



ALTERRA

WAGENINGEN UR



Functiecombinaties op boerenland

Kan er meer met minder overheid?

Alterra-rapport 2367
ISSN 1566-7197

C.M.A. Hendriks, J. Westerink, M.J.W. Smits, H. Korevaar, R.A.M. Schrijver, E.G. Steingröver
en S.A.M. van Rooy



WAGENINGEN UR
For quality of life

Funcatiecombinaties op boerenland

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het Beleidsondersteunend onderzoek van het ministerie van EL&I, domein NLP.
Projectcode [BO-11-014.02-001]

Functiecombinaties op boerenland

Kan er meer met minder overheid?

C.M.A. Hendriks¹, J. Westerink¹, M.J.W. Smits², H. Korevaar³, R.A.M. Schrijver¹, E.G. Steingröver¹ en S.A.M. van Rooy¹.

- 1 Alterra Wageningen UR
- 2 LEI Wageningen UR
- 3 PRI Wageningen UR

Alterra-rapport 2367

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2012

Referaat

C.M.A. Hendriks, J. Westerink, M.J.W. Smits, H. Korevaar, R.A.M. Schrijver, E.G. Steingröver en S.A.M. van Rooy, 2012.
Functiecombinaties op boerenland. Kan er meer met minder overheid? Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2367. 108 blz.; 12 fig.; 26 tab.; 114 ref.

Deze studie gaat in op functiecombinaties op boerenland en de mogelijkheden voor de overheid om daarin meer verantwoordelijkheden over te laten aan de maatschappij. Functiecombinaties zijn combinaties van voedselproductie (en andere agrarische productie zoals energie-, vezelgewassen en bloemen) op boerenbedrijven met de levering van goederen en/of diensten die bijdragen aan de menselijke behoeftebevrediging, al dan niet als bewuste nevenactiviteit van de boer, met een ruimtelijke impact. Kansen voor minder overheidsbemoediging zijn er vooral bij het bieden van ruimte aan boeren om initiatieven op te zetten en in praktijk te brengen. Meer juridische speelruimte voor functiecombinaties op het boerenbedrijf stelt de boer in staat meer eigen initiatief te nemen en uit te voeren. Tegelijkertijd moet de overheid hierbij duidelijke regels stellen om het belang van natuur, milieu, gezondheid en dierenwelzijn te borgen. Het 'ja, mits ...' principe lijkt geschikt om meer ruimtelijke kwaliteit te creëren met beperkte bemoediging en financiële bijdrage van de overheid.

Trefwoorden: Functiecombinaties, drijfveren, vrijwilligheid boeren, rol overheid, vraag en aanbod.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2367

Wageningen, oktober 2012

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Probleemstelling	11
1.2 Context	11
1.3 Doelstelling	12
1.4 Kennisbehoefte	12
1.5 Focus en afbakening	13
1.6 Werkwijze	14
1.7 Leeswijzer	14
2 Functiecombinaties	15
2.1 Introductie van het begrip functiecombinaties	15
2.1.1 Functies van de ruimte	16
2.1.2 Functies van (landbouw)bedrijven	19
2.1.3 Functies van overheden	19
2.1.4 Functiecombinaties	21
2.2 Drijvende krachten achter functiecombinaties	23
2.2.1 Schaarse ruimte in Nederland	23
2.2.2 Motieven van boeren	24
2.2.3 Drijfveren van de overheid	26
2.2.4 Samenwerking tussen agrariërs en andere actoren om functiecombinaties te realiseren	27
3 Functiecombinaties en taakverdelingen tussen overheid en maatschappij	29
3.1 Veranderingen in beleid	29
3.2 Rol van overheden	29
3.2.1 Veranderende rol overheid en markt	29
3.2.2 Marktfalen als aanknopingspunt voor sturing	31
3.2.3 Overheidsfalen als aanknopingspunt voor terugtrekken	35
3.2.4 Keuze van beleidsinstrumenten	36
3.3 Zelfsturing als einddoel?	43
3.3.1 Sturen op zelfsturing	43
3.3.2 Recht van de sterkste?	44
3.3.3 Organiseren van vraag en aanbod	44
3.3.4 Nested markets	45
3.3.5 Randvoorwaarden voor meer zelfsturing	45
3.3.6 Schaal van zelfsturing	46
3.4 Relevant beleid	46
3.4.1 EU: GLB en andere beleidsrichtingen	46
3.4.2 Rijk: nota's (ideeën), wet- en regelgeving (uitvoering), ruimtelijk beleid	47
3.4.3 Provincie: Ruimtelijke ordening en natuurbeleid	47
3.4.4 Gemeenten: structuurvisie, bestemmingsplannen, vergunningen	48
3.4.5 Waterschappen: blauwe diensten	49
3.5 Conclusies	49

4	Ruimtelijk beeld functiecombinaties	51
4.1	Ruimtelijk voorkomen van multifunctionele landbouw	51
4.2	Relatie vraag en aanbod bij functiecombinaties	55
4.3	Ruimtelijk afstemmen van vraag en aanbod	56
5	Functiecombinaties in de praktijk	59
5.1	Aanpak casestudies	59
5.2	Casestudies functiecombinaties	59
5.2.1	De Bethunepolder: landbouw en waterwinning	59
5.2.2	Boerencampings op Walcheren: landbouw, verblijfsrecreatie, verkoop en zorg	64
5.2.3	Klompenpaden Eemland: landbouw en dagrecreatie	69
5.2.4	Vissloten: landbouw en visserij	72
5.2.5	Stoken op streekhout: landbouw en biomassa	75
5.2.6	Boeren voor natuur: landbouw, natuur, water en landschap	78
5.2.7	Van meervoudig duurzaam landgebruik naar GLB-pilot in Winterswijk	82
5.3	Lessen uit de praktijkvoorbeelden	89
5.3.1	Functiecombinaties en schaalniveau	89
5.3.2	Functiecombinaties en ondernemerschap	90
5.3.3	Rol van stakeholders bij functiecombinaties	90
5.3.4	Lessen ten aanzien van sturing en arrangementen	91
6	Discussie	93
6.1	Toepassing van het theoretisch kader	93
6.2	Optimaliseren van functiecombinaties	93
6.3	Civil society	94
6.4	Perspectief voor agrarische ondernemer	95
6.5	Rol van de overheid	95
7	Conclusies en aanbevelingen	97
	Literatuur	101

Samenvatting

Deze studie gaat in op functiecombinaties op boerenland en de mogelijkheden voor de overheid om daarin meer verantwoordelijkheden over te laten aan de maatschappij. Na een analyse van het begrip functiecombinaties in relatie tot verwante begrippen zoals ecosysteemdiensten, multifunctionele landbouw en meervoudig ruimtegebruik is de volgende definitie geformuleerd: **functiecombinaties zijn combinaties van voedselproductie (en andere agrarische productie zoals energie-, vezelgewassen en bloemen) op boerenbedrijven met de levering van goederen en/of diensten die bijdragen aan menselijke behoeftebevrediging, al dan niet als bewuste nevenactiviteit van de boer, met een ruimtelijke impact.**

De vraag naar sturing gerelateerd aan verschillende typen functies

De rol van de overheid en de intensiteit van de betrokkenheid van de overheid in de totstandkoming van functiecombinaties kan verschillend zijn afhankelijk van de extra functies die het betreft, naast voedselproductie. Bij goed verhandelbare producten en diensten is relatief weinig sturing nodig, maar bij producten en diensten waarbij vraag en/of aanbod slecht georganiseerd zijn, is relatief veel sturing nodig. De kenmerken van de producten en diensten zijn geanalyseerd op basis van elementen van marktfalen, die vervolgens zijn vertaald naar sturingsinstrumenten. Die instrumenten kunnen anders zijn als meer of minder ruimtelijke coördinatie nodig is, of als er veel of weinig consensus bestaat over het probleem en de oplossing. De vertaling van functies naar sturingsinstrumenten is samengevat in een beslisboom (hoofdstuk 3) die overheden kan helpen bij de keuze van instrumenten bij stimulering van functiecombinaties.

Sturing kan door de overheid gebeuren, maar ook door partijen in de maatschappij die zich gaan organiseren en afspraken maken. Zo kan een agrarisch landschap met houtwallen in trek zijn bij recreanten. Er is echter geen mechanisme waarbij de vragers (recreanten) de aanbieders (boeren) betalen voor hun diensten (beheer van de houtwallen). Vraag en aanbod zijn immers versnipperd en de aard en omvang van de vraag is niet helder. De overheid kan dit oplossen door bijvoorbeeld enerzijds belasting te heffen en anderzijds boeren een subsidieregeling aan te bieden voor landschapsonderhoud. Een alternatief kan zijn dat boeren (aanbieders) zich organiseren, bijvoorbeeld in een agrarische natuurvereniging, en burgers en recreatiebedrijven (vragers) een landschapsfonds vormen, waaruit het onderhoud van de landschapselementen door de boeren wordt betaald.

Een andere mogelijkheid is om de niet verhandelbare diensten (zoals landschap) te koppelen aan wel verhandelbare producten (zoals hout, voedselproduct of recreatie). Met het creëren van nieuwe merken (nested markets), die zich onderscheiden met bijvoorbeeld natuur en landschap, kan een meerprijs voor producten worden gevraagd. Dit vraagt ook een vorm van sturing binnen een groep producenten (bijvoorbeeld 'Vechtdalproducten') of binnen een keten (bijvoorbeeld 'Weidemelk'). Dit principe kan ook voor diensten gelden, en hierbij kan ook de overheid de koppeling stimuleren. Uit de case van de boerencampings op Walcheren blijkt dat met een 'ja mits'-principe veel winst is te halen voor publieke diensten zonder dat dit de overheid veel geld hoeft te kosten. De gemeente Veere stelt aanleg van landschapselementen als voorwaarde voor uitbreiding van boerencampings. Belangrijk is dat de dienst aan een activiteit gekoppeld wordt waarmee voldoende inkomsten worden gegenereerd om de dienst te financieren.

Drijvende krachten

Vanuit ruimtelijk perspectief worden wel drie categorieën drijvende krachten onderscheiden voor het tot stand komen van multifunctioneel gebruik of functiecombinaties: autonome krachten (zoals klimaatverandering, globalisering, technologische ontwikkeling), mens en samenleving (welvaartstoename, migratie, individualisering, maatschappelijk verantwoord ondernemen) en de veranderende verhouding tussen stad en land (medegebruik en bewustwording afhankelijkheid).

Vanuit bedrijfs perspectief zijn de belangrijkste drijfveren voor het al dan niet vervullen van verschillende functies: inkomen, ondernemerschap, persoonlijke motivatie, duurzaamheid, sociale druk (vanuit burens, collega's, streek) en lifestyle.

Voor het vergroten van het *inkomen* wordt een keuze gemaakt tussen focus op de hoofdactiviteit, of het verkrijgen van inkomen uit nevenactiviteiten waarbij er de keuze is tussen *functiecombinaties* op het bedrijf of het hebben van een *nevenberoep*. Nevenberoep en multifunctionele landbouwactiviteiten concurreren om dezelfde schaars beschikbare tijd van de ondernemer. Agrarisch natuurbeheer is een vorm van minder intensief landgebruik waardoor dit over het algemeen het beste past in combinatie met een nevenberoep.

Boeren die *ondernemerschap* (in de zin van vrijheid en onafhankelijkheid) hoog waarderen kiezen niet gauw voor functiecombinaties die hun vrijheid teveel beperken, zoals huisverkoop en toerisme. Agrarisch natuurbeheer, mits het goed aansluit bij het beheer, wordt wel regelmatig gekozen.

Boeren die hechten aan *grondbezit* staan vaak negatief tegenover multifunctionele landbouwactiviteiten. Dit is het duidelijkst voor agrarisch natuurbeheer: als zij daarvoor contracten sluiten betekent dit in hun ogen dat zij minder vrijheid accepteren in de manier waarop zij hun percelen beheren.

De grondhouding tegenover multifunctionele activiteiten bij *bedrijfsvergroting* is positief, in het bijzonder met toerisme, natuurbeheer en landbouwkundige diensten, maar negatief voor huisverkoop. Dit wordt te arbeidsintensief gevonden. Een beoogde bedrijfsvergroting in de toekomst met traditionele middelen heeft een significant negatief effect op het aangaan van functiecombinaties met huisverkoop, natuurbeheer en toerisme.

Bedrijven met een strategie van *kostprijsverlaging* zijn weinig actief met multifunctionele activiteiten en al helemaal niet met natuurbeheer en toerisme. Om hun kosten te beperken focussen deze bedrijven op hun hoofdactiviteiten en specialiseren en intensiveren ze eerder daarop dan dat ze er een multifunctionele activiteit bijnemen. Ze zijn wel bereid om diensten aan te bieden die in het verlengde van hun bedrijf liggen zoals het inzetten van hun machines en arbeid op andere bedrijven.

Ook de bedrijfssector speelt een belangrijke rol bij het al dan niet kiezen voor functiecombinaties. Op *melkveebedrijven* wordt veel gekozen voor natuurbeheer, aanbieden van diensten en toerisme. *Akkerbouwbedrijven* kiezen vaak voor het aanbieden van diensten, die vooral samenhangen met het inzetten van hun machines en arbeid. Specialisatie in de melkveehouderij of akkerbouw heeft een negatief effect op huisverkoop, door het arbeidsintensieve karakter en de relatief lage inkomsten daaruit per uur.

Tenslotte blijken sociale factoren zoals leeftijd, hoogst genoten opleiding en actieve maatschappelijke participatie weinig bepalend voor multifunctionele activiteiten, met uitzondering van het leveren van diensten. Oudere bedrijfshoofden, of hoger opgeleiden doen daar significant minder aan.

Vrijwilligheid

Of boeren bereid zullen zijn vrijwillig functies op hun land te combineren, hangt af van de kenmerken van het product of de dienst. De uitvoerbaarheid van een functiecombinatie hangt onder meer af van de opbrengsten en van de *inpasbaarheid in de bedrijfsvoering*. Vrijwilligheid is makkelijker bij een directe *verbondenheid met productie* (landbouw produceert bijvoorbeeld automatisch landschap), of *voordeel* voor de boer (bijvoorbeeld functionele agrobiodiversiteit). Als de kosten voor de boer hoger zijn dan de baten, is de kans echter klein dat hij functies gaat combineren zonder dat hij daartoe wordt gestimuleerd of uitgedaagd. Dat stimuleren (sturen) kan in dat soort gevallen door de overheid gebeuren, of door zijn omgeving (burgers/ consumenten, ketenpartijen).

Mogelijkheden voor het verkleinen van de rol van de overheid

In het onderzoek is nagedacht over vormen van zelfsturing door maatschappelijke actoren, dat wil zeggen mogelijkheden voor een kleinere rol van de overheid. De overheid zou zich kunnen richten op het bevorderen van initiatieven 'van onderop'. Dat kan door enerzijds heldere kaders te stellen waarbinnen initiatieven mogelijk zijn (bijvoorbeeld regels over vereffening), en anderzijds door randvoorwaarden te creëren waardoor meer zelfsturing mogelijk wordt. Een belangrijke randvoorwaarde is het stimuleren van organisatievormen van aanbieders en vooral ook van vragers. Boerencollectieven zijn inmiddels wijd verbreid, maar de vraag naar bijvoorbeeld natuur en landschap is nog altijd diffuus en anoniem. Toch zijn er steeds meer lokale initiatieven waarbij vragers en aanbieders elkaar weten te vinden. In het geval van de boerenlandpaden in Eemland is het bijvoorbeeld de samenwerking tussen 'vrienden van' en de agrarische natuurvereniging geweest die de functiecombinatie uiteindelijk mogelijk hebben gemaakt.

Als de overheid de sturing niet op zich neemt, hangt uitvoering van initiatieven af van sturing door de burger (civil society) en/of de ketenpartijen. Er is geen garantie dat burgers en bedrijven erin slagen de totale maatschappelijke vraag te vertegenwoordigen. De overheid moet zich afvragen met welke functies zij dit risico wil of kan lopen en met welke niet. Het borgen van het algemeen belang, het afwegen van belangen, het vertegenwoordigen van minderheidsgroepen, en het zicht op de lange termijn zijn taken waarvoor de overheid verantwoordelijk blijft, ook bij meer zelfsturing. Eén van de complicaties van het meer privaat organiseren van sturing is bijvoorbeeld de ingewikkelder rechtsgang in geval van conflicten vergeleken met bezwaar en beroep bij overheidsbesluiten. Meer zelfsturing in gebieden mag niet leiden tot een zwakkere rechtspositie van groepen mensen met een zwakker netwerk of een zwakkere financiële situatie.

Zeker bij een gebrek aan organisatie van de vraagkant, blijft het vooralsnog noodzakelijk dat de overheid financieel bijdraagt aan een aantal functiecombinaties. Natuur op boerenland hoort daar zeker bij. Een financiële bijdrage van de overheid wordt ook nog vaak als vanzelfsprekend gezien door gebiedsactoren, zoals bleek in een aantal van de cases. Bij een aantal initiatieven die begonnen zonder inbreng van de overheid, werd de overheid op een gegeven moment uitgenodigd om mee te doen, met het oog op deze financiële bijdrage. Als er gesproken wordt over de rol van de overheid, kan er onderscheid gemaakt worden tussen de sturende rol en de rol als financier namens de samenleving. Er zijn mogelijkheden voor de overheid om haar sturende rol te verkleinen, bijvoorbeeld door minder op detail te sturen. In plaats van het voorschrijven van maatregelen op perceelsniveau, zou de overheid bijvoorbeeld algemene doelen kunnen stellen voor gebieden en de invulling en uitvoering daarvan over kunnen laten aan agrarische natuurverenigingen.

De rol van de overheid kan ook veranderen tijdens het verloop van een gebiedsproces. Diverse casestudies lieten zien dat verschillende fasen verschillende vormen van sturing met zich meebrachten. Het zijn met name de complexe vraagstukken, met gebrek aan consensus over probleem en oplossing, die vragen dat de overheid faciliterend optreedt, bijvoorbeeld door een tijdelijke ontheffing van regelgeving te verlenen en/of een

financiële bijdrage te leveren zodat een experimentele aanpak van het probleem (de casus) mogelijk wordt en er ruimte komt voor gebiedsactoren om samen het probleem aan te pakken en tot een oplossing te komen.

Kansen voor meer functiecombinaties met minder overheid

Uit het onderzoek blijkt dat de taakverdeling overheid - maatschappij veel dimensies heeft. Het gaat niet alleen om een grotere of een kleinere rol van de overheid, maar om andere rollen per functie, per fase en per schaaldimensie. De schaaldimensie kan een sociale schaal zijn (omvang van de groep), een ruimtelijke (bedrijf of gebied) of betrekking hebben op de keten (sturen op schakels in de keten of de keten als geheel). Dit maakt de sturingsvraag uiterst complex. De invulling en consequenties van een kleinere rol voor de overheid is nog niet voor alle maatschappelijke onderwerpen goed doordacht.

Kansen voor minder overheidsbemoediging liggen vooral op het gebied van de ruimte die boeren, burgers en bedrijven krijgen om initiatieven op te zetten en in praktijk te brengen. In potentie levert dit een grote creativiteit en betrokkenheid op. Meer juridische speelruimte voor functiecombinaties op het boerenbedrijf (vooral in de ruimtelijke ordening) stelt de boer in staat meer eigen initiatief te nemen en uit te voeren. Tegelijkertijd moet de overheid hierbij duidelijke regels stellen om het belang van natuur, milieu, gezondheid en dierenwelzijn te borgen.

Hierbij lijkt het kansrijk om functiecombinaties te stimuleren door een combinatie van meer speelruimte en het stellen van regels in vooral de regionale en lokale ruimtelijke ordening en regelgeving via het 'ja mits' principe. Aanbevolen wordt te onderzoeken hoe de wet- en regelgeving van de verschillende overheden op de verschillende schaalniveau's het beste op elkaar kunnen worden afgestemd en voor welke functies meer juridische vrijheid wenselijk en haalbaar is gezien de maatschappelijke doelen en maatschappelijke verantwoordelijkheid boeren, agrarische natuurverenigingen en ketenorganisaties.

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

In de groene ruimte zijn veel ontwikkelingen gaande die elk hun ruimtelijke weerslag kennen. Zo zijn er ruimteclaims om wateroverlast en -tekort beter te managen, voedsel en energie te produceren, natuur en landschap te beschermen en om meer openbare ruimte te benutten voor recreatie en toerisme. Sectorale ontwikkelingen hebben soms een tegengesteld ruimtelijk effect, zoals de toenemende verstedelijkingsdruk in delen van de Randstad en de leegloop van dorpen in andere gebieden. Gezien de schaarse ruimte is sectoraal denken niet langer houdbaar en is het noodzakelijk om vraagstukken integraal te benaderen. Vanuit ruimtelijk opzicht is het zinvol om na te gaan welke functiecombinaties in het landelijk gebied bijdragen aan maatschappelijke waarden. Naast schaarste in ruimte is er door de economische crisis ook schaarste van financiële middelen. Daarom legt de in 2010 aangetreden regering in het beleid voor landbouw, natuur en landschap meer nadruk op het economische belang van activiteiten. Bovendien wordt gekeken naar mogelijkheden om de rol van de overheid te verkleinen en meer verantwoordelijkheid bij maatschappelijke actoren te leggen.

In dit project richten we ons op functiecombinaties op agrarische grond. Daarbij gaan we ervan uit dat één van de functies agrarische productie is. Dus, agrarische productie gecombineerd met een andere functie op hetzelfde bedrijf/areaal. We zijn zowel geïnteresseerd in agrarische productie gecombineerd met publieke diensten, als ook agrarische productie in combinatie met commerciële activiteiten. We analyseren functiecombinaties zowel op bedrijfs- als op gebiedsniveau, omdat zo zicht ontstaat op zowel vraag als aanbod van diensten en producten en de complexiteit daarvan.

1.2 Context

In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010) staat het volgende over de agrarische sector: *Nederlandse ondernemers worden gestimuleerd om de marktorientatie, concurrentiekracht, innovatievermogen en duurzaamheid van de agrarische sector en het platteland te versterken. Voor het leveren van diensten aan de gemeenschap (landschap en natuur) en voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties (o.a. diergezondheid, dierenwelzijn, milieu- en waterbeheer) worden agrarische ondernemers beloond.* Opm: cursief is al accent leggen, '...' is dat ook. Dubbel accent leggen is niet nodig. Kies voor grotere blokken dan voor cursief, omdat bij grotere blokken tekst de lezer de accenttekens al weer vergeten is.

Uit het regeerakkoord wordt duidelijk dat de regering een bredere rol ziet voor landbouwbedrijven dan alleen voedselproductie. Zo ziet men bijvoorbeeld een rol weggelegd voor boeren bij natuurbeheer: *Een goed natuurbeheer en het op peil houden van de biodiversiteit zijn belangrijk, ook voor recreatief gebruik. De provincies krijgen meer zeggenschap over het natuurbeheer. De ecologische hoofdstructuur (EHS) wordt in 2018 herijkt gerealiseerd, onder meer door grensverlegging, strategische inzet van ruilgronden en ontstapeling van gebiedscategorieën, met maximale inzet op beheer en minimaal op verwerving. Dat kan dus betekenen dat er minder wordt aangekocht. Vooruitlopend op de herijking worden onder andere de robuuste verbindingen geschrapt. Beheer vindt bij voorkeur langjarig plaats door agrariërs, andere particulieren en terreinbeherende organisaties die samenwerken om meer effectiviteit te bereiken. De programmatische aanpak stikstof (PAS) blijft nodig voor een goed samengaan van economie en ecologie.*

Bij de uitvoering van de opgaven voor de EHS en Natura 2000 worden ruimte en toekomstperspectieven voor ondernemers zoveel mogelijk meegewogen.

Agrarische ondernemers kunnen diensten en bovenwettelijke maatschappelijke prestaties leveren aan de gemeenschap met het toepassen van functiecombinaties op hun bedrijf. De beoogde functiecombinaties hebben voornamelijk betrekking op diensten voor natuur, landschap en recreatie in combinatie met de productie van voedsel. De gedachte is dat met de maatschappelijke diensten kan worden bijgedragen aan behoud van bijvoorbeeld de landschappelijke kwaliteit en de biodiversiteit van het platteland, waardoor er naast een kwaliteitsverbetering ook meer draagvlak kan ontstaan voor de productiefunctie van de landbouw. Gedacht kan worden aan functiecombinaties met natuur en landschap (bijvoorbeeld via agrarisch natuurbeheer), water (bijvoorbeeld berging, veiligheid, zuivering etc.), life sciences (bijvoorbeeld gezondheid, cultuur(historie), recreatie) en energie (bijvoorbeeld biomassa, biogas, windenergie).

1.3 Doelstelling

Het doel van deze studie is het verkrijgen van inzicht in:

- Begripsbepaling van functiecombinaties.
- Drijvende krachten achter functiecombinaties op boerenland.
- Voorwaarden waaronder boeren bereid zijn vrijwillig functies te combineren.
- Hoe vraag en aanbod zich tot elkaar verhouden.
- De rol van de overheid bij functiecombinaties.

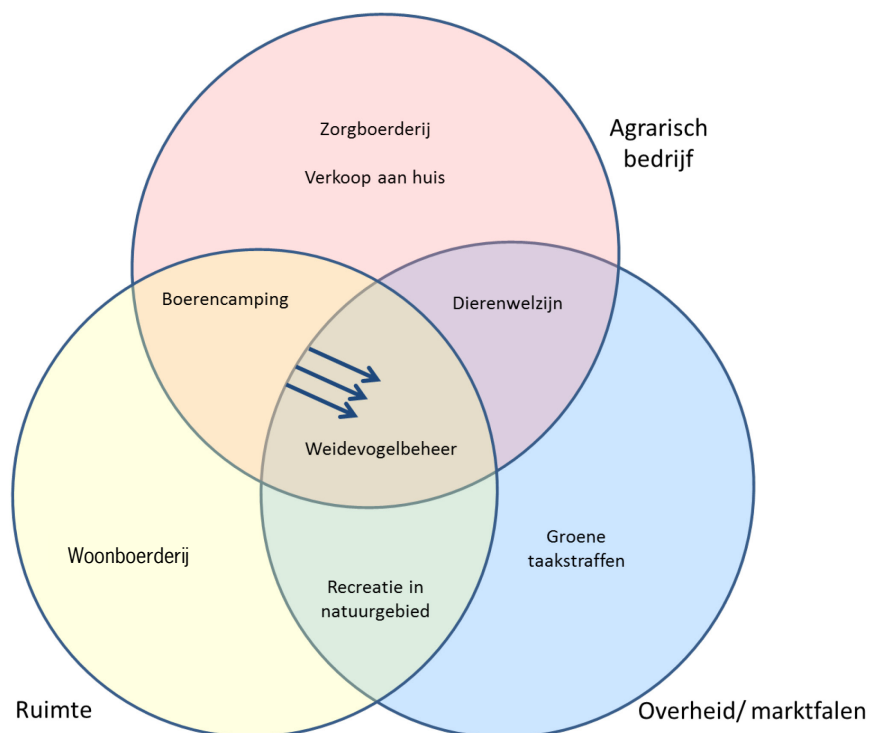
1.4 Kennisbehoefte

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in opdracht van het ministerie van EL&I. De vragen van het ministerie spitsen zich vooral toe op het verkrijgen van inzicht onder welke randvoorwaarden agrarische ondernemers worden gestimuleerd om met functiecombinaties maatschappelijke diensten te leveren en daarmee bij te dragen aan de duurzaamheid van de agrarische sector en het platteland, en aan natuurdoelen. Daarbij zijn drie aspecten van belang.

1. Het perspectief voor de **agrarische ondernemer**: Wat zijn perspectiefrijke functiecombinaties voor agrarische ondernemers? In hoeverre is er bij de agrarische ondernemers bereidheid om diensten vrijwillig aan te bieden en wat zijn randvoorwaarden daarvoor? Wat is de motivatie om maatschappelijke diensten aan te bieden en wat zijn daarbij knellende regels, blokkades en stimulansen? Zijn er verschillen tussen regio's voor de bereidheid om diensten aan te bieden?
2. De betekenis van diensten voor de **samenleving en economie**. Wat leveren functiecombinaties op voor samenleving en beleid? Waarom zijn functiecombinaties van belang? Wat bepaalt vraag en aanbod van functiecombinaties? Wat is de vraag naar functiecombinaties vanuit de samenleving, welk aanbod is er? Wat bepaalt de ruimtelijke spreiding in vraag en aanbod? Welke functiecombinaties kunnen door de keten of door burgerbetrokkenheid worden gerealiseerd?
3. De mogelijke **rol van de overheid** om positieve ontwikkelingen te stimuleren. Zijn er diensten waarvan verwacht mag worden dat deze op vrijwillige basis gerealiseerd worden door agrarische ondernemers? Welke diensten komen niet zonder stimulans van de grond? Wat is nodig om gewenste ontwikkelingen te stimuleren die niet vrijwillig tot stand komen, en wat is de rol van de overheid daarbij? Waar liggen kansen voor het beleid om maatschappelijke diensten te stimuleren, kunnen bijvoorbeeld maatschappelijke diensten een herijkte EHS ondersteunen, zo ja met welke diensten kan dat het beste? Welke mogelijkheden zijn er nu al binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Commissie (GLB) voor maatschappelijke diensten en welke mogelijkheden zouden verder ontwikkeld moeten of kunnen worden in de herziening van het GLB?

1.5 Focus en afbakening

Bij functiecombinaties onderscheiden we een bedrijfscomponent (gaat het om een agrarisch bedrijf), een overheidscomponent (is er een rol voor de overheid bij de totstandkoming van de functiecombinatie) en een ruimtelijke component (gaat het om een ruimtelijke functiecombinatie), (figuur 1). Het onderzoek richt zich op ruimtelijke functiecombinaties op boerenland, dus waar de cirkel 'bedrijf' en 'ruimte' overlappen. Daarbij zijn wij geïnteresseerd in de beweging van de cirkel 'overheid'. Kan de overheid zich terugtrekken op dit onderwerp (uit bedrijf en ruimte), en wat zijn alternatieve organisatievormen voor functiecombinaties die door marktfalen niet vanzelfsprekend geleverd worden?



Figuur 1

Focus van deze studie: ruimtelijke functiecombinaties op boerenbedrijven (het oranje gedeelte) en de rol van de overheid daarin. In de cirkels zijn voorbeelden van functiecombinaties weergegeven.

Een voorbeeld van een functiecombinatie met zowel een bedrijfs- als ruimtelijke component is een boerencamping. Agrarisch natuurbeheer gericht op weidevogels is een voorbeeld van een functiecombinatie op het bedrijf, het heeft een ruimtelijke component (grondgebonden) en het is een 'publiek goed'. Deze vorm van functiecombinatie vinden we dus terug in het centrum van de figuur, waar de drie cirkels elkaar overlappen. Dit rapport gaat niet in op functiecombinaties buiten het boerenbedrijf (zoals recreatie in natuurgebieden), en ook niet op functiecombinaties op boerenbedrijven zonder ruimtelijke component, zoals verkoop aan huis.

In dit rapport wordt ingegaan op het spanningsveld tussen het 'overheidsdomein' en het 'private domein' als het gaat om functiecombinaties en de rol van de overheid. In de huidige tijd zien we een overheid die er de

voorkeur aan geeft zich waar mogelijk terug te trekken. De cirkel 'overheid' wordt daarmee kleiner en de scheidslijn wordt minder scherp. In dit project wordt daarom aandacht besteed aan organisatievormen die functiecombinaties vanuit het 'overheidsdomein' richting het 'private domein' kunnen brengen.

1.6 Werkwijze

Het onderzoek heeft vooral plaats gevonden door literatuur- en deskstudie, in een intensieve samenwerking van onderzoekers van verschillende disciplines en vanuit meerdere instituten van Wageningen UR. In eerste instantie is in beeld gebracht wat de betekenis van functiecombinaties is. Daarna is de rol van de overheid en de mogelijkheid en betekenis van meer of minder sturen door de overheid onder de loep genomen. De gedachten die daarbij zijn gevormd zijn getoetst en aangescherpt met bevindingen uit de analyse van een aantal gebiedsstudies. Daarbij is gebruik gemaakt van de rijkdom die al beschikbaar is over diverse gebiedsprojecten (zie de case studies in hoofdstuk 5).

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het begrip functiecombinaties gedefinieerd met behulp van verwante concepten zoals ecosysteemdiensten en multifunctionele landbouw. Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van de overheid, het toespitsen van sturingsinstrumenten op verschillende functiecombinaties, mogelijkheden voor meer zelfsturing, en huidig beleid ten aanzien van functiecombinaties. Op basis van literatuur over multifunctionele landbouw wordt in hoofdstuk 4 een samenvatting gegeven van kennis over ruimtelijke spreiding van vraag en aanbod van functiecombinaties. In hoofdstuk 5 worden een aantal casestudies uitgewerkt met verschillende functiecombinaties. Hierbij is gekeken hoe de rol van de overheid zich in de tijd ontwikkelde en welke nieuwe arrangementen zijn bedacht. In hoofdstuk 6 wordt een discussie gevoerd over het theoretisch raamwerk en de resultaten. Hoofdstuk 7 geeft de conclusies en aanbevelingen.

2 Functiecombinaties

2.1 Introductie van het begrip functiecombinaties

In hoofdstuk 1 is een beeld geschetst van functiecombinaties tegen de achtergrond van bedrijf, ruimte en overheid. In dit hoofdstuk werken wij dit beeld vanuit verschillende gezichtspunten verder uit. De begrippen functie en waarde worden gedefinieerd en er wordt een definitie van functiecombinaties gegeven. Verder beschouwen we functiecombinaties en de classificatie ervan vanuit historisch perspectief en leggen een relatie met verwante begrippen zoals multifunctionele landbouw en ecosysteemdiensten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de drijvende krachten achter functiecombinaties.

Over functiecombinaties is veel geschreven en gediscussieerd (zie bijvoorbeeld Vos et al., 1998; OECD, 2001; Henkes en Van Raffe, 2002; SER, 2005; Korevaar, 2006; Veeneklaas et al., 2007; Jongeneel et al., 2008). Vanuit diverse contexten is het begrip ingekleurd en dit heeft geleid tot enige spraakverwarring. Zo worden niet alleen de begrippen functies en diensten door elkaar heen gebruikt, maar ook diensten en waarden. De begrippen 'functie' en 'waarde' hebben een andere betekenis binnen verschillende disciplines (zie ook 2.1.4). *The concept of multifunctionality appears to be an example of a policy idea, which carries different meanings and is associated with distinctive policy repertoires according to one's viewpoints and interests* (Potter, 2004). Om functies te combineren, moeten ze eerst worden onderscheiden. Het benoemen en onderscheiden van functies is een kwestie van definitie, cultuur en beleving (Van Assche, 2003; Duineveld en Lengkeek, 2002). Een heldere definitie van het begrip functiecombinaties is gewenst, evenals afbakening ten opzichte van verwante begrippen.

De invulling van het begrip functiecombinaties is niet uitsluitend voorbehouden aan wetenschappers. Het maatschappelijke veld is er actief bij betrokken, niet in de laatste plaats door de grote belangen die ermee gemoeid zijn. Zo schrijft de SER in haar advies 'Kansen voor het platteland' (SER, 2005): *Voor vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit moet het platteland evenwichtig ruimte bieden aan verschillende functies. Niet alle functies zijn in hun eentje economisch rendabel. Bovendien maken de ruimteclaims die gepaard gaan met het herbergen van de functies de ruimte schaars. De SER meent daarom dat functiecombinaties - in ruimtegebruik en in voorzieningen - veel kansen bieden. Van belang is simultaan de economische bedrijvigheid te stimuleren, de ecologische en landschappelijke kwaliteit te verhogen en de sociale leefbaarheid op het platteland te bevorderen, en wel door combinaties van functies (zoals recreatie en waterberging, landbouw en natuurbeheer) na te streven.*

Het gaat om innovatieve combinaties van:

- waterbeheer;
- behoud en versterking van (cultuur)landschappen, natuur en biodiversiteit;
- verdere vernieuwing en schaalvergroting in de land- en tuinbouw;
- verbredingsactiviteiten van de landbouw (natuurbeheer, zorgvoorzieningen);
- bedrijvigheid (en daarmee werkgelegenheid) in industrie en dienstverlening;
- voorzieningen voor toerisme en recreatie;
- voldoende woningaanbod en basisvoorzieningen voor verschillende doel- en leeftijdsgroepen.

De SER (2005) schetst in haar advies ook een aantal verwachtingen van de samenleving:

Het platteland van Nederland is niet meer overwegend agrarisch. Land- en tuinbouw blijven sterk gezichtsbepalend, maar andere sectoren zijn belangrijke economische dragers geworden. Te denken valt

daarbij aan industrie, handel, transport, recreatie en andere dienstverlening. Naast werk biedt het platteland woonruimte en dient het als consumptieruimte van publieke waarden als rust, ruimte en natuur en als voorraadkamer voor water, natuur en biodiversiteit. Het platteland heeft een belangrijke functie voor stedelingen die rust en ruimte zoeken. In aanvulling op en in samenhang met de steden heeft het platteland een belangrijk aandeel in de nationale economie. De afgelopen decennia is het economische belang van de agrarische sector afgenomen en het maatschappelijke belang van natuur en water(berging) toegenomen. Het belang van recreatie is zowel economisch als maatschappelijk groter geworden. De sectorstructuur van de werkgelegenheid wijkt in de minder verstedelijkte regio's nauwelijks af van die in de verstedelijkte regio's. De ontwikkeling van agrarische samenleving naar diensteneconomie heeft zich ook op het platteland voltrokken. Ook in cultureel opzicht hebben stedelijke leefstijlen zich over het platteland verspreid.

Begripsbepaling

Funcities kunnen worden toegekend aan vrijwel alle entiteiten die we in het dagelijks leven kennen. In deze studie gaat het daarbij om de rol van een entiteit (bijvoorbeeld de ruimte, een ondernemer of de overheid) in (een keten van) één of meerdere processen bij het creëren of modificeren van (uiteindelijk) goederen en diensten. De geproduceerde goederen en diensten spelen op hun beurt een rol in de menselijke behoeftebevrediging. Wanneer één entiteit simultaan een rol speelt bij de productie van meerdere goederen en/of diensten door een gemeenschappelijke verbondenheid van die productie, dan spreken we over *multifunctionaliteit*. Wanneer één of meerdere entiteiten bijdragen aan de productie van één of meerdere goederen en/of diensten, dan spreken we over *functiecombinaties*. Het begrip functiecombinaties omvat daarmee ook multifunctionaliteit.

In het kader van dit onderzoek verstaan we onder **functiecombinaties: combinaties van voedselproductie (en andere agrarische productie zoals energie-, vezelgewassen en bloemen) op boerenbedrijven met de levering van goederen en/of diensten die bijdragen aan menselijke behoeftebevrediging, al dan niet als bewuste nevenactiviteit van de boer, met een ruimtelijke impact.**

2.1.1 Functies van de ruimte

De oorsprong van het begrip 'funcities' in de ruimtelijke ordening voert in Nederland minstens terug tot het begin van de jaren zeventig toen er naar aanleiding van de alarmerende berichten van de Club van Rome (grenzen aan de groei, 1972) vanuit verschillende disciplines naar de milieuproblematiek werd gekeken. Sindsdien zijn ruimtelijke concepten waarin de funcities van ruimte centraal staan, geëvolueerd. Hierbij is de aandacht verschoven van een nadruk op het functioneren zelf naar een nadruk op de maatschappelijke waarden die worden gegenereerd. Daarbij is ook het begrip ruimte opgerekt van ruimte in enge zin als drager voor activiteiten waaraan passieve funcities (voorraadkast van grondstoffen) worden toegekend, naar een beschrijving van de ruimte in termen van ecosystemen waarin de fysieke omgeving is meegenomen die een actieve bijdrage levert aan diensten die in menselijke behoeften voorzien. In Kader 1 zijn die ontwikkelingen in een historisch perspectief geplaatst.

De uitkomsten van het maatschappelijke debat dat met de Millennium Ecosystem Assessment werd geïnitieerd, zijn onder andere verwerkt in het beleidsprogramma 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor altijd' (Ministerie van LNV, 2008). Eén van de actiepunten in dit programma is gericht op het verduurzamen van het gebruik van ecosysteemdiensten en het creëren van markten en betalingsmechanismen hiervoor (Van der Heide, 2011). Van recenter datum is het interdepartementale project 'TEEB voor Nederland' dat de politieke agendering van ecosysteemdiensten en biodiversiteit als doel heeft, alsmede het genereren van handelingsperspectieven voor overheden, particulieren, bedrijven en andere gebruikers van ecosysteemdiensten (Van der Heide, 2011).

Een recent overzicht van ecosystemendiensten die worden geleverd door verschillende typen ecosystemen is gegeven door Harrison et al. (2010) (tabel 1). Hieruit blijkt dat agro-ecosystemen bij zeven van de benoemde 23 ecosystemendiensten een sleutelbijdrage leveren en bij acht enige bijdrage leveren. Agro-ecosystemen leveren geen bijdrage, of zelfs een negatieve, aan acht, meest regulerende, ecosystemendiensten. Ook semi-natuurlijke graslanden dragen bij aan een groot aantal ecosystemendiensten. De semi-natuurlijke graslanden in Nederland zijn voor een groot deel in gebruik bij agrarische bedrijven. Overigens staat of valt een positieve bijdrage met goed beheer. Voor veel ecosystemendiensten geldt dat er nog maar een beperkt inzicht is tussen het functioneren van het ecosysteem, het beheer en de levering van ecosystemendiensten.

Uit tabel 1 kan worden afgeleid dat het zowel gaat om diensten die niet schaars zijn - de zogeheten vrije goederen die voor iedereen zonder offers verkrijgbaar zijn zoals een deel van de informatiediensten / culturele diensten en de lucht die we inademen - als om diensten die wel schaars zijn (vissen in de zee, natuurgebieden) als om diensten waaraan menselijke arbeid wordt toegevoegd (voedsel, hout, brandstof). De tabel laat zien dat er veel mogelijkheden zijn voor functiecombinaties in agrarische systemen.

Tabel 1

Kwalitatieve rangschikking van het belang van verschillende ecosystemen voor ecosystemendiensten binnen Europese terrestrische en zoetwater-ecosystemen (naar Harrison et al., 2010).

MEA categorie	Ecosysteemdienst	Sleutelbijdrage	Enige bijdrage	Geen bijdrage	Onbekend
Productie diensten	Voedsel en vezels	A,G,M,R	F,H,S,W		
	Hout /brandstof /energie	A,F,M,R	G,H,S,W		
	Drinkwater	F,M,R	G,H,W	A(-),S	
	Grondstof voor sierraden		A,F,G,H,M,R,W	S	
	Biochemische/natuurlijke medicijnen		A,F,G,H,M,W	R	F,G,H,M,S,R,W
Regulerende diensten	Genetische bronnen	F,G,H,M	A,R		A,F,M,S,R,W
	Bestuiving /bevruchting	A,F,G,H	M	S,R,W	A,F,M
	Zaad verspreiding	F	A,G,H,M,S,R,W		A,G,H,M,R,W
	Plaagregulering	A,S	G,M	H,R	F,M,R,W
	Ziekte regulering		M,S	A(-),G,H,R	F,G,H,M,R,W
	Weerstand invasieve soorten	G,H	F,S,W	A(-),R(-)	A,F,M,W
	Klimaatregulering	F,M,S,W	G,H,R	A(-)	A,F,W
	Luchtkwaliteit regulering	F,M		A(-),G,H,S,R,W	A
	Erosie regulering	F,M	G,H,S,R,W	A(-)	
	Natuurrampen regulering	M,R,W	F,G,H,S	A	
	Waterstroom regulering	F,M,S,R,W	A,G,H	G	A
	Waterzuivering / afvalbehandeling	S,R,W	F,G,H,M	A(-)	A,G,M
	Culturele Diensten	Spiritualiteit en religie		A,F,M,S,R,W	
Educatie en inspiratie		F,G,H,M,R	A,W	S	A
Recreatie en ecotoerisme		A,F,G,H,M,R,W	S		
Cultureel erfgoed		A,G,H,M	F,S,R,W		F
Esthetische waarden		F,G,H,M,R,W	A,S		
	Thuisgevoel /wortels	A,G,H,M,R,W	F		F,S

A Agro-ecosystemen, F bossen, G semi-natuurlijke graslanden, H heide / struweel, M bergen,

S bodemsystemen, R rivieren en meren, W water- moerasgebieden.

Bij gebrek aan documentatie voor ondersteuning van een sleutelbijdrage, of van enige bijdrage is dit in de kolom onbekend ingevuld. Een negatieve impact van het ecosysteem als geheel op een ecosystemendienst is in de tabel weergegeven met een (-) teken na de letter.

Kader 1. Historisch perspectief: van functies naar ecosystemendiensten

In 1974 opperde Hueting het idee van elkaar beconcurrerende functies in het milieu. Een vermindering van de gebruiksmogelijkheden van de natuur duidt hij bijvoorbeeld aan als functieverlies en hij probeerde als één van de eersten om de betekenis van het milieu voor de mens in geldtermen uit te drukken. Bij functies denkt Hueting aan gebruiksmogelijkheden van de fysieke omgeving. Om in hun behoeften te voorzien hebben mensen een inkomen nodig en al dat inkomen komt per saldo voort uit een transformatie van beschikbaar milieukapitaal (bijvoorbeeld grondstoffen) en daaraan toegevoegde arbeid in consumeerbare goederen en diensten. Bij een gegeven stand van de technologie betekent dit dat voor een gelijk inkomen een besparing op arbeid per definitie leidt tot een groter milieuverlies en omgekeerd, dat verduurzaming van het milieu gepaard moet gaan met grotere arbeidsinspanningen (Hueting, 1980). Hueting legde daarmee de basis voor het functiebegrip in het Nederlandse beleidsdenken (zie Mazijn, 2000).

De planologische term 'landgebruiksfuncties' kan simpelweg worden gedefinieerd als de functies waarvoor land wordt gebruikt. Hidding (2002) stelt dat het altijd gaat om maatschappelijke functies, die bepaalde doelstellingen in de maatschappij weerspiegelen. In de regel bedoelt men categorieën van gebruik, zoals bos, landbouw, recreatie of wonen. Daarmee is de term 'functie' in de beleidspraktijk een classificatie in bestemmingsplannen en ruimtelijke modellen geworden. De internationale standaards voor landgebruiksclassificatie, zoals die van de CORINE (Coordination of Information on the Environment) database, door de Europese Commissie opgezet in 1985, hebben wel bijgedragen aan één internationale 'taal' voor landgebruiksfuncties, maar hebben ook bijgedragen aan functiescheiding. Ze hebben het zicht ontnomen op de multifunctionaliteit van landgebruik en de interpretatie van 'functie' door de eindgebruiker (de recreant, de consument, de bewoner). Echter, ook concepten als 'meervoudig ruimtegebruik' (zie paragraaf. 2.1.4) hebben dit risico in zich (Duineveld en Lengkeek, 2002).

- Ook vanuit de ecologische discipline werd conceptueel bijgedragen aan het functiebegrip. In hun Globaal Ecologisch Model onderscheidde Van der Maarel en Dauvellier (1978) functies naar de relaties tussen samenleving en natuurlijk milieu: Productiefuncties.
- Draagfuncties.
- Informatiefuncties.
- Reguleringsfuncties.

De functies zijn binnen dit concept beschreven in termen van een set processen binnen ecologische systemen, deze processen kunnen direct of indirect waarde hebben voor de maatschappij. Dit concept is later vooral door milieu-economen verder ontwikkeld, in Nederland door o.a. Braat et al. (1979) en de Groot (1987; 1992). Al snel ontstond de behoefte om voor beleidsmatig gebruik het concept meer te richten op het economisch waarderen van de 'ecosysteefuncties' (Gómez-Baggethun et al., 2010). Al voor het werk van Van der Maarel en Dauvellier in 1978 was de term 'environmental services' in verband gebracht met onder andere visserij en met enkele regulerende functies in de Study of Critical Environmental Problems (SCEP, 1970) en in 1981 lanceerden Ehrlich en Ehrlich de term 'ecosystem services' om de waarde van ecosystemen voor menselijk gebruik te benadrukken. 'Ecosystem services' is sinds het Millenium Ecosystem Assessment (MEA, 2005) de internationale standaardterm voor baten die mensen hebben van natuur en landschap.

2.1.2 Functies van (landbouw)bedrijven

In het internationale debat duikt de term 'multifunctionele landbouw' voor het eerst op in 1992 in Rio tijdens de Earth Summit (De Vries, 2000). Voorlopers van de multifunctionele landbouw zijn binnen Nederland in ieder geval al veel langer bekend en ontstaan tijdens de tweede groene golf in het begin van de jaren zeventig (Neven, 2008). Zo stamt de Relatienota die voor het eerst de combinatie van landbouw en natuur regelde uit 1975 (CRM, 1975). In een parallelle ontwikkeling aan het denken over functies in ruimtelijke termen is een aantal activiteiten van landbouwbedrijven daarin geïntegreerd (zie bijvoorbeeld werkgroep Metaforum Leuven, 2010; OECD, 2001; SER, 2005).

In het verlengde van de invulling van het begrip ecosysteemdiensten kan ook de ontwikkeling van het begrip multifunctionele landbouw worden gezien. Een agrarisch ecosysteem onderscheidt zich door de grote rol van arbeid. De meeste productiefuncties van ecosystemen leveren niet zelfstandig de handelswaarde van de producten die op basis ervan zijn geproduceerd. Er wordt meestal arbeid (en arbeid in getransformeerde vorm, kapitaal) aan toegevoegd. Het landbouwbedrijf produceert echter onlosmakelijk met voedsel ook landschap en heeft tegelijkertijd invloed op andere ecosysteemfuncties zoals waterzuivering, biomassa-productie en biodiversiteit.

2.1.3 Functies van overheden

Overheden spelen een cruciale rol in de wijze waarop functiecombinaties al dan niet tot stand komen. Om die rol beter te begrijpen onderwerpen we het concept van ecosysteemdiensten en dan vooral de behoefte om deze diensten te waarderen aan een nadere beschouwing.

Na de introductie van het concept van de ecosysteemdiensten aan het begin van de jaren '80 is veel wetenschappelijke aandacht gericht op het waarderen van die diensten, met als hoogtepunt het fameuze artikel in Nature van Costanza et al. (1997), waarin de totale economische waarde van de gehele biosfeer werd becijferd op US\$33 Trillion (= biljoen) per jaar. Dat is bijna twee keer zoveel als het totale bruto nationaal product van alle landen ter wereld. De uitkomst is een optelsom van een reeks waarderingstechnieken die de auteurs gebruiken, waarvan de uitgesproken betalingsbereidheid van een representatief panel de belangrijkste is. Het op deze manier gesommeerde bedrag vertegenwoordigt niet de handelswaarde (of marktwaarde) van de ermee gemoeide goederen en diensten en hieraan is meteen ook het grootste deel van de kritiek op de methode gewijd (zie bijvoorbeeld Pearce, 1998; Smith, 1997 en Simpson, 2001). Een handelswaarde kan voor veel ecosysteemdiensten moeilijk worden vastgesteld omdat voor deze diensten geen markt is en er dus ook geen marktprijs beschikbaar is, de markt faalt wordt er dan gezegd. Dit geldt vooral voor de publieke ecosysteemdiensten zoals biodiversiteit en landschapskwaliteit. Deze diensten zijn publiek omdat we mensen moeilijk kunnen uitsluiten van het gebruik en er bovendien geen rivaliteit bestaat in consumptie. De handelswaarde van een product varieert met de relatieve verhouding tussen vraag en aanbod, de maatschappelijke waarde van Costanza et al. (1997) niet. De waardering ervan is dus niet eenduidig.

Publieke goederen en -diensten maken deel uit van het gemeenschappelijke kapitaal van deze planeet en ze genereren een gemeenschappelijk inkomen. In bepaalde opzichten gaat het ook om gemeenschappelijk eigendom. Het eigendomsbegrip is één van de kernbegrippen in de economie. Economisch eigendom is het vermogen om vrij te kunnen beschikken over een goed of een dienst (Allen, 1999). Economisch eigendom is daarmee niet gelijk aan het juridisch eigendom, want economisch eigendom (of bezit) kan bijvoorbeeld ook door diefstal worden verkregen.

Hoewel het in juridische zin formeel niet zo is geregeld, hebben we in economisch opzicht een gemeenschappelijk eigendomsrecht op publieke goederen (Allen, 1999) en de facto zijn overheden (namens

ons allen) de beheerders van deze rechten. Wanneer individuele aanspraken op deze gemeenschappelijke eigendomsrechten worden gehonoreerd (privatisering) daalt daardoor dus het gemeenschappelijke vermogen / inkomen. Aan deze problematiek is een groot deel van welvaart-economische theorie gewijd, onder andere rond het begrip 'Pareto-efficiëntie'. Een verandering in de welvaartsverdeling, bijvoorbeeld als gevolg van een privatisering, wordt een 'Pareto-verbetering' genoemd als deze leidt tot een grotere welvaart voor de één zonder dat dit ten koste gaat van welvaart voor enig ander (Lazonick, 2002). Pareto-efficiëntie wordt vervolgens bereikt wanneer op die manier geen verdere verbeteringen mogelijk zijn. Zo beschouwd kan een privatisering van gemeenschappelijk eigendom dus nooit een Pareto verbetering opleveren, er mag immers niemand iets verliezen. Het Kaldor-Hicks criterium (Lazonick, 2002) laat echter compensatie toe voor hen die slechter af zouden zijn, zodat privatiseringen uiteindelijk toch tot een grotere totale welvaart voor iedereen kunnen leiden. Privaat bezit stimuleert de totale productie (en dus de welvaart) meer dan dat gemeenschappelijk bezit dat zou doen. In deze redenering ligt een belangrijk motief voor overheden om zich uit de markt 'terug te trekken'.

Een tweede belangrijke lijn vanuit de welvaart-economische theorie is gebouwd rondom het zogeheten theorema van Coase (Lazonick, 2002) waarin wordt gesteld dat partijen die met externe effecten¹ worden geconfronteerd, door onderhandeling altijd tot de meest economische oplossing komen en dat die oplossing onafhankelijk is van eigendomsverhoudingen wanneer geen transactiekosten in het geding zijn. Het theorema van Coase speelt eveneens een belangrijke rol in de motivatie van overheden om zich uit markten terug te trekken (partijen lossen het immers zelf wel op, of zijn daar althans toe in staat).

Het probleem met het theorema van Coase is dat, zeker in het geval waarbij publieke goederen in het geding zijn, transactiekosten nu juist wel van (toenemende) betekenis zijn. In de nieuwe institutionele economie staat het onderzoek naar het verschijnsel van de transactiekosten dan ook centraal. Allen (1999) definiëert transactiekosten als *the costs establishing and maintaining property rights*. Dit is de brede definitie in lijn met het gedachtegoed van de nieuwe institutionele economie. Allen (1999) geeft ook een engere definitie vanuit het neoklassieke economische denkraam: *the costs resulting from the transfer of property rights*. Transactiekosten leveren op zichzelf geen toegevoegde waarde aan consumenten en zijn dus liever te vermijden. Tegelijkertijd zien we juist bij transacties met complexe goederen, zoals publieke goederen, de transactiekosten oplopen. De vraag is hoe transactiekosten beperkt kunnen worden? Hahnel en Sheeran (2009) laten zien dat een benadering die inzet op het theorema van Coase in de praktijk juist heel vaak leidt tot inefficiëntie en dat daar behalve transactiekosten ook perverse incentives (zoals een beloning voor vervuiling) verantwoordelijk voor zijn. De overheid heeft dus een rol, wellicht tegen wil en dank, bij het beheer van publieke goederen.

¹ Externe effecten zijn niet in de prijs van een geproduceerd goed meegewogen, daarbij kan het gaan om negatieve effecten zoals vervuiling of op positieve effecten zoals een mooi landschap. De externe effecten komen dus ten laste of ten gunste van de maatschappij als geheel.

2.1.4 Functiecombinaties

In dit onderzoek richten we ons op functiecombinaties die gebonden zijn aan het agrarische bedrijf en haar omgeving en die in principe ook grond- of ruimtegebonden zijn. We komen hierbij tot de volgende functionele indeling:

Functies vanuit ruimtecomponent en daar aanwezige ecosystemen:

- drager voor menselijke activiteit
- container van attributen die bij menselijke activiteiten worden gebruikt (nutriënten voor landbouwproductie, grondstoffen voor mijnbouw, biomassa e.d., maar ook van historische informatie, landschapsinformatie)
- regulering van o.a. klimatologische en biofysische processen
- buffer tussen diverse activiteiten / landgebruiksvormen

Functies vanuit landbouwbedrijven:

- productie van 5F (food, feed, fiber, fuel, flowers)
- ondersteuning van landschap, (bio)diversiteit en recreatie
- verschaffen van werkgelegenheid / arbeid
- gebruiken van milieudiensten (meer of minder negatieve externe effecten)

Functies van overheden:

- coördinatie en regie (corrigeren voor externe effecten)
- beheer van gemeenschappelijke eigendomsrechten
- harmoniserende regulering (corrigeren voor externe effecten)
- terugdringen van transactiekosten in de economie

In de praktijk kan een groot aantal activiteiten gecombineerd worden. Landbouwbedrijven leveren goederen en diensten aan de maatschappij in alle categorieën van functies die onlosmakelijk met de primaire productie (de 5F, naar de werkgroep Metaforum Leuven, 2010) zijn verbonden, maar ook milieudiensten en ondersteuning van landschap, biodiversiteit en recreatie. De bedrijven sturen de hoeveelheid en de kwaliteit daarvan vooral via de inrichting van het bedrijfssysteem. De werkgelegenheidsfunctie van landbouwbedrijven kan daarnaast ook worden ingevuld met activiteiten die niet noodzakelijk verband houden met de primaire productie, zoals bijvoorbeeld bieden van zorgvoorzieningen en leveren van groene energie.

De ondersteuning van landschap, biodiversiteit en recreatie beperkt zich niet noodzakelijk tot het eigen bedrijf. Agrarisch gebruik van natuurgebieden, dijken, recreatieterreinen, waterbergingsgebieden etc. komt veelvuldig voor. Ook de ruimtelijke ligging van de bedrijven is van belang. In de nabijheid van steden zijn er door de korte afstanden ruimere mogelijkheden om tegemoet te komen aan de stedelijke vraag/ behoeften. Tenslotte willen we hier wijzen op het schaalaspect bij het combineren van deze functies. De schaal van het bedrijf is belangrijk omdat daar de meeste beslissingen worden genomen over het landgebruik. Bij veel functiecombinaties ontstaat een maatschappelijke meerwaarde pas als een minimaal niveau van voorziening is bereikt. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven in de ecologie door de eisen die populaties van diersoorten stellen aan de leefomgeving. Daar is dan vaak een aaneengesloten geschikt habitat nodig dat meerdere boerenbedrijven omvat. Dit heeft vervolgens belangrijke gevolgen voor de organisatie en financiering van deze combinaties.

Verwante begrippen

In dit hoofdstuk en in de literatuur wordt een diversiteit aan begrippen gebruikt die op elkaar lijken of die vergelijkbare concepten aanduiden. Hieronder wordt een aantal daarvan gedefinieerd om te komen tot een definitie van het begrip functiecombinaties.

- De *handelswaarde* of *marktwaaarde* van een product weerspiegelt relatieve voorkeuren van individuen in het economische verkeer waarbij de handelswaarde een optelsom is van individueel

geuite voorkeuren voor een bepaalde hoeveelheid van het product op een bepaald tijdstip gegeven de vraag- en aanbodverhouding op de markt.

- **Maatschappelijke waarden** zijn de waarden die door mensen worden toegekend: alles wat mensen waarderen, heeft waarde. Mensen kunnen hun waardering langs verschillende wegen en in verschillende hoedanigheden tot uitdrukking brengen: als consument via markttransacties, als kiezer via politieke besluitvorming en als meer of minder betrokken burger via opiniepeilingen of vormen van vrijwillige collectieve actie. Maatschappelijke waarden hoeven niet door iedereen te worden gedeeld. Er kan sprake zijn van alternatieve of zelfs rivaliserende stelsels van maatschappelijke waarden. Waarden die een individu hanteert, kunnen ook inconsequent zijn.
- **Ecosysteemdiensten** zijn te definiëren als: baten die mensen direct of indirect hebben van ecosystemen.
- **Publieke waarden** zijn waarden die breed worden gedragen en waarvan een meerderheid van de bevolking vindt dat deze door de overheid moeten worden gewaarborgd.
- **Publieke goederen en diensten** zijn goederen of diensten met een bepaald publiek belang die vanwege de aanwezigheid van externe effecten zonder een vorm van collectieve actie - al dan niet met behulp van overheidsdwang - niet of onvoldoende worden geleverd. Strikt genomen is het onderscheid tussen een *dienst* en *goed* gelegen in het al dan niet tastbaar zijn. Een dienst is niet tastbaar en bestaat alleen uit geleverde arbeid. Een economisch goed is meestal wel tastbaar, in een ruime definitie omvat de term echter ook 'diensten'. Daarom wordt de term 'goed' (zeker in de Engelstalige literatuur) gebruikt om zowel publieke goederen die tastbaar zijn als publieke diensten die niet tastbaar zijn aan te duiden.
- **Maatschappelijke prestaties** zijn inspanningen gericht op het leveren van publieke diensten of het verminderen van negatieve externe effecten (Westerink et al., 2009).
- **Maatschappelijke diensten** zijn diensten met een maatschappelijk belang. Dat kunnen dus ook diensten in het private circuit zijn (bijvoorbeeld ouderenzorg). In feite vallen hier in principe alle legale diensten onder.
- **Groene en blauwe diensten** zijn diensten op het gebied van natuur- en landschapsbeheer en waterbeheer, die door grondeigenaren en beheerders worden geleverd en waarvoor een financiële vergoeding wordt gegeven. Voorbeelden: aanleg van bemestingsvrije perceelranden, beschikbaar stellen van percelen voor (nood)waterberging. Groene en blauwe diensten zijn per definitie dus ook ecosysteemdiensten (maar niet alle ecosysteemdiensten zijn groene en blauwe diensten).
- **Multifunctionele landbouw**: is volgens de OECD landbouw in essentie multifunctioneel omdat naast voedsel andere producten en diensten automatisch worden geleverd, zoals landschap (Polman et al., 2010).
- **Verbrede landbouw**: is een combinatie van landbouwkundige productie op een bedrijf met andere niet direct landbouwgebonden activiteiten die door de private ondernemer worden uitgevoerd (Veeneklaas et al., 2007).
- **Pluriactiviteit** gaat in op inzet van familiearbeid in verschillende activiteiten op of buiten het boerenbedrijf (Polman et al., 2010).
- **Multifunctioneel** (of meervoudig²) **landgebruik** is een combinatie van landgebruiksfuncties in een gebied. Dit kan in de vorm van verweving (meerdere functies tegelijkertijd in dezelfde ruimte), stapeling (boven elkaar) en opvolging (na elkaar op dezelfde plek) (Haccou et al., 2007, Duineveld en Lengkeek, 2002).

² Het concept meervoudig ruimtegebruik omvat naast deze drie ook intensivering, waarmee een efficiency-verbetering van het ruimtegebruik bedoeld wordt, maar deze vorm laten we binnen deze studie buiten beschouwing.

2.2 Drijvende krachten achter functiecombinaties

2.2.1 Schaarse ruimte in Nederland

Natuurlijke processen die de ruimte vormen (landschapsvormende processen) en in functionele zin veranderen vinden continu plaats. De tijdschaal van de geomorfologie sluit echter niet aan bij die van de humane processen die het landschap mede vormen, de effecten van landschapsvormende processen zijn vaak pas na tientallen, zo niet honderden, of zelfs duizenden jaren zichtbaar, terwijl het menselijke handelen meestal vrijwel direct zichtbaar is (De Pater et al., 2004). Het zal niemand verwonderen dat in Nederland de humane processen domineren in de landschapsvorming. We zijn wereldberoemd om onze polders en waterkeringen. Wij gebruiken de ruimte en het landschap om in een hele reeks menselijke (basis)behoeften te voorzien, een uitgebreid overzicht hiervan is gegeven door Maxneef (1991). Opdam (2009) schetst een keten van vorm \Leftrightarrow functie \Leftrightarrow waarde \Leftrightarrow belang. Hierbij is er een 'natuurlijke' hang naar 'vorm volgt functie' en dat levert een nadrukkelijk spanningsveld op wanneer om wat voor reden dan ook de vorm de dominante functie niet mag volgen (De Pater et al., 2004). Een goed voorbeeld hiervan is de wens vanuit de agrarische sector tot opschaling van landschappelijke structuren, passend bij de moderne bedrijfsvoering (vorm volgt functie). Andere belangen (landschappelijke waarden, cultuurhistorie) vragen echter om vormbehoud. Bij het tegelijkertijd vervullen van meerdere functies kan de gewenste vorm dus conflicteren.

Vanuit ruimtelijk perspectief kan ongetwijfeld de hoge bevolkingsdichtheid in Nederland worden aangewezen als een belangrijke drijvende kracht voor het multifunctioneel gebruik of combineren van functies. Smeets en Blom (2002) hebben drijvende krachten in de groene ruimte geïnventariseerd. Zij komen daarbij tot een indeling in drie categorieën drijvende krachten, namelijk: autonome krachten, mens en samenleving, en veranderde verhouding tussen stad en land. Autonome krachten die op de groene ruimte inwerken, hebben vaak een mondiaal karakter (klimaatverandering, globalisering en technologische ontwikkelingen). In de categorie mens en samenleving vinden we een aantal trends (welvaartstoename, migratie, maatschappelijk verantwoord ondernemen, individualisering) die leiden tot veelzijdige behoeften in de samenleving. De veranderende verhouding tussen stad en land leidt tot andere vormen van sturing waarbij het duidelijk is dat de stad domineert en dat de behoeften van de stad leiden tot een hoge ruimtedruk die noopt tot het innovatief combineren van functies.

Autonome ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, globalisering en technologische ontwikkelingen, hebben vaak een mondiaal karakter en kunnen grote impact hebben op de inrichting van de groene ruimte. Inspelen op deze ontwikkelingen vindt plaats binnen bestaand gebruik waardoor het zoeken naar de meest gunstige functiecombinaties wordt gestimuleerd, bijv. CO₂ vastlegging of waterberging in natuur- en landbouwgebieden. Bij deze categorie ontwikkelingen zijn het vanwege internationale afspraken voornamelijk overheden die het voortouw nemen in stimulering van de functiecombinaties.

In de categorie mens en samenleving spelen een aantal trends die functiecombinaties stimuleren, zoals welvaartstoename, en maatschappelijk verantwoord ondernemen. De toename in welvaart en informatievoorziening zorgt ervoor dat burgers meer gebruik maken van de groene ruimte voor recreatieve doelen en landelijk wonen en daarmee eisen gaan stellen aan de in hun ogen publieke ruimte en functies daarvan. Ook dit leidt tot meer functiecombinaties, variërend van klompenpaden en boerencampings tot aanpassing van bedrijfsprocessen in het kader van duurzaamheid of dierenwelzijn en certificering.

De derde categorie veranderende stad-land relaties, maakt dat enerzijds de stad zich meer realiseert dat het afhankelijk is van het ommeland voor essentiële behoeften van de stadsbewoners, zoals voedsel, drinkwater en recreatieruimte, en daar in toenemende mate bereid voor is te betalen. Veel gebieden zijn afgelopen decennia in hoog tempo verstedelijkt. De ruimtedruk rondom deze gebieden is door de behoeften uit de stad sterk toegenomen, waardoor de vraag om innovatieve functiecombinaties is toegenomen.

2.2.2 Motieven van boeren

De drijfveren voor het al dan niet vervullen van verschillende functies vanuit het bedrijf zijn: inkomen, ondernemerschap, persoonlijke motivatie, duurzaamheid, sociale druk (vanuit burens, collega's, streek) en lifestyle. Jongeneel et al. (2008) hebben de redenen waarom boeren voor multifunctionele landbouw kiezen verder uitgewerkt op basis van de uitkomsten van enquêtes op landbouwbedrijven over heel Nederland. Uit deze studie blijkt dat boeren verschillende motieven (kunnen) hebben om wel of niet te kiezen voor functiecombinaties binnen hun bedrijf. Boeren die *ondernemerschap* (in de zin van vrijheid en onafhankelijkheid) hoog waarderen zullen niet gauw kiezen voor huisverkoop en toerisme, want dat beperkt hun vrijheid teveel. Wel is er mogelijk een klein positief verband met deelname aan natuurbeheer en het leveren van diensten (in landbouw, productiebedrijven en handel). Die activiteiten worden door deze groep boeren mogelijk beschouwd als een onderdeel van de bedrijfsvoering die de vrijheid en onafhankelijkheid niet belemmeren.

Boeren die hechten aan *grondbezit* staan vaak negatief tegenover multifunctionele landbouwactiviteiten. Dit is het duidelijkst voor agrarisch natuurbeheer: als zij daarvoor contracten sluiten betekent dit in hun ogen dat zij minder vrijheid accepteren in de wijze waarop zij hun percelen beheren. De houding *vertrouwen in de overheid* laat daarentegen een positief verband zien met multifunctionele landbouwactiviteiten. Naarmate boeren meer vertrouwen in de overheid stellen, kiezen ze vaker voor natuurbeheer en toerisme. Deze activiteiten zijn afhankelijk van overheidsregelgeving. Boeren met weinig vertrouwen in de overheid kiezen vaker voor multifunctionele landbouwactiviteiten die dichter aanliggen tegen de private sector zoals huisverkoop en het leveren van diensten.

De houding ten opzichte van *bedrijfsvergroting* is complex en Jongeneel et al. (2008) maken hier een onderscheid in een grondhouding ten opzichte van bedrijfsvergroting en een situatie die zich voordoet wanneer de keuze voor de bedrijfsuitbreidingsstrategie ligt in de sfeer van een traditionele uitbreiding met grond en/of stalcapaciteit. De grondhouding tegenover bedrijfsvergroting heeft een positieve en significante relatie met multifunctionele activiteiten, in het bijzonder met toerisme, natuurbeheer en landbouwkundige diensten, maar een negatieve relatie met huisverkoop. Dit is een te arbeidsintensieve activiteit. Een beoogde bedrijfsvergroting in de toekomst met traditionele middelen heeft een significant negatief effect op het aangaan van functiecombinaties met huisverkoop, natuurbeheer en toerisme. Bedrijven met een strategie van *kostprijsverlaging* zijn weinig actief met multifunctionele activiteiten en helemaal niet met natuurbeheer en toerisme. Om hun kosten te beperken focussen deze bedrijven op hun hoofdactiviteiten en specialiseren en intensiveren ze eerder dan dat ze er een multifunctionele activiteit bijnemen. Ze zijn wel bereid om diensten aan te bieden die in het verlengde van hun bedrijf liggen zoals het inzetten van hun machines en arbeid op andere bedrijven, om de machines efficiënter te gebruiken en kosten te reduceren.

Melkveebedrijven laten een positief verband zien met natuurbeheer, aanbieden van diensten en toerisme. *Akkerbouwbedrijven* hebben een positief verband met het aanbieden van diensten, hetgeen vooral samenhangt met het inzetten van hun machines en arbeid. Specialisatie in de melkveehouderij of akkerbouw heeft een negatief effect op huisverkoop, vanwege het arbeidsintensieve karakter en de relatief lage inkomsten daaruit per uur (Jongeneel et al., 2008).

Ook tussen het hebben van een *nevenberoep* en de deelname in multifunctionele landbouw bestaan positieve en negatieve relaties. Negatief in het bijzonder met het leveren van diensten. Nevenberoep en multifunctionele landbouwactiviteiten zijn beide bedoeld om de bedrijfsinkomsten te vergroten, echter ze concurreren om dezelfde schaars beschikbare tijd van de ondernemer. Agrarisch natuurbeheer is een vorm van minder intensief landgebruik waardoor dit beter past in combinatie met een nevenberoep (Jongeneel et al., 2008). Tabel 2 vat de relatie tussen persoonlijke drijfveren en deelname aan multifunctionele activiteiten samen.

Ook de ruimtelijke component speelt een rol in de motivatie van boeren. Jongeneel et al. (2008) hebben die in hun studie meegenomen en komen tot de conclusie dat landbouwbedrijven in west-Nederland meer aan multifunctionele activiteiten doen dan bedrijven elders in Nederland. Dit komt vooral tot uiting bij de activiteiten natuurbeheer en toerisme en in mindere mate voor diensten in de landbouw. De grotere mate van bereidheid om multifunctionele activiteiten op te nemen zou verklaard kunnen worden uit het feit dat bedrijven in west-Nederland onder druk van verstedelijking eerder genoodzaakt zijn om hun bedrijfsvoering aan te passen. Een positief gevolg daarvan is ook dat er een grote markt is om diensten en producten te verkopen.

Tenslotte hebben Jongeneel et al. (2008) gekeken naar de rol van sociale factoren zoals leeftijd, hoogst genoten opleiding, actieve maatschappelijke participatie en naar het aantal hoofdactiviteiten op het bedrijf. Behalve in algemene zin hebben geen van deze factoren een significante relatie met één van de specifieke multifunctionele activiteiten, met uitzondering van het leveren van diensten. Oudere bedrijfshoofden, of hoger opgeleiden doen daar significant minder aan.

Tabel 2

Houding van boeren ten opzichte van multifunctionele landbouwactiviteiten in relatie tot hun persoonlijke drijfveren of situatie (afgeleid uit Jongeneel et al., 2008).

Drijfveer/situatie	Huisverkoop	Natuurbeheer	Leveren van diensten	Toerisme
Ondernemerschap	-	+	+	--
Grondbezit	0	--	0	-
Vertrouwen in overheid	0	++	0	++
Bedrijfsvergroting	-	++	++	++
Toekomstige expansie	--	--	-	--
Lage kosten	-	--	++	-
Specialisatie	melkveehouderij	++	++	+
	akkerbouw	--	+	+
Nevenberoep	-	++	--	0

Verklaring van de tekens: dubbele plus of min geeft aan dat er een significant effect is. Bij een enkele plus of min is geen significant effect geconstateerd, maar wel een richting (indicatief). Een 0 geeft aan dat er (nagenoeg) geen effect is.

Roest en Schouten (2010) geven een overzicht van de ontwikkeling van verschillende multifunctionele landbouwsectoren per provincie. In tabel 3 zijn de gegevens voor heel Nederland samengevat. Uit dit overzicht is af te leiden dat veruit het grootste aandeel van multifunctioneel activiteiten gericht is op natuurbeheer, echter de inkomsten per bedrijf daaruit zijn relatief gering. Kinderopvang daarentegen is een activiteit die per bedrijf veruit het meeste omzet genereert. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de regionale verschillen.

Tabel 3

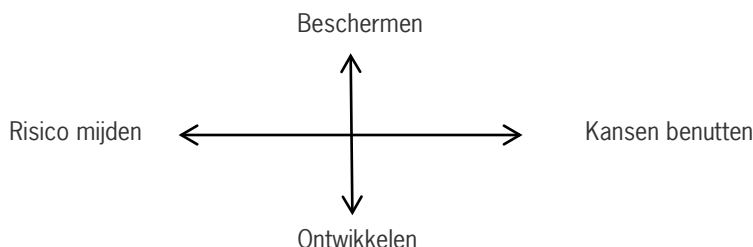
Overzicht van aantal bedrijven en geschatte omzet voor verbrede landbouwsectoren (Roest en Schouten, 2010).

Sector		Aantal bedrijven	Omzetrange	
			per bedrijf (k€)	per sector (M€)
Zorgboerderijen		870	60-85	52-74
Agrarische kinderopvang		64	200-248	13-16
Boerderijverkoop	met winkel	1.400	60-70	88-98
	andere afzetkanalen	850	42-48	35-43
Agrarisch natuurbeheer		13.660	5-7	69-89
Recreatie en toerisme	verblijfsrecreatie	1.340	38-44	51-61
	dagrecreatie	1.444	42-48	55-75
Educatie		500	2-4	1-2

Opmerking: omzetrange en aantal bedrijven zijn niet vermenigvuldigbaar. De meeste bedrijven hebben meerdere verbredingsactiviteiten.

2.2.3 Drijfveren van de overheid

Er wordt de afgelopen tijd in het publieke debat veel gesproken over een ‘terugtrekkende’ overheid (zie bijvoorbeeld Raad van State, 2006; Brandligt, 2010; Drosterij en Peeters, 2011). De discussie is overigens al in de jaren tachtig van de vorige eeuw gestart ten tijde van Reagan en Thatcher (Jeninga, 2008). Dit heeft ook in het Nederlandse ruimtelijke beleid zijn weerslag gehad. De ontwikkelingen zijn daar gegaan van een ruimtelijke functionele toedeling naar een kwalitatieve inbedding van functies (Hartman en de Roo, 2009). De keuzeruimte voor de functioneel-ruimtelijke ontwikkeling zien Hartman en de Roo in vier kwadranten (figuur 2).



Figuur 2

De keuzeruimte voor functioneel-ruimtelijke ontwikkeling volgens Hartman en de Roo (2009).

Het mijden van risico's en het benutten van kansen worden tegenover elkaar geplaatst en als onverenigbare tegenpolen gezien. Er bestaat ook een spanningsveld tussen het behoud van bestaande kwaliteiten en het ontwikkelen van de fysieke ruimte. Dit spanningsveld manifesteert zich vooral aan de randen van monofunctionele gebieden.

Vanuit de overheid zijn verder belangrijke drijfveren: maatschappelijk belang, relatie met (andere) overheidsdoelen (zoals klimaatverandering, verdroging, verstedelijking, schaalvergroting), politieke motieven (inclusief bezuinigingen), lobby vanuit maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

Uit het citaat in paragraaf 2.1 blijkt dat tegenwoordig van het landelijk gebied veel meer verwacht wordt dan voedselproductieruimte. Desondanks blijven agrarische ondernemers belangrijk vanwege hun economische kracht. Het Regeerakkoord VVD-CDA 2010 spreekt van het stimuleren van Nederlandse ondernemers om de marktorientatie, concurrentiekracht, innovatievermogen en duurzaamheid van de agrarische sector en het platteland te versterken. Daarnaast gaat het Regeerakkoord ervan uit dat agrarische ondernemers diensten aan de gemeenschap (bijvoorbeeld beheer van landschap en natuur) en bovenwettelijke maatschappelijke prestaties (o.a. diergezondheid, dierenwelzijn, milieu- en waterbeheer) leveren waarvoor ze beloond worden.

Het leveren van diensten en bovenwettelijke maatschappelijke prestaties aan de gemeenschap biedt agrarische ondernemingen kansen tot het vergroten van hun inkomsten. De functiecombinaties hadden in afgelopen jaren vaak betrekking op maatschappelijke diensten voor natuur, landschap en recreatie in combinatie met landbouw. De laatste tijd zie je ook diverse nieuwe diensten ontstaan, bijvoorbeeld aanbieden van zorg, kinderopvang. De gedachte is dat de agrariër met deze diensten bijdraagt aan een duurzaam platteland door behoud van biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit, en daarnaast bijdraagt aan de maatschappelijke kwaliteit.

2.2.4 Samenwerking tussen agrariërs en andere actoren om functiecombinaties te realiseren

Boeren die op hun bedrijf ruimtelijke functies combineren, leveren daarmee extra producten en diensten. Vaak hebben zij daarvoor extra expertise, materieel en materiaal nodig als input in het proces. Bij het 'produceren' van de extra diensten kan het bovendien gunstig zijn om samen te werken met bijvoorbeeld andere boeren of actoren zoals waterschappen, bedrijven en natuurorganisaties. Tot slot kan worden samengewerkt met afnemers van de extra producten en diensten. In deze paragraaf gaan we in op samenwerking bij het leveren van functiecombinaties. Daarmee bedoelen we geen 'simpele' verkooptransacties, maar daadwerkelijke samenwerking in de totstandkoming van de functiecombinatie.

Aan de voorkant wordt vooral samengewerkt met adviseurs, onderzoekers en collega-boeren die al ervaring hebben met het nieuwe product of dienst. Zij kunnen een rol hebben in het meedenken over de bedrijfsstrategie, de financiering en de ruimtelijke inrichting. De Taskforce Multifunctionele Landbouw houdt zich bezig met kennisuitwisseling en het stimuleren van verbreding³.

Functiecombinaties op het gebied van biodiversiteit, landschap en water zijn vaak effectiever als meerdere boeren in een gebied daaraan meedoen (Westerink et al., 2009). Op die manier kan onderling afgestemd worden over bijvoorbeeld weidevogelbeheer, groenblauwe structuren in het landschap en peilbeheer. Agrarische natuurverenigingen hebben een grote rol in zowel deze ruimtelijke coordinatie, als in uitwisseling van expertise en het gezamenlijk aanvragen van subsidies. Binnen agrarische natuurverenigingen werken boeren in een gebied met elkaar samen. Een deel van de ANV's heeft ook burgerleden. In het buitenland wordt daar met verbazing en bewondering naar gekeken (bijvoorbeeld Franks en McGloin, 2007). Deze inclusieve organisatievorm verhoogt het gemak van contact met andere maatschappelijke partijen en de overheid. Daarmee worden zij ook in toenemende mate een gesprekspartner voor bijvoorbeeld gemeenten, provincies, waterschappen en LTO (Oerlemans et al., 2004) en de laatste tijd ook steeds vaker terreinbeheerders. De samenwerking bij het aanvragen van subsidies ontwikkelt zich momenteel in de richting van collectieve contracten, eerst vanuit het weidevogelbeheer (Slangen et al., 2008), maar inmiddels wordt daar ook met betrekking tot andere diensten over nagedacht. In Midden-Delfland is bijvoorbeeld een 'gebiedsofferte'

³ www.multifunctionelelandbouw.nl

opgesteld voor groenblauwe diensten. Collectieve contracten voor het leveren van ecosysteemdiensten heeft volgens Franks (2011) voordelen zoveel voor de ecologische effectiviteit als de efficiëntie van beleid. Een andere ontwikkelingsrichting is de verbreding van agrarisch natuurbeheer naar agrarisch beheer van natuur- en recreatiegebieden als werkterrein van de agrarische natuurverenigingen. Voor de samenwerking met terreinbeherende organisaties wordt gebruik gemaakt van diverse arrangementen, zoals erfpacht, loonwerk en beheerovereenkomsten.

Agrarische natuurverenigingen zijn niet de enige organisatievorm voor samenwerking tussen boeren in een gebied. Ook gebiedscoöperaties komen op. Deze kunnen samenwerken in het afzetten van producten met een gebiedslabel (volgens Polman et al., 2010), het sluiten van een gebiedskringloop (Vogelzang et al., 2009), het produceren van bio-energie of het aanbieden van andere diensten. Lang niet alle samenwerking wordt overigens geformaliseerd in een organisatievorm. Samenwerking kan ook bijvoorbeeld bestaan uit het naar elkaar doorverwijzen van zorgcliënten.

In gebiedsprocessen op het platteland worden over het algemeen ook agrarische ondernemers of agrarische belangenorganisaties betrokken. Dit kan leiden tot meer functiecombinaties op boerenland. Noorduyt et al. (2004) beschrijven bijvoorbeeld de samenwerking binnen een gebied die heeft geleid tot meer waterconservering door peilverhoging op het land van verschillende boeren.

Samenwerken met de afnemers van de extra producten en diensten is niet altijd eenvoudig. De 'publieke diensten' worden immers genoten zonder dat de 'afnemer' ervoor betaalt. De overheid kan deze rol op zich nemen en het leveren van de diensten bevorderen door voorlichting, begeleiding en subsidies. Maar ook maatschappelijke organisaties zoals lokale IVN-groepen kunnen ondernemers inspireren en ondersteunen bij het ontwikkelen van functiecombinaties, eventueel met overheidssubsidies (Steingröver et al., 2011). Binnen gebieden zijn allerlei samenwerkingsverbanden in opkomst, waarin bijvoorbeeld ook recreatieondernemers deelnemen (zoals in het Groene Woud⁴). 'Gebied' en 'landschap' zijn items waaraan veel burgers, maatschappelijke groepen en bedrijven zich kunnen verbinden⁵. Deze vertalen zich echter vaak niet in een financieel commitment van de 'afnemers' van het landschap ten aanzien van de 'leveranciers' van het landschap. Landschapsveiling⁶ en landschapsfonds (Geerts et al., 2008) zijn voorbeelden van pogingen om dit gat te dichten. Vrijwilligerswerk en re-integratie bieden ook mogelijkheden voor samenwerking in het landschapsbeheer. Soms kan een boer daar zelfs een betaalde dienst van maken in de vorm van het aanbieden van bedrijfsuitjes of zorg.

Er zijn echter ook ruimtelijke functiecombinaties waarvoor de afnemer wel betaalt. Dit zijn vooral de private goederen en diensten. Het energiebedrijf betaalt bijvoorbeeld voor de geleverde wind- of zonneenergie. Vaak gaat de samenwerking ook verder en ondersteunt het energiebedrijf de boer bij de aanleg. Duurzame energie is overigens ook in toenemende mate een basis voor directe samenwerking met burgers. Burgers kunnen bijvoorbeeld financieel participeren in zonnepanelen op daken van agrarische bedrijfsgebouwen⁷.

⁴ www.hetgroenewoud.com

⁵ Zie bijvoorbeeld www.vriendenvanbiesland.nl

⁶ www.landschapsveiling.nl

⁷ Bijvoorbeeld BoerENbuur

3 Functiecombinaties en taakverdelingen tussen overheid en maatschappij

3.1 Veranderingen in beleid

De rol van de overheid in de totstandkoming van functiecombinaties staat niet bij voorbaat vast. Op dit moment vinden discussies plaats over de rol, de omvang van die rol en de taakverdeling tussen verschillende overheidslagen bij diverse onderwerpen. Naast algemene trends, zoals het mondiger worden van de burger, economische crisis, individualisering, regionale bevolkingsdaling, en een verschuiving van besturingsstijlen van 'government' naar 'governance' (zie 3.2.1), zijn er concrete ontwikkelingen gaande, zoals:

- op EU niveau: een nieuw budgettaire periode voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid start vanaf 2013
- op Rijksniveau: een nieuw ministerie, namelijk EL&I, bezuinigingen en een nieuwe Wet Natuur
- op provincieniveau: decentralisatie van beleid en een nieuw bestuursakkoord
- op gemeenteniveau: decentralisatie en herindeling

In dit hoofdstuk zoeken we naar een rol voor de overheid in de totstandkoming van functiecombinaties op agrarische bedrijven, die logisch zou zijn op basis van theorieën uit de bestuurskunde en de economie. Eerst onderzoeken we de algemene verschuiving in stijlen van sturing die in Nederland en Europa is te zien. Daarna geven we handvatten voor het kiezen van instrumenten op basis van de kenmerken van de extra functies, en zoeken naar alternatieve instrumenten bij een kleinere rol voor de overheid. Ook geven we een overzicht van huidig beleid dat van invloed is op functiecombinaties op agrarische bedrijven.

3.2 Rol van overheden

3.2.1 Veranderende rol overheid en markt

Is een andere taakverdeling denkbaar tussen overheid en maatschappij dan nu gebruikelijk? Deze vraag past bij een internationale trend. Wel beschouwd is de overheid 'slechts' een sociale organisatievorm (al is het wel de enige organisatie die uiteindelijk zaken kan afdwingen door wet- en regelgeving inclusief de rechterlijke macht). De rol van de overheid verandert, evenals het denken over de overheid. In deze paragraaf vatten we deze trend samen, om te besluiten met een aantal mogelijke alternatieven voor de traditionele overheidssturing.

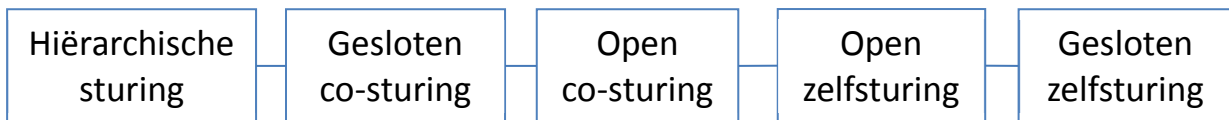
Bressers en Kuks (2001) typeren hedendaagse sturing als multi-level, multi-actor, multi-faceted, multi-instrumental en multi-resource based.

- Multi-level: sturing gebeurt in de regel door meerdere overheidslagen die met elkaar samenwerken.
- Multi-actor: de beleidsarena bestaat uit diverse actoren en netwerken binnen en buiten de overheid.
- Multi-faceted: problemen zijn complex, er zijn diverse visies in omloop op de aard van problemen en oplossingen en de aanpak wordt steeds meer interdisciplinair.
- Multi-instrumental: de overheid maakt gebruik van diverse combinaties van instrumenten, inclusief 'informele' en 'flexibele'.
- Multi-resource based: de overheid maakt gebruik van diverse hulpmiddelen zoals macht, geld, menskracht, kennis, rechten en eigendom om organisaties (inclusief haar eigen diensten) in staat te stellen beleid uit te voeren.

In deze beleidsomgeving is een top-down stijl van sturing niet altijd meer effectief. 'De overheid' bestaat immers niet en is zeker niet de enige die het beleid en de effectiviteit daarvan bepaalt. Door diverse auteurs is dit beschreven als een verschuiving van 'government' naar 'governance' (bijvoorbeeld Hajer et al., 2004), waarbij governance meer coöperatieve, faciliterende, onderhandelende vormen van sturing toevoegt aan de bestaande, meer dwingende en hiërarchische vormen van sturing. 'Governance' is dus inclusief 'government'.

Kooiman (2003) onderscheidt hiërarchische sturing, zelfsturing en co-sturing (figuur 3). In het geval van hiërarchische sturing is sturing een taak die is voorbehouden aan de overheid. Co-sturing betekent dat de overheid en andere actoren samenwerken in het bepalen en realiseren van beleidsdoelen. Zelfsturing houdt in dat groepen mensen zichzelf sturen, zonder noemenswaardige inmenging van de overheid. Arnouts et al. (2011) splitsen co-sturing in gesloten en open co-sturing. Bij gesloten co-sturing nodigt de overheid een beperkt aantal andere actoren uit om mee te sturen. Bij open co-sturing gaat het om open netwerken waarbij in principe iedereen toegang heeft tot de beleidsarena, maar waarbij nog wel de overheid degene is die stuurt.

De laatste decennia zien we een beweging van hiërarchische sturing naar co-sturing en van gesloten naar open co-sturing en zelfsturing (Arnouts et al., 2011). Zelfsturing staat mede in de belangstelling door de 'terugtrekkende overheid'. Die uit zich onder meer in de privatisering van overheidsdiensten en -bedrijven en in deregulering (zie o.a. Göran en Hägg, 1997). Polman en Slangen (2008) en Van Dam et al. (2008) laten hedendaagse Nederlandse voorbeelden van zelfsturing zien. Agrarische natuurverenigingen zijn een veel genoemd voorbeeld van zelfsturing (Selnes, 1999). Het gaat hier echter niet om een vorm van zelfsturing waarbij de overheid afwezig is, maar waar deze voorwaarden schept en op afstand controleert (zie bijvoorbeeld Zwaan et al., 2010). Zelfsturing kan dus ook worden onderscheiden in 'gesloten' (zonder overheid) en 'open' (met een beetje overheid) vormen. Gesloten zelfsturing komt in Nederland eigenlijk niet voor, wellicht met uitzondering van 'vrijplaatsen' waar de overheid zich vrijwel geheel heeft teruggetrokken.



Figuur 3

Continuüm in vormen van sturing van een grote tot een zeer kleine rol van de overheid (gebaseerd op Arnouts et al., 2011).

De genoemde verschuivingen in stijlen van governance zijn ook herkenbaar in een deelgebied: de planologie of de sturing op ruimtegebruik. De planologie is bij uitstek 'multi-level, multi-actor, multi-faceted, multi-instrumental en multi-resource based'. In de planologie is een verschuiving zichtbaar van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie' (Aarts en During, 2006). De planologie is daarmee minder hiërarchisch geworden en heeft meer kenmerken van co-sturing gekregen. In Aalbers et al. (2009) wordt een voorbeeld beschreven van sturing op landgebruik in stadsranden door een stadsregio en haar beleidsnetwerk. Doordat de Nederlandse stadsregio's beperkte macht en financiële middelen hebben, kiest deze regio voor strategieën van 'netwerk governance' in open co-sturing.

De ruimte en het landschap zijn bij uitstek onderwerpen waar burgers zich betrokken bij voelen en waar burgerinitiatief en zelforganisatie opkomen. Aarts en During (2006) pleiten daarom voor meer experimenteerruimte voor zelfsturing. Zij wijzen op het vermogen van burgers om zich te organiseren om hun belangen veilig te stellen. Deze 'lichte gemeenschappen' zijn flexibel, tijdelijk en open. Zij schrijven: *De praktijk laat zien dat mensen over het algemeen graag bereid zijn om mee te denken over mogelijke oplossingen waarin niet alleen verschillende belangen zijn verdisconteerd, maar ook fysieke ordening en*

sociale ordening worden verenigd. Het is daarom raadzaam om direct betrokkenen in een dergelijke situatie het probleem voor te leggen en hen meteen uit te nodigen om mee te denken. Daarmee wordt een goede basis gelegd voor een constructieve relatie gedurende het veranderingsproces. Bovendien krijgen onverwachte, creatieve mogelijkheden hiermee een reële kans, op het juiste moment in het proces.

Het is interessant om te verkennen in hoeverre en op welke manier functiecombinaties zijn te verwezenlijken door middel van open co-sturing, open zelfsturing of zelfs gesloten zelfsturing. Polman et al. (2010) zien bijvoorbeeld mogelijkheden voor het veilig stellen van publieke goederen en diensten via 'nested markets' ofwel ingebedde markten. Zij stellen dat merken gekoppeld aan een gebied ('Vechtdalproducten'), een manier van werken ('Biologisch') of een bepaalde kwaliteit ('Agriturismo') in staat zijn om een betere prijs voor het product of de dienst te realiseren. Het definiëren en organiseren van het merk vraagt een vorm van zelfsturing binnen de groep producenten inclusief in- en uitsluitingsmechanismen. Inderdaad worden in Nederland momenteel pogingen gedaan om via een meerprijs voor het voedselproduct positieve externe effecten te financieren. Voorbeelden zijn de ontwikkelingstrajecten 'weidevogelmelk' (een initiatief van onder meer de Vogelbescherming) en 'zuivelnatuur' (een initiatief van onder meer Courage). Beide initiatieven zijn nog niet op de markt.

Westerink et al. (2011) wijzen ook op de mogelijkheid van andere collectieve vormen van financieren en organiseren van agrarische natuur dan via de overheid. Zij beschrijven een idee voor een grondgebruikersbank, waarbij private en publieke grondeigenaren grond kunnen inbrengen voor het stimuleren van agrarisch natuurbeheer. Bij het verpachten van grond wordt dan voorrang gegeven aan bedrijven die maatschappelijke prestaties leveren. De auteurs stellen dat de overheid condities moet creëren en randvoorwaarden moet stellen zodat privaat initiatief kan functioneren, zelfs al streeft zij naar een kleinere rol in financiering.

3.2.2 Marktfalen als aanknopingspunt voor sturing

Het argument van 'marktfalen' wordt vaak gebruikt om in economische sectoren, zoals de landbouw, overheidsingrijpen te rechtvaardigen (SER 2008). In de literatuur wordt een aantal redenen genoemd voor het optreden van marktfalen, zoals (De Martino 2000; Coase 1960; Göran en Hägg 1997):

- Actoren met marktmacht (imperfecte competitie)
- Externe effecten (positief dan wel negatief)
- Hoge transactiekosten
- Imperfecte informatie
- Free riding

In deze paragraaf onderzoeken we welke kenmerken van functies aanknopingspunten geven voor sturing om functiecombinaties tot stand te brengen op boerenbedrijven. Dat hoeft niet op voorhand overheidssturing te zijn: we gaan er van uit dat collectieve actie nodig is als marktfalen optreedt. We zoeken daarom naar elementen van marktfalen bij functiecombinaties. Begrijpen waarom een functiecombinatie niet vanzelf tot stand komt, geeft immers een aanknopingspunt om te sturen. De vorm van marktfalen gebruiken wij hier als invalshoek om te komen tot een passende *vorm* van sturing.

Analoog met de drie invalshoeken voor het concept functiecombinaties in het vorige hoofdstuk, kijken we nu naar marktfalen bij functiecombinaties vanuit de volgende drie perspectieven:

- Verhandelbaarheid, ofwel de omvang van de benodigde rol van de overheid.
- Ruimtelijkheid en schaal.
- Verbrede landbouw, ofwel het perspectief van de bedrijfsvoering en de keuze van de ondernemer.

We zullen nu voor deze drie perspectieven onderzoeken welke vormen van marktfalen optreden.

Verhandelbaarheid

In het vorige hoofdstuk zijn de extra te realiseren ruimtelijke functies op het boerenbedrijf vooral gezocht in ecosysteemdiensten. De ecosysteemdiensten die worden onderscheiden zijn verspreid over de vier kwadranten private, gemeenschappelijke, club- en publieke goederen en diensten te categoriseren (tabel 4). De private goederen en diensten zijn goed verhandelbaar, omdat het goed mogelijk is om mensen uit te sluiten van consumptie, en er rivaliteit van consumptie bestaat (een geconsumeerd product kan niet ook door een ander worden geconsumeerd). Publieke goederen en diensten zijn slecht verhandelbaar, omdat er geen rivaliteit in en uitsluitbaarheid van consumptie is. Gemeenschappelijke en club goederen en diensten zijn tussenvormen (tabel 4). Hoe slechter een goed of dienst verhandelbaar is, hoe meer collectieve actie nodig is voor de levering van het goed of de dienst. Deze classificatie van goederen en diensten zegt dus iets over de *mate* van sturing die nodig is.

Tabel 4

Ecosysteemdiensten als mogelijke extra functies op boerenbedrijven in de classificatie van goederen en diensten.

	Rivaliteit	Geen rivaliteit
Uitsluitbaar	<u>Private goederen en diensten:</u>	<u>Clubgoederen en diensten:</u>
	Houtige biomassa	Recreatie op Boerenlandpad
	Drinkwater	Zoetwatervis in besloten visvijver
Niet uitsluitbaar	<u>Gemeenschappelijke goederen:</u>	<u>Publieke goederen en diensten:</u>
	Grond- en oppervlaktewater	Agrarische biodiversiteit
	Zoetwatervis in open systeem	Veiligheid (waterberging)

Voor alle vier de kwadranten in tabel 4 is gekeken welke vormen van marktfalen optreden. Bij **publieke goederen en diensten** treden alle vormen van marktfalen in grote mate op. Imperfecte competitie treedt op omdat vragers en aanbieders elkaar niet kunnen vinden. Er zijn geen duidelijke vragers. Er is bovendien onvolledig eigendomsrecht, omdat het eigendom niet goed gedeeld kan worden. Het is bijvoorbeeld niet werkbaar om iedereen een stukje natuur toe te delen. Daarnaast zijn de publieke goederen en diensten locatiegebonden. Bijvoorbeeld voor de afronding van de EHS zijn specifieke stukken grond nodig. Informatie is een groot probleem bij publieke diensten omdat zo weinig bekend is over vraag en aanbod, en deze dus niet makkelijk bij elkaar te brengen zijn. Bovendien zijn de transactiekosten hoog. Zo is het relatief duur en omslachtig om bijvoorbeeld entree te heffen voor het kijken naar weidevogels. In de landbouw *zijn* publieke goederen en diensten bovendien vaak positieve externe effecten van landbouwproductie, zoals een mooi landschap en agrarische biodiversiteit. Tot slot is free riding een groot probleem: grote aantallen mensen profiteren mee van de dienst die wordt geleverd, zonder daarvoor te betalen.

Ook bij **gemeenschappelijke goederen en diensten** is in hoge mate sprake van marktfalen. Imperfecte competitie is zelfs een nog groter probleem dan bij publieke goederen en diensten, omdat concurrentie in zodanige mate optreedt dat dit het risico van het opraken van de bronnen versterkt. Overexploitatie is een levensgroot risico bij gemeenschappelijke goederen en diensten ('tragedy of the commons'; Hardin, 1968), waarbij grote negatieve externe effecten optreden. Het gebrek aan informatie over de aanbodkant, met name de voorraden, is een bedreiging. Berekening gebeurt bij voorbeeld op basis van het gemeenschappelijk goed grondwater. Individuele gebruikers weten echter niet hoe groot de voorraad is en wat een verantwoord of 'eerlijk' niveau van gebruik zou zijn. De transactiekosten bij gemeenschappelijke goederen zijn hoog, omdat afspraken nodig zijn over gebruiksrechten. Bovendien is free riding een groot risico: profiteurs die zich niet aan de afspraken houden, kunnen veel winst maken door het exploiteren van voorraden die het resultaat zijn van in principe goede afspraken over gebruiksrechten.

Zodra het mogelijk is om mensen uit te sluiten van consumptie, neemt het marktfalen af. De **club goederen en diensten** hebben weinig last van imperfecte competitie. Imperfecte informatie is tot op zekere hoogte een probleem, met name omdat het moeilijk is om het vraagniveau vast te stellen. Transactiekosten zijn er wel, maar zijn minder hoog dan voor publieke of gemeenschappelijke goederen. Een boer kan bijvoorbeeld vrij eenvoudig een visclub beginnen op zijn bedrijf. Een boerenlandpad wordt echter al ingewikkelder, want hoe hef je entree? Clubgoederen kunnen zowel negatieve als positieve externe effecten met zich meebrengen. Boerenlandpaden kunnen bijvoorbeeld leiden tot meer recreatie en klandizie in de lokale horeca, maar ook tot versterking van weidevogels. Free riding tot slot is geen item bij club goederen en diensten.

Private goederen en diensten hebben het minste last van marktfalen. Het voornaamste element van marktfalen is het risico op negatieve externe effecten. Positieve externe effecten kunnen er ook zijn, maar die hoeven niet te leiden tot een verminderde levering van het private goed of de dienst. De negatieve externe effecten leiden echter tot verlies of zelfs kosten voor derden. Een voorbeeld is hout uit houtwallen. Een positief effect is het mooie landschap dat het gevolg is van de houtwallen. Het teveel verbossen van een landschap kan echter negatief zijn voor weidevogels.

Een manier om het marktfalen te verminderen en de verhandelbaarheid te vergroten, is dus het veranderen van een goed of dienst, bijvoorbeeld van gemeenschappelijk naar privaat, of van publiek naar club. Dit wordt privatisering genoemd. Schoon kwelwater is een gemeenschappelijk goed, dat privaat wordt zodra het wordt gewonnen en gebottled en verkocht als flesjes drinkwater. Een publiek natuurgebied wordt een clubgoed zodra er een hek omheen wordt gezet en er entree wordt geheven. Privatisering is een manier om markten efficiënter te laten werken, maar leidt altijd tot uitsluiting van mensen van de toegang tot goederen en diensten, waar zij eerder wel recht op hadden. Het 'beter' definiëren van eigendoms- en gebruiksrechten leidt dus ook tot verliezers, die eigenlijk gecompenseerd zouden moeten worden.

Ruimtelijkheid

Meervoudig ruimtegebruik is niet altijd op de schaal van het boerenbedrijf te organiseren. Voor een zinvolle groenblauwe dooradering zijn meerdere boerenbedrijven in een gebied nodig (verweving: zie tabel 5). Meervoudig ruimtegebruik kan ook een taakverdeling inhouden, waarbij opschalen van 'verweving' leidt in het uiterste geval tot 'ouderwetse' functiescheiding. Stapeling, integratie en opeenvolging van functies zijn op kleine schaal weliswaar goed uitvoerbaar op bedrijfsniveau, maar voor bijvoorbeeld effectieve functiecombinaties landbouw – ecologie (integratie) en landbouw - waterberging (opeenvolging) is een grotere schaal gewenst. Samenwerking tussen bedrijven brengt echter transactiekosten met zich mee, en gebrekkige informatie kan een obstakel vormen voor samenwerking. Bij het coördineren van de ruimtelijke verdeling van functiecombinaties komt bovendien de 'marktmacht' van de grondeigenaar naar boven. Er is 'imperfecte competitie' als het gaat om de aanbodkant van grond. Locaties zijn immers niet altijd inwisselbaar als gezocht wordt naar ruimtelijke samenhang of schaalvergroting van functiecombinaties. Het perspectief van ruimte en schaal heeft dus eveneens elementen van marktfalen.

Tabel 5*Verskillende vormen van meervoudig ruimtegebruik.*

Meervoudig ruimtegebruik	Voorbeelden
Verweving	Groenblauwe dooradering Wandelen op boerenland
Stapeling	Daktuinen Kassen op daken
Integratie	Weidevogelgrasland Boeren voor Natuur
Opeenvolging	Waterberging Tijdelijke natuur

Vanuit het perspectief van ruimtelijkheid zien we overigens het tegenovergestelde probleem van free-riding: de 'gedwongen winkelering' door locatiegebondenheid van vraag en aanbod. Op dit moment is het zo dat iedereen die in Nederland belasting betaalt, meebetaalt aan het landschapsbeheer in Laag Holland, terwijl zowel vraag als aanbod in dit geval overwegend regionaal zijn. Regionale afbakening van vraag en aanbod voor de diverse functiecombinaties die denkbaar zijn, is echter buitengewoon complex. Toch zijn regionale markten voor functiecombinaties (nested markets) de moeite waard om te verkennen.

Verbrede landbouw

Vanuit het perspectief van de ondernemer kan een extra functie goed passen in de bedrijfsvoering en een positieve wisselwerking hebben met de productiefunctie. Een windmolen kan bijvoorbeeld zijn energiekosten verlagen. De extra functie kan ook ongunstig zijn voor de bedrijfsvoering, omdat de boer productieruimte moet opgeven of (veel) arbeid moet investeren, zoals bij piekwaterberging (ruimte) of een haag (arbeid) (tabel 6). Echter, soms levert de functiecombinatie de ondernemer wel iets op, maar minder dan het kost. Een FAB-rand (functionele agrobiodiversiteit) kan de plaagdruk verlagen, evenals de kosten van bestrijdingsmiddelen, maar kost ook productieruimte. Een ondernemer zal eerder geneigd zijn om functies te combineren die elkaar versterken, en die gezamenlijk beter kostendekkend zijn dan apart. Een ondernemer met een boerencamping is daardoor wellicht eerder bereid zijn om landschapselementen aan te leggen dan een ondernemer zonder boerencamping.

Tabel 6*Meerwaarde van extra functies voor de bedrijfsvoering.*

Ruimtelijke verbredingsactiviteiten	Voorbeelden
Gunstig voor bedrijfsvoering	Windmolen Boerencamping
Deels ongunstig voor bedrijfsvoering	Akkerrand (FAB maar ook productieverlies) Bodembioologie (korte termijn ongunstig, lange termijn gunstig)
Ongunstig voor bedrijfsvoering	Piekwaterberging Weidevogels

Hoe meer functies gecombineerd worden, hoe hoger echter de transactiekosten. Bovendien gaat het vaak over positieve externaliteiten, met een hoge mate van free riding (veel mensen profiteren mee zonder te betalen). Dat is demotiverend voor een ondernemer. Ook kan bij het opzetten van een nieuwe functiecombinatie sprake zijn van imperfecte informatie in een nieuwe markt. Zowel vraag als aanbod zijn nog

niet helder gearticuleerd, en vragers en aanbieders weten elkaar nog niet altijd te vinden. Bovendien zijn investeringen nodig (in inrichting, materiaal en expertiseontwikkeling) om de extra producten en diensten te kunnen leveren. Zonder aanbod geen vraag en zonder vraag geen aanbod: niet alle ondernemers durven een dergelijke onzekere investering aan. Het perspectief van de bedrijfsvoering levert ons dus ook enkele elementen van marktfalen op.

Tabel 7 vat samen welke elementen van marktfalen we hebben gevonden in de perspectieven verhandelbaarheid, ruimtelijkheid en meerwaarde voor de bedrijfsvoering met betrekking tot functiecombinaties. In de volgende paragraaf maken we de stap van vormen van marktfalen naar passende instrumenten.

Tabel 7

Kenmerken van functiecombinaties en marktfalen.

	Verhandelbaarheid		Ruimtelijkheid/ Schaal	Meerwaarde voor bedrijfsvoering
	Privaat	Club		
	Gemeens	Publiek		
Imperfecte competitie	Laag	Laag	Locatieafhankelijk: grondgebruiksrechten	-
	Hoog	Hoog		
Imperfecte informatie	Laag	Middel	Drempel voor samenwerking	Nieuwe diensten/ markten
	Hoog (aanbod)	Hoog (vraag+ aanbod)		
Transactiekosten	Laag	Middel	Samenwerkings-afhankelijk: hoge transactiekosten	Hoe meer functies, hoe hoger
	Hoog	Hoog		
Externe effecten	Pos/Neg	Pos/Neg	-	Hoe meer positieve externe effecten, hoe meer functiecombinaties, maar negatieve zijn 'aantrekkelijker' voor bedrijf
	Negatief	Positief		
Free riding	Geen	Geen	Regionaliteit vraag en aanbod. Nested markets als tegenpool	Hoe meer free riding, hoe minder motivatie
	Veel	Veel		

3.2.3 Overheidsfalen als aanknopingspunt voor terugtreden

Tegenover het argument van 'marktfalen' kan het argument van 'overheidsfalen' worden geplaatst. Op het bestaan van diverse vormen van overheidsfalen kan worden gewezen om een terugtrekkende overheid te ondersteunen en om marktwerking te propageren. Dollery en Worthington (1996) geven een overzicht van de economische literatuur op dit vlak. Wolf (1979) heeft als eerste een poging ondernomen om naar analogie van de theorie over marktfalen die toen al ver was uitgewerkt een systematisch overzicht te geven van vormen van

overheidsfalen (Dollery en Worthington, 1996). Wolf kwam tot een identificatie van vijf basiscondities voor het optreden van 'niet markt vraag': publiek bewustzijn over tekortkomingen van de markt, politieke organisatie van belangengroepen, populisme, korte termijn denken van politieke actoren en ontkoppeling tussen kosten en baten (micro → enkelen hebben baat, velen betalen de kosten; macro → iedereen heeft baat, een enkeling draait op voor de kosten). Op basis hiervan kwam Wolf met een classificatie van overheidsfalen in vier groepen: privé motieven in de publieke sector (internaliteiten), onbeheersbare kosten, afgeleide externaliteiten (ongewenste neveneffecten), ongewenste distributie-effecten. De theorieën van Wolf hebben verder niet veel navolging gekregen (te weinig verklarend).

Le Grand (1991) lanceerde een alternatieve theorie van overheidsfalen gebaseerd op twee maatstaven van economische efficiency en een niet gedefinieerd gelijkheids criterium. De overheid kan volgens Le Grand op drie manieren interveniëren in sociale en economische activiteiten (Le Grand, 1991), via eigen voorziening, belastingen en subsidies, en regulering. Overheidsinterventie kan vervolgens tot twee vormen van economische inefficiëntie leiden: de allocatieve- en de X-inefficiëntie. Bij allocatieve efficiëntie gaat het om de inzet van de juiste middelen op de juiste plek en bij X-efficiëntie gaat het om perfecte competitie tussen producenten. Bij overheidsinterventie kan (het streven naar) de 'perfecte competitie' bijvoorbeeld worden verstoord door cliëntilisme en 'rent'-zoekend gedrag van belangengroepen. Een inefficiënte besteding van middelen hangt net als bij marktfalen vaak samen met gebrek aan informatie, dat dan bijvoorbeeld leidt tot inefficiënte belastingen en subsidies (teveel of te weinig correctie). Ook het ingebakken korte termijn denken bij politieke partijen draagt bij aan dit type overheidsfalen.

Samenvattend: Een belangrijk argument voor overheden om te interveniëren in markten is gelegen in marktfalen, vooral daar waar publieke goederen in het geding zijn. De rol van de overheid is dan om door de juiste combinatie van maatregelen voor dit falen van de markt te corrigeren en voor producenten een gelijk speelveld (level playing field) te scheppen. Omdat markten tegenwoordig veelal internationaal (globalisering) functioneren en er dus normatief bezien ook vele overheden zouden moeten interveniëren, is het wenselijk dat ze dit geharmoniseerd doen. Dit is echter geen eenvoudige opgave en daar waar de marktcorrecties niet goed worden uitgevoerd spreken we van overheidsfalen. Door de complexiteit van de samenleving, de pluriforme opvattingen, waarden en belangen die in het geding zijn en het gebrek aan kennis daarover is een feilloze overheid een utopie.

3.2.4 Keuze van beleidsinstrumenten

De elementen van marktfalen uit 3.2.2 geven aanknopingspunten voor mogelijke rollen van overheden in het stimuleren van functiecombinaties en instrumenten daarvoor. In grote lijnen zijn de instrumenten van de overheid in vier categorieën te verdelen (zie o.a. Westerink et al., 2009; Westerink et al., 2011):

1. Het instrument van regelgeving (o.a. marktregulering, rechten, voorschriften, verbodsbepalingen, offsetregels).
2. Het financiële instrument (o.a. heffingen, belastingen, subsidies, vergoedingen).
3. Het instrument van informatie (o.a. voorlichting, overtuiging, onderzoek, procesfacilitatie).
4. Zelf doen (o.a. aankoop en beheer).

In de volgende tabel koppelen we deze instrumenten aan elementen van marktfalen. Het 'zelf doen' laten we buiten beschouwing omdat we hier functiecombinaties op boerenbedrijven onderzoeken. In tabel 8 geven we voorbeelden van alternatieve instrumenten voor enkele functiecombinaties.

Tabel 8

Redenen voor marktfalen, bijpassende traditionele instrumenten en alternatieve instrumenten voor sturing.

Redenen voor marktfalen	Bijpassende traditionele instrumenten	Alternatieve instrumenten co- en zelfsturing
1. Actoren met marktmacht (imperfecte competitie)	Coördinatie Regelgeving + financiële compensatie Harmonisatie	Gebiedsofferte
2. Externe effecten (positief dan wel negatief)	Positief: subsidie Negatief: regulering, belasting	Verevening, offset
3. Hoge transactiekosten	Subsidie Privatisering	Organiseren vragers Organiseren aanbieders Organiseren samenwerking tussen vragers en aanbieders
4. Imperfecte informatie	Voorlichting, onderzoek	Open source informatie Procesfacilitatie
5. Free riding	Belasting Verevening	Certificering (nested markets) Gedragscode

Vaak bestaat sturing uit een combinatie van twee of meer instrumenten. Houtige landschapselementen en sloten mogen bijvoorbeeld vaak niet verwijderd worden zonder een aanlegvergunning (instrument van regelgeving), maar voor onderhoud ervan is vaak subsidie mogelijk (het financiële instrument). Voor het bewerkstelligen van ruimtelijke samenhang in landschapselementen en het motiveren van boeren om mee te doen, wordt samenwerking in agrarische natuurverenigingen gestimuleerd (instrument van informatie). Ook de analyse in 3.2.2 en 3.2.3 geeft aanleiding om te denken in arrangementen van meerdere instrumenten, omdat bij veel functiecombinaties sprake is van meerdere elementen van marktfalen / overheidsfalen (zie Braathen, 2007; Benneer en Stavins, 2007). Bij het kiezen van een goede mix van sturingsinstrumenten spelen verschillende overwegingen een rol, zoals

- Bijdrage aan level playing field
- Draagvlak (volledig of gedeeltelijk of tegenstrijdig)
- Uitvoerbaarheid
- Kosten: directe kosten, transactiekosten, druk op overheidsbegroting
- Effectiviteit
- Duurzaamheid
- Interactie tussen de instrumenten
- Externaliteiten van de instrumenten

Idealiter draagt sturing bij aan een *level playing field*, ofwel gelijke kansen op de markt (gelijk speelveld). Het voordeel dat sommigen hebben bij het produceren van negatieve externaliteiten, of het nadeel dat anderen hebben bij het produceren van positieve externaliteiten, moet zoveel mogelijk worden opgeheven. Subsidie zonder tegenprestatie kan een concurrentievoordeel opleveren, en regelgeving een concurrentienadeel, als het geen 'gelijke monniken gelijke kappen' is. Bedrijven die streven naar duurzaamheid, worden geremd door het ontbreken van een level playing field en vragen soms uitdrukkelijk om scherpere regels. Idealiter gelden voor alle producenten in dezelfde markt wereldwijd dezelfde regels. In de praktijk is harmonisatie van regelgeving bijzonder lastig om politieke redenen. Subsidieregelingen, omdat ze vrijwillig zijn, hebben meer mogelijkheden voor maatwerk. Waar het niveau van regelgeving ophoudt, en een bovenwettelijke prestatie wenselijk is, wordt dan vaak subsidie gegeven. Ook voor subsidies wordt echter een vorm van harmonisatie nagestreefd om concurrentievervalsing te voorkomen. Subsidieregelingen in Europese lidstaten moeten daarom een staatssteunprocedure doorlopen bij de Europese Commissie voordat ze worden toegestaan.

Draagvlak voor overheidsingrijpen met betrekking tot een onderwerp en het gekozen instrument zijn van groot belang voor het succes van de sturing. Als in het geval van functiecombinaties onder agrariërs te weinig draagvlak is, heeft zelfs regelgeving kans om te falen. Tegelijk is ook binnen de maatschappij draagvlak nodig bijvoorbeeld voor het investeren in natuur op boerenbedrijven. Maatschappelijk draagvlak vormt de legitimering van het beleid, maar wensen en meningen kunnen binnen de maatschappij enorm verschillen en ook in de loop van de tijd veranderen. Draagvlak is daarom politiek gekleurd.

Sturingsarrangementen moeten *uitvoerbaar* zijn, dit betekent dat de inspanningen en kosten in verhouding staan tot het gestelde doel. Met ruimtelijke opgaven ontstaat hier een spanningsveld, omdat maatwerk vaak effectiever is, maar ook een grote inzet vraagt van de overheid, met bijbehorende bureaucratie en kosten.

Transactiekosten zijn de kosten die gemaakt moeten worden om de transactie te organiseren. In dit geval gaat het dus om de kosten van sturing: het ontwikkelen van het instrument, begeleiden van de uitvoering, administratie en controle of handhaving. Niet alleen de overheid heeft transactiekosten, ook (in het geval van functiecombinaties) de grondgebruiker: bijvoorbeeld de tijdsinvestering voor het invullen van formulieren of de kosten van een accountantsverklaring. Over het algemeen zijn de transactiekosten van regelgeving voor de overheid relatief laag, tenzij handhaving een grote tijdsinvestering vergt. Voor de grondgebruiker zijn de transactiekosten ook relatief laag, maar de regelgeving kan zijn productiekosten verhogen. Financiële instrumenten brengen ook transactiekosten met zich mee. De belasting is een relatief efficiënt instrument als het gaat om transactiekosten. Subsidiereregelingen gaan gepaard met hoge transactiekosten zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de 'begunstigde'. Tussen subsidies bestaan echter wel verschillen. Generieke subsidies, zoals de inkomenssteun van de eerste pijler van het GLB, hebben naar verhouding veel lagere transactiekosten dan specifieke subsidies, zoals de SNL (Subsidiereregeling voor Natuur en Landschap).

Uiteindelijk zijn alle sturingsinstrumenten erop gericht om beslissingen en gedrag van individuen en organisaties te beïnvloeden. De *effectiviteit* van deze beïnvloeding is daarom een belangrijke overweging. Soms zijn voorlichtingscampagnes heel effectief in het beïnvloeden van gedrag, vooral als ze erin slagen de diepere motivatie van mensen aan te spreken of kunnen wijzen op kostenbesparing. Zodra het gewenste gedrag financieel nadeel voor de beoogde actoren met zich mee zal brengen, zijn over het algemeen sterkere instrumenten nodig. In de rede ligt stimuleren of belonen van gewenst gedrag, en het ontmoedigen of bestraffen van ongewenst gedrag. Vanuit deze gedachte ligt regulering (of belasting) meer voor de hand bij het bestrijden van negatieve externe effecten, en subsidiëring meer voor de hand bij het stimuleren van publieke diensten.

Soms is een tijdelijke maatregel voldoende om het gewenste effect te krijgen. Een eenmalige heffing of een tijdelijke subsidie kan dan praktischer zijn dan nieuwe regelgeving. De *duurzaamheid* van de sturing is dus ook een belangrijke afweging.

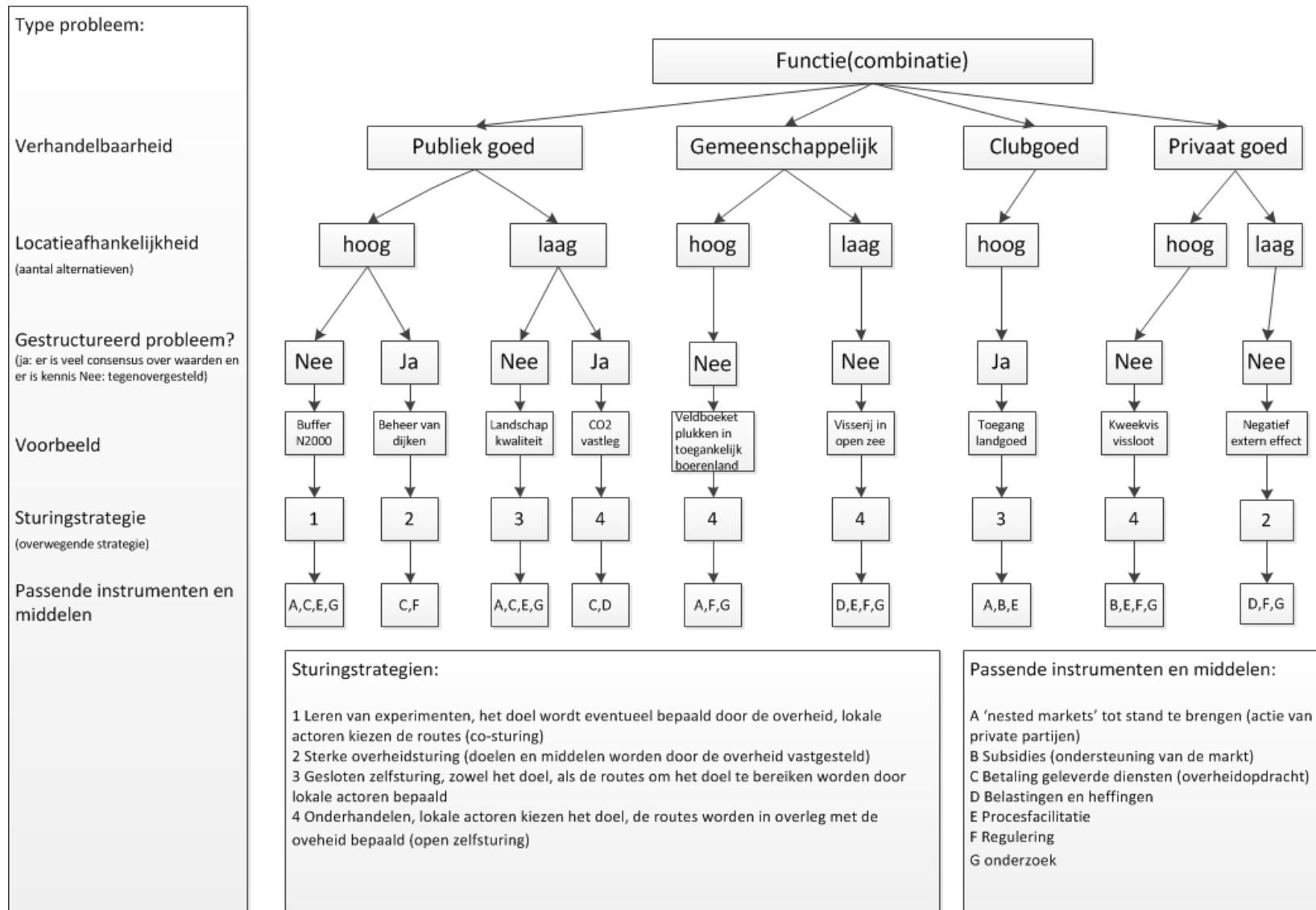
Instrumenten kunnen elkaar versterken of elkaars effectiviteit negatief beïnvloeden. *Interactie tussen de instrumenten* is dus een overweging bij de samenstelling van een arrangement (Braathen, 2007). Daarnaast kunnen instrumenten ook ongewenste bijeffecten hebben: *externaliteiten* (Bennear en Stavins, 2007). In principe heeft het de voorkeur om arrangementen zo simpel mogelijk te houden, en bijvoorbeeld met één instrument meerdere elementen van marktfalen aan te pakken (Bennear en Stavins, 2007). Effectiviteit en uitvoerbaarheid moeten vaak tegen elkaar worden afgewogen.

De complexiteit van de problematiek die achter de functiecombinaties schuil gaat is ook een factor van betekenis voor de afweging van het in te zetten instrumentarium. Hisschemöller (1993) onderscheidt op basis van zijn vier typen beleidsproblemen ook vier bestuurlijke strategieën (zie ook Oosterveld, 1999; Klostermann et al, 2005):

- Beleid als leerproces, passend bij ongestructureerde problemen. De participatie van alle actoren (ook van de overheid) is er hoog.
- Beleid als onderhandelen, passend bij matig gestructureerde problemen waarbij er wel consensus is over de normen, waarden en daaruit voortvloeiende doelen, maar er is kennisgebrek en een verschil van mening over de mogelijke oplossingen en daarvoor in te zetten middelen. De overheidsbemoeienis kan hier beperkt blijven.
- Beleid als pacificeren, voor matig gestructureerde problemen waar de achterliggende waarden en/ of doelen ter discussie staan maar waarbij een compromisoplossing mogelijk is omdat er over beschikbare oplossingsrichtingen voldoende kennis beschikbaar is. De overheid vervult een belangrijke rol in het uitwerken van de oplossingen.
- Beleid als regelen, passend bij een gestructureerd probleem. Een bureaucratische organisatie met veel inbreng van specialisten volstaat. Participatie van burgers wordt minder op prijs gesteld.

In figuur 4 wordt een beslisboom aangereikt voor het kiezen van passende instrumenten voor het stimuleren van functiecombinaties op het boerenbedrijf. In deze figuur zijn negen voorbeelden gegeven van functiecombinaties op het boerenbedrijf of in de visserij (één geval) die verschillen voor wat betreft complexiteit van het probleem, locatieafhankelijkheid en verhandelbaarheid. Bij publieke goederen met een hoge locatieafhankelijkheid kan het bijvoorbeeld gaan om een buffer rond Natura 2000-gebieden. De locaties waar boeren in aanmerking komen om onder deze noemer een functiecombinatie te realiseren liggen vrijwel exact vast en zijn in het verleden door de overheid (op technocratische wijze) vastgelegd. Het beleidsprobleem om rond Natura 2000-gebieden een buffer te vestigen is niet gestructureerd. In veel van de in aanmerking komende gebieden ontbreekt consensus over zowel de doelen (maar een deel van de boeren wil meewerken) als over de in te zetten middelen, bijvoorbeeld al dan niet met aanlegvergunningen. Hier passen experimenten met in beginsel een groot aantal instrumenten. Vanwege de benodigde participatie van alle actoren ligt het gebruik van repressieve middelen (belastingen en regulering) echter minder voor de hand. Met begeleidend onderzoek kunnen begaanbare paden worden verkend.

Een voorbeeld van een locatieafhankelijk publiek goed dat wel een gestructureerd probleem betreft is het beheer van dijken of wegbermen met schapen. Afhankelijk van de situatie betaalt de boer pacht (op de meeste dijken), of ontvangt hij een vergoeding (voor ecologische graasbeheer). In ieder geval is het beheer onderworpen aan stringente regels die de hoofdfunctie van het dijklichaam moeten beschermen.



Figuur 4

Beslisboom voor passende instrumenten bij verschillende functiecombinaties.

Een publieke dienst waarover in de maatschappij een redelijke consensus bestaat en die bovendien op iedere willekeurige plaats gerealiseerd kan worden is CO₂-vastlegging. Er is ruime kennis voorhanden over de werking van het principe en de effecten bij deze indicator, het probleem is gestructureerd. Een sterke overheidsregulering ligt voor de hand. Deze regulering heeft in dit geval al een specifieke vorm gekregen in de vorm van een internationaal offset mechanisme waarbij de vervuilers de heffingen moeten betalen waarmee de CO₂-vastlegging bekostigd wordt. Er is dus een quasi-markt gecreëerd waarbij de actoren zelf bepalen waar ze op de lijn van CO₂-uitstoot tot CO₂-vastlegging willen plaats nemen. De overheden hebben de sleutel in handen voor het functioneren van deze handel, zij bepalen immers hoeveel emissierechten er tegen nultarief in omloop zijn.

Bij gemeenschappelijke goederen bestaan er vrij snel conflicten over eigendom. In Nederland is het eigendomsrecht over grond zo geregeld dat private eigenaren de toegang tot het terrein aan het publiek kunnen ontzeggen. Maar gesteld dat het publiek wel toegang heeft (in Nederland bijvoorbeeld via klompenpaden) dan doet zich de vraag voor of dat publiek ook het recht heeft om bijvoorbeeld bramen te plukken, of een veldboeketje samen te stellen met bloemen uit de berm.

In Nederland zijn vrijwel geen voorbeelden meer te vinden van gemeenschappelijke gronden. Een duidelijk voorbeeld betreft echter nog steeds de visserij op open zee. In de praktijk moeten onderhandelingen over vangstquota in situaties van een dreigende overbevissing een 'tragedy of the commons' (Hardin, 1968) voorkomen.

Het Nederlandse eigendomsrecht maakt het realiseren van clubgoederen betrekkelijk eenvoudig. Het enige probleem is dat het uitsluiten van het publiek niet goedkoop is, er zijn vaak hoge transactiekosten aan verbonden. De overheid kan hier een markt ondersteunende rol spelen.

Bij de productie van private goederen in combinatie met gangbare agrarische productie, kunnen negatieve externe effecten (bijvoorbeeld op het milieu) optreden die ook aan de agrarische productie zelf verbonden kunnen zijn. Dit soort functiecombinaties wordt wellicht eerder gezien als een bedreiging dan als een kans voor boerenbedrijven, maar een feit is dat ze wel bestaan en dat de overheid hier ook regulerend optreedt (tabel 9).

Tabel 9

Voorbeelden van passende instrumenten voor functiecombinaties.

Funcatiecombinatie (met voedselproductie)	Type goed/dienst	Type meervoudig ruimtegebruik	Synergie met bedrijfsvoering	Marktfalen	Sturingsinstrumenten overheid	Vormen van zelfsturing of open co-sturing
Piekwaterberging	Publiek	Opvolging	Nee	Hoge transactiekosten Imperfecte competitie	Subsidiëring of regelgeving met ruime schadevergoeding. Onderzoek naar mogelijke voordelen voor bedrijf	Gebiedsofferte
Weidevogels	Publiek	Integratie	Nee	Imperfecte competitie Positief extern effect Imperfecte informatie	Subsidiëring, onder voorwaarde van ruimtelijke coördinatie	Weidevogelmelk ANVs
Bodemorganische stof/ CO2-vastlegging	Gemeenschappelijk	Integratie	Ja	Imperfecte informatie Positief extern effect Hoge transactiekosten	Voorlichting, Subsidiëring, Offsetregulering	CoPs Handel in CO2-credits
Groenblauwe dooradering	Publiek	Verweving	Deels (FAB)	Imperfecte competitie Positieve externe effecten Hoge transactiekosten	Ruimtelijke coördinatie, RO? Subsidiëring, Voorlichting en onderzoek, Harmoniserende regelgeving	Landschapsfonds, Streekrekening, ANVs, CoPs Vrijwillig landschapsbeheer
Boerencamping	Privaat	Verweving	Ja	Mogelijk negatieve externe effecten	Ruimtelijke ordening, Voorwaardelijke vergunningen	Gedragscode, Certificering
Windmolens (elektriciteit)	Privaat	Stapeling	Ja	Mogelijk negatieve externe effecten (landschap) Negatieve externe effecten in energiemarkt	Ruimtelijke ordening, Subsidiëring, Regelgeving	Certificering
Boerenlandpad	Club	Verweving	Nee	Hoge transactiekosten Imperfecte competitie	Subsidiëring, (stimuleren van) ruimtelijke coördinatie	ANVs, Landschapsfonds, Streekrekening, Sponsoring, Erfdienstbaarheden
Tijdelijke natuur	Publiek	Opvolging	Nee	Hoge transactiekosten	Subsidiëring, Mogelijk maken in RO, Temporele coördinatie	Uitruilmechanisme in gebieden (bijv. Rood voor Groen, Ruimte voor Ruimte)
Kassen op stallen	Privaat	Stapeling	Ja	Imperfecte informatie Negatieve externe effecten	Onderzoek, regelgeving, offset voor emissies, mogelijk maken in RO.	Agroparkconsortium, PPS
Grondwatervoorraad	Gemeenschappelijk	Integratie	Ja	Hoge transactiekosten Negatieve externe effecten	Quota, Onderzoek waterbesparende technieken en rassen, RO	'Marke' voor verdeling gebruiksrechten

3.3 Zelfsturing als einddoel?

Functiecombinaties op agrarische bedrijven zijn geen doel op zich. Het doel, vanuit het perspectief van de overheid, is dat functiecombinaties bijdragen aan maatschappelijke wensen en tegelijkertijd leiden tot aanvullende inkomsten voor de ondernemer. Omdat agrarische bedrijven relatief veel grond bezitten en gebruiken, oefenen zij veel invloed uit op publieke doelen bij natuur, milieu en landschap. Voor zover functiecombinaties (uitgevoerd door particulieren) leiden tot een bijdrage aan publieke doelen, biedt dit mogelijkheden voor de overheid om haar rol te verkleinen.

Wanneer het gaat om particulieren die bijdragen aan publieke diensten kan het gaan om:

- Bedrijven, bijvoorbeeld agrarische bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen serieus nemen;
- Collectieven, bijvoorbeeld Agrarische Natuurverenigingen.
- Ketens, bijvoorbeeld supermarkten of productlabels die hun toeleveranciers stimuleren tot het leveren van maatschappelijke prestaties (zoals koe in de wei).
- Samenleving (civil society), waarin zowel overheid, ondernemers als burgers vertegenwoordigd zijn.

Het ministerie van EL&I wil nu dat particulieren (met name collectieven van boeren) meer invloed krijgen op de ontwikkeling van de gebieden en vraagt van deze particulieren een gebiedsvisie en initiatieven om die gebiedsvisie ook daadwerkelijk vorm te geven. Daarnaast ondersteunt het ministerie ontwikkelingen richting duurzaamheid in de keten. Beide sporen worden vooral ingezet met het instrument van motivatie: door overleg en persuitingen wordt een beroep gedaan op burgers en bedrijven. Het ministerie streeft daarbij naar een meer faciliterende rol.

Meer overlaten aan burgers en bedrijven is echter niet zonder risico. Een verschuiving naar meer (open) zelfsturing gaat gepaard met een gewenningsproces zowel aan de kant van de overheid als bij burgers en bedrijven. Nieuwe vormen moeten worden uitgevonden om taken uit te voeren, die de overheid tot nu toe deed. Nu is nog niet duidelijk wat wel en wat niet wordt overgenomen door 'de maatschappij' en of deze overgang succesvol zal zijn. In deze paragraaf gaan we in op valkuilen van en randvoorwaarden voor meer zelfsturing.

3.3.1 Sturen op zelfsturing

In 'sturen op zelfsturing' zit een innerlijke tegenstrijdigheid. De overheid probeert met morele stimulansen burgers en bedrijven te bewegen om een grotere rol te gaan nemen. Maar of ze dat gaan doen, heeft de overheid niet in de hand. Meer zelfsturing betekent risico nemen en verantwoordelijkheid uit handen geven. Sturen is dan vooral loslaten. Maar in een complexe samenleving als de onze kan de overheid zich nooit helemaal terugtrekken. Gesloten zelfsturing bestaat niet in Nederland (zie paragraaf 3.2.1). Een basis van democratisch gekozen bestuur en rechtspraak zal er altijd zijn. Op sommige onderwerpen kan de overheid geen risico nemen, zoals veiligheid en ernstige bedreigingen voor de volksgezondheid en het milieu. Bovendien zijn er verantwoordelijkheden ten aanzien van internationale verdragen en Europese regelgeving zoals Natura 2000. De overheid moet duidelijk zijn over welke taken zij als haar domein blijft beschouwen en welke wetgeving randvoorwaardelijk is voor initiatieven vanuit de maatschappij.

Tot hoever de overheid zich kan terugtrekken, en welke rol de overheid moet hebben bij meer zelfsturing zijn nu de grote vragen. Om (open) zelfsturing te laten slagen, moet de overheid randvoorwaarden creëren. Eén daarvan is het bewaken van de basis van de democratie, namelijk het opkomen voor de belangen van zwakkeren en minderheden.

3.3.2 Recht van de sterkste?

Meer zelfsturing geeft ruimte aan initiatieven van bedrijven en burgers. In principe zijn de sterkeren (degenen met de meeste middelen in de zin van geld, invloed, juridische kennis, netwerk) daarbij in het voordeel. Het risico bestaat dat zij hun projecten inclusief mogelijke negatieve externaliteiten 'opdringen' aan misschien wel de stille meerderheid, die niet zo goed georganiseerd is. Een boerencamping met disco kan bijvoorbeeld ten koste gaan van rust en landschap waar veel mensen van genieten. Grote ketenpartijen kunnen afdwingen dat boeren duurzamer gaan produceren, maar als zich dat niet vertaalt in de prijs die zij betalen, gaat verduurzaming ten koste van het inkomen van de boeren.

Niet alleen groepen mensen zijn zwakker dan andere groepen, ook sommige belangen zijn 'zachter' dan andere. Als diensten een ondefinieerbare groep ten goede komen, of lasten een ondefinieerbare groep schaden, is belangenbehartiging moeilijk te organiseren (zie ook 3.2.2). Landschap, natuur en milieu behoren tot de 'zachte' onderwerpen die bij meer zelfsturing het risico lopen om tussen wal en schip terecht te komen.

Om te voorkomen dat de sterksten beslissingen nemen ten koste van de zwakkeren, en daarmee waardevolle functiecombinaties verloren gaan die specifiek door zwakkeren in stand gehouden worden, moet de (nationale) overheid spelregels opstellen voor gebiedsontwikkeling. Vereffening is daarvoor een optie, waarbij de sterkeren de zwakkeren betalen (compenseren/vereffenen). Vereffening kan er verder voor zorgen, dat degenen die negatieve externaliteiten produceren (zoals vervuiling), daarvoor betalen; en degenen die last ondervinden van die negatieve externaliteiten, daarvoor gecompenseerd worden. Degenen die positieve externaliteiten produceren (zoals wenselijke functiecombinaties) moeten daarvoor juist betaald krijgen, en degenen die daarvan profiteren, zouden moeten betalen. Voor zo'n systeem zijn spelregels nodig. Binnen een gebied zouden 'rechten' verhandeld kunnen worden, waarmee kosten en baten 'eerlijker' worden verdeeld (zie hier ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.3). Een dergelijk systeem van spelregels en rechten is echter kennisintensief en moet door de wet worden beschermd. Aan het organiseren en handhaven ervan zijn bovendien kosten verbonden.

Een toegankelijke rechterlijke macht is een belangrijke randvoorwaarde voor meer zelfsturing in gebieden. Ook de zwakkeren in een gebied moeten hun recht kunnen halen. Tot nu toe biedt het bestuursrecht mensen de mogelijkheid om voor zichzelf op te komen bij publieke onderwerpen zoals natuur en landschap, omdat de overheid hierover besluit. Bezwaar en beroep bij overheidsprocedures zijn op dit moment toegankelijker en vooral goedkoper dan de gang naar de rechter. Als meer in de private sfeer opgelost moet worden, zullen meer privaatrechtelijke conflicten ontstaan, die voor de rechter moeten komen. Meer zelfsturing werkt alleen als het vangnet van de rechterlijke macht goed functioneert en toegankelijk is.

3.3.3 Organiseren van vraag en aanbod

Het grote probleem van publieke goederen en diensten (zie 3.2.2) is dat vraag en aanbod niet zijn georganiseerd. Bij gemeenschappelijke goederen zijn de aanbieders niet georganiseerd, en bij clubgoederen de vragers. Het beter organiseren van aanbieders en vragers en interactie daartussen, kan de rol van de overheid verkleinen. Regionale of landelijke consumentenorganisaties voor natuur, bijvoorbeeld, zouden dan afspraken kunnen maken met (collectieven van) aanbieders van natuur en landschap over de kwaliteit en omvang van de te leveren diensten en de bijbehorende tegenprestatie. Zolang deze alternatieve organisatievormen er niet zijn, en -met name- de vraag niet is georganiseerd, komen veel functiecombinaties op het boerenbedrijf niet vanzelf tot stand. Er is immers geen betalingsmechanisme voor de geleverde diensten. De overheid zou de ontwikkeling van deze organisatievormen kunnen faciliteren.

Een hindernis voor het organiseren van vraag en aanbod is onduidelijkheid over de aard en omvang van vraag en aanbod, en wie de vragers en aanbieders zijn. De overheid kan faciliteren door onderzoek hiernaar te financieren.

3.3.4 Nested markets

Een manier om publieke goederen en diensten toch verkoopbaar te maken, is ze te koppelen aan een privaat goed door het creëren van een 'nested market' (Polman et al., 2010). Het mooie landschap of de weidevogels worden dan onderdeel van het merk, waardoor een meerprijs voor het product kan worden gevraagd. Het creëren en handhaven van een dergelijk merk vraagt een vorm van sturing binnen een collectief van boeren, verwerkers en afzetkanalen. Een randvoorwaarde is bescherming van het merkenrecht (certificaten, brands) door de overheid.

3.3.5 Randvoorwaarden voor meer zelfsturing

In deze paragraaf is een aantal randvoorwaarden voor meer zelfsturing al gepasseerd, waarbij de overheid een rol heeft:

- Spelregels voor gebiedsontwikkeling
- Spelregels voor vereffening van kosten en baten
- Toegankelijke rechterlijke macht
- Bescherming van het merkenrecht
- Ondersteuning met kennis en onderzoek
- Faciliteren van nieuwe organisatievormen voor vraag en aanbod
- Duidelijkheid over de 'baseline': Europese wetgeving, milieuwetgeving etc.

Er zijn echter meer randvoorwaarden, waarbij de overheid een rol heeft:

- Level playing field: als het leveren van extra diensten concurrentienadeel oplevert, zal een bedrijf er niet aan beginnen. Sturing moet zorgen voor zoveel mogelijk gelijke uitgangsposities binnen een markt, en 'slecht' gedrag mag niet beloond worden.
- Opheffen regelgeving die zelfsturing tegenwerkt: op dit moment is ook de overheid zelf nog niet ingericht op meer zelfsturing. Daarom moet studie gemaakt worden van de ervaringen van pioniers in zelfsturing, om tegenwerkende regelgeving te identificeren. Analyse van deze casussen en de betreffende regelgeving moet uitwijzen of de regelgeving zonder risico kan worden afgeschaft, of dat aanpassing nodig is.

De volgende randvoorwaarden zijn het goed functioneren van de nieuwe, zelfsturende netwerken. Het is niet vanzelfsprekend dat dit altijd goed gaat. De overheid kan wellicht een rol spelen bij het op gang helpen van zelfsturing door ondersteuning bij het ontwikkelen van nieuwe arrangementen en door het verzamelen en verspreiden van ontwikkelde kennis. Randvoorwaarden zijn:

- Goed functionerende netwerken: vragers en aanbieders moeten elkaar kunnen vinden, en vragers en aanbieders moeten zichzelf kunnen organiseren. Bovendien moet er voldoende vertrouwen zijn om open te zijn over behoeftes en wensen, en voldoende belangstelling voor de andere onderhandelingspartij om mee te denken in diens doelstellingen.
- Spelregels over zeggenschap: zeker in complexe netwerken moet duidelijk zijn wie welke toezeggingen kan doen namens welke groep.
- Spelregels over informatie: informatie kan gevoelig en vertrouwelijk zijn, zoals kosteninformatie. Afspraken zijn nodig wie toegang heeft tot welke informatie en hoe vertrouwelijkheid wordt beschermd.

- Spelregels over verdeling van transactiekosten: het zelf in gebieden organiseren van vraag en aanbod vraagt veel overleg en ontwikkeling van nieuwe afspraken en (juridische) arrangementen. Individuen, bedrijven en organisaties zullen daar veel tijd in moeten steken. Wie gaat dat betalen?

3.3.6 Schaal van zelfsturing

Als we constateren dat in Nederland de overheid altijd een rol heeft bij zelfsturing (open zelfsturing), wordt het van belang om te kijken waar de sturing door de overheid ophoudt (het scheppen van randvoorwaarden), en waar de zelfsturing begint. Zelfsturing kan bijvoorbeeld plaatsvinden op het niveau van het individu, het bedrijf, het gebied, de sector of een deel van de keten. Een terugtrekkende overheid kan bijvoorbeeld niet langer op perceelsniveau sturen, maar op bedrijfsniveau. Of niet langer op bedrijfsniveau, maar op de productketen of op het niveau van het gebied via een boerencollectief of een gebiedscoalitie. Het vinden van een passende schaal voor zelfsturing geeft tegelijk aan op welk niveau organisatie van vraag en/ of aanbod nodig is, en geeft aanknopingspunten voor de benodigde organisatievorm. Sturen op de schaal van het boerencollectief vraagt om afspraken voor doelen en resultaten op gebiedsniveau. De overheid zou dan niet meer moeten kijken op het niveau van de bedrijven of de percelen, maar dit overlaten aan zelfsturing binnen het boerencollectief.

De knip tussen overheidssturing en zelfsturing kan ook ergens in de beleidsketen plaatsvinden. Zelfsturing kan plaats vinden ten aanzien van de uitvoering en verantwoording, maar ook het formuleren van maatregelen of zelfs het formuleren van gebiedsdoelen kan door middel van zelfsturing gebeuren. De overheid zou zich dan kunnen beperken tot het beschikbaar stellen van financiële middelen voor algemene doelen zoals 'leefbaarheid' en 'biodiversiteit' - nader in te vullen door de gebieden - en het waarborgen van de 'baseline' aan regelgeving. De overheid kan echter ook geen 'carte blanche' geven aan gebiedscoalities. Controle van de gemaakte afspraken kan niet geheel worden overgedragen.

3.4 Relevant beleid

In deze paragraaf vatten we samen welk huidig beleid relevant is voor het onderwerp functiecombinaties op boerenland. Na beleid van Europa en het Rijk komen de provincies en gemeenten aan bod.

3.4.1 EU: GLB en andere beleidsrichtingen

In 1996 werd in Cork (Ierland) een conferentie georganiseerd over plattelandontwikkeling. Deze conferentie leidde tot een oproep aan Europese beleidsmakers om rurale ontwikkeling hoger op de politieke agenda te zetten. In Cork werden afspraken gemaakt over beleid voor plattelandontwikkeling, milieuvriendelijkere landbouw, en de ontwikkeling van aanvullende en alternatieve activiteiten voor de agrarische bevolking (EU, 1996). In 1997 werd door de Europese Raad uitgesproken dat Europa moet streven naar een multifunctionele, duurzame en concurrerende landbouw. Denken in functiecombinaties past daarmee goed bij doelstellingen van Europa. Functiecombinaties hebben de potentie om het inkomen van de boer te verbeteren, de leefbaarheid op het platteland te vergroten, en publieke diensten (bijvoorbeeld ten aanzien van biodiversiteit) te leveren.

De voornaamste instrumenten van de EU met betrekking tot multifunctionele landbouw maken deel uit van het GLB (Gemeenschappelijk Landbouw Beleid). De landbouwsubsidies van het GLB zijn ondergebracht in een 1^e en een 2^e pijler, waarvan de 2^e het meest relevant is voor functiecombinaties. De 2^e pijler (Plattelandontwikkeling) bestaat uit vier assen (Van Doorn et al., 2011):

- 1^e as: concurrentievermogen landbouw en bosbouw (innovatiebeleid);
- 2^e as: milieu en landschap (o.a. agro-milieu maatregelen);
- 3^e as: verbetering van het leefklimaat en bevordering van diversificatie van de plattelandseconomie; en
- 4^e as: leader, bottom-up aanpak voor plattelandsproblematiek.

De 1^e as en 3^e as zijn vooral interessant voor functiecombinaties met commerciële activiteiten en de 2^e as vooral voor functiecombinaties met publieke diensten. De 4^e as is vooral gericht op het proces, waarbij men initiatieven van onderop wil stimuleren, en is daarmee interessant vanwege het denken over zelfsturing.

Het EU-beleid stimuleert functiecombinaties, maar werpt ook hindernissen op. Stimulansen vanuit het EU-beleid voor functiecombinaties zijn bijvoorbeeld subsidies voor innovaties (commerciële activiteiten, voor zover het gaat om verbrede landbouw) en vergoedingen voor publieke diensten (bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer). Echter, een hindernis in het EU-beleid wat betreft functiecombinaties is bijvoorbeeld de staatssteuntoets bij 2^e-as vergoedingen aan boerenbedrijven.

3.4.2 Rijk: nota's (ideeën), wet- en regelgeving (uitvoering), ruimtelijk beleid

Het kabinet streeft naar uitbreiding van de mogelijkheden voor multifunctionele landbouw, met als doel bij te dragen aan de ontplooiing van agrarische bedrijven, aan hun ondernemerschap en marktperspectief, en aan betere beleidsinformatie en regelgeving. Daarom heeft het Rijk in 2008 een taskforce Multifunctionele landbouw in het leven geroepen (Wieringa, 2011). Doel van de taskforce is: *... een verdubbeling van de economische waarde van multifunctionele landbouw in de periode 2008-2012. Er ontstaan nieuwe levensvatbare ketens van sectoren in de multifunctionele landbouw en bestaande initiatieven worden versterkt. Belemmeringen in de markt worden weggenomen. Wat is er zo speciaal aan multifunctionele landbouw dat er een speciale taskforce voor nodig is? De meeste problemen ontstaan uit het feit dat de multifunctionele landbouw vaak meerdere activiteiten combineert en deze op kleinschalige of integrale basis exploiteert in een omgeving waarin zowel agrarische als 'niet-agrarische' regels gelden. Vaak gaat dit over de locatie en de ruimtelijke ordening, soms is dit meer branchespecifiek...* (website taskforce www.multifunctionelelandbouw.nl)

Ruimtelijke ordening wordt dus door de Taskforce als een complicerende factor gezien voor de ontwikkeling van extra activiteiten op het boerenbedrijf. In de Wro (Wet ruimtelijke ordening) wordt de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten geregeld. Agrarische bedrijven hebben echter vooral te maken met bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau (zie 3.4.4). In de bestemmingsplannen is ook Rijks- en EU-beleid verwerkt, zoals EHS en Natura 2000.

3.4.3 Provincie: Ruimtelijke ordening en natuurbeleid

De belangrijkste aspecten van provinciaal beleid wat betreft functiecombinaties zijn ruimtelijke ordening en natuurbeleid. Budget voor het provinciaal beleid komt onder meer uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

In het kader van decentralisatie is de uitvoering van het natuurbeheer een zaak van de provincie geworden. Zo vindt de aansturing van agrarisch natuurbeheer tegenwoordig plaats vanuit de provincies, en ook de Nationale Landschappen vallen nu onder provinciaal beleid. De decentralisatie van het natuurbeleid is onderdeel van het

bestuursakkoord 2011-2015. Via het ILG is op provinciaal niveau geld beschikbaar voor projecten op het gebied van natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water en sociaaleconomische vitalisering van het landelijk gebied. Het idee achter het ILG was om verschillende budgetten voor verschillende doelen samen te voegen, en zo een integraal budget te creëren met minder 'schotten'. Dit zou een aanpak op meerdere doelen tegelijkertijd moeten vergemakkelijken. Provincies kunnen ook zelf middelen beschikbaar stellen, bijvoorbeeld voor een regeling voor groenblauwe diensten.

In het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) schrijven provincies voor het gehele gebied één of meerdere structuurvisies. Zo'n provinciale structuurvisie is een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie; het geeft aan waar welke functies wenselijk zijn en waar niet. De ruimtelijke strategie in de structuurvisie heeft een termijn van doorgaans 10 à 20 jaar met een doorkijk naar nog langere termijnen. Structuurvisies werken beleidsmatig en juridisch niet vanzelf door naar andere overheden zoals gemeenten. Voor bindende besluiten in de ruimtelijke ordening zijn bestemmingsplannen bedoeld. Een provinciale structuurvisie bindt alleen de provincie zelf. Om doorwerking naar gemeenten te krijgen, moet de provincie de onderwerpen van provinciaal belang opnemen in een provinciale verordening.

Structuurvisies zijn o.a. bedoeld om negatieve externaliteiten (zoals zicht op lelijke gebouwen) te voorkomen. Maar de structuurvisie van Noord-Holland gaat bijvoorbeeld ook over VAB: vrijkomende agrarische bebouwing. Dus, wat te doen met boerderijen en stallen die leeg komen te staan. Zie hiervoor de Leidraad Verbrede Landbouw (RBOI, 2009).

3.4.4 Gemeenten: structuurvisie, bestemmingsplannen, vergunningen

Voor gemeenten zijn functiecombinaties in de landbouw vooral van belang in het kader van haar plattelandsbeleid en ruimtelijke orderingsbeleid. De gemeente bepaalt in bestemmingsplannen welke vormen van ruimtegebruik waar zijn toegestaan. De nevenactiviteiten op boerenbedrijven kunnen nogal verschillen wat betreft omvang. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen (Wieringa, 2011, blz. 15):

- Ondergeschikte of ondersteunende omvang: bijvoorbeeld het incidenteel ontvangen van schoolklassen, of het houden van een open dag. De activiteit valt onder normale agrarisch ondernemerschap, en wordt niet gezien als verbreding of multifunctionele landbouw.
- Nevengeschikte omvang: een activiteit die een opstap biedt naar een neveninkomen. De activiteit kan wel of niet gekoppeld zijn aan de hoofdfunctie, agrarische productie.
- Zelfstandige omvang: de nevenactiviteit kan de omvang krijgen van een tweede zelfstandige activiteit. In bestemmingsplannen wordt veelal de hoofdfunctie vastgelegd. De hoofdfunctie hoeft niet die functie te zijn die het meeste inkomen oplevert. Wat de hoofdfunctie is wordt meer bepaald door de ruimte die deze in beslag neemt (vooral gebouwen en erf).

De belangrijkste belemmeringen voor functiecombinaties door agrarische bedrijven ten aanzien van gemeenten zijn (Schoorlemmer et al., 2006):

- Er staat één functie centraal in het bestemmingsplan, een combinatie van functies wordt niet toegestaan.
- Trage gang van zaken rond vergunningen.
- Onduidelijkheid in regelgeving.
- Rechtsongelijkheid tussen gemeenten (verschillen tussen gemeenten over aanpak problematiek)
- Geen ruimte om te professionaliseren (functiecombinaties worden alleen op kleine schaal toegestaan, uitbreidingen worden tegengegaan uit angst voor oneerlijke concurrentie of overlast).
- Inspraak vertraagt (burens kunnen vrijstellingen aanvechten).
- Gebrek aan kennis bij gemeenteraden, wethouders en ambtenaren (men weet niet goed wat men aan moet met verzoeken voor functiecombinaties).
- Tegenstrijdige plannen (verschillen in planvorming tussen de verschillende overheidslagen).
- Gedogen (gemeenten staan nieuwe functies oogluikend toe, maar kritische burgers kunnen dit aanvechten).

Voorbeelden van gebrek aan kennis, wat betreft functiecombinaties met kleinschalige horeca, worden gegeven door Vader et al. (2010). Zij geven aan de hand van diverse praktijkvoorbeelden aan dat *er beleidsruimte is voor vormen van ondersteunende of kleinschalige horeca en dat deze redelijk gemakkelijk te regelen is in het bestemmingsplan, zonder bestemmingswijziging en soms zelfs procedurevrij*. Echter, veel gemeenteambtenaren behandelen agrarische bedrijven met kleinschalige horeca hetzelfde als bedrijven met een hoofdfunctie horeca. Dit leidt tot onnodig ingewikkelde procedures.

3.4.5 Waterschappen: blauwe diensten

Waterschappen kunnen boerenbedrijven vragen om bij te dragen aan doelen als het vasthouden van water, waterberging en waterkwaliteit⁸. Deze 'blauwe diensten' kunnen bijvoorbeeld geleverd worden in de vorm van verhoging van het peil, het tolereren van periodieke overstroming en het zuiveren van water in helofytenfilters (Van Bommel et al., 2002). Sommige waterschappen hebben regelingen ontwikkeld voor het stimuleren van blauwe diensten, zelfstandig of in samenwerking met de provincie. In het geval van waterberging wordt echter vaak gewerkt met een vergoeding voor planschade.

3.5 Conclusies

De overheid zoekt naar een nieuwe en kleinere rol voor zichzelf, inclusief een nieuwe taakverdeling tussen de overheidslagen. Dit lijkt goed te matchen met burgers en bedrijven die mondiger worden en meer vrijheid en vertrouwen vragen. Voor het onderwerp functiecombinaties op boerenland is gekeken of het te verwachten is dat functiecombinaties op boerenland zonder inmenging van de overheid, dus op vrijwillige basis, tot stand komen. In dit hoofdstuk is onderbouwd dat dit per extra functie kan verschillen, afhankelijk van de kenmerken van het product of de dienst. Producten en diensten waarbij veel marktfalen optreedt, zoals gemeenschappelijke goederen of diensten, vragen om meer sturing. Voor het realiseren van sommige functiecombinaties is een combinatie van beleidsinstrumenten nodig. Verkend is of burgers en bedrijven de benodigde sturing zelf zouden kunnen organiseren. Hiervoor zijn mogelijkheden aangegeven zoals veranderen van publiek naar clubgoederen, maar ook risico's zoals free-riding. De reden waarom de overheid stuurde op bijvoorbeeld meer natuur op boerenbedrijven, is immers dat vraag en aanbod niet eenvoudig bij elkaar te brengen zijn. Het is complex en daarmee lastig over te dragen aan 'de maatschappij'. Voor meer zelfsturing zijn randvoorwaarden nodig, waarin de overheid een rol heeft om deze mede te formuleren. Te denken valt aan het formuleren van spelregels voor goed functionerende netwerken, zeggenschap, beschikbaarheid van informatie en de verdeling van transactiekosten.

Vanuit EU en het Rijk worden functiecombinaties gestimuleerd en de provincies hebben via het ILG een instrument in handen gekregen om meerdere doelen in een gebied tegelijkertijd aan te pakken. Op gemeentelijk niveau is het ruimtelijke orderingsbeleid echter vaak nog ontoereikend.

⁸ Zie http://themas.stowa.nl/Themas/Blauwe_Diensten.aspx?rID=866

4 Ruimtelijk beeld functiecombinaties

In dit hoofdstuk kijken we op basis van bestaande literatuur in hoeverre vraag en aanbod van functiecombinaties op elkaar aansluiten. Na een eerste overzicht van het huidige aanbod van multifunctionele landbouwactiviteiten en de ruimtelijke spreiding daarvan over Nederland (paragraaf 4.1) gaan we na waarom bepaalde combinaties in het ene gebied frequenter voorkomen dan in andere gebieden (paragraaf 4.2). Tot slot kijken we waar er mogelijkheden zijn voor verdere stimulering van functiecombinaties (paragraaf 4.3).

4.1 Ruimtelijk voorkomen van multifunctionele landbouw

Het CBS (2011) houdt de laatste jaren een uitgebreide registratie bij van bedrijven met extra functies (verbredingsactiviteiten). Tabel 10 geeft een overzicht per activiteit en per provincie voor het jaar 2010. Agrarisch natuur- en landschapsbeheer is de extra functie die veruit het meest voorkomt op de bedrijven, koploper daarbij is Friesland, waar 31% van de bedrijven actief is met agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Andere veel voorkomende extra functies zijn: verkoop aan huis, stalling van goederen en dieren, agro-toerisme en loonwerk voor derden. Uit tabel 10 blijkt verder dat 58% van de bedrijven met extra functies daar minder dan 10% van haar totale bruto opbrengsten uit haalt, 30% haalt er tussen 10% en 50% van haar opbrengsten uit en slechts 12% van de bedrijven haalt er meer dan de helft van haar bruto opbrengsten uit. Hoewel agrarisch natuurbeheer de meest voorkomende extra functie is, genereert het maar een betrekkelijk lage omzet (tabel 11). Roest en Schouten (2010) hebben in hun uitgebreide studie de CBS-gegevens van 2009 gevisualiseerd per provincie (figuur 5). Naarmate er in een provincie meer bedrijven multifunctionele activiteiten ontplooiën is de cirkel groter, het relatieve aandeel van de activiteiten wordt weergegeven met verschillende kleuren. Uit figuur 5 blijkt dat de verdeling van bedrijven met multifunctionele activiteiten per provincie sterk verschilt. In Friesland, Noord- en Zuid-Holland doen veel bedrijven aan agrarisch natuurbeheer. In Zeeland zijn er daarentegen meer extra functies in de vorm van recreatie, terwijl in Noord-Brabant en Limburg verkoop van producten hoog scoort.

Roest en Jager (2011) hebben gekeken naar de deelname aan extra functies per sector. Van alle landbouwbedrijven heeft 13% één of meerdere multifunctionele landbouwactiviteiten (tabel 12). Deze bedrijven gebruiken samen 19% van het totale aantal hectares landbouwgrond. Het percentage van de bedrijven dat multifunctionele activiteiten ontplooit, verschilt sterk per sector. In de melkveehouderij was dit in 2009 20% van de bedrijven, in de akkerbouw 10% van de bedrijven en in de glastuinbouw slechts 2%. Ook op intensieve veehouderijbedrijven is het aandeel met 4% relatief laag.

Tabel 10

Aantal bedrijven met extra functies (verbredingsactiviteit) per provincie en percentage van de opbrengst uit extra functies in 2010 (CBS, 2011).

	Landbouwbedrijven	Extra functie (ruimtelijk = vet gedrukt)										Opbrengst uit extra functies ¹⁾		
		Verkoop aan huis	Stalling van goederen of dieren	Agro-toerisme	Verwerking landbouw-producten	Zorglandbouw	Aqua-cultuur	Loonwerk voor derden	Agrarisch natuur- en landschaps-beheer	Agrarische kinderopvang	Boerderjeducatie	Minder dan 10%	10-50%	Meer dan 50%
Groningen	3.355	122	78	71	52	38	1	337	700	10	36	68	26	6
Friesland	5.749	140	170	211	70	51	-	295	1798	30	36	70	23	7
Drenthe	3.776	125	106	149	40	50	2	254	253	3	27	61	28	11
Overijssel	8.911	236	275	332	91	98	1	338	605	21	58	60	28	12
Flevoland	1.890	66	76	44	63	19	1	189	84	8	23	54	38	8
Gelderland	12.359	487	445	521	147	152	3	541	1120	36	116	58	28	14
Utrecht	2.940	135	246	150	65	45	1	243	675	15	62	58	31	11
Noord-Holland	5.017	227	309	250	134	101	1	401	717	15	63	53	34	13
Zuid-Holland	7.246	293	320	222	178	85	1	471	940	10	88	56	33	11
Zeeland	3.241	240	212	298	70	31	6	314	251	6	13	48	38	14
Noord-Brabant	12.902	572	506	393	136	141	6	474	347	21	103	53	30	17
Limburg	4.938	400	181	191	77	54	1	193	432	9	21	49	34	17
Nederland	72.324	3043	2924	2832	1123	865	24	4050	7922	184	646	58	30	12

¹⁾ Percentage opbrengst uit extra functies ten opzichte van de totale bruto opbrengst van het bedrijf (inclusief subsidies).

Tabel 11

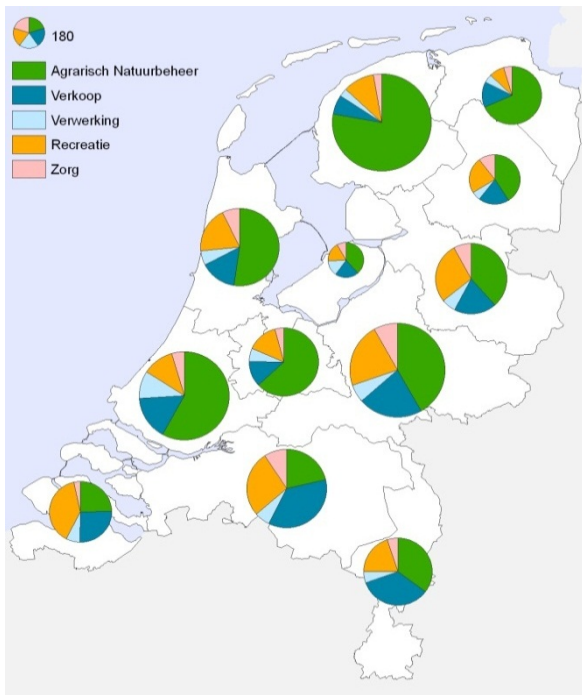
Aantal bedrijven met extra functies en omzet daaruit in mln. euro per provincie en Nederland in 2009, gebaseerd op de CBS-Landbouwtelling (bron: Roest en Schouten, 2010).

	Zorgboerderijen		Boerderijverkoop		Natuurbeheer		Recreatie		Totaal
	aantal	omzet	aantal	omzet	aantal	omzet	aantal	omzet	omzet
Groningen	28	2.0	88	5.1	430	2.5	53	2.3	11.9
Friesland	49	3.5	112	6.5	1363	7.9	180	7.8	25.7
Drenthe	48	3.5	90	5.2	188	1.1	53	2.3	12.1
Overijssel	73	5.3	177	10.2	354	2.1	256	11.1	28.7
Flevoland	18	1.3	48	2.8	84	0.5	38	1.7	6.3
Gelderland	132	9.6	355	20.5	678	3.9	361	15.7	49.7
Utrecht	36	2.6	103	5.9	534	3.1	120	5.2	16.8
Noord-Holland	83	6.0	179	10.3	631	3.6	228	9.9	29.8
Zuid-Holland	65	4.7	219	12.6	796	4.6	151	6.6	28.5
Zeeland	24	1.7	177	10.2	169	1.0	268	11.6	24.5
Noord-Brabant	106	7.7	414	23.9	246	1.4	307	13.3	46.3
Limburg	45	3.5	290	16.7	300	1.7	169	7.3	29.2
<i>Nederland</i>	<i>707</i>	<i>51.4</i>	<i>2252</i>	<i>129.9</i>	<i>5773</i>	<i>33.4</i>	<i>2184</i>	<i>94.8</i>	<i>309.5</i>

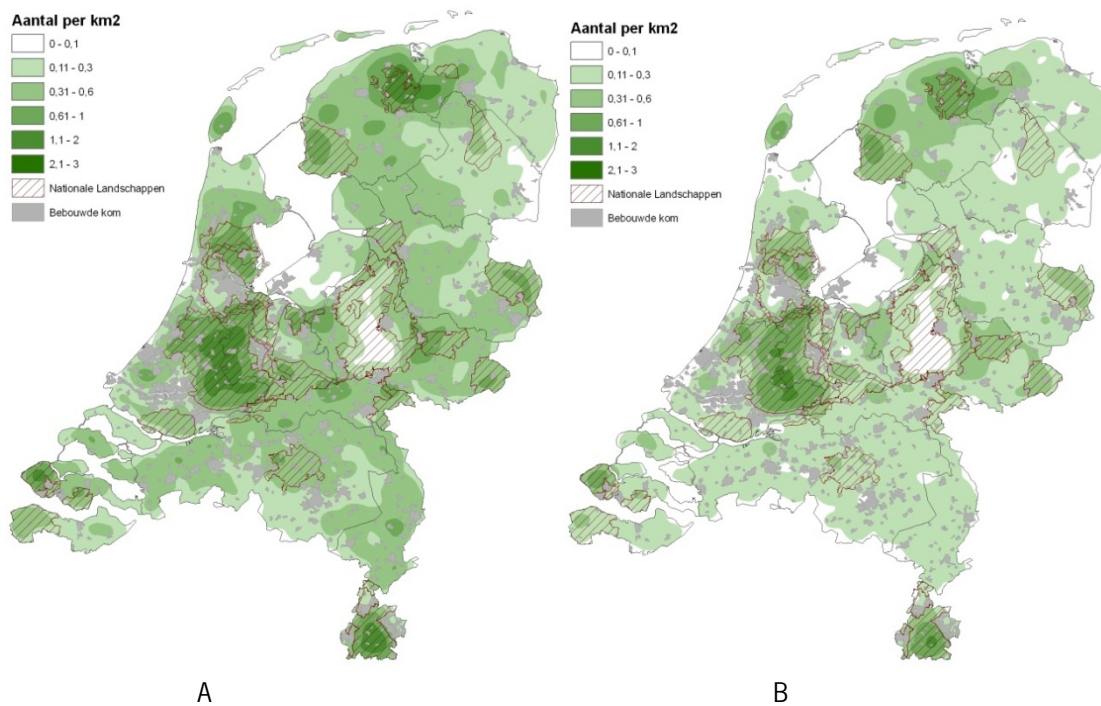
Tabel 12

Overzicht van aantal landbouwbedrijven per sector en bedrijven met multifunctionele landbouwactiviteiten in die sectoren (bron: Roest en Jager, 2011).

		Akkerbouw	Melkvee	Overig graasdieren	Intensief	Overig lamdbouw	Glastuinbouw	Overig tuinbouw	Totaal NL
Totaal	Bedrijven	10.923	18.326	18.797	5.336	7.402	4.464	7.760	73.008
	Oppervlakte in ha	463.350	851.112	248.615	44.496	197.230	12.872	99.806	1.917.480
	Oppervlakte in ha/bedrijf	42	46	13	8	27	3	13	26
	Bedrijfsomvang in nge	628.291	2.014.185	406.644	658.135	640.283	1.770.700	1.311.423	7.429.661
	Intensiteit nge/ha	1.36	2.37	1.64	14.79	3.25	137.56	13.14	3.87
Bedrijven met MFL incl. natuurbeheer	Bedrijven	1.146	3.737	2.361	215	999	101	745	9.304
	Oppervlakte in ha	63.739	199.981	61.817	2.070	33.270	247	9.694	370.818
	Oppervlakte in ha/bedrijf	56	54	26	10	33	2	13	40
	Bedrijfsomvang in nge	84.578	425.869	87.221	22.819	72.810	14.527	82.030	789.853
	Intensiteit nge/ha	1.33	2.13	1.41	11.03	2.19	58.71	8.46	2.13
Bedrijven met MFL excl. natuurbeheer	Bedrijven	748	1.133	1.158	160	698	98	694	4.689
	Oppervlakte in ha	36.339	54.254	28.589	1.162	20.456	239	8.634	149.674
	Oppervlakte in ha/bedrijf	49	48	25	7	29	2	12	32
	Bedrijfsomvang in nge	50.292	119.311	46.737	17.244	48.623	14.326	76.750	373.282
	Intensiteit nge/ha	1.38	2.20	1.63	14.84	2.38	59.94	8.89	2.49
Aandeel (%) van alle MFL bedrijven tov. alle bedrijven	Bedrijven	10	20	13	4	13	2	10	13
	Oppervlakte in ha	14	23	25	5	17	2	10	19
	Bedrijfsomvang in nge	13	21	21	3	11	1	6	11



Figuur 5
 Multifunctionele landbouwactiviteiten per provincie in 2009 (bron: Roest en Schouten, 2010).



Figuur 6
 Dichtheid aan multifunctionele landbouwbedrijven in Nederland (aantal bedrijven per km²) A 2005, B 2009 (bron: Roest en Schouten, 2010).

In figuur 6 is de ontwikkeling van multifunctionele landbouw tussen 2005 en 2009 te zien (Roest en Schouten, 2010). Multifunctionele landbouw blijkt zich vooral in gebieden met nationale landschappen te ontwikkelen. Ook valt op dat het aantal multifunctionele bedrijven tussen 2005 en 2009 duidelijk is teruggelopen. Desondanks is de omzet tussen 2007 en 2009 volgens andere getallen in het rapport van Roest en Schouten (2010) toegenomen van 322 mln in 2007 naar 411 euro in 2009. Alle sectoren vertonen daarbij een groei, behalve agrarisch natuurbeheer waar de omzet terugliep van 90 naar 79 mln euro. De omzet per bedrijf voor agrarisch natuurbeheer is relatief gering. Uit tabel 10 is af te leiden dat de gemiddelde omzet in 2009 voor agrarisch natuurbeheer 5.785 euro was. Een teruggang van 11 mln euro betekent dat er ongeveer 1.900 bedrijven gestopt zouden zijn, ofwel ca. 25% van de bedrijven die in 2005 deelnamen. Het lijkt er dus op dat de waargenomen terugloop in dichtheid aan multifunctionele landbouw in grote mate moet worden toegeschreven aan een mindere deelname aan agrarisch natuurbeheer. Waarschijnlijk is deze verandering het gevolg van wijzigingen in de regelingen voor weidevogelbeheer: de laagdrempelige pakketten zijn geschrapt bij gebrek aan effectiviteit.

Uit het onderzoek van Roest en Schouten (2010) blijkt overigens ook dat het vaststellen van het aantal bedrijven nog niet zo eenvoudig is. Zij komen via de data van het LEI-bedrijveninformatienet tot aanzienlijk hogere aantallen (tabel 3) dan de CBS-Landbouwteiling (tabel 10). Roest et al. (2010) worstelen in hun rapportages dan ook duidelijk met de aantallen multifunctionele landbouwbedrijven in de verschillende databases. Voor agrarisch natuurbeheer komen zij bijvoorbeeld tot de conclusie dat het aantal bedrijven redelijk stabiel is gebleven, maar dat de omzet die behaald is uit deze activiteit met ongeveer 10 mln. euro is gedaald. Zij wijten dit aan lagere vergoedingen per bedrijf uit de beheerpakketten. Uit hun eigen data is echter ook te zien dat de oppervlakte met beheerpakketten onder PSAN is gedaald van 67.149 ha in 2007 naar 61.774 ha in 2009. Het aantal bedrijven die aan agrarisch natuurbeheer doen, fluctueert sterk (dit heeft grote invloed op trends zoals die in figuur 6).

4.2 Relatie vraag en aanbod bij functiecombinaties

Voor een aantal functiecombinaties is onderzocht of aanbod ruimtelijk reageert op de vraag. Kempenaar et al. (2009) hebben met GIS-analyse gekeken naar de relatie tussen landschapstype en nabijheid van stedelijk gebied, en de verspreiding van multifunctionele landbouwsectoren. Figuur 7 laat zien dat de verdeling van multifunctionele bedrijven over verschillende landschapstypen significant verschilt van die van reguliere bedrijven bij recreatie, verkoop en agrarisch natuurbeheer. Alleen bij zorg is de verdeling per landschapstype niet verschillend. Volgens Kempenaar et al. (2009) valt verder op dat:

- in de oudere zeekleipolders en lössontginningen er relatief veel agrarisch natuurbeheer, verkoop en verwerking van producten en recreatie is;
- in de duinontginningen er relatief meer recreatie voorkomt;
- in de middeleeuwse agrarische veenontginningen er relatief veel bedrijven zijn met agrarisch natuurbeheer in vergelijking tot reguliere bedrijven en andere multifunctionele activiteiten;
- in de kampen- en heideontginningen er relatief weinig agrarisch natuurbeheer voorkomt.

De analyse naar de relatie tussen multifunctionele activiteiten en de nabijheid van een stad of dorp laat zien dat:

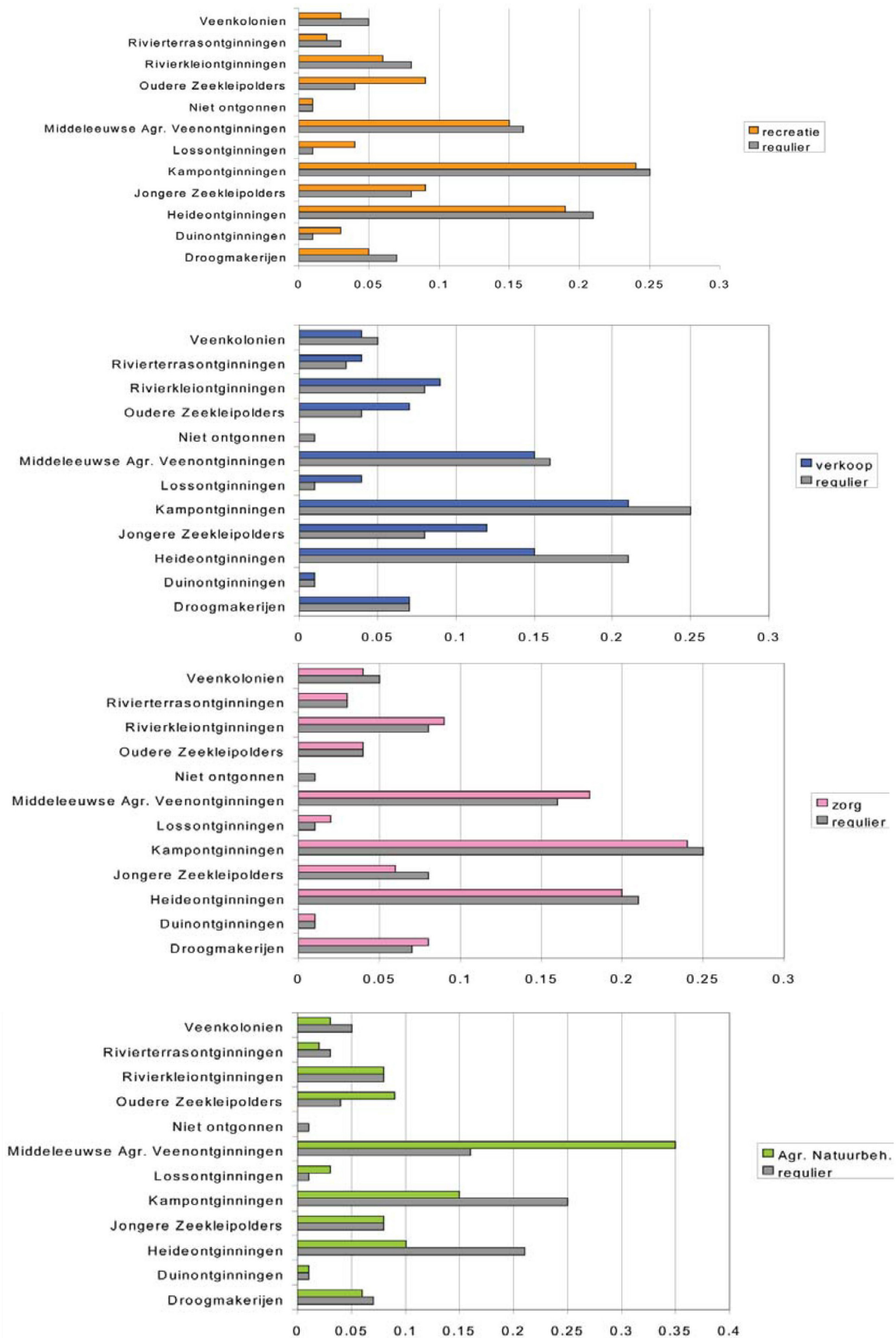
- landbouwbedrijven met recreatieve activiteiten verder van bebouwd gebied liggen dan reguliere landbouwbedrijven; alleen voor de kleinere dorpen (<80 ha bebouwde oppervlakte van de kom van het dorp) is dit niet het geval;
- bedrijven met op verkoop gerichte activiteiten liggen dichterbij bebouwd gebied dan reguliere landbouwbedrijven;
- landbouwbedrijven met zorgactiviteiten liggen over het algemeen dichterbij stedelijk gebied (bebouwde kom groter dan 80 ha) dan reguliere bedrijven.

Deze analyse is niet uitgevoerd voor agrarisch natuurbeheer.

4.3 Ruimtelijk afstemmen van vraag en aanbod

Om functiecombinaties operationeel te maken, zijn vragers en aanbieders nodig. Vragers en aanbieders kunnen ruimtelijk van elkaar gescheiden zijn: de vraag naar publieke diensten als landschap, recreatie en beleving is voornamelijk geconcentreerd in het stedelijk gebied, terwijl de aanbieders zich in het agrarisch landschap daarbuiten bevinden. Uit de GIS analyse (Kempenaar et al., 2010) blijkt dat verschillende multifunctionele activiteiten ieder een eigen verspreidingspatroon laten zien over Nederland. Sommige gebieden hebben een opvallend grote concentratie van bepaalde multifunctionele activiteiten, zoals recreatie op Walcheren en in Zuid-Limburg en zorg in Laag Holland en de Gelderse Vallei. Het aanbod reageert daarmee wel degelijk op de vraag, maar Kempenaar et al. (2009) vermoeden dat ook andere factoren van invloed zijn, zoals de regionale cultuur, de aanwezigheid van voorbeelden van multifunctionele activiteiten op boerenbedrijven en eventuele gebiedsinitiatieven van boerencollectieven.

Het kan ook zijn dat het aanbod niet aansluit bij de vraag, doordat andere diensten worden geleverd of dat diensten op andere locaties worden geleverd dan gevraagd. Dit vraagt om marktontwikkeling met onderhandelingen over vraag en aanbod, resulterend in gebiedsovereenkomsten compleet met financiële verevening (Steingröver et al., 2011). Alhoewel er volop geëxperimenteerd wordt, zijn deze markten nog niet ontwikkeld. Oplossingen en overeenkomsten moeten per definitie regio-specifiek zijn. In een gezamenlijk gebiedsproces kan verkend worden wat de specifieke vraag is (hoeveel landschap, van welke kwaliteit, op welke plek) en hoe zich dat verhoudt tot het aanbod. In het volgende hoofdstuk geven we een aantal voorbeelden van dergelijke gebiedsprocessen.



Figuur 7

Fractieverdeling voor een multifunctionele activiteit uitgezet tegen de fractieverdeling van reguliere bedrijven. Het totaal van alle fracties per multifunctionele activiteit (en voor de reguliere bedrijven) is 1. De fractie per landschapstype geeft aan welk deel (fractie) van het totaal (1) in het betreffende landschapstype ligt. (bron: Kempenaar et al., 2009)

5 Functiecombinaties in de praktijk

5.1 Aanpak casestudies

In de voorgaande hoofdstukken is het onderwerp functiecombinaties op boerenland vooral theoretisch en vanuit de literatuur bekeken. In dit hoofdstuk presenteren we een aantal casestudies om te onderzoeken hoe in de praktijk van gebiedsprocessen gewerkt is aan functiecombinaties, en hoe zich dat verhoudt tot de theorie. De casestudies zijn zo gekozen, dat ze een zekere spreiding vertegenwoordigen in verschillende functies, met zowel verhandelbare als niet verhandelbare goederen en diensten, en met verschillende vormen van sturing (hiërarchische sturing, co-sturing en zelfsturing). Voor de beschrijving van de cases is gebruik gemaakt van diverse bronnen, zoals literatuur, veldwerk, interviews, websites). Bij het merendeel van de cases waren de onderzoekers zelf betrokken.

Om de cases te kunnen vergelijken, is een raamwerk opgesteld voor het verzamelen en presenteren van de informatie:

1. Omschrijving van het gebied
2. Doel en reden casestudy
3. Functies en vormen van sturing
4. Mix van stakeholders
5. Rollen en arrangementen
6. Beoogde effecten en behaalde resultaten
7. Functioneren van zelfsturing
8. Perspectieven binnen het GLB
9. Mogelijke bijdrage aan herijking EHS
10. Conclusies
11. Literatuur

In de nu volgende casebeschrijvingen is deze lijn gevolgd. Iedere casebeschrijving wordt afgesloten met een korte conclusie. In paragraaf 5.3 worden lessen getrokken uit de praktijkvoorbeelden.

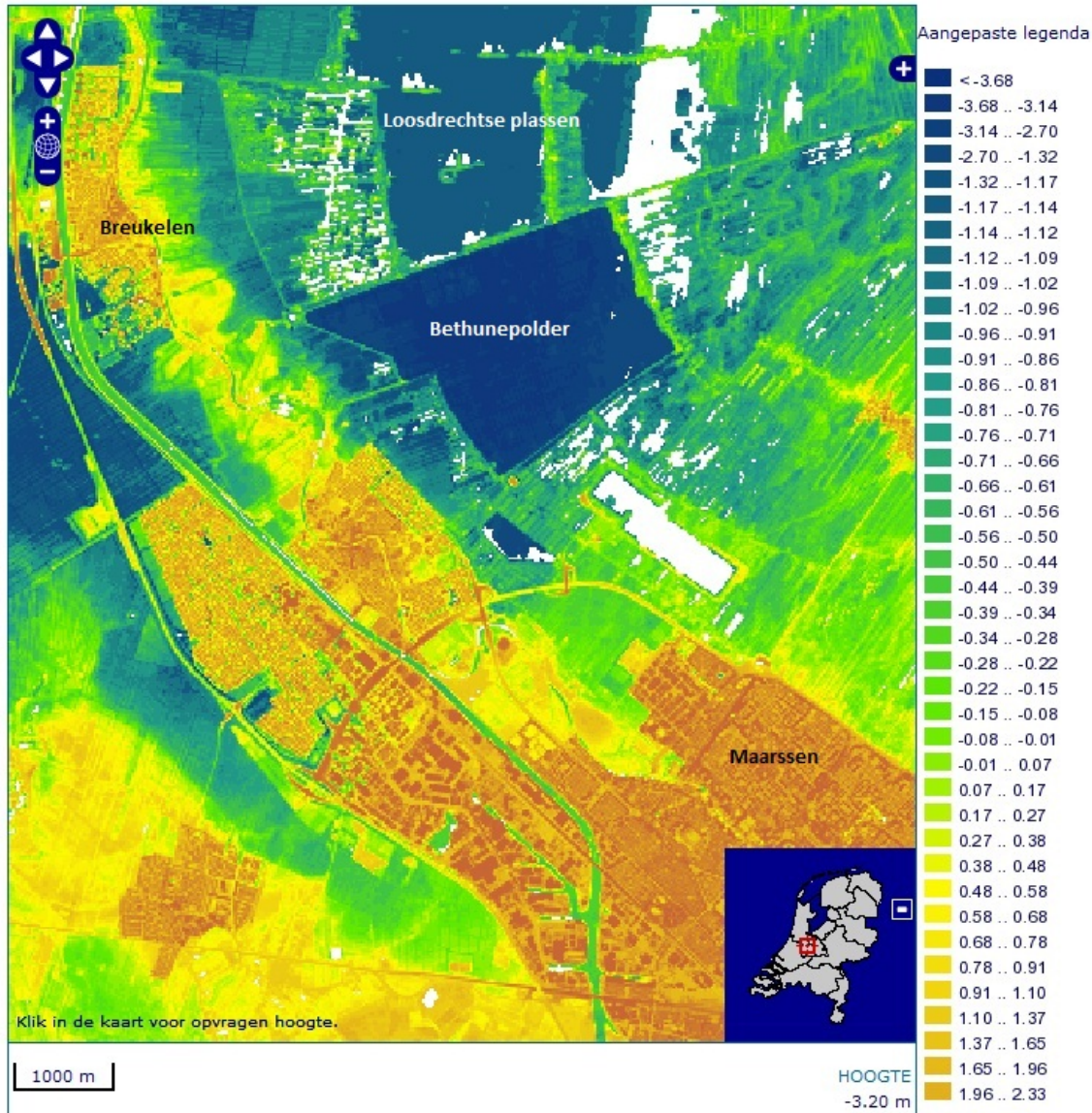
5.2 Casestudies functiecombinaties

5.2.1 De Bethunepolder: landbouw en waterwinning

1. Gebied

De Bethunepolder is een uitgeveende polder ten noorden van Utrecht. Na enkele mislukte pogingen is de polder relatief laat drooggelegd (1880), maar landbouw werd pas goed mogelijk toen de gemeente Amsterdam er drinkwater ging winnen in 1930. De polder ligt namelijk erg laag (figuur 8) en is omringd door plassen en natte natuurgebieden (Loosdrechtse plassen, Maarseveense plassen, Tienhovense plassen). De enorme kweldruk, zowel vanuit deze plassen als vanuit de Utrechtse Heuvelrug, was ooit de reden dat drooglegging niet lukte. Het water heeft zo'n goede kwaliteit en komt in zulke hoeveelheden omhoog, dat ongeveer een derde van de drinkwatervoorziening van Amsterdam ermee kan worden voorzien. De landbouw in de polder wordt sterke beperkingen opgelegd ten bate van de drinkwaterkwaliteit.

De naburige natte natuurgebieden verliezen echter meer water dan goed is voor de natuurdoelen. Daarom is besloten om het peil in de Bethunepolder te verhogen. In de Bethunepolder zelf zijn echter ook natuurdoelen gesteld, omdat de polder deel uitmaakt van de EHS. Daarnaast zijn er recreatiedoelen. De Bethunepolder ligt tegen Maarssen aan en Utrecht is dichtbij (figuur 8).



Figuur 8

Diepe ligging van de Bethunepolder volgens de Algemene Hoogekaart Nederland (bron: www.ahn.nl).

2. Doel en reden casestudie

De Bethunepolder is een interessante casus door de diverse ecosystemendiensten die worden geleverd, waarvan drinkwater de meest in het oog springende is. Het gaat om een voorbeeld van integratie: meerdere functies worden tegelijkertijd op dezelfde plek geleverd. Op het oog matchen de functies water en natuur goed, maar toch bleken ze conflicterend.

In de loop der tijd zijn verschillende sturingsstrategieën toegepast. Na een proces met veel burgerparticipatie (gesloten co-sturing) voor het ontwikkelen van een inrichtingsplan ten bate van de EHS, is door middel van

hiërarchische sturing tot peilverhoging besloten. Dit leidde echter tot zoveel protesten, dat opnieuw tot co-sturing over werd gegaan om tot een nieuw inrichtingsplan te komen.

3. Functies en vormen van sturing

Drinkwaterwinning werkt gunstig uit voor de landbouw. Voor de winning wordt het waterpeil laag gehouden waardoor er veel kwelwater uitstroomt en gewonnen kan worden. Zonder peilverlaging is gangbare landbouw niet of slechts beperkt mogelijk. De natte omstandigheden maken dat echt intensieve landbouw niet mogelijk is. De gemeente Amsterdam houdt graag de landbouw in de polder, waarvoor een laag waterpeil gewenst is en waarmee er voldoende kweldruk blijft om de drinkwaterproductie op peil te houden. De stapeling van de functies landbouw en waterwinning maakt een sterkere zaak tegen eventuele ontpoldering. Door de natte omstandigheden en de kwel zijn de natuurwaarden van sloten en graslanden hoog (weidevogels, bloemrijke graslanden, zeldzame slootvegetatie) en zijn er natuurdoelen gesteld voor de polder, uiteindelijk als onderdeel van de EHS (LNV, 1990) en Natura 2000. In het Convenant Bethunepolder (1997) is door de gemeente Amsterdam, de Staat en provincie Utrecht vervolgens afgesproken dat de grond aangekocht zou worden en in beheer gegeven aan Staatsbosbeheer (noordelijk deel) en Waternet (zuidelijk deel). Het grootste deel van de grond is inmiddels aangekocht. De Natura 2000-doelen betreffen vooral riet- en moerasvogels.

Met bewoners en boeren werd onder regie van de provincie een uitgebreid proces ingegaan om te komen tot een andere inrichting van de Bethunepolder in het kader van het landinrichtingsproject Noorderpark. Dit proces verliep in redelijke harmonie (gesloten co-sturing). In 2007 werd dat proces verstoord door het toevoegen van een doel tot kwelreductie vanuit de omringende natuurgebieden, dat door het hoogheemraadschap op hiërarchische wijze via een peilbesluit werd afgedwongen (tabel 13). Dit leidde tot heftige burgerprotesten, omdat bewoners verwachtten dat hun huizen schade zouden ondervinden van de peilverhoging, en dat het polderlandschap drastisch zou veranderen bij het verdwijnen van de boeren. De in het verleden door de landbouw verlaten percelen zijn dichtgegroeid met riet en bos. De provincie nam vervolgens de regie van het proces over van het samenwerkingsverband 'Noorderpark' en koos opnieuw voor een vorm van co-sturing, waarbij samen met de boeren en bewoners een inrichtingsplan werd uitgewerkt, inclusief een voorstel voor aangepaste peilvakken. De consensus over het inrichtingsplan is vastgelegd in een Verklaring, die ondertekend is door provincie Utrecht, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Gemeente Amsterdam, Staatsbosbeheer, Gemeente Stichtse Vecht en de bewonersverenigingen. De beheerders (Staatsbosbeheer en Waternet) zijn nu in overleg met de boeren over het toekomstige beheer (Van Leerdam, 2011). Eén van de opties is Boeren voor Natuur (zie ook 5.2.6). Als sturingsvorm zou dat richting open zelfsturing gaan. Op dit moment is er, in tegenstelling tot eerdere inrichtingsplannen, weinig aandacht voor recreatie als extra functie. In het beheerplan wordt gesproken over 2-3 recreatieve routes, inclusief een onverhard 'kerkenpad' van Tienhoven tot de Gagelweg.

Tabel 13

Sturingsvorm voor verschillende functiecombinaties in de Bethunepolder met jaartal waarin de functiecombinatie is gestart.

Functie	Hiërarchische sturing	Gesloten co-sturing	Open co-sturing	Open zelfsturing	Gesloten zelfsturing
Drinkwaterwinning	1930				
Natuur in de polder	1990	2000	2010	Toekomst?	
Natuur buiten de polder (kwam er later bij en verstoorde het andere proces)	2007		2010		
Recreatie		2000			

4. Mix van stakeholders

- a. Welke stakeholders waren actief bij proces betrokken?
Boeren, bewoners, Waternet (drinkwaterbedrijf Amsterdam + Hoogheemraadschap AGV), SBB, beheerders van omringende natuurgebieden, provincie Utrecht, DLG, diverse advies- en ingenieursbureaus, onderzoekers.
- b. Welke stakeholder was de trekker?
Rond 2000 was dat de gebiedscommissie Noorderpark (onder regie van de provincie Utrecht), 2008-2010 de provincie Utrecht, nu Staatsbosbeheer en Waternet.
- c. Welke stakeholders waren de vragers?
Gemeente Amsterdam (drinkwater), ministerie van LNV en provincie (natuur)
- d. Welke stakeholders waren de aanbieders?
Boeren, maar ook Staatsbosbeheer en Waternet als grondeigenaren

5. Rollen en arrangementen

De drinkwaterwinning voor Amsterdam is door het wegpompen van water van grote invloed op het mogelijk maken van landbouw in de Bethunepolder. De boeren hebben door hun werkwijze grote invloed op de natuurresultaten en waterkwaliteit (het oppervlaktewater wordt gebruikt voor de drinkwaterwinning). Hoewel deze werkwijze al wel aan banden is gelegd door middel van regelgeving, om vervuiling van het oppervlaktewater te voorkomen. Meerdere keren zijn bestuurlijke overeenkomsten gesloten in relatie tot een inrichtingsplan. Het huidige inrichtingsplan gaat gepaard met een peilbesluit en wordt uitgewerkt tot een beheerplan, waarbij ernaar wordt gestreefd dat de boeren het beheer gaan verzorgen. Het arrangement hiervoor wordt momenteel uitgewerkt; mogelijk wordt het een afspraak volgens de visie Boeren voor Natuur. In dat geval komt er een afspraak op systeem-/bedrijfsniveau dat alleen het gebruik van mest van het eigen bedrijf toestaat. Met dit systeem wordt vervuiling van het water voorkomen en het beheer van natuurelementen bevordert (oogsten van biomassa). Wordt voor een andere beheeroptie gekozen, dan worden op het niveau van percelen en elementen vergoedingen afgesproken op basis van natuurdoelen en bijbehorende beheersmaatregelen. Op dit moment krijgen de boeren vergoedingen in de vorm van een gereduceerde pacht, een vergoeding voor niet spuiten en vergoedingen voor groenblauwe diensten (o.a. onderhoud van slootkanten).

6. Beoogde effecten en behaalde resultaten

Tabel 14

Doelen van functiecombinaties in de Bethunepolder, beoogd (b) en gerealiseerd (r).

Functie	Doelen		
	Economisch	Ecologisch	Maatschappelijk
Drinkwater	r	r	b+r
Natuur binnen de polder	-	b	b
Natuur buiten de polder	-	b	b
Recreatie	r	-	r

De drinkwaterproductie heeft primair een maatschappelijk doel, maar leidt ook tot inkomsten voor de gemeente Amsterdam en tot ecologische waarden in de polder. De natuur binnen de polder is tot nu toe het resultaat van de functiecombinatie landbouw en drinkwaterwinning, die zich uit in extensieve landbouw onder natte omstandigheden. Daardoor is de polder rijk aan weidevogels en zijn de graslanden bloemrijk. De extra natuurfuncties die beoogd zijn met het inrichtingsplan, zijn nog niet gerealiseerd omdat de inrichting en de

aanpassing van het peil nog moeten plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de verdrogingsbestrijding van de omringende natuurgebieden. Recreatie vindt wel plaats, maar er wordt momenteel niet noemenswaardig op gestuurd (tabel 14).

De combinatie drinkwaterwinning - landbouw - natuur bestaat al heel lang. De beoogde inrichting voor andere natuurwaarden in de polder is nog niet uitgevoerd, maar staat gepland voor 2012. De inrichting omvat afplaggen voor nat schraal grasland en uitgraven van brede sloten voor veenontwikkeling.

7. Functioneren van zelfsturing

Een hiërarchische ingreep van het Hoogheemraadschap werd door de bewoners niet gewaardeerd, en geïnterpreteerd als 'onbetrouwbaar' na een lang participatief proces over herinrichting van de polder. Het nieuwe proces onder leiding van de provincie heeft wel tot consensus geleid, maar pas na een lange periode van intensief overleg. De wil van alle partijen om er uit te komen had een zeer gedetailleerd inrichtingsplan als resultaat. De mate van detail is wellicht iets te ver doorgeschoten en een discussie over de maakbaarheid van natuur op deze wijze is vanwege de lieve vrede vermeden.

Waar het ene natuurtype wordt gerealiseerd, kan een ander natuurtype niet langer bestaan. Het verhogen van het peil in de Bethunepolder zal leiden tot meer riet en bos ten koste van graslandwaarden. Er was synergie tussen de belangen van bewoners (uitzicht, woningen), boeren, drinkwaterwinning en huidige natuur- en landschapswaarden, maar er ontstond een conflict over de nieuwe natuurwaarden en de belangen van de natuurgebieden in de omgeving. In de Verklaring Bethunepolder is geprobeerd om tot een compromis te komen.

De gemeente Amsterdam staat voor de vraag naar drinkwater. De provincie treedt op als regelgever van natuur. De bewonersvereniging verwoordt de vraag van bewoners naar een open landschap en een wijds uitzicht. Staatsbosbeheer en Waternet vragen diensten van de boeren in de vorm van landschapsonderhoud.

Op dit moment is zelfsturing niet aan de orde. Bewoners en boeren hebben hun rol in co-sturing met provincie en waterschap moeten bevechten. Als het gaat om het beheer van het gebied, heeft met name Staatsbosbeheer moeite om af te stappen van een hiërarchische benadering van het voorschrijven van natuurdoelen en beheermaatregelen. Waternet zou wel meer verantwoordelijkheid bij de boeren zelf willen neerleggen, maar moet samen met Staatsbosbeheer één beheerplan opstellen voor de polder. Randvoorwaarden voor meer zelfsturing in het beheer zijn duidelijke voorwaarden (in het geval van Boeren voor Natuur het sluiten van de mineralenkringloop) en een financiële vergoeding. Mogelijkheden om bij te sturen op basis van monitoring van de resultaten (en de bedrijfseconomische ontwikkeling) zou de zelfsturing kunnen ondersteunen door het verkleinen van de risico's voor beide partijen.

8. Perspectieven binnen het GLB

Een beroep doen op het Subsiestelsel Natuur-en Landschapsbeheer (SNL) is momenteel niet mogelijk voor de boeren omdat het gebied niet binnen de SNL begrenzing ligt. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de boeren zouden worden uitgekocht, en zij vergoedingen krijgen in verband met het drinkwaterbeheer. Drinkwaterbedrijven zijn ook uitgesloten van natuursubsidies. Nu duidelijk is dat de boeren een rol gaan spelen in het toekomstige beheer, moet het gesprek opnieuw worden aangegaan met de Provincie om het gebied op te nemen in de begrenzing voor SNL.

9. Mogelijke bijdrage aan herijking EHS

De Bethunepolder is uniek: nergens wordt in zo'n klein gebied zoveel drinkwater gewonnen. Maar Nederland heeft meer waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden. Voor een deel zijn dit natuurgebieden, maar in veel gebieden wordt ook aan landbouw gedaan. In dit gebied kan het bevorderen van de waterkwaliteit goed gecombineerd worden met het versterken van natuurwaarden.

10. Conclusie

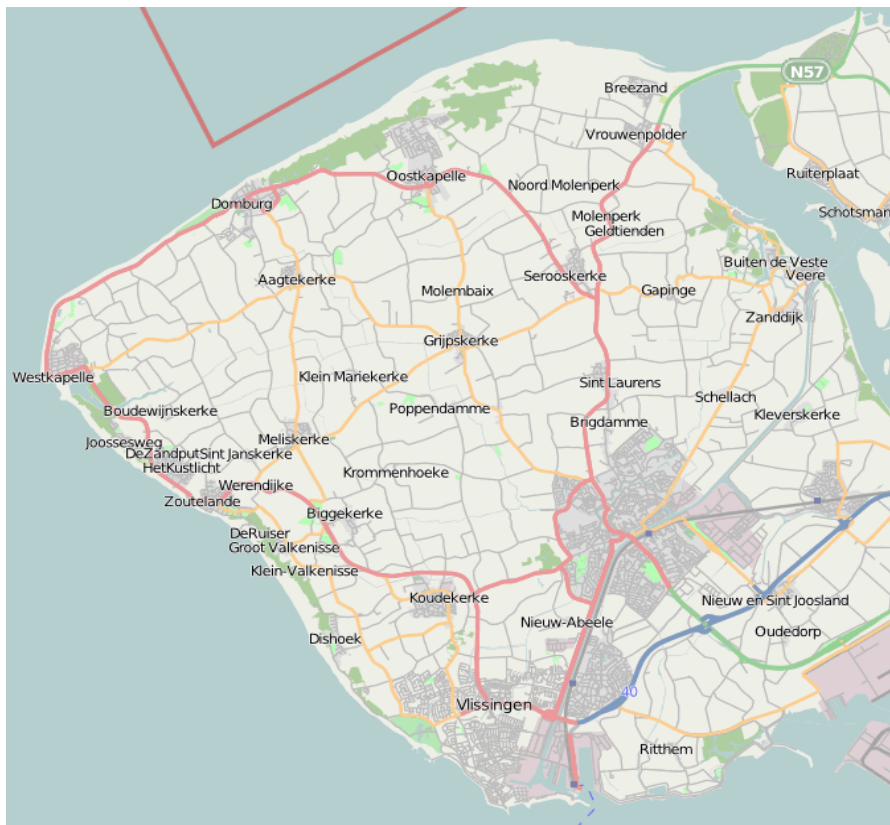
De case laat zien dat drinkwaternatuurbelangen kunnen conflicteren met natuurbelangen en dat drinkwaterbelangen anders kunnen zijn dan waterbeheerbelangen. Drinkwaterwinning en landbouw zijn hier van elkaar afhankelijk en deze combinatie leidt tot natuurwaarden. Op verschillende functies is op verschillende momenten met andere stijlen gestuurd: hiërarchische ingrepen verstoorden de processen van co-sturing.

Effecten van functiecombinaties moeten op verschillende schaalniveaus bekeken worden. Een 'goede' functiecombinatie in de Bethunepolder kan ongewenste effecten hebben op het grotere schaalniveau, namelijk verdroging van de omliggende plassen. Het onder water zetten van de Bethunepolder zou wel het probleem van de Loosdrechtse plassen oplossen, maar op de schaal van Amsterdam zou dit ten koste gaan van de drinkwatervoorziening.

5.2.2 Boerencampings op Walcheren: landbouw, verblijfsrecreatie, verkoop en zorg

1. Gebied

Het landschap op Walcheren is kleinschalig en bestaat uit oude zeeleipolders omringt door een kustzone. De zee heeft een grote rol gespeeld in de ontstaansgeschiedenis van het landschap. De Noordzeekust kent een breed duingebied en mooie stranden. Walcheren is daardoor een aantrekkelijk vakantiegebied dat jaarlijks veel toeristen trekt.



Figuur 9
Walcheren.

De landbouw op Walcheren is van oudsher relatief kleinschalig en is dit ook gebleven. De agrarische sector bestaat uit akkerbouw, melkvee en tuinbouw. De meeste agrariërs hebben neveninkomsten van buiten het bedrijf (part time boeren). Een deel van de agrariërs heeft zijn agrarische bedrijf verbreed, meest richting de toeristische sector, en is afhankelijk van inkomsten uit deze nevenactiviteiten. Door deze verbreding hebben veel kleine bedrijven zich kunnen handhaven. Dit heeft er mede voor gezorgd dat de grondmarkt vast zit, en er voor bedrijven die willen vergroten dus weinig kansen zijn (Kempenaar et al., 2009).

Op Walcheren, vooral in de gemeente Veere (figuur 9), zijn veel minicampings te vinden (170), zowel dichtbij de kust als in het binnenland (Kempenaar et al. (2009). Er vindt ook in verschillende vormen verkoop van producten aan huis plaats. Deze ontwikkeling is gestart in de jaren '70 van de vorige eeuw en heeft in de jaren '80 en '90 een grote vlucht genomen. Ook zijn er zorgboerderijen ontstaan.

De provincie Zeeland en gemeente Veere (qua oppervlakte de grootste gemeente op Walcheren) willen het landschap behouden en zien het behoud van de landbouw daarbij als een onmisbare factor. In het ruimtelijk beleid wordt onder bepaalde voorwaarden ruimte geboden om het aantal staanplaatsen op minicampings te vergroten van 15 tot 25 of zelfs tot 60 plaatsen in combinatie met 5 ha natuurontwikkeling op het bedrijf (Kempenaar et al., 2009).

2. Doel en reden case studie

Doel van deze case is te onderzoeken waarom hier een groot aantal minicampings is ontstaan en wat de rol van de verschillende actoren hierbij was. Ook is er een interessant arrangement van verevening bij uitbreiding van de minicampings toegepast, dat nader wordt beschouwd.

3. Functies en vormen van sturing

Agrarische bedrijf en minicamping: Deze combinatie doet zich veelvuldig voor. Het aantal minicampings die mogen ontwikkelen is aan banden gelegd, en ook het aantal staanplaatsen is aan een maximum gebonden (15). De boeren zijn sturend bij deze functiecombinatie, de rol van de overheid is klein en randvoorwaarden stellend, daarom: open zelfsturing (tabel 15).

Verbetering ruimtelijke kwaliteit door aankleding landschap met landschaps- en cultuurhistorische elementen: Mini-campings mochten uitbreiden van 15 naar 25 staanplaatsen onder voorwaarde van 'verevening' of zelfs naar 60 plaatsen onder voorwaarden van het omzetten van 5 ha van agrarische grond naar natuurgebied. De rol van de overheid is bepalend bij het tot stand komen van landschappelijke kwaliteit als gevolg van de vereveningsregeling. De boeren hebben wel speelruimte voor de manier van invulling (daarom: gesloten co-sturing).

Verkoop lokale producten: Deze verkoop komt vaak voor in combinatie met de minicamping. Ook hier zijn de boeren sturend, de rol van de overheid is klein en voorwaarden stellend (daarom: open zelfsturing).

(Zorgboerderij): In een enkel geval heeft een boer met een winkel en minicamping zijn bedrijf verder verbreed met de dagopvang van gehandicapten. Hij werkt op initiatief van de boer samen met een grote zorginstelling (Philadelphia). De overheid heeft hier grote geen rol gespeeld, maar is wel planologisch flexibel geweest (daarom: open zelfsturing).

Tabel 15

Sturingsvorm voor verschillende functiecombinaties voor boerencampings op Walcheren.

Functiecombinatie	Hiërarchische sturing	Gesloten co-sturing	Open co-sturing	Open zelfsturing	Gesloten zelfsturing
Agrarische bedrijf en minicamping				x	
Verbetering ruimtelijke kwaliteit door aankleding landschap, met landschapselementen en cultuurhistorie		x			
Verkoop lokale producten				x	
Zorgboerderij				x	

4. Mix van stakeholders

a. Welke stakeholders waren actief bij proces betrokken?

Minicamping: betrokken boerencampinghouders, de gemeente Veere, de provincie Zeeland. Ook zijn betrokken Zeelands Landschap (speelt soms een rol bij de verevening of maakt afspraken over beheer met agrarische bedrijven), ZLTO (stimulerende rol) en VEKABO (vereniging kampeerboerderijen; koepel van minicampings die deze neventak ondersteunt en promoot).

Zorgboerderij: betrokken zorgboeren, zorginstelling Philadelphia en de provincie.

b. Welke stakeholder was de trekker?

De initiële trekkers van de minicampings waren: individuele boeren, later verenigd in de VEKABO. De eerste minicampings ontstonden 30 jaar geleden bij fulltime agrariërs. Toen het aantal steeds groter werd, is 28 jaar geleden de VEKABO opgericht.

De initiële trekkers van de zorgboerderij waren eveneens individuele boeren.

c. Welke stakeholders waren de vragers?

Toeristen zijn de afnemers van de diensten. Dit zijn toeristen die specifiek de kleinschalige opzet en het landschap waarderen. Met het teruglopen van het toerisme in de laatste jaren is er bij de minicampings geen teruggang van de bezetting te merken. Kenmerkend is dat jongeren ontbreken op de campings.

d. Welke stakeholders waren de aanbieders?

De aanbieders van de diensten zijn agrarische ondernemers met kleine bedrijven. Later zijn ook particulieren/hobbyboeren minicampings gestart. Hierbij heeft een rol gespeeld dat ondernemers dit idee van elkaar hebben overgenomen en dat verschillende activiteiten in verenigingsverband zijn opgepakt (cursussen, gezamenlijke marketing en inspraak/overleg met overheden en andere partijen) (Kempenaar et al., 2010).

5. Rollen en arrangementen

Toegepast arrangement bij uitbreiding van minicampings (van 15 naar 25 of 60 staanplaatsen)

De provincie heeft in het omgevingsplan beleid vastgelegd voor nieuwe economische dragers en de kwaliteit van het landelijk gebied. Waar in het landelijk gebied een economische functie werd toegestaan (zoals de uitbreiding van een minicamping) is het *rood-voor-groen* principe toegepast. De ondernemer krijgt ruimte om zijn activiteiten tot op zekere hoogte uit te breiden als deze investeert in de ruimtelijke kwaliteit (opknappen of aanleggen van cultuurhistorische of landschappelijke elementen).

Praktisch gezien betekent dit dat minicampings mogen uitbreiden van 15 naar 25 staanplaatsen mits ze investeren: op het eigen bedrijf (800 euro per staanplaats) of in samenwerking met anderen buiten hun bedrijf

(500 euro per staanplaats). Er is dus een financiële prikkel om met anderen samen te werken bij het investeren in het landschap. Door de grotere schaal en samenhang waarop kan worden geïnvesteerd zijn de resultaten beter zichtbaar of beleefbaar. Ook kan er vergroot worden naar 60 plaatsen in combinatie met 5 ha natuurontwikkeling op het bedrijf (Kempenaar et al., 2009).

Aan de gemeenten is veel beleidsruimte overgelaten om dit beleid verder in te vullen en aan te scherpen. De gemeente Veere heeft aan dit beleid een agrarische toets (het moet gaan om een agrarisch bedrijf) en een diversiteitstoets toegevoegd (de uitbreiding van de minicamping moet gepaard gaan met een unieke toevoeging aan het toeristische aanbod).

Rollen bij verevening

Rol van de provincie: In het omgevingsplan 2006 heeft provincie een beleid van verevening doorgevoerd, dat sturend is voor de gemeenten. Er is voor de gemeenten een notitie en een handreiking geschreven hoe ze daarmee om kunnen gaan. De provincie heeft de gemeenten op dit punt veel beleidsvrijheid gegeven. Dit werkt vrij goed, er zijn geen signalen van knelpunten op dit gebied.

Rol van de gemeente Veere: De gemeente heeft binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid het vereveningsprincipe verder aangescherpt waarbij moet worden aangetoond dat:

- er een reële exploitatie uit het agrarisch bedrijf werd gehaald (agrarische toets),
- de minicamping een onderscheidend product moet aanbieden (differentiatie-toets).

Ook voeren ze een landschappelijke toets uit om te beoordelen of de verevening goed wordt toegepast.

Door deze aanvullende voorwaarden komen alleen boeren in aanmerking voor uitbreiding en worden particulieren / hobbyboeren uitgesloten van de mogelijkheid om hun minicamping op te schalen. Ook hebben ze een grens gesteld aan het aantal minicampings dat er mag bestaan in de gemeente. Voor de verevening werkt de gemeente met een lijst met mogelijkheden en kansen voor ondernemers die zelf geen mogelijkheden zien.

Rol van de boeren: In enkele decennia is er een traditie van minicampings ontstaan, eerst uit hobby, later werd dit een benodigde aanvulling op het inkomen. Boeren konden de kunst van elkaar afkijken en hoefden niet heel erg creatief of innovatief te zijn.

Rollen bij zorgboerderij

Rol van de provincie: De provincie werkt in de voorkomende gevallen planologisch ruimhartig mee aan de realisatie van een zorgboerderij. Maar er wordt weinig gebruik van gemaakt van de mogelijkheden.

Rol van de boeren: Alleen een zeer geïnteresseerde en ondernemende boer heeft deze mogelijkheid voor verbreding benut. Het is lastig om de mogelijkheden te pakken, door bestaande structuren in de zorg; er is geen grote 'push' van zorginstellingen. De zorg is een onduidelijke markt, veel hangt af van individuele interesse en ondernemerschap.

Rollen bij verkoop lokale producten

Rol van de boeren: Eigen initiatief, vaak in combinatie met de minicamping. Voor de afzet van lokale producten is in Zeeland recent een initiatief gestart van agrarisch ondernemers in samenwerking met Deli XL, een leverancier van producten aan de horeca. Als ondernemers producten aanleveren bij distributiecentra van Deli XL, zorgt Deli XL voor de verdere distributie (Kempenaar et al., 2009). Verkoop van huisproducten is geen ruimtelijke functiecombinatie.

6. Beoogde effecten en behaalde resultaten

Op Walcheren is al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw ervaring met het aanbieden van verblijfsaccommodatie op minicampings (tabel 16). Veel agrarische bedrijven op Walcheren profiteren daarvan. Deze vorm van multifunctionele bedrijvigheid lijkt in de huidige situatie een maximum bereikt te hebben. Er wordt nu ingezet op kwaliteitsverbetering en professionalisering van deze tak. Dit zal naar verwachting leiden tot een grotere specialisatie, uitstraling en presentatie per bedrijf. De overheid (gemeente en provincie) zorgt voor de basiskwaliteit van de inrichting en verschijningsvorm van multifunctionele activiteiten in het landschap. Andere vormen van multifunctionele activiteiten kunnen zich wellicht nog uitbreiden of hun intrede doen zoals bijv. boerenhotels.

Rol van ZLTO: voorzitter VEKABO (vereniging kampeerboeren) is ook voorzitter van de ZLTO. Dit om te kijken wat er aan verbreding plaatsvindt / mogelijk is.

Tabel 16

Beoogde (b) en gerealiseerde (r) doelen van functiecombinaties bij de boerencampings op Walcheren.

Functie	Economisch	Ecologisch	Maatschappelijk
Agrarische bedrijf en minicamping	r	r	r
Verbetering ruimtelijke kwaliteit door verevening door uitbreiding minicampings	r ?	r	r
Verkoop lokale producten	r	r ?	r
zorgboerderij	r	r	r

De casus is een voorbeeld van het bieden van mogelijkheden voor uitbreiding en verbetering van het aanbod voor verblijfsrecreatie. Ondanks de terugloop in toerisme hebben de minicampings geen last van een mindere bezetting. Een bepaalde groep mensen kiest bewust voor dit type kampeerterrain. Een succesfactor hierbij is de toepassing van het vereveningsprincipe dat door de provincie en gemeente wordt gehanteerd. Hierdoor krijgen de minicampings ruimte om te groeien en krijgt het omringende landschap een hogere kwaliteit. De aanvullende toetsen die de gemeente Veere heeft toegepast hebben ook geleid tot een verhoging van de diversiteit van verblijfsrecreatie in de streek en tot een sterkere positie van de agrariërs. Verder is te zien dat bedrijven die zich verbreden, vaak meerdere functiecombinaties opzoeken, naast de minicamping ook een winkel of een zorgboerderij.

7. Functioneren van zelfsturing

Provincie krijgt vaak verwijt van stroperigheid: het duurde jaren voordat het provinciaal beleid doorwerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarop moest gewacht worden voordat de het arrangement van verevening kon worden toegepast.

Over de bevoordeling van (part-time) boeren boven particulieren bij de mogelijkheden voor uitbreiding van de minicamping worden nog rechtszaken gevoerd.

De gemeente vertegenwoordigt de vraagzijde als het gaat om landschap en formuleert de normen en aanvullende voorwaarden voor de verevening. Voor de minicampings (een club-goed) is vertegenwoordiging van de vraag geen probleem, het gaat om een verhandelbare dienst. De minicampings komen daardoor relatief eenvoudig tot stand in een vorm van open zelfsturing (zie boven).

8. Perspectieven binnen het GLB

Minicampings passen binnen de tweede pijler van het GLB (plattelandsontwikkeling).

9. Mogelijke bijdrage aan herijking van de EHS

Landschapselementen kunnen bijdragen aan ecologische verbindingen. Op Walcheren is een bijdrage aan de EHS echter niet mogelijk door het ontbreken van een EHS-opgave. Het principe van verevening kan mogelijk elders wel onder stringente voorwaarden worden toegepast in het kader van de herijking van de EHS.

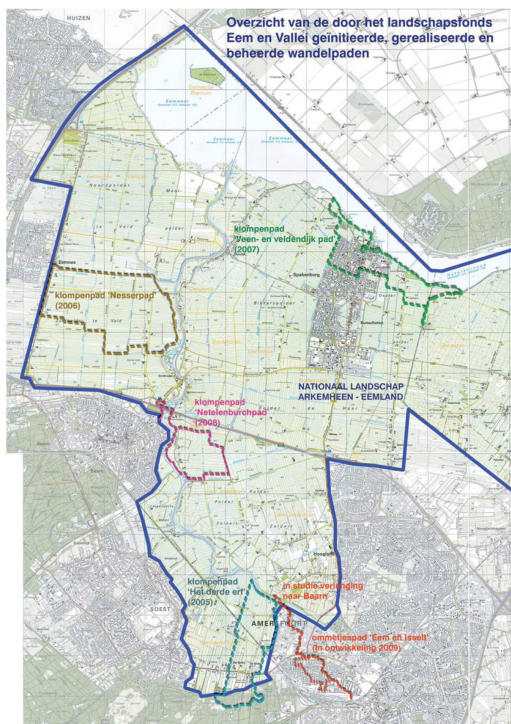
10. Conclusies

Verbreding van de agrarische bedrijven vond plaats op eigen initiatief maar is ondersteund door de lokale en regionale overheid waardoor er onder een 'ja, mits' principe ontwikkelingen mogelijk gemaakt werden met enerzijds bedrijfsontwikkeling (vergroten camping) en anderzijds verbetering van de kwaliteit van het landschap. Hiermee werd de positie van de minicampings versterkt, en (in Veere) ook de positie van het agrarisch bedrijf op het platteland.

5.2.3 Klompenpaden Eemland: landbouw en dagrecreatie

1. Gebied

Eemland is een veen- en klei-op-veenlandschap dat door periodieke overstromingen van de Eem en de Zuiderzee alleen langs de randen bewoond was. In 1916 brak de Zuiderzeedijk door. De overstroming van Eemland en veel andere gebieden langs de Zuiderzee was zo ernstig, dat besloten werd tot aanleg van de Afsluitdijk. Met uitzondering van een klein deel in het noorden, wordt Eemland gedomineerd door de melkveehouderij, die ook bijdraagt aan het beheer van het natuureservaat langs de Eem. Onlangs werd een langdurige ruilverkaveling afgerond, waarbij ook boerderijen in de polders zijn gebouwd. Bijna nergens in Nederland is het landschap nog zo open als hier. Mede daardoor is het een rijk weidevogelgebied. Eemland maakt deel uit van het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland en wordt omringd door middelgrote dorpen en steden zoals Amersfoort, Bunschoten-Spakenburg, Nijkerk, Soest en Eemnes.



Figuur 10

Overzicht van de door het landschapfonds Eem en Vallei gerealiseerde wandelpaden (bron: www.leev.nl jaarverslag 2008).

2. Doel en reden case studie

In Eemland zijn vier Boerenlandpaden (klompenpaden) aangelegd (figuur 10). Een netwerk van klompenpaden valt of staat met doorlopende routes. Daarvoor is medewerking nodig van boeren met aaneengesloten percelen. Doel was na te gaan welke condities bepalend waren voor het doen slagen van deze paden.

3. Functies en vormen van sturing

Tabel 17

Sturingsvorm voor de Klompenpaden in Eemland.

Functie	Hiërarchische sturing	Gesloten co-sturing	Open co-sturing	Open zelfsturing	Gesloten zelfsturing
Wandelen op boerenland				X	

De klompenpaden zijn een initiatief van onderop door burgers en boeren dat financieel is ondersteund door provincie, gemeenten en waterschap: open zelfsturing (tabel 17).

4. Mix stakeholders:

- a. Welke stakeholders waren actief bij proces betrokken?

Stichting Landschapsfonds Eem en Vallei (LEEV), Agrarische natuurvereniging Ark & Eemlandschap, Landschap Erfgoed Utrecht, gemeenten

- b. Welke stakeholder was de trekker?

Stichting Landschapsfonds Eem en Valei

- c. Welke stakeholders waren de vragers?

Stedelingen

- d. Welke stakeholders waren de aanbieders?

Boeren

5. Rollen en arrangementen

Het Landschapsfonds Eem en Vallei is een samenwerkingsverband van onder meer Agrarisch Natuurvereniging Ark en Eemlandschap en Landschap Erfgoed Utrecht. Het fonds betaalt de deelnemende boeren een vergoeding voor openstelling en onderhoud van de paden. Daarnaast zijn tientallen vrijwilligers actief in het monitoren en klein onderhoud. Aan het landschapsfonds hebben bijgedragen provincie (startsubsidie), gemeenten, waterschap bedrijven en particulieren. Voor ieder nieuw klompenpad worden nieuwe sponsors gezocht. In eerste instantie was beoogd dat het landschapsfonds meerdere doelen zou dienen ten bate van het landschap en er zijn dan ook sinds 2003 allerlei projecten uitgevoerd in het gebied. Sinds 2011 houdt het landschapsfonds zich vanwege de financiële mogelijkheden alleen nog bezig met het onderhoud aan de klompenpaden. IVN inventariseert flora en fauna vanaf de routes.

6. Beoogde effecten en behaalde resultaten

Tabel 18

Beoogde (b) en gerealiseerde (r) doelen van functiecombinaties bij de Klompenpaden in Eemland.

Functie	Economisch	Ecologisch	Maatschappelijk
Wandelen op boerenland	b+r	-	b+r

Gerealiseerde paden:

- Klompenpad Derde Erf in Soest: 9 km
- Nesserpad in Eemnes: 10 km
- Veen en Veldendijkpad in Bunschoten: 13 km
- Netelenburchpad in Baarn: 5 km
- Het Spoor, Eem en Isseltpad is geen klompenpad maar een verbindingspad naar het station van Amersfoort.

In totaal ontvangen 19 agrariërs € 0,80 per strekkende meter. Voor de Biologische Bezoekboerderij Het Derde Erf levert het klompenpad meerwaarde in combinatie met horeca en vergaderfaciliteiten.

De klompenpaden zijn bedoeld om de stad-landrelatie te versterken en de betrokkenheid van stedelingen met het gebied te vergroten (tabel 18). De klompenpaden zijn echter zo succesvol dat er ook mensen van buiten de regio op af komen.

De klompenpaden zijn gesloten gedurende het broedseizoen van de weidevogels: Eemland is een rijk weidevogelgebied.

Volgens één van de nieuwsbrieven van de stichting Landschapsfonds Vallei en Eem is het organiseren van een klompenpad 'geen sinecure'. Behalve dat per nieuw pad fondsen worden geworven, is medewerking nodig van verschillende boeren met aaneengesloten percelen. Na de vier gerealiseerde klompenpaden zijn er geen nieuwe meer bij gekomen omdat het niet lukte om op deze wijze extra routes samen te stellen bij gebrek aan draagvlak onder de boeren. Deze stagnatie in de ontwikkeling was aanleiding voor de agrarische natuurvereniging om de mogelijkheden van een grondgebruikersbank te onderzoeken. Men hoopt zo dat meer boeren overgehaald kunnen worden om mee te doen met het vooruitzicht extra grond te kunnen pachten.

7. Functioneren van zelfsturing

De uitvoering van het initiatief vindt plaats in een vorm van zelfsturing waar de overheid zich nauwelijks mee bemoeit. Wel faciliteert de overheid het initiatief met financiële middelen op verzoek van het Landschapsfonds; er is dus sprake van een vorm van open zelfsturing.

Medewerking aan een boerenlandpad door boeren is vrijwillig. Daardoor kan het lastig zijn om aaneengesloten routes te realiseren op de gewenste plekken. Zelfs een agrarische natuurvereniging als initiatiefnemer, met bijbehorende 'peer pressure' van boeren onderling, is geen garantie voor succes. Een aantal boeren heeft echt bezwaar tegen wandelaars op hun land. Recreanten zouden zich met van alles bemoeien, afval achterlaten en loslopende honden zouden het vee opjagen.

Stedelingen worden op diverse manieren gestimuleerd om hun betrokkenheid te tonen met het gebied: ze kunnen financieel bijdragen aan het fonds, vrijwilliger worden, deelnemen aan activiteiten, lid worden van Ark & Eemlandschap of Vriend worden van het Nationaal Landschap. Door per klompenpad fondsen te werven, liggen vraag en aanbod dicht bij elkaar. De casus gaat om een lokaal gefinancierd initiatief. Er is echter ook een landelijke regeling voor boerenlandpaden, gefinancierd door EL&I en uitgevoerd door de provincies. Deze

regeling betaalt € 0,45 per strekkende meter per jaar. De voortzetting van deze regeling is momenteel onzeker vanwege de nieuwe taakverdeling tussen Rijk en provincies ten aanzien van het ILG.

8. Perspectieven binnen het GLB

Dit initiatief is los van het GLB ontstaan, maar het zou prima passen binnen Plattelandsontwikkeling (tweede pijler). Ook zouden boerenlandpaden soms gecombineerd kunnen worden met bloemrijke randen in het kader van de voorgestelde 'ecological focus areas' voor vergroening van de eerste pijler. De verplichting van ecological focus areas geldt echter niet voor permanent grasland, waar het grootste deel van Eemland uit bestaat.

9. Mogelijke bijdrage aan herijking EHS

Boerenlandpaden dragen op zichzelf niet bij aan natuurdoelen, hoewel deze casus laat zien dat ze het boerenland ook beter toegankelijk maken voor inventarisaties (in dit geval door IVN). Recreatieve toegankelijkheid kan leiden tot verstoring van weidevogels. Daarom zijn veel boerenlandpaden dicht in het broedseizoen. Voor de boer is het relatief eenvoudig om boerenlandpaden te combineren met lijnvormige landschapselementen, bermen en overhoeken. Ook zijn er ervaringen met de combinatie van wandelpaden en streekeigen natuur (Schaminee et al., 2005).

10. Conclusies

Het landschapsfonds is een voorbeeld van een bottom-up initiatief, waarbij lokale overheden zijn uitgenodigd om financieel bij te dragen. Het is een lokaal alternatief voor bestaande regelingen van het Rijk/ GLB. Er is veel inspanning nodig om de routes sluitend te krijgen, omdat de diensten locatiegebonden zijn en deelname door de boeren vrijwillig is.

Het gaat om een publieke dienst die toch grotendeels door zelfsturing tot stand is gekomen. De vergoeding vanuit het landschapsfonds is hoger dan de landelijke regeling. Juist omdat het een lokaal initiatief is en de initiatiefnemers bekend zijn bij de boeren, is het makkelijker om boeren over te halen om mee te doen.

5.2.4 Vissloten: landbouw en visserij

1. Gebied

In het Utrechtse Harmelen is het bedrijf Agrivis gevestigd. Het bedrijf richt zich op het hele westelijke veenweidegebied.

2. Doel en reden case studie

Agrivis wil in het veenweidegebied bestaande sloten en andere watergangen een economische opwaardering geven door deze te exploiteren als voorkweekruimtes voor commerciële vissoorten. Daartoe wil Agrivis contracten sluiten met de eigenaren van deze wateren. Op de website van Agrivis (www.agrivis.nl) staat vermeld: *Agrivis.nl streeft naar grootschalige extensieve viskweek in natuurlijke wateren met behoud van het natuurlijke landschap. U kunt deelnemen in Agrivis.nl door viskweekwater ter beschikking te stellen.* Sloten worden afgesloten van het overige watersysteem, het waterpeil wordt zo'n 8 cm opgezet, kweekvis wordt uitgezet in de sloot en de vis wordt gevoerd met watervlooien. Een deel van de viskweek vindt plaats in loodsen.

Goed beschouwd gaat het hier in de eerste plaats dus om een innovatieve 'productiefunctie' waarmee de beschikbare ruimte in het veenweidegebied voor een groter deel economisch wordt benut. Deelnemende boeren combineren in ieder geval twee productiefuncties (de huidige agrarische productie en de visteelt), waarbij de additionele baten van de visteelt moeten worden afgewogen tegen de beperkingen (van bijvoorbeeld een hogere waterstand in de sloot) die de visteelt heeft voor de agrarische productieruimte. De case is een

voorbeeld van gesloten zelfsturing, vooralsnog zonder veel overheidsbemoeyenis. Maar naast de twee productiefuncties zijn aan de case waarschijnlijk ook een aantal externe effecten verbonden (zowel positief, bijvoorbeeld een hoger slootpeil waaraan een gewenst landschappelijk effect gekoppeld is, als mogelijk negatief, bijvoorbeeld een ongewenst effect op biodiversiteit). De mogelijkheden om deze functiecombinatie op grotere schaal in het veenweidegebied toe te passen worden momenteel onderzocht.

3. Functies en vormen van sturing

Tabel 19

Sturingsvorm voor verschillende functiecombinaties bij de casus boerenvisloot.

Functie	Hiërarchische sturing	Gesloten co-sturing	Open co-sturing	Open zelfsturing	Gesloten zelfsturing
Viskweek					X
Behoud waterkwaliteit en biodiversiteit	X				
Landschappelijke kwaliteit (potentieel)	(X)				
Waterpeil 8 cm omhoog			X		
Openstelling met wandelpad					X

Het initiatief is in eerste instantie zelfsturing vanuit de markt (tabel 19). Het gaat om een ondernemer die zijn eigen plan trekt en verschillende richtingen verkent in het zoeken naar mogelijkheden op de markt. Financiële steun van de overheid wordt in principe niet gevraagd. Bij een poging om het initiatief op te schalen naar boerenbedrijven in de omgeving, gaan het waterschap en de gemeente zich ermee bemoeien, en blijkt dat vergunningen nodig zijn. Met name de gemeente benadrukt dat voor de beoogde installaties (bedoeld om de sloot af te sluiten en de waterkwaliteit te regelen) een bouwvergunning nodig is.

De overheid wil/moet nagaan of er positieve dan wel negatieve externe effecten (kunnen) zijn van de activiteiten. Bij de overheid moet een onderscheid gemaakt worden tussen waterschappen (verantwoordelijk voor grondwaterstand en kwaliteit water), rijk (interesse in positieve externe effecten en tegengaan van negatieve externe effecten), en gemeenten (eventuele aanleg- en bouwvergunning).

Niet alle mogelijke effecten zijn op voorhand duidelijk. Zo kan het kweken van vis een negatieve invloed hebben op de waterkwaliteit en daarmee de biodiversiteit in de sloten door het voeren van de vis. Als het slootpeil in de veenweide gebieden wordt verhoogd zodat meer vis gehouden kan worden, kan dat hogere peil een positief (remmend) effect hebben op veenoxidatie en maaiveld daling. Het toevoegen van onnatuurlijke hoeveelheden vis in de sloten beïnvloedt de ecologie van de sloot. Het eventueel werken met uitheemse vissoorten kan mogelijk problemen opleveren als deze soorten in vrij water terecht komen. De installaties zouden ook een blokkade kunnen opwerpen voor de vistrek. Kooien die boven het maaiveld uitsteken kunnen het landschap ontsieren.

4. Mix van stakeholders

a. Welke stakeholders waren actief bij proces betrokken?

Dit zijn in eerste instantie het bedrijf Agrivis en de agrarische bedrijven waarmee zij contracten sluiten. Inmiddels is echter ook het ministerie van EL&I in het concept geïnteresseerd en is met een onderzoek gestart naar mogelijkheden voor opschaling (quick-scan). In de quick-scan wordt ook gekeken naar het optreden (kans op) van externe effecten. Daarnaast zullen ook waterschappen als verantwoordelijke instantie betrokken (moeten) zijn o.a. voor het verlenen van vergunningen in verband met mogelijke invloed op het waterpeil en de waterkwaliteit. Ook de gemeente stelt dat een bouwvergunning nodig is voor bepaalde installaties.

- b. Welke stakeholder was de trekker? Het bedrijf Agrivis.
- c. Welke stakeholders waren de vragers? De markt voor kweekvis
De markt voor (kweek)vis.
- d. Welke stakeholders waren de aanbieders?
Agrivis en boeren die meedoen. (dit is antwoord van d.

5. Rollen en arrangementen

Agrivis heeft de belangrijkste rol. De rol van de overheid (gemeente, waterschap) is hier in eerste instantie volgend in de zin van het voorkomen van negatieve externe effecten en faciliterend door het financieren van onderzoek.

6. Beoogde effecten en behaalde resultaten

Tabel 20

Beoogde (b) en gerealiseerde (r) doelen van functiecombinaties bij de boerenvisvloot.

Functie	Economisch	Ecologisch	Maatschappelijk
Viskweek	b/r	b/r	b/r
Landschappelijke kwaliteit	b/r		b/r
Openstelling			b

Met deze functiecombinatie wordt vooral een economisch resultaat beoogd door Agrivis, maar het bedrijf noemt ook ecologische en maatschappelijke doelen. In een eerder experiment is geprobeerd zeldzame soorten te kweken (Houting, Elft). De ondernemer grijpt daarmee terug op de cultuurhistorie. Ook de deelnemende agrarische bedrijven beogen in de eerste plaats een economisch resultaat (tabel 20).

Het bedrijf is actief bezig met viskweek, hoewel nog steeds in een experimentele fase, waarbij diverse technieken en functiecombinaties worden uitgetoetst. Voor het opschalen van de activiteiten zijn vergunningen nodig zijn.

7. Functioneren van zelfsturing

Het initiatief is als zelfsturing begonnen, maar krijgt nu met regelgeving te maken. Er is nog veel onbekend, bijvoorbeeld over de externe effecten, wat sturing lastig maakt. Een experimenterende insteek ligt dan voor de hand.

8. Perspectieven binnen het GLB

De combinatie wordt niet gefinancierd vanuit het GLB. Een dergelijke activiteit zou wellicht passen binnen de tweede pijler (diversificering).

9. Herijking van de EHS

Vissloten kunnen geen rol spelen bij de herijking van de EHS.

10. Conclusies

De casus is een voorbeeld van een initiatief dat als gesloten zelfsturing is opgestart. Bij opschalen loopt het tegen maatschappelijke grenzen aan, met name regelgeving (waterschap, gemeente) en wordt het open co-sturing. Het bedrijf moet nu gaan onderhandelen. De ondernemer heeft bijvoorbeeld contact gezocht met het ministerie van EL&I. Het initiatief komt daarmee in een fase van kennis vergaren: wat zijn de mogelijkheden,

wat zijn de effecten, wat zijn de grenzen? Dan wordt pas duidelijk of het een gestructureerd of een ongestructureerd probleem gaat, en welke wijze van sturing nodig is.

5.2.5 Stoken op streekhout: landbouw en biomassa

1. Gebied

Het landschap in de Achterhoek, de meest oostelijk gelegen streek van Gelderland, bestaat uit oost-west verlopende dekzandruggen met daartussen talrijke beken die vanaf het hoger gelegen gebied aan de Duitse grens naar het westen toe afstromen en daar in een venige strook eindigen (vroeger een moeras). Op veel van deze dekzandruggen zijn vanaf de prehistorie nederzettingen ontstaan en bij een aantal daarvan zijn later essencomplexen ontwikkeld. Rond deze oude kernen is een kleinschalig coulisselandschap ontstaan. Waar vroeger de woeste gronden lagen, zien we nu grootschalige heideontginningen. Het fijnmazige netwerk van singels, lanen, houtwallen en kleine bosjes dat we op historische kaarten rond de oude kernen aantreffen is tegenwoordig sterk gedegenereerd. Toch resteert nog steeds een respectabele oppervlakte. In 2010 werden in totaal meer dan 11.000 kleine bosjes (kleiner dan 10 ha) en houtwallen geteld met een gezamenlijke oppervlakte van ruim 6.000 ha en daarnaast nog ca. 13.000 singels en lanen met een oppervlak van bijna 2.000 ha en meer dan 20.000 solitaire bomen die ca. 500 ha beslaan (Schrijver en Oosterkamp, 2011).

De landbouw is met diverse sectoren vertegenwoordigd. De meeste grond- en houtwallen zijn in beheer bij gemengde bedrijven, melkveehouders en enkele akkerbouwers. Het gebied heeft echter ook intensieve veehouderij die minder grondgebonden is. De intensieve veehouderijbedrijven hebben een hoge energievraag.

2. Doel en reden case studie

In 2010 vroegen drie agrarische natuurverenigingen (ANV's) in de Achterhoek aan de wetenschapswinkel in hoeverre een rendabele oogst van stookhout uit de kleine landschapselementen in hun regio mogelijk zou zijn. Het idee was om met de opbrengsten uit stookhout het landschapsonderhoud te bekostigen. Er is veel achterstallig onderhoud in de regio en de ANV's hebben de instandhouding/ontwikkeling van het aantrekkelijke coulisselandschap als belangrijke doelstelling. Het benutten van dit hout draagt ook bij aan het terugdringen van CO₂-emissies omdat via deze hernieuwbare energiebron fossiele brandstof wordt uitgespaard. Het stookhout zou vooral kunnen worden benut door (agrarische) bedrijven met een energievraag voor kachels met een vermogen van 50 kW tot 1 MW. In deze range komen onder andere intensieve veehouderijbedrijven (varkens of pluimvee) in aanmerking die her en der door de Achterhoek verspreid liggen (en daarmee relatief dicht bij de bron).

3. Mix stakeholders

a. Welke stakeholders waren actief bij proces betrokken?

EUREGIO-projectpartners 'Stoken op streekhout' (bestaande uit de partners Particulier Agrarisch Natuurbeheer (PAN), ANV 't Onderholt en VAN Berkel en Slinge, vijf Duitse *Kreisen* (gemeenten) en de koepel Natuurlijk Platteland Oost (NPO)), afnemers van stookhout, gemeenten, twee projectbureaus (Ruralis, Projectbureau Energie Duurzaam), onderzoeksinstituten (Wageningen UR Wetenschapswinkel, Alterra, LEI, Probos, Universiteit Twente). In Duitsland is meer ervaring met kleinschalige energiewinning uit hout.

b. Welke stakeholder was de trekker?

EUREGIO-projectpartners 'Stoken op streekhout' (i.s.m. projectbureau Ruralis).

c. Welke stakeholders waren de vragers?

Ondernemers en particuliere afnemers van stookhout in de streek.

d. Welke stakeholders waren de aanbieders?

ANV's.

4. Functies en vormen van sturing

Tabel 21

Sturingsvorm voor verschillende functies bij de casus Stoken op Streekhout.

Functie	Hiërarchische sturing	Gesloten co-sturing	Open co-sturing	Open zelfsturing	Gesloten zelfsturing
CO ₂ -mitigatie			X		
Energieproductie				X	
Landschap (instandhouding)	X				
Landschap (onderhoud)				X	
Biomassa voor energie			X		

CO₂-mitigatie is vooral een doel van Europa en een reden voor de Europese Interreg-subsidie. Omdat de stakeholders zelf invulling geven aan het project, is deze functie ingedeeld bij open co-sturing (tabel 21).

Energieproductie is een doel voor de ANV's, waarvoor ze subsidie hebben aangevraagd. Omdat zij de organisatie hiervan zelf doen, en energievragers en biomassa-aanbieders de vrijheid hebben om wel of niet mee te doen, is deze functie gecategoriseerd als open zelfsturing. Lokale actoren beslissen zelf of ze het hout dat vrijkomt uit landschapsonderhoud willen versnipperen en transporteren naar een afnemer, of niet. Afnemers beslissen zelf of ze een hout gestookte kachel willen aanschaffen of niet. De overheid stelt echter (milieu)eisen aan de houtopslag en aan verbranding (uitstoot van kachels). Bovendien is er subsidie beschikbaar voor bio-energieprojecten. Samengevat, de energieproductie is een initiatief van de ondernemers waaraan randvoorwaarden zijn gesteld door de overheid.

De overheid stelt regels op voor de instandhouding van landschapselementen (aanlegvergunningen via bestemmingsplan/ kapverordening / herplantplicht), een vorm van hiërarchische sturing. Deelname aan subsidieregelingen voor landschapsonderhoud is echter vrijwillig, evenals samenwerking in agrarische natuurverenigingen (open zelfsturing). De manier van werken bij de houtoogst heeft echter ook een context van hiërarchische sturing (Arbo wetgeving als professionele organisaties de uitvoering doen).

In het EUREGIO (Interreg IV) project heeft de overheid zelf ook een doel van kennis vergaren rond dit thema, daarnaast heeft de EU via de RED (Renewable Energy Directive) zelf doelen geformuleerd voor (gecertificeerd) gebruik van biomassa voor energie en de Nederlandse overheid heeft een actief natuur- en landschapsbeleid voor delen van de Achterhoek met betalingen voor groene diensten. In deze gevallen is open co-sturing aan de orde.

5. Rollen en arrangementen

De ANV's hebben de coördinerende rol op zich genomen. Zij proberen intensieve veehoederijbedrijven over te halen om een houtkachel in gebruik te nemen. De ANV's hebben bovendien een INTERREG-subsidie aangevraagd. Het Rijk heeft invloed via subsidieregelingen voor duurzame energie (SDE) en landschapsonderhoud (SNL). Het INTERREG-project functioneert als katalysator voor de kennisontwikkeling (van elkaar leren) en het bij elkaar brengen van vraag en aanbod.

Alternatieve arrangementen zouden zijn: verhoging van belasting op fossiele energie en verlaging van belasting op arbeid. Hiermee zou energieproductie uit landschapsbiomassa ineens rendabel worden en is veel minder overheidssturing nodig in de vorm van regelgeving voor instandhouding van landschapselementen en subsidie voor landschapsonderhoud en duurzame energieproductie.

6. Beoogde effecten en behaalde resultaten

Tabel 22

Beoogde (b) en gerealiseerde (r) doelen van functiecombinaties bij Stoken op Streekhout.

Functie	Economisch	Ecologisch	Maatschappelijk
CO ₂ -mitigatie	b/r	b/r	b/r
Energieproductie	b/r	b/r	b/r
Landschap (instandhouding)		b/r	b
Landschap (onderhoud)	b/r	b/r	b/r

Voor de functies geldt dat op alle fronten effecten beoogd zijn, met wisselend resultaat (tabel 22). Economisch werkt de constructie momenteel alleen goed voor die delen van de Achterhoek waar de overheid het landschapsonderhoud ondersteunt met een subsidie. Stoken op streekhout is alleen rendabel als de kosten van het landschapsonderhoud buiten beschouwing worden gelaten. De landschapselementen mogen immers niet worden verwijderd en vroeg of laat is onderhoud nodig. Nieuwe landschapselementen zijn sowieso niet rendabel (Schrijver en Oosterkamp, 2011).

Landschapsonderhoud vindt al langer plaats, maar de combinatie met energieproductie en CO₂-mitigatie is nog in een opstartfase. Een aantal kachels is geplaatst. Er wordt nog onderhandeld met nieuwe afnemers, bijvoorbeeld met een gemeente over verwarming van het zwembad.

7. Functioneren van zelfsturing

De ANV's hebben de kennisvraag aangezwengeld en coördineren het landschapsonderhoud. Zij voeren een actieve lobby voor het plaatsen van houtkachels bij bedrijven en instellingen in de regio. Zij nemen dus initiatief en verantwoordelijkheid. De regionale duurzame energievoorziening door de ANV's wordt echter wel gehinderd door 'overheidsfalen' door een ongelijke uitgangssituatie vergeleken met grote energieproducenten. Deze laatste krijgen negatieve externe effecten niet doorberekend en kunnen goedkoop energie aanbieden op basis van fossiele brandstoffen. Daardoor lijkt kleinschalige energieproductie uit biomassa relatief duur.

Het via bestemmingsplannen (regelgeving) afdwingen van de levering van positieve externe effecten, zoals landschapselementen, is veelal een contraproductieve overheidssturing gebleken. Een koppeling van landschap aan energieproductie leent zich daarentegen voor een vorm van zelfsturing en werkt stimulerend.

8. Perspectieven binnen het GLB

Landschapsonderhoud is onderdeel van Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL), dat wordt gefinancierd vanuit de tweede pijler van het GLB. Bestemmingsplannen maken deel uit van cross-compliance en zijn daarmee randvoorwaarde voor het ontvangen van GLB-subsidie (pijler 1 en 2). In het nieuwe GLB maken landschapselementen deel uit van de vergroeningsmaatregelen in de eerste pijler, maar of bestaande landschapselementen daarin mee gaan tellen is nog niet duidelijk.

9. Herijking van de EHS

Een structuur van landschapselementen in de vorm van groenblauwe dooradering van het landschap, vormt een belangrijke aanvulling op de EHS als leefomgeving en migratieroutes van soorten.

10. Conclusies

De boeren proberen een productiefunctie toe te voegen aan de landschapsfunctie. De biomassa wordt omgezet in energie. Daarbij wordt automatisch ook CO₂-uitstoot elders vermeden. Voor deze laatste dienst wordt de boer niet beloond. De prijs voor het biomassaproduct is niet voldoende om het landschapsonderhoud te financieren: dat lukt alleen als er ook een landschapsbeheersubsidie is. Het eigen initiatief van de boeren (zelfsturing) kan alleen functioneren in de context van sturing door de overheid. Nu gebeurt dat in de vorm van

subsidiereregelingen en het bestemmingsplan, maar de ondersteuning van de zelfsturing door de overheid kan effectiever, bijvoorbeeld door het zwaarder belasten van fossiele energie.

De casus laat tevens zien dat de schaal van analyse de uitkomst bepaalt van de vorm van sturing. Een landelijke subsidieregeling voor landschapsonderhoud kan op een hiërarchische manier tot stand gekomen zijn (SNL is in een vorm van gesloten co-sturing samengesteld, in samenwerking van provincies, natuurbeherende organisaties en koepels van agrarische natuurverenigingen). Het landschapsonderhoud zelf kan als open zelfsturing worden aangemerkt, waarbij de subsidieregeling context is. Er zijn echter ook regelingen voor groenblauwe diensten rondom Winterswijk, die in een proces van open co-sturing tot stand zijn gekomen (gemeenten en provincie in samenwerking met de agrarische natuurverenigingen en lokale maatschappelijke organisaties). Zie hiervoor de casus Meervoudig Ruimtegebruik Winterswijk (par. 5.2.7).

5.2.6 Boeren voor natuur: landbouw, natuur, water en landschap

1. Gebied

Het project Boeren voor Natuur vindt plaats in twee gebieden: de Polder van Biesland bij Delft en landgoed Twickel bij Hengelo (Ov.).

De Polder van Biesland is een stadsrandgebied, omringd door parken/bossen, woonwijken en glastuinbouw. Het beheer van de Polder van Biesland (uitgeveende polder) en de Bieslandse bovenpolder (klei op veen) is in handen van een biologische melkveehouder. De grond is vruchtbaar, maar de condities zijn nat. De polders hebben veel sloten, maar ook nog aardig wat reliëf in de vorm van oude kreekruigen. Er komen veel weidevogels voor en het gebied wordt druk bezocht door recreanten.

Landgoed Twickel bestaat uit een oud kleinschalig cultuurlandschap met beken, essen, heidevelden en houtwallen, eveneens in de nabijheid van enkele steden. De pachtboerderijen - melkveehouderijen, gemengde bedrijven, schapenhouders, vleesveebedrijven - moeten rekening houden met hogere bewerkingskosten door de kleine percelen. Het is een aantrekkelijk landschap dat veel fietsers en wandelaars trekt.

2. Doel en reden case studie

In beide gebieden wordt de aanpak van Boeren voor Natuur uitprobeerd. In de Polder van Biesland op een melkveehouderijbedrijf, op Twickel op twee schapenhouderijen en een zoogkoeienbedrijf. Het principe van Boeren voor Natuur is dat de boeren stoppen met aanvoer van mest en voer: alles wordt op het eigen bedrijf geproduceerd, inclusief bijvoorbeeld heide- of rietvelden die bij het bedrijf worden betrokken voor de benodigde biomassa om compost te maken. Daarnaast wordt het waterpeil verhoogd en wordt 10% van de bedrijfsgrond in landschapselementen omgezet.

Boeren voor Natuur is een voorbeeld van een functiecombinatie in de vorm van integratie. De gesloten kringloop met een hoger waterpeil zorgt voor meer biodiversiteit, een betere waterkwaliteit en een aantrekkelijk landschap in combinatie met voedselproductie: meerdere functies tegelijkertijd en in samenhang op dezelfde plek. Daarnaast is het een voorbeeld van een bottom-up project (open zelfsturing). Boeren en landgoed namen het initiatief en vonden zelf dat de overheid een rol moest nemen en met name moest gaan betalen voor de geleverde publieke diensten. De overheid werd dus uitgenodigd om te sturen en nam uiteindelijk de regierol ook over (van open zelfsturing naar open co-sturing).

Verder zijn de nieuwe arrangementen die in het project zijn ontwikkeld, interessant. Er zijn gebiedsfondsen opgericht om de gelden van waterschap, gemeenten, stadsregio, provincie en het Rijk te bundelen, vanuit het idee dat op die manier de doelen goedkoper zouden kunnen worden behaald dan bij aparte investeringen. Ook het verschil tussen de projecten is interessant. In de uitvoeringsfase is in beide gebieden voor verschillende organisatievormen gekozen: in Biesland vindt de aansturing plaats door de provincie, op Twickel door een stichting (in opdracht van de provincie), dus op grotere afstand van de overheid.

3. Om welke functiecombinaties gaat het en hoe zou je de case qua sturing positioneren?

Tabel 23

Sturingsvorm voor verschillende functiecombinaties bij beheer volgens Boeren voor Natuur.

Funciecombinatie	Hiërarchische sturing	Gesloten co-sturing	Open co-sturing	Open zelfsturing	Gesloten zelfsturing
Natuur (Twickel)	Europa			X	
Natuur (Biesland)			Eind	Begin	
Landschap				X	
Waterberging			X		
Waterkwaliteit				X	
Recreatie				X	

De tabel is lastig in te vullen omdat alle functies zijn geïntegreerd in de inrichting en het landbouwsysteem. De boer bepaalt in principe zelf wat hij doet, daarom zijn er kruisjes gezet bij open zelfsturing (tabel 23). De provincie stelt namens de andere overheden de randvoorwaarden en financiert. Alleen de functie waterberging is door het waterschap vormgegeven, in overleg met de boer en de overige financiers. Alle functies/ diensten komen voort uit de condities die gecreëerd worden door een gesloten kringloop-afspraken (geen aanvoer van voer en mest van buiten het bedrijf). Dit is een systeembenadering waarin de functies niet langer worden voorgeschreven.

Toch hebben er zich in het proces vormen van hiërarchische sturing voorgedaan. In het bijzonder door de Europese Commissie met haar staatssteunregels. Deze zijn niet onderhandelbaar en vormen de context waarbinnen de arrangementen van het project ontworpen moesten worden. Zij moesten daar zelfs aan worden aangepast. Ook het ministerie van (toen nog) LNV heeft pogingen gedaan om haar systeem van natuurdoeltypen op te leggen aan het initiatief.

Grosso modo is echter sprake van intensieve samenwerking en co-productie tussen boeren/ burgers en overheid. Waar het begon als initiatief 'van onderop' waarbij de overheid werd uitgenodigd, verschoof de taakverdeling steeds meer richting overheid gedurende het proces. Van meet af aan was de bedoeling dat de overheden zouden financieren en hun bijdrage onder zouden brengen bij een gebiedsfonds dat bestuurd zou worden door een private stichting. De private stichting als niet-bureaucratische uitvoeringsorganisatie werd omarmd door Overijssel, maar werd als onwenselijk gezien door de provincie Zuid-Holland en ambtenaren van het ministerie van LNV. In Zuid-Holland staat de provincie dus nu aan het roer van het project.

Deze casus laat zien dat er verschillende vormen van sturing worden toegepast op verschillende niveau's en verschillende momenten in het proces. Binnen het bedrijf is sprake van open zelfsturing: op het niveau van het project als geheel is sprake van open co-sturing in verschillende varianten. Want waar is een stichting als uitvoeringsorganisatie in te delen? Strikt genomen is het een soort zelfstandig bestuursorgaan, dus is het overheid, al is het wel bewust op afstand gezet van de provincie. Maar het kan ook worden geïnterpreteerd als een private organisatie die overheidstaken uitvoert.

4. Mix van stakeholders

a. Welke stakeholders waren actief bij proces betrokken?

Boeren, onderzoekers, provincies, ministerie, gemeenten, waterschappen, bewonersgroepen, DLG

b. Welke stakeholder was de trekker?

Het initiatief kwam van de boeren, het landgoed en de onderzoekers. Al snel sloten bewoners en lagere overheden zich aan. Toen de coalities waren gevormd werd officieel de provincie de trekker in beide gebieden, maar bij tijd en wijle waren het de boeren, bewonersgroepen of de onderzoekers die initiatief namen in het proces.

c. Welke stakeholders waren de vragers?

Gemeenten, waterschappen, provincie, bewoners

d. Welke stakeholders waren de aanbieders?

Boeren

5. Rollen en arrangementen

Het concept is oorspronkelijk bedacht door onderzoekers, maar in de pilot-gebieden doorontwikkeld met een breed palet aan stakeholders, waarbij vooral boeren een grote rol speelden. In principe worden alle functies gezamenlijk via één afspraak gerealiseerd. De toename van landschapselementen en het verhoogde waterpeil hangen samen met de gesloten kringloop, omdat beide natuurlijke vormen van input vertegenwoordigen. De afspraak is echter een beheer-afspraak: de inrichting moet dan nog gebeuren.

Gemeenten, stadsregio, waterschap, provincie en het Rijk hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor het bundelen van geld in gebiedsfondsen, om daaruit de boeren te kunnen betalen voor 30 jaar. De fondsen worden beheerd door het Nationaal Groenfonds. Om de betalingen te kunnen doen is eerst goedkeuring gevraagd aan de Europese Commissie in verband met het vermijden van ongeoorloofde staatssteun. De staatssteunbeschikking is uitgangspunt voor de samenwerkingsovereenkomsten.

In beide provincies is allereerst de provincie aangewezen als uitvoerende partij namens de andere overheden. In Overijssel zijn subsidieovereenkomsten opgesteld met de boeren, die uiteindelijk zijn overgedragen aan een private stichting. In Zuid-Holland wordt gewerkt met de algemene subsidieverordening, waarbinnen voor Boeren voor Natuur toetsingsvoorwaarden zijn opgesteld. Jaarlijks vraagt de boer op basis daarvan subsidie aan. De provincie Zuid-Holland wordt bijgestaan door een Raad van Advies, met daarin vertegenwoordigers van de overheden, de boer en de Vrienden van Biesland. In beide projecten is een kwalitatieve verplichting gevestigd met kettingbeding, om het werken met een gesloten kringloop duurzaam te koppelen aan de grond. De contracten en subsidie-overeenkomsten, dan wel de subsidieaanvragen bestrijken een periode van 30 jaar.

In beide gebieden hebben inrichtingswerkzaamheden plaats gevonden onder regie van DLG en gefinancierd door de waterschappen. Op Twickel zijn beken opnieuw meanderend gemaakt waardoor periodieke overstromingen ontstaan. In Biesland zijn vooral veel natuurvriendelijke oevers met plas-dras situaties aangelegd. In beide gebieden worden de ontwikkelingen gemonitord en geëvalueerd met inzet van onderzoekers, adviseurs, vrijwilligers en boeren.

Boeren voor Natuur gaat gepaard met een aanzienlijke inkomstenderving voor de boer. Een compenserend bedrag is niet eenvoudig te vinden 'in de markt'. In Biesland is te zien dat geld te verdienen valt met het verkopen van bijzondere streekproducten, het geven van excursies en het verwerken van biomassa uit omringende natuurgebieden tot compost. Zonder subsidie zou het nu echter niet rond kunnen komen. Bovendien is het 'verdienmodel' op basis van beheer van natuurgebieden een uitvloeisel van het systeem van aankoop en beheer van natuur door de overheid. Ook dat is overheidsfinanciering. Fondsenwerving bij

bedrijven (zoals de nabijgelegen IKEA) is in het verleden wel geprobeerd, maar zonder succes. De lidmaatschapsbijdragen van de Vrienden van Biesland worden vooralsnog gebruikt voor de organisatiekosten van de Vrienden.

Omdat de vergoeding per hectare is berekend en de investeringskosten erin verdisconteerd zijn, hebben kleine bedrijven een schaalnadeel om Boeren voor Natuur te gaan doen.

6. Beoogde effecten en behaalde resultaten

Tabel 24

Beoogde (b) en gerealiseerde (r) doelen van functiecombinaties bij beheer volgens Boeren voor Natuur.

Functie	Economisch	Ecologisch	Maatschappelijk
Natuur	r	b+r	b+r
Landschap	r	b+r	b+r
Waterberging		r	r
Waterkwaliteit		b+r	
Recreatie	r		b+r

Dat de werkwijze Boeren voor Natuur economische voordelen zou opleveren werd wel gehoopt, maar niet beoogd (tabel 24). Er is juist bewust voor gekozen om extra verbredingsactiviteiten buiten 'de afspraken' te houden, om daar de boer zijn ondernemersvrijheid in te laten. In het geval van Biesland heeft het natuurgericht boeren geleid tot een kleine stap naar biologisch-dynamische certificering met bijbehorende meerprijs op de melk, het opzetten van een vleestak, en recreatie- en educatieactiviteiten. Ook andere bedrijven in het gebied afficheren zich ermee, door het organiseren van excursies en het afnemen van Bieslandsvlees, en dat duidelijk te maken aan de buitenwereld. Op Twickel is één van de boeren ook met een vleestak begonnen, een ander biedt educatieve activiteiten aan.

Waterberging was in eerste instantie niet beoogd, maar liet zich goed combineren met het concept op verzoek van de waterschappen. Op Twickel hebben de nattere omstandigheden voordelen voor de naastgelegen natte heide; in Biesland voor de weidevogels. Bovendien levert waterberging maatschappelijke veiligheid op.

Het project is nog te jong om uitgesproken conclusies te trekken over de ecologische en maatschappelijke resultaten, maar de eerste signalen zijn positief.

Alle functies zijn in uitvoering. Alleen op Twickel staat recreatie nog in de kinderschoenen omdat de boeren dat later zijn gaan ontwikkelen. Recreatie maakt ook geen deel uit van de contractafspraken: dit werd gezien als een stukje ondernemerschap dat aan de boeren zelf is om wel of niet te ontwikkelen en zelf te vermarkten.

7. Functioneren van zelfsturing

Bij de start van de gebiedsprocessen werd beoogd dat private stichtingen contracten met de boeren zouden sluiten en op de naleving daarvan zouden toezien, om bureaucratie zoveel mogelijk te vermijden. In Biesland maakte de provincie daartegen bezwaar, omdat zo'n stichting een ongeoorloofd ZBO zou zijn (zelfstandig bestuursorgaan). De regeling is daarom ondergebracht in de provinciale subsidieverordening. Aanvragen en verantwoorden van de jaarlijkse subsidies blijkt inderdaad bureaucratisch te zijn. In Overijssel is een deel van de uitvoering wel overgedragen aan een private stichting.

Buren op Twickel hebben bezwaar gemaakt tegen peilverhoging. Hieruit blijkt het belang van de mogelijkheid van bezwaar en beroep en van het rekening houden met negatieve externaliteiten.

De overheden vertegenwoordigen de vraagzijde. In Biesland denken de bewoners actief mee over inrichting en beheer vanuit de vraagzijde (via Vrienden van Biesland), maar er vindt geen betaling plaats van omwonenden aan de boer vanwege zijn diensten.

Er is veel te doen over de spelregels en het is duidelijk 'werk in uitvoering'. Het wiel uitvinden is een tijdrovende bezigheid. Het is de vraag hoe vaak je dat kunt doen en hoe groot de maatschappelijke kosten van meer zelfsturing dan zijn.

8. Perspectieven binnen het GLB

Op dit moment is er geen financiering vanuit het GLB. Als bedrijfssysteem met eenvoudig te controleren afspraken zou het goed passen in het GLB. De huidige voorstellen van de EC (oktober 2011) gaan uit van een vergroeningstoelage voor biologische bedrijven in Pijler 1: hiervoor zouden ook Boeren voor Natuurbedrijven in aanmerking komen. Naar verwachting zou die echter niet de inkomstenderving dekken. Pijler 2 heeft volgens de voorstellen van de EC nog steeds voor elke lidstaat een verplichte landbouw-milieu-maatregelen-subsidieregeling. Daar zou Boeren voor Natuur ook een plek in kunnen krijgen.

9. Mogelijke bijdrage aan herijking EHS

Boeren voor Natuur is als extensief systeem bij uitstek geschikt als buffer tussen natuurgebieden en landbouwgebieden. De natuurwaarden op het bedrijf kunnen bijdragen aan de EHS. Bovendien kunnen de boeren bijdragen aan beheer van de natuurgebieden zelf, met name als het gaat om halfnatuur zoals heide en graslanden.

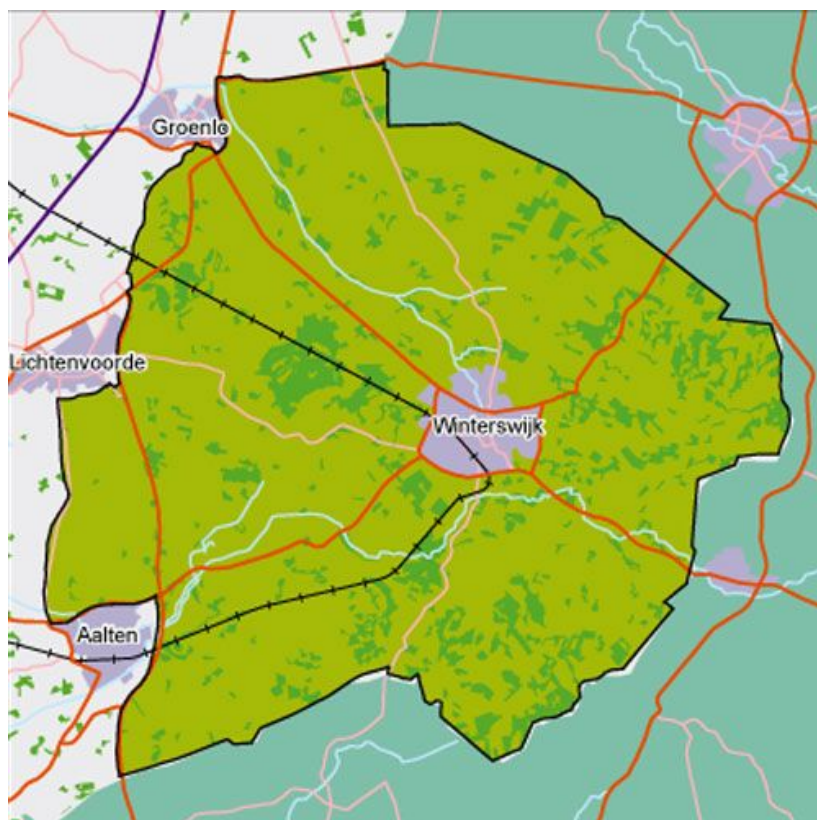
10. Conclusies

Boeren voor Natuur vertegenwoordigt enkele sturingsinnovaties: een gebiedsfonds voor het bundelen van overheidsgeld, meer sturing op afstand (boer bepaalt beheer), een dynamisch natuurbeeld en een systeembenadering van functiecombinaties (integratie, de functies vloeien voort uit het bedrijfssysteem). De initiatieven begonnen 'van onderop' maar de overheid werd uitdrukkelijk uitgenodigd om mee te gaan sturen vanwege de geleverde publieke goederen en diensten.

5.2.7 Van meervoudig duurzaam landgebruik naar GLB-pilot in Winterswijk

1. Gebied

Het Winterswijks Plateau is een kleinschalig gebied, dat wil zeggen zowel landbouw, natuur, recreatie als bewoning komen in kleine eenheden voor verspreid door het hele gebied. Het is een glooiend gebied met een dunne zandlaag op slecht doorlatend keileem. De bijzondere opbouw van de bodem legt de basis voor een aantrekkelijk landschap met hoge natuurwaarden en is mede vanwege de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten aangewezen als Nationaal Landschap (figuur 11) en eerder al als Waardevol Cultuurlandschap (WCL). Vanuit de WCL tijd stamt een hechte overlegstructuur (Stichting WCL Winterswijk) waarin gemeente, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties participeren.



Figuur 11

Begrenzing van Nationaal Landschap Winterswijk.

2. Doel en reden case studie

Ervaringen met Meervoudig Duurzaam Landgebruik (fase i)

Dankzij het WCL kon in 1997 het programma Meervoudig Duurzaam Landgebruik (MDL) in Winterswijk starten. In het interdepartementale programma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO) had het MDL-concept sinds 1993 al een heel voortraject afgelegd. Daarin was verkend hoe tegelijkertijd voorzien kon worden in de vraag naar schoon water, voedsel, natuur, werkgelegenheid en woningen. De kern van MDL was het versterken van het sociaal-economisch en milieukundig perspectief van de groene ruimte gecombineerd met een duurzame ontwikkeling in het gebied. Een mogelijkheid om dat te bereiken was het combineren van activiteiten in het landelijk gebied, zodat veel efficiënter gebruik wordt gemaakt van energie, grondstoffen en ruimte (Stuurgroep MDL, 2003).

Het MDL-programma kende ups en downs. Het is met veel elan eind 1997 gestart, dit heeft ook veel aandacht getrokken in pers, beleid en praktijk als voorbeeld van publiek - private samenwerking. Daarna is een lastige periode aangebroken, vooral het verwerven van de financiering voor de daadwerkelijke uitvoering van systeemontwikkelingsprojecten verliep traag. De acht ontwikkelingsprojecten binnen MDL werden getrokken door een belanghebbende stakeholder. Deze stakeholder werd ondersteund door één of meerdere kennisinstellingen en/of adviesbureaus. In de projecten deden ook doelgroepen en ondernemers uit het gebied mee. Uit een procesevaluatiestudie van deze eerste periode (Vaessen, 2003) blijkt dat er tekortkomingen waren in commitment van partijen en er coördinatieproblemen optraden. Partijen hadden moeite zich vast te leggen omdat ze de consequenties niet konden overzien. Het afstemmen van beslissingen door deelnemende

partijen en financiers (privaat-publieke financiering) ging traag. In de Stuurgroep MDL, die geleid werd door de provincie Gelderland, werd vooral over het oplossen van knelpunten en financiële perikelen gesproken, daardoor ebde het enthousiasme bij veel stuurgroepleden weg. Bij afloop van de eerste fase in 2003 concludeerden verschillende partijen dat MDL een uitgekend vervolg verdiende (Stuurgroep MDL, 2003), maar zichzelf deden niet meer mee. Opvallend was dat in dezelfde periode het enthousiasme bij de betrokken agrarische ondernemers die deelnamen aan de ontwikkelingsprojecten - die inmiddels wel gestart waren - duidelijk was toegenomen (Vaessen, 2003).

In diezelfde jaren heeft de Stichting WCL Winterswijk een doorstart gemaakt en begin 2005 haar statuten aangepast. De reden daarvoor was het aflopen (eind 2003) van de financieringsstructuur voor Waardevolle Cultuurlandschappen op basis waarvan de Stichting haar taakstelling uitvoerde. Deze beëindiging heeft niet geleid tot het opheffen van de stichting. De oorspronkelijke deelnemers kozen ervoor om het gedachtegoed van het WCL te behouden evenals de overlegstructuur. De gemeente heeft het voortouw genomen en er ook voor gezorgd dat de buurtschappen aansloten bij de WCL-structuur. De doelstelling van de heringerichte stichting is als volgt geformuleerd: *De stichting stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan het formuleren en uitvoeren van beleid voor behoud, herstel en ontwikkeling van het buitengebied van Winterswijk. Daarbij wordt uitgegaan van een integrale benadering van vijf thema's: leefbaarheid, land- en tuinbouw, natuur- en landschapsbeheer, cultuurhistorie, recreatie en toerisme.*

Groenblauwe diensten en landschapsfonds (fase ii)

De ontwikkelingsprojecten die gericht waren op ontwikkeling en beheer van multifunctionele graslanden, bouwlanden en beplantingen waren intussen gestart op een twintigtal bedrijven en zijn na 2003 nog enkele jaren voortgezet (Korevaar et al., 2006). De conclusie uit die projecten was dat combinatie van functies mogelijk én inpasbaar is in de agrarische bedrijfsvoering en bijdraagt aan een verhoging van natuur- en milieuwaarden en de belevingswaarde van het landschap. Economisch is multifunctioneel landgebruik echter meestal niet direct aantrekkelijk voor een boer. Wel voor de regio, omdat de inkomsten uit recreatie voor middenstand, horeca en recreatiesector fors kunnen toenemen (Bos en Korevaar, 2006). De economische en ecologische winst is alleen te verzilveren als partijen de handen ineen slaan (Korevaar, 2006). Deze conclusie heeft ca. 20 deelnemende ondernemers en de WCL Winterswijk gestimuleerd om verder te zoeken naar mogelijkheden om boeren en landgoedeigenaren te belonen voor beheer van natuur en landschap. In het vervolgproject Boeren met Landschap en Natuur is in 2007 en 2008 met dezelfde 20 ondernemers een puntensysteem voor de beloning van diensten ontwikkeld en gedurende twee jaar getest (Geerts et al., 2008). Eind 2008 heeft de WCL Winterswijk een landschapsfonds opgericht.

Tijdens de bijeenkomst eind 2008 waarop het landschapsfonds werd opgericht, zegde de provincie Gelderland toe in principe 50% van de kosten van een landschapsfonds betalen. Aan de provinciale financiering waren echter vanuit de EU, het Rijk en de provincie een aantal voorwaarden verbonden. Zo is er vanuit de EU de eis dat de maatregelen waarvoor een vergoeding wordt betaald goedgekeurd zijn volgens de Catalogus Groenblauwe diensten (IPO, 2010) en daarmee voldoen aan de 'staatsteuntoets' van de EU. Vanuit de provincie werd de eis gesteld dat er eerst een Gebiedsuitvoeringsplan (GUP) opgesteld moest worden. Het GUP (Roosendaal et al., 2011) ligt inmiddels voor goedkeuring bij de gemeenteraad en de provincie. Dus zo simpel bleek het belonen van groene diensten in de praktijk niet te zijn. De remmende voorsprong is voor Winterswijk een obstakel geworden. De provincie is nu ruim twee jaar later nog steeds bezig om de voorwaarden te formuleren waaronder landschapsfondsen in Gelderland mogen opereren om voor de provinciale medefinanciering in aanmerking te kunnen komen. Via een motie van Provinciale Staten is er eind 2010, mede dankzij lobby uit Winterswijk, toezegging verkregen om het provinciale aandeel te verhogen tot 75%, maar in juli 2011 heeft de provincie, vanwege bezuinigingen, het budget voor groenblauwe diensten alweer op nul gezet.

GLB-pilot (fase iii)

Door de trage vorderingen met het landschapsfonds heeft het WCL-bestuur zich beraden op andere mogelijkheden om iets te doen voor het gebied. De Houtskoolschets (LNV, 2008) biedt in hoofddoel 2 *belonen van instandhouding van de basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden* de basis voor pilot-projecten waarin ervaring wordt opgebouwd met een andere invulling van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Toen begin 2010 vanuit het ministerie van LNV aan regio's de mogelijkheid werd geboden om zich aan te melden voor pilot-projecten heeft WCL Winterswijk hier direct op gereageerd. Dat betekent dat er in 2011 en 2012 proefgedraaid wordt met belonen van groene diensten (ook wel maatschappelijke diensten genoemd) met een groep van ongeveer 100 boeren en landgoedeigenaren. PRI (Plant Research International (onderdeel van Wageningen UR) ondersteunt de gemeente en andere partijen in het gebied in die pilot (Korevaar en Geerts, 2011).

3. Functies en vormen van sturing

De case kent drie fasen:

- i. MDL-periode (1997-2003, met een uitloop voor deelprojecten tot begin 2005)
- ii. Boeren met landschap en natuur (2007-2008).
- iii. GLB-pilot (2011-2012).

Tabel 25

Sturingsvorm voor verschillende functiecombinaties bij Meervoudig Duurzaam Ruimtegebruik Winterswijk.

Functie	Hierarchische sturing	Gesloten co-sturing	Open co-sturing	Open zelfsturing	Gesloten zelfsturing
Diversificatie gewassen		fase i	fase iii	fase ii	
Landschap		fase i	fase iii	fase ii	
Versterken recreatieve mogelijkheden				fase ii	
Waterberging		fase i			

Opvallend in de Winterswijk case is dat het project in de beginfase (fase i) geïnitieerd werd van buitenaf, door overheden (provincie en het Rijk), kennisinstellingen en landelijke organisaties als LTO, Natuurmonumenten, NUON en Vitens. Het gebied gaf duidelijk aan mee te willen werken, maar ook hier waren het vooral bestuurders waarmee werd overlegd en samengewerkt. In deze eerste fase was duidelijk sprake van gesloten co-sturing (tabel 25). Na afloop van de eerste fase namen boeren en landgoedeigenaren het initiatief voor een vervolgproject samen met LTO Noord Projecten en Wageningen UR om beloningssysteem voor groenblauwe diensten te ontwikkelen. Hier kwam het initiatief vanuit het gebied, waarbij contacten werden gelegd met overheden voor financiering en overleg over regelgeving (open zelfsturing). Voor fase iii heeft het gebied actief gelobbyd bij LNV om één van de GLB-pilotgebieden te worden. Hier gingen de belangen van het ministerie om geschikte pilotgebieden met een eigen aanpak (zelfsturing van collectieven) hand in hand met de belangen uit het gebied (financieringsmogelijkheden vinden voor het belonen van maatschappelijke prestaties). In fase iii is er sprake van open co-sturing. De sturing in deze case verandert dus in de loop van de jaren. Het ene moment is er meer zelfsturing, in een volgende fase meer co-sturing.

4. Mix van stakeholders

- a. Welke stakeholders waren actief bij proces betrokken?
 - i. In eerste fase de provincie Gelderland, Gemeente Winterswijk, Waterschap Rijn & IJssel, LTO Noord, NSW-Landgoedeigenaren, samenwerkende lokale natuur & milieuorganisaties, NUON, Vitens, Natuurmonumenten, Ministerie van LNV, WUR (PRI, Alterra en LEI).
 - ii. In tweede fase boeren, LTO Noord, Landgoedeigenaren en PRI en Alterra.
 - iii. In derde fase WCL Winterswijk, gemeente Winterswijk, boeren, Agrarische natuurvereniging PAN, PRI, Aequator, DLG.

- b. Welke stakeholder was de trekker?
 - i. In eerste fase provincie Gelderland.
 - ii. Daarna LTO Noord/PRI.
 - iii. Momenteel WCL Winterswijk/gemeente Winterswijk.

- c. Welke stakeholders waren de vragers?
 - i. Overheden (vraag naar combinatie-mogelijkheden).
 - ii. Overheden.
 - iii. WCL Winterswijk (instandhouding landschap, natuur en cultuurhistorie).

- d. Welke stakeholders waren de aanbieders?
 - i. LTO Noord en NSW-landgoederen (bestuurders die kansen zien voor hun achterban).
 - ii. Boeren en landgoedeigenaren (individuele ondernemers leveren van diensten), Wageningen UR en LTO Noord Projecten (inbreng van kennis).
 - iii. Boeren en landgoedeigenaren (leveren van diensten).

5. Rollen en arrangementen

Fase i

Dit was vooral een verkennende fase. Met ca. 20 ondernemers werden afspraken gemaakt voor het toepassen van een scala aan functiecombinaties. Daardoor ontstond er een breed palet aan producten en productiewijzen (van intensief tot extensief, gangbaar en biologisch, teelt van walnoten, akkerbouw en veehouderij en met meer of minder aandacht voor natuur en landschap, inclusief percelen met SAN-beheersovereenkomsten). Deze verschillende varianten hebben uitgebreide sets gegevens opgeleverd over productie, natuurwaarden, milieuparameters en economische kengetallen. Ook is onderzoek gedaan naar de beleving van een multifunctioneel landschap (Korevaar et al., 2006). De uitkomsten van deze fase vormen een stevige basis voor het werk in fase ii en iii.

Fase ii

Uit fase i bleek dat functiecombinaties mogelijk zijn, maar vaak voor een individuele boer en landgoedeigenaar niet rendabel zijn. De boer en landgoedeigenaar beheren het gebied en maken de kosten, maar de recreatie- en horecasector profiteert door extra bezoekers in het gebied. Dit is aanleiding geweest tot een project Boeren met landschap en natuur (Geerts et al., 2008) om een beloningssysteem voor groene diensten op te zetten. Per activiteit die bijdraagt aan een mooier landschap, meer biodiversiteit, behoud van cultuurhistorische waarden en/of openstelling/educatie krijgt een boer een aantal punten. Hoe meer punten des te hoger de financiële beloning. Dit idee van een puntensysteem is door de staatssecretaris van EL&I overgenomen als één van de mogelijkheden bij het doelgericht maken van de GLB-betalingen.

Door WCL Winterswijk is eind 2008 voor het gebied een landschapsfonds opgericht. Inmiddels is in opdracht van provincie en Oost Achterhoekse gemeenten een Gebiedsuitvoeringsplan (GUP) opgesteld (Roosendaal et al., 2011) als basis voor het betalen van vergoedingen voor groene diensten en landschapsfonds.

Fase iii

Winterswijk is ook één van de vier pilot-gebieden voor herziening van het GLB. Dat betekent dat er in 2011 en 2012 proefgedraaid wordt met belonen van groene diensten (ook wel maatschappelijke diensten ingehuurd genoemd) met een groep van 97 boeren en landgoedeigenaren (Korevaar en Geerts, 2011). De deelname van 97 bedrijven (dus. 30% van de Winterswijkse landbouwbedrijven) is een hoog percentage, mede gezien de korte termijn waarbinnen men zich moest aanmelden. 47 van de 97 deelnemers hebben ervoor gekozen om met vier of meer diensten mee te doen aan de pilot. Vier deelnemers doen zelfs met negen diensten mee. Alle deelnemers doen mee aan de dienst *Instandhouding kleinschaligheid* met een totale oppervlakte van 945 ha. 76 deelnemers hebben ervoor gekozen om in totaal meer dan 100 km perceelrand aan te melden voor de dienst *Graslandverzorging langs houtwallen*. Ook de dienst *Instandhouding oud grasland* is door veel ondernemers (62) gekozen met een totale oppervlakte van 538 ha. Deze diensten dragen in belangrijke mate bij aan het belevingsaspect van een gevarieerd landschap, dat zo kenmerkend is voor het buitengebied van Winterswijk.

6. Beoogde effecten en behaalde resultaten

Terugkijkend op afgelopen jaren kan geconcludeerd worden dat verbreding van de landbouw met andere functies goed geaccepteerd is in het gebied en dankzij de GLB-pilot op grote schaal (30% van de bedrijven) wordt toegepast (tabel 26). Deze verbreding heeft zichtbaar positieve gevolgen voor het beheer van het landschap en in mindere mate ook voor natuur. De deelname aan de GLB-pilot ligt met 30% van de bedrijven duidelijk hoger dan voor agrarisch natuurbeheer in het kader van SAN. Voor dat laatste heeft 13% van de bedrijven in de gemeente Winterswijk een overeenkomst gesloten. Dit is ruim boven het gemiddelde voor heel Gelderland, waar 5,4 % van de bedrijven inkomsten heeft uit agrarisch natuurbeheer (Roest en Schouten, 2010).

Maatschappelijk gezien is het gebied door de grotere variatie en versterkte aandacht voor landschapsbeheer aantrekkelijker geworden voor bezoekers. Waarschijnlijk heeft dat ook een positief effect voor de recreatiesector (is zover bekend niet onderzocht). Vergroting van de waterbergingscapaciteit, mede bedoeld om water vast te houden voor de droge maanden, is wel verkend, maar nog niet in de praktijk gebracht. Het verwerven van inkomsten uit maatschappelijke diensten vindt plaats, echter nog steeds op projectbasis, het heeft nog geen blijvende financiële basis.

Tabel 26

Beoogde (b) en gerealiseerde (r) doelen van functiecombinaties in Meervoudig Duurzaam Ruimtegebruik Winterswijk.

Functie	Economisch	Ecologisch	Maatschappelijk
Diversificatie gewassen	r	r	r
Landschap	r	r	r
Versterken recreatieve mogelijkheden	b/r?	b/r?	r
Waterberging	b	b/r?	b

De functiecombinatie is geslaagd voor verbreding van landbouwproductie en beheer van natuur en landschap. Een groot aantal boeren is bereid om functiecombinaties toe te passen op hun bedrijf en ook de bedrijfstechnische, economische, ecologische en milieukundige resultaten zijn overwegend positief (Korevaar et al., 2006). Ook de belevingswaarde van het gebied voor bewoners en recreanten wordt erkend en gewaardeerd.

Het versterken van de recreatieve mogelijkheden heeft echter nog niet geleid tot concrete betaling aan boeren en landgoedeigenaren voor de geleverde diensten. Dit is tot nu toe in experimentele fase blijven steken. Waterberging is in principe mogelijk, maar niet in praktijk gebracht.

7. Functioneren van zelfsturing

Fase iii (de GLB-pilot) is gericht op het onderzoeken van de mogelijkheden van zelfsturing door collectieven. In de tussentijdse evaluatie van de pilot is de conclusie getrokken dat Stichting WCL Winterswijk, als collectief, er in geslaagd is een grote interesse op te wekken bij agrarische ondernemers in het gebied om mee te doen en dat de organisatie van de pilot professioneel en met enthousiasme is opgezet. Het is een inspirerend voorbeeldproject waarbij op grote schaal door agrarische bedrijven de voedselproductiefunctie gecombineerd wordt met andere functies zoals landschapsonderhoud. De eerste indruk is dat de Stichting WCL Winterswijk, als collectief, goed in staat is het project op een effectieve en efficiënte wijze te leiden.

De Stichting WCL Winterswijk is een collectief van organisaties vanuit landbouw, recreatie, gemeente, natuur en landgoedeigenaren in Winterswijk. De kracht van de stichting is dat het geen leden kent, maar gebiedsdekkend met draagvlak van alle in het buitengebied relevante partijen kan opereren. De agrarische natuurvereniging (PAN), die een belangrijke rol heeft in de uitvoering, is een coöperatieve vereniging. Het succes van deze pilot staat of valt met samenwerking en vertrouwen.

De publieke diensten zijn in overleg met diverse partijen (stichting WCL Winterswijk, gemeente, provincie en in fase iii met ministerie van EL&I) bepaald. Daarbij is de vraag niet altijd eenduidig geweest en soms mede bepaald door het instrumentarium waarvan in een bepaalde fase gebruik gemaakt kon worden.

8. Perspectieven binnen het GLB

Fase iii van deze case wordt momenteel in het kader van een GLB-pilot uitgevoerd om het ministerie van EL&I te voorzien van ervaringen en inspirerende voorbeelden van boerencollectieven die invulling geven aan de gewenste vermaatschappelijking van het GLB.

Via deze pilot kunnen boeren nu al ervaring opdoen met het leveren van maatschappelijke diensten (functiecombinaties) die het GLB in de toekomst van hen vraagt. Voor eerste ervaringen daarmee zie Korevaar en Geerts (2011).

9. Mogelijke bijdrage aan herijking van de EHS

De functiecombinatie kan bijdragen aan de EHS, vooral in de vorm van versterken van de groenblauwe dooradering van het gebied.

10. Conclusies

De belangrijkste leerpunten uit de case Winterswijk met functiecombinaties zijn:

- Het opbouwen van goede en duurzame relaties met boeren en landgoedeigenaren is essentieel. Zij bezitten het land en bepalen uiteindelijk hoe het gebruikt wordt. Functiecombinaties waarbij het grootste (midden)deel van het perceel redelijk ongehinderd landbouwkundig gebruikt kan worden en de andere activiteiten plaatsvinden op de randen, heeft in het algemeen de voorkeur van de boer. Dit hoeft niet negatief voor natuur en landschap te zijn omdat de randen door de van nature al voorkomende gradiënten de meeste potenties hebben voor natuur en landschap. Wel moeten bemesting, teelt en gebruik van de percelen dan zo worden aangepast dat er zo min mogelijk negatieve invloeden (zoals emissies) optreden naar de randen.
- De ervaringen uit de Winterswijk-case tonen aan dat boeren er erg aan hechten afspraken met de overheden te willen maken voor een langere periode. Zekerheid dat ingezet beleid en regelgeving en daarop gebaseerde aanpassingen in de bedrijfsvoering in een volgende regeerperiode niet compleet op de schop gaan. Continuïteit in beleid wordt vaak belangrijker gevonden dan het tot de laatste cent uit onderhandelen van de vergoedingen.
- Functiecombinaties rond verbreding van de bedrijfsvoering en beheer van natuur en landschap vinden in Winterswijk goed ingang. Zowel gestimuleerd via de beschreven case, maar ook door autonome keuzes van ondernemers voor sluiten van SAN- en SN-overeenkomsten, huisverkoop, aanbieden van accommodatie voor recreatie en zorglandbouw. In de GLB-pilot (fase iii) kiezen veel ondernemers voor

diensten die gericht zijn op landschapsonderhoud, zoals instandhouding van kleinschalige percelen en opruimen van blad en takken langs bosranden en houtwallen, zaken die ze anders toch ook al deden, maar die op termijn zonder beloning wel dreigen te verdwijnen.

- Voor de voortgang van een gebiedsproces dat vaak de basis vormt voor functiecombinaties is een onafhankelijke trekker goud waard. Zo iemand staat boven de partijen en kan met gezag deuren openen bij overheden en belangengroepen die anders vanwege (vermeend) eigenbelang gesloten blijven. In Winterswijk vervult de Stichting WCL Winterswijk deze rol.
- In de fase i heeft de provincie Gelderland enkele jaren deze rol vervuld, maar kwam al gauw in een interne discussie over haar eigen rol. Gelderland heeft namelijk zeven Nationale Landschappen binnen de provinciegrenzen en wilde maar beperkt een trekkende rol op zich nemen voor één van deze gebieden.
- De provincie, rijksoverheid (vooral via LNV regio directie Oost) en gemeente hebben elk op verschillende momenten de ontwikkelingen in Winterswijk gefaciliteerd en waar nodig ondersteund met financiën en passende regelgeving. Zonder die support zouden ondernemers de case niet zover hebben gebracht.
- Ondanks de steun van overheden en derden, zoals kennisinstellingen, beschouwt het gebied (en Stichting WCL Winterswijk) de in deze case beschreven processen als haar eigen initiatief. Men is trots op de samenwerking en de resultaten. Dit is één van de belangrijkste leerpunten, de overheid moet het initiatief voor functiecombinaties altijd aan het gebied laten. Ze kan (en soms moet ze) daarbij wel de helpende hand bieden.
- In de loop van deze langlopende case vond een verschuiving van sturingsvormen plaats, afhankelijk van de fase in het proces.

5.3 Lessen uit de praktijkvoorbeelden

5.3.1 Functiecombinaties en schaalniveau

Een aantal cases maakt duidelijk dat voor het effectief leveren van sommige extra diensten een hoger schaalniveau nodig is dan een individueel boerenbedrijf. Zo is voor de klompenpaden in Eemland de medewerking nodig van meerdere boeren met aaneengesloten percelen. In de Bethunepolder wordt de dienst van drinkwaterproductie op het niveau van de polder geleverd, en niet op bedrijfsniveau. Bij Boeren voor Natuur op Twickel leidt het hermeanderend maken van een beek tot voordelen voor een nat heideveld. Voor de deelnemende boer is dat goed inpasbaar in zijn natuurgerichte bedrijfsvoering, maar de peilverhoging is niet beperkt tot alleen zijn percelen. De burens zijn er minder blij mee. Aan de andere kant laat de case Walcheren zien dat initiatieven van individuele boeren kunnen leiden tot kopieergedrag. Met het systeem van verevening heeft dit geleid tot een verbetering van de kwaliteit van het agrarische landschap, dat weer een gunstig effect heeft op de potentie van het landschap voor verdere verbreding van agrarische bedrijven.

Om het perspectief te kunnen beoordelen, moeten de effecten van functiecombinaties dus op meerdere schaalniveaus bekeken worden. Op de schaal van de Bethunepolder lijkt de functiecombinatie melkveehouderij - drinkwater - landschap - weidevogels bijvoorbeeld tamelijk succesvol. Wordt echter ook gekeken naar de omringende natuurgebieden buiten de polder, dan blijkt dat deze functiecombinatie een negatief extern effect heeft in de vorm van verdroging van deze natuurgebieden. Voor Amsterdam is het drinkwater uit de Bethunepolder van groot belang. De belangen blijken dus voor een belangrijk deel buiten het gebied zelf te liggen.

Het op grotere ruimtelijke schaal realiseren van functiecombinaties maakt dat functies gemakkelijker benut kunnen worden door de burgers. Er treden ook eerder gunstige bijwerkingen op zoals meer klandizie voor een boer met een theetuin aan een klompenpad. Sturing door de overheid zou voor een deel gericht kunnen zijn op het bevorderen van de samenwerking om gewenste effect te vergroten. Bijvoorbeeld door samenwerking als voorwaarde te stellen bij subsidieregelingen, zoals dat bij weidevogelbeheer al gebeurt.

5.3.2 Functiecombinaties en ondernemerschap

In een aantal cases leidden in principe niet-verhandelbare functiecombinaties tot extra economische activiteiten door de boer zelf of door andere ondernemers. Zo maakte Boeren voor Natuur in Biesland de boer tot een aantrekkelijke partner voor horecaondernemers en een gewilde bestemming voor personeelsuitjes en schoolexcursies waarmee aanvullende inkomsten worden gegenereerd. De toegenomen recreatie op de klompenpaden in Eemland leidde voor tenminste één ondernemer tot extra klandizie voor de horeca- en vergaderfaciliteiten. In beide cases is het echter niet zo, dat de genoemde extra economische activiteiten de publieke diensten volledig zouden kunnen financieren.

De voorbeelden van de 'Vissloten' en van 'Stoken op streekhout' tonen aan dat ondernemers op hun bedrijf ook andere mogelijkheden voor productie zien, dan alleen voedsel. Bij de vissloten gaat het naast eetbare vis om pootvis voor de sportvisserij, bij stoken op streekhout om brandhout voor groene energie. In beide gevallen gaat het om productieve landschapselementen. Het (weer) productief maken van landschapselementen kan een manier zijn om diversiteit in het landschap te bevorderen, en daarmee ook publieke diensten te leveren als positieve externaliteit. De vissloten kunnen door peilverhoging bijdragen aan het tegengaan van veenoxidatie en bodemdaling en periodiek oogsten van houtwallen kan bijdragen aan biodiversiteit. Eventuele negatieve externaliteiten van dergelijke functiecombinaties moeten echter ook onder ogen worden gezien. Beide voorbeelden zijn bovendien nog niet rendabel. De vissloten zijn nog in een experimentele fase en de opbrengst van biomassa dekt nog niet de kosten van oogsten en verwerken van het hout.

Door productie van non-food functiecombinaties op boerenbedrijven wordt een bedrijf multifunctioneel en dit draagt bij aan verbreding van het platteland en meer verbinding met de maatschappij dat weer zal bijdragen aan economische en maatschappelijke impact van de bedrijven. De overheid kan dit stimuleren door wel te sturen op (milieu-) randvoorwaarden, het beschikbaar maken van kennis en het faciliteren van (aanpassingen in) regelgeving, maar het initiatief zo veel mogelijk aan de marktpartijen over te laten. Dergelijke initiatieven komen veelal tot stand zonder veel overheidsbemoeienis.

Een deel van de functiecombinaties wordt voornamelijk geleverd door de kleinere boerenbedrijven, zoals de zware pakketten van het agrarisch natuurbeheer. Dit heeft te maken met de inpasbaarheid in hun bedrijfsstructuur, de bedrijfsfilosofie en de houding van de boer. Kleine bedrijven staan economisch onder druk en verdwijnen sneller dan grote bedrijven. Dit brengt het risico met zich mee dat dan ook de zwaardere agrarisch natuurbeheer pakketten verdwijnen als deze bedrijven stoppen. Indien de pakketten behouden moeten worden, zou er of een strategie opgezet moeten worden om kleine bedrijven te behouden, of om de pakketten aantrekkelijk te maken voor de grotere bedrijven.

5.3.3 Rol van stakeholders bij functiecombinaties

De meeste van de beschreven initiatieven zijn tot stand gekomen door intensieve samenwerking van een groot aantal stakeholders. Energie uit het sociale netwerk in de streek zelf is vaak van doorslaggevend belang geweest. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Klompenpaden in Eemland, Boeren voor Natuur en Meervoudig Ruimtegebruik Winterswijk. Trekkers waren bijvoorbeeld stichtingen of burgerinitiatieven, die nauw samenwerkten met boeren, al dan niet verenigd in agrarische natuurverenigingen. Na een particuliere opstartfase werden lokale en provinciale overheden veelal door dit netwerk betrokken bij het idee, vanuit de gedachte dat de overheid moest gaan betalen voor de geleverde publieke goederen en diensten, maar ook vanuit de noodzaak om passende regelgeving te maken.

Burgers, in de vorm van bewonersorganisaties of burgerinitiatieven, kozen de kant van de boeren in de Bethunepolder, of waren actief in de lobby voor het boereninitiatief (Biesland). De burgerbetrokkenheid was

beslissend voor de inzet van de overheden en vormde een belangrijke rechtvaardiging voor de richting waarin de gebiedsprocessen zich ontwikkelden.

De overheden hebben in veel van de cases eveneens een belangrijke rol gespeeld. Naast de financiële ondersteuning werd ook de professionele betrokkenheid in de gebiedsprocessen gewaardeerd en ervaren als steun (Winterswijk, Boeren voor Natuur). Opvallend is dat in diverse cases een aantal overheidslagen op enig moment betrokken was, van gemeentelijk tot aan EU niveau. In het geval van de Bethunepolder leidden conflicterende functies echter op zeker moment tot conflicterende posities van betrokken overheden. De cases met de minste 'bestuurlijke drukte' waren die met de beter verhandelbare functies: de boerencampings op Walcheren en de vissloten.

De overheid zou actief kunnen nadenken over haar rol bij het stimuleren van particuliere initiatieven. Meer loslaten vraagt om een andere rol en een andere bijdrage aan gebiedsprocessen. Veel overheden moeten daar nog aan wennen. Op momenten dat particuliere en private partijen een beroep doen op de overheid voor steun, is het goed om te weten hoe ingespeeld kan worden op deze vraag en welke positie de overheid zelf wil innemen.

5.3.4 Lessen ten aanzien van sturing en arrangementen

De voorbeelden laten zien dat per fase in het initiatief de wijze van sturing door de overheid kan veranderen. Een casus kan bijvoorbeeld beginnen als open zelfsturing en via hiërarchische sturing bij co-sturing uitkomen. Bovendien kan per functie de wijze van sturing anders zijn, vanwege andere kenmerken van de functies, die een andere wijze van sturing vragen. Een voorbeeld is de drinkwaterwinning in de Bethunepolder: er is geen sprake van dat deze functie zou verdwijnen, het belang voor de drinkwatervoorziening van Amsterdam is te groot. De drinkwaterwinning wordt daarom door hiërarchische sturing gewaarborgd. Natuur in de polder heeft echter fases van hiërarchische, gesloten co-sturing en open co-sturing gekend.

Meerdere functiecombinaties op een bedrijf, alle met een eigen vorm van sturing, kunnen leiden tot een complexe sturingsomgeving voor de boer. We zien echter dat in diverse voorbeelden de complexiteit van het combineren van meerdere functies (soms via conflict) leidde tot een vorm van experimenteren en een verschuiving richting open co-sturing of open-zelfsturing. Dit was het geval in Winterswijk, bij Boeren voor Natuur en in de Bethunepolder. Bij Boeren voor Natuur en in Winterswijk werden arrangementen ontwikkeld, die echter toch weer hiërarchische trekjes kregen, zodra de experimenten in een formelere fase belandden (en geïnstitutionaliseerd werden). Het ontbreekt blijkbaar vaak nog aan instrumenten die passen bij het karakter van co- en zelfsturing. Er wordt vaak gekozen voor 'handbook' arrangementen waar 'handshake' arrangementen beter zouden passen. Wellicht heeft dat te maken met het gebrek aan ervaring daarmee bij overheden. Vertrouwen en betrouwbaarheid spelen hierbij grote rol. Boeren die functies combineren willen graag het vertrouwen krijgen dat ze dat goed doen door bij voorkeur flexibele lange termijnafspraken met dito vergoeding (Winterswijk). Een dergelijke innerlijk tegenstrijdige vorm zou alleen kunnen werken in een sociale omgeving, bijvoorbeeld met een lokale stichting waar men loyaal aan is, die de vergoedingen verdeelt.

De beschreven initiatieven zijn veelal opgekomen in een tijd dat het vanzelfsprekend werd gevonden dat de overheid boeren zou betalen voor groenblauwe diensten. Diverse van de beschreven cases zijn weliswaar begonnen als een bottom-up initiatief, maar de overheid werd als vanzelfsprekend uitgenodigd om mee te betalen (Boeren voor Natuur, Klompenpaden Eemland, Meervoudig ruimtegebruik Winterswijk).

Uit de case van de boerencampings op Walcheren blijkt dat met een 'ja mits' principe veel winst is te halen voor publieke diensten zonder dat dit de overheid veel geld hoeft te kosten. Belangrijk is dat de dienst aan een activiteit gekoppeld wordt waarmee de dienst gefinancierd kan worden. In het geval van de boerencampings is

dat het succes. De gemeente Veere op Walcheren maakt privaat initiatief (de wens om boerencampings uit te breiden) mogelijk om daarmee ook publieke diensten voor elkaar te krijgen (meer ruimtelijke kwaliteit van het landschap). In feite gaat het om een vorm van verevening of uitruil: de aanleg van landschapselementen als voorwaarde om de boerencampings te kunnen uitbreiden. Een interessant aspect is dat de gemeente Veere deze regeling alleen openstelde voor boeren die een reëel deel van hun inkomen uit hun agrarisch bedrijf halen. Hobbyboeren en particulieren kunnen dus hun minicamping niet uitbreiden. Hiermee versterken ze bewust de agrarische sector in het rurale gebied. Een andere prikkel die de gemeente geeft is een financieel voordeel bij de verevening wanneer er wordt samengewerkt met anderen. Door in samenwerking te investeren kan er in grotere, beter beleefbare landschapsstructuren worden geïnvesteerd.

Gebiedsfondsen zijn ontwikkeld voor de klompenpaden in Eemland (en andere diensten) en voor Boeren voor Natuur. In het geval van Boeren voor Natuur werd overheidsgeld gebundeld (gemeenten, waterschap, stadsregio, provincie en het Rijk) voor het betalen van een langjarige vergoeding voor een uitgebreide combinatie van functies. Het Landschapsfonds Eemland bundelde private en publieke financiering. Daarmee was het landschapsfonds in staat om een hogere vergoeding te bieden dan de landelijke regeling. In Winterswijk is voor Meervoudig duurzaam landgebruik wel een landschapsfonds opgericht, maar door het niet van de grond komen van de publieke (provinciale) financiering is dit fonds nog niet operationeel.

Vanuit het oogpunt van mogelijkheden voor meer zelfsturing is de casus van Eemland interessant. Het gaat immers om een publieke dienst en om een functie die een grotere schaal nodig heeft dan het boerenbedrijf. In theorie spelen zoveel elementen van marktfalen dat overheidssturing nodig is. Toch zijn de initiatiefnemers erin geslaagd om dit met open zelfsturing voor elkaar te krijgen. Dat kon alleen door een nauwe samenwerking met de agrarische natuurvereniging, een sterk netwerk, en de investering van heel veel tijd.

Ook Boeren voor Natuur heeft elementen van zelfsturing. Ten opzichte van agrarisch of particulier natuurbeheer is de ruimte voor zelfsturing opgerekt van het niveau van landschapselementen en percelen naar het niveau van het bedrijfssysteem. In Winterswijk zijn de mogelijkheden voor zelfsturing onderzocht op de schaal van het collectief, in relatie tot het GLB. Dit is gedaan in de vorm van een experiment, maar de experimenteerruimte (en daarmee de ruimte voor zelfsturing) werd nogal beperkt door Brusselse regelgeving.

6 Discussie

6.1 Toepassing van het theoretisch kader

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal theoretische concepten om het begrip functiecombinaties verder uit te werken en na te denken over de mogelijkheden om meer sturing over te laten aan de maatschappij.

Bij het uitwerken van het begrip functiecombinaties bleek dat er veel verwante concepten zijn, zoals functies - diensten en functiecombinaties - multifunctionaliteit. De termen die in onderzoek en beleidspraktijk worden gebruikt, zijn niet altijd eenduidig en verschillen in discourses worden niet altijd onderkend. Bij het denken over functiecombinaties op boerenland is het van belang om duidelijk te maken welke begrippen worden gebruikt en wat deze betekenen in de context waarin ze worden toegepast.

De veelheid aan interpretaties maakte het niet eenvoudig om in ruimtelijke zin iets te zeggen over vraag en aanbod met betrekking tot functiecombinaties. De beschikbare gegevens over aanbod gaan vooral uit van het begrip van multifunctionele landbouw zoals die door de Taskforce MFL wordt gehanteerd. Over de vraag naar functies is weinig bekend, maar dat heeft ook te maken met de moeilijkheid om de vraag te kwantificeren in het geval van publieke diensten.

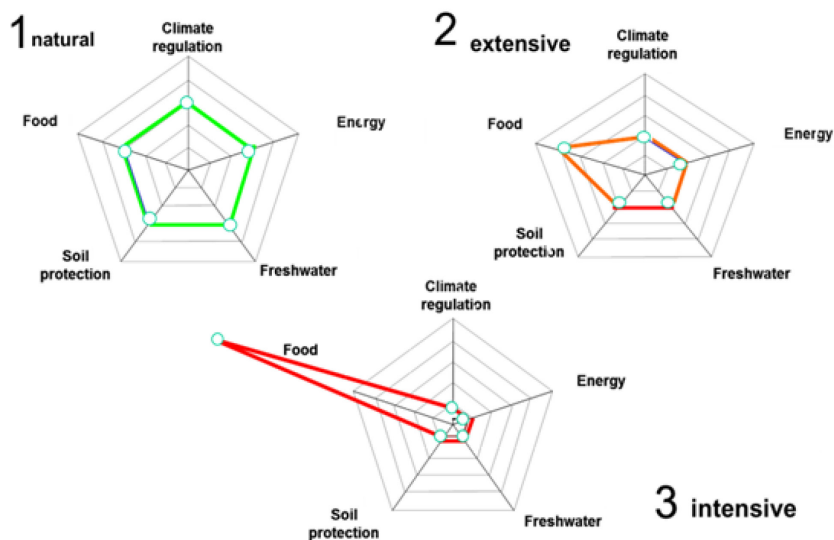
Eén van de problemen met het begrip functiecombinaties, is dat eerst functies conceptueel moeten worden gescheiden, om ze vervolgens te kunnen combineren. Een alternatieve benadering is denken in systemen waar meerdere diensten uit voortkomen. Boeren voor Natuur is een voorbeeld van een dergelijk systeemconcept. In plaats van de vraag welke activiteiten aan een boerenbedrijf kunnen worden toegevoegd (met het risico van het creëren van conflicten), is dan de vraag welk bedrijfssysteem maatschappelijk gezien het meest oplevert. Naast de voedselproductie moeten dan ook de andere maatschappelijke diensten en externe (negatieve) effecten meegewogen te worden.

Een ander lastig eenduidig te krijgen concept bleek dat van zelfsturing. Het leek logisch om de zoektocht naar een kleinere rol van de overheid en een grotere rol voor de maatschappij te zoeken in de as hiërarchische sturing - co-sturing - zelfsturing. Bij de analyse van de cases bleek dit een te simpele benadering. Niet alleen kan per fase van het ontwikkelingsproces en per functie een andere vorm van sturing optreden, ook is bijna altijd een context van hiërarchische sturing aanwezig in de vorm van natuur-, milieu- en arboregelgeving. De taakverdeling tussen overheid en maatschappij bleek ook meerdere dimensies te hebben, waarbij de knip tussen zelfsturing en door de overheid gecreëerde randvoorwaarden op meerdere manieren kan worden gemaakt.

6.2 Optimaliseren van functiecombinaties

Volledige functiescheiding is onmogelijk. Voedselproductie gaat altijd gepaard met de productie van landschap en heeft altijd een impact op de omgeving via lucht, water en biodiversiteit. Een streven naar monofunctionele voedselproductie kan de andere functies niet uitbannen, maar kan wel schade toebrengen aan de voorziening daarvan. Denken in functiecombinaties gaat over het optimaliseren van het systeem. Hoe kan het totale systeem zoveel mogelijk opleveren voor de maatschappij?

Als metafoer gebruiken we het beeld van een draad in een spinnenweb (figuur 12). Het maximaliseren van voedselproductie op het landbouwbedrijf is vergelijkbaar met het trekken aan één van de punten in het web. Dat gaat echter automatisch gepaard met een lager niveau van andere diensten, zoals biodiversiteit en waterkwaliteit.



Figuur 12

Verandering van geleverde diensten bij het maximaliseren van één van de diensten, in dit geval voedselproductie (bron: Braat en Ten Brink, 2008).

Het willen verhogen van de biodiversiteit leidt automatisch tot het dalen van de voedselproductie. De relatie is echter niet lineair: optimalisatie is in theorie mogelijk. Het gaat dan om de zo hoog mogelijke totale functie voor de maatschappij. Vanwege het complexe web van relaties tussen de verschillende functies is het vaststellen van het optimum echter een onmogelijke opgave.

De complexiteit wordt nog groter als verschillende schaalniveaus in de analyse worden meegenomen. Het optimum van het totaal aan functies van een landbouwbedrijf kan anders zijn dan het optimum van het totaal aan functies in een gebied en de rol van het boerenbedrijf hierin. Het idee van optimaliseren van functies is dus vooralsnog alleen toepasbaar als een algemene richtlijn, een manier van denken.

6.3 Civil society

Sturing gaat over het beïnvloeden van gedrag. In de context van deze studie gaat het dus om het stimuleren van boeren om meer functies te combineren op het boerenland. We hebben daarbij vooral naar economische drijfveren gekeken: de boer als ondernemer, die vooral denkt in kosten, baten en ondernemerskansen. De boer is echter ook burger, buur en vaak grondeigenaar en kan vanuit die rollen andere keuzes maken (Primdahl en Kristensen, 2011). Sommige boeren hebben houtwallen uit liefde of verantwoordelijkheidsgevoel. Sommige boeren doen graag mee aan een gemeenschapsinitiatief, zoals het project Kerkepaden Ziewent. De gemeenschapszin verklaart wellicht het succes van agrarische natuurverenigingen en projecten zoals de klompenpaden in Eemland.

Hetzelfde geldt voor ketenpartijen zoals de grote merken en de supermarkten. Natuurlijk streven zij naar winst maken en zijn zij vanuit dat oogpunt gevoelig voor de publieke opinie, maar er werken ook mensen die tegelijkertijd burger zijn, en buur. Civil society is dus ook doorgedrongen in de keten. Duurzaamheid is voor bedrijven in toenemende mate een drijfveer.

De sociale omgeving van de boer biedt dus aanknopingspunten voor het organiseren en financieren van functiecombinaties. Aan de andere kant wordt het onderscheid tussen burens, burgers en ondernemers misschien minder scherp: initiatieven ontstaan in netwerken van mensen.

Er is hoop in deze manier van kijken, maar ook een risico. Er is namelijk geen enkele garantie dat de civil society gaat oppakken wat de overheid uit handen wil geven. De consument/ burger is voorsnog vaak minder goed georganiseerd dan de keten. Er bestaan voorbeelden van sterke burgerinitiatieven (Salverda en Van Dam 2008), maar hun kracht is vooral op lokaal niveau. Zeker voor veel publieke diensten is de vraagkant niet goed en niet overal georganiseerd. De keten mag dan beter georganiseerd zijn, maar zet over het algemeen nog maar kleine stapjes. De verwachtingen ten aanzien van de civil society moeten dus niet te hoog zijn, zeker niet op korte termijn. De overheid kan de organisatie van de burgers mede stimuleren.

6.4 Perspectief voor agrarische ondernemer

Agrarische ondernemers die kiezen om hun agrarische productiefunctie te combineren met andere functies doen dit vooral vanuit positieve drijfveren (Oostindie et al., 2011), vanuit een behoefte om 'anders te boeren' en uit bedrijfsmatige overwegingen zoals het verwerven van aanvullend inkomen, risicospreiding en vergroting van het bedrijfsovernameperspectief. Als ondernemers in hun bedrijf investeren, doen ze dat voor een periode van meerdere jaren. Dat geldt voor landaankoop, investering in gebouwen, en het opstarten van een tweede tak. Ook als ze voor de keuze staan om hun bedrijfsvoering te verbreden met een andere functie willen ze een redelijke zekerheid dat het een activiteit is waar ze meerdere jaren mee vooruit kunnen en die leidt tot inkomsten die op termijn de gedane investeringen ruimschoots belonen. Investeringsomvatten naast financiële kosten ook de investeringen in de vorm van tijd en moeite om de nieuwe functie uit te voeren, zoals kennis, apparatuur, maar ook het regelen van benodigde vergunningen en afzet van diensten en producten en het verwerven van inkomsten daarvoor. De ondernemer verwacht dat er een markt is, of op z'n minst gaat ontstaan, en dat deze ook blijft. Agrarische ondernemers zijn gewend aan wisselende opbrengsten en prijzen voor hun producten, en rekenen erop dat gemiddeld over meerdere jaren er redelijke prijzen betaald worden. Die lange termijn verwachting ligt ook aan de basis als ze hun bedrijfsvoering verbreden. Ze hebben daarom behoefte aan een behoorlijke mate van continuïteit in beleid qua regelgeving en marktordening.

Ook uit oogpunt van het realiseren van maatschappelijke doelen is er veel voor te zeggen om een langere termijn beleid te formuleren voor functiecombinaties op boerenland. Zowel ontwikkeling van biodiversiteit als die van samenwerkingsverbanden tussen boeren onderling en met andere actoren vraagt een aantal jaren. Ook de ontwikkeling van markten (zowel het marktaanbod door boeren, als de vraag door de consument/ zorgvrager/ recreant) vraagt een groeitraject. De aanbodkant en de vraagkant zijn geen kapitaalcrachtige partijen die met een reclame/ publiciteitscampagne een nieuwe activiteit in korte tijd op de kaart kunnen zetten. De 'markt voor functiecombinaties' heeft tijd nodig om zich te ontwikkelen.

6.5 Rol van de overheid

Een belangrijke vraag aan de overheid is dus om behoorlijke mate van continuïteit in beleid na te streven, waarop agrarische ondernemers en andere actoren hun bedrijfsvoering en investeringen op in kunnen richten. De herziening van het GLB kan een goede basis zijn om de hoofdlijnen voor dat beleid te verankeren.

Uit de cases blijkt dat er op diverse terreinen en in vele gebieden initiatieven genomen worden door agrarische ondernemers, vaak in combinatie met andere lokale actoren, om de agrarische bedrijfsvoering te verbreden met andere functies. Veel initiatieven komen van onderaf tot stand. Bij de realisatie is meestal de overheid (vaak via meerdere overheidslagen) betrokken om de ontwikkeling te faciliteren en ook om randvoorwaarden te stellen. De initiatiefnemers verwachten ondersteuning van de overheden, niet dat die overheid het proces overneemt en evenmin vertraagt door onderlinge discussies tussen overheidslagen over interpretatie van randvoorwaarden of onduidelijke wijzigingen in de regels. Naast een ondersteunde rol ten aanzien van regelgeving, zijn er nog twee aspecten waarbij een rol voor de overheid gezien wordt, dat zijn:

- Competentieontwikkeling en innovatie om agrarische ondernemers toe te rusten om de nieuwe activiteiten effectief en efficiënt uit te voeren. Dit is prima in te passen binnen de hele context van het agrarisch onderwijs (Seuneke en Lans, 2011) en het is ook een vlak waarop veel agrarische natuurverenigingen al actief zijn.
- Een financieel kader om functiecombinaties die niet direct tot financiële meerwaarde voor een bedrijf leiden, maar wel maatschappelijk wenselijk zijn, realiseerbaar te maken. Daar waar niet direct een één op één relatie tussen aanbiedende boeren en genietende consument/ recreant gelegd kan worden, zal via gebieds-/landschapsfondsen een vereffening van kosten en baten nodig zijn om boeren te stimuleren die functiecombinaties te leveren. De overheid houdt als vertegenwoordiger van de maatschappij (de vragers) een rol om de boeren (de aanbieders) te belonen voor hun inspanningen. Zonder zo'n beloning zullen veel functiecombinaties uiteindelijk niet of niet duurzaam tot stand komen.

Uitgaande van onze ervaringen met de cases zijn er mogelijkheden voor de overheid om zich terug te trekken uit de sturende rol. Daarbij verwachten boeren en lokale actoren wel dat de overheid een rol blijft spelen in faciliterende en grenzen stellende zin en dat er instrumenten worden ontwikkeld die voor vereffening zorgen van kosten en baten van de functiecombinaties .

7 Conclusies en aanbevelingen

Begripsbepaling

Met deze studie is ingegaan op functiecombinaties op boerenland en de mogelijkheden voor de overheid om daarin meer over te laten aan de maatschappij. Na een analyse van begrip functiecombinaties in relatie tot verwante begrippen zoals ecosysteemdiensten, multifunctionele landbouw en meervoudig ruimtegebruik is de volgende definitie voor functiecombinaties geformuleerd: **functiecombinaties zijn combinaties van voedselproductie (en andere agrarische productie zoals energie-, vezelgewassen en bloemen) op boerenbedrijven met de levering van goederen en/of diensten die bijdragen aan menselijke behoeftebevrediging, al dan niet als bewuste nevenactiviteit van de boer, met een ruimtelijke impact.**

Drijvende krachten

Belangrijke drijfveren voor het al dan niet invullen van functiecombinaties vanuit het bedrijf zijn: inkomen, ondernemerschap, persoonlijke motivatie, duurzaamheid, sociale druk (vanuit burens, collega's, streek) en lifestyle. Bij de keuze of functiecombinaties worden toegepast op het bedrijf en zo ja welke is de mate van waardering van de verschillende drijfveren van groot belang.

Boeren die vooral vanuit ondernemerschapsmotieven hun bedrijf voeren kiezen zijn terughoudend in functiecombinaties als die hun ondernemersvrijheid beperken. Zij zullen vooral kiezen voor diensten die goed in te passen zijn in het bedrijfsmanagement. Stimuleren van sommige vormen van agrarisch natuurbeheer en sommige groene en blauwe diensten lijkt goed bij deze groep te passen.

Boeren die hechten aan grondbezit staan vaak negatief tegenover functiecombinaties. Vooral bij agrarisch natuurbeheer voelen zij zich beperkt in hun vrijheid omdat hier veelal contracten worden afgesloten waarin ze in hun management beperkt worden en dit ervaren als het verliezen van zeggenschap over hun grond. Vertrouwen in de overheid blijkt hier een belangrijke factor om deze groep toch te laten ondernemen met functiecombinaties waarbij onder .a. de vrijheid van beheer en de zekerheid van de vergoedingen een rol spelen. Voor deze groep boeren lijkt de meeste kans voor het realiseren van functiecombinaties te liggen bij het leveren van maatschappelijke diensten, mits dit aansluit bij de bedrijfsvoering en geen al te knellende contractuele verplichtingen oplevert. Ze zullen meer geïnteresseerd zijn naarmate de voordelen voor het eigen bedrijf duidelijker zijn.

Boeren die gericht zijn op bedrijfsvergroting met traditionele middelen (meer grond, meer dieren, verlaging kostprijs) zijn over het algemeen weinig actief met functiecombinaties. Onderzocht moet worden of regulering mogelijk is voor de uitbreidingscondities bij de vergunningverlening vergelijkbaar met de campings op Walcheren: uitbreiding ja, maar ook investering in ruimtelijke kwaliteit.

Handvat voor sturingsinstrumenten

De omvang en de aard van de rol van de overheid in de totstandkoming van functiecombinaties is gerelateerd aan de kenmerken van de extra functies op boerenland, naast voedselproductie. Bij goed verhandelbare producten en diensten is relatief weinig sturing nodig, maar bij producten en diensten waarbij vraag en/of aanbod slecht georganiseerd zijn, is relatief veel sturing nodig. De kenmerken van de producten en diensten zijn geanalyseerd op basis van elementen van marktfalen, die vervolgens zijn vertaald naar sturingsinstrumenten (figuur 3.7). Die instrumenten kunnen anders zijn als meer of minder ruimtelijke coördinatie nodig is, of als er veel of weinig consensus bestaat over het probleem en de oplossing. De

vertaling van functies naar sturingsinstrumenten is samengevat in een beslisboom (figuur 3.8). Voor het realiseren van maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid, is het belangrijk om met sturing een level-playing field te creëren zodat voorlopers geen nadeel ondervinden van het niet doorberekenen van externe effecten bij reguliere bedrijven. Voor regelgeving of stimulering van functiecombinaties is draagvlak nodig. Voorlichting en kennis doorwerking naar de praktijk is hierbij een belangrijk instrument. Het illustreren van werkende voorbeelden kan de sector inspireren deze over te nemen. Onderdelen waarop duidelijkheid geboden moet worden zijn de bedrijfsmatige (management en financiële) consequenties en de eventuele meerwaarde van samenwerken (in bijvoorbeeld agrarische natuur-verenigingen of privaat-publieke constructies).

Stimuleren van maatschappelijke organisatie

Sturing kan door de overheid gebeuren, maar ook doordat partijen in de maatschappij zich gaan organiseren en afspraken maken. Een agrarisch landschap met houtwallen kan bijvoorbeeld in trek zijn bij veel recreanten. Er is echter geen mechanisme waarbij de vragers (de recreanten) de aanbieders (de boeren) betalen voor hun diensten. Vraag en aanbod zijn immers versnipperd en de aard en omvang van de vraag is niet helder. De overheid kan dit oplossen door enerzijds belasting te heffen en anderzijds boeren een subsidieregeling aan te bieden voor landschapsonderhoud. Een alternatief zou zijn dat boeren (aanbieders) zich organiseren in een agrarische natuurvereniging en burgers en recreatiebedrijven (vragers) een landschapsfonds vormen, waarvan het onderhoud van de landschapselementen wordt betaald.

Een andere mogelijkheid is om de niet-verhandelbare diensten (zoals landschap) te koppelen aan wel verhandelbare producten (zoals hout of het voedselproduct). Door het creëren van nieuwe merken (zgn. nested markets), die zich onderscheiden met bijvoorbeeld natuur en landschap, kan een meerprijs voor het product worden gevraagd. Dit vraagt ook een vorm van sturing binnen een groep producenten (bijvoorbeeld Vechtdalproducten) en/of binnen een keten (bijvoorbeeld Weidemelk). Maar ook de overheid kan deze koppeling leggen. Uit de case van de boerencampings op Walcheren blijkt dat met een 'ja mits' principe veel winst is te halen voor publieke diensten zonder dat dit de overheid veel geld hoeft te kosten. Belangrijk is dat de dienst aan een activiteit gekoppeld wordt waarmee de dienst kan worden gefinancierd.

Vrijwilligheid

Of boeren bereid zijn vrijwillig functies op hun land te combineren, hangt af van de kenmerken van het product of de dienst. De uitvoering van een functiecombinatie hangt onder meer af van de opbrengsten en van de inpassingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering. Vrijwilligheid is makkelijker bij verbondenheid in productie (landbouw produceert bijvoorbeeld automatisch landschap), of voordeel voor de boer (bijvoorbeeld door een hogere functionele agrobiodiversiteit stijgt de opbrengst of kwaliteit daarvan). Als de kosten voor de boer hoger zijn dan de baten, is de kans echter klein dat hij vrijwillig functies gaat combineren zonder dat hij daartoe wordt gestimuleerd of uitgedaagd. Dat stimuleren (sturen) kan door de overheid gebeuren, of door de omgeving van de boeren (burgers, consumenten, ketenpartijen). Maatschappelijk aanzien en erkenning voor de kwaliteit van zijn producten kan daarbij voor de boer een belangrijke drijfveer zijn (bijvoorbeeld certificering voor duurzaamheid, dierenwelzijn, voedselkwaliteit etc.).

Vraag en aanbod

De verschillende multifunctionele activiteiten zijn in verschillende intensiteit over Nederland verspreid. Sommige gebieden hebben een opvallend grote concentratie in bepaalde multifunctionele activiteiten, zoals recreatie op Walcheren en in Zuid-Limburg, zorg in Laag-Holland en de Gelderse Vallei en agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Utrecht en Noord-Nederland. Het aanbod reageert daarmee op de vraag, maar waarschijnlijk zijn ook andere factoren van invloed, zoals de regionale cultuur, de fysieke omstandigheden (bodem, water, landschap), de aanwezigheid van voorbeelden van multifunctionele activiteiten op boerenbedrijven ('zwaan-kleef-aan') en eventuele gebiedsinitiatieven van boerencollectieven.

Het kan ook zijn dat het aanbod niet aansluit bij de vraag, doordat andere diensten worden geleverd dan gevraagd wordt of dat diensten op andere locaties worden geleverd dan gevraagd. Dit vraagt om een betere ontwikkeling van de markt met afstemming en onderhandelingen van vraag en aanbod. Bij voldoende ontwikkeling zal dit resulteren in gebiedsovereenkomsten compleet met financiële verevening. Hoewel er momenteel volop geëxperimenteerd wordt, zijn de markten voor functiecombinaties nog lang niet volwassen. Dit vraagt voorlopig nog om procesbegeleiding waarbij een belangrijke rol voor de overheden (Rijk, provincie en waterschap) voor de hand ligt als bijvoorbeeld kennisleverancier, samenbrenger, bruggenbouwer, initiator, marktmeester etc.

Ruimtelijke aspecten

Friesland is met 31% de provincie met het meeste deelnemende bedrijven aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ook in Groningen en Utrecht doen veel bedrijven aan agrarisch natuurbeheer (beide 23%). Noord-Brabant scoort met 3% erg laag. Landelijk is dit percentage 11%. Weidevogelbeheer is een belangrijk onderdeel van agrarisch natuurbeheer dat in de Noordelijke provincies landschapsecologisch beter past, maar ook bedrijfsmatig met veel melkveebedrijven. Brabant is met veel akkerbouw en intensieve veeteelt minder geschikt voor dit pakket.

Opmerkelijk is dat in Brabant en Limburg de hoogste percentages (17%) bedrijven voorkomen die hun inkomsten uit extra functies halen. Een deel daarvan zijn echter niet ruimtelijke functies, met name loonwerk voor derden is hier een belangrijke extra functie.

Als we kijken naar alleen de ruimtelijk functies, zien we dat in Noord-Brabant en Zeeland als enige provincies toerisme (campings ed.) en stalling (caravans) de belangrijkste extra functies zijn als percentage van de bedrijven met ruimtelijke functiecombinaties. In Limburg is naast agrarisch- en landschapsbeheer ook huisverkoop (geen ruimtelijke functie) erg belangrijk. In de andere provincies is dat agrarisch natuur- en landschapsbeheer de belangrijkste functie. Overigens brengt agrarisch natuurbeheer relatief weinig op zodat financieel gezien het juist interessant kan zijn voor bedrijven om de andere functies te ontwikkelen.

Rol van de overheid

In het onderzoek is nagedacht over de mogelijkheden voor een kleinere rol van de overheid in de vorm van meer zelfsturing. De overheid zou zich kunnen richten op het bevorderen van initiatieven 'van onderop'. Dat kan door enerzijds heldere kaders te stellen waarbinnen initiatieven mogelijk zijn (bijvoorbeeld regels over vereffening), en anderzijds door randvoorwaarden te creëren waardoor meer zelfsturing mogelijk wordt. Een belangrijke randvoorwaarde is het stimuleren van organisatie van aanbieders en vooral ook vragers. Boerencollectieven zijn inmiddels wijd verbreid, maar de vraag naar bijvoorbeeld natuur en landschap is nog altijd diffuus en anoniem. Toch zijn er steeds meer lokale initiatieven waarbij vragers en aanbieders elkaar weten te vinden. In het geval van de boerenlandpaden is het bijvoorbeeld de samenwerking tussen 'vrienden van' en de agrarische natuurvereniging geweest die de functiecombinatie uiteindelijk mogelijk hebben gemaakt.

Als de overheid de sturing niet op zich neemt, hangt uitvoering van initiatieven af van sturing door de burger (civil society) en/of de ketenpartijen. Er is geen garantie dat burgers en bedrijven erin slagen de totale maatschappelijke vraag te vertegenwoordigen. De overheid moet zich afvragen met welke functies zij dit risico wil of kan lopen en met welke niet. Het borgen van het algemeen belang, het afwegen van belangen, het vertegenwoordigen van minderheidsgroepen, en het zicht op de lange termijn zijn overheidstaken die niet overbodig worden bij meer zelfsturing. Eén van de complicaties van het meer privaat organiseren van sturing is bijvoorbeeld de ingewikkelder rechtsgang in geval van conflicten vergeleken met bezwaar en beroep bij overheidsbesluiten. Meer zelfsturing in gebieden mag niet leiden tot een zwakkere rechtspositie van groepen mensen met een zwakker netwerk of een zwakkere financiële situatie als dit ten koste gaat van gewenst maatschappelijke functies of diensten.

Zeker bij een gebrek aan organisatie van de vraagkant, blijft het vooralsnog noodzakelijk dat de overheid financieel bijdraagt aan een aantal functiecombinaties. Natuur op boerenland hoort daar zeker bij. Een financiële bijdrage van de overheid wordt ook nog vaak als vanzelfsprekend gezien door gebiedsactoren, zoals bleek in een aantal van de cases. Bij een aantal initiatieven die begonnen zonder inbreng van de overheid, werd de overheid op een gegeven moment uitgenodigd om mee te doen, met het oog op deze financiële bijdrage. Maar ook dan zijn er mogelijkheden voor de overheid om haar rol te verkleinen, bijvoorbeeld door minder op detail te sturen. In plaats van het voorschrijven van maatregelen op perceelsniveau, zou de overheid bijvoorbeeld algemene doelen kunnen stellen voor gebieden en de invulling en uitvoering daarvan over kunnen laten aan agrarische natuurverenigingen.

De rol van de overheid kan veranderen tijdens het verloop van een gebiedsproces. Diverse casestudies lieten zien dat verschillende fasen verschillende vormen van sturing met zich meebrachten. Het zijn vooral de complexe vraagstukken, met gebrek aan consensus over probleem en oplossing, die vragen om een experimenterende aanpak met een grote rol voor gebiedsactoren.

Uit het onderzoek blijkt dat de taakverdeling overheid-maatschappij veel dimensies heeft. Het gaat niet alleen om een grote of een kleine rol van de overheid, maar om andere rollen per functie, per fase en per schaaldimensie. De schaaldimensie kan een sociale schaal zijn (omvang van de groep), een ruimtelijke (bedrijf of gebied) of betrekking hebben op de keten (sturen op schakels in de keten of de keten als geheel). Dit maakt de sturingsvraag uiterst complex. De invulling en consequenties van een kleinere rol voor de overheid is nog niet voor alle maatschappelijke onderwerpen goed doordacht.

Kansen voor meer functiecombinaties met minder overheid

Kansen voor minder overheidsbemoeienis liggen vooral op het gebied van de ruimte die boeren, burgers en bedrijven krijgen om initiatieven op te zetten en in praktijk te brengen. In potentie levert dit een grote creativiteit en betrokkenheid op. Meer juridische speelruimte voor functiecombinaties op het boeren bedrijf (vooral in de ruimtelijke ordening) stelt de boer in staat meer eigen initiatief te nemen en uit te voeren. Tegelijkertijd moet de overheid duidelijke regels stellen om het belang van natuur, milieu, gezondheid en dierenwelzijn te borgen.

Hierbij lijkt het kansrijk om functiecombinaties te stimuleren door een combinatie van meer speelruimte en het stellen van regels in met name de regionale en lokale ruimtelijke ordening en regelgeving via het ja mits principe. Aanbevolen wordt te onderzoeken hoe de wet- en regelgeving van de verschillende overheden op de verschillende schaalniveau's het beste op elkaar kunnen worden afgestemd en voor welke functies meer juridische vrijheid wenselijk en haalbaar is gezien de maatschappelijke doelen en maatschappelijke verantwoordelijkheid boeren, agrarische natuurverenigingen en ketenorganisaties.

Literatuur

Aalbers, C.B.E.M., T. van Dijk, P.D. van der Jagt en J. Westerink, 2009. Analysis of regional spatial planning and decision making strategies and their impact on land use in the urban fringe: case study of The Hague region, The Netherlands. PLUREL D3.3.1. Peri-urban Land Use Relations. Wageningen: Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 1924.

Aarts, N. en R. During, 2006. Zelforganisatie en ruimtegebruik. Van open netwerken en gesloten gemeenschappen. Utrecht: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, serie achtergrondrapporten 06.2.129.

Allen, D.W., 1999. Transaction Costs. Vancouver, Department of Economics - Simon Fraser University.

Arnouts, R., 2010. Regional nature governance in the Netherlands. Four decades of governance modes and shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant. PhD thesis Wageningen University.

Arnouts, R., M. van der Zouwen en B. Arts, 2011. "Analysing Governance Modes and Shifts – Governance Arrangements in Dutch Nature Policy." *Forest Policy and Economics*. In Press, Corrected Proof.

Assche, K. van, 2003. Taal en wereld van meervoudig ruimtegebruik. *Topos* 01: 14-19.

Beck, J.P., Arts, G.H.P., Gaaff, A., Buijsman, E., Verschuren, M., Boer, T.A. de, Donders, J.L.M., Gerritsen, A.L., Goossen, C.M., Henkens, R.J.H.G., Jorritsma, I.T.M., Kamphorst, D.A., Klostermann, J.E.M., Linderhof, V.G.M., Michels, R., Reinhard, A.J., Vader, J., Vos, C.C., Vreke, J., Vries, S. de, Wolfert, H.P. en N.Y. van der Wulp, 2008. *Natuurbalans 2008*. Bilthoven: Planbureau voor de leefomgeving m.m.v. WUR, Rijkswaterstaat.

Benbear, L.S. en R.N. Stavins, 2007. Second-best theory and the use of multiple policy instruments. *Environmental and Resource Economics* Volume 37, Issue 1, May 2007, Pages 111-129.

Bommel, K.H.M. van, J.R. Hoekstra, L.C.P.M. Stuyt, A.J. Reinhard en D.J.K Boland, 2002. *Blauwe diensten*. Den Haag: LEI/ Alterra/ CLM, Rapport LEI 3.02.07.

Bos, E.J. en H. Korevaar, 2006. Multifunctioneel landgebruik biedt regio kansen. *Landwerk* 5, 10-14.

Braat, L.C., S.W.F. van der Ploeg et al., 1979. *Functions of the Natural Environment: an economic-ecological analysis*. Amsterdam, VU IvM-VU / Wereld Natuur Fonds-Nederland.

Braat, L.C. en P. ten Brink, 2008. The cost of policy inaction. The costs of not meeting the 2010 biodiversity target. Alterra, IEEP, Wageningen, Brussel.

Braathen, N.A., 2007. Instrument Mixes for Environmental Policy: How Many Stones Should be Used to Kill a Bird?, *International Review of Environmental and Resource Economics*: Vol. 1:No 2, pp 185-235.

Brandligt, S., 2010. "Politiek café gevolgen terugtrekkende overheid." Aankondiging van het debat. 2011, from <http://delft.groenlinks.nl/node/58690>.

- Bressers, J.T.A. en S.M.M. Kuks, 2001. Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. *Beleidswetenschap*, 15 (1). pp. 76-104.
- CBS, 2011. Statline. Landbouw; bedrijven met verbredingsactiviteiten. www.statline.cbs.nl.
- CBS, LEI, 2008. Land- en tuinbouwcijfers 2008. CBS, LEI, Voorburg / Den Haag, LEI-rapport 2008-048.
- Costanza, R., R. d'Arge et al., 1997. "The value of the world's ecosystem services and natural capital." *Nature* 387: 253–260. Coase, R.H., 1960. The problem of social costs. *Journal of Law and Economics* Vol. 3 (October 1960), pp. 1-44.
- CRM, 1975. Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Den Haag.
- EU, 1996. The Cork Declaration. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm.
- Dam, R.I. van, J. Eshuis en M.N.C. Aarts, 2008. Zelforganisatie : een studie naar gemeenschapsvorming in de Amsterdamse Doe-Het-Zelf Maatschappij en de Golfresidentie Dronten. Wageningen: Wageningen University.
- De Groot, R.S., 1987. "Environmental functions as a unifying concept for ecology and economics." *The Environmentalist* 7(2): 105-109.
- De Groot, R.S., 1992. Functions of nature: evaluation of nature in environmental planning, management and decision making. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- DeMartino, G. 2000. *Global Economy, Global Justice: Theoretical objections and policy alternatives to neoliberalism*. Routledge.
- De Pater, B., T. Béneker et al., 2004. Europa. Assen, Koninklijke van Gorcum BV.
- De Vries, B., 2000. Multifunctional Agriculture in the International Context: A Review.
- Dollery, B. en A. Worthington, 1996. "The Evaluation of Public Policy: Normative Economic Theories of Government Failure." *Journal of Interdisciplinary Economics* 7(1): 27-39.
- Drosterij, G. en R. Peeters, 2010. Social governance: understanding Dutch public discourse concerning state interventions during the first decade of the 21st century", paper presented at the EGPA-conference, September 8-10 2010, Toulouse.
- Duineveld, M en J. Lengkeek, 2002. Het beleefde land. Over beleving en meervoudig ruimtegebruik. Wageningen: Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep sociaal ruimtelijke analyse.
- Ehrlich, P. R. and A. H. Ehrlich, 1981. *Extinction: the causes and consequences of the disappearance of species*. New York, Random House.
- Franks, J.R., 2011. The collective provision of environmental goods: A discussion of contractual issues. *Journal of Environmental Planning and Management* 54(5):637-660.
- Franks, J.R. en A. Mc Gloin, 2007. Environmental co-operatives as instruments for delivering across-farm environmental and rural policy objectives: Lessons for the UK. *Journal of Rural Studies* 23(4):472-489.

Geerts, R.H.E.M., H. Korevaar, A. Oosterbaan en R. Vorage, 2008. Boeren met landschap en natuur. Een beloningssysteem voor beheer van landschap en natuur in Nationaal Landschap Winterswijk. Rapport 217. Plant Research International, Wageningen.

Glasbergen, P., 2000. The environmental cooperative: self-governance in sustainable rural development. *Journal of Environment and Development* 9(3):240-259.

Gómez-Baggethun, E., R. de Groot et al., 2010. "The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes." *Ecological Economics* 69: 1209-1218.

Göran, P. en T. Hägg, 1997. Theories on the economics of regulation: A survey of the literature from a European perspective. *European Journal of Law and Economics* 4(4):337-370.

Hahnel, R. and K.A. Sheeran, 2009. "Misinterpreting the Coase Theorem." *Journal of Economic Issues* 43(1): 1-26.

Haccou, H.A., Deelstra, T., Jain, A., Pamer, V., Krosnicka, K. en De Waard, R., 2007. MILU: Multifunctional and Intensive Land Use. Principles, Practices, Projects and Policies. Gouda: The Habiforum Foundation.

Hajer, M., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent, 2004. Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. Bilthoven, RIVM.

Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162, 1243-1248.

Harrison, P A., M. Vandewalle et al., 2010. "Identifying and prioritising services in European terrestrial and freshwater ecosystems." *Biodiversity and Conservation* 19: 2791–2821.

Hartman, S. en G. de Roo, 2009. Op het snijvlak van risico en kansen: Over ruimtelijke processen en ontwikkelingen van het Waddengebied. Leeuwarden, Waddenacademie. Henkes, R.J.H.G. en van Rafffe, J.K., 2002. Groenblauwe dooradering van het landelijk gebied. Rapport 1409, Alterra, Wageningen.

Hidding, M.C., 2002. Planning in perspectief. In: M.C. Hidding, A. van den Brink, J. Heinen en J. Kragting, 2002. *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho.

Hisschemöller, M., 1993. De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming. Amsterdam, VU.

Huetting, R., 1980. *New Scarcity and Economic Growth: More Welfare Through Less Production?* Amsterdam / New York / Oxford, North-Holland Publishing Company.

IPO, 2010. Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten. IPO/Ministerie EL&I, Den Haag (in druk).

Jeninga, A., 2008. Nieuw Nederland: probleemdefinities en veronderstellingen omtrent de heroriëntatie op de verzorgingstaat. Utrecht, Universiteit Utrecht. Ma.

Jongeneel, R.A., N.B.P. Polman en L.H.G. Slangen, 2008. Why are Dutch farmers going multifunctional? *Land Use Pollicy* 25: 81-94.

Kempenaar, A.J., P. Kruit, J. van der Jagt, L. Westerink en L. Heutinck, 2009. Multifunctionele landbouw en landschap. Onderzoek naar de invloed van multifunctionele landbouw op het landschap, nu en in de toekomst. Rapport 1937. Alterra, Wageningen.

Klostermann, J.E.M., A. Blankena et al., 2005. Analyse van draagvlak voor waterberging: Voorbereidend onderzoek naar vragen uit het veld en geschikte analysekaders. Wageningen, Alterra.

Kooiman, J., 2003. Governing as Governance. Sage Publications, London.

Korevaar, H. en R.H.E.M. Geerts, 2011. Tussentijdse evaluatie GLB pilot Winterswijk. Rapport 414 Plant Research International, Wageningen.

Korevaar, H., 2006. Perspectieven van veranderend landgebruik. Extensivering kan lonend zijn. Plant Research International, Wageningen.

Korevaar, H., R.H.E.M. Geerts, W. de Visser en E. Koldewey, 2006. Vier jaar multifunctionele gras- en bouwlanden in Winterswijk: gevolgen voor economie en ecologie op de bedrijven. Rapport 115. Plant Research International, Wageningen.

Lazonick, W., 2002. The IEBM Handbook of Economics. London, Thomson.

Le Grand, J., 1991. "The Theory of Government Failure." British Journal of Political Science 21. LNV, 1990. Natuurbeleidsplan. Ministerie van LNV, Den Haag.

LNv en LTO, 2010. Natuurlijk, doen! Ondernemen met natuur. (Interview met Willem van der Linden). Den Haag: Ministerie van LNV.

LNv, 2008. Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020. Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer, 12 sept. 2008. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Max-Neef, M.A., 1991. Human scale development: Conception, application and further reflections. New York and London, The Apex Press.

Mazijn, B., 2000. Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken. Gent, Academia Press.

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Washington D.C., World Resources Institute.

Ministerie van LNV, 2008. Biodiversiteit werkt voor natuur voor mensen voor altijd: beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011. Den Haag.

Neven, K., 2008. Hoe kan multifunctionele landbouw bijdragen aan landschapskwaliteit?" Een literatuurstudie en een case-study in Het Groene Woud. Wageningen, Wageningen Universiteit. minor thesis MSc Landschapsarchitectuur/Rurale sociologie. Noorduy, L. ; Kierkels, T. ; Jacobs, W. (2004). Stuwkracht : integrale gebiedsgerichte aanpak waterconservering Limburg en Noord-Brabant. Tilburg: Project Waterconservering 2e Generatie

OECD, 2006. The new rural paradigm: policies and governance, Paris.

OECD, 2001. Multifunctionality. Towards an analytical framework. OECD, Parijs.

Oerlemans, N., E. van ; Well en J.A. Guldemond, 2004. Agrarische natuurverenigingen aan de slag: een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer: achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. Wageningen: Natuurplanbureau, 2004 (Planbureau rapporten 10)

Oosterveld, H.J., 1999. Problemen, beleid en scenario's. Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI).

Oostindie, H., P. Seuneke, R. van Broekhuizen, E. Hegger en H. Wiskerke, 2011. Dynamiek en robuustheid van multifunctionele landbouw. Rapportage onderzoekfase 2: empirisch onderzoek onder 120 multifunctionele landbouwbedrijven. Leerstoelgroep Rurale Sociologie, Wageningen University.

Opdam, P., 2009. Groen-blauwe netwerken in duurzame gebiedsontwikkeling. Gouda / Wageningen, Habiforum / Wageningen UR.

Pearce, D., 1998. "Auditing the Earth." Environment 40(2): 23-28. Pijnenburg, B. (2004). Wandelen over Boerenland. Uitgave bureau Mensenland in opdracht van de agrarische natuurverenigingen Vallei & Boerderij en Ark & Eemlandschap.

Polman, N.B.P. en L.H.G. Slangen, 2008. Meervoudig landgebruik in Winterswijk : zelforganisatie voor een aantrekkelijk landschap. Den Haag: LEI Wageningen UR, Rapport LEI 2008-039.

Polman, N., J. Krijn, J.W. van der Schans en J.D. van der Ploeg, 2010. Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture. Paper for the ISNIE Conference (International Society for New Institutional Economics), Stirling.

Potter, C., 2004. Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept. Sustaining Agriculture and the Rural Environment. F. Brouwer. Cheltenham (UK) / Northampton (USA), Edward Elgar: pp.15-35.

Primdahl, J. en L.S. Kristensen, 2011 The farmer as landscape manager: management roles and change patterns in a Danish region. Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography 111 (2) 107-116.

Raad van State, 2006. Jaarverslag 2005. Den Haag, Raad van State.

Regeerakkoord VVD, CDA, 2010. Vrijheid en verantwoordelijkheid. Website Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>

RBOI, 2009. Leidraad verbrede landbouw & vrijkomende agrarische bebouwing. Regio Amstel, Gooi en Vechtstreek. RBOI.

Roest A. en A. Schouten, 2010. Kijk op multifunctionele landbouw. Ontwikkelingen per provincie. LEI-rapport 2010-063. LEI, Den Haag.

Roest, A.E. en J. Jager, 2011. Kijk op multifunctionele landbouw. Addendum. Publicatie 11-016, LEI, Den Haag.

Roest, A., K. Oltmer, J. Jager, G. Venema, M. Voskuilen, H. Schoorlemmer en V. Hendriks-Goossens, 2010. Kijk op multifunctionele landbouw. Omzet en omvang. Rapport 2010-064. LEI, Den Haag.

Rozendaal, W.J.B., M. van der Tol-Beris en M. en H. Korevaar, 2011. Gebiedsuitvoeringsprogramma groene diensten Gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk. Aequator Groen & Ruimte, Dronten.

- Salverda, I. en R. van Dam, 2008. Burgers en Landschap. Deel 1: Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief in het landschap. Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap. Alterra, Wageningen.
- SCEP, 1970. Man's Impact on the Global Environment. Cambridge, Study of Critical Environmental Problems.
- Schaminée, J.H.J., A.H.F. Stortelder en E.J. Weeda, 2005. Streekeigen Natuur. Gemeente Helden. Alterra.
- Schoorlemmer, H.B, B.H.C. van der Waal, J. Oppedijk van Veen, G. Migchels en M.F. Mul, 2006. Ruimte in regels: 10 succesvolle voorbeelden op wet en regelgeving binnen ruimtelijke ordening voor multifunctionele landbouw voor en door gemeenten, brochure PPO, Lelystad.
- Schrijver, R.A.M. en E.B. Oosterkamp, 2011. Het landschap: bron van energie - Studie naar de beschikbaarheid van houtsnippers uit landschapsonderhoud en het vermarkten ervan als stookhout in de Achterhoek. Wageningen: Wetenschapswinkel WUR, Rapport 276.
- Selnes, T., 1999. Netwerkende milieucoöperaties op zoek naar zelfsturing; Een bestuurskundige analyse van de Ommer Marke en Waterland. Den Haag: Landbouw Economisch Instituut. LEI Rapport 4.99.19.
- SER, 2005. Advies kansen voor het platteland. Advies Sociaal-Economische Raad, Den Haag. Publicatienummer 12.
- SER, 2008. Waarden van de landbouw. Advies Sociaal Economische Raad, Den Haag. Publicatienummer 5.
- Seuneke, P. en T. Lans, 2011. Dynamiek en robuustheid van multifunctionele landbouw. Rapportage onderzoekfase 3: leren en competentieontwikkeling. Leerstoelgroep Educatie- & Competentiestudies en Rurale Sociologie, Wageningen University.
- Simpson, R.D., 2001. A Note on the Valuation of Ecosystem Services in Production. Washington, D.C., Resources for the Future.
- Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, J.A. Guldmond, E.M. Hees en E.A.P. van Well, 2008. Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Rapport WOt Natuur & Milieu 84.
- Smeets, P.J.A.M. en J.C. Blom, 2002. Quick scan drijvende krachten groene ruimte. Den Haag, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Smith, V.K., 1997. "Mispriced Planet." Regulation 20(3): 16-17.
- Steingröver, E., P. Opdam, S. van Rooij, C. Grashof-Bokdam en M. van der Veen, 2011. Ondernemen met Landschapsdiensten. Hoe houtwallen, stadparken en watergangen duurzaam kunnen bijdragen aan economie en leefomgeving. Alterra rapport 2208, Wageningen.
- Stortelder, A. en G. Molleman, 1998. Binnendoor en buitenom. Kerkepaden Ziewent. Ziewent: Kerkepaden Ziewent.
- Stuurgroep MDL, 2003. Bouwstenen voor creatief ruimtegebruik. Vier jaar praktijkervaring met meervoudig duurzaam landgebruik in Winterswijk. Stuurgroep Programma Meervoudig Duurzaam Landgebruik Winterswijk.

Taskforce Multifunctionele Landbouw, 2010. De boer op, het land in. Voorbeelden van een toegankelijk platteland, p 32-39.

Vader, J., H. Leneman, H. Wieringa en G. Migchels, 2010. Mogelijkheden voor ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven binnen bestaande regelgeving, LEI Nota 09-096.

Vaessen, P., 2003. Samenwerking in het programma Meervoudig Duurzaam Landgebruik Winterswijk. Rapport Vakgroep Bedrijfswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Van der Heide, M., 2011. Economie en natuur- en landschapsbeheer: van zwart schaap tot witte raaf. Lectorale rede 'Geïntegreerd natuur- en landschapsbeheer'. Velp, Van Hall Larenstein.

Van der Maarel, E. en P.L. Dauvellier, 1978. Naar een Globaal Ecologisch Model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Den Haag, RPD. RPD studierapport 9: p. 71/73.

Van Doorn, A., H. Naeff, K.de Bont en J. Jager, 2011. Regionale & sectorale verdeling van Europese landbouwsubsidies in Nederland. Alterra, Wageningen.

Van Leerdam, A., 2011 (red.). Beheerplan natuurgebieden Bethunepolder 2013-2018. Eindconcept. Amsterdam: Staatsbosbeheer/ Waternet/ Provincie Utrecht.

Veeneklaas, F.R., T.A. Vogelzang, W.J.H. Meulenkamp en P. van der Wielen, 2007. Leren innoveren. Rapport 1409, Alterra, Wageningen.

Vogelzang, T.A., H. Kloen, J. Westerink en S.R.M. Janssens, 2009. Natuurakkers in het Buytenland: bedrijfsconcepten voor het samengaan van natuur en akkerbouw. Den Haag: LEI Wageningen UR, Rapport LEI 2009-040.

Vos, W., L. Douw, J. Hoogendoorn, H. Korevaar, B. Pedrolì en S.F. Spoelstra, 1998. Multifunctionele landbouw. Nieuwe wegen in het onderzoek. DLO, Wageningen.

Werkgroep Metaforum Leuven, 2010. Biodiversiteit: Basisgoed of luxeproductie? Leuven, KU Leuven.

Westerink, J., B.C. Breman, M.J. Smits, F.A.N. van Alebeek, G. Migchels, G. Bakker, M.C. van Amersfoort en R.A.M. Schrijver, 2009. Maatschappelijke prestaties. Meer publieke diensten en minder publieke lasten door de landbouw met behulp van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Rapport 1961, Alterra, Wageningen.

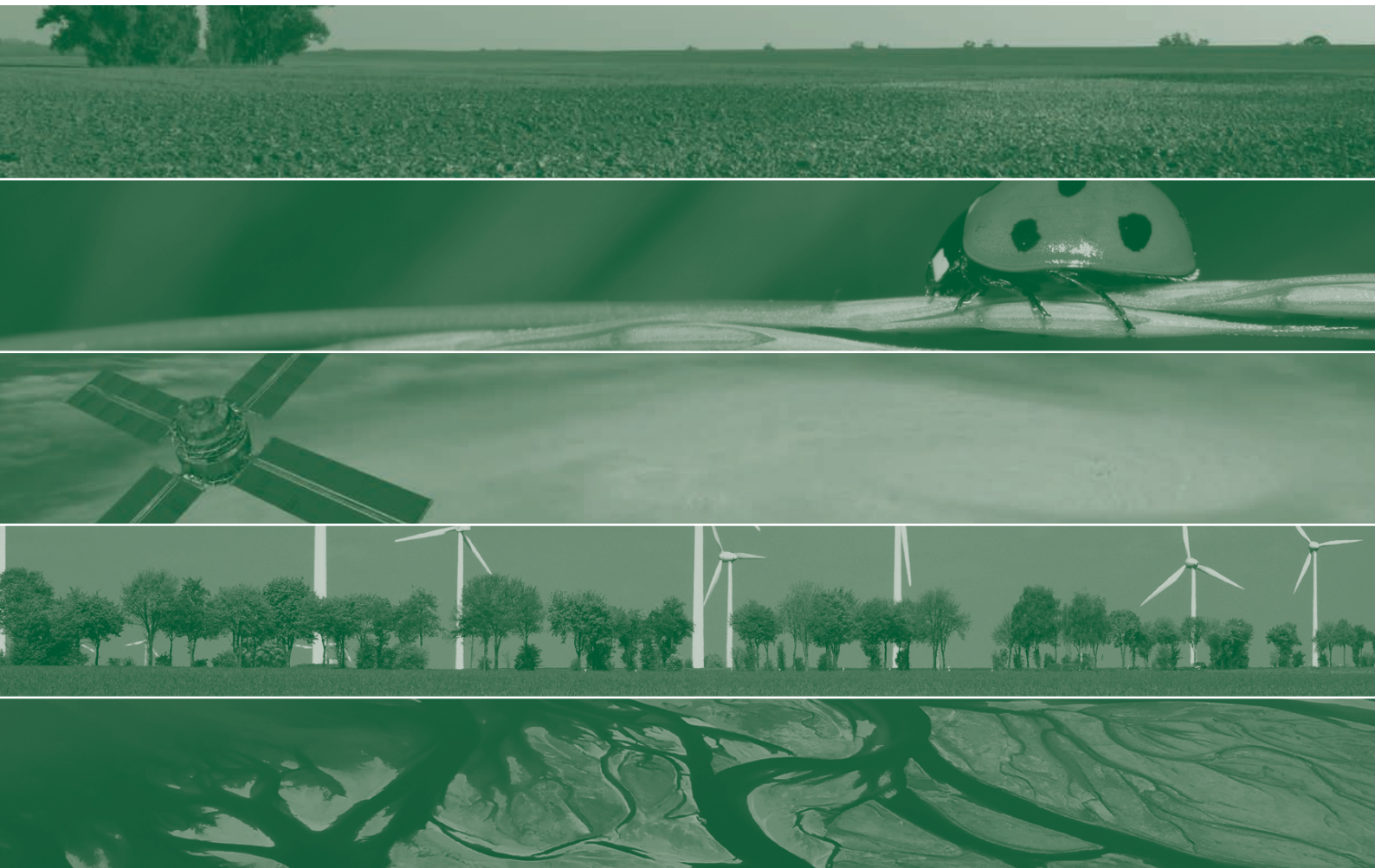
Westerink, J., R.A.M. Schrijver en B.F. Schaap, 2011. Publieke grond voor publieke doelen. Een voorbeeld van een alternatieve financieringsvorm voor agrarische natuur. RO Magazine april 2011, 32-33.

Westerink, J., F.M. van Straalen, R.A.M. Schrijver, B.F. Schaap, J. Nijhoff, P. ten Have, A. Brummelhuis, M. Brink en E. Egas, 2010. Van de grond: verkenning mogelijkheden voor het inzetten van publieke grond voor maatschappelijke doelen in Eemland. Wageningen: Wageningse Wetenschapswinkel, Rapport 269)

Wieringa, H., 2011. Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening – Handreikingen voor gemeentelijke plattelandsonwikkelingen. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag.

Wolf, C., 1979. "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis." Journal of Law and Economics 22.

Zwaan, P. I. Coninx, C.J.A.M. Termeer en A.L. Gerritsen, 2010. 'Brussel' op afstand? Een verkenning naar mogelijkheden voor maatschappelijke diensten en ruimte voor zelfsturing bij agrarisch natuurbeheer in de Europese context. Brochure. Wageningen: Wageningen UR.



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl