

# **Verkenning van het drielagenmodel voor de Nederlandse landbouw**

Ir. T.A. Vogelzang  
Drs. M.A.J.H. van Bavel  
Ir. C. van Bruchem  
Ir. P. Berkhout  
Ing. W.H. van Everdingen  
Drs. F.A. Geerling-Eiff  
Dr. I.J. Terluin

Projectcode 30234

December 2004

Rapport 6.04.20

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Verkenning van het drielagenmodel voor de Nederlandse landbouw  
Vogelzang, T.A., M.A.J.H. van Bavel, C. van Bruchem, P. Berkhout, W.H. van Everdingen,  
F.A. Geerling-Eiff en I.J. Terluin  
Den Haag, LEI, 2004  
Rapport 6.04.20; ISBN 90-5242-690-x; Prijs €17,50 (inclusief 6% BTW)  
87 p., fig., tab., bijl.

In dit rapport wordt een verkenning uitgevoerd rond de vraag hoe het drielagenmodel uit de LNV-beleidsnota *Vitaal en Samen* aansluit bij de situatie in de Nederlandse landbouw en bij het huidige en toekomstige landbouwbeleid. Daartoe zijn in het rapport een aantal vragen en dilemma's rond dat model geformuleerd en uitgewerkt. Ook zijn visies en meningen van deskundigen en betrokken ondernemers over het drielagenmodel geïnventariseerd en gestructureerd. Het rapport sluit af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

This report investigates the question of how the triple-layer model applied in the LNV (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality) policy report entitled *Vitaal en Samen* (Vital and Together) reflects the situation in Dutch agriculture and relates to present and future agricultural policy. For this purpose, a number of questions and dilemmas arising from that model have been formulated and elaborated in the report. The views and opinions of the experts and the affected farmers regarding the triple-layer model have also been listed and structured. The report ends with a number of conclusions and recommendations.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	15
<b>1. Inleiding</b>	21
1.1 Achtergrond en doel van de studie	21
1.2 Methode van onderzoek	22
1.3 Opbouw van dit rapport	22
<b>2. Eerste verkenning van het drielagenmodel</b>	23
2.1 Productie van voedsel en groene diensten	23
2.2 Gebieden met natuurlijke handicaps	24
2.3 Drielagenmodel bezien vanuit verschillende perspectieven	26
2.4 Van drielagen- naar viergroepenmodel	29
2.5 Conclusies	31
<b>3. Kwantificering van het drielagenmodel</b>	32
3.1 Verantwoording	32
3.2 Kenmerken van de bedrijven in de vier groepen	37
3.3 Resultaten van bedrijven	42
3.4 Conclusies	46
<b>4. Visies en meningen over het drielagenmodel</b>	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Onderscheid in productieomstandigheden en inkomensbronnen	47
4.3 Gebieden met natuurlijke handicaps	49
4.4 Kenmerken en karakteristieken van ondernemers in de drie lagen	51
4.5 Verbredingsactiviteiten	52
4.6 Rol van de overheid	53
4.7 Conclusies	54
<b>5. Over het drielagenmodel als kapstok voor beleid</b>	55
5.1 Beleidsinstrumentarium voor het viergroepenmodel	55
5.2 Specifieke beleidsmaatregelen	57
5.3 EU-beleid	58
5.4 Nationaal beleid	61
5.5 Conclusies	62

	Blz.
<b>6. Bewegen boeren tussen de lagen?</b>	64
6.1 Inleiding	64
6.2 Bedrijfstijlen	64
6.3 Collectieve groene diensten	66
6.4 Toekomstverkenning	69
6.5 Conclusies	70
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	72
7.1 Conclusies	72
7.2 Aanbevelingen	75
<b>Literatuur</b>	79
<b>Bijlagen</b>	
1. Overzicht van geïnterviewde personen en deelnemers aan de workshop	81
2. Tabellen	82
3. Begripsomschrijvingen	85

## Woord vooraf

In de nota *Vitaal en Samen* (Ministerie van LNV, 2003) wordt het begrip 'Drielagenmodel' geïntroduceerd. Hierbij worden voor de grondgebonden landbouw in ons land drie groepen van landbouwbedrijven onderscheiden:

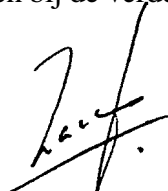
- laag 1 omvat landbouwbedrijven die voedsel voor de (wereld)markt produceren en daarbij moeten voldoen aan de eisen van een goede landbouwpraktijk. Naar verwachting zal de inkomenssteun voor deze bedrijven in de toekomst verdwijnen;
- laag 2 omvat landbouwbedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps, die voedsel voor de (wereld)markt produceren en daarbij moeten voldoen aan de eisen van een goede landbouwpraktijk. De overheid verleent een compensatie voor de ongunstige productieomstandigheden als gevolg van de natuurlijke handicaps;
- laag 3 omvat landbouwbedrijven die groene diensten leveren in de meest brede zin van het woord.

Volgens de nota *Vitaal en Samen* is het drielagenmodel bedoeld als een kapstok voor de inrichting van het beleid. Het Nederlandse kabinet wil in de komende jaren het duurzaam beheer van landschap en natuurwaarden door boeren gericht ondersteunen. Daarvoor zoekt zij naar mogelijkheden om boeren een redelijke vergoeding te geven voor het produceren in gebieden met natuurlijke handicaps en voor de levering van groene diensten. Het kabinet gaat er vanuit dat elke laag in het drielagenmodel een andere rolopvatting van de overheid vraagt.

In dit rapport wordt op basis van de voorgaande constatering gepoogd een antwoord te geven op de vraag hoe de overheid een zinvolle beleidsmatige en praktische invulling kan geven aan het drielagenmodel. Daartoe is literatuuronderzoek verricht, zijn een aantal deskundigen geïnterviewd en zijn betrokken boeren en beleidsmakers naar hun mening gevraagd.

Het onderzoek werd mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van het Ministerie van LNV (onderzoeksprogramma 430 Platteland). Het onderzoek werd begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit de heer K. van Wissen van de Directie Landbouw van het Ministerie van LNV (voorzitter), de heer H. Massink van de Directie Internationale Zaken, de heer B. Streefland van de Directie Regionale Zaken en de heer P. Bruins van het Expertisecentrum LNV.

Het LEI dankt alle betrokkenen hartelijk voor hun bijdrage aan het welslagen van het onderzoek en ik spreek hierbij de hoop uit dat het rapport een belangrijke rol zal kunnen spelen bij de verdere beleidsmatige invulling van het drielagenmodel.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse,  
Algemeen Directeur LEI B.V.





# Samenvatting

In de nota *Vitaal en Samen* (Ministerie van LNV, 2003) wordt het begrip 'Drielagenmodel' geïntroduceerd. Hierbij worden voor de grondgebonden landbouw in ons land drie groepen van landbouwbedrijven onderscheiden:

- laag 1 omvat landbouwbedrijven die voedsel voor de (wereld)markt produceren en daarbij moeten voldoen aan de eisen van een goede landbouwpraktijk. Naar verwachting zal de inkomenssteun voor deze bedrijven in de toekomst verdwijnen;
- laag 2 omvat landbouwbedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps, die voedsel voor de (wereld)markt produceren en daarbij moeten voldoen aan de eisen van een goede landbouwpraktijk. De overheid verleent een compensatie voor de ongunstige productieomstandigheden als gevolg van de natuurlijke handicaps;
- laag 3 omvat landbouwbedrijven die groene diensten leveren in de meest brede zin van het woord.

De indeling van landbouwbedrijven in het drielagenmodel is gemaakt op basis van twee criteria: het type gebied waarin de bedrijven zijn gesitueerd (met of zonder natuurlijke handicaps) en het type product dat bedrijven voortbrengen (voedsel of groene diensten).

Volgens de nota *Vitaal en Samen* is het drielagenmodel bedoeld als een kapstok voor de inrichting van het beleid. Het Nederlandse kabinet wil in de komende jaren het duurzaam beheer van landschap en natuurwaarden door boeren gericht ondersteunen. Daarvoor zoekt zij naar mogelijkheden om boeren een redelijke vergoeding te geven voor het produceren in gebieden met natuurlijke handicaps en voor de levering van groene diensten. Het kabinet gaat ervan uit dat elke laag in het drielagenmodel een andere rolopvatting van de overheid vraagt.

Doel van het onderzoek is het doen van voorstellen voor een beleidsmatige en praktische invulling van het drielagenmodel.

## *Van een drielagen- naar een viergroepenmodel*

Het drielagenmodel kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken, zoals vanuit het inkomen, het ondernemersperspectief, de rolopvatting van de overheid, als specificering van de drie assen van het EU-plattelandsbeleid, als toekomstverkenning en als classificatie van de productieomstandigheden. Het blijkt dat aan elk van deze invalshoeken de nodige haken en ogen kleven doordat de drie lagen elkaar niet volledig uitsluiten: ondernemers die voedsel én verbredingsactiviteiten aanbieden behoren tot meerdere lagen.

Om dergelijke complicaties te vermijden is het drielagenmodel in hoofdstuk 2 geherformuleerd tot het volgende viergroepenmodel:

<i>Bedrijven</i>	<i>Regio's</i>	
	<i>zonder natuurlijke handicaps</i>	<i>met natuurlijke handicaps</i>
Die alleen voedsel produceren	Groep 1	Groep 2
Die voedsel en verbredings-activiteiten aanbieden	Groep 3	Groep 4

In deze studie wordt ervan uitgegaan dat bij het drielagenmodel in laag 3 zowel sprake is van collectieve groene diensten (zoals natuur-, landschaps- en waterbeheer) als private verbredingsactiviteiten (zoals recreatie, zorg en agrotourisme). Beiden worden in deze studie samengevat onder de noemer verbredingsactiviteiten. Daarmee wordt dus een brede invulling gegeven aan laag 3.

#### *Definiëring en karakterisering van de bedrijven in de vier groepen*

In het onderzoek zijn voor bedrijven enkele aannames gehanteerd (zie paragraaf 3.2). Bij hantering daarvan valt 21% van de grondgebonden bedrijven in ons land in gebieden met natuurlijke handicaps ('laag 2') en wordt op ongeveer 40% van de grondgebonden bedrijven in ons land bedrijven enige vorm van verbredingsactiviteiten ('laag 3') aangeboden.

In de gebieden met natuurlijke handicaps komt slechts weinig akkerbouw voor, zowel qua oppervlakte als aantal bedrijven. In aantal bedrijven gemeten is de groep 'overige graasdierbedrijven' belangrijk, maar dat zijn veelal kleine bedrijven, waardoor ze slechts een klein deel van het grondgebruik en van de productie beslaan.

Verbredingsactiviteiten worden vaker aangeboden op de wat grotere bedrijven en op bedrijven met de wat jongere ondernemers. De inkomensverschillen tussen de vier groepen van bedrijven zijn niet groot en worden vooral bepaald door verschillen in bedrijfsomvang. Voor de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps geldt wel dat de inzet van eigen arbeid en kapitaal significant hoger is dan in de overige gebieden. Hierdoor is de rentabiliteit lager en de kostprijs van melk hoger.

#### *Visies en meningen over het drielagenmodel*

Over het algemeen wordt door de geïnterviewde onderzoekers, belanghebbenden en boeren het onderscheid in het drielagenmodel tussen productieomstandigheden en inkomensbronnen als een meerwaarde gezien, waar ook beleidsmatig het nodige mee gedaan kan en moet worden.

Uit de interviews met betrokkenen en ondernemers komen geen duidelijke criteria naar voren voor het aanwijzen van gebieden met natuurlijke handicaps. Wel werd door meerdere partijen benadrukt dat de betrokken overheden voor die gebieden duidelijke beleidskeuzes moeten maken en ook planologische duidelijkheid moeten scheppen over wat er op termijn wel en niet mogelijk is in die gebieden.

De geïnterviewden zien geen scherp onderscheid in karaktereigenschappen tussen de ondernemers in de verschillende lagen. Wel werd aangegeven dat financiële vergoedingen goede prikkels zijn om tot gedragsverandering van ondernemers te komen en dat de overheid daar ook rekening mee moet houden bij de implementatie van het drielagenmodel.

De rol van de overheid bij het aanbod en de organisatie van verbredingsactiviteiten zou met name faciliterend moeten zijn. Daarbij gaat het dan om het faciliteren van die activiteiten met beleid (bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening), financiën en het beperken van de bureaucratie. De overheid moet hierbij ruimte laten voor marktwerking en voor creativiteit en ondernemerschap. Zij moet het vliegwiel op gang brengen en belemmeringen uit de weg halen.

### *Beleidsmatige implicaties*

Voor wat betreft het EU-beleid is het niet ondenkbaar dat de inkomenstoeslagen uit de eerste pijler op termijn verdwijnen. Dat betekent echter niet dat er dan geen GLB-beleidsinstrumenten meer zijn voor bedrijven die voedsel produceren in gebieden zonder natuurlijke handicaps. Er blijft dan nog steeds een groot aantal instrumenten uit de tweede pijler voor deze bedrijven beschikbaar. Zaak is om deze instrumenten gericht in te zetten bij de implementatie van het drielagen- of viergroepenmodel.

De organisatie en de beloning van collectieve groene diensten wordt bij een eventuele implementatie van het drielagenmodel van eminent belang. Behalve door middel van co-financiering uit Brussel kan de Nederlandse overheid er ook voor kiezen om de beloning voor groene diensten geheel uit nationale middelen te financieren. Daarbij moet dan wel voldaan worden aan de Brusselse staatssteuntoets.

Het is van belang dat de overheid ook andere vormen van nationaal beleid zoveel mogelijk afstemt op de implementatie van het drielagenmodel. Zo wordt het perspectief van de grondgebonden landbouwbedrijven in ons land voor een groot deel bepaald door het vigerende en toekomstige milieu- en RO-beleid. Beide vormen een belangrijk sturende factor voor de ontwikkelingsperspectieven van bedrijven. Het drielagenmodel zou dan ook een duidelijke vertaling moeten krijgen in het RO- en milieubeleid van de verschillende overheden in ons land (Rijk, provincie, gemeente).

Dat geldt ook voor de toekomstige invulling van het gebiedsgerichte beleid in ons land en de steun die volgens Brussel aan de verschillende groepen van bedrijven gegeven mag worden. Ook op die vlakken moeten nog de nodige stappen genomen worden, voordat het drielagenmodel op een goede manier in ons land geïmplementeerd kan worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanwijzen van nationale landschappen als gebieden met natuurlijke handicaps en het mogelijk maken van collectieve beloningen voor agrarische natuurverenigingen.

### *Bewegen ondernemers tussen de lagen?*

Bij de indeling van ondernemers in een van de vier groepen uit het viergroepenmodel speelt de bedrijfsstijl van de betrokken ondernemer een belangrijke rol. In het kader van het viergroepenmodel is vooral de vraag van belang of ondernemers een bedrijfsstijl kiezen waarin wel of geen verbredingsactiviteiten passen. Wanneer we de gangbare bedrijfsstijlen in de melkveehouderij vertalen naar het viergroepenmodel, vallen ondernemers in groep 1 en 2 in principe te typeren als 'groeier' en ondernemers in groep 3 en 4 als 'inkomensverbreder'. Het zal overigens duidelijk zijn dat in de praktijk bedrijfsstijlen en groepen ondernemers door elkaar heen zullen lopen.

Ondernemers die streven naar een hoge opbrengst per eenheid product vormen een flexibele groep: zij kunnen in alle vier groepen voorkomen. Voorzover zij in groep 1 en 2 zitten, zijn zij het potentieel van ondernemers in deze groepen die eventueel groene diensten aan zouden kunnen bieden en op die manier kunnen zij dan verschuiven naar groep 3 en 4. Juist deze ondernemers zouden daartoe gefaciliteerd kunnen worden. Overigens kan in het vier-groepenmodel natuurlijk altijd verticaal geschoven worden, dat wil zeggen van groep 1 naar groep 3 of groep 2 naar groep 4.

De keuzes die ondernemers maken zullen in de toekomst in sterke mate bepaald worden door de veranderingen in het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Volgens LEI-berekeningen leidt de zuivelhervorming van het GLB tot een daling van het gezinsinkomen uit het bedrijf van gemiddeld zo'n 6.000 euro op bedrijven die verbredingsactiviteiten aanbieden in gebieden zonder natuurlijke handicaps en zo'n 7.000 euro in gebieden met natuurlijke handicaps. De vraag is dan hoe dit inkomensverlies eventueel gecompenseerd zou kunnen worden. Modulatie van de eerste pijler van het GLB zou een mogelijkheid zijn, maar ook een zwaardere inzet op inkomsten uit verbredingsactiviteiten.

De keuzes die ondernemers maken zullen in de toekomst ook steeds meer bepaald worden door regionale vraagstukken. Het wordt steeds belangrijker om vraag, aanbod en financiering van groene diensten c.q. verbredingsactiviteiten regionaal aan elkaar te koppelen. Dat kan bijvoorbeeld middels een veiling, een beurs of regionale fondsvorming. De vraag vanuit overheid en samenleving naar groene diensten en verbredingsactiviteiten kan op die manier samengebracht worden met het aanbod van ondernemers op dat gebied. Ook daarmee krijgt de implementatie van het drielagenmodel een forse stimulans.

### *Aanbevelingen*

Uit het onderzoek komen de volgende aanbevelingen naar voren:

- het is goed dat het Ministerie van LNV het drielagenmodel herformuleert tot een vier-groepenmodel. Dit biedt een beter handvat voor beleid en praktijk;
- het is van belang dat het Ministerie van LNV in samenwerking met de provincies en gemeenten zo spoedig mogelijk de gebieden met natuurlijke handicaps in Nederland aanwijst en begrenst. Daarmee wordt voor de lange termijn duidelijkheid (ook planologisch) geboden aan de betrokken ondernemers. Vanwege de gebiedsspecifieke eigenschappen van natuurlijke handicaps valt ook te overwegen om deze handicaps gebiedsspecifiek te definiëren en te belonen;
- het Ministerie van LNV zou in het kader van de implementatie van het drielagenmodel ook keuzes moeten maken ten aanzien van het aantal indelingen en categorieën die er momenteel voor het gebiedsgerichte beleid in ons land gelden. Zij zou daarbij kunnen streven naar één soort van gebiedsgericht beleid, dat dan ook beleidsmatig op een gecoördineerde en inzichtelijke manier ondersteund wordt. Het huidige beleid ten aanzien van de nationale landschappen zou hiervoor geschikt kunnen zijn. De Rijksoverheid zou hier bij de implementatie van het drielagenmodel rekening mee houden, bijvoorbeeld door de huidige nationale landschappen ook aan te wijzen als gebieden met natuurlijke handicaps;
- het is van belang dat het drielagenmodel een goede vertaling krijgt in het milieu- en RO-beleid in ons land. Als de Rijksoverheid in het kader van het drielagenmodel gebie-

den met natuurlijke handicaps aanwijst, dan moet zij met de betrokken provincies en gemeenten een bestuursakkoord afsluiten over het uitvoeren van het beleid voor die gebieden. Vervolgens moeten de betrokken provincies en gemeenten dan ook de ruimte krijgen om het milieu- en RO-beleid voor die gebieden flexibel in te vullen;

- collectieve groene diensten maken een essentieel onderdeel uit van het drielagenmodel. Echter, een vergoeding voor die diensten loopt vooralsnog op een aantal punten (onder andere beloningsgrondslag en collectieve vergoedingen) tegen Brusselse wetgeving inzake staatssteun aan. Voor die problematiek dient eerst een oplossing gevonden te worden, alvorens het drielagenmodel in de praktijk geïmplementeerd kan worden;
- de beloning die de EU voor collectieve groene diensten voorschrijft is een vergoeding van gederfde inkomsten en gemaakte kosten plus een bonus van 20%. Deze uniforme manier van belonen weerspiegelt de schaarsteverhouding van collectieve goederen niet. Te overwegen valt om aan schaarse collectieve goederen, zoals het onderhouden van unieke landschapselementen, een hoger prijskaartje te hangen dan aan minder schaarse goederen;
- de rol van de verschillende overheden (Rijk, provincie, gemeente) bij het aanbod en de organisatie van private verbredingsactiviteiten zou met name faciliterend moeten zijn. Daarbij gaat het dan met name om het faciliteren van die verbredingsactiviteiten met beleid (bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening), financiële ondersteuning en het vereenvoudigen van wet- en regelgeving;
- het is zinvol om meer onderzoek te doen naar de wijze waarop de bedrijfsstijl van een ondernemer invloed heeft op zijn of haar keuze voor een van de vier groepen. Een dergelijk onderzoek kan ook meer handvatten opleveren voor de implementatie van het drielagen- dan wel viergroepenmodel in beleid en praktijk.



# Summary

## Investigation of the triple-layer model for Dutch agriculture

The *Vitaal en Samen* (Vital and Together) report (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, 2003) introduced the term 'triple-layer model,' which distinguished three groups of agricultural holdings in land-tied agriculture in the Netherlands:

- layer 1 comprises agricultural holdings producing food for the world market, and which must satisfy the requirements of good agricultural practice. The income support for these holdings is expected to disappear in the future;
- layer 2 comprises agricultural holdings in areas with natural disadvantages, which produce food for the world market and have to satisfy the requirements of good agricultural practice. The government pays them compensation for the unfavourable production conditions arising from the natural disadvantages;
- layer 3 comprises agricultural holdings that supply green services in the broadest sense.

The division of agricultural holdings in the triple-layer model was made on the basis of two criteria: the type of area in which the holdings are situated (with or without natural disadvantages) and the type of product that holdings produce (food or green services).

According to the *Vitaal en Samen* report, the triple-layer model is intended as a starting point for the construction of policy. The Dutch cabinet wishes to support the sustainable management of landscape and nature by farmers in a more focussed way in future years. In order to do this, it is looking for ways of giving farmers a reasonable remuneration for their produce in areas with natural disadvantages and for the provision of green services. The cabinet is proceeding from the assumption that each layer in the triple-layer model requires a different role interpretation from the government.

The purpose of the investigation was to make proposals for policies and practical measures to fill out the triple-layer model.

### *From a triple-layer to a four-group model*

The triple-layer model can be viewed from different perspectives, such as from the income and the farmer's perspectives, the government's role interpretation, the specification of the three axes of the EU rural policy, as an exploration of the future and as a classification of production conditions. A number of sticking points have been found related to each of these perspectives, because the three layers are not mutually exclusive: farmers who supply both food and diversification belong to more than one layer.

In order to avoid such complications, the triple-layer model has been reformulated in Chapter 2 into the following four-group model:

<i>Holdings</i>	<i>Areas</i>	
	<i>without natural disadvantages</i>	<i>with natural disadvantages</i>
Food-producing holdings	Group 1	Group 2
Holdings that supply food and have diversified	Group 3	Group 4

It is assumed in this study that layer 3 in the triple-layer model includes both collective green services (such as nature, landscape and water management) and private diversification (such as recreation, care and agri-tourism). Both are summarized in this study under the heading diversification. Accordingly, layer 3 is interpreted broadly.

#### *Definition and characterisation of the holdings in the four groups*

In the study, certain assumptions have been made for this purpose (see section 3.2). On the basis of these assumptions, 21% of the land-tied holdings in the Netherlands are to be found in areas with natural disadvantages ('layer 2') and some form of diversification activity ('layer 3') is offered on about 40% of the land-tied holdings in the Netherlands.

Only a little arable farming occurs in the areas with natural disadvantages, both in terms of area and in number of holdings. The group 'other grazing holdings' is significant in terms of number of holdings, but they are mostly small holdings, where production is being reduced, so that they account for only a small part of the land use and of production.

Diversification is offered more often on the somewhat larger holdings and on holdings belonging to the relatively younger farmers. The income differences between the four groups of holdings are not great and are determined mainly by differences in size of holding, although the deployment of the family's own labour and capital is significantly higher in the holdings in areas with natural disadvantages than in the other areas. As a result, the profitability is lower and the cost price of milk is higher.

#### *Views and opinions of the triple-layer model*

In general, the distinction in the triple-layer model between production conditions and income sources is regarded by the researchers, interested parties and farmers interviewed as added value, with which the necessary actions in policy terms can and must be carried out.

No clear criteria emerged from the interviews with the farmers and the persons concerned for the designation of areas with natural disadvantages, although several parties emphasized that the authorities responsible for those areas must make clear policy choices and must also create clarity in physical planning terms about what is and what is not possible in those areas in the long term.

The respondents did not see any marked distinction in character qualities between the farmers in the different layers, although they did indicate that financial inducements are a good way to stimulate behavior change in farmers and that the government should also take this into account in implementing the triple-layer model.



The authorities' role in relation to the provision and organisation of diversification must be mainly facilitative, i.e. in the sense of facilitating diversification through policy (e.g. in the sphere of physical planning), finances and the reduction of bureaucracy. The authorities must leave room for the operation of the market and for creativity and enterprise. They must set the wheels in motion and remove obstacles.

### *Policy implications*

As far as EU policy is concerned, it is quite possible that the income supplements will disappear from the first pillar in due course, but this does not mean that there will then no longer be any CAP policy instruments for holdings that produce food in areas without natural disadvantages. A large number of instruments from the second pillar will still be available for these holdings. What is important is to deploy these instruments purposefully in the implementation of the triple-layer or four-group model.

The organisation and the remuneration of collective green services will be of cardinal importance if the triple-layer model is implemented. Besides co-financing from Brussels, the Dutch government can also choose to finance the remuneration for green services wholly from national resources, although it will then have to satisfy the Brussels state support test.

It is important that the government should also gear other forms of national policy as far as possible to the implementation of the triple-layer model. In this way, the prospects of the land-tied agricultural holdings in the Netherlands will be largely determined by the current and future environmental and physical planning policies. Both of these form an important determining factor for the development potential of holdings. The triple-layer model must therefore be clearly translated into the physical planning and environmental policies of the different authorities in the Netherlands (central government, province, municipality).

This also applies to the future content of the area-oriented policy in the Netherlands and the support that Brussels allows to be given to the different groups of farm holdings. The necessary steps must also still be taken in these areas before the triple-layer model can be properly implemented in the Netherlands. Examples would be the designation of national landscapes as areas with natural disadvantages and allowing collective remuneration for agricultural nature conservation associations.

### *Do farmers move between the layers?*

The farming style of the individual farmer plays an important part in determining the division of farmers into one of the four groups of the four-group model. Within the context of the four-group model, the question of whether farmers choose a farming style into which diversification does or does not fit is of prime importance. If we translate the current farming styles in dairy farming in accordance with the four-group model, farmers in groups 1 and 2 can be characterized in principle as 'growers' and farmers in groups 3 and 4 as 'income diversifiers'. Incidentally, it will be clear that farming styles and groups of farmers will overlap in practice.

Farmers who aim at a high yield per unit of product form a flexible group: they may occur in all four groups. Insofar as they occur in groups 1 and 2, they are the potential farmers in these groups who would be able to provide green services and, in so doing, they may then shift to groups 3 and 4. It is precisely these farmers who could be aided to do that. Inciden-

tally, there can of course always be a vertical shift in the four-group model, i.e. from group 1 to group 3 or from group 2 to group 4.

The choices that farmers make in the future will be very much determined by changes in the Common Agricultural Policy. According to calculations by LEI (the Agricultural Economics Institute), the dairy farming reform of the CAP has resulted in a fall in family farm income of an average of about 6,000 euros on holdings that have undertaken diversification in areas without natural disadvantages and of about 7,000 euros in areas with natural disadvantages. The next question is how can this loss of income be compensated? Fine-tuning of the first pillar of the CAP would be one possibility, but also a greater reliance on income from diversification.

The choices that farmers make in the future will also increasingly be determined by regional questions. At the regional level, it will become increasingly important to link together supply, demand and financing of green services or diversification. This can be done, for example, through an auction, a show or the creation of a regional fund. The demand from government and society for green services and farm diversification can be brought together in this way with the supply of farmers in that area. It would also greatly stimulate the implementation of the triple-layer model.

### *Recommendations*

The following recommendations emerge from the study:

- it is good that the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality is reformulating the triple-layer model into a four-group model. This offers a better handle for policy and practice;
- it is important that the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality should designate and define as soon as possible, in collaboration with the provinces and municipalities, the areas with natural disadvantages in the Netherlands. This would offer long-term clarity in the planning field and elsewhere to the farmers concerned. Due to the area-specific nature of natural disadvantages, it is also worth considering whether these disadvantages should be defined and compensated for on an area-specific basis;
- the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality must also make choices, within the context of the implementation of the triple-layer model, about the number of divisions and categories that currently apply to the area-oriented policy in the Netherlands. It would be good to aim at a kind of area-oriented policy, which will then also be supported by policy in a co-ordinated and comprehensible manner. The present national landscapes policy might be suitable for this. It would be good if central government took this into account in the implementation of the triple-layer model, for example, by also designating the present national landscapes as areas with natural disadvantages;
- it is important that the triple-layer model should be properly translated into the environmental and physical planning policies in the Netherlands. If the central government designates areas with natural disadvantages within the framework of the triple-layer model, it must enter into a management agreement with the provinces and municipalities concerned about the implementation of the policy for those areas. The provinces and municipalities must then also be given the space to determine the environmental and physical planning policies for those areas in a flexible manner;

- collective green services form an essential element of the triple-layer model, but paying a remuneration for those services currently runs up against Brussels legislation regarding state support on a number of points (including the basis for remuneration and collective payments). A solution must first be found for these problems before the triple-layer model can be implemented in practice;
- the remuneration that the EU prescribes for collective green services is a compensation for lost income and costs incurred, plus a bonus of 20%. This uniform manner of remuneration does not reflect the scarcity aspect of collective goods. There is a case for hanging a higher price ticket on scarce collective goods, such as the maintenance of unique landscape elements, than on less scarce goods;
- the role of the different authorities (central government, province, municipality) in the supply and organisation of private diversification must be mainly a facilitating one. This refers particularly to the use of policy to facilitate diversification (e.g. in the area of the physical planning), to financial support and the simplification of legislation and regulations;
- it would be useful to conduct more research into the manner in which a farmer's farming style affects his or her choice for one of the four groups. Such a study may also provide more handles for the implementation of the triple-layer or four-group model in policy and practice.



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en doel van de studie

In de nota *Vitaal en Samen* (Ministerie van LNV, 2003) wordt het begrip 'Drielagenmodel' geïntroduceerd. Hierbij worden voor de grondgebonden landbouw in ons land drie groepen van landbouwbedrijven onderscheiden:

- laag 1 omvat landbouwbedrijven die voedsel voor de (wereld)markt produceren en daarbij moeten voldoen aan de eisen van een goede landbouwpraktijk. Naar verwachting zal de inkomenssteun voor deze bedrijven in de toekomst verdwijnen;
- laag 2 omvat landbouwbedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps, die voedsel voor de (wereld)markt produceren en daarbij moeten voldoen aan de eisen van een goede landbouwpraktijk. De overheid verleent een compensatie voor de ongunstige productieomstandigheden als gevolg van de natuurlijke handicaps;
- laag 3 omvat landbouwbedrijven die groene diensten leveren in de meest brede zin van het woord.

De indeling van landbouwbedrijven in het drielagenmodel is gemaakt op basis van twee criteria: het type gebied waarin de bedrijven zijn gesitueerd (met of zonder natuurlijke handicaps) en het type product dat bedrijven voortbrengen (voedsel of groene dienst). A priori kan worden opgemerkt dat het gebruiken van twee criteria botst met een indeling in een oneven aantal categorieën. De indeling van bedrijven in het drielagenmodel doet enerzijds denken aan het onderscheid tussen bergboeren en niet-bergboeren uit de EU-bergboerenregeling; anderzijds roept het een associatie op met het Europese landbouwmodel, dat boeren ziet als producenten van voedsel en landschap ('groen').

### *Drielagenmodel als kapstok voor beleid*

Volgens de nota *Vitaal en Samen* is het drielagenmodel bedoeld als een kapstok voor de inrichting van het beleid. Het Nederlandse kabinet wil in de komende jaren het duurzaam beheer van landschap en natuurwaarden door boeren gericht ondersteunen. Daarvoor zoekt zij naar mogelijkheden om boeren een redelijke vergoeding te geven voor het produceren in gebieden met natuurlijke handicaps en voor de levering van groene diensten. Het kabinet gaat er vanuit dat elke laag in het drielagenmodel een andere rolopvatting van de overheid vraagt. De uiteenlopende rolopvatting komt tot uiting in een verschillende mix van beleidsinstrumenten voor elk van de drie lagen.

Het toekennen van compensaties aan boeren in gebieden met natuurlijke handicaps en het geven van beloningen voor groene diensten is mogelijk in het kader van de tweede pijler het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Door de verplichte afroaming van de eerste pijler (modulatie), zoals overeengekomen bij de hervorming van het GLB in 2003, komen er meer financiële middelen beschikbaar voor de tweede pijler. Of de afgeroomde gelden ingezet

gaan worden voor compensatie voor boeren in gebieden met natuurlijke handicaps en voor vergoedingen voor groene diensten hangt af van politieke overwegingen; de gelden kunnen ook worden ingezet voor andere onderdelen van de tweede pijler, zoals structuurverbetering en dierenwelzijn. Bij die overweging speelt een mogelijke herverdeling van middelen tussen (groepen van) boeren een belangrijke rol.

## **1.2 Methode van onderzoek**

In deze studie wordt een eerste verkenning uitgevoerd rond de vraag hoe het drielagenmodel aansluit bij de situatie in de Nederlandse landbouw en bij het huidige en toekomstige landbouwbeleid. Daarbij kijken we naar de volgende aspecten:

- dilemma's rond de invulling van het drielagenmodel;
- mogelijkheden voor het aanwijzen van gebieden met natuurlijke handicaps in Nederland;
- kwantificering van de grondgebonden landbouwbedrijven in de drie lagen in Nederland en identificatie van de locatie van hun grondgebruik;
- het huidige beleidsinstrumentarium voor elk van de drie lagen;
- motieven van boeren om in een van de drie lagen te ondernemen;
- flexibiliteit van boeren om te bewegen tussen de verschillende lagen;
- de rol van de overheid in de drie lagen.

### *Beperking tot de grondgebonden sectoren*

In deze studie beperken we ons tot de grondgebonden sectoren in ons land: akkerbouw, melkvee- en vleesveehouderij. In 2002 legden deze sectoren beslag op bijna 95% van het landbouwareaal in Nederland (Berkhout en Van Bruchem, 2003: 107). Het EU-landbouwbeleid is grotendeels op deze sectoren gericht.

## **1.3 Opbouw van dit rapport**

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een eerste verkenning van het drielagenmodel gemaakt aan de hand van een aantal vragen en dilemma's rond dat model. Ook wordt een inschatting gegeven van de omvang van het areaal landbouwgrond in ons land met natuurlijke handicaps. Het hoofdstuk eindigt met een herformulering van het drielagenmodel tot een viergroepenmodel. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de aantallen bedrijven in de onderscheiden groepen van het viergroepenmodel en worden enkele kenmerken van die bedrijven besproken.

In hoofdstuk 4 worden een aantal visies en meningen van deskundigen en betrokken ondernemers over het drielagenmodel weergegeven. In hoofdstuk 5 wordt nagegaan of het mogelijk is om voor elke groep van bedrijven een specifieke mix van beleidsinstrumenten aan te wijzen. In hoofdstuk 6 komt de vraag aan de orde of ondernemers vast zitten in een groep of zich bewegen tussen de groepen. In hoofdstuk 7 wordt de verkenning van het drielagenmodel afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

## 2. Eerste verkenning van het drielagenmodel

In dit hoofdstuk verkennen we in eerste instantie het drielagenmodel aan de hand van een aantal vragen en dilemma's. Dit zijn achtereenvolgens:

- wat wordt er precies onder de productie van voedsel en groene diensten verstaan?
- wat zijn gebieden met natuurlijke handicaps?
- vanuit welke perspectieven kan het drielagenmodel worden bekeken?
- hoe kan het drielagenmodel worden geoperationaliseerd voor beleidsvorming en verder onderzoek?

Deze vragen worden in de volgende paragrafen besproken.

### 2.1 Productie van voedsel en groene diensten

In het drielagenmodel bieden landbouwbedrijven twee soorten producten aan: voedsel en groene diensten. De voedselproductie is bestemd voor zowel menselijke als dierlijke consumptie. Voedselproductie betreft behalve bulkproductie ook hogere kwaliteits- of nicheproductie, zoals streekproducten en biologische producten.

'Groene diensten' is een verzamelterm voor activiteiten van boerenbedrijven in de sfeer van natuurbeheer, landschapsbeheer, waterbeheer, cultuurhistorie en recreatieve toegankelijkheid. Deze diensten zijn gericht op de realisatie van maatschappelijke wensen die verder gaan dan verplichtingen die van ondernemers in de reguliere ondernemerspraktijk (goede landbouwpraktijk) mogen worden verwacht. Groene diensten kunnen worden aangeboden door agrarische en niet-agrarische grondgebruikers. In tegenstelling tot voedsel gaat het bij groene diensten veelal om collectieve en niet-rivaliserende goederen: de prijs komt niet via een markt tot stand en de consumptie van de ene burger sluit de consumptie door een andere burger niet uit. Vandaar de nadruk op het collectieve karakter van deze diensten.

Behalve uit voedsel en groene diensten kunnen boeren ook een inkomen halen uit 'private verbredingsactiviteiten', zoals agrotourisme, zorg en educatie. In tegenstelling tot de collectieve groene diensten gaat het bij deze activiteiten om private diensten. Een ander verschil tussen collectieve groene diensten en private verbredingsactiviteiten is dat groene diensten vooral de inzet van de productiefactor grond vereisen, terwijl private verbredingsactiviteiten een groot beroep doen op de productiefactoren arbeid en kapitaal (Berkhout en Van Bruchem, 2003).

In deze studie wordt ervan uitgegaan dat bij het drielagenmodel in laag 3 zowel sprake is van collectieve groene diensten als private verbredingsactiviteiten. Beiden worden in deze studie samen genomen onder de noemer 'verbredingsactiviteiten'. Dit sluit ook aan bij de interpretatie van laag 3 van het drielagenmodel door minister Veerman, zoals hij die weergeeft in een interview in het blad *Europa Express* van mei 2004.

## 2.2 Gebieden met natuurlijke handicaps

Sinds de totstandkoming van de 'Bergboerenregeling' in de EU in 1975, kunnen boeren in gebieden met natuurlijke handicaps in aanmerking komen voor een compenserende toeslag. Natuurlijke handicaps belemmeren boeren in hun productie en leiden tot een hogere kostprijs. De compenserende vergoeding is dan bedoeld om het gebruik van de landbouwgrond veilig te stellen. Continuering van het gebruik van landbouwgrond kan bijdragen aan de instandhouding van de bevolking of de ecosystemen in de betreffende gebieden. Sinds Agenda 2000 maakt deze regeling deel uit van de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling (Verordening (EG) Nr. 1257/1999) onder de naam 'Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied'. Onlangs is de regeling aangepast in de verordening tot wijziging van de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling (Verordening (EG) Nr. 1783/2003).

In het kader van het drielagenmodel is het van belang om de afbakening van laag 2 te kennen: waar liggen de gebieden met natuurlijke handicaps in Nederland en tot hoever kunnen de grenzen van de gebieden met natuurlijke handicaps worden opgerekt? De vrijheidsgraden voor de Nederlandse overheid zijn hier vrij beperkt vanwege de EU-wetgeving op dit gebied. Volgens de vigerende Kaderverordening Plattelandsontwikkeling kunnen de volgende vier soorten probleemgebieden worden onderscheiden:

1. bergstreken;
2. andere probleemgebieden;
3. gebieden met specifieke belemmeringen;
4. gebieden met beperkingen op milieugebied.

Bergstreken worden aangewezen op basis van hoogteligging en steile hellingen (art. 18 van Verordening (EG) Nr. 1257/1999). Deze gebieden komen in Nederland niet voor. Bij andere probleemgebieden gaat het om gebieden waarin de landbouw dreigt te worden opgeheven en waar natuurbeheer noodzakelijk is. Te denken valt daarbij aan gebieden met een niet erg productieve grond, die alleen geschikt is voor extensieve veeteelt, gebieden met een lage productiviteit en gebieden waarbij handhaving van de landbouwbevolking noodzakelijk is voor het instandhouden van de levensvatbaarheid van het gebied (art. 19 van Verordening (EG) Nr. 1257/1999). In Nederland voldoen slechts enkele gebieden aan deze criteria.

Bij gebieden met specifieke belemmeringen gaat het om gebieden waar voortzetting van de landbouw - zo nodig op bepaalde voorwaarden - noodzakelijk is voor het behoud of de verbetering van het milieu, het natuurbeheer en de handhaving van de toeristische mogelijkheden van het gebied of voor kustbescherming (art. 20 van Verordening (EG) Nr. 1257/1999). De totale oppervlakte van deze categorie 3-gebieden mag maximaal 10% beslaan van de totale oppervlakte van een lidstaat.

Bij gebieden met beperkingen op milieugebied ten slotte gaat het om gebieden die aangewezen zijn in het kader van de Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) (art. 1.6 van Verordening (EG) Nr. 1783/2003). Deze gebieden worden ook wel het Natura 2000 netwerk genoemd. Het gaat hierbij om circa 11% van de totale oppervlakte in Nederland (Eurostat, 2004). Naar schatting ligt er zo'n 35.000 ha landbouwareaal in het Nederlandse deel van het Natura 2000 netwerk (Van Esch et al., 2003).



### *Maximaal zo'n 375.000 ha landbouwareaal in laag 2 mogelijk*

Volgens de vigerende Kaderverordening Plattelandsontwikkeling is het dus mogelijk om in Nederland maximaal zo'n 375.000 ha landbouwareaal in laag 2 van het drielagenmodel onder te brengen (10% van de totale oppervlakte in Nederland (circa 340.000 ha) als gebieden met specifieke belemmeringen, plus 35.000 ha uit hoofde van de Vogel- en Habitatrichtlijn). Dat komt overeen met zo'n zesde deel van het Nederlandse landbouwareaal (LEI/CBS, 2003). In het concept van de nieuwe Kaderverordening Plattelandsontwikkeling 2007-2013 verandert er niets aan de criteria voor probleemgebieden.

### *Nieuwe begrenzing probleemgebieden in 2004*

In het Nederlandse Plattelands Ontwikkelingsplan (POP) 2000-2006 is tot nu toe bijna 110.000 ha aangemeld als probleemgebied met specifieke belemmeringen (Zsilinsky, 2003). Het gaat daarbij om gebieden die met de volgende natuurlijke handicaps te maken hebben (Ministerie van LNV, 2004a):

- diepe veenweidegebieden waarvan de minerale ondergrond begint op meer dan 120 cm onder maaiveld en waar de opbrengstderving van grasland door wateroverlast groter is dan 35% is (natuurlijke handicaps zijn geringe draagkracht, een slechte ontwaterings situatie en verkaveling);
- uiterwaarden langs de Rijn, Maas, Waal, Lek, IJssel en Overijsselse Vecht (natuurlijke handicaps zijn het min of meer frequent overstromen met rivierwater en reliëf erosieprocessen);
- beekdalen en overstromingsgebieden langs de Geul, Roer, Niers en Dinkel (natuurlijke handicaps zijn dan overstroming van naast de beek gelegen graslanden, sterke kwel en ongelijk liggend maaiveld);
- hellingen in Limburg die steiler zijn dan 2% (natuurlijke handicaps zijn erosiegevoeligheid, ongelijk maaiveld).

In de loop van 2004 zal in ons land een uitbreiding van het areaal probleemgebieden plaatsvinden met gebieden die onder de Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) vallen en met landbouwgronden die zijn aangewezen als natuurgebied (SN) en waar beheer op basis van SAN mogelijk is (Ministerie LNV, 2004a). Naar verwachting komt het areaal probleemgebieden na deze uitbreiding uit op zo'n 290.000 ha. Dit houdt echter niet in dat er in al deze gebieden sprake zal zijn van het verlenen van een hectaretoeslag. Daarvan is slechts sprake in die gebieden die ook onder de SAN vallen.

### *Potentiële gebieden met natuurlijke handicaps*

Van Esch et al. (2003) hebben een verkenning gemaakt van de vraag welke gebieden met natuurlijke handicaps in Nederland mogelijkerwijs onder laag 2 zouden kunnen vallen. Zij hebben daarbij gekeken naar de volgende natuurlijke handicaps:

- hoge grondwaterstand: deze veroorzaakt wateroverlast en opbrengstderving van grasland in veehouderijgebieden;

- verkaveling (inclusief slootdichtheid en beplantingsdichtheid): een slechte verkaveling bemoeilijkt efficiënte machinale werkzaamheden en kan ook leiden tot lange rijtijden naar de kavels;
- aardkundige waarden in het landschap: deze maken ploegen, frezen, scheuren, egaliseren, ontwateren en rechttrekken ongewenst;
- Vogel- en Habitatrichtlijngebieden: hier wordt de bedrijfsvoering beperkt doordat er geen schade mag worden aangebracht aan beschermde diersoorten;
- beïnvloedingsgebieden: hier worden beperkingen opgelegd aan de bedrijfsvoering op landbouwbedrijven die in een zone van 500 meter rond de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden liggen.

Wanneer deze gebieden op kaart vastgelegd en bij elkaar opgeteld worden, beslaat het totale areaal gebieden met natuurlijke handicaps in ons land volgens Van Esch et al. zo'n 608.000 ha. Opgemerkt moet daarbij echter worden dat niet alle onderscheiden natuurlijke handicaps door Van Esch et al. voldoen aan de criteria uit de Kaderverordening van de EU. Vergelijken we het areaal in deze stapelkaart met het door Brussel maximaal toegestane areaal probleemgebied (375.000 ha), dan kunnen we stellen dat onder het vigerende beleid ruim 60% van het geselecteerde areaal in de stapelkaart als gebied met natuurlijke handicaps zou kunnen worden aangewezen.

### 2.3 Drielagenmodel gezien vanuit verschillende perspectieven

De driedeling van groepen landbouwbedrijven of agrarische ondernemers in het drielagenmodel kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken. We schetsen hieronder een aantal perspectieven:

#### 1. *Het drielagenmodel als inkomensmodel*

Vanuit dit perspectief worden ondernemers ingedeeld naar de bron waarmee ze hun inkomen verdienen: voedsel, voedselproductie en compensatie voor natuurlijke handicaps en verbredingsactiviteiten (zie schema 2.1).

Laag 1	Inkomen uit voedselproductie
Laag 2	Inkomen uit voedselproductie en compensatie voor natuurlijke handicaps
Laag 3	Inkomen uit verbredingsactiviteiten

Schema 2.1 *Drielagenmodel als inkomensmodel*

#### 2. *Drielagenmodel vanuit ondernemersperspectief*

In dit perspectief hangt de indeling van agrarische ondernemers af van de bedrijfsstijl: welk en wat voor type product wordt aangeboden, welke methoden en technieken worden gehanteerd en voor welke bedrijfslocatie de ondernemer kiest (zie schema 2.2). Daarbij wordt

verondersteld dat productie in gebieden met natuurlijke handicaps om een andere bedrijfsstijl vraagt dan productie in gebieden zonder natuurlijke handicaps.

Laag 1	Ondernemers voedsel voor de (wereld-)markt produceren
Laag 2	Ondernemers die voedsel produceren in gebieden met natuurlijke handicaps
Laag 3	Ondernemers die voedsel en verbredingsactiviteiten aanbieden

Schema 2.2 *Drielagenmodel vanuit ondernemersperspectief*

### 3. *Drielagenmodel als rolopvatting van de overheid*

Het drielagenmodel kan ook worden gezien vanuit de rol die de overheid heeft ten opzichte van verschillende groepen boeren: boeren die geen steun van de overheid nodig hebben, boeren die wel steun van de overheid nodig hebben en boeren die de overheid iets aanbieden (zie schema 2.3). Hierbij kan overlap bestaan tussen de verschillende lagen, bijvoorbeeld wanneer ondernemers die in een gebied met natuurlijke handicaps voedsel produceren en tegelijkertijd aan agrarisch natuurbeheer doen.

Laag 1	Ondernemers die geen steun van de overheid nodig hebben
Laag 2	Ondernemers die steun van de overheid nodig hebben
Laag 3	Ondernemers die de overheid iets aanbieden, namelijk collectieve diensten

Schema 2.3 *Drielagenmodel als rolopvatting van de overheid*

### 4. *Drielagenmodel als specificering van de drie assen in het EU-plattelandsbeleid*

In het EU-plattelandsbeleid worden drie assen onderscheiden, te weten concurrentie (1), landschapsbeheer en milieu (2), en sociaal-economische leefbaarheid op het platteland (3) (EC, 2004). De concurrentie-as is vooral gericht op herstructurering van de landbouwsector op een zodanige wijze dat de landbouw duurzaam en concurrerend kan produceren voor de wereldmarkt. Deze as lijkt derhalve sterk overeen te komen met de intentie van laag 1 in het drielagenmodel (zie schema 2.4).

As (2) in het EU-plattelandsbeleid heeft zowel betrekking op landbouwmilieumaatregelen, zoals agrarisch natuurbeheer, als op het handhaven van de landbouwproductie in gebieden met natuurlijke handicaps. As (2) bevat daarom zowel laag 2 als laag 3 uit het drielagenmodel. Voor de derde as uit het EU-plattelandsbeleid ontbreekt een overeenkomstige laag in het drielagenmodel, tenzij de private verbredingsactiviteiten van boerenbedrijven hierin ondergebracht worden.

Laag 1	As 1: concurrentie
Laag 2	As 2: onderdeel natuurlijke handicaps
Laag 3	As 2: onderdeel landschapsbeheer/milieu
...	As 3: sociaal-economische leefbaarheid op het platteland

Schema 2.4 *Drielagenmodel als specificering van de drie assen in het EU-plattelandsbeleid*

## 5. *Drielagenmodel als toekomstverkenning*

Het drielagenmodel kan ook worden gezien als een streefbeeld van de landbouw in Nederland over tien of twintig jaar. In dat geval zou gesteld kunnen worden dat het drielagenmodel vanuit het perspectief van een globale toekomstverkenning drie soorten van 'agrарische werelden' schetst (zie schema 2.5).

De agrарische wereld van laag 1 bestaat dan uit relatief grote bedrijven, die voedsel tegen wereldmarktprijzen produceren. Het landschap wordt in de gebieden waar deze bedrijven produceren waarschijnlijk wat monotoner. Koeien zullen op deze bedrijven op stal blijven en akkerbouw vindt plaats op uitgestrekte velden, zonder kleinschalige landschapselementen.

De agrарische wereld van laag 2 wordt dan gevormd door relatief minder grote bedrijven, omdat een kleinschalig kavelpatroon en natuurlijke handicaps schaalvergroting in de weg staan. Vanwege deze natuurlijke handicaps hebben deze boeren inkomensondersteuning nodig, anders verdwijnen ze.

De agrарische wereld van laag 3 tenslotte bestaat dan uit landschappen met een grote diversiteit aan planten, dieren en vogels. Voedsel wordt hier wel geproduceerd, maar veelal niet meer als hoofdactiviteit van het bedrijf. Boeren verdienen hun inkomen primair met het aanbod van verbredingsactiviteiten.

Bij deze drie agrарische werelden valt de kanttekening te maken dat boeren in laag 1 gestimuleerd kunnen worden om naast voedselproductie ook verbredingsactiviteiten aan te bieden. In dat geval wordt de strikte gedachte van laag 1 verlaten en ontstaat een mengvorm van aanbod van voedsel en verbredingsactiviteiten. Of een dergelijke vorm haalbaar is hangt af van de relatieve beloning van verbredingsactiviteiten ten opzichte van die van voedsel.

Laag 1	Relatief grote bedrijven die voedsel tegen wereldmarktprijzen produceren
Laag 2	Relatief minder grote bedrijven met natuurlijke handicaps, die zonder inkomensondersteuning verdwijnen
Laag 3	Bedrijven in landschappen met een grote biodiversiteit, die hun inkomen voornamelijk verkrijgen uit verbredingsactiviteiten

Schema 2.5 *Drielagenmodel als toekomstverkenning*

## 6. *Drielagenmodel als classificatie van productieomstandigheden*

In dit perspectief verwijzen productieomstandigheden naar de locatie van het landbouwbedrijf: wel of niet in een gebied met natuurlijke handicaps. De moeilijkheid met dit perspectief is dat het aanbod van verbredingsactiviteiten, zoals verondersteld in laag 3, zowel kan worden gedaan in gebieden zonder als in gebieden met natuurlijke handicaps (zie schema 2.6).

Laag 1	Locatie landbouwbedrijf in gebied zonder natuurlijke handicaps
Laag 2	Locatie landbouwbedrijf in gebied met natuurlijke handicaps
Laag 3	Locatie landbouwbedrijf in zowel gebied zonder als met natuurlijke handicaps

Schema 2.6 *Drielagenmodel als classificatie van productieomstandigheden*

### Conclusie: Lagen overlappen elkaar

Uit schema 2.6 komt naar voren dat de indeling van landbouwbedrijven en/of agrarische ondernemers uit het drielagenmodel gepaard gaat met de nodige haken en ogen. De complicaties ontstaan vooral doordat de drie lagen elkaar niet volledig lijken uit te sluiten: ondernemers die voedsel en verbredingsactiviteiten aanbieden behoren tot meerdere lagen. En bedrijven kunnen ook voor een deel in laag 2 dan wel in laag 1 gebieden liggen, bijvoorbeeld als een deel van hun grond in uiterwaarden ligt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe het drielagenmodel zodanig geherformuleerd kan worden dat overlap tussen de lagen uitgesloten wordt.

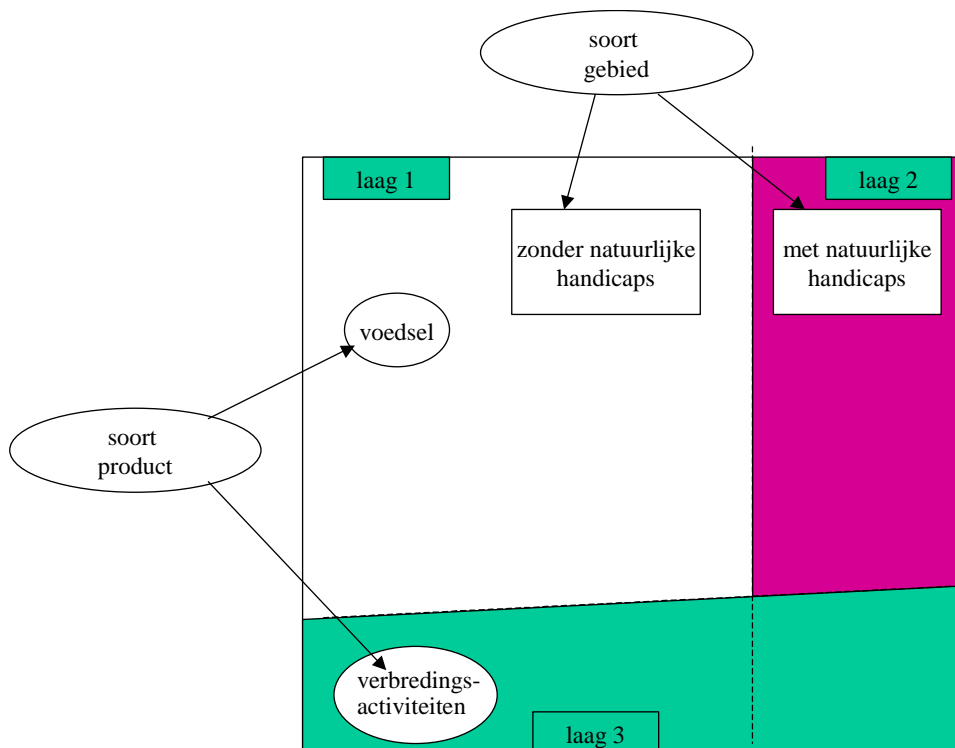
## 2.4 Van drielagen- naar viergroepenmodel

In het drielagenmodel worden landbouwbedrijven ingedeeld aan de hand van twee criteria:

1. het soort product dat bedrijven aanbieden: voedsel of verbredingsactiviteiten;
2. het soort gebied waarin bedrijven zijn gesitueerd: gebieden met of zonder natuurlijke handicaps.

Toepassing van deze twee criteria leidt tot vier groepen van bedrijven (zie schema 2.7):

- a. bedrijven in gebieden zonder natuurlijke handicaps die voedsel produceren;
- b. bedrijven in gebieden zonder natuurlijke handicaps die verbredingsactiviteiten aanbieden;



Schema 2.7 Schematische voorstelling van het drielagenmodel

- c. bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps die voedsel produceren;
- d. bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps die verbredingsactiviteiten aanbieden.

Opvallend bij deze figuur is het ontbreken van bedrijven die zowel voedsel als verbredingsactiviteiten aanbieden. Te denken valt daarbij aan een akkerbouwer die aan akkerrandenbeheer doet of een melkveehouder in het veenweidegebied die op zijn land een wandelpad aanlegt.

In de figuur staan deze bedrijven als het ware met de ene poot in laag 1 respectievelijk laag 2 en met de andere poot in laag 3. Daarom hebben we een poreuze scheidslijn gebruikt tussen laag 1 / 2 en laag 3. De lijn tussen laag 1 / 2 en laag 3 loopt schuin omhoog, omdat we veronderstellen dat boeren in gebieden met natuurlijke handicaps eerder geneigd zullen zijn om verbredingsactiviteiten aan te bieden dan boeren in gebieden zonder natuurlijke handicaps.

*Naar een viergroepenmodel*

Als we het aanbod van verbredingsactiviteiten opvatten als externe effecten van de landbouwproductie, dan wordt het aanbod van die diensten in principe gedaan door bedrijven die ook voedsel produceren. Bedrijven die alleen verbredingsactiviteiten aanbieden komen in dat geval niet voor. De eerste aanpassing van het drielagenmodel die we daarom maken is het verbreden van de omschrijving van laag 3 naar bedrijven die voedsel én verbredingsactiviteiten aanbieden.

Om nu het drielagenmodel verder te kunnen operationaliseren in dit onderzoek, gaan we uit van vier groepen landbouwbedrijven (zie schema 2.8):

1. bedrijven in gebieden zonder natuurlijke handicaps die alleen voedsel produceren;
2. bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps die alleen voedsel produceren;
3. bedrijven in gebieden zonder natuurlijke handicaps die voedsel én verbredingsactiviteiten aanbieden;
4. bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps die voedsel én verbredingsactiviteiten aanbieden.

Deze groepen vertonen geen overlap, tenzij bedrijven met een deel van hun areaal in een gebied met een natuurlijke handicap vallen. In dergelijke gevallen rekenen we bedrijven tot de gebieden met de natuurlijke handicaps.

<i>Bedrijven</i>	<i>Regio's</i>	
	<i>zonder natuurlijke handicaps</i>	<i>met natuurlijke handicaps</i>
Die voedsel produceren	Groep 1	Groep 2
Die voedsel en verbredings-activiteiten aanbieden	Groep 3	Groep 4

*Schema 2.8 Schematische voorstelling van het viergroepenmodel*

Desgewenst kunnen de vier onderscheiden groepen van bedrijven gemakkelijk tot het drielagenmodel worden ingedeeld, zoals aangegeven in schema 2.9.

Viergroepenmodel	Drielagenmodel
Groep 1	Laag 1
Groep 2	Laag 2
Groep 3	Laag 3
Groep 4	Laag 2 en 3

*Schema 2.9 Relatie tussen het drielagenmodel en het viergroepenmodel*

### *Viergroepenmodel vanuit het perspectief van de rolopvatting van de overheid*

In de *Nota Vitaal en Samen* wordt het drielagenmodel gezien als een kapstok voor de inrichting van het beleid: elk van de drie lagen heeft een andere rolopvatting van de overheid nodig. Met betrekking tot het viergroepenmodel kunnen we die rolopvatting nader invullen door te onderzoeken welk beleid de overheid zou dienen te voeren ten aanzien van elk van de vier groepen bedrijven. Om die vraag te kunnen beantwoorden is inzicht in de kenmerken van de verschillende groepen bedrijven vereist. Daar gaan we in de volgende hoofdstukken op in.

## **2.5 Conclusies**

Het drielagenmodel kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken, zoals vanuit het inkomen, het ondernemersperspectief, de rolopvatting van de overheid, als specificering van de drie assen van het EU-plattelandsbeleid, als toekomstverkenning en als classificatie van de productieomstandigheden. Het blijkt dat aan elk van deze invalshoeken de nodige haken en ogen kleven doordat de drie lagen elkaar niet uitsluiten: ondernemers die voedsel én verbredingsactiviteiten aanbieden behoren tot meerdere lagen. Om dergelijke complicaties te vermijden is het drielagenmodel geherformuleerd tot een viergroepenmodel (zie schema 2.8).

### 3. Kwantificering van het drielagenmodel

In het vorige hoofdstuk hebben we het drielagenmodel geherformuleerd tot een viergroepenmodel. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de aantallen bedrijven in de onderscheiden groepen van het viergroepenmodel, hun grondgebruik en enkele andere kengetallen van de bedrijven, zoals bedrijfstype, omvang, inkomen en aandeel in de productie. Ook gaan we in op de resultaten van melkveebedrijven in de verschillende groepen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

#### 3.1 Verantwoording van selecties en indelingen

##### *Selectie van bedrijven in het drielagenmodel*

De analyse van het drielagenmodel hebben we beperkt tot de grondgebonden sectoren. Het gaat daarbij om de volgende bedrijven uit de Landbouwtelling van 2003: akkerbouwbedrijven, graasdierbedrijven en (gewassen- en/of veeteelt)combinaties. Bedrijven die in de NEG-typering onder tuinbouw, blijvende teelt- of hokdierbedrijven vallen (NEG-typen 2, 3 en 5) blijven buiten beschouwing.

Deze selectie betekent dat ongeveer 22.000 bedrijven in ons land (een kwart van het totaal) hier niet worden beschreven. Van de totale oppervlakte cultuurgrond wordt 93% gedekt door de wel geselecteerde bedrijven en 54% van de totale productieomvang (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Verantwoording van gemaakte selectie van bedrijven in dit onderzoek, 2003

	Totaal land- en tuinbouw	Selecties van bedrijven		Aandeel dat wordt mee- genomen (%)
		wel mee a)	niet mee	
Aantal bedrijven, totaal	85.500	63.590	21.910	74
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	1.929.760	1.785.620	144.140	93
w.v. akkerbouw (ex voedergewas)	589.410	556.590	32.820	94
grasland en voedergewassen	1.216.050	1.186.370	29.680	98
Productie (nge)	7.218.950	3.884.840	3.334.110	54
Gemiddelde oppervlakte/bedrijf (ha)	23	28	7	
Gemiddelde bedrijfsomvang (nge/bedrijf)	84	61	152	
Gemiddelde intensiteit (nge/ha)	3,7	2,2	23,1	

a) Akkerbouwbedrijven, melkveebedrijven, overige graasdierbedrijven, Combinaties (NEG-typen 1, 4, 6, 7 en 8).  
Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.



### *Selectie van bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps*

Het drielagenmodel geeft geen exacte afbakening van gebieden die met natuurlijke handicaps te maken hebben. Om bedrijven te selecteren in gebieden met natuurlijke handicaps hebben we gebruikgemaakt van de stapelkaart van potentiële gebieden met natuurlijke handicaps uit Van Esch et al., 2003.

Op deze stapelkaart zijn gebieden aangewezen die met enigerlei vorm van natuurlijke handicaps te maken hebben, zoals grondwaterstand, verkaveling, aardkundige waarden, Habitat- en Vogelrichtlijn en beïnvloedingsgebieden EHS (zie ook paragraaf 2.2). Vanuit de genoemde stapelkaart (die als ingang de grond heeft) hebben we een vertaalslag gemaakt naar de Landbouwtelling (met als ingang het bedrijf). Bedrijven in gemeenten waarvan volgens de stapelkaart meer dan 50% van de oppervlakte als gebied met een natuurlijke handicap is aangewezen, worden in dit onderzoek aangeduid als bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps.

In figuur 3.1 is aangegeven welke gemeenten voor dit onderzoek als gebieden met natuurlijke handicaps zijn meegenomen. Het betreft onder andere gemeenten in het Groene Hart, Zuid-Limburg, Friesland, Noord-Holland en Overijssel. De gemaakte keuze is een praktische benadering van de werkelijkheid, maar brengt wel enige 'vervuiling' met zich mee: bedrijven kunnen via deze methode ten onrechte wel of niet in een gebied met natuurlijke handicaps vallen.



*Figuur 3.1 Gemeenten met natuurlijke handicaps (2003)*  
Bron: LEI.

Van de geselecteerde 64.000 bedrijven liggen er ongeveer 13.600 (21%) in de gemeenten die als gebieden met natuurlijke handicaps zijn aangewezen. In totaal hebben deze bedrijven zo'n 370.000 ha cultuurgrond, ongeveer 20% van de totale oppervlakte op de geselecteerde bedrijfstypen. Qua omvang valt het door ons geselecteerde landbouwareaal in gebieden met natuurlijke handicaps ongeveer samen met de door Brussel toegestane maximale omvang van 375.000 ha. Wel is het duidelijke hoger dan het in het POP 2000-2006 aangewezen areaal van 110.000 ha.

### *Selectie van bedrijven die groene en andere diensten aanbieden*

In de Landbouwtelling van 2003 zijn enkele vragen opgenomen over het aanbod van verbredingsactiviteiten op het bedrijf. Het gaat daarbij onder meer om recreatie, verwerking van producten, huisverkoop, zorg, stalling van goederen, natuurbeheer, energieproductie en aquacultuur. Natuurbeheer heeft daarbij een bijzondere positie, omdat dat als enige een collectief goed is. De andere diensten, zoals loonwerk, huisverkoop en verwerking producten, hebben een privaat karakter.

Agrarisch natuurbeheer is in dit onderdeel van het onderzoek gedefinieerd conform de vragenlijst van de Landbouwtelling. Als bedrijven een beheersovereenkomst met bepaalde instellingen (provinciale, gemeentelijke, natuurmonumenten, staatsbosbeheer, andere (ex DLG, LASER) hebben en/of aan nestbescherming doen<sup>1</sup>, dan worden bedrijven aangemerkt als aanbieder van natuurbeheer als groene dienst.

Ongeveer 5.300 bedrijven (van de geselecteerde grondgebonden bedrijfstypen) hebben een overeenkomst met de genoemde instellingen, terwijl er daarnaast nog eens 13.000 bedrijven in ons land aan nestbescherming doen. Deels zal dat plaatsvinden via overeenkomsten met DLG of LASER, maar deels wellicht ook zonder dat er vergoedingen tegenover staan.

In totaal zijn er in de geselecteerde bedrijfstypen volgens de Landbouwtelling ongeveer 25.300 bedrijven (circa 40% van de geselecteerde bedrijven) die enigerlei vorm van verbredingsactiviteiten aanbieden (zie tabel 3.2). Op ongeveer driekwart van de bedrijven gaat het om maar één dienst per bedrijf. Meestal (bij 14.000 bedrijven) is dat natuurbeheer. Ruim 11.000 bedrijven leveren andere diensten dan (alleen) natuurbeheer. Bij veel bedrijven gaat het dan om meerdere diensten per bedrijf, waarbij natuurbeheer in veel gevallen wel een belangrijke rol speelt.

Andere veel voorkomende activiteiten zijn het verrichten van agrarisch loonwerk, stalling van goederen en huisverkoop. Via de Landbouwtelling is niet te achterhalen op welke schaal die activiteiten plaatsvinden en in welke mate deze verbredingsactiviteiten bijdragen aan het inkomen.

Een laatste stap in de selectie van bedrijven is de verdeling van de bedrijven die groene en andere diensten aanbieden over gebieden met en gebieden zonder natuurlijke handicaps (zie tabel 3.3). Het blijkt dat bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps relatief vaker groene en andere diensten aanbieden dan bedrijven in gebieden zonder natuurlijke handicaps.

---

<sup>1</sup> Nestbescherming wordt niet altijd tot agrarisch natuurbeheer gerekend.

Tabel 3.2 Aantal bedrijven (uit de geselecteerde bedrijfstypen) met verbredingsactiviteiten a), 2003

	Totaal	Alleen natuur beheer	Andere b) groene diensten
Aantal bedrijven, totaal	25.270	13.940	11.330
Aantal diensten, totaal	32.890	13.940	18.950
Aantal diensten per bedrijf	1,30	1,00	1,67
<i>Verdeling naar aantal diensten per bedrijf</i>			
Bedrijven met 1 dienst	19.450	13.940	5.510
Bedrijven met 2 diensten	4.440	0	4.440
Bedrijven met 3 of meer diensten	1.390	0	1.390
<i>Aantal bedrijven met als dienst</i>			
Recreatie	2.180	0	2.180
Verwerking van producten	870	0	870
Huisverkoop van producten	3.020	0	3.020
Zorg	300	0	300
Stalling van goederen	3.330	0	3.330
Natuurbeheer	18.370	13.940	4.430
Energieproductie	440	0	440
Loonwerk	4.300	0	4.300
Aquacultuur	80	0	80
<i>Aantal bedrijven met als dienst (%)</i>			
Recreatie	9	0	19
Verwerking van producten	3	0	8
Huisverkoop van producten	12	0	27
Zorg	1	0	3
Stalling van goederen	13	0	29
Natuurbeheer	73	100	39
Energieproductie	2	0	4
Loonwerk	17	0	38
Aquacultuur	0	0	1

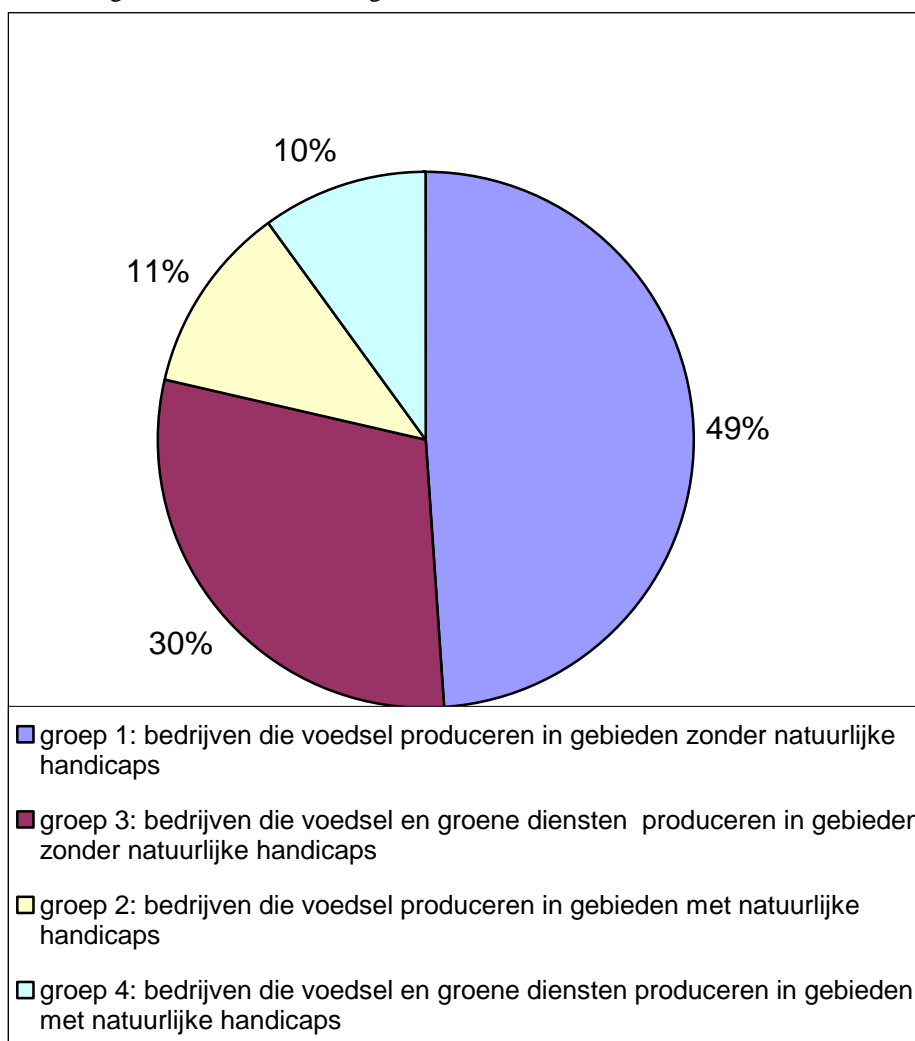
a) Er zijn dus bedrijven met meerdere diensten, de som van de onderdelen is daardoor hoger dan het totaal aantal bedrijven met groene diensten; b) Met andere wordt bedoeld: andere diensten, soms in combinatie met natuurbeheer.

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

Tabel 3.3 Aantal bedrijven die verbredingsactiviteiten aanbieden in gebieden met en gebieden zonder natuurlijke handicaps, 2003

	Totaal	Gebieden zonder natuurlijke handicaps	Gebieden met natuurlijke handicaps
Alle geselecteerde bedrijven	63.590	50.010	13.580
Bedrijven die alleen voedsel produceren	38.330	31.050	7.280
Bedrijven met groene en andere diensten w.v.	25.270	18.960	6.310
- bedrijven die alleen aan natuurbeheer doen	13.940	9.990	3.950
- als percentage van totaal	55	53	63

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.



Figuur 3.2 Verdeling van de geselecteerde grondgebonden bedrijven over de verschillende groepen in het viergroepenmodel, 2003 (%)

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

## Verdeling van bedrijven in het viergroepenmodel

Het is nu mogelijk om de bedrijven te verdelen over de verschillende groepen van het viergroepenmodel (zie figuur 3.2).

Het blijkt dat bijna de helft van de geselecteerde grondgebonden landbouwbedrijven in groep 1 valt: deze bedrijven produceren alleen voedsel in gebieden zonder natuurlijke handicaps. Zo'n 20% van de geselecteerde bedrijven ligt in gebieden met natuurlijke handicaps. De helft daarvan produceert alleen voedsel; de andere helft biedt ook verbredingsactiviteiten aan, waaronder natuurbeheer.

### 3.2 Kenmerken van bedrijven in de vier groepen

In deze paragraaf bespreken we een aantal kenmerken van de verschillende groepen bedrijven uit het viergroepenmodel. Ongeveer 20% van de geselecteerde bedrijven ligt in gebieden met natuurlijke handicaps. Deze bedrijven hebben ook ongeveer 20% van de oppervlakte cultuurgrond in gebruik.

Tabel 3.4 Kenmerken van bedrijven in gebieden met en zonder natuurlijke handicaps

	Geselecteerde bedrijven						
	totaal	geen natuurlijke handicaps			gebieden met natuurlijke handicaps		
		totaal	verbredingsactiviteiten		totaal	verbredingsactiviteiten	
	1	2	nee 3	ja 4	5	nee 6	ja 7
Aantal bedrijven, totaal	63.590	50.010	31.050	18.960	13.580	7.280	6.300
Akkerbouw	12.620	11.750	6.940	4.810	870	450	420
Melkvee	22.860	16.100	9.260	6.840	6.760	3.150	3.610
Overige graasdieren	20.140	15.190	10.740	4.450	4.950	3.160	1.790
Combinaties	7.980	6.970	4.110	2.860	1.010	520	490
Oppervlakte cultuurgr. w.v. akkerbouw (ex voedergewas)	1.785.630	1.412.900	741.570	671.330	372.730	165.550	207.180
grasland en voedergewassen	556.600	520.540	255.970	264.570	36.060	13.920	22.140
Productie (nge)	1.186.370	852.040	466.400	385.640	334.330	150.790	183.540
Gemiddelde opp./bedr.	3.884.850	3.059.790	1.647.220	1.412.570	825.060	373.350	451.710
Bedrijfsomvang (nge)	28	28	24	35	27	23	33
Intensiteit grond- gebruik (nge/ha)	61	61	53	75	61	51	72
	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

De gemiddelde oppervlakte per bedrijf is dus in gebieden met natuurlijke handicaps ongeveer gelijk aan de bedrijven die daar buiten liggen: circa 27 ha (zie tabel 3.4).

Het grondgebruik op de bedrijven in de gebieden met natuurlijke handicaps is wel duidelijk anders: bijna 90% is in gebruik als grasland en voedergewassen, tegenover slechts 66% op alle geselecteerde bedrijven. Deze verdeling is ook terug te vinden bij de bedrijfstypen (zie figuur 3.3): in de gebieden met natuurlijke handicaps komen met name melkveebedrijven en 'overige graasdierbedrijven' voor en nauwelijks akkerbouwbedrijven.

#### *In alle groepen veel overige graasdierbedrijven*

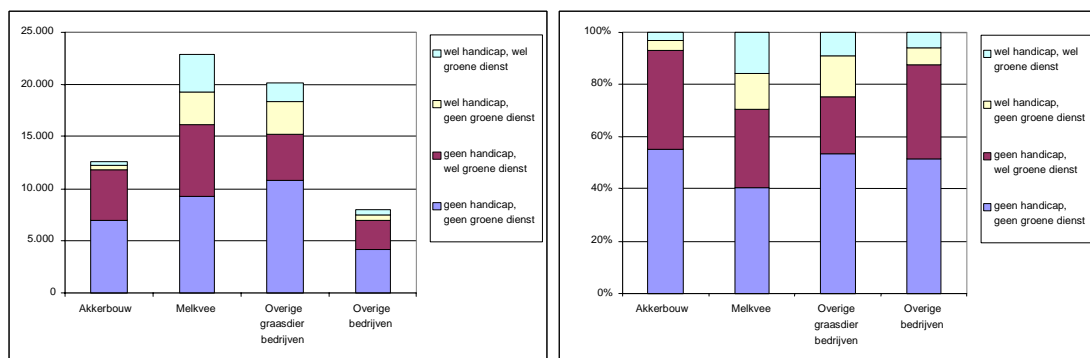
In aantal bedrijven gemeten is de inbreng van de overige graasdierbedrijven in het totaal aantal geselecteerde bedrijven fors: met ruim 20.000 bedrijven blijft het aantal slechts weinig achter bij dat van de melkveebedrijven. Het betreft echter vaak kleine bedrijven, waaronder ook gestopte melkveehouders die nog wat grond houden en daar vleesvee of schapen op weiden. De gemiddelde oppervlakte van deze bedrijven is ongeveer 11 ha. In totaal bevindt zich 32% van de bedrijven in dit bedrijfstype, maar bewerken ze slechts 13% van de oppervlakte (zie ook bijlage 2).

#### *Verbreidingsactiviteiten vooral aangeboden op de wat grotere melkveebedrijven*

Het aandeel bedrijven met verbredingsactiviteiten is in gebieden met natuurlijke handicaps hoger dan in de gebieden zonder natuurlijke handicaps. Verder bieden melkveebedrijven relatief vaker verbredingsactiviteiten aan dan de overige graasdierbedrijven (zie figuur 3.3).

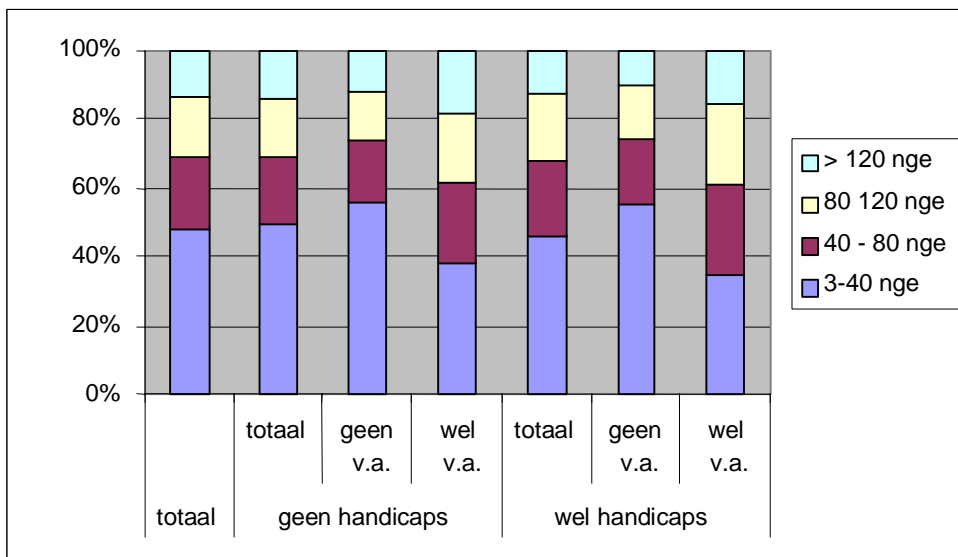
Van alle geselecteerde bedrijven kan bijna de helft ingedeeld worden bij de kleine bedrijven (3-40 nge) (figuur 3.4). Het onderscheid tussen gebieden met of zonder handicaps is daarbij marginaal. Wel is het duidelijk dat er minder kleine bedrijven zijn die verbredingsactiviteiten aanbieden. Vooral bij de categorieën boven de 80 nge zijn er relatief veel bedrijven die die activiteiten aanbieden. Ook hier geldt dat qua aantal bedrijven de kleinere sterk meetellen, maar dat hun oppervlakte zeer beperkt is (figuur 3.5).

Uit een vergelijking van de structuur van de bedrijven die aan agrarisch natuurbeheer doen en bedrijven die andere verbredingsactiviteiten aanbieden blijkt dat de verschillen in structuur minimaal zijn.



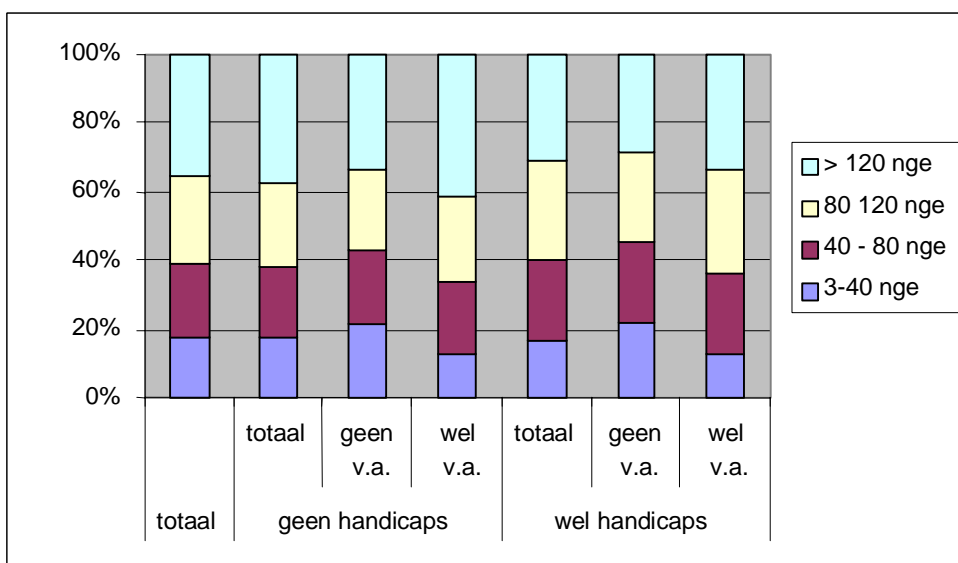
Figuur 3.3 Aantal bedrijven (absoluut en relatief) per bedrijfstype naar wel of geen handicap en wel of geen verbredingsactiviteiten, 2003

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.



*Figuur 3.4* Verdeling van bedrijven naar omvang, totaal en per groep naar wel of geen handicap en wel of geen verbredingsactiviteiten (v.a.), 2003

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

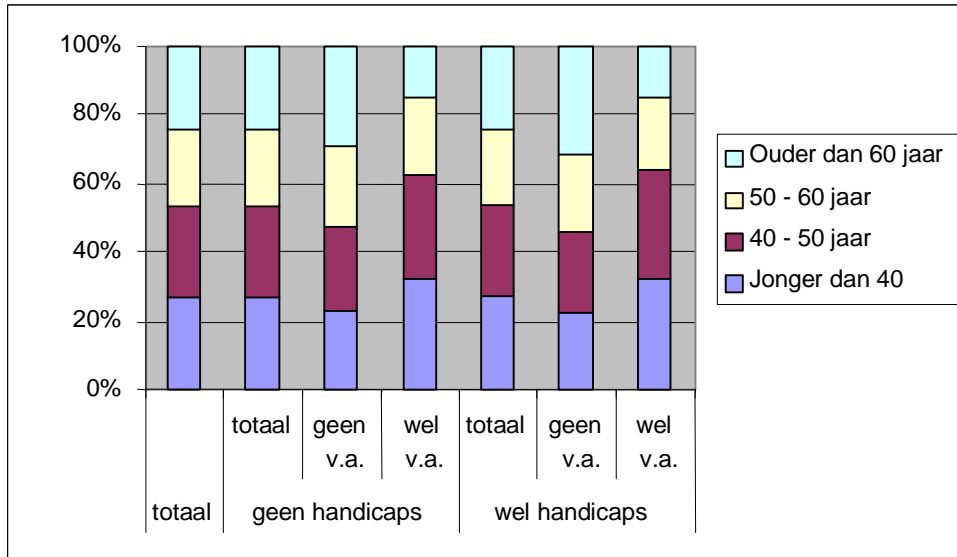


*Figuur 3.5* Verdeling van grond naar omvang, totaal en per groep naar wel of geen handicap en wel of geen verbredingsactiviteiten (v.a.), 2003

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

### *Jongere boeren bieden vaker verbredingsactiviteiten aan*

De gemiddelde leeftijd van de jongste ondernemer op de bedrijven verschilt niet veel tussen de gebieden met en gebieden zonder natuurlijke handicaps. Ook hier is weer een verschil te zien tussen de bedrijven die al dan niet verbredingsactiviteiten aanbieden: boeren in alle leeftijdscategorieën bieden dergelijke activiteiten aan, waarbij de groep jonge boeren oververtegenwoordigd is (zie figuur 3.6).



*Figuur 3.6 Verdeling van bedrijven naar leeftijd jongste ondernemer, totaal en per groep naar wel of geen handicap en wel of geen verbredingsactiviteiten (v.a.).*

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

### *Kenmerken van melkveebedrijven*

Ongeveer de helft van de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps zijn melkveebedrijven. Daarom besteden we hier speciale aandacht aan de kenmerken van deze bedrijven; voor de kenmerken van de overige bedrijfstypen verwijzen we naar bijlage 2 van dit rapport. Bij de melkveebedrijven blijkt dat in de gebieden met natuurlijke handicaps vaker verbredingsactiviteiten aangeboden worden dan in de gebieden zonder handicaps (tabel 3.5). Ook hier geldt dat die bedrijven gemiddeld groter zijn. Het verschil belooft 6 à 7 koeien.

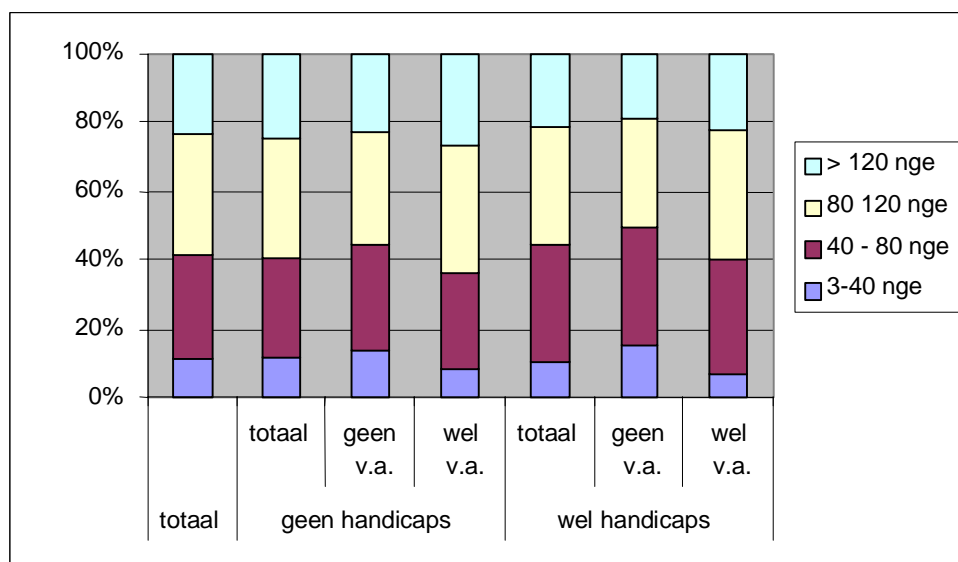
Opvallend is dat de intensiteit van het grondgebruik tussen de gebieden nagenoeg gelijk is. Natuurlijke handicaps leiden kennelijk niet tot een extensievere bedrijfsvoering. Overigens is het mogelijk dat daarin binnen de gebieden met natuurlijke handicaps wel verschillen in voorkomen.



Tabel 3.5 Kenmerken van groepen melkveebedrijven in gebieden met en zonder natuurlijke handicaps, 2003

	Geselecteerde bedrijven						
	totaal	geen natuurlijke handicaps			gebieden met natuurlijke handicaps		
		totaal	verbredingsactiviteiten		totaal	verbredingsactiviteiten	
	1	2	nee 3	ja 4	5	nee 6	ja 7
Aantal bedrijven, totaal	22.860	16.100	9.260	6.840	6.760	3.150	3.610
Oppervlakte cultuur- grond (ha)	862.480	603.120	322.470	280.650	259.360	110.790	148.570
w.v. akkerbouw (ex voe- dergewas)	36.720	31.990	16.240	15.750	4.730	1.820	2.910
grasland en voeder- gewassen	823.460	569.130	305.130	264.000	254.330	108.890	145.440
Productie (nge)	2.157.600	1.534.970	844.610	690.360	622.630	271.960	350.670
Melkkoeien	1.394.600	981.140	538.920	442.220	413.460	180.290	233.170
Gemiddelde opper- vlakte/bedrijf (ha)	38	37	35	41	38	35	41
Gemiddelde bedrijfs- omvang (nge)	94	95	91	101	92	86	97
Intensiteit grondgebruik (nge/ha)	2,5	2,5	2,6	2,5	2,4	2,5	2,4
Melkkoeien/bedrijf	61,0	60,9	58,2	64,7	61,2	57,2	64,6

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.



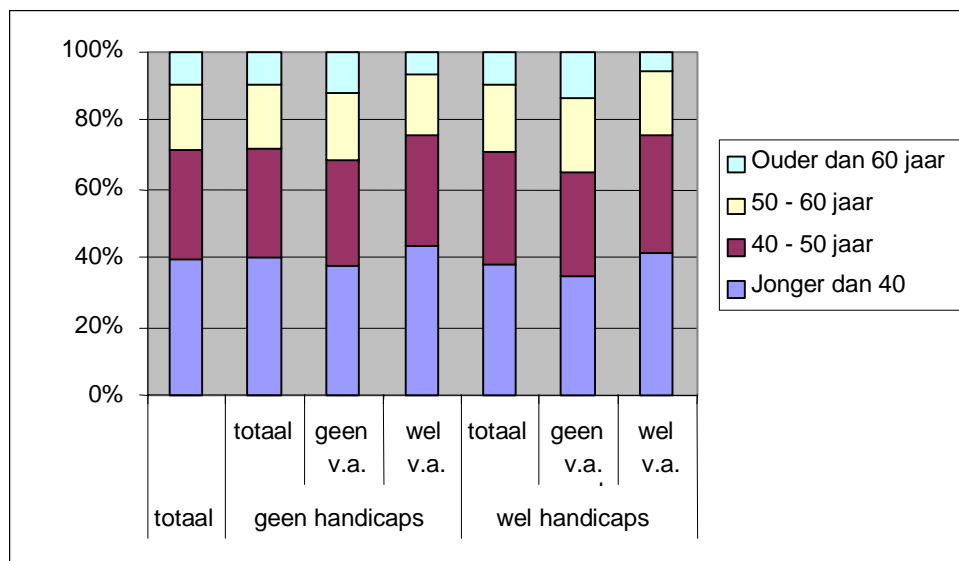
Figuur 3.7 Verdeling van melkveebedrijven naar omvang, totaal en per groep naar wel of geen handicap en wel of geen verbredingsactiviteiten (v.a), 2003

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

Als het 'toekomstgericht zijn' van melkveebedrijven wordt afgelezen aan de bedrijfs-grootte, dan geeft dat een gunstiger beeld dan dat van alle bedrijven: het aandeel van kleine melkveebedrijven is relatief laag (figuur 3.5 en 3.7). Veel melkveebedrijven bevinden zich in het middengebied, tussen 40 en 120 nge.

*Jongere melkveehouders bieden iets vaker verbredingsactiviteiten aan*

Op de bedrijven die verbredingsactiviteiten aanbieden is het bedrijfshoofd iets vaker jonger dan 40 jaar dan op bedrijven zonder die activiteiten (vergelijk figuren 3.8 en 3.6). Ongeveer 40% van de bedrijven heeft een jongste ondernemer van jonger dan 40 jaar. Bij slechts ongeveer 10% van de melkveebedrijven die verbredingsactiviteiten aanbieden is de jongste ondernemer ouder dan 60 jaar.



Figuur 3.8 Verdeling van melkveebedrijven naar leeftijd jongste ondernemer, totaal en per groep naar wel of geen handicap en wel of geen verbredingsactiviteiten, 2003

### 3.3 Resultaten van melkveebedrijven

Op basis van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet) (zie bijlage 3) kan inzicht worden gegeven in de economische resultaten van de verschillende groepen bedrijven uit het viergroepenmodel. Het Informatienet werkt met een steekproefpopulatie van bedrijven tussen 16 en 1.200 Europese grootte-eenheden (ege). Hele kleine bedrijven worden dus niet gerepresenteerd. Ongeveer de helft van de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps zijn melkveebedrijven. Daarom besteden we in deze paragraaf speciale aandacht aan de inkomenssituatie van melkveebedrijven.

### *Opbrengsten per koe in gebieden met natuurlijke handicaps iets lager*

De opbrengsten per koe kunnen sterk verschillen tussen bedrijven, onder andere als gevolg van verschillen in technische resultaten, kwaliteit en prijzen van de producten. De opbrengsten per koe liggen in de gebieden met natuurlijke handicaps op een iets lager niveau dan in de gebieden zonder handicaps (zie tabel 3.6).

Dat verschil wordt overigens veroorzaakt door lagere opbrengsten die los staan van de rundveehouderij. In de gebieden met natuurlijke handicaps zijn de overige inkomsten per koe lager: het gaat daarbij bijvoorbeeld om minder inkomstenstoelagen, zoals snijmaïspremies. Bij de melk- en zuivelopbrengsten zijn de verschillen beperkt.

### *Kosten per koe in gebieden met natuurlijke handicaps ook iets lager*

De betaalde kosten en afschrijving per koe liggen op bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps iets lager dan in de andere gebieden (zie tabel 3.6). Dit wordt vooral veroorzaakt door lagere uitgaven aan loonwerk en lagere betaalde rente. Dit kan te maken hebben met het vrijwel ontbreken van varkens en akkerbouw op de bedrijven in de gebieden met natuurlijke handicaps. Het verschil in opbrengsten en betaalde kosten per koe leidt tot een bedrijfswinst van 611 euro per koe op bedrijven die alleen voedsel produceren, zowel in gebieden met als

Tabel 3.6 Resultaten van melkveebedrijven, 2002 (euro per melkkoe)

	Gebieden zonder natuurlijke handicaps		Gebieden met natuurlijke handicaps	
	geen v.a.	met v.a.	geen v.a.	met v.a.
Opbrengsten	3.262	3.278	3.151	3.098
w.v. melk	2.573	2.554	2.586	2.520
omzet en aanwas	300	274	232	260
overige	389	451	333	318
Betaalde kosten en afschrijving	2.651	2.623	2.540	2.346
w.v. veevoer	597	534	573	522
kosten voor materiele activa	753	816	804	803
loonwerk	192	194	144	130
financiering	345	343	307	266
overig	764	736	711	625
Bedrijfswinst normale bedrijfsvoering	611	656	611	752
Berekende kosten	1.858	1.791	1.996	2.063
w.v. arbeid	1.250	1.177	1.343	1.433
vermogen	608	614	653	630
Arbeidsinzet (uren per koe)	61,8	57,6	64,2	69,7

Bron: Informatienet.

zonder natuurlijke handicaps. Op bedrijven die naast voedsel ook verbredingsactiviteiten aanbieden is de bedrijfswinst per koe hoger: ruim 650 euro in gebieden zonder natuurlijke handicaps en zo'n 750 euro in gebieden met natuurlijke handicaps.

Wordt de blik verruimd tot de bedrijfseconomische kosten, dus inclusief de kosten voor eigen arbeid en kapitaal, dan slaat het beeld om: er is een duidelijke grotere inzet van arbeid vereist op de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps. Ook de kosten van het totaal vermogen zijn hoger, zodat geconcludeerd kan worden dat er in de gebieden met natuurlijke handicaps meer met eigen vermogen wordt gewerkt. Dergelijke verschillen zijn ook al eerder geconstateerd voor bedrijven op veengrond (Van Everdingen en Jager, 2001).

### *Zelfzuivelen lijkt verbredingsactiviteit met hoogste opbrengst per koe*

Als we kijken naar de opbrengsten uit verbredingsactiviteiten per koe<sup>1</sup>, dan blijken die in de gebieden met natuurlijke handicaps ongeveer drie keer zo hoog te zijn als in de gebieden zonder natuurlijke handicaps (zie tabel 3.7). Het verschil wordt met name veroorzaakt door fors hogere opbrengsten voor zelfzuivelen. Kaasmakerij is dan ook bij uitstek een activiteit die traditioneel al veel in het Groene Hart voorkomt. Hierbij moet wel worden vermeld dat alle opbrengsten van de verzuivelde melk hier zijn opgenomen, dus zonder correctie voor de kosten die voor de melk zijn gemaakt. De bijdrage van het zelfzuivelen aan de winst is dan ook veel lager dan aan de omzet, want bij levering aan de fabriek zou die 253 euro per koe bijvoorbeeld al 200 tot 225 euro hebben opgebracht.

Tabel 3.7 *Opbrengst uit verbredingsactiviteiten (v.a.) op melkveebedrijven, 2002 (euro per koe)*

	Gebieden zonder natuurlijke handicaps		Gebieden met natuurlijke handicaps	
	geen v.a.	met v.a.	geen v.a.	met v.a.
Totaal opbrengst groene diensten	0	109	0	335
w.v. zelfzuivelen	0	36	0	253
natuurbeheer	0	22	0	27
werk voor derden	0	32	0	22
energie	0	7	0	0
recreatie	0	13	0	32

Bron: Het Informatienet.

### *Resultaten per bedrijf*

De resultaten per koe die uit tabel 3.6 naar voren komen zijn vervolgens omgerekend naar resultaten per bedrijf via de aantallen koeien die per bedrijf voorkomen. De grotere bedrijfsomvang van de bedrijven met verbredingsactiviteiten leidt er toe dat op bedrijfsniveau

<sup>1</sup> Deze zijn in tabel 3.6 opgenomen bij de post 'opbrengsten'.

zowel de opbrengsten, de kosten als het inkomen hoger zijn dan op de bedrijven die alleen voedsel produceren (zie tabel 3.8). Het gezinsinkomen op de bedrijven die voedsel en verbredingsactiviteiten aanbieden in gebieden met natuurlijke handicaps is zelfs het hoogste van alle vier onderscheiden groepen, terwijl de gezinsinkomens op bedrijven die alleen voedsel produceren elkaar niet veel ontlopen in gebieden met en zonder natuurlijke handicaps.

De grotere inzet van eigen arbeid en kapitaal leidt bij de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps tot een lagere rentabiliteit: per 100 euro kosten wordt ongeveer 5 euro minder aan opbrengsten behaald dan in gebieden zonder natuurlijke handicaps. De vergoeding voor arbeid is in gebieden met natuurlijke handicaps dan ook lager dan in de andere gebieden.

*Situatie op individuele bedrijven kan erg veel afwijken van het gemiddelde*

Uit bovenstaande vergelijking van gezinsinkomens van melkveebedrijven in gebieden met en zonder natuurlijke handicaps mag niet worden geconcludeerd dat het met de inkomenssituatie op melkveebedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps relatief goed gesteld is. Het beeld dat we hierboven geschetst hebben geldt voor een gemiddeld bedrijf, waaromheen de spreiding groot is. Die spreiding komt enerzijds voort uit verschillen in bedrijfs grootte en anderzijds uit verschillen in natuurlijke handicaps. In onze berekeningen hebben we gewerkt met een 'gemiddelde natuurlijke handicap'; in de praktijk bestaan er grote verschillen, zoals in het waterpeil, die leiden tot uiteenlopende opbrengsten.

Tabel 3.8 Resultaten van melkveebedrijven, 2002 (x 1.000 euro per gemiddeld bedrijf)

	Gebieden zonder natuurlijke handicaps		Gebieden met natuurlijke handicaps	
	geen v.a.	met v.a.	geen v.a.	met v.a.
Opbrengsten	198	215	185	202
Betaalde kosten en afschrijving	161	172	149	153
Bedrijfswinst normale bedrijfsvoering	37	43	36	49
Buitengewone baten en lasten	2	3	1	4
Gezinsinkomen uit het bedrijf	39	46	37	53
Berekende kosten	113	117	117	134
w.v. arbeid	76	77	79	93
vermogen	37	40	38	41
Rentabiliteit (opbrengst per 100 euro kosten)	78	80	74	75
Arbeidsopbrengst (in % van arbeidskosten)	27	32	19	27

Bron: Informatienet.

### 3.4 Conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat de definities van de vier verschillende groepen bedrijven nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn. In dit onderzoek zijn daaromtrent enkele aannames gemaakt (zie paragraaf 3.2). Bij hantering van die aannames valt 21% van de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps ('laag 2') en wordt op ongeveer 40% van de bedrijven enige vorm van groene diensten dan wel verbredingsactiviteiten ('laag 3') aangeboden.

In de gebieden met natuurlijke handicaps komt slechts weinig akkerbouw voor, zowel in oppervlakte als in aantal bedrijven. In aantal bedrijven gemeten is de groep 'overige graasdierbedrijven' belangrijk, maar dat zijn veelal kleine afbouwende bedrijven, waardoor ze slechts een klein deel van het grondgebruik en van de productie beslaan. Deze bedrijven zijn overigens wel van belang in het kader van het landschapsbeheer en dienen dan ook wel degelijk beleidsmatig aandacht te krijgen in het kader van de implementatie van het drielagenmodel.

Uit het voorgaande blijkt ook dat verbredingsactiviteiten vaker aangeboden worden op de wat grotere bedrijven en op bedrijven met een jongere ondernemer. Bedrijfsresultaten zijn alleen berekend voor groepen melkveebedrijven. De inkomensverschillen tussen de vier groepen van bedrijven zijn niet groot en worden vooral bepaald door verschillen in bedrijfsomvang. Voor de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps geldt wel dat de inzet van eigen arbeid en kapitaal significant hoger is dan in de overige gebieden. Hierdoor is de rentabiliteit lager en de kostprijs van melk hoger.

## 4. Visies en meningen over het drielagenmodel

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een aantal visies en meningen ten aanzien van verschillende aspecten van het drielagenmodel weer zoals we die in de loop van het onderzoek opgetekend hebben. In het kader van het onderzoek zijn een aantal deskundigen en betrokkenen vanuit verschillende organisaties geïnterviewd en is ook een workshop met agrarische ondernemers gehouden om te bezien hoe zij over de invulling van het drielagenmodel dachten. In dit hoofdstuk wordt in het algemeen verslag gedaan van de interviews en de workshop. Meer specifiek wordt in de volgende hoofdstukken op bepaalde punten verder ingezoomd. In bijlage 1 van dit rapport wordt een overzicht gegeven van de geïnterviewden en de deelnemers aan de workshop.

### 4.2 Onderscheid in productieomstandigheden en inkomensbronnen

Over het algemeen wordt het onderscheid in het drielagenmodel tussen productieomstandigheden en inkomensbronnen door de respondenten als een meerwaarde gezien. Echter, waar de meeste actoren het ondernemersperspectief als een meerwaarde zien, is het model voor sommige actoren toch teveel sec op boeren gericht om op een goede manier de rol als 'richtinggevend model' te vervullen die het Ministerie van LNV eraan wil geven.

Daarnaast zijn de geïnterviewden in meerderheid van mening dat het ondernemersperspectief van primair belang is in het drielagenmodel, en dat productieomstandigheden en inkomensbronnen hierbij de relevante bepalende factoren voor die ondernemer zijn in het kader van dat ondernemersperspectief. Bij het nader concretiseren en invullen van deze twee begrippen blijken er echter grote verschillen in interpretatie te zijn. Sommige actoren steken bij het drielagenmodel met name in op de manier waarop de overheid ondernemers vanuit een bepaald perspectief kan ondersteunen. Anderen zetten daarentegen sterk in op groene diensten en verbredingsactiviteiten als inkomstenbron, naast het inkomen uit de productie van voedsel. Weer anderen maken niet zozeer een onderscheid in producten, maar eerder in vragers van producten en de relatie met het EU-beleid.

Het drielagenmodel biedt veel ruimte voor interpretatie. Veel actoren hebben dan ook de neiging het model naar de eigen doelstelling te interpreteren. Zo is bijvoorbeeld een van de actoren van mening dat het model gaat om een onderscheid tussen twee typen producten, te weten voedsel en landschapsbehoud. In laag 1 gaat het dan om voedselproductie voor de export, in laag 2 om het behoud van het agrarisch cultuurlandschap en in laag 3 om het voldoen aan maatschappelijke wensen. Er is in deze visie nadrukkelijk geen sprake van verschillende bedrijven in de verschillende lagen, of van elkaar wederzijds uitsluitende categorieën. Slechts laag 2 heeft een geografische dimensie. Daarmee zijn de productieomstandigheden en de oriëntatie van de grondgebonden ondernemer in het model onderscheidend. Ook is de relatie met

het EU-beleid onderscheidend. Voor de tweede laag is steun nodig, dus moet de relatie met het EU-beleid voor die laag helder gemaakt worden. Anderen zien voor deze laag slechts met een meerwaarde vermarkte streekproducten en publiek gefinancierde groene diensten als inkomstenbronnen voor de toekomst.

### *Doelen voor de verschillende lagen*

Over de doelen voor de lagen werden de volgende meningen naar voren gebracht:

- sommigen zien laag 2 als gebieden in ons land waarin boeren zich moeten richten op het produceren van toegevoegde waarde voor de maatschappij. Dit betekent dat de landbouw in die gebieden wel behouden moet blijven, maar met name beloond moet worden voor het onderhoud van het landschap. In laag 1 is dan zowel het produceren van voedsel voor de wereldmarkt als streekproducten voor de regio een doel. Voor laag 3 moet het doel dan zijn het belonen van de diensten die de agrarische sector aan de maatschappij levert;
- anderen zien schaalvergroting als het doel voor laag 1 en 2; de productie van voedsel voor de markt staat hierbij voorop. Men ziet weinig toekomst voor groene diensten op basis van publieke financiering, mede vanwege de problematiek van de staatssteuntoets in Brussel;
- weer anderen vragen zich af waarom voedselproductie plaats moet vinden in gebieden waar de natuurlijke omstandigheden minder gunstig zijn. In plaats van het geven van hectaretoeslagen moet juist in die gebieden het aanbod van groene diensten gestimuleerd worden. Dit past goed binnen de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en de vraag naar groene diensten;
- een van de actoren definieert als doel voor laag 2 van het drielagenmodel het behoud van het agrarisch cultuurlandschap. Dit wordt ook door het Ministerie van LNV als een zeer belangrijke doelstelling gezien voor die laag;
- een andere actor ziet het drielagenmodel als een model waarin de betrokkenheid van de overheid bij de agrarische sector in ons land wordt beperkt tot die gebieden waar het echt nodig is. In principe moet de boer als ondernemer zijn inkomen uit de markt halen; pas als een ondernemer in een bepaald gebied in de knel komt en de overheid c.q. de maatschappij wil niet dat de landbouw uit dat gebied verdwijnt, dan heeft de overheid redenen om boeren in dat gebied te ondersteunen. Dit zijn dan met name de laag 2 gebieden. Bij laag 3 gaat het om het aanbod van collectieve en private diensten. Als de overheid een aanbod van collectieve diensten wil, dan moet zij daar ook voor betalen. Laag 2 en laag 3 lopen in deze visie in elkaar over. Als je wilt dat boeren en koeien in bepaalde gebieden aanwezig blijven, dan kun je hen ook zien als collectief goed, voor het behoud waarvan je moet betalen.



### 4.3 Gebieden met natuurlijke handicaps

Gebieden met natuurlijke handicaps kunnen gedefinieerd worden als gebieden waar boeren door minder optimale fysieke productieomstandigheden<sup>1</sup> voor wat betreft de productie van voedsel niet kunnen concurreren op de (wereld-)markt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Veenweidegebieden of de Nationale Landschappen in ons land. Gebieden met natuurlijke handicaps worden op dit moment in het overheidsbeleid alleen nog maar onderscheiden in de Bergboerenregeling. Het Ministerie van LNV is van mening dat deze regeling te weinig gebieden omvat die aanspraak kunnen maken op het predikaat 'natuurlijke handicaps'. Daarom is het van belang om te bezien welke gebieden in ons land daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op het predikaat natuurlijke handicaps. Daarover is in hoofdstuk 3 van dit rapport al het een en ander naar voren gebracht, maar deze vraag werd ook aan de geïnterviewden en de bij dit onderzoek betrokken ondernemers voorgelegd.

Hierover werd het volgende naar voren gebracht:

- door een van de actoren werden de volgende gebieden met natuurlijke handicaps in ons land onderscheiden: de Veenweidegebieden in het Noorden en Westen van ons land, het coulissenlandschap in de Friese Veenwouden, een deel van de zandgronden en de hellingen in Zuid-Limburg;
- door anderen werden de volgende gebieden benoemd: hoge zandgronden, veenweidegebieden, beekdalen, ecologische verbindingzones, gebieden met houtwallen en zilte gebieden.

#### *Criteria voor het aanwijzen van gebieden met natuurlijke handicaps*

Uit de interviews met betrokkenen en ondernemers kwamen geen duidelijke criteria naar voren voor het aanwijzen van gebieden met natuurlijke handicaps. Wel werd benadrukt dat de betrokken overheden op dat gebied duidelijke keuzes moeten maken en in die gebieden ook planologische duidelijkheid moeten scheppen over wat er op termijn wel en niet mogelijk is ten aanzien van de bedrijfsontwikkeling in de sector.

#### *Motieven van ondernemers boeren in gebieden met natuurlijke handicaps*

Gevraagd naar hun motieven om te boeren in gebieden met natuurlijke handicaps, gaven ondernemers veelal als antwoord 'je hebt er je wortels', 'je houdt van het gebied', en 'je wilt graag blijven boeren'. Wel waren de meeste betrokkenen van mening dat boeren ook in gebieden met natuurlijke handicaps een boterham moeten kunnen blijven verdienen en dan kan de bergboerenpremie mensen soms net over de streep helpen. Een goede huiskavel werd ook in deze gebieden door iedereen als een groot pluspunt gezien. Daarnaast werd geconstateerd dat in sommige gebieden met natuurlijke handicaps de vraag naar grond wel erg marginaal wordt.

---

<sup>1</sup> Deze fysieke definitie houdt in dat deze gebieden wel een economisch voordeel (in plaats van handicap) kunnen hebben. Zo ligt het Groene Hart dicht bij de steden met als gevolg meer mogelijkheden voor private verbreding (huisverkoop, dagrecreatie), inkomensvorming buiten bedrijf (werkgelegenheid voor partner) en vermogenswinst uit stijgende grondprijzen (meer vraag naar grond voor andere bestemming). Soms vloeit arbeid ook makkelijker uit de sector (de stad is nabij) zodat structurele ontwikkeling in de landbouw makkelijker verloopt.

Veel grond wordt al gebruikt voor paardenweitjes (bijvoorbeeld in de Friese Wouden). Daardoor gaan vaak karakteristieke landschapselementen verloren. In andere gebieden met natuurlijke handicaps is er wel weer veel vraag naar grond, bijvoorbeeld omdat er een herinrichting gaande. Dit vraagstuk bepaalt ook in belangrijke mate de mogelijkheden en keuzes van ondernemers om wel of niet te blijven boeren in gebieden met natuurlijke handicaps.

#### *Kenmerken van ondernemers in gebieden met natuurlijke handicaps*

Volgens de bij dit onderzoek betrokken ondernemers hangen de kenmerken van ondernemers in gebieden met natuurlijke handicaps vooral samen met hun bedrijfsstijl. Een boer die groot-schalig wil produceren houdt het meestal niet uit in een gebied met natuurlijke handicaps. Het type management dat je kiest als boer dient in overeenstemming te zijn met de kenmerken van zo'n gebied. Gebieden met natuurlijke handicaps vragen meestal om een relatief kleinschalige productie.

#### *De rol van de overheid*

Hierbij is het uitgangspunt dat de overheid de landschappelijke kenmerken van gebieden met natuurlijke handicaps in stand wilt houden. Omdat die landschappelijke kenmerken van gebied tot gebied verschillen, is een gebiedsspecifieke en gebiedsgerichte aanpak aan te bevelen. Veel actoren vinden het van belang dat boeren in gebieden met natuurlijke handicaps gezamenlijk de handen ineenslaan. Agrarische natuurverenigingen kunnen hierbij een nuttige rol spelen, ook bij de uitbetaling van subsidies aan boeren. Het is jammer dat dat onder de Brusselse wetgeving op dit moment niet mogelijk is. Wellicht biedt de nieuwe Kaderverordening Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 daar wel ruimte voor.

Een probleem bij agrarische natuurverenigingen is wel dat het soms moeilijk is om lokale leiders te vinden en te houden. Enthousiastelingen druipen soms na een tijdje weer af door alle bureaucratische rompslomp en het geld moet wel 'achter' worden verdiend. Een gebiedscoördinator, die de taal van de boeren spreekt en door de overheid wordt betaald, kan groepen boeren faciliteren bij het opzetten van groene diensten en het invullen van de benodigde papieren. Het zou goed zijn als de overheid in een aantal gebieden het inzetten van een dergelijke functionaris zou financieren.

#### *Wat is een redelijke compensatie voor natuurlijke handicaps?*

Natuurlijke handicaps worden door boeren veelal gedefinieerd als natuurlijke omstandigheden die ertoe leiden dat je als boer een hogere kostprijs hebt. Die natuurlijke handicaps kunnen van gebied tot gebied verschillen. Per gebied zou dan ook precies aangegeven moeten worden wat er onder natuurlijke handicaps verstaan wordt. Vervolgens kan per gebied uitgerekend worden hoeveel hoger de kostprijs van boeren is door de natuurlijke handicap ten opzichte van boeren in andere gebieden. Dat verschil zou dan uitbetaald kunnen worden als bergboerencompensatie. De hoogte van de bergboerenpremie zal op die manier variëren van gebied tot gebied. Voor unieke landschapswaarden kan er in dat geval een hogere beloning zijn.

#### 4.4 Kenmerken en karaktereigenschappen van ondernemers in de drie lagen

De belanghebbenden en deskundigen die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn, zien geen scherp onderscheid in karaktereigenschappen tussen de ondernemers in de verschillende lagen. Wel werd aangegeven dat een financiële vergoeding een goede prikkel is om tot gedragsverandering van ondernemers te komen.

Vanuit de bij dit onderzoek betrokken ondernemers werd hierover het volgende naar voren gebracht:

- de definitie van het drielagenmodel zou met name ingestoken moeten worden vanuit maatschappelijke handicaps. Niet de sloot is het probleem, maar het feit dat de boer hem van de maatschappij niet mag dempen. Hierbij werd ook een verband gelegd met de zonerings in het kader van de reconstructie; ook die leidt tot maatschappelijke handicaps. Maar er is ook wel degelijk sprake van hogere kosten in een landschap met natuurlijke handicaps;
- het Ministerie van LNV zou ook keuzes moeten maken ten aanzien van het aantal indelingen die er momenteel voor het gebiedsgerichte beleid gelden. Boeren zien het liefst één soort van indeling, die ook beleidsmatig op een gecoördineerde en inzichtelijke manier ondersteund wordt. Zo is er in Nederland al een vorm van gebiedsgericht beleid, wat naadloos aan zou kunnen sluiten bij het drielagenmodel. Dat is het beleid ten aanzien van de nationale landschappen. LNV zou ervoor kunnen kiezen om juist voor die gebieden een hectaretoeslag in te stellen.
- LNV zou moeten kiezen voor een grotere rol van de boer als landschapbeheerder. Maar dan moet zij er wel voor zorgen dat er geen problemen met Brussel meer zijn, bijvoorbeeld op het gebied van de staatsteuntoets, de beloningsgrondslag en eventuele collectieve vergoedingen voor agrarische natuurverenigingen. Dat er wel degelijk mogelijkheden op dit vlak zijn illustreren de voorbeelden van de Ooijpolder, de Bieslandse Polder bij Delft en het Groenfonds in Schipluiden. Hier zou eigenlijk ook gesproken moeten worden in termen van producten en diensten in plaats van handicaps en compensatie.

#### *Schuiven boeren tussen de lagen?*

Het schuiven van boeren tussen laag 2 en 1 zal waarschijnlijk niet op grote schaal plaatsvinden, aangezien er grote kosten gemoeid zijn met het daadwerkelijk verplaatsen van bedrijven. Daarbij kan echter wel aangetekend worden dat ondernemers via kennis, kavelruil en andere structuurmaatregelen eventueel wel geholpen kunnen worden om ook in laag 2 gebieden voor de (wereld)markt te produceren.

Het schuiven van boeren tussen laag 2 en 3 wordt wel waarschijnlijk geacht, maar hier dient het beleidsinstrumentarium van verschillende overheden dan wel beter op afgestemd te worden (zie ook hoofdstuk 5).

De financiering van collectieve groene diensten verloopt moeizaam door de problematiek van de staatssteuntoets. De vergoedingen voor groene diensten zijn te ook te laag (beloningsgrondslag) en de procedures te bureaucratisch. Als deze zaken aangepast worden zullen boeren vanzelf meer collectieve groene diensten aan gaan bieden.

## 4.5 Verbredingsactiviteiten

### *Wat zijn verbredingsactiviteiten?*

In hoofdstuk 2 hebben we reeds onderscheid gemaakt tussen collectieve groene diensten en private verbredingsactiviteiten. Groene diensten worden door de meeste geïnterviewden als collectieve diensten gezien, waarbij het voldoen aan maatschappelijke wensen door de overheid beloofd dient te worden. Sommige actoren geloven ook sterk in een toekomst voor private verbredingsactiviteiten die door agrarische ondernemers aangeboden worden, zoals recreatie en toerisme, en zien de huidige collectieve groene diensten op de lange termijn in private diensten veranderen. Alle betrokkenen zijn van mening dat de faciliterende rol van de overheid hierbij van groot belang is. Zolang Brusselse voorwaarden (staatssteuntoets, beloningsgrondslag en collectieve vergoedingen) publiek gefinancierde groene diensten nog steeds fors belemmeren, zal het aanbod van deze diensten naar verwachting niet echt substantieel groeien. Private verbredingsactiviteiten bieden zeker wel perspectief voor een (groot) aantal ondernemers, maar ook daar is de vraag wat de groeipotenties zijn.

### *Redenen voor het aanbieden van verbredingsactiviteiten*

Ondernemers hebben verschillende redenen om verbredingsactiviteiten aan te bieden. De eerste is de omgeving van het bedrijf; die bepaalt voor een groot deel de mogelijkheden op dat vlak. De tweede is de wet- en regelgeving. Het nieuwe mestbeleid werkt bijvoorbeeld extensivering van de bedrijven in de hand en daardoor worden verbredingsactiviteiten interessanter. Het derde aspect richt zich op ondernemerschap en maatschappelijke waardering. De bij dit onderzoek betrokken ondernemers kwamen tot de volgende opsomming van redenen voor het aanbieden van verbredingsactiviteiten:

- gat in de markt;
- toenemende maatschappelijke interesse in de groene ruimte;
- beleid gericht op extensivering;
- het ontbreken van perspectief om te concurreren op de wereldmarkt;
- maatschappelijke waardering;
- uitdaging in de bedrijfsvoering;
- creativiteit en ondernemerschap.

### *Redenen om geen verbredingsactiviteiten aan te bieden*

Redenen om geen verbredingsactiviteiten aan te bieden hebben te maken met de ondernemer zelf, de omgeving en de wet- en regelgeving. Het gaat in de praktijk niet om het onderscheiden van inkomstenbronnen, maar juist om het verweven ervan. Ondernemers zoeken in hun afwegingen vooral naar continuïteit, zowel voor het bedrijf als voor zichzelf. De bij dit onderzoek betrokken ondernemers kwamen tot de volgende redenen om geen verbredingsactiviteiten aan te bieden:

- ondernemers zijn gericht op de technische aspecten van het vak, halen daar met name hun motivatie uit;
- het type werk waar de levering van verbredingsactiviteiten mee gepaard gaat trekt niet;

- 'extra' kostprijzen zoals die voor het melkquotum werken intensieve productie in de hand en laten weinig ruimte voor verbredingsactiviteiten;
- veel initiatieven worden belemmerd door wetgeving, vergunningen en bestemmingsplannen;
- de gewenste verbrede activiteit past soms niet bij de locatie waar de ondernemer zit, vanuit de fysieke omgeving of vanuit het beleid;
- de vergoedingen zijn veelal tijdelijk; daar kan een ondernemer zijn strategie niet op afstemmen;
- verbrede activiteiten passen niet in het beleid ten aanzien van voedselveiligheid;
- de arbeid die nodig is voor verbrede activiteiten verhoudt zich slecht tot de arbeid die nodig is voor de reguliere landbouw; ondernemers komen dan in de problemen met hun arbeidsfilm.

### *Economische en maatschappelijke baten van verbredingsactiviteiten*

De bij dit onderzoek betrokken ondernemers waren het erover eens dat de rol van de overheid bij verbredingsactiviteiten met name faciliterend moet zijn. De overheid moet op dit gebied meer ruimte laten voor marktwerking en voor creativiteit en ondernemerschap. Nu is er te weinig ruimte om het aanbod van die activiteiten echt te ontwikkelen. De overheid moet het vliegwieltje voor verbredingsactiviteiten op gang brengen en belemmeringen uit de weg halen.

Daarnaast moet de overheid ook investeren in verbredingsactiviteiten, mede met het oog op het leefbaar houden van het platteland en het behoud van de cultuurhistorie. Als voorbeeld werd hierbij verwezen naar Frankrijk, waar deze zaken veel meer dan in Nederland een maatschappelijk thema zijn.

Ook werd aangegeven dat er vanuit de consument vooralsnog slechts zeer beperkt een vraag naar verbredingsactiviteiten op gang is gekomen. Er is weinig vertrouwen bij ondernemers dat deze vraag alsnog substantieel zal worden.

Voor wat betreft de economische baten van verbredingsactiviteiten waren de bij dit onderzoek betrokken ondernemers van mening dat deze per hectare minimaal evenveel op moeten brengen als de reguliere landbouw. Als mogelijke financiers werden Rijk, provincies, gemeenten en waterleidingmaatschappijen genoemd.

Tot slot werd het idee meegegeven om aan te haken bij de vele grenzen van agrarische grond met grond in het bezit van de overheid. Hierbij gaat het om zogenoemd 'tussengebied', zoals bijvoorbeeld de berm van wegen. Nu is dat conflictgebied, maar deze grenzen kunnen verbreed worden en door boeren tegen vergoeding beheerd worden. Dit heeft ook voordelen gerelateerd aan het mestbeleid.

## **4.6 De rol van de overheid**

De rol van de overheid spitst zich bij de implementatie van het drielagenmodel volgens alle geïnterviewden en de bij dit onderzoek betrokken ondernemers toe op het faciliteren van ontwikkelingen met beleid (bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening), het afdoende financieren van publieke groene diensten en het beperken van de bureaucratie.

Vanuit de bij dit onderzoek betrokken ondernemers werd aangegeven dat de overheid het drielagenmodel vooral moet faciliteren in de sfeer van de ruimtelijke ordening. In veel gebieden is deze naar hun mening veel te star gereguleerd waardoor ondernemers tegen knelpunten aan lopen. Een tweede knelpunt op dit vlak is het gebrek aan een gebiedsgerichte benadering van de Subsidieregeling Natuurbeheer. Wellicht zouden de provincies een meer centrale rol moeten krijgen in het gebiedsgerichte beleid en ook de gebieden met natuurlijke handicaps aan moeten wijzen.

#### 4.7 Conclusies

Het bovenstaande leidt tot de volgende conclusies:

- over het algemeen wordt door onderzoekers, belanghebbenden en boeren het onderscheid in het drielagenmodel tussen productieomstandigheden en inkomensbronnen als een meerwaarde gezien, waar ook beleidsmatig het nodige mee gedaan kan en moet worden;
- het drielagenmodel biedt veel ruimte voor interpretatie. Veel actoren hebben dan ook de neiging het model op hun eigen manier in te vullen, al naar gelang hun eigen doelstellingen en belangen. Belangrijk is dan ook dat het Ministerie van LNV met alle betrokken stakeholders een gemeenschappelijk referentiekader probeert te bereiken over de feitelijke definitie van de 3 lagen en de beleidsmatige vertaling daarvan;
- de betrokken overheden (rijk, provincies en gemeenten) moeten op relatief korte termijn een keuze maken welke gebieden in ons land in aanmerking komen voor het predikaat 'natuurlijke handicaps'. De grenzen van die gebieden moeten dan ook planologisch vastgelegd worden in streek- en bestemmingsplannen. Ook zou er planologische duidelijkheid moeten komen over wat er op termijn in die gebieden wel en niet mogelijk is voor de agrarische sector;
- er is geen scherp onderscheid aan te geven in karaktereigenschappen van de ondernemers in de verschillende lagen. Wel is het zo dat financiële vergoedingen goede incentives zijn om tot gedragsverandering van ondernemers te komen. De overheid dient daar ook rekening mee te houden bij de implementatie van het drielagenmodel;
- de rol van de overheid bij het aanbod en de organisatie van private verbredingsactiviteiten dient met name faciliterend te zijn. Daarbij gaat het dan om het faciliteren van die activiteiten met beleid (bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening), financiën en het beperken van de bureaucratie. De overheid moet hierbij zoveel mogelijk ruimte laten voor marktwerking en voor creativiteit en ondernemerschap.

## 5. Drielagenmodel als kapstok voor beleid?

Landbouwbeleid is onder te verdelen in generiek en specifiek beleid. Generiek beleid geldt voor alle ondernemers, terwijl specifiek beleid gericht is op bepaalde groepen ondernemers of bepaalde regio's. Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen stimulerende en restrictieve beleidsinstrumenten. Stimulerende beleidsinstrumenten hebben als doel gewenste ontwikkelingen te stimuleren, bijvoorbeeld door financiële steun of het scheppen van goede randvoorwaarden. Restrictieve instrumenten hebben als doel ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, bijvoorbeeld door het opleggen van sancties.

In dit hoofdstuk bouwen we voort op het drielagenmodel vanuit het perspectief van de rol van de overheid bij de invulling van dat model. We verkennen of het mogelijk is om voor elke laag een onderscheiden groep van overheidsmaatregelen aan te wijzen. Bij deze verkenning maken we gebruik van het viergroepenmodel uit hoofdstuk 2. Hierbij gaan we met name in op de verschillende maatregelen en instrumenten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Waar mogelijk zullen we ook ingaan op het relevante milieu- en RO-beleid ten aanzien van de grondgebonden landbouw in ons land.

### 5.1 Toewijzing GLB-beleidsinstrumentarium aan de vier groepen van bedrijven

Sinds 2000 bestaat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) uit een eerste en een tweede pijler. De eerste pijler omvat het gemeenschappelijke markt- en inkomensbeleid, terwijl de tweede - nieuwe - pijler is bedoeld voor plattelandsontwikkeling.

In tabel 5.1 geven we aan of de het GLB-beleidsinstrumentarium generiek voor alle bedrijven of specifiek voor bepaalde groepen zal gaan gelden. Veruit de meeste GLB-maatregelen zijn generiek van aard. Bij de GLB-maatregelen die specifiek van aard zijn gaat het om de bergboerenregeling (e), die met name van toepassing is op landbouwbedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps (groepen 2 en 4) en om milieumaatregelen in de landbouw (f), bosbouwmaatregelen (h en i) en milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer (t), die specifiek van toepassing zijn op de landbouwbedrijven die voedsel en groene diensten dan wel verbredingsactiviteiten aanbieden (groep 3 en 4). Een aantal maatregelen van de tweede pijler is niet toe te wijzen aan de vier groepen van landbouwbedrijven omdat ze geen betrekking hebben op de landbouwsector, maar andere sociaal-economische activiteiten op het platteland bestrijken.

Tabel 5.1 Overzicht GLB-beleidsinstrumentarium voor de vier groepen van bedrijven

Beleidsinstrument	Generiek	Specifiek voor groep bedrijven
Markt- en inkomensbeleid eerste pijler GLB	X	
<i>Maatregelen tweede pijler GLB:</i>		
Investerings in landbouwbedrijven (deze mogen niet leiden tot een toename van de productie van marktorderingsproducten) (a)	X	
Steun voor jonge boeren (b)	X	
Opleiding van boeren en andere werkzame personen in de land- en bosbouw (c)	X	
Vervroegde uittreding (d)	X	
Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied (e)		2, 4
Milieumaatregelen in de landbouw (f)		3, 4
Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten (g)	X	
Bebossing van landbouwgrond (h)		3, 4
Overige bosbouwmaatregelen (i)		3, 4
Grondverbetering (j)	X	
Herverkaveling(k)	X	
Opzetten van hulp- en managementdiensten voor agrarische bedrijven (l)	X	
Marketing van kwaliteitsproducten (m)	X	
Basisdiensten voor het platteland en de plattelandsbevolking (n)		
Dorpsvernieuwing en bescherming/restauratie van het landelijk erfgoed (o)		
Diversificatie van de bedrijvigheid in de landbouw en in verwante activiteiten (p)	X	
Waterbeheer in de landbouw (q)	X	
Ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van de landbouw samenhangende infrastructuur (r)	X	
Bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten (s)		
Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer (t)		3, 4
Herstel van het agrarisch productiepotentieel beschadigd door natuurrampen en introductie van adequate preventie-instrumenten (u)	X	
Financiële instrumentering (v)	X	

Tabel 5.2 Overzicht GLB-maatregelen per groep bedrijven

	Gebieden zonder natuurlijke handicaps	Gebieden met natuurlijke handicaps
	Groep 1: Bedrijven die voedsel produceren	Groep 2: Bedrijven die voedsel produceren
Maatregelen	- eerste pijler - tweede pijler met uitzondering van de maatregelen (e), (f), (h), (i) en (t)	- idem aan groep 1 plus - maatregel (e)
	Groep 3: Bedrijven die voedsel en verbredingsactiviteiten aanbieden	Groep 4: Bedrijven die voedsel en verbredingsactiviteiten aanbieden
Maatregelen	- idem aan groep 1 plus - maatregel (f), (h), (i) en (t)	- idem aan groep 1 plus - maatregel (e), (f), (h), (i) en (t)



Het beeld dat oprijst uit tabel 5.1 is dat verreweg de meeste GLB-maatregelen van toepassing zijn voor alle groepen van bedrijven uit het viergroepenmodel, en dat slechts enkele maatregelen alleen gelden voor specifieke groepen van bedrijven. De specifieke maatregelen die voor de groepen 2, 3 en 4 gelden zijn bovendien allemaal stimulerende maatregelen. In tabel 5.2 zetten we de maatregelen per groep van bedrijven uit het viergroepenmodel op een rij.

## 5.2 Specifieke beleidsmaatregelen GLB

In deze paragraaf gaan we wat nader in op de GLB-beleidsinstrumenten die specifiek van toepassing zijn op de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps of op bedrijven die voedsel en verbredingsactiviteiten aanbieden.

### *De Bergboerenregeling*

De EU-regeling voor probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied - in het Nederlandse spraakgebruik kortweg aangeduid als Bergboeren-regeling - geeft boeren een compenserende vergoeding om op die manier het verdere gebruik van de landbouwgrond veilig te stellen. Continuering van het gebruik van landbouwgrond kan bijdragen aan de instandhouding van de bevolking of ecosystemen in de betreffende gebieden.

In de tekst van de desbetreffende EU-verordening wordt het doel van de regeling voor gebieden met een natuurlijke handicap als volgt omschreven (art. 13 van Verordening (EG) Nr. 1257/1999):

- het verdere gebruik van landbouwgrond te waarborgen en zo bij te dragen tot de instandhouding van een levensvatbare plattelandsgemeenschap;
- de natuur in stand te houden;
- duurzame landbouwsystemen, waarin met name rekening wordt gehouden met milieubeschermingsbelangen, in stand te houden.

Voor de beschrijving van het doel van de regeling in gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied wordt in de verordening de volgende tekst gebruikt:

- boeren te helpen voldoen aan de milieueisen en daarmee de landbouw in deze gebieden veilig te stellen.

Gelet op de omschrijving van de doelen kan de Bergboerenregeling enerzijds worden opgevat als beloning voor een collectieve groene dienst: boeren zorgen voor de instandhouding van een door de maatschappij gewenst landschap. In die zin zouden dus alle boeren die voedsel produceren in gebieden met natuurlijke handicaps tegelijkertijd ook groene diensten produceren. Daarbij moet worden aangetekend dat het om een landschap gaat dat bij de vigerende productiewijze is ontstaan. Aan de andere kant beoogt de Bergboerenregeling te voorkomen dat boeren verdwijnen uit de gebieden met natuurlijke handicaps. Vanuit dat gezichtspunt vormt de Bergboeren-regeling meer een vorm van sociale inkomensondersteuning.

### *Compensaties voor boeren*

Ondersteuning van boeren in gebieden met natuurlijke handicaps vindt plaats via een compenserende toeslag per hectare. Om in aanmerking te komen voor die toeslag moeten boeren een minimale oppervlakte landbouwgrond gebruiken, de landbouwactiviteiten minimaal vijf jaar voort zetten, en voldoen aan de eisen van een goede landbouwpraktijk (art. 14 van Verordening (EG) Nr. 1257/1999).

De hoogte van de compenserende toeslag per hectare landbouwgrond varieert tussen 25 en 200 euro. In sommige gevallen is een uitloop naar 250 euro per hectare mogelijk. De hoogte van de toeslag dient te worden gedifferentieerd op basis van regionale omstandigheden, de ernst van de natuurlijke handicaps, de omvang van de milieuproblemen, het type productie of de kosten en het inkomensverlies door milieuvoorschriften. In alle gevallen dient overcompensatie te worden voorkomen (art. 15-16 van Verordening (EG) Nr. 1257/1999). De uitloop naar een maximum vergoeding van 250 euro per hectare is alleen mogelijk zolang het gemiddelde van alle compenserende toeslagen in een lidstaat niet hoger is dan 200 euro per hectare.

### *Huidige toepassing van de bergboerenregeling in Nederland*

In Nederland is momenteel circa 110.000 ha landbouwareaal aangewezen als gebied met natuurlijke handicaps. In de loop van 2004 zal dit areaal worden uitgebreid (zie paragraaf 2.2). De uitvoering van de Bergboerenregeling is in Nederland gekoppeld aan de Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN): boeren kunnen alleen in aanmerking komen voor een bergboerencompensatie als ze tegelijkertijd ook een beheersovereenkomst voor een of andere vorm van agrarisch natuurbeheer hebben afgesloten. De bergboerencompensatie is overal in Nederland gelijk en bedraagt 94 euro per hectare per jaar.

### *Landbouwmilieu- en bebossingsmaatregelen*

De uitvoering van de landbouwmilieu- en bebossingsmaatregelen (maatregel f, h en i) van de tweede pijler van het GLB verloopt in Nederland voornamelijk via de Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer, Subsidierегeling Natuurbeheer en de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode. Bij de twee eerst genoemde regelingen gaat het om collectieve groene diensten. De beloning voor landschapsbeheer is door de EU vastgesteld en bestaat uit een compensatie voor de gedeerde inkomsten en de gemaakte kosten plus een bonus van 20%.

## **5.3 EU-plattelandsbeleid: nu en in de volgende programmeringsperiode**

In deze paragraaf gaan we na of de verwachte invulling van het EU-plattelandsbeleid in de volgende programmeringsperiode 2007-2013 grote verschuivingen te zien zal geven ten opzichte van het huidige beleid. Dat zou mogelijk gevolgen kunnen hebben voor het beschikbare beleidsinstrumentarium voor de vier groepen van bedrijven.

## Het huidige EU-plattelandbeleid

Het huidige plattelandbeleid van de EU, zoals dat is neergelegd in de Europese Kaderverordening Plattelandsontwikkeling 2000-2006, kent drie prioriteiten: (1) herstructurering en het versterken van de concurrentiepositie van de landbouw, (2) milieu- en landschapsbeheer en (3) het ondersteunen van plattelandsactiviteiten buiten de landbouw. Nationale en/of regionale overheden kunnen hierbij kiezen uit een 'menu' van 22 maatregelen. Deze menubenadering maakt het mogelijk voor landen om alleen die maatregelen te kiezen die aansluiten bij de eigen nationale of regionale plattelandsproblematiek. De keuze is per land neergelegd in een zogenaamd plattelandsontwikkelingsplan (POP), dat voor de periode 2000-2006 geldt. Nederland heeft, net als veel andere EU-landen, één POP voor het hele land opgesteld. Voor de periode 2007-2013 dient een nieuw POP opgesteld te worden (POP-2).

### Meer dan helft budget tweede pijler naar milieu- en landschapsbeheersmaatregelen

De maatregelen van het menu kunnen in drie groepen worden verdeeld (zie tabel 5.3):

- maatregelen die de herstructurering van de landbouw beogen;
- maatregelen ter versterking van milieu en landschap;
- maatregelen die gericht zijn op plattelandsactiviteiten buiten de landbouw.

Tabel 5.3 Groepering maatregelen van het menu van de tweede pijler

No.	Groep 1 Herstructurering en concurrentiepositie landbouw
(a)	Investerings in landbouwbedrijven (deze mogen niet leiden tot een toename van de productie van marktorderingsproducten)
(b)	Steun voor jonge boeren
(c)	Opleiding van boeren en andere werkzame personen in de land- en bosbouw
(d)	Vervroegde uittreding
(j)	Grondverbetering
(k)	Herverkaveling
(l)	Opzetten van hulp- en managementdiensten voor agrarische bedrijven
(m)	Marketing van kwaliteitsproducten
(q)	Waterbeheer in de landbouw
(r)	Ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van de landbouw samenhangende infrastructuur
(u)	Herstel van het agrarisch productiepotentieel beschadigd door natuurrampen en introductie van adequate preventie-instrumenten
	Groep 2 Milieu- en landschapsbeheer
(e)	Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied
(f)	Milieumaatregelen in de landbouw
(g)	Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten
(h)	Bebossing van landbouwgrond
(i)	Overige bosbouwmaatregelen
(t)	Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer
	Groep 3 Plattelandsactiviteiten buiten de landbouw
(n)	Basisdiensten voor het platteland en de plattelandsbevolking
(o)	Dorpsvernieuwing en bescherming/restauratie van het landelijk erfgoed
(p)	Diversificatie van de bedrijvigheid in de landbouw en in verwante activiteiten
(s)	Bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten
(v)	Financiële instrumentering

Bron: EC (2003a).

Deze indeling is indicatief omdat maatregelen door landen verschillend kunnen worden geïnterpreteerd: zo wordt maatregel k voor verkaveling bijvoorbeeld gebruikt voor de verkaveling van landbouwgrond, maar ook voor de aankoop van landbouwgronden voor omzetting in natuur. Dat laatste gebeurt in Nederland. In dat geval hoort maatregel k eigenlijk niet in groep 1 maar in groep 2 thuis.

In de periode 2000-2006 gaat meer dan de helft van het totale EU-budget voor de tweede pijler naar maatregelen voor de versterking van milieu en landschap, bijna 40% naar maatregelen gericht op herstructurering van de landbouwsector en zo'n 10% naar maatregelen voor plattelandsactiviteiten buiten de landbouw (zie tabel 5.4).

De verdeling van POP-middelen in Nederland wijkt af van dit EU-gemiddelde: er wordt relatief wat minder aan de herstructurering van de landbouwsector besteed en wat meer aan maatregelen voor de versterking van milieu en landschap. Tussen landen blijken er nogal wat verschillen in de toewijzing van middelen naar de drie groepen van maatregelen te bestaan. Zo ligt in Nedersachsen, Vlaanderen en Frankrijk het accent op maatregelen voor de herstructurering van de landbouwsector, terwijl in Wales, Zweden en Oostenrijk meer dan driekwart van het budget naar milieu- en landschapsmaatregelen gaat.

Tabel 5.4 Verdeling van het budget van de tweede pijler over de drie groepen van maatregelen in een aantal EU-landen/regio's, 2000-2006 (%) a)

	Groep 1 Herstructurering en concurrentiepositie	Groep 2 Milieu en land- schapsbeheer	Groep 3 Plattelandsactiviteiten buiten de landbouw
Nederland b)	21	68	10
Nedersachsen	66	18	16
Nordrhein-Westfalen	33	56	8
Vlaanderen	39	23	3
Wales	4	76	3
Frankrijk	52	39	6
Emilia Romagna	44	50	3
Lombardije	36	61	3
Oostenrijk	10	89	2
Zweden	11	87	1
EU	38	52	10

a) Percentages tellen niet altijd op tot 100% omdat een deel van het POP-budget kan zijn gereserveerd voor overgangsmatregelen; b) Uitgaven voor maatregel k zijn niet onder groep 1 maar onder groep 2 gerekend.  
Bron: Eigen berekeningen op basis van EC (2003a), Dwyer et al. (2002) en Terluin en Venema (2003).

#### *Budget van tweede pijler wordt opgehoogd door modulatie*

Het totale EU-budget voor de tweede pijler is beperkt en bedraagt bijna 4,5 miljard euro per jaar in de periode 2000-2006 (EC, 1999). Dit komt ongeveer overeen met 10% van het budget dat in diezelfde periode voor het gehele GLB is gereserveerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de tweede pijler uit gaat van co-financiering door de lidstaten. Het uiteindelijke

budget voor de tweede pijler bedraagt daardoor ongeveer het dubbele. Bij de hervorming van het GLB in 2003 is besloten om de tweede pijler te versterken met nieuwe maatregelen en extra financiële middelen. De nieuwe maatregelen betreffen dierenwelzijn, verhoging van de kwaliteit van landbouwproducten, en ondersteuning van boeren bij het voldoen aan de eisen van de EU-wetgeving. De verruiming van de financiële middelen komt tot stand door een overheveling van gelden uit de eerste pijler naar de tweede pijler. Door deze zogenaamde modulatie komt er vanaf 2007 jaarlijks naar schatting 1,2 miljard euro extra beschikbaar voor de tweede pijler (EC, 2003b).

#### *Naar drie assen voor het EU-plattelandsbeleid*

In een verkenning van de mogelijkheden voor het EU-plattelandsbeleid na 2006 heeft de Europese Commissie aangegeven dat zij de drie ontwikkelingsprioriteiten uit het huidige beleid in principe wil handhaven (EC, 2004). Deze prioriteiten worden omgedoopt tot de 'drie assen' van het plattelandsbeleid.

In de genoemde verkenning overweegt de Europese Commissie om de vrijheid van de lidstaten om uit het menu van maatregelen te kiezen in te perken: lidstaten zouden minimaal 15% van het budget aan de assen (1) herstructurering van de landbouwsector en (3) plattelandsactiviteiten buiten de landbouw, en minimaal 25% aan as (2) milieu- en landschapsbeheer moeten besteden.

Als dit voorstel gevolgd wordt, betekent dat voor Nederland dat het in POP (2) (voor de periode 2007-2013) relatief net zoveel middelen uit kan geven aan bergboerencompensaties en beloningen voor collectieve groene diensten: in het huidige POP (2000-2006) gaat bijna 70% van het budget naar de as van milieu en landschapsbeheer (zie tabel 4.4) en dat komt overeen met het maximum van 70% volgens het Commissievoorstel.

Andere voorstellen uit de verkenning betreffen het bieden van openingen voor andere begunstigden dan agrariërs en een andere grondslag voor beloningen van collectieve groene diensten (tender).

Met deze voorstellen komt er meer duidelijk meer ruimte voor het belonen van verbredingsactiviteiten van agrarische ondernemers.

## **5.4 Nationaal beleid**

Het perspectief van de grondgebonden landbouwbedrijven in ons land wordt ook voor een groot deel bepaald door het vigerende en toekomstige milieu- en RO-beleid van de verschillende betrokken overheden (Rijk, provincies en gemeenten). Beide vormen van beleid zijn een belangrijke sturende factor voor de ontwikkelingsperspectieven van bedrijven. Door de ondernemers die betrokken waren bij dit onderzoek werd aangegeven dat de overheid het drielagenmodel vooral moet faciliteren in de sfeer van de ruimtelijke ordening. In veel gebieden is deze volgens hen veel te star gereguleerd waardoor ondernemers tegen knelpunten aan lopen.

In die zin zou er ook over nagedacht kunnen worden over het koppelen van het RO-beleid in ons land aan de drie lagen of de vier groepen uit het model. De verschillende betrokken overheden overheid zouden in dat kader hun milieu- en RO-beleid specifiekere toe moeten

spitsen op de kenmerken van de verschillende gebieden dan wel groepen ondernemers die in het model onderscheiden worden. In die zin zou ook de landinrichting in ons land specifiekere toespitsing kunnen worden op de gebiedsindeling uit het drielagenmodel.

Een ander knelpunt voor de implementatie van het drielagenmodel is de onduidelijkheid over welke overheid het nu precies voor het zeggen heeft in het gebiedsgerichte beleid. Als de provincies, conform de nieuwe *Nota Ruimte*, een meer centrale rol krijgen in het gebiedsgerichte beleid, zouden ze in feite ook de gebieden met natuurlijke handicaps aan moeten wijzen en een bestuursakkoord met de Rijksoverheid af moeten sluiten over het uitvoeren van het beleid voor die gebieden.

De Agenda Vitaal Platteland voorziet ook wel in het uitvoeren van deze actie, maar daarmee is nog niet gezegd dat de provincies die gebieden zelf aan mogen wijzen en ook daadwerkelijk de ruimte krijgen om het beleid voor die gebieden flexibel in te vullen.

Een volgend knelpunt vanuit het nationale beleid voor de invoering van het drielagenmodel is dat de vergoeding voor groene diensten vooralsnog tegen de Brusselse staatssteuntoets aanloopt. Voor die problematiek dient eerst een oplossing gevonden te worden, alvorens het drielagenmodel geïmplementeerd kan worden.

Tenslotte is het van belang dat de rijksoverheid met boeren in gebieden met natuurlijke handicaps ook langjarige contracten voor hectaretoeslagen afsluit. Evenals bij groene diensten is het van belang dat boeren over langere tijd zekerheid krijgen over de bedragen waarop zij kunnen rekenen.

## 5.5 Conclusies

Voor wat betreft het EU-beleid is het niet ondenkbaar dat de inkomenstoelagen uit de eerste pijler op termijn verdwijnen. Dat betekent echter niet dat er dan geen GLB-beleidsinstrumenten meer zijn voor bedrijven die voedsel produceren in gebieden zonder natuurlijke handicaps. Er blijft dan nog steeds een groot aantal instrumenten uit de tweede pijler voor deze bedrijven beschikbaar. Zaak is om deze instrumenten gericht in te zetten bij de implementatie van het drielagen- of viergroepenmodel.

De organisatie en de beloning van collectieve groene diensten wordt bij een eventuele implementatie van het drielagenmodel van eminent belang. Behalve door middel van cofinanciering uit Brussel kan de Nederlandse overheid er ook voor kiezen om de beloning voor groene diensten geheel uit nationale middelen te financieren. Daarbij moet dan wel voldaan worden aan de Brusselse staatssteuntoets.

Het is van belang dat de overheid ook andere vormen van nationaal beleid zoveel mogelijk afstemt op de implementatie van het drielagenmodel. Zo wordt het perspectief van de grondgebonden landbouwbedrijven in ons land voor een groot deel bepaald door het vigerende en toekomstige milieu- en RO-beleid. Beide vormen een belangrijke sturende factor voor de ontwikkelingsperspectieven van bedrijven. Het drielagenmodel zou dan ook een duidelijke vertaling moeten krijgen in het RO- en milieubeleid van de verschillende overheden in ons land (Rijk, provincie, gemeente).

Dat geldt ook voor de toekomstige invulling van het gebiedsgerichte beleid in ons land en de steun die volgens Brussel aan de verschillende groepen van bedrijven gegeven mag worden. Ook op die vlakken moeten nog de nodige stappen genomen worden, voordat het

drielagenmodel op een goede manier in ons land geïmplementeerd kan worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanwijzen van nationale landschappen als gebieden met natuurlijke handicaps en het mogelijk maken van collectieve beloningen voor agrarische natuurverenigingen.

## 6. Bewegen boeren tussen de lagen?

### 6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 zijn we al even kort ingegaan op de motieven van ondernemers om wel of geen verbredingsactiviteiten aan te bieden en op de vraag welke factoren een rol spelen bij het eventueel verschuiven van ondernemers tussen de drie lagen dan wel de vier groepen die we onderscheiden hebben. In dit hoofdstuk gaan we daar nog wat dieper op in. Daartoe gaan we in eerste instantie in op het belang van het onderscheiden van verschillende bedrijfsstijlen en de invloed daarvan op de keuzes die een boer maakt. Vervolgens gaan we nader in op de vraag waarom boeren verbredingsactiviteiten aanbieden en welke randvoorwaarden daarvoor dan gelden. We maken tenslotte ook een korte toekomstverkenning door in te gaan op de gevolgen van de GLB-hervorming van 2003 voor het aanbod van verbredingsactiviteiten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

### 6.2 Bedrijfsstijlen

Een belangrijke vraag in het kader van dit onderzoek is of boeren vast zitten in één van de vier onderscheiden groepen of dat ze zich gemakkelijk bewegen tussen de groepen. Om die vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om inzicht te hebben in de motieven van boeren om in bepaalde groepen te boeren dan wel te bewegen tussen verschillende groepen. Daarbij gaat het enerzijds om de motieven van ondernemers die 'vast' zitten in groep 1 (boeren die voedsel produceren in gebieden zonder natuurlijke handicaps), groep 2 (boeren die voedsel produceren in gebieden met natuurlijke handicaps) of groep 3/4 (boeren die voedsel en verbredingsactiviteiten aanbieden in gebieden zonder en met natuurlijke handicaps). Anderzijds gaat het om de motieven van bewegende ondernemers, zoals van boeren uit groep 1 die opschuiven naar groep 3, en boeren in groep 2 die zich mede gaan toeleggen op het aanbieden van verbredingsactiviteiten (verschuiving naar groep 4) of verhuizen naar een gebied zonder natuurlijke handicaps (verschuiving naar groep 1 en/of 3).

#### *Bedrijfsstijl bepaalt positie in één van de vier groepen*

De keuze van ondernemers voor één van de vier groepen uit het viergroepenmodel is in feite een kwestie van bedrijfsstijl. Een bedrijfsstijl bestaat uit drie nauw met elkaar samenhangende niveaus (Hebinck en Van der Ploeg, 1997; geciteerd in Van der Ploeg, 2001):

- een geheel aan gedeelde opvattingen over hoe te boeren;
- een daarop geënte specifieke landbouwpraktijk;
- een specifieke ordening van de interrelatie tussen het boerenbedrijf, markten, technologie en instituties.



In het kader van het viergroepenmodel is vooral de vraag van belang of ondernemers een bedrijfsstijl kiezen waarin wel of geen verbredingsactiviteiten passen. Van den Ham en Ypma (2000) onderscheiden met betrekking tot het wel of niet aanbieden van verbredingsactiviteiten in de melkveehouderij drie bedrijfsstijlen:

1. *De groeier*

In deze bedrijfsstijl kiest een ondernemer voor het vergroten van de bedrijfsomvang, het verzorgen van veel dieren per persoon, en voor een hoge arbeidsproductiviteit. Het verzorgen van natuur, het belang van een eenvoudige bedrijfsvoering en het hebben van lage schulden staan laag bij deze ondernemers genoteerd.

2. *De hoogproducent*

In deze bedrijfsstijl probeert de ondernemer een goed bedrijfsresultaat te realiseren door een hoge melkproductie per koe en een hoge gewasopbrengst per hectare. Het vergroten van de bedrijfsomvang en het verwerven van inkomen buiten de landbouw hebben geen hoge prioriteit; het laag houden van de schulden wel.

3. *De inkomensverbreder*

In deze bedrijfsstijl richt de ondernemer zich op het verwerven van meer inkomen buiten de landbouw en het laag houden van de schulden. Een eenvoudige bedrijfsvoering wordt hoger aangeslagen dan bij de groeier. Het verzorgen van veel dieren per persoon en het vergroten van de bedrijfsomvang acht de inkomensverbreder van veel minder belang dan de groeier.

Wanneer we deze bedrijfsstijlen vertalen naar het viergroepenmodel vallen ondernemers in groep 1 en 2 in principe te typeren als 'groeier' en ondernemers in groep 3 en 4 als 'inkomensverbreder'. Ondernemers die als 'hoogproducent' te omschrijven zijn, vormen een flexibele groep: zij kunnen in alle vier groepen voorkomen. Voor zover zij in groep 1 en 2 zitten, zijn zij het potentieel van ondernemers in deze groepen die eventueel verbredingsactiviteiten aan zouden kunnen bieden, en op die manier verschuiven naar groep 3 en 4. In de praktijk zal het natuurlijk zo zijn dat bedrijfsstijlen en groepen door elkaar heen lopen.

Daarbij blijft er één bewegingsrichting in het viergroepenmodel buiten beschouwing, namelijk de vraag of boeren van groep 2 of opschuiven naar groep 1. Deze beweging werd door deskundigen en ondernemers die betrokken waren bij dit onderzoek als onwaarschijnlijk betiteld vanwege de hoge kosten die gepaard gaan met fysieke verplaatsing. Daarbij werd wel aangetekend worden dat ondernemers via kennis, kavelruil en andere structuurmaatregelen eventueel wel geholpen kunnen worden om ook in laag 2 gebieden voor de (wereld-)markt te produceren

De meeste ondernemers uit groep 2 kiezen ervoor om in groep 2 te blijven boeren omdat hun wortels in de streek liggen, maar ze moeten er wel een boterham kunnen verdienen. Als het economisch niet meer rendabel is om te blijven boeren in groep 2, kan verplaatsing van het bedrijf naar een gebied zonder natuurlijke handicaps een van de opties zijn, maar daar zijn dus wel veel kosten aan verbonden. Deze optie is met name aantrekkelijk voor boeren die in het kader van herinrichtingprojecten worden 'uitgekocht' door de overheid.

### 6.3 Collectieve groene diensten

In deze paragraaf richten we ons op de vraag waarom boeren collectieve groene diensten aanbieden en hoe dat aanbod gestimuleerd kan worden. Daarbij beperken we ons tot agrarisch natuur-, landschaps- en waterbeheer, dat wil zeggen tot de collectieve groene diensten, waarvan het doorberekenen van de kosten van de diensten naar de individuele gebruiker moeilijk is. Omdat de markt in dit geval faalt als mechanisme om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, komt er geen prijs tot stand. De overheid kan in dit geval een belangrijke rol vervullen door als vrager van de groene dienst op te treden en dus ook als betaler ervan.

Er zijn verschillende mechanismen denkbaar om vraag, aanbod en financiering van groene diensten aan elkaar te koppelen, zoals een veiling, een beurs, regionale fondsvorming etc (zie Terwan et al., 2003). Op die mechanismen wordt hier echter niet verder ingegaan; we beperken ons tot het aanbod van groene diensten en de beloning ervoor.

#### *Motieven om groene diensten aan te bieden*

Het aanbieden van groene diensten betekent dat een ondernemer daarvoor vooral de productiefactor grond inzet en in mindere mate de productiefactoren arbeid en kapitaal (zie figuur 6.1).

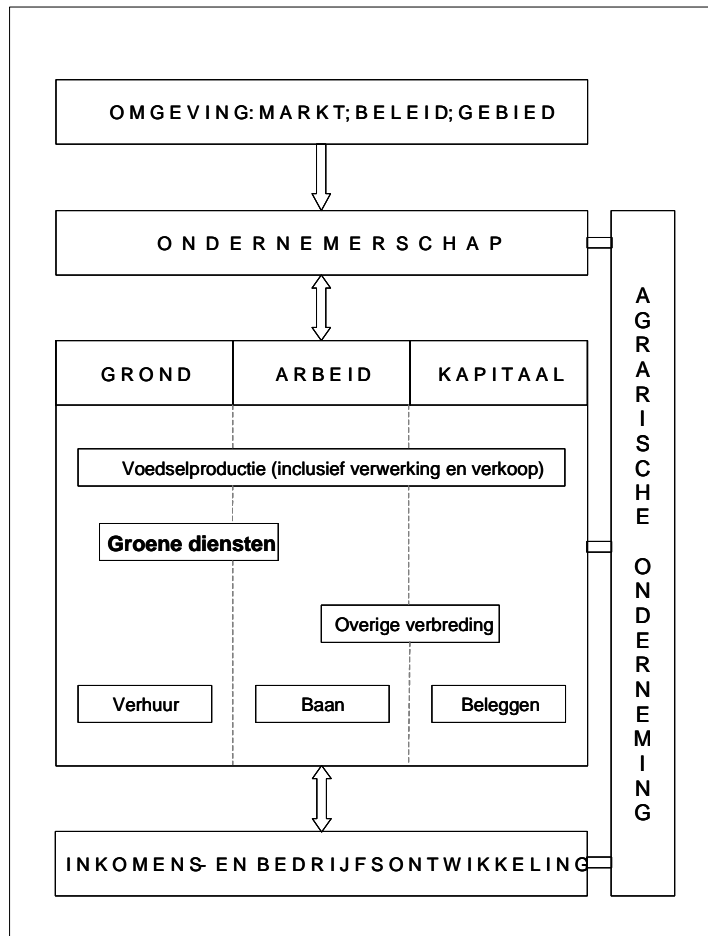
Ondernemers bieden groene diensten aan als ze een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de volgende basisdoelstellingen (Van den Ham en Ypma, 2000):

- het zeker stellen van het inkomen;
- het garanderen van de continuïteit van het bedrijf;
- het behoud of verhogen van de arbeidssatisfactie;
- het realiseren van een duurzame bedrijfsvoering.

Naast deze bedrijfs- en ondernemersgerelateerde motieven zijn er ook motieven die met de aard van de regeling en uitvoering van de groene diensten te maken hebben (Leneman en Graveland, 2004). Het gaat daarbij onder meer om:

- de lengte van de overeenkomst;
- de hoogte van de vergoeding;
- de voorlichting over de regeling van de overheid;
- de veranderingen die de groene diensten voor het bedrijf betekenen.

Ondernemers die groene diensten aanbieden worden door Van den Ham en Ypma (2000) gekarakteriseerd als 'rationele verbreders': hoewel voedselproductie voor hen voorop staat, hebben ze ook oog voor de wensen die vanuit de samenleving op hen af komen. Door verweving van landbouw en natuur streven zij naar een 'licence to produce'. Rationele verbreders zijn vooral te vinden in gebieden waar functieveranderingen in de groene ruimte op de landbouw afkomen. Rationele verbreders beslissen in het algemeen op basis van economische criteria, maar houden het overheidsbeleid daarbij scherp in de gaten.



Figuur 6.1 Groene diensten binnen het agrarisch bedrijf  
Bron: Berkhout en Van Bruchem (2003).

### Motieven om geen groene diensten aan te bieden

Uit onderzoek naar de deelnamebereidheid van ondernemers om aan agrarisch natuurbeheer te doen, kwamen de volgende motieven naar voren om niet mee te doen aan agrarisch natuurbeheer (Leneman en Graveland, 2004):

- het draagt niet bij aan het toekomstperspectief van het bedrijf;
- het is niet inpasbaar qua arbeidssituatie op het bedrijf;
- de hoogte van de vergoeding is onvoldoende;
- de regelingen zijn te ingewikkeld.

De eerste twee motieven hangen samen met bedrijfsspecifieke aspecten en zijn moeilijk te beïnvloeden door de overheid. Dat geldt echter niet voor de laatste twee motieven: hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de groep van aanbieders van groene diensten kan worden vergroot door een hogere beloning voor groene diensten te geven en/of de regelingen rond groene diensten minder ingewikkeld te maken.

### *Welke bedrijven bieden groene diensten aan?*

Uit de enquête die Leneman en Graveland (2004) bij 59 bedrijven met agrarisch natuurbeheer hebben gedaan, komen de volgende kenmerken van die bedrijven naar voren. Enerzijds gaat het om wat grotere en extensievere bedrijven (met een gemiddelde oppervlakte per bedrijf van 49 ha) met een opvolger; anderzijds gaat het om wat kleinere bedrijven (met een gemiddelde oppervlakte per bedrijf van 26 ha) die in een afbouwfase verkeren.

### *Gebiedsgerichte samenwerking*

Het hebben van een sociaal netwerk om kennis, informatie en ervaringen uit te wisselen is voor ondernemers belangrijk. Aanbieders van groene diensten hechten veel waarde aan samenwerkingsverbanden met andere aanbieders, bijvoorbeeld in de vorm van agrarische natuurverenigingen en studieclubs (Van der Ham en Ypma, 2000). Dergelijke samenwerkingsverbanden vormen een belangrijke bron van technische know-how, ze organiseren cursussen, ze kunnen onderhandelingen voeren met de overheden, ze houden leden op de hoogte van maatschappelijke ontwikkelingen en ze faciliteren informele excursies bij collega's.

In zo'n - meestal - lokaal samenwerkingsverband ontstaat een grote schat van kennis over de gebiedsspecifieke omstandigheden. Verder kunnen de leden van zo'n samenwerkingsverband ook worden ingezet bij het monitoren van de situatie van het beheerde landschap: zo worden bijvoorbeeld boeren in de Friese Wouden ingezet bij het schouwen van de houtwallen.

### *Is het instandhouden van bedrijven met natuurlijke handicaps ook een groene dienst?*

Al eerder is naar voren gebracht dat het onderscheid tussen een bergboerenpremie en een beloning voor een collectieve groene dienst diffuus is. In de huidige situatie wordt politiek bepaald wat een natuurlijke handicap is. Het gaat dan met name om gebieden die binnen het huidige productiesysteem minder geschikt zijn voor landbouwproductie, maar waarvan overheid, politiek en maatschappij vinden dat het bestaande cultuurlandschap moet worden gehandhaafd.

Een productiesysteem is daarbij op te vatten als een interactie van de productiewijze en de eigenschappen van een gebied. Wijzigingen in productiesystemen kunnen door bijvoorbeeld technische veranderingen of gewijzigde marktomstandigheden ontstaan. Volgens de EU-bergboerenregeling kan aan boeren een compensatie worden gegeven om de landbouwproductie in gebieden met natuurlijke handicaps voort te zetten en daarmee handhaving van het bestaande cultuurlandschap veilig te stellen.

Het voortzetten van een landbouwbedrijf in een veenweidegebied kan op die manier ook als collectieve groene dienst worden gezien: waar het om gaat is het agrarisch cultuurlandschap in dat gebied in stand te houden. Vanwege de gebiedsspecifieke eigenschappen van natuurlijke handicaps in ons land valt het voor Nederland te overwegen om deze ook gebieds-specifiek te definiëren en te belonen.

## *Beloning voor collectieve groene diensten differentiëren?*

De beloning die de EU voor groene diensten voorschrijft is een vergoeding van gedeerde inkomsten en gemaakte kosten plus een bonus van 20%. Deze uniforme manier van belonen weerspiegelt de schaarsteverhouding van collectieve goederen niet. Mogelijk zijn er ook verschillen in risico's van en omschakelingskosten naar het aanbieden van verschillende diensten. Te overwegen valt om aan schaarse collectieve goederen, zoals het onderhouden van unieke landschapselementen, een hoger prijskaartje te hangen dan aan minder schaarse goederen.

### **6.4 Toekomstverkenning: GLB-hervorming en verbredingsactiviteiten**

Op melkveebedrijven in ons land was in 2002 de bijdrage van verbredingactiviteiten aan het gezinsinkomen uit het bedrijf naar schatting zo'n 3%, zowel op bedrijven in gebieden met als zonder natuurlijke handicaps (zie tabel 6.1). Door hun hoge aandeel in het grondgebruik vormen melkveebedrijven een belangrijke spil in het landschapsbeheer in gebieden met natuurlijke handicaps. De vraag is dan welk effect de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) op de keuzes van melkveehouders zal hebben.

*Tabel 6.1 Raming van het inkomenseffect van de GLB-hervorming voor melk, bij ongewijzigde bedrijfsopzet en kosten (bedragen x 1.000 euro per bedrijf)*

	Gebieden zonder natuurlijke handicaps		Gebieden met natuurlijke handicaps	
	geen v.a.	met v.a.	geen v.a.	met v.a.
2002				
Opbrengsten	198	215	185	202
w.o. melk en zuivel	156	167	152	164
Inkomenstoelagen	6	7	4	5
Verbredingsactiviteiten (v.a.)	-	1,4	-	1,7
Gezinsinkomen uit bedrijf	39	46	37	53
Aandeel toeslagen in gezinsinkomen (%)	17	15	11	9
Rentabiliteit (opbrengst per 100 euro kosten)	78	80	74	75
2007				
Opbrengsten	191	208	179	195
w.o. melk en zuivel	133	143	130	140
Inkomenstoelagen	23	25	20	22
Verbredingsactiviteiten (v.a.)	-	1,4	-	1,7
Gezinsinkomen uit bedrijf	32	40	30	46
Aandeel toeslagen in gezinsinkomen (%)	70	62	65	47
Rentabiliteit (opbrengst per 100 euro kosten)	76	78	72	72

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Informatienet.

## *Inkomenseffecten hervorming GLB*

De herziening van het zuivelbeleid van het GLB houdt in dat de prijzen voor boter en magere melkpoeder vanaf 1 juli 2004 in drie jaarlijkse stappen worden verlaagd. Dit leidt naar verwachting tot een daling van de melkprijs van 16% tussen 2002 en 2007. Deze daling zal maar deels wordt gecompenseerd door inkomensvoelers (De Bont et al., 2003). De zuivelhervorming zal de komende jaren naar schatting tot een inkomensdaling leiden van ongeveer 6 à 7.000 euro per bedrijf (zie tabel 6.1). Doordat de hervorming voor alle bedrijven - of ze nu wel of niet in een gebied met natuurlijke handicaps liggen - op dezelfde manier wordt uitgevoerd, worden melkveebedrijven naar rato van hun bedrijfsomvang door de hervorming getroffen. Vormden de inkomensvoelers in 2002 nog 10 tot 15% van het inkomen, in 2007 zal dat naar schatting zijn opgelopen tot 50 à 70%. Deze voelers vormen daarmee straks een substantieel onderdeel van het inkomen.

### *Toekomst zonder inkomensvoelers?*

In het drielagenmodel wordt met de gedachte gespeeld om op termijn de inkomensvoelers te laten verdwijnen. Vertaald naar het viergroepenmodel zou dat erop neerkomen dat de melkveebedrijven in groep 1 en 2 het zonder inkomensvoelers zouden moeten doen. Volgens inschattingen van het LEI maken inkomensvoelers in 2007 zo'n 70% van het gezinsinkomen uit bedrijf uit in bedrijven in groep 1 (zie tabel 6.1). Schrapen we die inkomensvoelers, dan resteert een gezinsinkomen van 9.000 euro. Het gemiddelde bedrijf waarbij we hier van uit gaan, zal hier niet van kunnen rondkomen, tenzij er aanvullend inkomen wordt behaald uit andere bronnen.

Volgens LEI-berekeningen leidt de zuivelhervorming van het GLB tot een daling van het gezinsinkomen uit het bedrijf van zo'n 6.000 euro op bedrijven die verbredingsactiviteiten aanbieden in gebieden zonder natuurlijke handicaps en zo'n 7.000 euro in gebieden met natuurlijke handicaps (tabel 6.1). De vraag is dan hoe dit inkomensverlies eventueel gecompenseerd zou kunnen worden. Modulatie van de eerste pijler van het GLB zou een mogelijkheid zijn, maar ook een zwaardere inzet op inkomsten uit verbredingsactiviteiten. Daarbij zou ook onderzocht kunnen of er private financieringsbronnen voor de beloning van collectieve groene diensten kunnen worden ingezet. Ook private verbredingsactiviteiten kunnen voor sommige ondernemers compensatie bieden voor het inkomensverlies als gevolg van het EU-landbouwbeleid.

## **6.5 Conclusies**

De indeling van ondernemers in een van de vier groepen uit het viergroepenmodel is in feite een kwestie van bedrijfsstijl. In het kader van het viergroepenmodel is vooral de vraag van belang of ondernemers een bedrijfsstijl kiezen waarin wel of geen verbredingsactiviteiten passen. Wanneer we mogelijke bedrijfsstijlen vertalen naar het viergroepenmodel vallen ondernemers in groep 1 en 2 in principe te typeren als 'groeier' en ondernemers in groep 3 en 4 als 'inkomensverbreder'. Daarbij moet uiteraard wel aangetekend worden dat bedrijfsstijlen en groepen ondernemers in de praktijk natuurlijk door elkaar lopen.

Ondernemers die streven naar een hoge opbrengst per eenheid product vormen een flexibele groep: zij kunnen in alle vier de groepen voorkomen. Voor zover zij in groep 1 en 2 zitten, zijn zij het potentieel van ondernemers in deze groepen die eventueel verbredingsactiviteiten aan zouden kunnen gaan bieden, en op die manier kunnen zij dan verschuiven naar groep 3 en 4. De overheid zou hen daarbij zoveel mogelijk kunnen faciliteren.

Ondernemers die collective groene diensten aanbieden doen worden veelal gekarakteriseerd als 'rationele verbreders': hoewel voedselproductie voor hen voorop staat, hebben ze ook oog voor de wensen die vanuit de samenleving op hen af komen. Door verweving van landbouw en natuur streven zij naar vergroting van hun licence to produce'. Rationele verbreders zijn vooral te vinden in gebieden waar functieveranderingen in de groene ruimte op de landbouw afkomen. Rationele verbreders beslissen in het algemeen op basis van economische criteria, maar houden het overheidsbeleid daarbij scherp in de gaten.

Volgens LEI-berekeningen leidt de zuivelhervorming van het GLB tot een daling van het gezinsinkomen uit het bedrijf van zo'n 6.000 euro op bedrijven die verbredingactiviteiten aanbieden in gebieden zonder natuurlijke handicaps en zo'n 7.000 euro in gebieden met natuurlijke handicaps (tabel 6.1). De vraag is dan hoe dit inkomensverlies eventueel gecompenseerd zou kunnen worden. Modulatie van de eerste pijler van het GLB zou een mogelijkheid zijn, maar ook een zwaardere inzet op inkomsten uit verbredingsactiviteiten. Daarbij zou ook onderzocht kunnen of er private financieringsbronnen voor de beloning van collectieve groene diensten kunnen worden ingezet. Ook private verbredingsactiviteiten kunnen voor sommige ondernemers compensatie bieden voor het inkomensverlies als gevolg van het EU-landbouwbeleid. Het is van belang van de Rijksoverheid hier bij de implementatie van het drielagenmodel rekening mee houdt.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende conclusies:

#### *Van drielagenmodel naar viergroepenmodel*

Het drielagenmodel maakt onderscheid naar:

1. ondernemers die voedsel produceren in gebieden zonder natuurlijke handicaps en die geen steun van de overheid nodig hebben;
2. ondernemers die voedsel produceren in gebieden met natuurlijke handicaps en die wel steun van de overheid nodig hebben;
3. ondernemers die verbredingsactiviteiten aanbieden.

Het drielagenmodel kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken, zoals vanuit het inkomen, het ondernemersperspectief, de rolopvatting van de overheid, als specificering van de drie assen van het EU-plattelandsbeleid, als toekomstverkenning en als classificatie van de productieomstandigheden. Aan elk van deze invalshoeken kleven de nodige haken en ogen doordat de drie lagen elkaar niet volledig uitsluiten: ondernemers die voedsel en verbredingsactiviteiten produceren behoren tot meerdere lagen. Om dergelijke complicaties te vermijden, hebben we het drielagenmodel geherformuleerd tot een viergroepenmodel (zie figuur 7.1).

<i>Bedrijven</i>	<i>Regio's</i>	
	<i>zonder natuurlijke handicaps</i>	<i>met natuurlijke handicaps</i>
Die voedsel produceren	Groep 1	Groep 2
Die voedsel en verbredings-activiteiten aanbieden	Groep 3	Groep 4

*Figuur 7.1 Schematische voorstelling van het viergroepenmodel*

#### *Aanwijzen van gebieden met natuurlijke handicaps*

Bij het selecteren van gebieden met natuurlijke handicaps is Nederland gebonden aan de Brusselse wetgeving. Volgens de bepalingen van de EU-Bergboerenregeling (onderdeel van de tweede pijler van het GLB) kan Nederland naar schatting 375.000 ha aanwijzen als gebied met een natuurlijke handicap. Dat komt ongeveer overeen met een zesde van het Nederlandse landbouwareaal. De gebieden met natuurlijke handicaps liggen vooral in het Groene Hart, Friesland, Overijssel, Noord-Holland en Zuid-Limburg.



### *Kwantificering van de bedrijven in het viergroepenmodel*

In deze studie hebben we ons beperkt tot de grondgebonden sectoren: akkerbouw, melkveehouderij, overige graasdieren en gecombineerde bedrijven. Deze bedrijven bewerken circa 95% van het landbouwareaal in Nederland. In 2003 ging het daarbij om in totaal om zo'n 63.500 bedrijven. De helft van deze bedrijven zit in groep 1, zo'n 10% in groep 2, 30% in groep 3 en 10% in groep 4. Daarmee valt 20% van de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps ('laag 2') en wordt op ongeveer 40% van de bedrijven enige vorm van verbredingsactiviteiten ('laag 3') aangeboden.

### *Bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps*

In de gebieden met natuurlijke handicaps komt slechts weinig akkerbouw voor, zowel in oppervlakte als in aantal bedrijven. In aantal bedrijven gemeten is de groep 'overige graasdierbedrijven' belangrijk, maar dat zijn veelal kleine afbouwende bedrijven, waardoor ze slechts een klein deel van het grondgebruik en van de productie beslaan. Deze bedrijven zijn overigens wel van belang in het kader van het landschapsbeheer en dienen dan ook wel degelijk beleidsmatig aandacht te krijgen in het kader van de implementatie van het drielagenmodel.

### *Karakteristieken bedrijven met groene diensten dan wel verbredingsactiviteiten*

In het algemeen zijn de bedrijven die voedsel verbredingsactiviteiten aanbieden wat groter in bedrijfsomvang (zowel wat hectares als nge's betreft) dan bedrijven die alleen voedsel produceren. Ook betreft het hier over het algemeen wat jongere ondernemers.

### *Bedrijfsresultaten*

Bedrijfsresultaten zijn in deze studie alleen berekend voor groepen melkveebedrijven. De inkomensverschillen tussen de vier groepen van bedrijven zijn niet groot en worden vooral bepaald door verschillen in bedrijfsomvang. Voor de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps geldt wel dat de inzet van eigen arbeid en kapitaal significant hoger is dan in de overige gebieden. Hierdoor is de rentabiliteit lager en de kostprijs van melk hoger.

### *Visies en meningen over het drielagenmodel*

Over het algemeen wordt door geraadpleegde onderzoekers, belanghebbenden en boeren het onderscheid in het drielagenmodel tussen productieomstandigheden en inkomensbronnen als een meerwaarde gezien, waar ook beleidsmatig het nodige mee gedaan kan en moet worden. Daarnaast biedt het drielagenmodel veel ruimte voor interpretatie. Veel actoren hebben dan ook de neiging het model naar de eigen doelstelling te interpreteren. Men ziet geen scherp onderscheid in karaktereigenschappen tussen de ondernemers in de verschillende lagen. Wel ziet men een belangrijke rol weggelegd voor verbredingsactiviteiten bij de invulling van het model. De rol van de overheid bij het aanbod en de organisatie van verbredingsactiviteiten moet met name faciliterend zijn. Daarbij gaat het dan om het faciliteren van verbredingsactiviteiten

met beleid (bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening), financiële ondersteuning en vereenvoudiging van wet- en regelgeving.

#### *Beleidsinstrumentarium voor de vier groepen van bedrijven*

Voor wat betreft het EU-beleid is het niet ondenkbaar dat de inkomenstoelagen uit de eerste pijler op termijn verdwijnen. Dat betekent echter niet dat er dan geen GLB-beleidsinstrumenten meer zijn voor bedrijven die voedsel produceren in gebieden zonder natuurlijke handicaps. Er blijft dan nog steeds een groot aantal instrumenten uit de tweede pijler voor deze bedrijven beschikbaar. Zaak is om deze instrumenten gericht in te zetten bij de implementatie van het drielagen- of viergroepenmodel.

Daarnaast is het van belang dat de verschillende overheden in ons land andere vormen van nationaal beleid zoveel mogelijk afstemmen op de implementatie van het drielagenmodel. Zo wordt het perspectief van de grondgebonden landbouwbedrijven in ons land voor een groot deel bepaald door het vigerende en toekomstige milieu- en RO-beleid. Beide vormen van beleid vormen een belangrijke sturende factor voor de ontwikkelingsperspectieven van bedrijven. Het drielagenmodel zou dan ook een duidelijke vertaling moeten krijgen in het RO- en milieubeleid van de verschillende overheden in ons land (Rijk, provincie, gemeente).

Dat geldt ook voor de toekomstige invulling van het gebiedsgerichte beleid in ons land en de steun die volgens Brussel aan de verschillende groepen van bedrijven gegeven mag worden. Ook op die vlakken moeten nog de nodige stappen genomen worden, voordat het drielagenmodel op een goede manier in ons land geïmplementeerd kan worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanwijzen van nationale landschappen als gebieden met natuurlijke handicaps en het mogelijk maken van collectieve beloningen voor agrarische natuurverenigingen.

#### *Bedrijfsstijl bepaalt positie ondernemers in één van de vier groepen*

De positie van een ondernemer in één van de groepen in het viergroepenmodel hangt vooral samen met zijn bedrijfsstijl. Ondernemers die kunnen worden getypeerd als 'groeier' zitten naar alle waarschijnlijkheid in groep 1 en 2, terwijl ondernemers die qua bedrijfsstijl onder de noemer 'inkomensverbreder' vallen, vermoedelijk in groep 3 en 4 zitten. Ondernemers die kunnen worden gekenschetst als 'hoogproducent' (dat wil zeggen streven naar een zo hoog mogelijke productie per eenheid product) zijn de potentiële verschuivers van groep 1 en 2 naar groep 3 en 4. Hierbij moet overigens wel aangetekend worden dat bedrijfsstijlen en groepen ondernemers in de praktijk door elkaar heen lopen.

#### *Motieven van ondernemers om verbredingsactiviteiten aan te bieden*

Motieven van ondernemers om verbredingsactiviteiten aan te bieden hebben enerzijds te maken met bedrijfs- en ondernemersgerelateerde factoren zoals inkomen, bedrijfscontinuïteit, arbeidssatisfactie en duurzame bedrijfsvoering, en anderzijds met aan de regelingen gerelateerde factoren zoals de lengte van de overeenkomst, de vergoeding en de voorlichting over de regeling.

Motieven om geen verbredingsactiviteiten aan te bieden vloeien voort uit de slechte in-pasbaarheid van verbredingsactiviteiten in de arbeidssituatie of in het toekomstperspectief van het bedrijf, de ingewikkeldheid van de regelingen of een onvoldoende beloning. Deze twee laatste belemmeringen kan de overheid wegnemen door de regelingen rond verbredingsactiviteiten minder ingewikkeld te maken en de beloning voor collectieve groene diensten te verhogen.

### *Gevolgen zuivelhervorming EU*

Volgens LEI-berekeningen leidt de zuivelhervorming van het GLB tot een daling van het gezinsinkomen uit het bedrijf van zo'n 6.000 euro op bedrijven die verbredingsactiviteiten aanbieden in gebieden zonder natuurlijke handicaps en zo'n 7000 euro in gebieden met natuurlijke handicaps. De vraag is dan hoe dit inkomensverlies eventueel gecompenseerd zou kunnen worden. Modulatie van de eerste pijler van het GLB zou een mogelijkheid zijn, maar ook een zwaardere inzet op inkomsten uit verbredingsactiviteiten. Daarbij zou ook onderzocht kunnen worden of er private financieringsbronnen voor de beloning van collectieve groene diensten kunnen worden ingezet. Ook private verbredingsactiviteiten kunnen voor sommige ondernemers compensatie bieden voor het inkomensverlies als gevolg van het EU-landbouwbeleid. Het is van belang van de Rijksoverheid hier bij de implementatie van het drielagenmodel rekening mee houdt.

### *Vraag en aanbod verbredingsactiviteiten bij elkaar brengen*

Regionaal wordt het steeds belangrijker om vraag, aanbod en financiering van verbredingsactiviteiten aan elkaar te koppelen. Dat kan bijvoorbeeld via een veiling, een beurs of regionale fondsvorming. De vraag vanuit overheid en samenleving naar verbredingsactiviteiten kan op die manier samengebracht worden met het aanbod van ondernemers op dat gebied. Langs deze weg kan de implementatie van het drielagenmodel een forse stimulans krijgen.

## **7.2 Aanbevelingen**

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen.

### *Van een drielagen- naar een viergroepenmodel*

Het is zinvol om het drielagenmodel te herformuleren tot een viergroepenmodel. Dit biedt een beter handvat voor vertaling van het model naar beleid en praktijk.

### *Keuze voor gebieden met natuurlijke handicaps*

Het is van belang dat het Ministerie van LNV, in samenwerking met de provincies en gemeenten, zo spoedig mogelijk de gebieden met natuurlijke handicaps in Nederland aanwijst en begrenst. Daarmee wordt voor de lange termijn duidelijkheid (ook planologisch) geboden aan de betrokken ondernemers. Vanwege de gebiedsspecifieke eigenschappen van natuurlijke

handicaps valt ook te overwegen om deze handicaps gebiedsspecifiek te definiëren en te belonen.

#### *Aansluiting van het drielagenmodel bij het gebiedsgerichte beleid*

Het Ministerie van LNV zou in het kader van de implementatie van het drielagenmodel kunnen streven naar één soort van gebiedsgericht beleid in ons land, dat ook beleidsmatig op een gecoördineerde en inzichtelijke manier ondersteund wordt.

Zo is er in Nederland al een vorm van gebiedsgericht beleid, wat naadloos aan zou kunnen sluiten bij het drielagenmodel. Dat is het beleid ten aanzien van de nationale landschappen. Het zou goed zijn als de Rijksoverheid hier bij de implementatie van het drielagenmodel rekening mee houdt, bijvoorbeeld door de huidige nationale landschappen ook aan te wijzen als gebieden met natuurlijke handicaps.

#### *Aansluiting van het drielagenmodel bij milieu- en RO-beleid*

Het is van belang dat het drielagenmodel een goede vertaling krijgt in het milieu- en RO-beleid in ons land. De overheid zou bij de implementatie van het drielagenmodel in het landelijk gebied minder star om moeten gaan met die vormen van beleid. Als zij in het kader van het drielagenmodel gebieden met natuurlijke handicaps aanwijst, dan moet zij met de provincies een bestuursakkoord afsluiten over het uitvoeren van het beleid voor die gebieden. Vervolgens moeten de provincies dan ook de ruimte krijgen om het milieu- en RO-beleid voor die gebieden flexibel in te vullen.

#### *Vergoeding voor collectieve groene diensten*

Collectieve groene diensten maken een essentieel onderdeel uit van het drielagenmodel. Echter, een vergoeding voor die diensten loopt vooralsnog op een aantal punten (onder andere beloningsgrondslag en collectieve vergoedingen) tegen Brusselse wetgeving inzake staatssteun aan. Voor die problematiek dient eerst een oplossing gevonden te worden, alvorens het drielagenmodel in de praktijk geïmplementeerd kan worden.

#### *Beloning voor collectieve groene diensten differentiëren?*

De beloning die de EU voor collectieve groene diensten voorschrijft is een vergoeding van gedeerde inkomsten en gemaakte kosten plus een bonus van 20%. Deze uniforme manier van belonen weerspiegelt de schaarsteverhouding van collectieve goederen niet. Te overwegen valt om aan schaarse collectieve goederen, zoals het onderhouden van unieke landschapselementen, een hoger prijskaartje te hangen dan aan minder schaarse goederen.

#### *Over de rol van de overheid bij private verbredingsactiviteiten*

De rol van de overheid bij het aanbod en de organisatie van private verbredingsactiviteiten moet met name faciliterend zijn. Daarbij gaat het dan met name om het faciliteren van die activiteiten met beleid (bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening), financiële

ondersteuning en het vereenvoudigen van wet- en regelgeving. De overheid moet hierbij vooral ruimte laten voor marktwerking en voor creativiteit en ondernemerschap.

*Bedrijfsstijl bepaalt positie ondernemers in één van de vier groepen*

Het is zinvol om meer onderzoek te doen naar de wijze waarop de bedrijfsstijl van een ondernemer invloed heeft op zijn of haar indeling in een van de vier groepen. Een dergelijk onderzoek kan ook meer handvaten opleveren voor de implementatie van het drielagenmodel in beleid en praktijk.



## Literatuur

Berkhout, P. en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht 2003*. Periodiek Rapport 03.01. LEI, Den Haag, 2003.

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003, Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.15, LEI, Den Haag, 2003.

Dwyer, J., D. Baldock, G. Beaufoy, H. Bennett, P. Lowe en N. Ward, *Europe's rural futures; The nature of rural development II*. Brussel, WWF/LUPG, 2002.

Europese Commissie (EC), *Reform of the CAP: Rural development*. Brussel, DG VI, Fact Sheet, 1999.

EC, *Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006*. Brussel, DG for Agriculture, Fact Sheet, 2003a.

EC, *Rural development in the European Union*. Brussel, DG for Agriculture, Fact Sheet, 2003b.

EC, *Extended impact assessment rural development policy post 2006*. Brussel, DG for Agriculture, 2004.

Eurostat, 2004, [http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/environmental\\_indicators](http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/environmental_indicators)

Esch, J. van, N. Hazendonk, H. van den Ancker en B. Looise, *Natuurlijke handicaps in gebieden waar landbouw gewenst is; Schetsen van de 'tweede laag' locaties Ede*. Rapport EC-LNV nr 2003/237, 2003.

Everdingen, W.H. van en J.H. Jager, *Inkomenspositie van melkveebedrijven op veengrond; een vergelijking van groepen bedrijven*. Rapport 2.01.03. LEI, Den Haag, 2001.

Ham, A. van den en M.E. Ypma, *Verbreiding op landbouwbedrijven; Met visie en creatieve vasthoudendheid naar succes*. Rapport 7.00.02. LEI, Den Haag, 2000.

Hebinck, P. en J.D. van der Ploeg, 'Dynamics of production: an analysis of micro-economic linkages'; In: H. de Haan en N. Long (red.), *Images and realities of rural life*. Assen, Van Gorcum, 1997.

LEI/CBS, *Land- en tuinbouwcijfers 2003*. Den Haag, 2003.

Leneman, H. en C. Graveland, *Deelnamebereidheid en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer*. Rapport 7.04.06. LEI, Den Haag, 2004.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (MLNV), *Vitaal en Samen*. LNV-Beleidsprogramma 2004-2007; Den Haag, 2003.

MLNV, *Begrenzing probleemgebieden*. Den Haag, Brief van Minister Veerman aan het College van Gedeputeerde Staten van de 12 Provincies, 13 februari, 2004a.

MLNV, *Begrenzing probleemgebieden*. Den Haag, Brief van Minister Veerman aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 juli, 2004b.

Ploeg, B. van der, *Het Weigevoel in het Groene Hart van de Randstad*. Wageningen, 2001.

Poppe, K.J., *Het Bedrijven-Informatienet van A tot Z*. Rapport 1.03.06, LEI, Den Haag, 2004.

Terluin, I.J. en G.S. Venema, *Towards regional differentiation of rural development policy in the EU*. Rapport 6.03.01. LEI, Den Haag, 2003.

Terwan, P., A. Guldmond, E.M. Hees, W.J. van der Weijden en L. de Savornin Lohman, *Betaling van groene plattelandsdiensten; Inventarisatie en beoordeling van mogelijkheden*. Den Haag, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2003.

Zsilinsky, G., *Less-favoured Areas in the European Union; Comparative analysis*. Utrecht, Regiebureau POP, 2003.



## Bijlage 1      Geïnterviewden en deelnemers aan de workshop

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Henk Oostindië, Leerstoelgroep RURALE Sociologie, Wageningen UR
- Ina Horlings, Telos, Brabants Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken
- Willem-Henk Streekstra, LTO Nederland
- Barto Piersma en Koos van Wissen, Directie Landbouw, Ministerie van LNV
- Dirk Strijker, Rijksuniversiteit Groningen
- Arjan Berkhuisen, Stichting Natuur en Milieu.

De volgende personen namen deel aan de workshop die op 18 juni 2004 in het kader van het onderzoek gehouden werd:

- Jos de Kleijne, melkveehouder te Landhorst (Noord-Brabant)
- Bert de Groot, melkveehouder te Kamerik (Utrecht)
- Bert Vollering, melkveehouder te Waarder (Zuid-Holland)
- Foppe Nijboer, melkveehouder te Boelenslaan (Friesland)
- Arent Klimp, akkerbouwer te Hellum (Groningen)
- Jos Steenhuis, akkerbouwer te Barger-Compascuum (Drenthe)
- Marinus de Vries, melkveehouder te Stolwijk (Zuid-Holland)
- Jan Kuks, melkveehouder te Nutter (Overijssel)
- Jan Huijgen, zoogkoeienhouder te Bunschoten (Utrecht)
- Jan van Esch, EC-LNV
- Jacob Dogterom, DLV
- Frank Verhoeven, Leerstoelgroep RURALE Sociologie, Wageningen UR
- Pieter de Wolf, PPO, Wageningen UR
- Bram Streefland, Directie Regionale Zaken, Ministerie van LNV
- Ida Terluin, LEI, Wageningen UR
- Theo Vogelzang, LEI, Wageningen UR
- Floor Geerling-Eiff, LEI, Wageningen UR
- Martien van Bavel, LEI, Wageningen UR

## Bijlage 2 Tabellen

Tabel B2.1 Specificatie van gegevens, alle bedrijven, 2003

	Geselecteerde bedrijven						
	totaal	geen natuurlijke handicaps			gebieden met natuurlijke handicaps		
		totaal	verbredingsactiviteiten		totaal	verbredingsactiviteiten	
	1	2	nee 3	ja 4	5	nee 6	ja 7
Aantal bedrijven, totaal	63.590	50.010	31.050	18.960	13.580	7.280	6.300
Oppervlakte cultuurgrond	1.785.630	1.412.900	741.570	671.330	372.730	165.550	207.180
w.v. akkerbouw (ex voedergewas)	556.600	520.540	255.970	264.570	36.060	13.920	22.140
grasland en voedergewassen	1.186.370	852.040	466.400	385.640	334.330	150.790	183.540
Productie (nge)	3.884.850	3.059.790	1.647.220	1.412.570	825.060	373.350	451.710
Gemiddelde oppervlakte/bedrijf	28	28	24	35	27	23	33
Bedrijfsomvang (nge)	61	61	53	75	61	51	72
Intensiteit grondgebruik (nge/ha)	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2
<i>Verdeling bedrijven naar omvang (nge)</i>							
3-40 nge	30.810	24.580	17.300	7.280	6.230	4.020	2.210
40 - 80 nge	13.120	10.080	5.680	4.400	3.040	1.420	1.620
80 120 nge	11.010	8.370	4.490	3.880	2.640	1.120	1.520
> 120 nge	8.650	6.970	3.570	3.400	1.680	730	950
<i>Verdeling oppervlakte naar omvang (nge)</i>							
3-40 nge	308.760	245.260	157.690	87.570	63.500	36.810	26.690
40 - 80 nge	385.140	298.860	160.910	137.950	86.280	38.010	48.270
80 120 nge	454.510	346.910	178.020	168.890	107.600	43.500	64.100
> 120 nge	637.230	521.880	244.960	276.920	115.350	47.230	68.120
<i>Verdeling bedrijven naar bedrijfstypen</i>							
Akkerbouw	12.620	11.750	6.940	4.810	870	450	420
Melkvee	22.860	16.100	9.260	6.840	6.760	3.150	3.610
Overige graasdieren	20.140	15.190	10.740	4.450	4.950	3.160	1.790
Combinaties	7.980	6.970	4.110	2.860	1.010	520	490
<i>Verdeling oppervlakte naar bedrijfstypen</i>							
Akkerbouw	474.020	447.210	225.870	221.340	26.810	11.060	15.750
Melkvee	862.480	603.120	322.470	280.650	259.360	110.790	148.570
Overige graasdieren	240.320	176.240	102.210	74.030	64.080	34.100	29.980
Overig	208.800	186.330	91.020	95.310	22.470	9.590	12.880
<i>Verdeling bedrijven naar leeftijd jongste ondernemer</i>							
Jonger dan 40	16.840	13.170	7.130	6.040	3.670	1.630	2.040
40 - 50 jaar	16.620	13.030	7.420	5.610	3.590	1.650	1.940
50 - 60 jaar	14.170	11.190	7.030	4.160	2.980	1.650	1.330
Ouder dan 60 jaar	14.690	11.530	8.830	2.700	3.160	2.240	920

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

Tabel B2.2 Kenmerken van de geselecteerde bedrijfstypen, 2003

	Geselecteerde bedrijven						
	totaal	geen natuurlijke handicaps			gebieden met natuurlijke handicaps		
		totaal	verbredingsactiviteiten		totaal	verbredingsactiviteiten	
	1	2	nee 3	ja 4	5	nee 6	ja 7
<i>Alle geselecteerde bedrijven</i>							
Aantal bedrijven, totaal	63.590	50.010	31.050	18.960	13.580	7.280	6.300
Oppervlakte cultuurgrond	1.785.630	1.412.900	741.570	671.330	372.730	165.550	207.180
w.v. akkerbouw (ex voedergewas)	556.600	520.540	255.970	264.570	36.060	13.920	22.140
grasland en voedergewassen	1.186.370	852.040	466.400	385.640	334.330	150.790	183.540
Productie (nge)	3.884.850	3.059.790	1.647.220	1.412.570	825.060	373.350	451.710
Gemiddelde oppervlakte/bedrijf	28	28	24	35	27	23	33
Bedrijfsomvang (nge)	61	61	53	75	61	51	72
Intensiteit grondgebruik (nge/ha)	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2
<i>Akkerbouwbedrijven</i>							
Aantal bedrijven	12.620	11.750	6.940	4.810	870	450	420
Idem in %	100	93	55	38	7	4	3
Oppervlakte per bedrijf	38	38	33	46	31	25	38
Bedrijfsomvang (nge)	53	54	45	67	39	29	49
Intensiteit (nge/ha)	1,42	1,43	1,39	1,46	1,25	1,17	1,31
<i>Melkveebedrijven</i>							
Aantal bedrijven	22.860	16.100	9.260	6.840	6.760	3.150	3.610
Idem in %	100	70	41	30	30	14	16
Oppervlakte per bedrijf	38	37	35	41	38	35	41
Bedrijfsomvang (nge)	94	95	91	101	92	86	97
Intensiteit (nge/ha)	2,50	2,55	2,62	2,46	2,40	2,45	2,36
Melkkoeien	61	61	58	65	61	57	65
<i>Overige graasdierbedrijven</i>							
Aantal bedrijven	20.140	15.190	10.740	4.450	4.950	3.160	1.790
Idem in %	100	75	53	22	25	16	9
Oppervlakte per bedrijf	12	12	10	17	13	11	17
Bedrijfsomvang (nge)	25	26	22	36	23	20	29
Intensiteit (nge/ha)	2,12	2,24	2,27	2,19	1,80	1,87	1,71
Melkkoeien	0,9	1,0	0,6	1,8	0,9	0,6	1,3
<i>Gecombineerde bedrijven</i>							
Aantal bedrijven	7.980	6.970	4.110	2.860	1.010	520	490
Idem in %	100	87	52	36	13	7	6
Oppervlakte per bedrijf	26	27	22	33	22	18	26
Bedrijfsomvang (nge)	68	71	62	83	53	48	59
Intensiteit (nge/ha)	2,61	2,64	2,81	2,48	2,40	2,59	2,25
Melkkoeien	7,6	7,8	7,2	8,6	6,3	6,1	6,6

Bron: CBS-Landbouwtelling.

Tabel B2.3 Specificatie van gegevens van melkveebedrijven, 2003

	Geselecteerde bedrijven						
	totaal	geen natuurlijke handicaps			gebieden met natuurlijke handicaps		
		totaal	groene diensten		totaal	groene diensten	
	1	2	nee 3	ja 4	5	nee 6	ja 7
Aantal bedrijven, totaal	22.860	16.100	9.260	6.840	6.760	3.150	3.610
Oppervlakte cultuurgrond	862.480	603.120	322.470	280.650	259.360	110.790	148.570
w.v. akkerbouw (ex voedergewas)	36.720	31.990	16.240	15.750	4.730	1.820	2.910
grasland en voedergewassen	823.460	569.130	305.130	264.000	254.330	108.890	145.440
Productie (nge)	2.157.600	1.534.970	844.610	690.360	622.630	271.960	350.670
Melkkoeien	1.394.600	981.140	538.920	442.220	413.460	180.290	233.170
Gemiddelde oppervlakte/bedrijf	38	37	35	41	38	35	41
Bedrijfsomvang (nge)	94	95	91	101	92	86	97
Intensiteit grondgebruik (nge/ha)	2,5	2,5	2,6	2,5	2,4	2,5	2,4
Melkkoeien/bedrijf	61,0	60,9	58,2	64,7	61,2	57,2	64,6
<i>Verdeling bedrijven naar omvang (nge)</i>							
3-40 nge	2.570	1.850	1.300	550	720	470	250
40 - 80 nge	7.040	4.740	2.820	1.920	2.300	1.100	1.200
80 120 nge	7.930	5.570	3.040	2.530	2.360	1.000	1.360
> 120 nge	5.330	3.930	2.100	1.830	1.400	590	810
<i>Verdeling oppervlakte naar omvang (nge)</i>							
3-40 nge	29.760	20.780	13.790	6.990	8.980	5.610	3.370
40 - 80 nge	187.180	124.590	71.340	53.250	62.590	28.670	33.920
80 120 nge	311.250	215.850	113.860	101.990	95.400	38.950	56.450
> 120 nge	334.310	241.900	123.480	118.420	92.410	37.570	54.840
<i>Verdeling bedrijven naar leeftijd jongste ondernemer</i>							
Jonger dan 40	9.040	6.450	3.490	2.960	2.590	1.090	1.500
40 - 50 jaar	7.270	5.070	2.850	2.220	2.200	960	1.240
50 - 60 jaar	4.360	3.020	1.830	1.190	1.340	670	670
Ouder dan 60 jaar	2.100	1.490	1.050	440	610	420	190

Bron: Landbouwtelling van het CBS; bewerking LEI.

## Bijlage 3 Begripsomschrijvingen

Onderstaand overzicht geeft een beschrijving van de in het rapport, met name hoofdstuk 3, gehanteerde begrippen. Voor een verdere specificatie zie Rapport 1.03.06 (Poppe, 2004) en de website van het LEI: [www.lei.wur.nl](http://www.lei.wur.nl).

### *Bedrijfswinst uit normale bedrijfsvoering*

De bedrijfswinst uit normale bedrijfsvoering wordt berekend door op de opbrengsten van het bedrijf de betaalde kosten en afschrijvingen in mindering te brengen. Het geeft een beeld van het gezinsinkomen dat vanuit de gewone bedrijfsvoering verdiend is.

### *Berekende kosten arbeid en vermogen*

Voor de ingezette arbeid van de ondernemer(s) en gezinsleden worden kosten op basis van CAO-uurlonen (inclusief werkgeverslasten) in rekening gebracht. Voor het vermogen wordt per bedrijf een vermogenskostenvoet (rentepercentage) berekend, gebaseerd op de werkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen en het rendement van staatsobligaties vermeerderd met een risico-opslag over het eigen vermogen. Deze vermogenskostenvoet wordt rechtstreeks toegepast op de gemiddelde balanswaarde van biologische en monetaire activa. Voor de andere activa (behalve grond) wordt deze vermogenskostenvoet gecorrigeerd met de inflatie. Voor grond wordt bovendien 2-procentpunten extra in mindering gebracht, wat overeen komt met het langjarige verschil tussen inflatie en grondprijsontwikkeling. Als minimumrentepercentage is 0,5% aangehouden.

### *Betaalde kosten en afschrijvingen*

Onder de betaalde kosten worden naast de kosten voor de in de productie aangewende goederen, bijvoorbeeld brandstof en veevoer, en diensten, bijvoorbeeld voor diergezondheid, ook de betaalde lonen, rente en pacht meegenomen.

Voorts worden afschrijvingen in rekening gebracht, evenwel niet op productierechten, zoals melkquota. Er wordt degressief afgeschreven van de nieuwwaarde, zodanig dat op de helft van de verwachte economische levensduur tweederde is afgeschreven.

### *Buitengewone baten en lasten*

Dit betreft onder meer de boekverschillen die gerealiseerd worden bij verkoop van activa, incidentele schade-uitkeringen en verrekening van terugontvangen of te betalen BTW. Deze post heeft per bedrijf per jaar een vrij incidenteel karakter en wordt daarom buiten het inkomen uit normale bedrijfsvoering gehouden.

### *Gezinsinkomen uit bedrijf*

Het gezinsinkomen uit bedrijf resulteert uit de bedrijfswinst uit normale bedrijfsvoering en de buitengewone baten en lasten. Het geeft weer welk bedrag op jaarbasis als inkomen voor het gezin resteert vanuit de bedrijfsactiviteiten.

### *Informatienet*

Het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet) is gebaseerd op een steekproef uit de land- en tuinbouwbedrijven in Nederland, die tot doel heeft een representatief beeld te geven van de bedrijfsuitkomsten en de financiële positie, evenals van de factoren die hierop van invloed zijn. Vertrekpunt voor de steekproef is de jaarlijkse CBS-Landbouwtelling. Vanaf 2001 is het waarnemingsveld van het Informatienet aangepast naar bedrijven met een omvang vanaf 16 tot 1.200 ege (Europese grootte-eenheden), zodat nu ongeveer 65.000 land- en tuinbouwbedrijven worden gerepresenteerd. De samenstelling van het Informatienet wordt behalve door het streven naar representativiteit van de Nederlandse land- en tuinbouw ook bepaald door de doelstelling zo betrouwbaar mogelijke gemiddelde uitkomsten te verkrijgen van groepen bedrijven, die zijn gevormd op basis van bedrijfsomvang en bedrijfstype. Daarom wordt gewerkt met een gestratificeerde steekproef.

### *Nederlandse grootte-eenheid (nge)*

De nge is een maatstaf voor de economische omvang van agrarische bedrijven. De nge is gebaseerd op de bruto standaardsaldi per diersoort en per hectare gewas. De bruto standaard saldi (bss) worden berekend door de opbrengsten met bepaalde bijbehorende specifieke kosten te verminderen. De bss wordt in het kader van de EU-typologie elke twee jaar herzien en is uitgedrukt in ecu/euro (lopende prijzen). Om praktische redenen wordt de bedrijfsomvang niet in bss uitgedrukt maar in nge. De nge wordt bij een herziening zodanig aangepast dat de gemiddelde reële ontwikkeling van het saldo van Nederlandse landbouwbedrijven wordt weergegeven. Een nge is in 2000 gesteld op een bruto standaard saldo van 1.375 euro. Enkele voorbeelden (basis: bss 2000): 1 ha wintertarwe = 0,81 nge, 1 ha suikerbieten = 1,72 nge, 1 melkkoe = 1,270 nge, 1 fokzeug = 0,247 nge, 1 ha ronde tomaten = 146,9 nge, 1 ha rozen = 254,9 nge.

### *Opbrengsten*

De opbrengsten betreffen de verkoop van gewassen, dieren en veehouderijproducten (melk, eieren en dergelijke) en de verandering van de balanswaarde van biologische activa (vee en voorraden producten per balansdatum). Bij dalende prijzen kan deze balanswaarde afnemen. Daarnaast worden ook de inkomsten uit toeslagen (EU-premies), werk voor derden en andere opbrengsten van het bedrijf meegerekend. Hierbij wordt uitgegaan van de werkelijke BTW situatie van het bedrijf.

### *Opbrengsten-kostenverhouding (rentabiliteit)*

Het totaal van de opbrengsten die per 100 euro kosten wordt gerealiseerd. De kosten zijn inclusief berekende kosten voor de inzet van gezinsarbeid en eigen vermogen. Wanneer de totale kosten niet volledig door de opbrengsten worden goed gemaakt resulteert een cijfer beneden 100. Zijn de opbrengsten hoger dan de kosten dan is de rentabiliteit meer dan 100.

### *Totale kosten*

De totale kosten van het bedrijf bestaan uit de betaalde kosten (exclusief betaalde rente), afschrijvingen en de berekende kosten voor eigen arbeid en totaal vermogen. Een beloning voor bedrijfsleiding is niet in de kosten opgenomen.