

# **Waar in het bronsgroen eikenhout...**

## **(On)mogelijkheden van vermarkting van de omgeving**

Drs. Marlies E. Ypma  
Drs. Ton F. van Gaasbeek

Projectnummer 63520

November 2001

Rapport 7.01.05

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

Waar in het bronsgroen eikenhout...;  
(On)mogelijkheden van vermarkting van de omgeving  
Ypma, M.E. en A.F. van Gaasbeek  
Den Haag, LEI, 2001  
Rapport 7.01.05; ISBN 90-5242-683-x; Prijs f 34,- (inclusief 6% BTW)  
91 p., fig., tab.

In dit onderzoek zijn de veronderstellingen en beelden over het Bedrijfsomgevingscertificaat van de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (LLTB) verkend aan de hand van documentstudie en interviews met agrariërs en stakeholders. De veronderstelde mogelijkheden zijn geanalyseerd en getoetst aan de hand van literatuurstudie over maatschappelijk verantwoord ondernemen, imago management, ruimtelijke kwaliteit en certificatie in publieke en private contexten. De doelstelling van dit onderzoek is om een reflectie te verschaffen op de idee-ontwikkeling rondom het Bedrijfsomgevingscertificaat en om perspectiefrijke stappen aan te geven voor het vervolgtraject.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

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

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

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

© LEI, 2001

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 gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling van het onderzoek	11
1.3 Afbakening	13
<b>2. Aanpak</b>	14
2.1 Conceptueel kader	14
2.2 Onderzoeksstrategie	16
2.3 Methoden van gegevensverzameling	16
2.4 Weergave van de resultaten	17
<b>3. Probleemanalyse</b>	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Verschillende probleemdefinities	18
3.3 Abstractieniveau van de centrale begrippen	21
3.4 Verschillende gebruikers van het BOC	21
3.5 Aansluiting bij/afweging tussen instrumenten	23
3.6 Organisatorische consequenties	24
3.7 Conclusies	24
<b>4. Concretisering van 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'</b>	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Maatschappelijk verantwoord ondernemen	27
4.3 <i>Licence to produce</i> volgens LLTB	29
4.4 Beelden van de <i>licence to use land</i> bij agrarische ondernemers	30
4.5 Beelden van de <i>licence to use land</i> bij stakeholders	32
4.6 Functies van BOC voor maatschappelijke verantwoording	32
4.7 Imagomanagement	34
4.8 Conclusies	36
<b>5. Concretisering van ruimtelijke kwaliteit</b>	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Conceptueel kader voor ruimtelijke kwaliteit	38
5.3 Ruimtelijke kwaliteit volgens agrarische ondernemers	41

	Blz.
5.4 Ruimtelijke kwaliteit volgens stakeholders	42
5.5 Conclusies	44
<b>6. Bedrijfsomgevingscertificaat en 'verwaarding' in het publiek-maatschappelijke domein</b>	<b>46</b>
6.1 Inleiding	46
6.2 Denklijnen voor het onderscheid tussen publieke en private verantwoordelijkheden	46
6.3 Beschrijving van visies en ideeën van stakeholders	49
6.4 Beschrijving van visies en ideeën van agrarische ondernemers	52
6.5 BOC als certificatie-instrument	53
6.5.1 Certificatie van ruimtelijke kwaliteit: organisatorische kwesties	53
6.5.2 Certificatie in private context geplaatst	53
6.5.3 Certificatie in publieke context geplaatst	53
6.5.4 Verplichte certificering	54
6.5.5 Informatiewaarde van BOC ten behoeve van onderscheidend vermogen	55
6.6 Alternatieven voor certificatie	56
6.7 Conclusies	58
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>61</b>
<b>Literatuur</b>	<b>65</b>
<b>Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>69</b>
<b>Bijlagen</b>	
1. Bedrijfsomgevingscertificaat en de verwaarding in de productieketen	71
2. Ruimtelijke kwaliteit volgens agrarische ondernemers en stakeholders	77
3. Achtergrondinformatie over certificatie	82
4. Achtergrondinformatie over Contrat Territorial d'Exploitation (CTE)	86
5. Interview guides	92

## Woord vooraf

Met haar toekomstvisie Limburgs Land-goed (1999) heeft de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (LLTB) de handschoen opgepakt om als belangenorganisatie pro-actief in te spelen op de veranderingen in landbouw en samenleving. Eén van de vele initiatieven was de ontwikkeling van een zogeheten Bedrijfsomgevingscertificaat met als doelen het terugwinnen van maatschappelijke acceptatie en het versterken van de economische kracht door een hoogwaardig 'bedrijfsomgevingsbeheer'. De LLTB heeft, in samenwerking met het ministerie van LNV, het LEI gevraagd de vraagstukken die bij de ontwikkeling van dit instrument naar boven kwamen, te analyseren en te evalueren. De evaluatie zal worden gebruikt ten behoeve van verdere stappen in de implementatie. Hiermee toont de LLTB aan een lerende organisatie te zijn, die niet schroomt voor een kritische blik van buitenaf. Een dergelijke transparantie verdient grote waardering. De onderzoeker Marlies Ypma hoopt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van instrumenten die bijdragen aan de strategische doelstellingen van de LLTB en haar leden. Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van LNV in het kader van het onderzoeksprogramma Integratie mens- en maatschappijwetenschappen.

De grote betrokkenheid en de open en kritische opstelling van de begeleidende werkgroep en stuurgroep hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de inhoudelijke kwaliteit van dit rapport. De werkgroep bestond, naast de onderzoeker, uit de volgende personen:

- Herman Vrehan (LLTB);
  - Gert Wissink (Ministerie van LNV, directie Zuid);
  - Harrie Deckers (Provincie Limburg, later LLTB).
- De stuurgroep bestond uit de volgende personen:
- Koos Koolen, (LLTB, voorzitter);
  - Jan Eyck (Ministerie van LNV, directie Zuid);
  - Eisso Woltjer (adviseur Ministerie van LNV);
  - Ger Driessen (Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg).

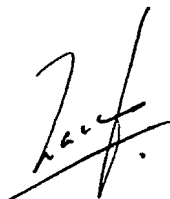
Allen worden bedankt voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Verder gaat een woord van dank uit naar alle geïnterviewde personen waaronder agrarische ondernemers en vertegenwoordigers van diverse publieke en maatschappelijke organisaties. Tevens is een woord van dank verschuldigd aan Elisabeth Mercier en Françoise Divanac'h, resp. landbouwattaché en adjunct-landbouwattaché van de Ambassade van Frankrijk, voor hun toelichting over het Contrat Territorial d'Exploitation en modulatie.

Aan het onderzoek hebben tevens meegewerkt Ton van Gaasbeek (bijlage 1, Bedrijfsomgevingscertificaat en verwaarding in de keten), Bas Janssens (interviews), beiden van het LEI, Kees Volkert van Alterra (interviews en interviewgide) en Cor van der Vleuten van Van der Vleuten Raadgevers (interviews). Tevens hebben verschillende LEI-

collega's, in het bijzonder Jan Willem van der Schans en Gé Backus, in kritische stadia meegedacht. Hen is allen veel dank verschuldigd.

De directeur,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L.C. Zachariasse', written in a cursive style.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse



# Samenvatting

In haar visie Limburgs Landgoed verbreedt de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (LLTB) de maatschappelijke rol van agrarische ondernemers nadrukkelijk naar de rol van beheerder van het Limburgse land. Ook LNV en de provincie Limburg hebben deze rol in het vizier en zoeken naar een koppeling met publieke doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Het concept Bedrijfsomgevingscertificaat (BOC) is hiervoor een middel. Het kennisprobleem bestond uit het door elkaar lopen van thema's, doelen, verwachtingen, wensen en beelden ten aanzien van BOC. In het onderzoek stonden daarom de volgende doelstellingen centraal:

1. in kaart brengen van de verschillende beelden over BOC met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijk verantwoord ondernemen en doel en vormgeving van BOC als instrument;
2. beoordelen van deze beelden aan de hand van zowel beleidsanalytische als procesmatige, conceptuele kaders;
3. bieden van perspectieven door aanbevelingen voor het vervolg van het traject.

Geconcludeerd is dat wordt gezocht naar één instrument die de vele doelen die in de loop van de tijd aan BOC zijn toegeschreven, zou kunnen helpen realiseren. Veel doel-middelrelaties echter zijn impliciet gelaten. Het gevaar is dat wensen worden omgezet in als mogelijk veronderstelde doelen, die een realistische en kansrijke aanpak belemmeren. In dit onderzoek zijn daarom de diverse doel-middelrelaties geëxpliciteerd en geëvalueerd. Hieruit blijkt dat certificatie ongeschikt is zowel met het oog op het vergroten van economische kracht als het terugwinnen van maatschappelijke acceptatie als het gaat om een strategische rol in het beheer van ruimtelijke kwaliteiten. Men zal verschillende instrumenten moeten ontwikkelen voor het gebruik in het private domein en het publieke domein, omdat de vraagstukken verschillen en er dus andere doel-middelrelaties aan de orde zijn. Uit het onderzoek blijkt dat ten eerste zicht op de eisen en wensen van de stakeholders ten aanzien van ruimtelijke kwaliteiten een noodzakelijke voorwaarde is voor het terugwinnen van de maatschappelijke acceptatie van agrariërs. Ten tweede zal enerzijds de kloof tussen de maatschappelijke wensen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en de agrarische praktijk moeten worden verkleind en anderzijds moeten ondernemers transparant zijn over wat zij doen om aan de maatschappelijke wensen tegemoet te komen. Het streven naar maatschappelijke acceptatie en een rol van agrarische ondernemers in het beheer van ruimtelijke kwaliteiten zal eerder in een combinatie van transparante rapportages, dialogen met stakeholders en contracten met overheden en dergelijke gerealiseerd kunnen worden dan met certificatie.

De aanbevelingen in het slothoofdstuk gaan in op de activiteiten waarmee de LLTB en de betrokken overheden, Ministerie van LNV en de provincie Limburg het concept verder kunnen ontwikkelen. Deze betreffen onder andere het beperkter en helderder definiëren van het probleem, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en aandacht voor ver-

schillen in referentiekaders, het vervangen van 'Bedrijfsomgevingscertificaat' door een term die de uiteindelijke lading dekt, en het beschouwen van natuur en landschap als een publiek goed dat niet vanzelfsprekend door private partijen in stand gehouden wordt en het maken van een kosten-batenanalyse van de ontwikkeling van nieuwe instrumenten ten opzichte van mogelijkheden van bestaande instrumenten.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In verstedelijkte gebieden zoals Nederland is de druk op de groene ruimte in de vorm van aanspraken vanuit allerlei functies (wonen, werken, recreëren en sleutelvoorraden) zeer groot. Deze druk is van invloed op de positie en de mogelijkheden van de landbouw. Schaalvergroting is niet voor alle ondernemers weggelegd en zij zullen steeds meer ook voor andere strategische opties moeten kiezen. Daarbij komt ook de maatschappelijke behoefte aan recreatieruimte waarin het buitengebied een belangrijke rol speelt. Dit is voor de landbouw aanleiding om de agrarische productiefunctie te combineren met andere functies die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit.

De Limburgse land- en tuinbouw staat voor een drievoudige opgave: economische versterking, (terug)vinden van maatschappelijk draagvlak en versterken en behouden van ruimtelijke kwaliteit door middel van omgevingsbeheer. In haar visie 'Limburgs Landgoed' heeft de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (LLTB) haar visie op kwaliteit en kwantiteit ontvouwd. Zij richt zich met deze visie met name op de ondernemende agrariër en maakt onderscheid naar regio wat betreft de mogelijkheden van agrarische ondernemers om te voorzien in de behoeften van markt en maatschappij.

Eén van de projecten die in dit kader zijn opgezet, is de ontwikkeling van een Bedrijfsomgevingscertificaat (BOC). Na communicatie met haar omgeving (interviews, workshops en dergelijke) heeft een brede, inmiddels niet meer bestaande werkgroep BOC een startdocument opgesteld om een aanzet te geven tot nadere uitwerking van het BOC (LLTB, 2000). Het BOC belandde in een cruciale fase: begrippen zoals 'omgevingskwaliteit' moesten concreter worden. Ook moesten vooronderstellingen zoals die over de relatie tussen product en omgeving worden getoetst. Overigens is voor het vervolg van het rapport in plaats van omgevingskwaliteit gekozen voor de term 'ruimtelijke kwaliteit', aangezien dit een meer gangbare term is.

De resultaten van het onderzoek dienen bijdragen aan de inhoudelijke discussie over de uitwerking van het BOC. Het is gericht op de vorming van gemeenschappelijke beelden bij de opdrachtgevers (LLTB en LNV en ook de provincie Limburg) over de wijze waarop de doelstellingen met elkaar samenhangen en kunnen worden gerealiseerd. Het perspectief is om een bijdrage te leveren aan de integratie tussen Voedsel en Groen (LNV, 2000): de productie van voedsel en ontwikkeling en beheer van de groene ruimte.

## 1.2 Probleemstelling van het onderzoek

In haar visie Limburgs Landgoed verbreedt de LLTB de maatschappelijke rol van agrarische ondernemers nadrukkelijk naar de rol van beheerder van het Limburgse land. Ook

LNV en de provincie Limburg hebben deze rol in het vizier en zoeken naar een koppeling met publieke doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit.

Het publieke belang van de rol van agrarische ondernemers bij ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Limburg volgens de provincie Limburg (Provincie Limburg, 2001).

De provincie Limburg is heel duidelijk in het Provinciaal Omgevingsplan (POL) over de urgentie van de problematiek van de landbouw in relatie tot de omgeving, met name in perspectiefgebieden 1, 2 en 3:

'De landbouw zal als grootste grondgebruiker in het landelijke gebied een grote rol moeten spelen in het beheren van de omgeving (kwaliteit natuur, landschap en cultuurhistorie)' (Gedeputeerde Staten van Limburg, 2000).

Een van de speerpunten van de visie op de toekomstige situatie in Zuid-Limburg is het behoud en versterking van de landschappelijke kwaliteit:

'De landbouw kan hierin een belangrijke beheerstaak vervullen, maar staat onder grote druk.'

Uit de Landbouw- en Omgevingsvisies van Zuid-Limburgse gemeenten blijkt dat de komende jaren het aantal landbouwbedrijven bijna zal halveren:

'Dit heeft ernstige gevolgen voor grondgebruik en het landschap. Met het achteruitgaan van de melkveehouderij in het gebied wordt niet alleen de kleinschalige structuur aangetast, maar dit leidt tot een vermindering van het graslandareaal hetgeen ongunstig is voor de erosieproblematiek. Behoud van de landbouw is, naar de huidige inzichten, een cruciale factor om de beheerstaak tot zijn recht te laten komen.'

Het verbindende element tussen de beleidsvisies Voedsel en Groen, Limburgs Landgoed en het Provinciaal Omgevingsplan is het streven om verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit neer te leggen bij individuele agrarische ondernemers. Hierbij is men op zoek naar andere mechanismen dan publieke regelgeving om dit te ondersteunen. Het concept Bedrijfsomgevingscertificaat is hiervoor een middel. Dit concept heeft echter allerlei vragen opgeroepen, zoals de vragen naar de invulling van het begrip omgeving en de geschiktheid van certificatie.

Het kennisprobleem ligt in het feit dat in het denken en schrijven over BOC een complex aan thema's, doelen, verwachtingen, wensen en beelden ongestructureerd door elkaar lopen. Het gevaar is dat wensen worden omgezet in doelen, die een realistische en kansrijke aanpak belemmeren. Het onderzoek bestaat uit een brede analyse van de problematiek en zijn context, zodat vervolgens gericht gewerkt kan worden aan opties om de doelen uit Limburgs Landgoed te bereiken.

### *Doelstellingen van het onderzoek*

In dit onderzoek stond een drietal doelstellingen centraal, namelijk:

1. In kaart brengen van de verschillende beelden over BOC met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijk verantwoord ondernemen en doel en vormgeving van BOC als instrument.
2. Beoordelen van deze beelden aan de hand van zowel beleidsanalytische als procesmatige, conceptuele kaders.
3. Bieden van perspectieven met aanbevelingen voor het vervolg van het traject.

#### *Vraagstelling van het onderzoek*

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidde:

In hoeverre dragen vooronderstellingen, besloten in de beelden over BOC, bij aan de visie Limburgs Landgoed en in welke alternatieve richtingen kan het concept BOC worden uitgewerkt?

De conceptuele kaders van het onderzoek zijn beschreven in hoofdstuk 2. De beschrijving en beoordeling van de beelden over BOC bevinden zich in hoofdstuk 3 t/m 6. De conclusies en aanbevelingen zijn weergegeven in hoofdstuk 7.

### **1.3 Afbakening**

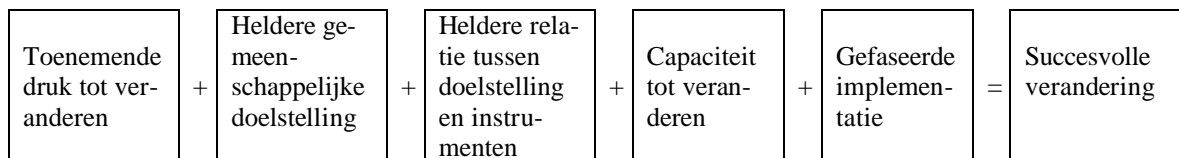
Uitgangspunt in dit project is de maatschappelijke behoefte aan omgevingskwaliteit en de rol van agrarische ondernemers daarbij. Uitgangspunt is niet omgevingsbeheer in ruil voor agrarische bedrijfsontwikkeling, noch staan afwegingen tussen landschap/omgeving en economie voorop. Het project heeft geen pasklare oplossingen opgeleverd, maar biedt een reflectie op vooronderstellingen rondom het BOC-gedachtengoed en denkrichtingen hoe BOC verder ontwikkeld kan worden. Deze reflectie is in dit rapport weergegeven.

## 2. Aanpak

### 2.1 Conceptueel kader

De noodzaak van integratie van de productie van voedsel met de ontwikkeling en het beheer van de groene ruimte betekent een omslag in het denken voor alle betrokkenen - zowel beleidsmakers, ondernemers en belangenbehartigers. De ondernemer in het landelijk gebied vervult niet alleen de productiefunctie, maar steeds meer zijn hij en zijn omgeving zich bewust van de andere functies zoals beheerder van het landschap, water, recreatieruimte en dergelijke. Voor beleidsmakers betekent dit het herijken van het bestaande landbouwbeleid en zoeken naar instrumenten die bijdragen aan de integratie van al deze functies ('multifunctionaliteit'). Ook van agrarische ondernemers vergt het aansluiten bij en inspelen op de maatschappelijke behoefte aan ruimtelijke kwaliteit een mentaliteits- en gedragsverandering. De doelstelling om op een andere dan publieke regelgeving individuele ondernemers, die op een onderscheidende wijze voorzien in de maatschappelijke behoefte aan ruimtelijke kwaliteit, te stimuleren, is te positioneren als een deelproces binnen het grotere veranderingsproces dat zich voltrekt binnen de landbouw.

Vanuit de bestuurs- en organisatiekunde is bekend dat voor het succesvol veranderen van processen een aantal krachten en voorwaarden aanwezig moet zijn. Deze voorwaarden vormen in dit onderzoek de evaluatiecriteria voor het beoordelen van de ideevorming rondom BOC. De voorwaarden voor een geslaagd veranderingsproces zoals die uit de literatuur naar voren komen, zijn in onderstaande figuur weergegeven (Nathans, 1994 en Potman, 1989).



Figuur 2.1 Kritische succesfactoren van veranderingsprocessen

Als aan één van bovenstaande voorwaarden niet wordt voldaan, zullen zich respectievelijk de volgende problemen voordoen:

- bij gebrek aan druk tot veranderen (*sense of urgency*) zal het beleid een lage prioriteit krijgen en zal er door betrokkenen weinig actie worden ondernomen;
- als er geen heldere doelstelling is die gedragen wordt door de betrokken partijen zal het beleid een snelle start kennen, maar riskeren dood te lopen;

- is de relatie tussen doelstellingen en instrumenten niet helder, dan zal er onbegrip ontstaan over de inzet van de betreffende instrumenten en daarmee gebrek aan acceptatie;
- bij gebrek aan voldoende capaciteit om te veranderen, ontstaat frustratie;
- als er geen uitvoerbare eerste stappen zijn ontwikkeld, zullen er ongecoördineerde pogingen worden ondernomen, die zullen uitmonden in een valse start.

Dit onderzoek richt zich met name op de relatie tussen doelstelling en instrumenten (vormgeving en aansturing van het veranderingsproces), maar ook de druk tot veranderen (breed gedeelde onvrede met de bestaande en/of verwachte situatie) en de aanwezigheid van een heldere gemeenschappelijke doelstelling (visie over wat er veranderd zou moeten worden) komen aan bod. *Door te onderzoeken in hoeverre aan de voorwaarden is voldaan, kunnen richtingen worden aangegeven welke zaken verder uitgewerkt zouden moeten worden of waarover besluitvorming nodig is.*

Om de relatie tussen doelstelling en instrumenten helderder te krijgen, is in het onderzoek eerst een probleemanalyse uitgevoerd. Probleemanalyse gaat in beleidsanalytisch opzicht vooraf aan het formuleren van alternatieven. Waarom is een probleemanalyse belangrijk? Een probleem kan worden omschreven als een verschil tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een beeld van een bestaande of verwachte situatie. De wijze waarop mensen een bepaalde probleem definiëren zal daarom steeds verschillen, afhankelijk van de maatstaven die zij hanteren en van de beelden die zij hebben. Het formuleren van een probleem is een reconstructie van een stukje van de werkelijkheid zoals die wordt beleefd. Er zijn steeds verschillende probleemdefinities mogelijk en elke definitie verwijst impliciet naar bepaalde oplossingen of laat althans bepaalde oplossingen buiten beschouwing (Hoogerwerf, 1989). Het proces van definiëren van een probleem is beladen, omdat er *een wisselwerking bestaat tussen probleemdefinitie en beleid*. De invulling van beleid is afhankelijk van de gekozen probleemdefinitie.

Het uitvoeren van een probleemanalyse door onderzoekers kan bijdragen aan het expliciteren van de veronderstellingen achter de definitie van problemen zodat deze kunnen worden getoetst (Dunn, 1994). Het gaat daarbij om veronderstellingen van de betrokkenen over relaties tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties), tussen beginselen en normen (normatieve relaties) en tussen doeleinden en middelen (finale relaties) in het probleemgebied. Daarnaast is ook het voeren van een dialoog een methode om veronderstellingen en achterliggende waarden te expliciteren. Onderzoek en dialoog vullen elkaar aan.

Probleemanalyse kan tevens bijdragen om ideeën over problemen te verbreden of te wijzigen, zodat betrokkenen weer nieuwe oplossingen ontdekken of bestaande oplossingen kunnen bezien op hun merites. Zoals in de inleiding aangegeven bevindt het beleidsvormingsproces van het BOC zich in een cruciale fase. Dit onderzoek dient bij te dragen aan het concretiseren van begrippen en het toetsen van veronderstellingen.

## 2.2 Onderzoeksstrategie

Er is gekozen voor een combinatie van literatuuronderzoek en gevalstudie. Het literatuuronderzoek heeft bijgedragen aan het uitwerken van het toetsingskader, het definiëren van begrippen en de idee-ontwikkeling over instrumentele alternatieven.

Voor een gevalstudie is gekozen om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de inzet van agrarische ondernemers voor ruimtelijke kwaliteit ondersteund kan worden. Hiervoor is in overleg met de opdrachtgevers een specifieke en ruimtelijk begrensde situatie gekozen, namelijk in Zuid-Limburg (Heuvelland). Gekozen is voor Zuid-Limburg vanwege de reeds verdergaande integratie van landbouw en niet-agrarische waarden (landschap, recreatie).

## 2.3 Methoden van gegevensverzameling

Om het vraagstuk integraal te kunnen benaderen is een kwalitatieve en open wijze van gegevensverzameling gebruikt, uit verschillende bronnen en met verschillende methoden ontsloten.

In dit onderzoek zijn de gegevens verzameld door middel van interviews en deskresearch. De onderzoeksbronnen betreffen:

- documenten: zowel beleidsdocumenten, informele stukken, verslagen, rapporten en dergelijke;
- literatuur: boeken, artikelen, zowel wetenschappelijke als niet-wetenschappelijke vakpublicaties;
- personen: zowel informanten (agrarische ondernemers en stakeholders) als deskundigen (onderzoekers, beleidsmedewerkers en dergelijke);
- media: internet, video, brochures.

De documenten en literatuur zijn gekozen volgens het sneeuwbalprincipe. Dit principe houdt in het volgen van verwijzingen in literatuurlijsten of van personen. De documenten en de literatuur zijn ontsloten met behulp van een kwalitatieve inhoudsanalyse. Deze vorm van analyse behelst het duiden van de inhoud en het begrijpen en het plaatsen onder een globaal en altijd voorlopig label.

De geïnterviewde personen zijn in overleg met LLTB gekozen. Het criterium was dat de agrarische ondernemers al met ruimtelijke kwaliteit bezig waren en hierover ideeën hadden. Ondernemers die zich uitspraken tegen een combinatie van agrarische activiteiten en omgevingsbeheer zijn buiten het onderzoek gelaten. Een overzicht van de geïnterviewde ondernemers is te vinden in bijlage 5.

De stakeholders zijn bewust verdeeld over aspecten van ruimtelijke kwaliteit en schaalniveau (water, natuur, recreatie, gemeente, provincie) om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van hun ideeën. Een overzicht van de geïnterviewde stakeholders is te vinden in bijlage 5. De geïnterviewden moesten betrokken zijn bij hetzelfde gebied, zodat men het over dezelfde omgeving kon hebben. Dit betekent tevens een gedeeltelijke beperking van de waarde van het onderzoek. Waar conclusies getrokken worden over de landbouw in Limburg, betreffen deze voornamelijk de specifieke situatie in Zuid-Limburg.



Waar het gaat om algemene concepten, geldt deze beperking niet of minder. Een tweede beperking is dat in theoretische zin uitspraken van geïnterviewde vertegenwoordigers zouden moeten kunnen worden opgevat als opvattingen van de betreffende stakeholderorganisaties, maar dat in de praktijk de meningen van vertegenwoordigers van dezelfde organisatie kunnen verschillen. Het is soms persoonsafhankelijk welke richting en nuancering wordt meegegeven. Om dit te ondervangen is in het onderzoek ook een beroep gedaan op formele documenten.

De genoemde personen zijn ondervraagd in *face to face* interviews. Met name zijn er individuele interviews gehouden, maar ook een enkel groepsinterview. Daarnaast zijn er vele telefonische gesprekken gevoerd met personen uit allerlei organisaties over deelaspecten.

## **2.4 Weergave van de resultaten**

Als gevolg van de wisselwerking met het onderzoek hebben de ontwikkelaars van BOC koerswijzigingen van strategisch belang gemaakt waardoor een aantal conclusies inmiddels in de praktijk zijn opgepakt. De rapportage van het onderzoek heeft onder invloed gestaan van de vragen die na vaststelling van de probleemstelling en tijdens het gezamenlijke zoekproces naar boven kwamen. De probleemstelling heeft zich dan ook tijdens het onderzoek, naar aanleiding van de eerste verkenningen, enigszins gewijzigd. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden tussen november 2000 en mei 2001.

De verslaglegging van de resultaten bestaat achtereenvolgens uit een probleemanalyse van de denkbeelden over Bedrijfsomgevingscertificaat (hoofdstuk 3), een concretisering van de begrippen '*licence to produce*' en 'ruimtelijke kwaliteit' aan de hand van literatuur en interviewresultaten (respectievelijk hoofdstuk 4 en 5) en tot slot een verkenning van mogelijkheden voor een beleidsmatige invulling van BOC (hoofdstuk 6). In het slothoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

## 3. Probleemanalyse

### 3.1 Inleiding

De resultaten van de probleemanalyse betreffen bevindingen die geformuleerd zijn na bestudering van documenten van en gesprekken met vertegenwoordigers van de LLTB, het ministerie van LNV en de provincie Limburg eind 2000 en het eerste kwartaal van 2001. In de conclusies wordt enerzijds inhoudelijk ingegaan op de bevindingen en anderzijds zal gericht worden aangegeven waar men toen stond in het ontwikkelingsproces van het concept BOC.

Puntsgewijs komen hieronder de resultaten van de probleemanalyse aan de orde. Deze betreffen achtereenvolgens: probleemdefinities, concretisering van begrippen, doelen, beelden over het instrument BOC, ambitieniveau, meerwaarde ten opzichte van bestaande instrumenten en effectiviteit van BOC.

### 3.2 Verschillende probleemdefinities

Er vigeren verschillende definities van de problematiek. Deze probleemdefinities draaien rond drie begrippen: economische versterking van de landbouw, *licence to produce* en ruimtelijke kwaliteit. De drie organisaties die nauw bij het onderzoek betrokken zijn, de LLTB, het ministerie van LNV en de provincie Limburg, leggen verschillende accenten in hun definitie van het probleem. Hierbij is geen eenduidige prioriteitstelling van problemen waarvan BOC aan de oplossing dient bij te dragen.

#### *Reconstructie van de algemene probleemdefinitie*

*De kwaliteit van de ruimte* die onder de invloedssfeer staat van agrariërs zoals in het agrarisch cultuurlandschap, maar ook bijvoorbeeld aangrenzende natuurgebieden of bebouwde kom, *is in gevaar*. Dit komt enerzijds door het voorziene gebrek aan continuïteit van de agrarische bedrijfsvoering zodat er minder boeren zullen zijn die het maatschappelijk gewaardeerde agrarisch cultuurlandschap in stand zullen kunnen houden. Anderzijds heeft de agrarische bedrijfsvoering negatieve effecten op de ruimtelijke kwaliteit in de vorm van economische rationalisatie van het agrarisch gebruik van grond en gebouwen (erosie, verstening van het landschap) en in de vorm van emissies (stoffen, geluid, geur) en dergelijke.

*De continuïteit van de agrarische bedrijven is in gevaar* door enerzijds een gebrek aan maatschappelijke acceptatie en anderzijds doordat de inkomenspositie van ondernemers sterk onder druk staat en er gebrek is aan opvolgers. De inkomenspositie van ondernemers staat onder druk vanwege diverse factoren, waarbij in dit kader met name de beperking van de agrarische bedrijfsontwikkeling door de ruimtedruk in het landelijk gebied naar voren wordt gebracht. Ook wordt een tekort aan ondernemerschap en

professionaliteit geconstateerd die nodig is om de omslag van aanbodsgericht naar vraaggericht produceren effectief te kunnen maken (LLTB, 1999).

*De maatschappelijke acceptatie ontbreekt* enerzijds door de negatieve effecten van de landbouw op de ruimtelijke kwaliteit en anderzijds doordat de landbouwsector niet zichtbaar zou weten te maken wat haar positieve bijdrage is aan ruimtelijke kwaliteit (ook wel als probleem geformuleerd: 'De samenleving waardeert de bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit te weinig'). Dit uit zich in bezwaarprocedures rond milieuvergunningen, negatieve media-aandacht en dergelijke. Er is een kloof tussen de landbouw en de rest van de samenleving.

### *Accentverschillen in de probleemdefinitie*

De LLTB, het ministerie van LNV en de provincie Limburg leggen verschillende accenten in de definitie van het probleem. De LLTB legt de nadruk op het beschermen van het ruimtelijk aandeel van de land- en tuinbouw met het oog op het economische belang van de ruimtelijke mogelijkheid voor bedrijfsontwikkeling. Zo brengt zij in de discussie onderwerpen naar voren als compensatiebeleid, herallocatie van baten voor landschappelijke kwaliteit naar agrariërs, effecten van ruimtelijke projecten van overheden op de omvang van landbouwgrond, ruimte voor bedrijfsontwikkeling en concurrentie van landbouw met terreinbeherende organisaties. De gangbare visie is dat bedrijfsontwikkeling mogelijk wordt gemaakt met schaalvergroting en daarmee leidt tot een grotere behoefte aan oppervlakte. Het belang van de LLTB is het 'verankeren in milieugebruiksruimte' (LLTB, 2000) van de economische activiteiten van de land- en tuinbouw, met andere woorden 'ruimte voor de land- en tuinbouw'. Dat dit niet vanzelfsprekend is, geeft de LLTB aan met het belang dat zij hecht aan de *licence to produce*. Maatschappelijk draagvlak voor de activiteiten van de land- en tuinbouw is de basis voor continuïteit. Dit kan volgens de LLTB onder andere door bij te dragen aan de kwaliteit van de omgeving. Daarnaast streeft de LLTB naar het doen genereren van extra inkomen uit instandhouding of verbetering van de omgeving van het bedrijf, hetzij direct als dienstverlening aan partijen in de omgeving, hetzij indirect door hiermee een meerwaarde voor de consument van voedselproducten te creëren ('BOC-producten') (LLTB, 2000).

Tot slot het strategische probleem van de LLTB zelf. Zij streeft naar een rol van betekenis voor het ondersteunen van *individuele* leden bij het terugwinnen van de *licence to produce* en in de slag naar (andere) markten en zoekt naar een goede invulling daarvan.

Het Ministerie van LNV en de Provincie Limburg beseffen beiden dat het beheer van de groene ruimte inspanningen vergt. Gezien het aandeel van de land- en tuinbouw in het grondgebruik en de daarmee samenhangende invloed op ruimtelijke kwaliteit kunnen agrarische ondernemers door omgevingsbeheer bijdragen aan publiek-maatschappelijke doelstellingen (LNV, 2000 en Provincie Limburg, 2000). Beide overheden willen de maatschappelijke rol van de land- en tuinbouw stimuleren. Deze beleidsdoelstelling tekent de verschuiving van een focus op kwantiteit voor voedselproductie in het naoorlogse beleid naar een focus op de kwaliteit van de leefomgeving. De provincie zoekt daarbij nadrukkelijk naar wegen om een onderscheid in haar ruimtelijk beleidsinstrumentarium te kunnen maken tussen positieve en negatieve bijdragen van agrariërs aan ruimtelijke kwaliteit. Echter, twijfel aan de maatschappelijke rol van de landbouw in Zuid-Limburg is in de bewuste

documenten niet of nauwelijks aan de orde.<sup>1</sup> De waarde van het agrarisch landschap wordt alom erkend. Wat betreft Zuid-Limburg lijkt de *licence to produce* voor de landbouw niet of nauwelijks een probleem.

### *Beleidsmatige aspecten*

Ten aanzien van de probleemdefinities vallen er twee beleidsmatige aspecten op. Ten eerste is in de documenten (LLTB, 2000) geen *duidelijke prioriteitstelling* terug te vinden in welke volgorde van belangrijkheid de genoemde problemen met BOC opgelost moeten worden. Een prioriteitstelling is met name van belang voor het geval dat de instrumentele uitwerkingen van oplossingen voor de verschillende doelstellingen niet met elkaar te verenigen zijn of middelen beperkt zijn.

Ten tweede *verschillen de invalshoeken* op het concept BOC met betrekking tot de bijdrage van agrarische ondernemers op de ruimtelijke kwaliteit, met name tussen de LLTB en de provincie. Algemeen kan worden geconstateerd dat agrarische ondernemers zowel een positieve als een negatieve invloed kunnen hebben op ruimtelijke kwaliteit. Volgens de 'positieve' invalshoek van de LLTB dragen agrarische ondernemers bij aan gewenste vormen van ruimtelijke kwaliteit, terwijl deze bijdrage maatschappelijk en financieel nog onvoldoende wordt gewaardeerd. De vooronderstelling is dat inspanningen dienen te worden erkend en beloond en dat het ontbreken daarvan als onrechtvaardig is te beschouwen. De reden voor het gebrek aan waardering is dat agrariërs zich op het leveren van (maatschappelijke) meerwaarde zich nog onvoldoende kunnen onderscheiden (onderling of van andere grondbezitters) en dat gebruikers en belanghebbenden zich van de bijdrage van de agrarische sector nog onvoldoende rekenschap geven. Een BOC zou hierin een rol moeten vervullen.

De 'negatieve' invalshoek is de opvatting van de provincie Limburg dat de ruimtelijke kwaliteit beschermd dient te worden tegen ongewenste vormen van agrarisch ruimtegebruik door het stellen van extra randvoorwaarden aan het gebruik op bepaalde locaties. Bovendien wil de provincie agrariërs verplichtingen kunnen opleggen of, met andere woorden, afspraken kunnen maken, die moeten bijdragen aan de instandhouding en verbetering van omgevingskwaliteit op bepaalde. In de ogen van de overheid horen ondernemers te voldoen aan een bepaalde mate van omgevingskwaliteit, anders hebben ze geen bestaansrecht. Het BOC vormt in dat geval een voorwaarde.

*Het verschil tussen beide invalshoeken is dat in de eerstgenoemde ruimtelijke kwaliteit het gevolg is van agrarische continuïteit, in het tweede dat ruimtelijke kwaliteit voorafgaat aan agrarische continuïteit.* Ook al is dit onderscheid het logische gevolg van de verschillen in rol tussen LLTB en provincie, desalniettemin is het onderscheid van belang voor de operationalisering en instrumentering van de doelstelling.

---

<sup>1</sup> Citaat in *Landbouw- en omgevingsvisie Heuvelland (2000)* van O. Wolfs, Gedeputeerde Provincie Limburg: 'Wij zijn het in hoge mate eens waar we naar toe willen: behoud en verbetering van het Heuvellandschap en daarom ook behoud en versterking van een flinke groep agrarische bedrijven.'

### 3.3 Abstractieniveau van de centrale begrippen

De begrippen uit de probleemdefinities zoals weergegeven in paragraaf 3.2 en genoemd in het startdocument *Stap voor stap op weg naar een bedrijfsomgevingscertificaat (BOC) voor boeren en tuinders* (LLTB, 2000) zijn op tamelijk hoog abstractieniveau gedefinieerd. Met name de centrale begrippen 'economische versterking van de landbouw', *licence to produce* en 'ruimtelijke kwaliteit' zijn nog zo ruim geformuleerd, dat er nog alles mee bedoeld kan worden.

Wat betreft het begrip 'omgevingskwaliteit' worden in de verschillende documenten en rapporten hier en daar enkele noties gegeven van elementen die deel zouden moeten of kunnen uitmaken van 'omgevingskwaliteit', maar een gemeenschappelijke taal en referentiekader ontbreken nog. Het begrip 'omgevingskwaliteit' is echter de kern van het concept BOC. Het zichtbaar maken van de bijdrage van agrarische activiteit aan de ruimtelijke kwaliteit is het vernieuwende element van het concept. Het concept BOC kan niettemin alleen verder ontwikkeld worden als het begrip 'omgevingskwaliteit' (= ruimtelijke kwaliteit) concreter wordt. *Het gevolg van deze situatie is dat op abstract niveau actoren het met elkaar eens lijken te zijn, maar dat discussies over verschillen in beelden en inzichten op concreet niveau niet systematisch gevoerd (kunnen) worden.*

Hoewel de LLTB aangeeft dat 'maatschappelijke acceptatie', de *licence to produce*, de basis is voor continuïteit, blijft ook dit begrip tamelijk abstract. Het begrip 'maatschappelijke acceptatie' is een containerbegrip zonder een duidelijke afzender en geadresseerde. Om bruikbaar te zijn als leidraad voor individuele ondernemers zullen de begrippen *licence to produce* en maatschappelijke acceptatie beter gedefinieerd moeten worden.

Ook het doel economische versterking behoeft nadere uitwerking om als leidraad te kunnen dienen voor BOC. Het schaalniveau is hierbij van belang. Voorbeelden zijn het niveau van de individuele ondernemer of de regionale betekenis van de landbouw, de agrarische bedrijfsvoering in het licht van de wereldmarkt dan wel verbredingsactiviteiten, inkomensniveaus (individueel, regio, sectoraal), investeringsniveaus, innoverend vermogen, regionale voorzieningsniveau, enzovoort.

### 3.4 Verschillende gebruikers van het BOC

Het kwaliteitsbegrip van de LLTB (LLTB, 1999) bestaat uit vier componenten, namelijk:

- de kwaliteit van producten en de productiewijze van ondernemingen;
- ondernemerschap (en professionaliteit);
- ruimtelijke kwaliteit;
- milieukwaliteit.

Bij de invulling van het concept BOC streeft ze naar dekking van deze vier componenten. De doelstellingen ten aanzien van het gebruik van BOC impliceren echter verschillende operationele doelstellingen van BOC. De beoogde reikwijdte varieert van de individuele ondernemer tot de samenleving. De volgende gebruikersdoelstellingen worden met het Bedrijfsomgevingscertificaat beoogd (LLTB, 2000):

- *Ondernemers*  
Ten eerste zou BOC bij moeten dragen aan de ondersteuning van de ondernemer door een beter administratief overzicht van zijn bedrijfsvoering in de vorm van een managementinformatiesysteem<sup>1</sup>;
- *Ketenpartijen*  
Ten tweede zou het moeten bijdragen aan verbetering van samenwerkings- én concurrentiemogelijkheden. Het zou in business-to-business contacten de transactiekosten moeten kunnen verlagen, zowel in de 'verticale' voedselproductieketen als in horizontale samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld tussen leden van producentenverenigingen). In concurrentieverhoudingen zou het bescherming van producenten tegen onterechte productclaims over ruimtelijke kwaliteit moeten kunnen geven. Kortom, partnerschap dankzij kwaliteitszorg in ketens en borging van het onderscheidend vermogen;
- *Overheden*  
Ten derde zou het een instrument moeten kunnen zijn op basis waarvan afspraken tussen agrariërs en overheden kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld publieke flexibiliteit in ruil voor private verantwoordelijkheid, subsidies, vergoedingen...). Ook de overheid (onder andere provincie Limburg) heeft vele beleidsmatige ambities in het landelijk gebied die zij graag gelijktijdig ('integraal') gerealiseerd ziet en heeft voor de implementatie eigenlijk niet de menskracht. Een efficiënt sturingsinstrument (ten behoeve van efficiënte controle en handhaving) zou uitkomst kunnen bieden door het onderscheidend vermogen van ondernemers ten opzichte van publieke doelstellingen te vergroten waardoor de overheid beleid, dat gericht is op agrarische ondernemers, kan differentiëren;
- *Burgers*  
Ten vierde zou een BOC moeten bijdragen aan een betere communicatie met burgers door het vergroten van de zichtbaarheid van de bijdrage van de landbouw aan ruimtelijke kwaliteit. Een betere communicatie dient te leiden tot een imagoverbetering en een grotere legitimatie van de landbouw. De impliciete veronderstelling hierbij is dat burgers de aldus zichtbare bijdrage zullen waarderen;
- *Consumenten*  
BOC dient tevens te leiden tot onderscheidend vermogen in de markt en een meerprijs voor voedselproducten. Met andere woorden, het dient voor marketingdoeleinden te kunnen worden gebruikt (zie hoofdstuk 6 en bijlage 1).

Naast de grote variatie aan beoogde gebruikers ontbreekt in de opsomming van doelstellingen de wijze waarop BOC een bijdrage aan de doelstellingen kan leveren en de consequenties voor de vorm van het BOC. Hoewel ze deels in elkaars verlengde liggen, verschillen de functies dusdanig van elkaar dat er meer duidelijkheid nodig is over de vraag in hoeverre dit in één instrument te vangen is. Daarbij zijn de beelden over het middel verschillend en weinig concreet. Zo zijn genoemd in documenten en besprekingen: keurmerk, certificaat, logo, bedrijfsplan, borgingssysteem en managementinformatiesysteem.

---

<sup>1</sup> Sinds maart 2001 werkt LLTB met VQA aan een gecertificeerd managementsysteem.

Kortom, er wordt gezocht naar *één instrument dat de vele doelen* die in de loop van de tijd aan BOC zijn toegeschreven, *zou kunnen helpen realiseren. Het gevaar is echter dat wensen worden omgezet in als mogelijk veronderstelde doelen, die een realistische en kansrijke aanpak belemmeren.* Een goed inzicht in de relatie tussen doelen en middelen bevordert de kwaliteit van het instrument.

### *'Managementinformatiesysteem' versus 'prestaties van het management'*

Naast verschillende gebruikersgroepen streeft de LLTB ernaar om alle bestaande kwaliteitseisen voor product en proces op te nemen in het te ontwikkelen instrument. In het woordgebruik wordt nog te weinig onderscheid gemaakt tussen het instrument (waarin opgenomen alle eisen/afspraken ten aanzien van bedrijfsvoering, zowel ten aanzien van de landbouwpraktijk als aan ruimtelijke kwaliteit) en de specificaties van de bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit. Met andere woorden, gaat het om de overzichtelijkheid van alle managementinformatie voor de ondernemer of om het voor stakeholders zichtbaar maken van de onderscheidende bijdrage (lees: prestaties) aan ruimtelijke kwaliteit. *De effectiviteit van de discussie zal worden bevorderd als dit onderscheid wel wordt gemaakt.*

### *Effectiviteit van het beoogde middel*

De onduidelijkheid over de effectiviteit van het beoogde middel wordt in dit stadium veroorzaakt door het feit dat er nog veel verschillende ideeën over de gebruiksdoelen van BOC vigeren, er nog geen duidelijke prioriteitsstelling in de doelen is gemaakt en de doel-middelrelaties nog niet zijn uitgewerkt.

## **3.5 Aansluiting bij/afweging tussen instrumenten**

Er is onduidelijkheid over de meerwaarde van het beoogde middel ten opzichte van andere initiatieven en instrumenten met grote raakvlakken. Er bestaan al heel veel middelen, zowel publiek als privaat om bovengenoemde doelen te realiseren. Waarin schieten deze te kort? Wat is de afstemming daarmee? Zonder uitputtend te willen zijn, kunnen de volgende (beleids)instrumenten en initiatieven worden genoemd:

- ruimtelijke-ordeningsinstrumenten: onder andere bestemmings- en streekplan, landschapsbeleidsplan, landschapstructuurplan;
- Programma Beheer (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en Subsidieregeling Natuurbeheer, Ministerie van LNV) ten behoeve van compensatie van behoud en onderhoud van natuur en landschap;
- Heuvellandgoed (Provincie Limburg, Heuvellandgemeenten en -Rabobanken en LLTB);
- 'Voor wat, hoort wat' van Stichting Mergellandcorporatie (Provincie Limburg, LLTB en Limburgse Milieufederatie);
- Boerderijenstichting;
- Stichting Het Limburgse Erf (ter bevordering van erfbeplanting);
- Stichting Streekeigen Producten Nederland (SPN);

- DOP: Duurzame ondernemerpunten (WLTO);
- IBD: Integrale bedrijfsdoorlichting (GLTO);
- enzovoort.

De genoemde instrumenten en initiatieven zijn zowel regionaal van insteek als wel algemeen overheidsbeleid dat ook van toepassing is in Limburg. Ze behelzen maatregelen of plannen voor concrete verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit (in beschermende en bevorderende zin) bijvoorbeeld afspraken met betrekking tot erosiebestrijding, het verruimen van de mogelijkheden om beheersovereenkomsten af te sluiten en de instandhouding van boerderijen. Daarnaast bestaan uiteraard instrumenten binnen de ruimtelijke ordening als bijvoorbeeld planologische bescherming ter behoud en verbetering van landschappelijke en cultuur-historische waarden. Tevens gaan verschillende instrumenten en initiatieven in op vermarkting (zie met name SPN) of financiële compensatie van agrariërs voor inspanningen voor milieu, natuur en landschap (zie met name 'Heuvellandgoed' en 'Voor wat, hoort wat').

### **3.6 Organisatorische consequenties**

Met organisatorische consequenties wordt bedoeld de organisatorische infrastructuur. Als BOC bijvoorbeeld de vorm zou krijgen van een certificaat, zal er een certificatie-infrastructuur dienen te worden opgericht (zie hoofdstuk 6 en bijlage 3). Als BOC de vorm zou krijgen van een contract, zal er een partij moeten worden aangewezen of opgericht om als contractpartner van de agrarische ondernemer te kunnen fungeren. Als BOC de vorm zou krijgen van een (gecertificeerd) bedrijfsplan, zal het op een weer andere manier georganiseerd kunnen worden. Hoe de verschillende overheden en stakeholders hierbij betrokken zouden kunnen zijn, is nog niet uitgewerkt. Wel wordt gesteld dat de extra administratieve lastendruk voor de ondernemer beperkt zou moeten zijn evenals de organisatorische last van handhaving en controle voor overheden.

### **3.7 Conclusies**

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven is bij veranderingsprocessen een aantal voorwaarden van belang. Deze zijn: een druk tot veranderen, een heldere gemeenschappelijk doelstelling, een heldere relatie tussen doelen en middelen, capaciteit tot veranderen en een gefaseerde implementatie. Toetsing aan het conceptuele kader van kritische succesfactoren van veranderingsprocessen levert het volgende op.

#### *Druk tot veranderen*

De druk tot veranderen wordt door de opdrachtgevers (LNV, LLTB en provincie Limburg) gedeeld, tenminste zoals dat in de diverse documenten naar voren komt. De probleemdefinitie ten aanzien van het gekozen gebied, Zuid-Limburg wordt algemeen gedeeld. Wel is het belangrijk aandacht te besteden aan de verschillen in invalshoek op het concept BOC



met betrekking tot de bijdrage van agrarische ondernemers op de ruimtelijke kwaliteit, met name tussen de LLTB en de provincie. Het verschil tussen beide invalshoeken is dat in de eerstgenoemde ruimtelijke kwaliteit het gevolg is van agrarische continuïteit, in het tweede dat ruimtelijke kwaliteit voorafgaat aan agrarische continuïteit.

### *Heldere gemeenschappelijke doelstelling*

Echter, er is nog geen heldere gemeenschappelijke doelstelling waaraan BOC een bijdrage zou moeten leveren. Integendeel, er wordt gezocht naar één instrument dat de vele doelen die in de loop van de tijd aan BOC zijn toegeschreven, zou kunnen helpen realiseren. De verschillende doelstellingen die vigeren rondom het concept BOC zoals beschreven in de probleemanalyse sluiten aan bij ambities op zowel het private domein (vermarkting) als op het publieke domein (behoud en verbetering van ruimtelijke kwaliteit). Echter, het realiseren van deze ambities vergt op elk domein een eigen aanpak, omdat deze domeinen elk een andere logica kennen (zie hoofdstuk 6.5 en bijlage 1). Om voortgang te kunnen boeken in het BOC-gedachtengoed is het noodzakelijk om de problematiek op te knippen in stukjes, om die eventueel later weer bij elkaar te brengen. In dit project is vanwege deze complexiteit gekozen om met name de mogelijkheden van BOC op het publiek-maatschappelijke domein te verkennen. In bijlage 1 komen de mogelijkheden op het private domein (lees: het commerciële domein van de voedselproductie) aan bod.

### *Heldere doel-middelrelatie*

Ook aan de derde voorwaarde van een succesvol veranderingsproces is nog niet voldaan. Zo heeft de LLTB een stappenplan voor de invoering van BOC laten uitwerken<sup>1</sup> zonder een duidelijk beeld van de doel-middelrelaties. Doelstellingen en probleemoplossingen lopen door elkaar heen, wat in de literatuur wordt aangeduid als een *garbage can* (Hoogerwerf, 1989). Daarnaast bestaan er spanningen in de oplossingsideeën. Daarbij worden bovendien concepten uit het ene kader voor een ander kader gebruikt (zie ook paragraaf 3.5.4.). *Het gevaar is dat wensen worden omgezet in als mogelijk veronderstelde doelen, die een realistische en kansrijke aanpak belemmeren.* Daarbij is een duidelijke prioriteitsstelling van de genoemde problemen die met BOC opgelost moeten worden van belang.

### *Implementatie*

Hoewel over het implementatieproces wat ideeën bestaan (gebaseerd op andere vernieuwingsprocessen in de landbouw) bestaan over de organisatie van het instrument nog weinig concrete denkbeelden.

Kortom, BOC kan worden gezien als een concept in ontwikkeling, waarbij met name aan de voorwaarde van het gezamenlijk voelen van de noodzaak tot verandering is vol-

---

<sup>1</sup> Zie een offerte van AKC Zuid-Nederland en DLV, 2000, in: *Achtergronddocument behorende bij Stap voor stap op weg naar een BedrijfsOmgevingsCertificaat (BOC) voor boeren en tuinders*, (LLTB 2000).

daan. Procesmatig gezien is het belangrijk dat er stappen worden gezet in het prioriteren en verhelderen van een gemeenschappelijke doelstelling. Het concept BOC kan alleen verder ontwikkeld worden als begrippen als ruimtelijke kwaliteit en *licence to produce* concreter worden. Het gevolg van deze situatie is namelijk dat op abstract niveau actoren het met elkaar eens zijn, maar dat discussies over verschillen in beelden en inzichten op concreet niveau niet systematisch gevoerd (kunnen) worden. Vervolgens is een goed inzicht in de relatie tussen doelen en middelen noodzakelijk voor de kwaliteit van het instrument (effectiviteit en efficiëntie) te bevorderen. Dat het organisatievraagstuk nog weinig aandacht heeft gekregen, is gezien de fase waarin het BOC zich bevindt begrijpelijk.

## 4. Concretisering van 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'

### 4.1 Inleiding

Eén van de doelstellingen van het concept BOC is dat het bij dient te dragen aan de maatschappelijke legitimatie van agrarische ondernemers in Limburg, aan het terugwinnen van de *licence to produce*. Om materiaal aan te reiken voor een gemeenschappelijk referentiekader en daarmee meer zicht op de doel-middelrelatie wordt in dit hoofdstuk een algemene beschrijving gegeven van recent gangbare opvattingen over 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'. Tevens wordt de verkenning van beelden en meningen van agrarische ondernemers en stakeholders weergegeven. Afgesloten wordt met conclusies ten aanzien van de kritische succesfactoren van veranderingsprocessen naar aanleiding van de theoretische en empirische verkenning.

### 4.2 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Het begrip *licence to produce* is een variant op het onder andere door Shell gebruikte begrip *licence to operate* (SER, 2000). Dit is de ruimte die de samenleving geeft aan het bedrijf om middelen te gebruiken en effecten te veroorzaken. Deze effecten zijn van economische, sociale en ecologische aard. Aldus kan duurzame bedrijfsvoering geconcretiseerd worden in de 'drie p's':

- profit - gevolgen voor het bedrijf;
- people - gevolgen voor mensen;
- planet - gevolgen voor het natuurlijk leefmilieu.

Het gaat om de effecten van het product en de bedrijfsprocessen op de omgeving en niet om het feit of de onderneming buiten het bedrijfsproces om allerlei 'goede werken' verricht voor de omgeving. Dat valt onder de noemer van *charitas*. Dit kan uiteraard wel bijdragen aan een goed imago.

Pronk en Tack (Schuyt en Hoff, 1999) analyseerden 19 Angelsaksische en Nederlandse vaktijdschriften op zoek naar publicaties over maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Uit deze literatuurstudie destilleerden zij de volgende motieven:

- het winstmotief, vanuit een win/wingedachte;
- het communicatiemotief: het versterken van het imago van de onderneming en het verhogen van de naamsbekendheid;
- het *positive investor* effect om investeerders een extra motief te geven om geld in het bedrijf te stoppen;
- het motief van de fiscale efficiency, van de aftrekbaarheid van de kosten;

- het motief van relatiemanagement, het opbouwen en versterken van relatienetwerken;
- het motief van maatschappelijke betrokkenheid als uiting van goed burgerschap;
- het goodwill-motief om in de omgeving een welwillende houding jegens het bedrijf te kweken;
- het motief, tot slot, van *competitive edge* waarbij ondernemingen betrokkenheid strategisch gebruikten om concurrentievoordeel te behalen.

Afhankelijk van hoe een agrarische ondernemer zich identificeert valt de zorg voor natuur en landschap en andere aspecten van de 'bedrijfsomgeving' samen met het bedrijfsproces of is een vorm van *charitas* ('Dit landschap wordt u aangeboden door ...'). Een andere visie is dat de zorg voor natuur en landschap niet een 'bijproduct' is of iets waarbij in het voortbrengingsproces van agrarische producten rekening mee gehouden moet worden, maar deze zorg wordt gezien als een op zichzelf staande, inkomen genererende activiteit, die beantwoordt aan publiek-maatschappelijke behoeften. De agrarische ondernemer wordt dan deels ook een maatschappelijk ondernemer (zie hoofdstuk 6).

Maatschappelijk verantwoord ondernemen bevat naast het element 'duurzaam' ook het element 'verantwoording'. Steeds meer beseffen ondernemingen dat zij pro-actief moeten inspelen op maatschappelijke wensen. Het creëren van maatschappelijk draagvlak voor de eigen onderneming is onderdeel van de bedrijfsdoelstellingen en net zo belangrijk als het bereiken van de economische en/of financiële doelstellingen. Dit draagvlak wordt mede gevormd door de mate van verantwoording door de onderneming aan haar omgeving. Een onderneming heeft vaak te maken met verschillende belanghebbenden (stakeholders) en dus met verschillende, soms tegenstrijdige belangen. De partijen moeten zich daarbij realiseren dat keuzes moeten worden gemaakt, waarbij het juiste antwoord niet altijd makkelijk is te bepalen. Soms liggen economische en milieubelangen niet in elkaars verlengde, wat leidt tot lastige vraagstukken waarbij men de ene keer de ene partij, en de andere keer de andere partij tevreden stelt. Door deze dilemma's zichtbaar te maken en partijen rond de onderneming bij de keuzen te betrekken, kan men begrip creëren. Hoewel de verantwoordelijkheid bij de onderneming blijft, kan hiermee anderen worden uitgenodigd oplossingsgericht mee te denken. Transparantie van de kant van de ondernemer bevordert het dialoogproces. Deze dialoog tussen bedrijf, maatschappelijke organisaties en overheid wordt gevoerd op basis van een gemeenschappelijk noemer (maatschappelijk verantwoord ondernemen) maar vaak met verschillende doelen (verschillende actoren hebben immers verschillende belangen). Het vinden van gezamenlijk doelen zou dan ook één van de resultaten moeten zijn van de dialoog (Backus en Van der Schans, 2000).

In *Mythen en Sagen rond de Varkenshouderij* (Denktank Varkenshouderij, 1999) werd gewaarschuwd voor het definiëren van problemen op sectorniveau. Het gevaar bestaat dan dat er te weinig gedaan wordt aan de oplossingen (Backus en Van der Schans, 2000). Enerzijds kunnen individuele ondernemers zich verschuilen achter de sectororganisatie. Anderzijds worden sectorbestuurders verantwoordelijk gesteld, maar zijn ze niet in de positie de bedrijfsvoering van individuele ondernemingen te veranderen. Bovendien zijn sectorbestuurders in het algemeen gericht op een zo breed mogelijke achterban; ze moeten rekening houden met voorlopers en achterblijvers. Ook in het startdocument over BOC ontkomt de LLTB hier niet aan: 'Het instrument BOC moet [...] uiteindelijk voor een bre-

de groep land- en tuinbouwers toepasbaar zijn.' Dit stimuleert echter niet om een stapje verder te gaan dan minimaal noodzakelijk. In het project 'Varkenshouders in dialoog met de samenleving' in het kader van Actieplan Verklaring van Wageningen (Van der Schans, Ypma en Backus, 2000), werd daarom gekozen voor een vertaling naar individuele bedrijven. Uitgangspunt was en is dat de individuele ondernemer verantwoordelijk is voor de maatschappelijke acceptatie van zijn productiewijze. Een belangrijk element daarbij is het afleggen van verantwoording over de wijze waarop en de mate waarin maatschappelijke doelen worden gerealiseerd door de individuele ondernemers. Certificering kan daarbij meer zekerheid bieden, maar zelfs een volmaakt waterdicht certificeringssysteem leidt nog niet automatisch tot vertrouwen: 'Mensen geloven soms wat je zegt, maar altijd wat je doet' was een van de uitgangspunten in de concretisering van *licence to produce* in Actieplan Verklaring van Wageningen. *Maatschappelijke legitimatie kan alleen worden verkregen door argumentatie, niet door 'stempels'* (Van der Schans, Ypma en Backus, 2000).

De huidige ervaringen met het terugwinnen van de *licence to produce* in de landbouw kennen vooral een sectorgerichte insteek (varkenshouderij) en met name de maatschappelijke wensen ten aanzien van het bedrijf en de bedrijfsvoering zijn geconcretiseerd. De lijst van maatschappelijke wensen in Actieplan Verklaring van Wageningen gold voor alle deelnemende varkenshouders en wie zich daar verder bij aan wilde sluiten. De maatschappelijke acceptatie uitbreiden naar een *licence to use land* betekent het opnieuw doorlopen van een dergelijk proces met de centrale vraag: wat mag redelijkerwijs van maatschappelijk verantwoorde ondernemers ten aanzien van beheer van ruimtelijke kwaliteiten verwacht worden?

Uiteraard is, zoals eerder aangegeven, de variatie aan ruimtelijke kwaliteiten in gebieden en op locaties complicerend voor een gestandaardiseerd 'wensenlijstje'. Desondanks zal dat de eerste stap moeten zijn op weg naar een maatschappelijk gewenst omgevingsbeheer.

### **4.3 *Licence to produce* volgens LLTB**

Hoewel de LLTB aangeeft dat 'maatschappelijke acceptatie', de *licence to produce*, de basis is voor continuïteit, gebruikt ze het begrip op een tamelijk abstract niveau. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar bijvoorbeeld het schaalniveau van het subject: dé landbouwsector of de individuele ondernemer; of naar sector: zo staat de intensieve varkenshouderij onder grotere maatschappelijke druk dan bijvoorbeeld de melkveehouderij; of naar regio: door ruimtedruk zal het in sommige delen in Limburg eerder maatschappelijk geaccepteerd om de agrarische bestemming in te wisselen voor een andere bestemming dan in andere delen of wordt een intensiever agrarisch gebruik geaccepteerd dan elders. Ook is niet helemaal duidelijk waaraan de LLTB een slecht imago van de landbouw afmeet, afgezien van de media-aandacht voor crises op het gebied van voedselveiligheid en dierziekten. *Om 'imago' en maatschappelijke acceptatie hanteerbaar te maken, zou meer geconcretiseerd kunnen worden wat dit feitelijk betekent voor de individuele ondernemer: bezwaarschriften uit de buurt, ruimte voor uitbreiding?* Ook is in het startdocument alleen globaal duidelijk van wie die maatschappelijke acceptatie gevraagd wordt: omwonenden, passanten en recreanten en de overheid als spreekbuis van burgers.

Zij en andere mogelijke stakeholders worden vooral in het licht gezien van mogelijke vergoedingen voor 'groene' dienstverlening, zoals '(terrein)beherende organisaties [...of] organisaties die mogelijkheden zoeken voor natuurcompenserende maatregelen.' Hoe maatschappelijke en consumentenorganisaties bij het vormgeven en beoordelen van het BOC te betrekken zijn, is de laatste vraag in het startdocument (LLTB, 2000). Met andere woorden, het begrip *stakeholder* verdient een betere doordenking van haar betekenis. Aandacht voor stakeholders is niet zozeer (of niet alleen) een rekensom, maar vooral een mentaliteit.

Belangrijk bij het verbeteren van de contacten met stakeholders is in deze fase een zogenoemd *stakeholdermanagementplan* (Roobeek, 1999). Hierin hoort onder andere een inventarisatie van stakeholders, het bepalen van de kennis en standpunten van stakeholders, het bepalen van raakvlakken en de strategische relevantie per stakeholder voordat men überhaupt in gesprek kan gaan over beleid of samenwerkingsopties kan verkennen. Daarbij is het van belang dat er een continue dialoog gaande is over activiteiten, een gezamenlijke externe communicatie en een goede evaluatie om vinger aan de pols te houden of de relaties duurzaam zijn.

#### **4.4 Beelden van de *licence to use land* bij agrarische ondernemers**

Tijdens de gegevensverzameling is de nadruk gelegd op 'goed omgevingsbeheer' (*licence to use land*) en niet op 'goed ketenbeheer' (*licence to produce*). Uit de gesprekken met de ondernemers bleek dat allen zich bewust waren van het feit dat maatschappelijke acceptatie van agrarische ondernemingen niet meer vanzelfsprekend is. Sommigen maken zich grote zorgen, terwijl aan de andere kant één van de geïnterviewden denkt dat het minder slecht met hun maatschappelijke imago gesteld is dan dat agrariërs denken. Men vindt over het algemeen dat bedrijven rekening moeten houden met het feit dat zij onderdeel zijn van het landschap en effecten hebben op het milieu. Met name ondernemers met agrarische activiteiten als hoofdzaak zitten in het spanningsveld tussen bedrijf en omgeving, niet zozeer de 'hobbyboeren en burgers met een stuk grond'. Bijkomend probleem is volgens één van de geïnterviewden, dat consumenten en burgers onvoldoende kennis hebben van de landbouw. Kritiek op de landbouw was voor een aantal geïnterviewden reden om bestuurlijk en maatschappelijk actief te worden.

##### *Invulling van maatschappelijk verantwoord ondernemen*

Gevraagd naar de concrete invulling van maatschappelijk verantwoord ondernemen, bleek dat iedere ondernemer er zijn of haar eigen invulling aangeeft. Het betrof ecologische aspecten zoals het vrijwillig instandhouden van hoogstambomen, heggen en graften en deelnemen aan projecten van de Mergellandcorporatie en door in bebouwing en inrichting rekening te houden met de karakteristieken van de omgeving. Een zwaar hekwerk om één van de bedrijven in plaats van bijvoorbeeld aarden wallen bleek daarbij discussie op te roepen. Daarnaast werd genoemd het eerder voldoen aan milieu- en welzijnseisen dan wettelijk wordt voorgeschreven. De sociale aspecten betroffen het onderhouden van contacten met gasten, klanten en de buurt en het openstellen van het bedrijf voor schoolbezoeken en

dorpsfeesten. De geïnterviewden gaven aan overlast van geluid, stank of afval zo veel mogelijk te voorkomen of te compenseren door het doorverwijzen van de toeristische klanten naar de lokale gemeenschap. Verder waren de meeste geïnterviewde ondernemers maatschappelijk actief, maar aangezien het feit dat dat heeft meegespeeld in de selectie, was dat geen verrassing. Deze maatschappelijke activiteiten betroffen lokale verenigingen, serviceclubs, bestuurlijke functies in LLTB en overheidsorganen (bijvoorbeeld Waterschap). Structurele contacten met maatschappelijke organisaties werden niet genoemd, afgezien van deelname aan de projecten van de Mergellandcorporatie, waarin ook de Limburgse Milieufederatie participeert. *Geen van de geïnterviewden associeerden het begrip 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' met verantwoording afleggen over bedrijfsbeslissingen die raken aan de belangen van stakeholders.*

### *Beelden over stakeholders*

De geïnterviewde ondernemers hadden zelf ook beelden over de actoren in hun omgeving. Onderstaande citaten geven globaal weer welke beelden dit zijn en waarmee bij de vormgeving van een dialoog tussen ondernemers en stakeholders rekening kan worden gehouden:

- Over politiek en beleidsmakers:  
'Mensen kijken verschillend aan tegen omgevingskwaliteit. Beleidsmakers zijn niet geïnteresseerd in de geur van bloeiende tarwe.' 'Samenwerking met overheden is belangrijk.' 'Je moet continu zelf het voortouw nemen en niet de politiek laten bepalen hoe het moet, probeer als sector of regio de zaken in eigen hand te houden.'
- Over de gemeente:  
'Zij maakt geen onderscheid tussen ondernemers die wel en ondernemers die niet bijdragen aan de kwaliteit van omgeving en landschap. Bovendien draagt zij bij aan de vermindering van de 'ruigte' van buitengebied.'
- Over Waterschappen:  
'Waterschappen werken ondoorzichtig.'
- Over de natuurbeweging:  
'Zij wilden eerst alleen maar bos en dergelijke, maar ze heeft nu ook meer oog voor de waarde van open ruimte.' 'Ga vanuit de agrarische sector het gesprek aan met natuurorganisaties.'
- Over dorpsgenoten:  
'In het dorp wordt weinig over schoonheid en landschap gepraat (maar wel of de bieten goed of slecht zijn).'
- Over consumenten en burgers:  
'Zij zijn (te) wispelturig om aan hun eisen te voldoen en hebben weinig kennis van de landbouw.' En 'Er is een discrepantie tussen het ideaalbeeld van de burger en de werkelijkheid (van de landbouw). Niemand is geïnteresseerd in de werkelijkheid. Een certificaat is niet genoeg voor het oplossen van deze discrepantie.'

#### 4.5 Beelden van de *licence to use land* bij stakeholders

Eén van de strategische doelen achter het concept BOC is het verbeteren van het imago van de landbouw (in Limburg), onder andere door het vergroten van de bijdrage van agrarische ondernemers aan ruimtelijke kwaliteit en bovenal door het zichtbaar maken van die bijdrage. De veronderstelling hierachter is dat zichtbaarheid van positieve bijdragen de acceptatie vergroot.

In eerste instantie leek uit de gesprekken dat de landbouw in Zuid-Limburg geen imagoproblemen had. De rol van de landbouw in het beheer van de ruimtelijke kwaliteiten in Zuid-Limburg was voldoende zichtbaar en vanzelfsprekend. In tweede instantie echter werden meningen en beelden gegeven die als minder positief of wenselijk kunnen worden beschouwd.

*Alle geïnterviewden vonden dat 'de' landbouw wel een belangrijke bijdrage levert aan het landschap, maar tegelijkertijd ook een bedreiging vormt voor milieu en landschap. De gangbare landbouw is vanwege bedrijfseconomische redenen steeds minder in staat om rekening te houden met de maatschappelijk gewenste landschapselementen.*

Een aantal geïnterviewden vond dat er te vaak uitzonderingen gemaakt worden voor de agrarische sector wat betreft vergunningverlening. Dit komt haar imago niet ten goede vond men. Bovendien werd het inconsistent gevonden als LLTB-Advies pleitte voor uitzonderingen voor een individueel lid die niet strookten met de LLTB beleidsvisie Limburgs Landgoed. Tevens vond men dat belangenbehartiging van boeren zich te sterk richtte op het voorkomen van het verlies van grond. Daarnaast gaven de vertegenwoordigers van Waterleidingsmaatschappij Limburg (WML) en het Zuiveringsschap aan nog onvoldoende vertrouwen te hebben in de uitvoering van milieumaatregelen door agrarische ondernemers. Men betwijfelde of de landbouwsector zich in die mate inspant als redelijkerwijs verwacht mag worden. Ook stoorde men zich er aan geen inzicht te hebben of te krijgen in de mineralenboekhouding en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Tot voor kort gold dit ook voor grondwateronttrekkingen. Dankzij het nieuwe vergunningensysteem is de transparantie over grondwateronttrekking vergroot. In enkele gesprekken (met gemeente en VVV) werd de mogelijkheid geopperd dat het agrarisch landschap eventueel zonder agrariërs in stand zou (kunnen) worden gehouden, mochten zij verdwijnen. Hoewel niet optimaal, zouden terreinbeherende organisaties wellicht deze rol over kunnen nemen. De vertegenwoordigers van milieu en natuur zagen dit echter niet zitten, maar vonden de vraag hoe waardevolle agrarisch landschappen te behouden zonder agrariërs wel relevant voor de toekomst. Relevant voor de LLTB ten aanzien van deze gedachte is dat stakeholders het agrarisch landschap blijken los te koppelen van de agrarische ondernemer.

#### 4.6 Functies van BOC voor maatschappelijke verantwoording

Uitgangspunt in dit rapport is, in navolging van gangbare inzichten over maatschappelijk verantwoord ondernemen, dat de *licence to use land* een kwestie is van goed ondernemerschap. Dit is met name in het belang van de continuïteit van het bedrijf in haar directe omgeving. Inzicht in de wensen van de directe omgeving en van maatschappelijke organisaties en de vaardigheid om met hen een dialoog aan te gaan is van belang om het



ondernemerschap verantwoord in te vullen. Wat opvalt in het startdocument BOC, is dat BOC hier en daar als verkoopargument gepresenteerd wordt: het dient te leiden tot meerwaarde die weer een hogere prijs/vergoeding tot gevolg heeft, dankzij communicatie met de consument over omgevingsbeheer. Dit komt, omdat er een streven is naar verschillende niveaus van ruimtelijke kwaliteit: een basisniveau van 'verantwoord omgevingsbeheer' en een niveau van extra inspanningen die kansen bieden tot meerwaarde en meeropbrengsten. *Echter, als BOC dient bij te dragen aan maatschappelijke acceptatie, kan BOC in de communicatie met agrarische ondernemers beter niet als bron van extra inkomen binnen de voedselproductie worden gepresenteerd, aangezien dat op de korte termijn niet realistisch is, afgezien van enkele nichemarkten.*

Extra inspanningen voor ruimtelijke kwaliteit worden in verband gebracht met een *licence to sell*. Hiermee worden de mogelijkheden voor vermarkting, *opportunity to sell* bedoeld en niet zozeer een vergunning tot verkopen of ondernemen (zoals een tapvergunning). Feitelijk worden twee termen uit verschillende domeinen, het publieke en het private, door elkaar gebruikt. Waar het hierbij om gaat, is de veronderstelling dat hoe hoger het niveau is van ruimtelijke kwaliteit dat de agrarische ondernemer levert, hoe groter de vermarktingsmogelijkheden bij de consument van voedselproducten. Zonder kennis van consumentenpreferenties is het echter niet duidelijk bij welke beelden of voorkeuren ondernemers aan kunnen sluiten (bijvoorbeeld de associaties bij vlees van Kloosterbiggen of het bestaande Korenwolfbier) en kan niet gezegd worden of en bij welk niveau consumenten overstag gaan. In bijlage 1 wordt ingegaan op de vermarktingsmogelijkheden van ruimtelijke kwaliteiten en van BOC. Daarin komt naar voren dat de mogelijkheden meer zullen worden bepaald door de kwaliteit van de product-marktcombinatie en de marketing daarvan dan door het niveau van ruimtelijke kwaliteiten aangezien die tot de emotionele en niet tot de intrinsieke productiefactoren behoren.

De huidige ervaringen met het terugwinnen van de *licence to produce* in de landbouw hebben vooral een sectorgerichte insteek (varkenshouderij) en zijn met name de maatschappelijke wensen ten aanzien van het bedrijf en de bedrijfsvoering geconcretiseerd. De lijst van maatschappelijke wensen in Actieplan Verklaring van Wageningen gold voor alle deelnemende varkenshouders en wie zich daar verder bij aan wilde sluiten. De maatschappelijke acceptatie uitbreiden naar een *licence to use land* betekent het opnieuw doorlopen van een dergelijk proces met de centrale vraag: wat mag redelijkerwijs van maatschappelijk verantwoorde ondernemers ten aanzien van beheer van ruimtelijke kwaliteiten verwacht worden? Uiteraard is, zoals eerder aangegeven, de variatie aan ruimtelijke kwaliteiten in gebieden en op locaties complicerend voor een gestandaardiseerd 'wensenlijstje'. Desondanks zal dat de eerste stap moeten zijn op weg naar een maatschappelijk gewenst omgevingsbeheer.

Overigens ontslaat de aanwezigheid van maatschappelijke acceptatie van een bepaalde landbouwsector in een bepaald gebied de betreffende sector of ondernemer er niet van zijn/haar verantwoordelijkheid om deze acceptatie blijvend te verdienen.

## 4.7 Imagomanagement

Het imago van een onderneming is het beeld dat personen hebben van een onderneming. Imago is het resultaat van de interactie tussen overtuigingen, gevoelens en indrukken van een persoon over de onderneming (Dowling, in: Van Riel, 1992). Het hoeft echter maar een deel te beslaan van wat een onderneming feitelijk is. Bovendien kunnen verschillende mensen een verschillend beeld hebben van een onderneming of sector. Imago's zijn relevant als mensen op basis daarvan beslissingen nemen die betrekking hebben op de onderneming. Mensen nemen beslissingen op basis van imago's wanneer informatie die men zou moeten gebruiken te complex is, conflicterend, te omvangrijk of juist te weinig, als mensen niet gemotiveerd genoeg zijn om veel informatie te verwerken of als mensen bijvoorbeeld heel snel moeten beslissen (Poiesz, in: Van Riel, 1992). Als beslissingen ongunstig uitpakken voor een onderneming op basis van een negatief imago kan worden geprobeerd het imago aan te passen. Hiervoor zijn twee mogelijkheden: de onderneming aanpassen of de communicatie naar de doelgroepen aanpassen om hun overtuigingen, gevoelens en indrukken bij het individu te wijzigen. In feite koerst de LLTB op beide sporen. Enerzijds streeft ze naar een betere bijdrage van ondernemers aan ruimtelijke kwaliteit, anderzijds dient door het zichtbaar maken van huidige (en toekomstige verbeterde) bijdrage de opvattingen van stakeholders over agrarische ondernemers te verbeteren.

Ten behoeve van de verdere ontwikkeling van BOC worden in deze paragraaf enkele kernpunten van imagomanagement behandeld (Van Riel, 1992).

*Een assertieve imagostrategie is op de langere termijn beter dan een defensieve imagostrategie.*

Een assertieve imagostrategie houdt in het ontwikkelen van kansen, het opsporen van behoeften en trends. Voorbeelden zijn het opeisen van de verantwoordelijkheid voor positieve zaken, het geven van goede voorbeelden en dergelijke. Op de lange termijn neemt de waardering voor en de geloofwaardigheid van een organisatie toe. Een defensieve imagostrategie is gericht op het verleden, op het wegwerken van bedreigingen of achterstanden. Voorbeelden van bijbehorende tactieken zijn disclaimers, rechtvaardigingen, niet negatief afwijken. Het is het verschil tussen bewijzen dat je product en/of productiewijze niet slecht is en aan de minimum vereisten voldoet en bewijzen dat je product/dienst een meerwaarde heeft voor de consument ten opzichte van andere, op het oog goede producten. Een defensieve tactiek zou men alleen moeten gebruiken als een afnemer dat eist.

Met BOC streeft de LLTB naar een goed imago bij allerlei partijen in de samenleving, zij beoogt een assertief imagomanagement. Certificering valt echter te categoriseren als een defensieve imago tactiek. Met BOC wil zij een basisniveau kunnen borgen ten opzichte van ondernemers die negatief afwijken van de gewenste norm, namelijk die minder doen dan maatschappelijk geaccepteerd is. Certificering kan meer zekerheid bieden, maar zelfs een volmaakt waterdicht certificeringssysteem leidt nog niet automatisch tot vertrouwen: 'Mensen geloven soms wat je zegt, maar altijd wat je doet' was een van de uitgangspunten in de concretisering van *licence to produce* in Actieplan Verklaring van Wageningen. *Maatschappelijke legitimatie kan alleen worden verkregen door argumentatie, niet door 'stempels'* (Van der Schans, Ypma en Backus, 2000). Het risico van een

defensieve imagostrategie op de lange termijn is bovendien een imago van hulpbehoevendheid en afhankelijkheid (Van Riel, 1992).

De beleidsvisie Limburgs Landgoed heeft daarentegen een veel hogere mobiliserende waarde en appelleert aan positieve beelden over agrarische ondernemers die actief willen bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit. Een belangrijke voorwaarde voor een consistent imagomanagement is dat de benodigde communicatie niet alleen op de stakeholders gericht is. Als bijvoorbeeld de LLTB op sectorniveau (dat wil zeggen landbouwsector) wil werken aan de verbetering van het imago van de landbouw, zal zij haar leden moeten motiveren zich te gedragen naar het beeld dat men van zichzelf naar buiten wenst te brengen. Behalve door informatieoverdracht en interne dialoog hoort hier ook bij een vorm van zelfcorrigerend vermogen: het ter discussie stellen van ongewenst gedrag<sup>1</sup>. Dit vergroot de geloofwaardigheid van de belangenbehartiger en vermindert het risico van BOC als een symbolisch beleidsinstrument.

*Imagomanagement is relatiebeheer. Relatiebeheer is maatwerk.*

Agrarische ondernemers hebben te maken met verschillende stakeholders om hen heen. Sommigen hebben directe lusten of lasten van effecten van de bedrijfsvoering, anderen staan als vertegenwoordiger van een overheid of maatschappelijke organisatie wat meer op afstand. Al deze groepen zullen verschillende wensen hebben ten aanzien van het omgevingsbeheer van de ondernemer en zullen verschillende informatie wensen en die bovendien op een verschillende wijze gecommuniceerd willen zien. Voor sommige stakeholders is wellicht geen instrument nodig, maar een meer open houding van de ondernemer. Zo creëerden de geïnterviewde ondernemers vertrouwen in hun omgeving door veel tijd en energie te steken in allerlei besturen, verenigingen en buurtcontacten. Dankzij de goede verhoudingen kregen ze eventuele klachten snel in de gaten.

De insteek van BOC is om met één instrument in de informatiebehoefte van allerlei stakeholders te voorzien, zodat op een eenvoudige manier voor de ondernemer aan het terugwinnen van de maatschappelijke acceptatie kan worden gewerkt. Echter, *effectief relatiebeheer begint bij de stakeholder: welke wensen en behoeften leven bij de stakeholder en op welke wijze wenst hij daarover voorzien te worden van informatie*. Pas daarna kan worden bepaald op welke wijze de ondernemer met verschillende actoren over zijn omgevingsbeheer het beste kan communiceren. De verkenning van de beelden van de stakeholders over de landbouw en omgevingsbeheer is een eerste aanzet hiervoor die in vervolprojecten nader zouden moeten worden uitgewerkt.

## 4.8 Conclusies

In dit hoofdstuk stond de verkenning van de strategische doelstelling 'terugwinnen van de *licence to produce*' centraal. Toetsing aan de hier relevante kritische succesfactoren van verandering levert het volgende op.

---

<sup>1</sup> Zoals bijvoorbeeld bij de VVV gangbaar is: aan leden die niet voldoen, worden geen diensten meer verleend.

### *Druk tot veranderen*

Ten eerste ten aanzien van de vraag in hoeverre er een druk bestaat tot het veranderen van het imago van agrarische ondernemers? De ondernemers vonden het beschikken over een *licence to produce* belangrijk en zagen de noodzaak ervan in om hier aan te werken. Uit de gesprekken met de stakeholders bleek echter dat de landbouw in Zuid-Limburg in het algemeen wel een positief imago heeft. Zij draagt bij aan het unieke karakter van het landschap in Zuid-Limburg. De noodzaak om in Zuid-Limburg aan het terugwinnen van maatschappelijke acceptatie ten behoeve van de continuïteit te werken lijkt niet heel groot. Integendeel, verschillende maatschappelijke actoren maken zich zorgen om de continuïteit van de landbouw in het belang van het agrarisch cultuurlandschap zoals uit de interviews bleek.

### *Gemeenschappelijke doelstelling*

Ten tweede ten aanzien van een gemeenschappelijke doelstelling ter verbetering van het imago. De geïnterviewden hebben nog geen eenduidig beeld over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Men vindt over het algemeen dat de *licence to produce* niet vanzelfsprekend is en dat zij rekening moeten houden met het feit dat zij onderdeel zijn van het landschap en effecten hebben op het milieu en de mensen die in hun omgeving wonen. Iedere ondernemer geeft daaraan zijn of haar eigen invulling. Opvallend is dat geen van de ondernemers associeerden het begrip 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' met verantwoording afleggen over concrete bedrijfsbeslissingen aan stakeholders, bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties. Juist op dit punt noemden enkele stakeholders hun wensen. Het gaat hierbij om informatie over de wijze waarop en de mate waarin agrariërs werken aan het voorkomen van negatieve effecten van agrarische activiteiten op waterkwaliteit.

Het afleggen van verantwoording komt niet expliciet in het startdocument BOC aan de orde. *Kortom, in het BOC-gedachtengoed zou een gemeenschappelijke doelstelling ten aanzien van imagoproblematiek nog duidelijker uitgewerkt kunnen worden. Daarbij is het belangrijk ook aandacht te schenken aan het afleggen van individuele verantwoordelijkheid voor de effecten van zijn bedrijf op ruimtelijke kwaliteiten en het open staan voor een dialoog met zijn omgeving.*

### *Heldere doel-middelrelatie*

In de probleemanalyse is al aangegeven dat het inzicht in de relatie tussen doelstellingen van BOC en de beelden over middelen nog nadere uitwerking nodig heeft. Wat betreft de doelstelling *licence to produce* is in dit hoofdstuk een aanzet gedaan. *De belangrijkste conclusie is dat per stakeholder de doelstellingen van imagomanagement kunnen verschillen en daarmee ook de wijze waarop aan imagoverbetering kan worden gewerkt.* Een stakeholdermanagementplan kan hiervoor als een goede basis dienen.

## 5. Concretisering van ruimtelijke kwaliteit

'Alles wat kan worden gespecificeerd, kan ook worden gecertificeerd' (De Graaff, 1995)

### 5.1 Inleiding

Eén van de doelen van het onderzoek is bij te dragen aan een concretisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Dit is noodzakelijk om communicatie over problemen, doelstellingen en instrumenten mogelijk te maken. Zoals in het inleidende hoofdstuk al is aangegeven, is in dit rapport gekozen om het begrip omgevingskwaliteit te vervangen door ruimtelijke kwaliteit om aan te kunnen sluiten bij het gangbare begrippenkader in beleid en onderzoek. Het concretiseren van het begrip ruimtelijke kwaliteit betreft enerzijds de vraag wat onder het begrip kan worden verstaan en anderzijds de vraag hoe ruimtelijke kwaliteit bepaald kan worden. De wijze waarop in dit onderzoek het begrip wordt geconcretiseerd, verraadt de visie hierop: het is van groot belang een gemeenschappelijke taal te vinden die door ondernemers, stakeholders, beleidsmakers enzovoort wordt begrepen, dus zij zullen betrokken moeten worden.

Achtereenvolgens komt aan de orde een conceptueel kader van het begrip 'ruimtelijke kwaliteit', de beschrijving van de beelden van de geïnterviewde ondernemers en die van stakeholders van ruimtelijke kwaliteit in het gekozen gebied, Zuid-Limburg. Vervolgens wordt verder ingegaan op de proceskant van het concretiseren van ruimtelijke kwaliteit en wordt afgesloten met conclusies over in hoeverre er gezamenlijkheid bestaat over een referentiekader voor ruimtelijke kwaliteit, over het gevoel van urgentie ten aanzien van problemen met ruimtelijke kwaliteit en over doelstellingen waar men in het gebied naar streeft.

### 5.2 Conceptueel kader voor ruimtelijke kwaliteit

Om het begrip ruimtelijke kwaliteit te concretiseren en de beelden hieromtrent te structureren, wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van een conceptuele matrix van ruimtelijke kwaliteit die door Alterra is ontwikkeld. De matrix kan als kader dienen om verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit een plaats te geven. Het dwingt gebruikers bovendien om de aspecten van ruimtelijke kwaliteit op onderling vergelijkbaar niveau te plaatsen. Veel verwarring ontstaat doordat men begrippen op verschillende abstractieniveaus door elkaar heen gebruikt. Deze verwarring wordt nog versterkt doordat de eensgezindheid over wat kwaliteit is, per abstractieniveau verschilt. Dijkstra en Schöne (2000) stellen dat de opvattingen over kwaliteit op het hoogste niveau overeenkomen, maar dat met de concretisering de meningsverschillen toenemen. Op het hoogste abstractieniveau staat het begrip kwaliteit, op één tree lager staan begrippen als samenhang, duurzaamheid en identiteit. De begrippen op de assen van de conceptuele matrix liggen een niveau daaronder, en in de

operationalisering van de matrix komen we begrippen tegen van een nog lager abstractie-niveau. Alleen al het aanbrenen van deze ordening kan deze discussie aanzienlijk verhelderen.

Figuur 5.1 is een voorbeeld hoe allerlei deelbegrippen van kwaliteit gestructureerd kunnen worden weergegeven.

	<b>Economisch belang</b>	<b>Sociaal belang</b>	<b>Ecologisch belang</b>	<b>Cultureel belang</b>
<b>Gebruikswaarde</b>	Allocatie-efficiency Bereikbaarheid Externe effecten Multi-purpose	Toegang Verdeling Deelname Keuze	Veiligheid Hinder Verdroging Versnippering	Keuzevrijheid Verscheidenheid Ontmoeting
<b>Belevingswaarde</b>	Imago Attractiviteit	Ongelijkheid Verbondenheid Veiligheid	Ruimte, rust, Gezondheid	Eigenheid Schoonheid Contrast
<b>Toekomstwaarde</b>	Stabiliteit/flexibiliteit Agglomeratie Cumulatieve attractie	Insluiting Cultures of poverty	Voorraden Ecosystemen	Erfgoed Integratie Vernieuwing

*Figuur 5.1 Conceptuele matrix van ruimtelijke kwaliteit*

De waarden staan voor de ontwerpisen en kwaliteitscriteria die aan ruimtelijke kwaliteit (plannen, situaties en dergelijke) kunnen worden gesteld, de belangen betreffen uiteenlopende maatschappelijke belangen die moeten worden gediend en waarmee aan de ontwerpisen een maatschappelijke waardering kan worden verbonden.

De maatschappelijke belangen vinden hun oorsprong in de behoeften van individuen volgens behoeftentheorieën als van Maslow: het biologisch niveau (bestaan, gezonde leefomgeving, voedsel en water, biodiversiteit); het sociaal niveau (doen, functioneren en economie, gewenste sociale interactie, mogelijkheden voor groepsgevoel); psychisch niveau: beleven, recht doen aan individuele verschillen, mogelijkheden voor persoonlijkheidsontwikkeling en schoonheidsbeleving); het metafysisch niveau (bezinnen, verschillende werelden, symboliek).

- Bij gebruikswaarden denken we aan landbouw, recreatie, natuur, mobiliteit en andere bedrijvigheid in de omgeving. Het gaat om doelmatigheid van gebruik en beheer en dergelijke om samenhang, om bereikbaarheid.
- Bij belevingswaarden gaat het om de perceptie en waardering van visuele en esthetische kenmerken van de omgeving; veiligheid, ruimte, om cultuurhistorische kenmerken. Het gaat om identiteit, diversiteit, herkenbaarheid, zingeving.
- Bij de verbeelde omgeving gaat het om de toekomstwaarde: de omgeving van (over)morgen, uitgedrukt in opties, visies en beeldvorming van het toekomstige landschap en het gebruik daarvan. Het gaat om doelmatigheid in de tijd, mogelijkheid voor verandering en vernieuwing zowel in economisch opzicht als in sociaal, ecologisch en cultureel opzicht.

Niet alleen de ontwikkeling van een begrippenkader voor ruimtelijke kwaliteit is van belang voor een effectieve communicatie, ook eenduidigheid over de benadering waarmee ruimtelijke kwaliteit (bijvoorbeeld 'veiligheid') wordt bepaald, is nodig. Er zijn namelijk verschillende benaderingen mogelijk.

Garvin (Hooijmeijer, Kroon en Luttik, 2000) onderscheidt vijf benaderingen om productkwaliteit te bepalen:

- de transcendente benadering, waarin kwaliteit alleen door ervaring is te herkennen;
- de productgerichte benadering, waarin kwaliteit een precieze en meetbare variabele van het product is;
- de gebruikersgerichte benadering, waarin kwaliteit door de gebruikers bepaald wordt;
- de productiegerichte benadering, waarin kwaliteit ontstaat als het productieproces aan de gestelde eisen voldoet;
- de waardegerichte benadering, waarin kwaliteit direct gekoppeld wordt aan prijs.

Het is overigens de vraag of, mede afhankelijk van de definitie van ruimtelijke kwaliteit, de beheersing daarvan te vergelijken is met de technische beheersing van kwaliteit van producten, productieprocessen en productiesystemen waarmee in de landbouwsector inmiddels ervaring mee bestaat.

In dit onderzoek is in eerste instantie in overleg met de begeleidende werkgroep gekozen om ruimtelijke kwaliteit te laten bepalen door de ervaring van de agrarische ondernemers en door een kleine geselecteerde groep van stakeholders in het Zuid-Limburgse agrarisch landschap. Uiteraard heeft dit zijn beperkingen voor de generalisatie van de beelden over ruimtelijke kwaliteit, maar het geeft wel de mogelijke diversiteit aan.

In Hooimeijer et al. (2000) wordt een aantal conclusies getrokken die voor het proces van het concretiseren van het begrip ruimtelijke kwaliteit voor BOC van belang zijn:

- Hooimeijer et al. leggen een duidelijke link tussen kwaliteit en proces. BOC is gericht op verbetering en behoud van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij moet de gewenste kwaliteit eerst worden bepaald. De onderzoekers stellen dat als een ruimtelijk plan te veel van boven- of buitenaf is opgelegd, en er geen overeenstemming is over doel en inhoud, het draagvlak in de streek gering zal zijn en de kans dat onderhoud en beheer erbij inschieten groot is. Van belang voor de feitelijke realisatie is het dus om betrokkenheid in de streek organiseren;
- over de visie van marktpartijen op ruimtelijke kwaliteit valt nog veel te leren: over visies van marktpartijen is veel minder bekend dan over overheidsstandpunten, die netjes in nota's verwoord worden. Marktpartijen schrijven geen visies over ruimtelijke kwaliteit. Volgens Hooimeijer et al. blijkt uit een verkenning van Van Vliet (2000, in voorbereiding) dat marktpartijen niet geneigd zijn om van tevoren een proces in te gaan met een bepaalde opvatting over ruimtelijke kwaliteit. Eerder zoeken zij samen met betrokken partijen naar gedeelde ambities. LLTB als belangenbehartiger van ondernemers heeft inmiddels een visie ontwikkeld zoals beschreven in Limburgs Landgoed;
- aandacht voor de visie van niet-overheidspartijen heeft veel te maken met aandacht voor proces. Cruciaal zijn de totstandkoming van een gedeelde ambitie ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en de doorwerking van deze ambitie gedurende het proces.

- ook over beleving van en waardering voor verschillende vormen van ruimtegebruik door mensen is nog te weinig bekend. Het effect van vormgevingsaspecten op de waardering en beleving van eindgebruikers zou in het algemeen meer aandacht moeten krijgen volgens Hooimeijer et al. Als men BOC wil kunnen koppelen aan producten en diensten, zal er dus meer bekend moeten worden over welk type consumenten welke specifieke aspecten van ruimtelijke kwaliteit in Limburg waardeert en hoe deze aspecten in emotionele productkwaliteiten zijn om te zetten.

### 5.3 Ruimtelijke kwaliteit volgens agrarische ondernemers

In open interviews is een achttal agrarische ondernemers gevraagd naar hun (ongeschreven) visies over de kwaliteiten van hun omgeving. Achterliggend kader is de gebruikte, beleefde én verbeelde omgeving (zie paragraaf 5.2). In de verslaglegging in de bijlage is naast een indeling in waarden, ook gebruikgemaakt van een indeling in belangen: economische, sociale, ecologische en culturele belangen (zie bijlage 2).

Uit de interviews met de agrarische ondernemers komt naar voren dat zij met elkaar tot een breed begrippenkader kunnen komen. Samen stippen ze vele deelaspecten van ruimtelijke kwaliteit aan. De mate van concretisering varieert van duidelijke beelden tot principes. Hoewel deze ondernemers juist zijn geselecteerd op hun betrokkenheid bij de omgeving, kan worden geconcludeerd *dat zij ruimtelijke kwaliteit redelijk kunnen concretiseren. Welke waardering zij aan de verschillende deelaspecten toekennen varieert echter.* Zo waardeert de één de ruigte van het buitengebied en een ander propageert netheid, de één voelt meer voor open en grootschalig landschap, de ander vindt een kleinschalig landschap mooier.

Gevraagd naar de grenzen aan ruimtelijke kwaliteit noemen de ondernemers enerzijds inhoudelijke grenzen en anderzijds grenzen aan de wijze waarop deze wordt gerealiseerd. Inhoudelijke grenzen zijn bijvoorbeeld het aanplanten van bos in de buurt van het bedrijf of in de overgang van stedelijk naar landelijk gebied en het rechte trekken van een meanderende beek.<sup>1</sup> Grenzen aan de realisatiewijze zijn het onteigenen van percelen, zeker als deze voldoen aan 'omgevingskwaliteit', onrealistische overgangstermijnen en het verworpen van zakelijke ondernemer tot 'maatschappelijke instelling'.

Ook is de ondernemers gevraagd naar hun eigen bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit. Ze nemen deel aan landschapsprojecten van de Mergellandcorporatie zoals bijvoorbeeld het inzaaien van akkerranden en doen aan landschapsonderhoud en erfbeplanting op hun terrein. Aan de andere kant kennen sommigen de mogelijkheden wel, maar hebben die nog niet betrokken op zichzelf. *Opvallend is dat de ondernemers hun bijdrage vooral formuleren in termen van het bieden van mogelijkheden aan bezoekers, klanten, recreanten, burens, passanten om van de (agrarische) ruimtelijke kwaliteit te genieten, gebruik te maken en te leren.* Zo worden genoemd: huisverkoop (klanten kunnen zien hoe gewassen of dieren groeien), scholenbezoek aan bedrijf, openstelling eigen terrein (wandelpad door weilan-

---

<sup>1</sup> Ook word genoemd windmolens (zijn interessant, maar horizonvervuilend), ijzeren hekken rondom het bedrijf in plaats van aarden wallen en beplanting, loslopende honden (overlast van stokken tijdens het rooien).



den), verfraaiing van bedrijfsgebouw langs fietspad, rondleidingen door natuurpark, bloemen plukken uit de akkerranden, voorkomen van hinder door stank, geluid, afval.

Tot slot is gevraagd naar knelpunten om bij te dragen aan ruimtelijke kwaliteit. Genoemd wordt onder andere de kritiek van collega-agrariërs, die voorlopers als een bedreiging zien, en de onderschatte kosten in tijd en geld van het beheer van het agrarisch landschap<sup>1</sup>. De overheid heeft te weinig (financiële) aandacht hiervoor. *Daarnaast heeft elke ondernemer te maken met zijn eigen specifieke problemen* zoals de locatie van het bedrijf, opvolging, keuze voor verdieping en verbreding van activiteiten, leren samenwerken en het behoud van integratie met de buurt.

#### 5.4 Ruimtelijke kwaliteit volgens stakeholders

Ook de stakeholders is gevraagd naar hun ideeën over ruimtelijke kwaliteit in relatie tot het agrarisch gebruik van de ruimte. De (specifieke) bekendheid met de geschreven visies van de provincie, het provinciaal omgevingsplan, provinciaal waterhuishoudingsplan en dergelijke, en van de LLTB, Limburgs Landgoed en het startdocument BOC, wisselde. Het concept BOC was wel bekend. Ieder is gevraagd naar zijn eigen referentiekader in de vorm van organisatiedoelstellingen of doelgroep. Er is een lijst met items vooraf meegestuurd om de geïnterviewden voor te bereiden, maar deze items zijn niet puntsgewijs aan de orde gekomen. In bijlage 2 wordt het overzicht van de beelden over ruimtelijke kwaliteit weergegeven. Dankzij het open karakter van de interviews hebben de geïnterviewden zelf naar voren kunnen brengen wat hen bezig hield bij dit onderwerp. De genoemde items zijn daarbij volgens dezelfde structuur weergegeven als bij de verwerking van de gesprekken met de agrarische ondernemers.

In het overzicht van de beelden over ruimtelijke kwaliteit valt op dat de opmerkingen van geïnterviewden hierover nadrukkelijk niet in te passen zijn onder de noemer van sociale belangen. Dit in tegenstelling tot de nadruk die agrarische ondernemers legden op de sociale kant van hun bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit. Zoals te verwachten legden de geïnterviewde stakeholders afhankelijk van de insteek van hun organisatie de nadruk op deelaspecten van ruimtelijke kwaliteit (bijvoorbeeld water). Naast de effecten van agrarisch gebruik van de ruimte, hebben zij ook te maken met niet-agrarisch gebruik van de ruimte. Wat belangrijk is ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, verschilt per deelgebied, locatie en van het type bedrijf. Enkele geïnterviewden constateerden de spanning tussen abstracte formuleringen op beleidsniveau en concrete betekenis op bedrijfsniveau. Op beleidsniveau worden partijen het wel eens, maar op concreet niveau kunnen er grote belangenverschillen bestaan (maar ook omgekeerd).<sup>2</sup>

In de interviews is gevraagd welke zorgen de stakeholders hebben over de ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Limburg. Hiermee is een beeld verkregen van wat er leeft bij de geïnterviewden en hun omgeving. Het in bijlage 2 weergegeven overzicht is niet bedoeld

---

<sup>1</sup> Overlast door zwerfvuil of honden van wandelaars is de keerzijde van openstelling van eigen terrein zo geeft één van de geïnterviewden aan.

<sup>2</sup> Een van de geïnterviewden constateert een verschil tussen de beleidsvisie Limburgs Landgoed van de LLTB en de belangenbehartiging van individuele leden door LLTB-advies op lokaal niveau waarin om uitzonderingen wordt gevraagd. Zie ook N. Aarts en H. te Molder (1998).

om hen vast te pinnen op hun woorden, maar bedoeld als een aanzet voor verdere verdieping van de uitwisseling hierover.

In de gesprekken hadden de geïnterviewde stakeholders in het algemeen meer aandacht voor de organisatie van verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit dan het formuleren van specifieke wensen en eisen. De vertegenwoordigers uit de watersector waren het meest specifiek in hun wensen. Zij willen meer inzicht in het gebruik van bestrijdingsmiddelen en het mineralenmanagement om de waterkwaliteit beter te kunnen beheersen.

Uit de interviews blijkt dat de term *'bedrijfsomgeving'* veel verwarring oplevert. Heeft het alleen betrekking op de omgeving van het bedrijf, de landerijen, of ook het bedrijfsgebouw zelf en de interne bedrijfsvoering? *Bovendien stelt de term het agrarisch bedrijf centraal, terwijl de geïnterviewde stakeholders het landschap centraal stellen en het gebied en wat de ondernemer daarvoor zou kunnen betekenen.*

Zoals gezegd zijn er verschillende benaderingen om kwaliteit te bepalen: transcendent benadering (door ervaring), productgerichte benadering (door meting van aspecten van het product), gebruikersgerichte benadering (door de gebruiker), productiegerichte benadering (door te voldoen aan opgestelde proceseisen), waardegerichte benadering (door prijs). Verschillen in benaderingen om kwaliteit te bepalen vormen een grote bron van verwarring. In het BOC-denken vigeren verschillende benaderingen. De voorkeur van de overheid (Provincie Limburg) lijkt uit te gaan naar de productgerichte benadering van kwaliteitsbepaling (toetsing van resultaten zou mogelijk moeten zijn), voor de LLTB de productiegerichte benadering (met welke inspanning hebben we onze legitimatie terug?) en ook speelt de waardegerichte benadering een rol (wat kan het financieel opleveren?).

De sturingspretenties van de overheid (en de LLTB) verschuiven: van kwantiteit naar kwaliteit. Dit laatste is veel minder eenduidig dan het eerste en het is een gezamenlijk leerproces om dit te kunnen definiëren en de wijze waarop dit het beste kan. De discussie verschuift van normen naar waarden, van concrete, meetbare zaken naar (nog niet) meetbare en opdeelbare zaken zoals esthetiek, landschap, en dergelijke. Daarbij is ruimtelijke kwaliteit een relatief begrip. Meningingen over ruimtelijke kwaliteit zijn mens-, plaats- en tijdgebonden (zie bijvoorbeeld de in Valkenburg heropende discussie over de wenselijkheid van een nieuw natuurgebied).

Zoals uit de interviewresultaten blijkt, kijkt elke stakeholder vanuit zijn eigen referentiekader naar de rol van de landbouw in het beheer van de ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Limburg. Alleen de provincie Limburg hanteert een meer integrale benadering. Overeenkomend punt is dat alle geïnterviewden als problematiek het landschap c.q. de ruimtelijke kwaliteit centraal stellen en niet het agrarische bedrijf of 'de' landbouwsector. De visie Limburgs Landgoed bevat veel verbindende concepten om met de stakeholders in gesprek te komen en te blijven, maar met de term 'bedrijfsomgevingscertificaat' is dat veel minder het geval.

Vanwege de verschillende referentiekaders (belangen en visies) zal een brede groep van stakeholders betrokken moeten worden bij de bepaling van ruimtelijke kwaliteit. Agrariërs en hun vertegenwoordigers zullen met andere ruimtegebruikers en natuurlijk overheden moeten discussiëren welke bijdrage agrariërs kunnen of moeten leveren aan ruimtelijke kwaliteit. De agrarische sector zal dit niet eenzijdig kunnen vaststellen, al helemaal niet als zij met deze bijdrage de acceptatie van de samenleving wil terugwinnen.

Dan zal zij de maatschappelijke wensen goed moeten kennen. Uit ander onderzoek blijkt dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen natuurbeelden van boeren en niet-boeren (Van den Berg, 1999).

Om met elkaar over ruimtelijke kwaliteit te discussiëren is er een gemeenschappelijke taal nodig voor boeren, burgers en planners. Het ontwikkelen van taal en begrippenkader dient uitdrukkelijk een plaats te krijgen in het ontwikkelingsproces van BOC. Zo komt bijvoorbeeld in het startdocument het begrip 'externe veiligheid'. Dit soort begrippen dienen te worden gedefinieerd en aangepast aan de belevingswereld van andere partijen, willen zij een rol kunnen spelen in de discussie met stakeholders. Pas als er een gemeenschappelijke taal is, kan worden gediscussieerd en afgewogen welke ruimtelijke kwaliteiten moeten worden nagestreefd. De waarden die aan bepaalde elementen van ruimtelijke kwaliteit worden toegekend, kunnen verschillen per gebied. Op hoofdlijnen zijn er inmiddels al verschillende beleidskeuzes gemaakt of in ontwikkeling. Nog verdere concretisering van ruimtelijke kwaliteit is zeer gebiedsspecifiek of soms locatiespecifiek. Het is daarom belangrijk om beleid te baseren op een analyse van de lokale of regionale identiteit.

Een ander probleem bij de communicatie over ruimtelijke kwaliteit en het bepalen van het niveau ervan is dat aan de ene kant een brede dialoog met allerlei gebruikers nodig is en dat aan de andere kant voor het bepalen van sommige aspecten van ruimtelijke kwaliteit specialistische kennis van zaken nodig is (bijvoorbeeld met betrekking tot milieuwaarden of cultuur-historische waarden). Dit bemoeilijkt in eerste instantie het voeren van een dialoog over ruimtelijke kwaliteit met 'leken' (bijvoorbeeld bewoners, agrariërs, recreanten). Desalniettemin moet het bepalen van ruimtelijke kwaliteiten niet alleen aan 'experts' worden overgelaten, maar hoort kennis van en over gebruikers daar nadrukkelijk bij.

## **5.5 Conclusies**

Als we de verkenning van de beelden over ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Limburg toetsen aan de kritische succesfactoren van verandering, kunnen we het volgende concluderen.

### *Druk tot veranderen*

Een aantal stakeholders voelt een druk tot het ondernemen van actie ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit, zij maken zich zorgen over de aspecten waar hun organisatie betrekking op heeft. Aspecten die van belang zijn, is het gevaar van vermindering van niet-vernieuwbare ruimte door milieuvervuiling, erosie en bebouwing.

Het bewustzijn over ruimtelijke kwaliteit lijkt het grootst bij de provinciale overheid en de maatschappelijke organisaties (natuur en milieu). Ook de ondernemers zien de druk op het landschap en milieu en trekken zich dat aan, maar zijn zich niet altijd even bewust van de eigen mogelijkheden. Het gevoel van urgentie is volgens sommige geïnterviewden minder aanwezig bij de politiek op gemeentelijk niveau.

### *Gemeenschappelijke doelstelling*

Een heldere gemeenschappelijke doelstelling is er alleen op een hoog abstractieniveau: de instandhouding van het typische Heuvellandschap. Elk van de geïnterviewden heeft bovendien zijn eigen referentiekader en belangen.

De geïnterviewde ondernemers blijken als groep verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit redelijk in de vingers te hebben. Ruimtelijke kwaliteit valt dus te concretiseren. Het BOC-startdocument zou met het begrippenkader uit de matrix kunnen worden aangevuld (overigens verdient de matrix nog wel verdere uitwerking, het is een aanzet tot).

Ook sommige stakeholders kunnen heel concreet zijn welk beeld zij voor ogen hebben tot aan technische normen toe (watersector), andere stakeholders, zoals de recreatiesector, is gewend meer in abstracte termen over ruimtelijke kwaliteit te spreken. Stap voor stap zullen de doelstellingen naar gebied, aspect en actoren geconcretiseerd moeten worden.

Duidelijk is dat concretisering van ruimtelijke kwaliteit maatwerk is en keuzes hieromtrent in samenspraak met aanbieders, gebruikers en andere stakeholders tot stand moeten komen en dat er aandacht nodig is voor verschillen in referentiekaders en voor verschillen in begrippenkaders.

## 6. Bedrijfsomgevingscertificaat en 'verwaardig' in het publiek-maatschappelijke domein

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vraag hoe publieke en private verantwoordelijkheden kunnen worden onderscheiden en de relevantie voor het concept Bedrijfsomgevingscertificaat (BOC). Vervolgens worden de visies en ideeën van stakeholders en agrarische ondernemers over het concept BOC weergegeven. Tevens wordt de gedachten en veronderstellingen die leven rondom BOC als certificaat verkend en geëvalueerd. Tot slot worden enkele alternatieve instrumentele invullingen besproken. Aan de hand van de kritische factoren voor succesvolle verandering volgen conclusies over de verkende ideeën en veronderstellingen.

### 6.2 Denklijnen voor het onderscheid tussen publieke en private verantwoordelijkheden

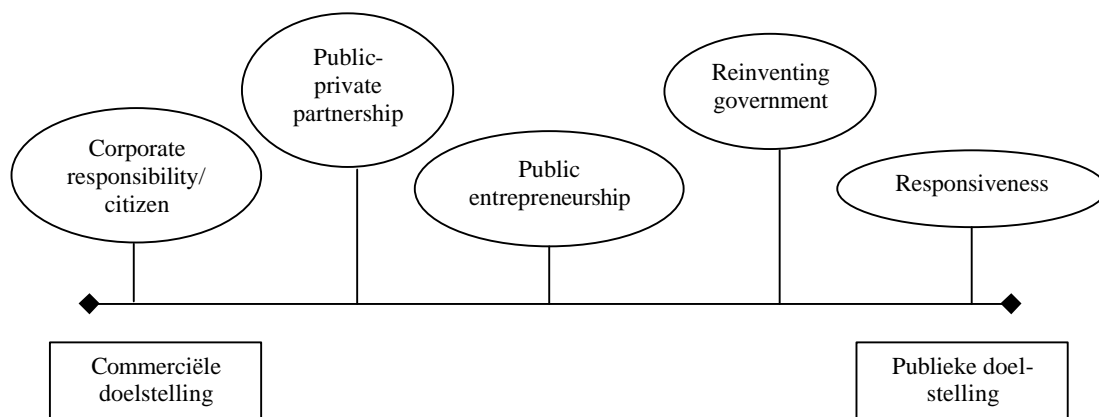
In navolging van de WRR (Derksen en Hoefnagel, 2000) kan bij de reflectie over de rol van agrarische ondernemers bij ruimtelijke kwaliteit een onderscheid maken tussen een wat-vraag en een hoe-vraag. De eerste is de vraag naar de belangen waarvoor de overheid een (eind)verantwoordelijkheid wenst te dragen (doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit) en de tweede is de vraag naar de wijze waarop deze verantwoordelijkheid vorm moet krijgen en of daarbij ook private partijen moeten worden ingeschakeld. De wat-vraag verheldert de WRR door onderscheid te maken tussen maatschappelijke en publieke belangen. Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Vele belangen komen dankzij de markt en de 'civil society' zonder (actieve) betrokkenheid van de overheid tot hun recht. Maatschappelijke belangen worden daarentegen tevens publieke belangen als ze zonder betrokkenheid van de overheid onvoldoende worden behartigd. Het waarderingselement hierin is een politieke kwestie.

De vormgeving van de eindverantwoordelijkheid kan volgens de WRR op vele manieren. Maar als het gaat om publieke belangen, kan behartiging daarvan nooit geheel aan private partijen worden overgelaten: op dat moment zou de overheid haar eindverantwoordelijkheid niet meer kunnen waarmaken. Uitgangspunt voor het overdragen van de operationele verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen aan private actoren hangt af van de vraag waar publieke belangen het beste worden behartigd, met andere woorden geborgd. Als borging van bepaalde publieke belangen zowel in de publieke als in de private sector te veel risico's oplevert, raadt de WRR aan om de oorspronkelijke publieke ambities te heroverwegen. De WRR stelt dat er meer mechanismen voor het borgen van publieke belangen zijn dan alleen concurrentie. Met name institutionele borging zou meer aandacht moeten krijgen. Hieronder verstaat zij: het versterken binnen bepaalde organisaties van waarden en normen die nauw aansluiten bij het in het geding zijnde pu-

blieke belang. Organisaties die zich richten op de operationele behartiging van publieke belangen kunnen worden geplaatst onder de noemer van 'maatschappelijke ondernemingen'.

Als de vragen over de aard van het belang en de meest adequate organisatievorm zijn beantwoord, volgen de vragen over de financiering van de uitvoering en welk deel van de publieke financiering van de uitvoering rechtstreeks door de overheid betaald, dan wel via wettelijke regelingen aan gebruikers opgelegd (De Waal, 2000).

In onderstaand figuur zijn enkele begrippen weergegeven, die internationaal zijn ingeburgerd rondom 'maatschappelijk ondernemen' (De Waal, 2000). Aan de ene kant zijn er (semi-)publieke organisaties die efficiënter en effectiever willen omgaan met publieke middelen en doelen. Aan de andere kant zijn er commerciële ondernemingen, die in toenemende mate rekening houden met maatschappelijke normen en waarden. Deze koersen naar de tegenoverliggende pool van het continuüm. De verschillen vervagen en alleen de verhouding in de missie tussen commercieel en maatschappelijk-publiek doel bepaalt met wat voor organisatie we te maken hebben.



Figuur 6.1 Spanningsveld tussen staat en markt  
Bron: De Waal (2000).

Toelichting van de begrippen:

*Corporate responsibility:* maatschappelijke betrokkenheid van commerciële organisaties als onderdeel van de ondernemingsstrategie;

*Public-private partnership:* gezamenlijke projecten van private, non-profit- en publieke organisaties to 'marshal maximum resources and to share risks for the benefits of the community';

*Entrepreneurship in public organizations:* nieuwe werkwijzen dan wel privatisering van publieke organisaties;

*Reinventing government:* vergroten van het bedrijfsmatig opereren van ambtelijk management;

*Responsiveness:* integer bestuur en betrekken van de burger bij besluitvorming.

### *Hoe past het BOC-concept in deze redenering?*

De overheid en LLTB gaan uit van meerdere maatschappelijke functies van de landbouw dan alleen voedselproductie. Ook het beheer van het agrarisch cultuurlandschap is van maatschappelijk belang. Deze maatschappelijke functies worden niet vanzelfsprekend opgenomen door agrarische ondernemers. Het maatschappelijk belang van het agrarisch cultuurlandschap is daarom tevens een publiek belang, omdat het niet overal vanzelf in stand gehouden of verbeterd wordt. Dit wordt onder andere benadrukt in nota's als *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (Ministerie van LNV, 2000) en *Voedsel en Groen* (Ministerie van LNV, 2000). De overheid stelt de landbouw tot nu toe randvoorwaarden voor de productiewijze met name met betrekking tot milieu- en hinderaspecten. Het overheidsbeleid evolueert echter in de richting van kwaliteitsverbetering, wat wil zeggen: de overheid streeft naar een hogere kwaliteit dan de minimale wettelijke eisen en ook naar andere kwaliteiten dan in regelgeving is vastgelegd, met andere woorden zowel bovenwettelijke als nevenwettelijke kwaliteitsniveaus.

Aan de ene kant benadert de overheid deze boven- en nevenwettelijke ruimtelijke kwaliteiten als een maatschappelijk belang waarvoor agrarische ondernemers hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dienen te nemen, willen ze hun bestaan kunnen legitimeren. Het betreft hier een variatie op de *licence to operate*, namelijk de *licence to use land*. De kosten van deze maatschappelijke verantwoordelijkheid zouden uit de markt moeten kunnen worden gehaald (de commerciële functie wordt gekoppeld aan de maatschappelijke functie: 'maatschappelijk verantwoord én economisch rendabel' (Backus en Van der Schans, 2000). Aan de andere kant benadert de overheid ruimtelijke kwaliteit als een publiek belang waarvoor agrarische ondernemers de operationele verantwoordelijkheid kunnen nemen. Borging van de uitvoering speelt hierin een belangrijke rol. Als de nadruk op het eerste punt wordt gelegd zoekt het ministerie van LNV niet alleen private operationele verantwoordelijkheid, maar in feite ook private (commerciële) financiering van publieke doelstellingen.

De LLTB wil graag dat ondernemers deze maatschappelijke functie (kunnen) benutten als kans om maatschappelijke acceptatie terug te winnen én inkomen uit private dan wel publieke middelen als tegenprestatie voor deze operationele verantwoordelijkheid. *Men zal echter moeten kiezen bij de ontwikkeling van een instrument tussen het private domein of het publieke domein. Als ruimtelijke kwaliteiten kunnen worden vermarkt, hoeven er geen publieke middelen aan te pas te komen.* Tot nu toe blijkt nergens uit dat natuur en landschap door commerciële partijen op een directe wijze kunnen worden vermarkt, waardoor ze in stand gehouden worden. *Als de markt faalt in het instandhouden en verbeteren van ruimtelijke kwaliteiten, dan komt de overheid er aan te pas.* Door te zoeken naar een instrument dat op beide domeinen een rol kan spelen in het genereren van financiële meerwaarde laat men deze principiële keuze achterwege. Bovendien loopt men met de koppeling van publieke doelen aan private markten het risico bedrijven te subsidiëren die in de markt geen bestaansredenen meer hebben, zoals met het gemeenschappelijke landbouwbeleid in feite is gebeurd. Beter is dan de publieke vraag helder te formuleren en de uitvoering open te stellen voor degenen die binnen bepaalde randvoorwaarden aan de vraag kunnen voldoen. Ondernemers beslissen dan zelf in hoeverre hun bedrijf rendabel is. Een agrarische ondernemer kan wel uit verschillende financiële stromen in zijn inkomen voor-

zien (zoals uit afzet van agroproducten gecombineerd met deelname aan Programma Beheer), maar de verschillende stromen moeten nadrukkelijk gekoppeld zijn aan commerciële dan wel publieke producten en diensten. De verantwoording over de geleverde kwaliteit geschiedt op verschillende speelvelden parallel aan de financiële stromen. De overheid zal ten aanzien van het strategisch gedrag van de ondernemers rekening moeten houden dat 'core business' van agrarische ondernemers zich blijvend zal bevinden in het private domein. Als een ondernemer daarentegen kiest voor een hoofdkomen uit beheer van natuur en landschap gefinancierd door publieke middelen die wettelijk zijn vastgesteld, stapt hij uit de ratio van het private domein (marktconcurrentie) en wordt in feite een *public entrepreneur*.

### 6.3 Beschrijving van visies en ideeën van stakeholders

Naast hun visie op de ruimtelijke kwaliteit en het imago van agrarische ondernemers werd de aan het onderzoek deelnemende stakeholders gevraagd naar hun beeld over de mogelijke uitwerking van het concept Bedrijfsomgevingscertificaat.

#### *Doelstelling*

Allereerst valt op dat ten aanzien van het aandachtsgebied alle geïnterviewden meer of minder genuanceerd het belang van de ruimtelijke kwaliteit boven het landbouwbelang stellen. Het beoogde instrument zou bij moeten dragen aan de feitelijke instandhouding of verbetering van het waardevolle landschap en kan niet primair bedoeld zijn ter verbetering van het imago of de economische continuïteit van agrarische bedrijven, hoewel dat wel een neveneffect kan zijn. 'Niet landbouw in de benen houden, maar het landschap,' zegt de één. Een ander komt op de vraag hoe het agrarisch cultuurlandschap te behouden als landbouwbedrijven verdwijnen.

#### *Certificaat of contract*

Uit de gesprekken blijkt dat de naam 'bedrijfsomgevingscertificaat' tot *verwarring* leidt. Zoals eerder aangegeven ten eerste vanwege het gebrek aan een referentiekader voor het begrip 'bedrijfsomgeving' (zie hoofdstuk 5), maar zeker ook vanwege het begrip 'certificaat'. Men vult dit vooral in als 'contract'. De stakeholders zijn er in meer of mindere mate allemaal voor om *concrete, duurzame afspraken* te kunnen maken met individuele boeren over beheer, instandhouding en verbetering van ruimtelijke kwaliteit, zoals specifieke landschapsaspecten als graften, nitraatuitspoeling, waterbeheer en dergelijke.



## *Doelgroep*

In tegenstelling tot de visie van de LLTB (1999) beperken de geïnterviewden in hun denken over BOC de doelgroep niet tot agrarische ondernemers. *Ook andere grondeigenaren zoals niet-agrarische ondernemers* (bijvoorbeeld campinghouders) en bewoners in het buitengebied, die volgens hen invloed (kunnen) hebben op ruimtelijke kwaliteit zouden in aanmerking moeten kunnen komen<sup>1</sup>. Bovendien vinden verschillende geïnterviewden dat aan de *groep agrarische ondernemers beperkende voorwaarden* zouden moeten worden gesteld. Deze hangen samen met (beleids)visies op de wenselijkheid van agrarische bedrijven op bepaalde locaties of in bepaalde gebieden. Zo zijn agrarische activiteiten in natuurgebieden en in de bebouwde kom niet gewenst<sup>2</sup> en zijn bepaalde agrarische activiteiten in sommige gebieden minder gewenst<sup>3</sup>. Deze groepen agrariërs zouden niet in aanmerking mogen komen, omdat een afweging tussen landbouw en ruimtelijke kwaliteit daar niet aan de orde is en men geen valse verwachtingen zou moeten scheppen. Grondgebondenheid is niet expliciet aan de orde geweest in de gesprekken met de stakeholders.

Voor gebieden waar hoofdzakelijk landbouwwaarden aanwezig zijn, is een instrument volgens een geïnterviewde overbodig. Het concept BOC kan alleen functioneel zijn in gebieden waarbinnen de spanning tussen de agrarische bedrijfsvoering (inkomen) en de ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld het agrarisch cultuurlandschap, moet worden opgelost. De provincie daarentegen zou graag juist in gebieden waar de agrarische bedrijfsvoering centraal staat (perspectief 4 in ontwerp-POL) omgevingsbeheer neerlegt in een BOC als randvoorwaarde willen stellen voor het gebruik van de locatie ('sterlocatie'). Dit betreft met name de intensieve veehouderij. (Nog) meer spanning bestaat er in perspectieven 2 en 3 waarvoor men met 'pluslocaties' ruimte zoekt voor bedrijfsontwikkeling in ruil voor verbetering van de omgevingskwaliteit (Provincie Limburg, 2001).

## *Vereisten*

In hoofdstuk 5 zijn de beelden van ruimtelijke kwaliteit nader beschreven. Uit de gesprekken komt naar voren, dat in het kader van BOC de bijdrage van ondernemers aan ruimtelijke kwaliteit meer moet zijn dan wat zij volgens reguliere verplichtingen dienen te doen, dat dit maatwerk betekent per bedrijf en dat de vereisten in de loop van de tijd verzwaard moeten worden om betekenis van BOC te behouden (in het geval de invulling van het concept uitmondt in daadwerkelijke certificatie). Dit gaat dus verder dan het zichtbaar maken van de bijdrage van de landbouw, het gaat er ook om dat het meer is dan men verplicht is te doen of vanuit goed burgerschap hoort te doen. Een van de geïnterviewden heeft een duidelijk beeld op het onderwerp van de vereisten. Deze moeten niet alleen betrekking hebben op:

---

<sup>1</sup> De verdere ideevorming betreft vooral de agrarische ondernemer, uiteraard ook omdat dat de focus was in de gesprekken.

<sup>2</sup> Perspectief 1 en 5, zie de beschrijving van de 5 perspectieven uit het Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Limburg, 2000.

<sup>3</sup> In Heuvellandgoed wordt gesproken over een beleidsmatige keuze voor melkveehouderij en fruitteelt in het Heuvelland.

'het bouwblok met de bedrijfsgebouwen, ook de landerijen moeten betrokken zijn. Agrarisch bedrijf moet gedefinieerd worden als alle eigendommen binnen het agrarisch bedrijf. Voorkomen moet worden, dat BOC alleen van toepassing is op het erf of direct rondom het erf en de bedrijfsgebouwen.'

Daarnaast worden enkele voorwaarden voor deelname van agrarische bedrijven genoemd. Deze zijn het voldoen aan bestaande wet- en regelgeving voor agrarische bedrijfsvoering (Wet Milieubeheervergunning en bestemmingsplan en dergelijke) als bewijs van verantwoord ondernemerschap en een redelijke inspanning voor de bescherming van waterkwaliteit. Aan de laatstgenoemde wordt ook gekoppeld het ter beschikking stellen van bedrijfsgegevens over gebruik van bestrijdingsmiddelen en de mineralenhuishouding van individuele agrarische bedrijven. Voordat de stakeholders vertrouwen kunnen hebben in extra inspanningen voor ruimtelijke kwaliteit, moet er vertrouwen zijn in het nakomen van de reguliere inspanningen.

### *Organisatie*

Beelden over hoe het maken van afspraken over bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit georganiseerd zou kunnen worden, zijn vooral globaal. Wel is duidelijk dat alle geïnterviewden samenwerking tussen overheden en private belanghebbende partijen noodzakelijk vinden. Voor het maken van afspraken met de individuele ondernemer in de vorm van een certificaat of contract wordt vooral de provincie aangewezen. De één waarschuwt voor het opzetten van een nieuwe organisatie, de ander stelt voor om een 'gebiedsautoriteit' in te stellen (onder supervisie van de provincie), via welke stakeholders zaken in het contract kunnen laten opnemen. Het opbouwen van een private certificatie-infrastructuur wordt niet genoemd.

### *Incentives voor het voldoen aan de vereisten van BOC*

Ideeën van de geïnterviewden om ondernemers te stimuleren om aan de vereisten aan ruimtelijke kwaliteit te voldoen bevatten facilitaire ondersteuning, erkenning, een positief vergunningenbeleid. Ook ondersteuning in onderzoek naar oorzaak-gevolgrelaties ten aanzien van emissies en waterkwaliteit (nitraat, stikstof, residuen van bestrijdingsmiddelen) en landschapsbeheer in ruil voor bestemmingswijziging van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen.

Ontmoedigend beleid om niet deel te nemen werd ook gesuggereerd: zoals bijvoorbeeld het onthouden van facilitaire ondersteuning door standsorganisaties en overheden, zoals bijvoorbeeld de VVV doet ten opzichte van ondernemers die zich niet aan de voorwaarden van de VVV houden (door schorsing van het lidmaatschap, staking van promotieactiviteiten en dergelijke).

Wat betreft de financiële prikkels, verschillen de geïnterviewden van mening of deze uit structurele vergoedingen dan wel uit incidentele vergoedingen moeten bestaan:

- financiële instrumenten gekoppeld aan BOC niet structureel inzetten, alleen om cultuur en gedragsveranderingen te stimuleren. Als verandering structureel is, dan hiervoor regelgeving ontwikkelen of onderdeel maken van bedrijfsvoering (betaald

via de markt). Desondanks toch een duurzaam systeem van afspraken ontwikkelen (al dan niet met vergoedingen) zodat de natuur en de boer niet de dupe worden van het aflopen van kortetermijnafspraken;

- voor gezamenlijk werken aan maatregelen ten behoeve van waterkwaliteit bestond ruimte voor overleg over een vorm van financiële vergoeding (gebeurt nu ook op basis van individuele afspraken en specifieke locaties);
- als gehecht wordt aan behoud van een bepaalde structuur in het landschap die gebaseerd is op de landbouw, zou diezelfde landbouw een vergoeding moeten ontvangen als zij niet in staat is autonoom in te spelen op de belangrijke landschapsaspecten;
- basisinkomen voor boeren in ruil voor inspanningen ten behoeve van behoud van het landschap. Extra inkomen door mogelijke afzet van (agro)producten. Gebruik van financiële constructies à la Programma Beheer;
- via een gebiedsautoriteit, die de beheerder is van de contracten of certificaten, zouden stakeholders en overheden zaken kunnen regelen met de deelnemers en eventuele vergoedingen kunnen overdragen. De overheid zou zorg moeten dragen voor een bepaald basisniveau van vergoedingen aldus aangevuld met financiële inbreng van anderen. Uitwerking van de één-loket-gedachte.

#### **6.4 Beschrijving van visies en ideeën van agrarische ondernemers**

Uit de interviews met de agrarische ondernemers kwam twijfel naar voren over de toegevoegde waarde van een certificaat voor ruimtelijke kwaliteit ten behoeve van een grotere maatschappelijke acceptatie. Er zijn al vele certificaten, waardoor een extra certificaat voor omgevingsbeheer verwarring zou kunnen wekken. Tevens vroeg men zich af of productaansprakelijkheid, belangrijk bij het voorkomen van risico's bij andere gangbare certificaten, is te vergelijken met verantwoordelijkheid voor omgevingskwaliteiten. De een dacht dat certificatie nodig is om aan te kunnen tonen dat men maatschappelijk verantwoord bezig is, de ander zocht het meer in contacten tussen boeren en niet-boeren, in contacten met de consument in plaats van anonieme afzet. Het gaat om vertrouwen en herkenbaar onderscheid, maar of dit met een certificaat zou moeten, betwijfelde men. De discrepantie tussen het ideaalbeeld van de burger over de landbouw en de werkelijkheid kon weleens te groot zijn.

##### *Omgevingsbeheer, een kwestie van mentaliteit?*

Verschillende geïnterviewde ondernemers brachten de kwestie van mentaliteit en attitude naar voren. Sommige ondernemers leverden naar eigen zeggen een goede bijdrage aan aspecten van ruimtelijke kwaliteit, omdat ze daarvoor uit zichzelf waren gemotiveerd, zonder dat ze daarvoor een financiële tegenprestatie wilden of een bepaalde erkenning in de vorm van een certificaat. Zelfs al zouden ze er een certificaat voor kunnen krijgen, dan was dat nog niet zinvol als de ondernemer er zelf niet achter zou staan. Eén van de ondernemers was wat explicieter over de vorm van meer erkenning van de gemeentelijke overheid, namelijk om hem als boer wat meer zijn gang te laten gaan en niet dezelfde 'properheidseisen' op te leggen aan het buitengebied als aan het binnengebied.

## 6.5 BOC als certificatie-instrument

### 6.5.1 Certificatie van ruimtelijke kwaliteit: organisatorische kwesties

Specificering van het begrip ruimtelijke kwaliteit is de voorwaarde voor certificatie. Als dat kan en gewenst is, is de vervolgstap het opbouwen van een certificatie-infrastructuur. Dit betekent niet alleen het uitwerken van de vereisten van het certificaat en de methoden waarmee de vereisten worden gemeten en gecontroleerd. Ook de vraag of er nieuwe certificatie-instellingen nodig zijn is belangrijk en welk aantal instellingen gewenst is. Bovendien moet duidelijk zijn welke eisen aan hen gesteld moeten worden, bijvoorbeeld ten aanzien van het besef van het publieke belang van ruimtelijke kwaliteit en de samenstelling van het bestuur van de certificatie-instelling(en). In bijlage 3 zijn de organisatorische consequenties van certificatie nader uitgewerkt. De belangrijkste conclusie is dat niet te lichtvaardig over certificatie als alternatief instrument gedacht moet worden.

### 6.5.2 Certificatie in private context geplaatst

Op het domein van de markt wil de LLTB haar leden bestaande en nieuwe markten helpen ontwikkelen. De veronderstelling hierachter is dat dit haar leden en daarmee de landbouwsector economische continuïteit zal opleveren. Een certificaat zou het ontwikkelen van markten moeten ondersteunen. Echter, op het private domein gaat de ontwikkeling van product-marktcombinaties vóóraf aan certificering van product en productiewijze, aangezien er anders niets en voor niemand te certificeren valt. *Dankzij een certificaat ontstaan er geen producten, maar een certificaat kan het vervolg zijn op een marktontwikkeling* waar behoefte aan zekerheid over het product en productiewijze ontstaat bij ketenpartijen. In bijlage 1 'Bedrijfsomgevingscertificaat en verwaarding in de keten' wordt dit onderdeel nader uitgewerkt.

### 6.5.3 Certificatie in publieke context geplaatst

Op het publieke domein streeft de LLTB naar maatschappelijke acceptatie en waardering van de rol van agrarische ondernemers in relatie tot ruimtelijke kwaliteit. Echter, de mate en de vorm waarin dit zal gebeuren, kan niet worden afgedwongen, noch is een 'voor wat, hoort wat'-reactie vanzelfsprekend. Legitimatie zal de omgeving vrijwillig moeten verlenen, tenzij BOC met een bepaalde status in regelgeving is vastgelegd. Evenmin is het een automatisme dat ondernemers met een BOC aanspraak kunnen maken op financiële middelen, hetzij uit de markt (commerciële partijen) hetzij uit publieke middelen, zoals de LLTB zich ten doel heeft gesteld in *Stap voor stap op weg naar een BOC en Limburgs Landgoed*.

De strategie ten aanzien van het terugwinnen van maatschappelijke acceptatie is: eerst zelf stappen zetten ten aanzien van zaken waar de maatschappij om vraagt en deze weten te borgen. Pas daarna is men in de positie om iets terug te vragen van stakeholders en zal een discussie over publieke flexibiliteit mogelijk zijn. In de publieke 'arena' is de landbouw en daarmee de LLTB slechts één van de belangenpartijen.

Als het gaat om het voorzien in de maatschappelijke behoefte aan (agrarische) natuur en landschap dat beperkingen oplevert voor de commerciële, binnen wettelijke kaders gehouden agrarische bedrijfsvoering, ontstaat er een nieuwe situatie. Ook in dat geval kan er echter geen sprake zijn van een automatische 'voor wat, hoort wat'-reactie, maar zal de agrarische ondernemer moeten kunnen inspelen op de vraag van de (georganiseerde) burger in plaats van uit te gaan van zijn eigen aanbod. Waar precies de grens ligt tussen maatschappelijke acceptatie en een maatschappelijke meerwaarde is een kwestie van onderhandeling tussen landbouwsectoren en de rest van samenleving (Van der Heide, Van de Bergh en Van Ierland, 2000).

Het concept van certificering van ruimtelijke kwaliteit is in eerste instantie vanuit de aanbods kant opgezet (LLTB, 2000). De LLTB hoopt zaken van andere partijen te ontvangen (waardering, ruimte, zekerheid, economische meerwaarde) als ondernemers een bepaalde mate van ruimtelijke kwaliteit bieden. *Een meer vraaggerichte insteek begint bij de omgeving: wat is de behoefte aan ruimtelijke kwaliteit in de omgeving van de Limburgse agrariërs? De vervolgvraag is: op welke wijze kunnen de agrarische ondernemers aan deze behoefte voldoen?* Zoals bleek uit de interviews denken de stakeholders in de richting van concrete afspraken.

#### 6.5.4 Verplichte certificering

Gebruik van private certificatie voor publieke doeleinden betekent dat de overheid een rol kan en moet spelen ten aanzien van de effectiviteit van het certificaat en van de infrastructuur. In het geval dat de overheid certificatie verplicht stelt voor het verkrijgen van bepaalde medewerking van de overheid, zoals in de ideevorming over plus- en sterlocaties van de provincie Limburg, betreft het behalen van een certificaat een noodzakelijke voorwaarde voor de ondernemer om bepaalde activiteiten te mogen uitvoeren. Dit gegeven heeft tevens consequenties voor de positie van de certificerende instelling (De Moor-van Vugt en Van Ommeren, 1999). Bij verplichte certificering oefent de certificerende instelling namelijk openbaar gezag uit. Dit betekent dat deze in principe op een wettelijke grondslag moet zijn gebaseerd. Eenzijdig op te leggen verplichtingen dienen immers volgens de kern van het legaliteitsbeginsel een wettelijke grondslag te hebben. Wat betreft het handhavingssysteem zou nader onderzocht moeten worden in hoeverre dat publiekrechtelijk of privaatrechtelijk kan zijn. Uitgezocht zou moeten worden of *er geen andere ruimtelijke ordeningsinstrumenten zijn, waarmee de publieke randvoorwaarden aan bepaalde locaties kunnen worden aangescherpt zodat een wetswijzigingstraject kan worden vermeden.*

Stappen op dit domein zijn de volgende: overzicht van de bestaande instrumenten ter bevordering van ruimtelijke kwaliteit en inzicht of en waarom deze tekortschieten. Te denken valt aan planologische bescherming, monumentenzorg, compensatie-instrumenten, Programma Beheer, landschapsbeleidsplannen, mediation, cultuurwaardenplan enzovoort. Pas als deze instrumenten en hun eventuele verbeterde versies tekortschieten zouden ideeën over nieuwe instrumenten verder ontwikkeld kunnen worden. Zowel bij evaluatie van bestaande instrumenten als bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten hoort een inventarisatie van de borgingsbehoefte. Deze behoefte zal afhankelijk zijn van het soort en de mate van vertrouwen dat tussen agrarische ondernemers en hun publiek-maatschappelijke omgeving aanwezig is.

### 6.5.5 Informatiewaarde van BOC ten behoeve van onderscheidend vermogen

Eén van de doelen achter het BOC is ondernemers te ondersteunen in hun onderscheidend vermogen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. BOC betekent dan vernieuwing, een differentiatie van de massa. Tegelijkertijd houdt certificatie normalisatie en standaardisatie in (het stellen van normen en het verspreiden van het gebruik van deze normen door ondernemers). De vraag is of er al voldoende vernieuwers (onderscheidend ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit) zijn, die te standaardiseren zijn. En of er genoeg dynamiek blijft om na de standaardisatiegolf weer een vernieuwingsgolf op gang te brengen.

Er wordt enerzijds gestreefd naar de ontwikkeling van een instrument dat de agrarische ondernemer in staat stelt zich met zijn bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit te onderscheiden en de regionale kwaliteiten te verwaarden. Anderzijds bestaat er het ambitieniveau om het instrument te zijner tijd op te schalen naar een landelijk niveau.

De ambities ten aanzien van opschaling raken twee spanningsvelden. Ten eerste bestaan onderscheidend vermogen en de verwaardingsmogelijkheden in de markt bij de gratie van uniciteit. Een breed ingevoerde (landelijke) standaardisatie doet het onderscheid weer teniet.<sup>1</sup>

LLTB wil graag onderscheid tussen basiskwaliteit die de agrarische ondernemer verplicht en/of uit goed fatsoen dient te leveren als voorwaarde om te blijven (onbetaald, wel zichtbaar gemaakt) en een extra kwaliteit die aan een behoefte beantwoordt en waarmee de agrarische ondernemer extra inkomen kan verwerven (zichtbaar, afspraken/contractvorm). Ten aanzien van de kwaliteitseisen wordt gedacht aan de ontwikkeling van modules binnen het instrument, die betrekking hebben op het bedrijf (zowel product als proces) en op de omgeving van het bedrijf, waaruit de ondernemer zou kunnen kiezen. Tevens zouden de modules volgens de ideevorming diverse prestatieniveaus moeten krijgen waaruit de ondernemer zou kunnen kiezen. De keuze van het abstractieniveau is tevens relevant. De regio zou kunnen worden opgedeeld in deelregio's, waarin elke eis/maatregel een eigen invulling en een eigen weging mee zou moeten krijgen. Elke deelregio kent dan zijn eigen equivalent van het BOC.

Eventuele keuzevrijheid in modules en in prestatieniveaus kunnen echter het beoogde onderscheidend vermogen verminderen. Er kunnen namelijk op deze wijze belangrijke verschillen gaan bestaan in feitelijke prestaties onder dezelfde noemer. Voor direct betrokkenen zouden meerdere niveaus informatiewaarde kunnen hebben, maar partijen op een wat grotere afstand zullen dit onderscheid niet maken. Het zal de boodschap voor hen vertroebelen. *Kortom: hoe meer keuzevrijheid er zal zijn in modules en in prestatieniveaus, hoe meer de invullingen van BOC zullen verschillen en hoe kleiner het beoogde onderscheidend vermogen van de individuele ondernemer zal zijn.* Dit geldt in elk geval voor de mogelijkheden op het gebied van marketing, maar ook ten aanzien van de overheid en maatschappelijke actoren vermindert het communicatiekracht. Men zal moeten kiezen tussen onderscheidend vermogen en het betrekken van zoveel mogelijk ondernemers.

Het tweede spanningsveld is het ontwikkelen van onderscheidend vermogen van de 'ondernemer met BOC' ten opzichte van de 'ondernemer zonder BOC' op het publiek-maatschappelijke domein. Dit geeft niet zozeer een probleem in de sfeer van concurrentie

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 Bedrijfsomgevingscertificaat en verwaarding in de productieketen.

(behalve concurrentie om een beperkt overheidsbudget), maar meer ten aanzien van het bepalen van die aspecten waarop differentiatie van overheidsbeleid plaats kan vinden. Ruimtelijke kwaliteiten verschillen immers per gebied. Aansluitend daarop differentieert de overheid haar beleidsambities meer en meer naar gelang de belangen van een gebied (zie bijvoorbeeld de vijf perspectieven in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg). Behoud en verbetering van ruimtelijke kwaliteit vergt maatwerk, zeker als het gaat om (combinaties van) aspecten. Er zou dan een modus moet worden gekozen tussen standaardisatie (wat certificatie feitelijk tot gevolg heeft) en differentiatie. Dezelfde uitwerking van ruimtelijke kwaliteit kan in het ene gebied wellicht publieke flexibiliteit opleveren en in het andere gebied een afwijzend oordeel. De betekenis van BOC voor overheidshandelen dient gerelateerd te zijn aan publieke kaders voor ruimtelijke kwaliteit om onduidelijkheden rondom rechtsgelijkheid te voorkomen. De overheid is daarom meer gebaat bij transparantie over prestaties dan om het veel diffusere fenomeen 'imago' van ondernemers. De zorg om het imago van individuele ondernemers is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de (georganiseerde) ondernemers en niet die van de overheid.

Kortom, men zou zich de vraag moeten stellen welk onderscheidend vermogen gewenst is: onderscheid ten opzichte van de massa of onderscheid ten opzichte van de 'onderkant'?

## **6.6 Alternatieven voor certificatie**

Certificatie is vooral nuttig voor zaken die je niet kunt zien/moeilijk kunt controleren, bijvoorbeeld milieuaspecten. Landschappelijke aspecten zijn transparanter: is daar een certificaat voor nodig of kan het ook met een contract of een uitbreiding van de vergunningseisen? Men moet dan terug naar de vraag: voor welk probleem is het BOC de oplossing?

### *BOC als bedrijfsplan*

Een alternatief voor transparantie is een (gecertificeerd) bedrijfsplan dat inzicht geeft in de wijze waarop de ondernemer een bijdrage levert aan de ruimtelijke kwaliteit. Duidelijk is dat legitimatie alleen door argumentatie kan worden verkregen en niet door 'stempels'. Een bedrijfsplan kan een transparant, gestandaardiseerd overzicht zijn met rubrieken of modules met kengetallen, waarin een ondernemer zijn prestaties en inspanningen kan weergeven. Verder geeft een ondernemer zijn visie op het bedrijf, inzicht in de argumentatie voor zijn bedrijfsbeslissingen en doorzicht naar zijn toekomstplannen. De ondernemer kan hiermee de dialoog aan met de omgeving en met het plan in de hand met deze en gene afspraken maken over te leveren diensten of te vermijden overlast. De figuur van bedrijfsplan en dialoog is in een vergelijkbare setting effectief geweest waarin een wederzijdse afhankelijkheid gold tussen partijen, aanvankelijke onduidelijkheid over maatschappelijke wensen en mogelijkheden van ondernemers in de bedrijfsvoering en een verandering van interne naar externe oriëntatie bij ondernemers (Backus en Van der Schans, 2000).

### *BOC als omgevingscontract*

Zoals al eerder aangegeven, vatten de stakeholders BOC vooral op als het maken van afspraken tegen bepaalde vergoedingen in de vorm van contracten. In Frankrijk wordt inmiddels ervaring opgedaan met het Contrat d'Exploitation Territorial (CTE) dat in bijlage 4 uitgebreider beschreven wordt. Een contract zou, gezien de ervaringen met het CTE, zowel mogelijkheden kunnen bieden voor een gebiedsgerichte aanpak door de ondernemer uit een aantal, al dan niet gekoppelde standaardmaatregelen te laten kiezen, als ook maatwerk, aangezien er directe, specifieke afspraken over omvang, lengte, data en dergelijke, gemaakt kunnen worden met de ondernemer. Het contract zou moeten passen binnen collectieve/regionale afspraken die individueel zijn uitgewerkt. Het betekent een keuze voor het organiseren en financieren van ruimtelijke kwaliteiten via het publieke domein. Financiële middelen uit verschillende (semi-)publieke en private bronnen kunnen via het publieke domein worden herverdeeld. In Frankrijk is de financiering van het CTE-programma voor een belangrijk deel afkomstig uit gemoduleerde Europese landbouwsubsidies, in feite een herverdeling van de inkomstenstoeslagen.

Het onderscheidend vermogen van dit instrument ten opzichte van de consument (dus niet de belastingbetalende burger) is hierbij niet van belang aangezien de ondernemer al een financiële meerwaarde ontvangt. Het ligt ook meer in de lijn van de afspraken die stakeholders met boeren zouden willen maken over het beheer van ruimtelijke kwaliteiten. In dat geval moet in overleg met stakeholders (en niet met de wat beperkte groep zoals in *Voor wat hoort wat*) afspraken gemaakt worden over activiteiten, resultaten en vergoedingen. Een organisatie, bijvoorbeeld een 'omgevingsschap' zou naast het coördineren van alle wensen van stakeholders ten aanzien van grondeigenaren, de financiële middelen kunnen verzamelen om daaruit de vergoedingen te betalen.

Verder kunnen sociale mechanismen als status, competitie en sociale controle worden aangesproken met bijvoorbeeld publieke beoordelingsmomenten zoals wedstrijden ('village fleuri' in Frankrijk) en corso's, beoordelingscommissies en dergelijke.

### *Relatieve bijdrage van een instrument*

Tot slot: het is van groot belang de relatieve bijdrage van een instrument aan een bepaalde doelstelling in het oog te houden. Fundamentele problemen kunnen het best worden opgelost met fundamentele oplossingen.

Als de kwaliteit van het agrarisch landschap in Zuid-Limburg dusdanig wordt bedreigd door de druk van andere functies (mobiliteit, werken, wonen en dergelijke) en ontwikkelingen in de landbouw (druk op opbrengstprijzen, grondprijzen, opvolgerproblematiek en dergelijke), is het de vraag of veel verwacht mag worden van een communicatief instrument als een certificaat of een ander instrument dat moet bijdragen aan een beter imago. Afspraken over wat waar mag of moet, scheppen meer bescherming. Met andere woorden, *de instrumenten én financiële middelen voor ruimtelijke ordening zouden nadrukkelijk gebruikt moeten worden.*

Een ander fundamenteel probleem is de omslag van aanbodgerichte productie naar vraaggestuurde productie. De gewijzigde omstandigheden (vermindering marktprijssubsidies, stijging van grondprijzen, eisen aan productiewijzen enzovoort) vergen nieuwe



ondernemersstrategieën om de economische slagkracht van agrarische ondernemers op peil te houden. Bovendien zal men keuzes moeten maken. Wat is in een gebied gewenst? Zo kiest men in Heuvellandvisie voor de sectoren fruitteelt en melkveehouderij, maar tegelijkertijd stelt men voor om grootschalige landbouwbedrijven in kleinschalige landschappen te compenseren voor de kostprijsverhogende effecten van het werken in een kleinschalig landschap. De veronderstelling is blijkbaar dat grootschalige landbouw hoe dan ook mogelijk moet zijn en zo niet, men recht heeft op compensatie. Men zou ook kunnen kiezen voor een andere bedrijfsstrategie die aangepast is aan de mogelijkheden van een kleinschalig landschap. Overigens is er wel een verschil tussen nieuwe (landschappelijke) beperkingen voor bestaande bedrijven en bestaande beperkingen voor bedrijven die in hun landbouw-economische ontwikkeling meer zouden hebben aan een grootschalig landschap. Drie aspecten van strategisch ondernemerschap zijn daarbij van belang:

- marktgerichtheid: inspelen op behoeften met producten en diensten;
- transparantie: laten zien wat je doet en wat je van plan bent;
- professionaliteit: technische deskundigheid en gebruik van een uitgewerkte bedrijfsvisie op basis van informatie over het eigen bedrijf, ontwikkelingen in markt en maatschappij.

Allerlei instrumenten zoals strategisch bedrijfsplannen, bedrijfsrapportage en kwaliteitszorg- en managementinformatiesystemen kunnen in de ontwikkeling van ondernemerschap een rol spelen. Belangrijk zijn echter vooral de ondernemerskwaliteiten van de agrariër zelf. Het bevorderen van ondernemerschap valt buiten het kader van dit onderzoek.

## 6.7 Conclusies

De betrokkenheid van het ministerie van LNV en de provincie Limburg bij de ideeontwikkeling over het BOC vloeit onder andere voort uit het publieke belang van het agrarisch cultuurlandschap. In de verdeling van operationele verantwoordelijkheden ten aanzien dit publieke belang is het nuttig de denkstappen te maken volgens het kader van de WRR. In de ontwikkelde ideeën over BOC zijn namelijk verschillende, deels conflicterende, maar in elk geval complicerende gebruiksdoeleinden besloten.

Ten aanzien van enkele kritische factoren van succesvolle verandering volgen de volgende conclusies uit de verkenning in dit hoofdstuk.

### *Heldere gemeenschappelijke doelstelling*

De geïnterviewde stakeholders zijn redelijk eensgezind over de doelstelling van BOC, namelijk dat het zou moeten bijdragen aan de instandhouding of verbetering van het landschap. Economische versterking kan volgens hen niet de primaire doelstelling zijn. Dat blijkt ook uit het feit dat de stakeholders niet alleen agrarische ondernemers hiervoor aanspreekbaar achten, maar alle grondeigenaren in het buitengebied. Bovendien zou men aan de groep agrarische ondernemers beperkende voorwaarden willen stellen. Aangezien de

LLTB meerdere doelstellingen voor ogen heeft, is er nog geen sprake van een heldere, gemeenschappelijke doelstelling.

Ook in de uitwerking zijn er vrij grote verschillen te constateren tussen de beelden van de stakeholders en de ideeën van de LLTB. Deze verschillen zijn terug te voeren op de referentiekaders van de stakeholders en de LLTB. De vraag voor de toekomst is hoe lang een strikt onderscheid tussen agrarische en niet-agrarische grondeigenaren nog nuttig is, zeker in Zuid-Limburg. De LLTB heeft hierin dus een duidelijke opgave om aan de stakeholders uit te leggen waarom BOC landbouwspecifiek dient te worden.

### *Heldere relatie tussen doelstellingen en instrumenten*

Aangezien BOC in eerste instantie als certificaat is gepresenteerd, zijn met name de mogelijkheden van certificatie nader geëvalueerd. Het ontwikkelen van BOC met het oog op marktontwikkeling is een aanbodgerichte en weinig zinvolle weg. Een meer vraaggerichte insteek begint bij de omgeving: wat is de behoefte aan ruimtelijke kwaliteit in de omgeving van de Limburgse agrariërs? De vervolgvraag is: op welke wijze kunnen de agrarische ondernemers aan deze behoefte voldoen?

Maatschappelijke legitimatie kan alleen worden verkregen door argumentatie, niet door 'stempels' zoals certificaten die heel functioneel zijn in met name business-to-businessrelaties. Bedrijfsrapportages met voor stakeholders relevante gegevens en uitleg zorgen voor de transparantie. Met een bedrijfsrapportage of -plan kan een dialoog worden gestart die kan bijdragen aan het vertrouwen van stakeholders in de ondernemer en het bedrijf en wederzijdse flexibiliteit. Daarbij moet wel worden bedacht dat niet zozeer de inspanning voor ruimtelijke kwaliteit de agrariërs kan legitimeren, maar wel wat zij bereiken en de wijze waarop zij dit doel willen bereiken.

Stakeholders zien meer in het maken van concrete, duurzame afspraken dan certificatie. Ook de agrarische ondernemers zijn terughoudend ten aanzien van certificatie. Duidelijk is dat het begrip 'bedrijfsomgevingscertificaat' in communicatief opzicht niet functioneel (meer) is. Het uiteindelijke instrument zal een nieuwe, beter passende naam moeten krijgen.

De diverse uitwerkingen van BOC in de vorm van modulen, prestatieniveaus en deelnemers staan op gespannen voet met het nagestreefde onderscheidend vermogen. Dit zijn communicerende vaten. Daarom zal eerst meer helderheid over het doel moeten komen, voordat beslissingen over prestatieniveaus en deelnemers kunnen worden genomen. Uitgangspunt is: hoe groter het onderscheidend vermogen, hoe krachtiger de communicatiemogelijkheden. Belangrijk is ook om (meer) aandacht te schenken aan de vanzelfsprekendheid om verantwoording af te leggen over bedrijfsbeslissingen die raken aan belangen aan stakeholders.

De provincie Limburg kan blijkens het literatuuronderzoek naar certificatie in publieke context beter meer energie steken in het gebruik van de mogelijkheden van bestaande ruimtelijke instrumenten, waarmee de publieke randvoorwaarden aan bepaalde locaties kunnen worden aangescherpt of gewenst gedrag wordt aangemoedigd, dan in het opzetten van een certificatie-infrastructuur en het bewerkstelligen van de benodigde wetswijzigingen bij het Rijk. Het beoogde aantal locaties zou moeten worden meegenomen in de kosten-batenafweging op dit punt.

### *Capaciteit tot veranderen*

Zowel de stakeholders als de ondernemers beseffen dat de huidige context om te werken aan ruimtelijke kwaliteit complex is: agrarische bedrijven verdwijnen en tegelijk is verduurzaming van agrarische bedrijven nodig. De vraag is hoe de overgangstijd naar duurzame productieprocessen en duurzame producten is te overbruggen. De stakeholders vinden enerzijds dat financiële vergoedingen die kunnen worden gekoppeld aan BOC dit veranderingsproces tijdelijk zouden moeten stimuleren, anderszijds zouden financiële vergoedingen juist structureel gekoppeld moeten worden het uitvoeren van publieke taken op het gebied van natuur en landschap.

Sommige ondernemers zullen het beheer van het agrarisch landschap vrijwillig uitvoeren, maar feitelijk kan de overheid commerciële ondernemers deze vrijwilligheid niet afdwingen door de overheid (uiteraard wel kan worden gestimuleerd zoals gebeurd met Programma Beheer). Financiële incentives zijn geen voldoende voorwaarde, het opnemen van de rol van beheerder vergt ook een bepaalde mentaliteit. Met name het ministerie van LNV hanteert een complex denkbeeld waarin commerciële initiatieven en publieke belangen aan elkaar gekoppeld worden.

Tot nu toe blijkt nergens uit dat natuur en landschap door commerciële partijen op een directe wijze kunnen worden vermarkt, waardoor ze in stand gehouden worden. Als de markt faalt in het instandhouden en verbeteren van ruimtelijke kwaliteiten, en het is door de politiek gedefinieerd als een publiek belang, dan is de overheid (mede)verantwoordelijk en dient zij betrokken te zijn in het organisatorische en financiële arrangement dat natuur en landschap tot stand brengt, toezicht houdt en het gebruik verdeelt.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

In deze rapportage zijn de verschillende beelden over BOC met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijk verantwoord ondernemen en doel en vormgeving van BOC als instrument in kaart gebracht. Er wordt gezocht naar één instrument die vele doelen die in de loop van de tijd aan BOC zijn toegeschreven, zou kunnen helpen realiseren. Het gevaar is echter dat wensen worden omgezet in als mogelijk veronderstelde doelen, die een realistische en kansrijke aanpak belemmeren. Hieruit volgen de volgende aanbevelingen:

1. Definieer het probleem dat BOC moet helpen oplossen, beperkt en helder en communiceer het resultaat zorgvuldig.
2. Concretiseer de doelstelling van BOC tot op het niveau van de individuele ondernemer. Geef hierbij voldoende aandacht aan de verschillende referentiekaders van actoren (bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit als voorwaarde voor agrarische continuïteit ('verplicht BOC'), of ruimtelijke kwaliteit dankzij agrarische continuïteit ('met BOC recht op')).

De ideevorming over de uitwerking van BOC is gecompliceerd, omdat veel doel-middelrelaties impliciet zijn gelaten. In dit onderzoek zijn de diverse doel-middelrelaties geëxpliciteerd en geëvalueerd. Hieruit blijkt dat certificatie ongeschikt is met het oog op het vergroten van economische kracht en het terugwinnen van maatschappelijke acceptatie door een rol te spelen in het beheer van ruimtelijke kwaliteiten. Hieruit volgt de volgende aanbeveling:

3. Vervang de term Bedrijfsomgevingscertificaat door een term die past bij het uiteindelijk te ontwikkelen instrument en communiceer dit zorgvuldig.

De discussie zal tevens worden bevorderd door onderscheid te maken tussen het professionaliseren van agrarische ondernemers met bijvoorbeeld een managementinformatiesysteem en het bevorderen van de maatschappelijke rol en prestaties van agrarische ondernemers ten aanzien van instandhouding en verbetering van ruimtelijke kwaliteiten. Uiteraard kan een managementinformatiesysteem de betrouwbaarheid van een ondernemer wel versterken, maar het zegt an sich nog weinig over het niveau van ruimtelijke kwaliteit. Hieruit volgt de volgende aanbeveling:

4. Maak in de communicatie met ondernemers en stakeholders onderscheid tussen verschillende doelen en bijbehorende instrumenten, ook al zijn die vanuit eenzelfde vertrekpunt ontwikkeld.

Ten aanzien van de gebruiksdoelen zal men moeten kiezen tussen een uitwerking van BOC op het private domein of op het publieke domein, omdat de vraagstukken verschillen en er dus andere doel-middelrelaties aan de orde zijn. Het onderscheidend vermogen op het private domein is van een andere orde dan op het publieke domein. Hieruit volgt de volgende aanbeveling:

5. Bepaal voor welk domein (maatschappelijk/publiek/privaat) welk onderscheidend vermogen gewenst is op basis van de behoeften van stakeholders in de verschillende domeinen. Dit dient vooraf te gaan aan beslissingen over kwaliteitsniveaus en deelname en dergelijke.

Uit het onderzoek blijkt dat zicht op de eisen en wensen van de stakeholders ten aanzien van ruimtelijke kwaliteiten een noodzakelijke voorwaarde is voor het terugwinnen van de maatschappelijke acceptatie van agrariërs. Hieruit volgt de volgende aanbeveling:

6. Ontwikkel als LLTB een expliciet stakeholdermanagementplan zodat agrarische ondernemers beter toegang krijgen tot adequate informatie over stakeholders. Stimuleer bij ondernemers vaardigheden die nodig zijn voor deelname aan de maatschappelijke dialoog.

Een aantal begrippen zowel ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen (met name omtrent verantwoording afleggen en ruimtelijke kwaliteiten) is vrij onbekend of hebben in verschillende 'sferen' een andere betekenis. Hieruit volgt de volgende aanbeveling:

7. Geef veel aandacht aan het ontwikkelen van een gezamenlijk (inclusief stakeholders) begrippenkader. Pas als er een gemeenschappelijke taal is, kan worden gediscussieerd en afgewogen welke ruimtelijke kwaliteiten moeten worden nagestreefd. Anders kunnen partijen het op abstract niveau met elkaar eens zijn, maar kunnen discussies over verschillen in beelden en inzichten op concreet niveau niet systematisch gevoerd worden. De beelden uit het onderzoek zijn hiertoe een aanzet.

Ten aanzien van de doelstelling behoud en verbetering van ruimtelijke kwaliteiten volgt uit de analyse van de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheid de volgende aanbeveling:

8. Wees consistent in het beschouwen van natuur en landschap als een publiek goed. De maatschappelijke behoefte aan (agrarische) natuur en landschap levert soms beperkingen op voor de commerciële, binnen wettelijke kaders gehouden agrarische bedrijfsvoering en andersom. Waar precies de grens ligt tussen maatschappelijke acceptatie en een publiek te financieren maatschappelijke meerwaarde is een kwestie van onderhandeling tussen landbouwsectoren en de rest van samenleving. Echter, de financiële stromen uit publieke en private bronnen voor de verschillende producten en diensten dienen gescheiden 'markten' te blijven.
9. De provincie Limburg kan beter meer energie steken in het gebruik van de mogelijkheden van bestaande ruimtelijke instrumenten, dan in het opzetten van een certificatie-infrastructuur om ruimtelijke ontwikkelingen te bewerkstelligen.

Ten behoeve van het terugwinnen van maatschappelijke acceptatie zal de kloof tussen de maatschappelijke wensen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en de agrarische praktijk enerzijds moeten worden verkleind (door de onderneming aan te passen aan de wensen) en anderzijds door transparant te zijn over waar je als ondernemer staat en wat je doet om aan de maatschappelijke wensen tegemoet te komen (door de communicatie met de omgeving aan te passen). Kortom, het streven naar maatschappelijke acceptatie en een

rol van agrarische ondernemers in ruimtelijke kwaliteit zal eerder in een combinatie van transparante rapportages, dialogen met stakeholders en contracten met overheden of anderzootige afspraken gerealiseerd kunnen worden dan met certificatie. Hieruit volgt de volgende toekomstvisie:

10. In de toekomst zal de professionele ondernemer een expliciete bedrijfsstrategie, waarin onder andere een visie over zijn of haar bijdrage aan ruimtelijke kwaliteiten, dienen te hebben en te rapporteren. Het uitvoeren van diensten ten behoeve van de publieke behoefte aan natuur en landschap is een strategische keuze. Hij/zij rapporteert tevens over zijn/haar bedrijfsmatige en maatschappelijke prestaties en over plannen voor de toekomst in respectievelijk een (gecertificeerde) bedrijfsrapportage en een (gecertificeerd) bedrijfsplan. Strategievorming, bedrijfsvoering en rapportage worden ondersteund door middel van een gecertificeerd managementinformatiesysteem.

Als het gaat om de doelstelling instandhouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Limburg, komt de figuur van afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van contracten, uit het onderzoek naar voren. Gezien de meningen van de stakeholders zou moeten worden overwogen of er een instrument ontwikkeld moet worden dat niet alleen gericht is op agrarische ondernemers. De stakeholders zijn namelijk gericht op alle grondeigenaren in het buitengebied. Een mogelijk scenario zou kunnen zijn het ontwikkelen van een overzicht van publiek en maatschappelijk gewenste maatregelen die in een bepaald gebied gelden, die private partijen tegen een vergoeding of een anderszootige ruil kunnen uitvoeren. Agrariërs en niet-agrarische grondeigenaren zijn vrij om mee te doen. Niet alle agrarische ondernemers zullen namelijk willen of in staat zijn bij te dragen aan ruimtelijke kwaliteiten.

Tot slot ten behoeve van verdere discussie over de rol van de overheid een drietal stellingen ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

*Stelling 1. De overheid dient zich faciliterend op te stellen ten aanzien van prestaties en verantwoording.*

Overheid moet buiten het maatschappelijk verantwoord ondernemen staan, anders wordt het eigen initiatief weer ontmoedigd. Ze zou ondernemers de ruimte moeten geven voor een eigen invulling hiervan en de verantwoording van boven- en nevenwettelijke inspanningen en beoordeling van de resultaten overlaten aan maatschappelijke partijen. Dit zou ze kunnen faciliteren door subsidiëring van extra capaciteit van maatschappelijke organisaties, mediators en dergelijke voor de organisatie van de verantwoording.

*Stelling 2. De overheid dient verplichtend op te treden ten aanzien van de verantwoording.*

De overheid moet transparantie bevorderen door het verplichtstellen van rapportages over de bijdrage aan ruimtelijke kwaliteiten in de vorm van codes, rapportages, standaarden en dergelijke. De rapportages worden gebruikt om te controleren of er voldoende bijgedragen wordt aan ruimtelijke kwaliteiten als voorwaarde om te mogen blijven als ondernemer (à la verplichtstellen van BOC bij sterlocaties). Deze

maatregel is eventueel te faciliteren met subsidiëring van kennisverspreiding over het opstellen van rapportages en dergelijke.

*Stelling 3. De overheid dient stimulerend op te treden ten aanzien van prestaties*

De overheid moet structureel boven- en nevenwettelijke prestaties op het gebied van ruimtelijke kwaliteit belonen met flexibiliteit in regelgeving, vergoedingen en dergelijke. De resultaten moeten passen binnen publieke kaders voor ruimtelijke kwaliteit.

## Literatuur

Aarts, N. en H. te Molder, 'Natuur is goed iedereen, Een discourse-analytische studie naar een publiek debat'. In: *Tijdschrift voor Wetenschap, Technologie en Samenleving*, (1998) 4.

Backus, G.B.C. en J.W. Van der Schans, *Varkenshouders in dialoog met de samenleving*, Actieplan Verklaring van Wageningen. Wageningen UR, 2000.

Berg, A.E. van den, *Individual differences in the aesthetic evaluation of natural landscapes*. Dissertatiereeks Kurt Lewin Instituut 1999-4. Rijksuniversiteit Groningen, 1999.

Denktank Varkenshouderij, *Mythen en Sagen rond de varkenshouderij*. Wageningen UR, 1999.

Derksen, W. en F.J.P.M. Hoefnagel, 'Het borgen van publiek belang'. In: *ESB* 26-5-2000.

Dijkstra, H. en M.B. Schöne, *Verkenning operationalisering landschapskwaliteit*. Alterra, Wageningen, 2000.

Dunn, W.N., *Public Policy Analysis: an Introduction*, Englewood Cliffs, 1994.

Gedeputeerde Staten van Limburg, *Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan (POL)*, Liefde voor Limburg. Maastricht, 2000.

Graaff, V. de, *Private Certification in a Governance Context*. Pijnacker, 1995.

Heide, C.M. van der, J.C.J.M. van den Bergh en E.C. van Ierland, 'De onschatbare waarde van biodiversiteit'. In: *ESB* 25-8-2000.

Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn, 1989.

Hooimeijer, P., H. Kroon en J. Luttik, *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, (Onderzoek voor HABIFORUM). Wageningen/Utrecht 2000.

Kabinet, *Concept-kabinetsstandpunt over SER-advies De winst van waarden*, 2001.

Klein Woolthuis, R.J.A. en B. Hillebrand, 'Blauwe ogen of contracten?'. In: *ESB* 6-10-2000.



Lewicki en Bunker, 1995, en Sheppard en Tchinsky, 1995, zie onderzoek LEI/ATO *Milieugerichte ketensamenwerking* (te publiceren in 2001).

LLTB, *Limburgs Land-Goed, Koers op Kwaliteit*. Roermond, 1999.

LLTB, *Stap voor stap op weg naar een bedrijfsomgevingscertificaat (BOC) voor boeren en tuinders*. Roermond, 2000.

Mercier, E. en F. Divanac'h, (respectievelijk Landbouwwattaché en Adjunct-Landbouwwattaché Ambassade van Frankrijk). *Interview* d.d. 9 januari 2001.

Ministerie van Landbouw en Visserij, *CTE-Hebdo, La lettre hebdomadaire des contrats territoriaux d'exploitation*, nrs. 39, 41, 43, 46 (januari/februari 2001).

Ministerie van Landbouw en Visserij, Frankrijk, brochure *Land Management Contracts*, 2000.

Ministerie van Landbouw en Visserij, Frankrijk, video *Contrat Territorial d'Exploitation: les conditions du developpement rural en France*, 2000 (11 minuten).

Ministerie van LNV, Directie IZ, Concept-notitie *Cross Compliance en Modulatie, Stand van Zaken in 1999*, 2000.

Ministerie van LNV, *Nota Voedsel en Groen*, 's-Gravenhage, 2000.

Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, 's-Gravenhage, 2000.

Moor-van Vugt, A.J.C. de en F.J. van Ommeren, 'Certificering als reguleringssysteem?'. In: *Sociaal-economische wetgeving* (1999) 3 maart.

Nathans, H., *Adviseren als tweede beroep*. Deventer, 1994.

Potman, H.P., *Acceptatie van beleid, Onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Zeist, 1989.

Provincie Limburg, Heuvellandgemeenten, LLTB, Rabobank, *Landbouw- en omgevingsvisie Heuvelland*, 2000.

Provincie Limburg, Plan van aanpak Pluslocaties Zuid-Limburg. Concept-notitie. 2001.

Riel, C.B.M. van, *Identiteit en imago, een inleiding in de corporate communication*. Schoonhoven, 1992.

Roobeek, A.J.M., *Interactief Beleid*. Presentatie 1999.

Schans, J.W. van der, M.E. Ypma en G.B.C. Backus, 'Naar een herstructurering van de Nederlandse Varkenshouderij, Staarten tellen of continu verbeteren?', In: *SPIL* 169-170, 2000.

Schuyt, Th. en S. Hoff, *Filantropie en Sponsoring*. VU-uitgeverij, Amsterdam 1999.

Sociaal-Economische Raad, *De winst van waarden*, Advies over maatschappelijk ondernemen, Uitgebracht aan de Staatsecretaris van Economische Zaken, 00/11,'s-Gravenhage, 2000.

Stichting Mergellandcorporatie, *Voor wat, hoort wat, Aanpak 2001-2004*. Projectvoorstel, 1e concept, 2000.

Vliet, M. van, *Dubbelzinnig; Onderzoek naar de bijdrage van meervoudig ruimtegebruik aan ruimtelijke kwaliteit* (stageverslag). RMNO, Rijswijk, 2000.

# Lijst van geïnterviewde personen

## *Agrarische ondernemers*

Mevr. E. Vanderheijden-Knops, Epen

Dhr. H. Kleuters, Merkelbeek

Mevr. M. Otten-Cox, Puth

Dhr. Ing. J. Soogelée, Ransdaal

Dhr. H. Jessen, mevr. Van der Ende-Knops, dhr. J. Otten, Einighausen

Dhr. H. Salden, Guttecoven

## *Stakeholders*

Dhr. Ing. P.H.M. Raeven, Beleidsmedewerker plattelandsontwikkeling Zuid-Limburg, Provincie Limburg

Dhr. Drs. C.A.C.M. Nuijens, Burgemeester Gemeente Valkenburg aan de Geul

Dhr. K. Verplancke, unit manager Heuvelland, VVV Zuid-Limburg

Dhr. Ing. H.J.G.M. Schouteten, adviseur beleid en strategie, Waterleiding-maatschappij Limburg

Dhr. Dr. Ir. H.H. Tolkamp, hoofd afdeling waterkwaliteitsbeheer, Zuiveringsschap Limburg

Dhr. Ing. G.W.P. Frenken, directeur-rentmeester Limburgs Landschap

Dhr. H. Vijverberg, directeur Limburgse Milieufederatie

## *Ambassade van Frankrijk*

Mevr. E. Mercier, Landbou wattaché

Mevr. F. Divanac'h, Adjunct-landbou wattaché



# Bijlage 1. Bedrijfsomgevingscertificaat en de verwaarding in de productieketen

## B1.1 Inleiding

Extra inspanningen voor ruimtelijke kwaliteit worden in het BOC-concept in verband gebracht met een *licence to sell*. Hiermee worden de mogelijkheden voor vermarkting bedoeld en niet zozeer een vergunning tot verkopen of ondernemen. Feitelijk worden twee termen uit verschillende domeinen, het publieke en het private, door elkaar gebruikt. Waar het hierbij om gaat, is de veronderstelling dat hoe hoger het niveau is van ruimtelijke kwaliteit dat de agrarische ondernemer levert, hoe groter de vermarktingsmogelijkheden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vermarktingsmogelijkheden van ruimtelijke kwaliteiten en van BOC. Daarin komt naar voren dat de mogelijkheden meer zullen worden bepaald door de kwaliteit van de product-marktcombinatie en de marketing daarvan dan door het niveau van ruimtelijke kwaliteiten aangezien die tot de emotionele en niet tot de intrinsieke productiefactoren behoren.

## B1.2 Ontwikkelingen rondom de Nederlandse agribusiness

De Nederlandse agribusiness is sterk internationaal georiënteerd. Voor het primaire product heeft dit met name betrekking op export van producten, voor be-/verwerkte producten in toenemende mate ook door internationalisering van het bedrijfsleven (FDI, fusie, overname, enzovoort). Door de vorming van de interne EU-markt, de liberalisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de wereldhandel (GATT) is de internationale concurrentie sterk toegenomen. Door de uitbreiding van de EU met een aantal Oost-Europese landen en de komende WTO onderhandelingen zullen de concurrentieverhoudingen zowel op wereldniveau als binnen de EU veranderen. Ook de eindmarkten zijn aan sterke veranderingen onderhevig. De toegenomen welvaart in onze belangrijkste afzetlanden, opleidingsniveau, maar ook distributiestructuur hebben geleid tot een afzetmarkt met kritische consumenten, die de keus hebben uit een groot aantal producten en die steeds grilliger lijken te worden in hun aankoopgedrag. Om zich in deze sterk veranderende omgeving staande te houden zal de Nederlandse agribusiness zich moeten aanpassen en strategische keuzen moeten maken.

### *Strategische opties*

In het algemeen kan gesteld worden dat er drie strategische hoofdlijnen zijn: differentiatie strategie, kostprijsleiderschap en een nichestrategie (Porter).

	Kostenvoordeel	Toegevoegde waarde
Grote markt	Kostprijs leiderschap	Differentiatie
Kleine markt	Kostprijs focus	Nichemarkten

*Figuur B1.1 Strategische opties*

Bij het maken van strategische keuzen, het evalueren en bijsturen hiervan is het van essentieel belang om zicht te hebben en te houden op de feitelijke situatie. Wat is de huidige concurrentiepositie ten opzichte van andere aanbieders, is deze verbeterd door de strategische keuze of niet, hoe komt dit en wat kan ik eraan doen om de positie verder te versterken, zijn belangrijke vragen. Hierbij kunnen winst of winstgerelateerde maatstaven niet meer het enige criterium zijn. Naast andere bedrijfs- of ketengerelateerde performance maatstaven als responsiviteit, innovativiteit, shareholders value, klant tevredenheid enzovoort spelen maatschappelijke performance-indicatoren als milieuefficiency, (maatschappelijke, sociale) duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid een belangrijke rol.

### **B1.3 Positie van BOC in de strategische keuze**

Verwaarding van het bedrijfsomgevingscertificaat in de productieketen valt onder de differentiatiestrategie of de nichestrategie. Bij deze eerste strategielijn staat productontwikkeling en innovatie centraal. Deze strategie is vooral gericht op de snel veranderende en steeds veeleisender wordende consument. Voorwaarde voor deze strategie is dat het productontwikkelingsproces een sterke focus moet hebben op consumentenpreferenties. De consument en zijn wensen en verlangens vormen het uitgangspunt, het startpunt, voor deze strategische lijn. Zonder kennis van consumentenpreferenties is het niet mogelijk te weten bij welke beelden of voorkeuren ondernemers aan kunnen sluiten (bijvoorbeeld de associaties bij vlees van 'Kloosterbiggen' of het 'Korenwolfbier').

Voor de nichestrategie gelden deze zaken in nog sterkere mate, zij dat kostprijsefficiency hier een minder zware rol speelt. Het gaat hierbij om kleine markten, ofwel geografisch klein ofwel een klein marktsegment of een markt in het begin van zijn opkomstfase. Omdat de ruimte op de markt (nog) klein is, zijn er in het algemeen weinig concurrenten en wordt de concurrentie vooral gevoerd op de kwaliteit van het product in brede zin. In relatie tot het BOC geldt dus dat de nichestrategie alleen gevoerd kan worden door een beperkte groep producenten. Immers, er is maar een kleine, speciale markt met bijzondere wensen, en is er dus geen ruimte voor een groot aanbod.

## B1.4 Uitwerking van de toegevoegde waarde strategie

Een differentiatie strategie kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Doelstelling hierbij is dat de aanbieder/keten zich onderscheidt van de concurrenten op aspecten die waardevol zijn voor de kopers, de consumenten. Hierdoor kan een prijs premium (= meerprijs) gevraagd worden, maar kan ook bijvoorbeeld een grotere klantentrouw bewerkstelligd worden of een grotere omzet of marktaandeel bij een gegeven prijs.

Differentiatie kan plaatsvinden op alle aspecten van het product: intrinsieke producteigenschappen, extrinsieke en/of emotionele eigenschappen, assortimentsbreedte, verpakking, distributie, service niveau enzovoort. Differentiatie kan daardoor zijn oorsprong hebben in alle functie binnen het bedrijf en/of de keten en heeft dus niet alleen betrekking op de fysieke verschijningsvorm van het product.

Differentiatie zoals gezegd moet leiden tot een toegevoegde waarde voor de koper/consument. Dit betekent dat een *consistente coördinatie in de keten noodzakelijk is om de toegevoegde waarde ergens in de keten ook op een eindmarkt te verwaarden*. Dit vraagt dus op zijn minst een commitment van ander schakels, maar voor een volledige verwaarding, bij voorkeur *een gezamenlijke strategische aanpak van alle schakels in de keten*. Een enkele schakel zou kunnen besluiten tot differentiatie, maar als anderen daar niet aan meewerken, verwatert de toegevoegde waarde en blijven alleen maar toegevoegde kosten over. Het keteninitiatief kan overigens bij verschillende partijen liggen: het (groot)winkelbedrijf, de verwerker of de primaire producent (Backus en Van der Schans, 2000).

Een belangrijke voorwaarde voor het voeren van deze strategie is dat uniciteit van de toegevoegde waarde een zekere *duurzaamheid* bezit. Als de concurrentie de 'extra's' snel en eenvoudig kan imiteren vervalst het onderscheid en speelt de concurrentie zich weer enkel af op het niveau van de prijs.

*Voorbeeld hiervan is het zogenaamde Blokker-effect. Als de Bijenkorf komt met een leuk 'hebbedingetje' waarvoor grof betaald wordt, ligt het twee weken later voor de helft van de prijs bij de Blokker. Er zit wel duidelijk kwaliteitsverschil tussen de producten maar dit is niet of nauwelijks zichtbaar voor de consument. Bovendien zijn zulke zaken vaak maar korte tijd leuk dus duurzaamheid (in termen van lang meegaan) is nauwelijks een argument. Zie bijvoorbeeld ook de opvouwbarestepjesrage waar de prijs in een maand van f 250,- gedaald is naar f 99,- of minder. In de voedingsmiddelen sfeer, zoals bijvoorbeeld de drinkonbijtproducten, kan alleen op merknaam nog een beperkte prijs-plus behaald worden.*

De verwaarding op de markt betekent dat het verschil waardevol moet zijn voor de koper en dat de waarde voor de afnemer de kosten van het differentiëren overschrijdt (prijspremium). Bij de *waarde voor de afnemer* kunnen twee mechanismen worden onderscheiden. Op de eerste plaats kunnen de (interne) *kosten voor de koper* verlaagd worden. Op de tweede plaats de verhoging van de *prestatie voor de koper*. Voorbeelden van de eerste optie zijn een verder voorbereid product dat minder 'kookinspanning' van de consument vraagt of een betere houdbaarheid/kwaliteit met minder risico/weggooiverliezen bij de consument oplevert. Voorbeeld van de tweede zijn een betere smaak of een 'beter gevoel' bij consumptie.

## B1.5 De toegevoegde waarde van BOC

De toegevoegde waarde van het BOC valt in principe onder emotionele producteigenschappen. Immers, de intrinsieke producteigenschappen van een product met BOC zijn niet wezenlijk verschillend van een product zonder BOC. Weliswaar kan het zo zijn dat door een andere productiewijze het product zelf ook iets andere eigenschappen heeft, maar deze worden niet gedekt door het BOC.

*Zo denken veel mensen dat biologische producten gezonder zijn dan 'normale' producten. Hiervoor is geen wetenschappelijk bewijs. Natuurlijk is het zo dat op sommige producten te hoge residuen van bestrijdingsmiddelen worden gevonden en dat dit bij biologisch producten onvoorstelbaar is, maar dit betekent alleen dat sommige 'normale' producten minder gezond zijn dan andere.*

De emotionele waarde van het BOC wordt ontleend aan een productiewijze die de productieruimte beschermt, ontziet en/of visueel aantrekkelijker maakt. De consument moet dus het gevoel krijgen dat hij/zij door die producten te kopen iets goeds doet voor de 'natuur' in Nederland en bereid is daar iets meer voor te betalen. Dit laatste betekent dat er dus ook producten op de markt zijn die niet onder BOC zijn geproduceerd en dus 'slecht' zijn voor de 'natuur'. Als die tegenstelling ontbreekt, verliest het BOC zijn toegevoegde waarde.

*De intrinsieke kwaliteit van de Nederlandse land en tuinbouw zijn de laatste 10 jaar onmiskenbaar gestegen. Door betere productiemethode, strengere kwaliteitscontrole, betere logistiek, is de kwaliteit (versheid, houdbaarheid, voedselveiligheid enzovoort) gestegen, maar de prijzen zijn gedaald. Er is waarde toegevoegd aan het product, maar deze is niet verwaard op de markt. Dit komt omdat het totale aanbod, inclusief de import, in kwaliteit is gestegen (onder andere dankzij bijvoorbeeld Europees-brede invoering van HACCP en ontwikkelingen als EUREP-GAP) en de consument dus geen extra toegevoegde waarde herkent. Alles is gelijk, dus speelt de concurrentie zich alleen af op de prijs.*

Differentiatie betekent verschillen:

'Mijn product is anders en sluit beter aan bij de wensen van de consument en daarom is hij/zij bereid voor mijn product meer te betalen dan voor een ander product.'

Daarom is het zo belangrijk om te weten wat de consument wil. Ruim 70% van de productinnovaties (over de hele voedingsmiddelen sector) redt het niet. Zij zijn binnen drie maanden uit de schappen van de supermarkt verdwenen, als ze daar al gekomen zijn, omdat ze niet aansluiten bij de behoeften en wensen van de consument.



## **B1.6 De markt voor de bedrijfsomgeving**

De bedrijfsomgeving is iets dat vooral waarde heeft voor consumenten die ook geconfronteerd worden met die omgeving. Onderzoek van de LUW heeft aangetoond dat regionale producten vooral een toegevoegde waarde hebben voor consumenten uit de regio. De consument uit Noordoost Groningen heeft geen profijt van een mooie bedrijfsomgeving in Zuid-Limburg en zal dus niet bereid zijn om hier voor te betalen. Een brede marktbenadering vereist dat het BOC een waarde uitstraalt die voor grote groepen consumenten aantrekkelijk is. Een nichestrategie lijkt in eerste instantie daarom meer perspectieven te bieden. Hierbij kan men denken aan regionale distributie en/of bijvoorbeeld de toeristische markt. Toeristen zijn bij uitstek consumenten die genieten van de mooie omgeving van hun vakantiebestemming en dus waarschijnlijk een grotere bereidheid hebben om hiervoor te betalen.

## **B1.7 Certificering als communicatiemiddel**

Zoals eerder aangegeven moet de toegevoegde waarde op consumentenniveau herkenbaar zijn. Het BOC heeft geen herkenbaarheid in het product, dus zal de consument op een of andere manier duidelijk gemaakt moeten worden dat het product toch anders is. Veelal gebeurt dit door een merknaam aan het product te verbinden. Andere mogelijkheden zijn labeling en/of keurmerken. Ook hier is het weer erg belangrijk dat de boodschap, die uitgedragen wordt door de aanduiding, aansluit bij de consumentenwensen. Tevens is het van belang dat de boodschap communiceerbaar is naar de consument en dat via de meest optimale kanalen met de consument wordt gecommuniceerd.

*Een algemene vuistregel in de marketing is dat het ongeveer 5 jaar vraagt met een jaarlijks budget voor verkoopondersteuning van 1 miljoen, om een 'merk' in de markt te zetten. Er zijn natuurlijk voorbeelden van producten die ineens aanslaan bij de consument en nauwelijks ondersteuning vragen, maar dat zijn uitzonderingen.*

Communicatie met de consument over een keurmerk of een certificaat heeft iets negatiefs over zich, het is een antwoord op wantrouwen bij de consument. De boodschap is dat het gecertificeerde product iets goed doet, waar andere producten fouten maken.

*In de elektrische industrie heeft het KEMA-keur een belangrijke rol gespeeld. Dit keurmerk stond voor een veilig product, niet KEMA-keur was onveilig. Dit gold vooral als je een stekker of een verlengsnoer op de markt of bij een dumpzaak kocht. Niemand kijkt echter of de stekker van zijn Bosch, Siemens of Philips apparaat wel een KEMA-keur heeft. Het merk heeft een positieve uitstraling waarbij iedereen ervan uitgaat dat de technische veiligheid prima in orde is. In de voedingsmiddelen zijn het Max Havelaar-, maar ook het EKO-keurmerk voorbeelden. Deze keurmerken hebben eerst moeten opboksen tegen een negatief productimago. Het milieu wordt gespaard bij de productie of er wordt sociaal verantwoord ingekocht dus 'dan zal de*

*productkwaliteit wel minder zijn'. Het heeft jaren geduurd voordat deze negatieve connotatie van het keurmerk verdwenen was.*

Van groot belang is daarom om eerst te bepalen: 'Welk product wil ik op welke markt (aansluitend bij consumentenwensen) gaan afzetten?' Daarna komt de vraag: 'Hoe kan ik organiseren dat de boodschap die ik wil uitdragen naar de consument, ook kan worden waargemaakt en gewaarborgd?'

## **B1.8 Conclusies over certificatie in de context van de markt**

Op het domein van de markt wil de LLTB haar leden bestaande en nieuwe markten helpen ontwikkelen. De veronderstelling is dat dit haar leden en daarmee de landbouwsector in Limburg economische continuïteit zal opleveren. Een certificaat zou het ontwikkelen van markten moeten ondersteunen ('BOC-producten' (LLTB, 2000)). Echter, op het private domein gaat de ontwikkeling van product-marktcombinaties vóóraf aan certificering van product en productiewijze, aangezien er anders niets en voor niemand te certificeren valt. *Dankzij een certificaat ontstaan er geen producten, maar een certificaat kan het vervolg zijn op een marktontwikkeling* waar behoefte aan zekerheid over het product en productiewijze ontstaat bij ketenpartijen (business-to-business-relaties). Het is afhankelijk van de mate en het soort vertrouwen hoe aan deze behoefte gehoor wordt gegeven. Zo worden zowel in relaties waar vertrouwen bestaat als in relaties die meer opportunistisch van karakter zijn, contracten in even sterke mate gebruikt, maar verschilt wel de inhoud. In relaties met vertrouwen zijn contracten meer gericht op wat partijen samen willen bereiken en de manier waarop zij dit willen doen (commitment contract). In relaties waarin minder vertrouwen aanwezig is, zijn contracten meer gericht op het indekken van risico's met het betrekking tot kennis en eigendom en is men minder goed in staat om tot gedetailleerde afspraken te komen (beveiligingscontract) (Klein Woolthuis en Hillebrand, 2000). Naast een goede product-marktcombinatie is voor het verzilveren van toegevoegde waarde een gezamenlijke aanpak in de keten noodzakelijk.

Het faciliteren van marktontwikkeling kan bestaan uit het (verder) ontwikkelen van nieuwe en bestaande product-marktcombinaties, door problemen te verhelderen en betrouwen te ondersteunen in het vinden van oplossingen en door productconcepten te verbeteren op basis van consumentenonderzoek en idee-ontwikkeling. Tevens kan facilitering bestaan uit het helpen optimaliseren van organisatievormen (win/lose verminderen en win/win bevorderen, bijvoorbeeld producentenverenigingen) en de inbedding daarvan in de keten (bijvoorbeeld acceptatie van productenverenigingen als ketenpartner door coöperatieve verwerkers). Tot slot, als markten tot ontwikkeling beginnen te komen, kan de facilitering bestaan uit het inventariseren van eventuele borgingsbehoeften en het instrumenteren ter bescherming tegen freeriders in situaties met een gebrek aan transparantie en vertrouwen.

## Bijlage 2. Ruimtelijke kwaliteit volgens agrarische ondernemers en stakeholders

### B2.1 Ruimtelijke kwaliteit volgens agrarische ondernemers

#### *Gebruikswaarden*

##### *Economisch belang*

*multi-purpose*: bij voorkeur alle functies combineren; gebied met charme én beperkingen; in Limburg liggen functies 'wonen en 'werken' op kleine afstand van elkaar.

##### *Sociaal belang*

*toegang*: fietsroutes en boerenparktochten; dagrecreanten uit verstedelijkt gebied komen naar Zuid-Limburg; openheid is toegankelijkheid voor mensen die in druk bebouwd gebied zitten;

*verdeling*: uitgangspunt gemeentelijk natuur- en wandelplan zijn toeristen, maar zou eigenlijk in eerste instantie voor de eigen burgers bestemd moeten zijn (dan andere keuzes); behoud van zeggenschap over de grond.

##### *Ecologisch belang*

*hinder*: spuiten van bestrijdingsmiddelen op bepaalde tijdstippen en bij passanten vermijden;

*verdroging, biodiversiteit*: door akkerrandproject: minder hinder door minder modder op de weg, minder erosie, meer bijen, patrijzen en fazanten.

##### *Cultureel belang*

*keuzevrijheid*: biologisch moet bij bedrijf en persoon passen;

*verscheidenheid*: gebruik bestrijdingsmiddelen verschilt per streek.

#### *Belevingswaarden*

##### *Economisch belang*

*attractiviteit omgeving*: ongeschikt voor toerisme, wel voor dagrecreatie;

*imago*: Noord- en Midden-Limburg is meer agrarisch dan verstedelijkte zuiden; varkensflats hebben voordelen maar aan andere waarden komen ze niet tegemoet (buitenruimte).

##### *Sociaal belang*

##### *Ecologisch belang*

'natuur minder betekenis dan rond afgelegen dorp'; flora en fauna verbeteren, maar deze hoeven niet authentiek te zijn; onkruid op perceel vervelend, maar in graften is het mooi; stilte; ruimte geeft privacy en ontspanning; verbetering dierwelzijn nodig; stilte ontbreekt in stedelijk gebied onder andere door aanvliegroutes; ruimte en openheid belangrijk; geur van bloeiende tarwe.

### *Cultureel belang*

bijdragen aan omgevingskwaliteit is ook een mentaliteitskwestie;

*eigenheid*: kleinschaligheid, diversiteit waarin grondgebonden landbouw; geen luxe voorzieningen; koeien in de wei; alleen inheemse planten, bomen en dieren, uitheemse soorten passen niet; authenticiteit van omgeving versterken om in een zich mondialiserende wereld mensen aan meer identiteit te helpen;

*contrast*: afwisselend landschap; verwevenheid is mooi;

*schoonheid*: gebied met charme; oprijlanen behouden, zichtbaar houden van de vormen van gebouwen en wegen; boerderijplastic verbergen; ruigte in buitengebied verdwijnt, gaat lijken op nette binnengebied, wegen worden te schoon gehouden; campings vanwege te kleine oppervlakte heel lelijk (geen afwisseling met bijvoorbeeld hoogstambomen); mooi is een gewas dat er mooi bij ligt zonder onkruid en geen distels in de wei, cultuurlandschap is netjes.

### *Toekomstwaarden*

#### *Economisch belang*

*stabiliteit/flexibiliteit*: continuïteit van bedrijven is een zorg; extensieve karakter Zuid-Limburg in voordeel omzetten; educatieve waarde vergroten door aanleggen landbouwleerpaden zoals in België (routes met informatieborden); agrarische productie moet blijven; bevolkingsgroei en ruimtedruk stabiliseren op lange termijn, landbouw kan niet eindeloos ruimte inleveren;

*cumulatieve attractie*: natuur combineren met hoofdfunctie landbouw, openstelling van bedrijf aan de (fiets)route, glazen wand in de stal; oog voor wensen dagrecreanten (wandelen, crossen, fietsen, sledehonden ...).

#### *Sociaal belang*

*insluiting*: sociale binding in dorpgemeenschap neemt met komst van forensen uit de stad af, zij hebben helaas geen interesse in beheer omgeving; landschapselementen dienen in overleg gerealiseerd te worden.

#### *Ecologisch belang*

*ecosystemen*: stringenter, milieubesparend mestbeleid; intensieve veehouderij moet diervriendelijker;

*voorraden*: rentmeesterschap; natuurreservaat in de toekomst?

#### *Cultureel belang*

*vernieuwing*: sommige dingen, zoals hamsterbeheer, schieten door; als je er aan begint, kun je niet meer terug; hersteleffecten van herinrichting, van huidige openheid terug naar kleinschaligheid; natuur ten koste van cultuurlandschap is verarming; druppeltenten in bomen;

*erfgoed*: landschap draag je over aan volgende generatie: gebruik het, maar misbruik het niet; behoud zoveel mogelijk aspecten.

## **B2.2 Ruimtelijke kwaliteit volgens de stakeholders**

### *Gebruikswaarden*

#### *Economisch*

toerisme en recreatie hoofdactiviteit, sterk toeristisch karakter; de veranderende landbouw is steeds minder in staat rekening te houden met gewenste eigenschappen van het landschap.

#### *Sociaal*

*Ecologisch* bedrijfsinterne zaken moeten legaal zijn;

*verdroging*: erosie rond waterwinputten, grondwateronttrekking; verkeersdruk door recreanten is regelmatig te groot;

*hinder*: residuen van meststoffen en bestrijdingsmiddelen in water; kwaliteit van rio-  
lering, kwaliteit van hemelwater (via daken).

*Cultureel* landschap bestaat bij de gratie van boerenactiviteiten door de eeuwen heen.

### *Belevingswaarden*

#### *Economisch*

*attractiviteit*: aantrekkelijk voor recreatie en toerisme; bourgondische sfeer van men-  
sen en horeca.

#### *Sociaal*

#### *Ecologisch*

*ruimte*: maïsareaal belemmert uitzicht sterk.

#### *Cultureel*

*eigenheid*: landschapselementen; typische heuvelslandschap met weiden, koeien en hagen, hoogstamboomgaarden, graften en bosgebieden; te grote bedrijfsgebouwen bedreiging voor landschap.

### *Toekomstwaarden*

#### *Economisch*

*stabiliteit/flexibiliteit*: wenselijkheid agrarische bedrijven/sectoren op bepaalde loca-  
ties/gebieden; in het buitengebied zal niet voor alle agrarische bedrijven toekomst of  
plaats zijn; hoe omgaan met vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen; agrarische  
activiteiten (melkveehouderij en fruitteelt) nodig voor behoud eigenschappen van het  
landschap, grootschalige akkerbouw zeer ongewenst; ontwikkeling landschapspro-  
ducten (graft, groensingel en dergelijke).

#### *Sociaal*

#### *Ecologisch*

hoe landschap beheren als er geen boeren meer zijn?; twijfel of agrarisch bedrijf rol  
kan spelen bij natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer vooral geschikt.

#### *Cultureel*

*erfgoed*: landschap dient eigen karakter te behouden of versterkt te worden;

*vernieuwing*: nieuw natuurgebied met 'oernatuur' op Ingendal bij Valkenburg ontmoet twijfels in de politiek.

### **B2.3 Zorgen van stakeholders over de ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Limburg**

#### *Recreatiesector: VVV Zuid-Limburg*

In het algemeen worden door de vertegenwoordiger van de VVV Zuid-Limburg geen specifieke problemen geconstateerd ten aanzien van de kwaliteit van het landschap. Hoewel agrariërs beter in staat zullen zijn het agrarisch landschap te onderhouden, zouden terreinbeherende organisaties ook een optie zijn, mochten veel bedrijven verdwijnen. Wel is er een aantal zorgpunten waar agrariërs debet aan zijn, namelijk het doen verdwijnen van landschapselementen onder andere bij grootschalige akkerbouw, het verslechteren van het uitzicht door grote bedrijfsgebouwen en door een toenemend maïsareaal en tot slot erosie. Daarnaast wordt de ruimtelijke kwaliteit bedreigd door factoren waarop agrariërs geen of weinig invloed hebben, namelijk de uitbreiding van bebouwing en de grote verkeersmobiliteit in het buitengebied.

#### *Watersector: Waterleiding Maatschappij Limburg en Zuiveringsschap Limburg*

De zorg met betrekking tot water en de invloed van de landbouw daarop is de bedreiging van de waterkwaliteit door meststoffen en residuen van bestrijdingsmiddelen. Tevens zorgt erosie voor een te snelle water afvoer en, rondom waterwinputten, voor overlast (vervuiling). Andere zorgpunten, die ook betrekking hebben op niet-agrarische activiteiten, zijn de kwaliteit van de riolering, de kwaliteit van het hemelwater (vanwege de kwaliteit van dak- en gootmateriaal) en oude stortplaatsen.

#### *Natuur en milieu: Limburgs Landschap en Limburgse Milieufederatie*

Agrarische activiteiten geven vorm aan het landschap. Daarom zijn de geïnterviewden bezorgd over het verdwijnen van de agrarische sector in Zuid-Limburg, met name de melkveehouderij en fruitteelt. Men vraagt zich af wie dan het agrarisch landschap in stand zal houden. Men is ook bezorgd over de erosieproblematiek en daarom mag de akkerbouw, als belangrijke veroorzaker, wel verdwijnen.

#### *Overheid: Gemeente Valkenburg en Provincie Limburg*

Hoewel het typische heuvellandschap in de omgeving het belangrijkste handelsmerk is van Valkenburg en het van groot belang is dat het landschap haar eigen karakter behoudt en versterkt, bestaan er binnen de gemeentepolitiek momenteel geen zorgen over de kwaliteit van het landschap noch over de gevolgen van het verdwijnen van de agrarische sector uit Zuid-Limburg. Terreinbeherende organisaties zouden in dat gat kunnen springen. Mocht dit niet gebeuren, dan zou de gemeente vanwege de economische belangen van recreatie en toerisme incidenteel kunnen inspringen. Momenteel heeft de gemeente met name te maken

met de vraag hoe om te gaan met de vrijkomende bedrijfsgebouwen van agrariërs die stoppen.

De Provincie Limburg maakt zich daarentegen grote zorgen over de gevolgen van de dreigende vermindering van het aantal agrarische ondernemers voor de kwaliteit van de ruimte zoals uit de diverse, al eerder aangehaalde documenten blijkt. Haar aandacht bestrijkt de ruimtelijke kwaliteit in brede zin, van landschap, water, natuur, landbouw, wonen, werken, recreatie tot mobiliteit enzovoort.

## Bijlage 3. Achtergrondinformatie over certificatie

Omdat de LLTB in eerste instantie het concept van certificatie heeft opgepakt, volgt hier een nadere toelichting over certificatie om een gemeenschappelijk referentiekader te creëren, zodat in een later stadium kan bepaald worden of in deze lijn moet worden doorgewerkt.

De waarde van een certificaat wordt bepaald door de onafhankelijkheid, deskundigheid en betrouwbaarheid van certificaatverstrekende instantie, de helderheid en meetbaarheid van de normen en de mate waarin certificering en normering in een samenleving (preciezer: op een beleidsterrein) gangbaar zijn (Kimman, in publicatie).

### *Certificatieprincipes*

Certificatie kan worden gedefinieerd als de procedure waarbij een derde partij schriftelijk verklaart dat het onderwerp van certificatie in overeenstemming is met vastgestelde eisen (De Graaff, 1995). Onderwerpen van certificatie zijn producten, processen, diensten, vakbekwaamheid en (management)systemen. Een kenmerk van certificatie is, dat certificaten geldig zijn voor een bepaalde periode en dat de eisen zijn gebaseerd op consensus tussen alle betrokken partijen. Een schriftelijke verklaring is alleen dan betekenisvol wanneer deze is afgegeven door een onpartijdige partij. Deze onafhankelijke, derde, partij kan worden gedefinieerd als een persoon of instelling die is erkend als onafhankelijk van de betrokken partijen. De erkenning voor onafhankelijkheid wordt verkregen door accreditatie. Accreditatie-eisen bepalen een minimumuitvoeringsniveau van certificatie-instellingen. Ook accreditatie is geldig voor een bepaalde periode en is geldig voor een bepaald gebied van activiteiten.<sup>1</sup>

Als het belang van overheden gedekt wordt door dezelfde eisen als die van certificatie, zou de controle hiervan door de overheid verminderd kunnen worden. Echter, verschillende auteurs geven aan dat certificatie vertrouwen verschaft dat aan eisen wordt voldaan, maar dat het nog geen garanties verschaft. Vertrouwen heeft meerdere aspecten. Vertrouwen als gevolg van certificatiemethoden, vertrouwen in het systeem in zijn totaliteit en vertrouwen is een perceptie die steeds opnieuw wordt gecreëerd in interactie tussen personen. Daarnaast laten principes en praktijk van certificatie enkele onzekerheden bestaan. Maximale zekerheid wordt verkregen door een combinatie van productaspecten, systeemaspecten en toezicht op het voortdurend voldoen aan de eisen. Verder voldoet het kwaliteitsniveau van een geaccrediteerde certificatie-instelling aan de minimale eisen wat verder niets zegt over het absolute kwaliteitsniveau van een certificatie-instelling<sup>2</sup>. Overigens komt uit de literatuur naar voren dat de verschillen binnen een certificatie-instelling

---

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Ibidem.



groter zijn dan tussen certificatie-instellingen (De Moor-van Vugt en Van Ommeren, 1999).

Het opzetten van certificatie betekent het opzetten van een certificatie infrastructuur. De betekenis van certificatie is afhankelijk is van het vertrouwen in deze infrastructuur. Dit vertrouwen rond certificatie bestaat uit vijf elementen. Deze elementen van vertrouwen hebben betrekking op:

- het certificaat (dat wil zeggen de inhoud die gedekt wordt door het certificaat);
- de certificatie-instellingen (dat wil zeggen het proces voor het verkrijgen van een certificaat);
- de accreditatie (dat wil zeggen de inhoud die gedekt wordt door de accreditatie);
- de accreditatie-instelling (dat wil zeggen het proces voor het verkrijgen van de accreditatie);
- het resterende wantrouwen (dat wil zeggen de genomen maatregelen om een minimaal niveau van onzekerheid vast te stellen dat certificatie niet aan haar verwachtingen voldoet).

Wat betekent het als certificatie wordt gebruikt voor publieke doeleinden? De effectiviteit van het gebruik van certificatie voor publieke doeleinden hangt af van drie aspecten (De Graaff, 1995):

1. de effectiviteit van de infrastructuur;
2. de effectiviteit van de soort certificatie;
3. de effectiviteit van de link met andere juridische instrumenten.

#### *1. De effectiviteit van de infrastructuur*

Met de eerdergenoemde elementen van de infrastructuur moet rekening worden gehouden wanneer certificatie wordt gebruikt binnen processen voor overheidsbesturing. De rol van de overheid ten aanzien van de effectiviteit van de infrastructuur betreft drie onderdelen:

- *Definiëren van de vereisten:*  
Als de overheid zelfregulering wil stimuleren, maar tegelijkertijd vanuit haar verantwoordelijkheid minimale vereisten moet stellen is het beter om doelvoorschriften dan middelvoorschriften vast te stellen, zodat de ondernemers hun eigen invulling kunnen geven aan de wijze waarop zij aan deze eisen kunnen voldoen. Voor de effectiviteit van de uitvoering is overeenstemming over doel(- en middel)voorschriften belangrijk. Dit betekent dat overheden in het overleg over de vereisten zouden moeten deelnemen;
- *Scheppen van vertrouwen:*  
Vertrouwen in certificaten is ten eerste afhankelijk van de inhoud waarvoor het certificaat staat en de methode waarop het voldoen aan deze eisen wordt gecontroleerd. Beiden worden vastgesteld door de betrokken partijen. Geen van de partijen zal dus de inhoud van het certificaat eenzijdig kunnen bepalen. De overheid zal echter bepaalde vereisten in het certificaat op willen nemen, omdat deze volgens haar bij zullen dragen aan de oplossing van een bepaald probleem. Daarbij is het belangrijk dat de rol van het certificaat in de publieke regelgeving wordt geëxpliciteerd; Hierbij komt bij dat, wil een certificaat van waarde zijn binnen sturingsprocessen, de certificerende instelling geaccrediteerd dient te zijn. Om het vertrouwen in het proces

van accreditatie op te bouwen, zouden de betrokken overheden (tijdelijk) moeten participeren binnen de accreditatie structuur, om het functioneren van de certificerende instelling(en) en de certificatie infrastructuur in het algemeen te monitoren en van feedback te voorzien. Daarbij zou ook gekeken moeten worden of de gebruikelijke, minimale vereisten ten aanzien van het functioneren van certificerende instellingen niet vanuit overheidsbelang moeten worden aangevuld met andere of aanvullende vereisten. De Moor-van Vugt en Van Ommeren wijzen op de onduidelijkheid rondom de onafhankelijkheid van certificerende instellingen. Zij vermoeden dat de belangen van (bestuurders van) certificerende instellingen te veel verweven zijn met die van de certificaathouders, doordat zij beide uit dezelfde maatschappelijke sector voortkomen. Verder waarschuwen ze voor een eventueel misbruik van machtspositie naar mate de certificerende instelling in een monopoliepositie verkeert (De Moor-van Vugt en Van Ommeren, 1999). Tot slot is van belang dat er voldoende vertrouwen is in de accrediterende instelling, in Nederland de Raad van Accreditatie. Dit valt verder buiten de reikwijdte van het onderzoek.

- *Omgaan met het resterende wantrouwen*

Het moet duidelijk zijn in welke mate de certificatie infrastructuur niet goed functioneert door middel van monitoring en op welke manier kan worden ingegrepen om onder een acceptabel niveau van misbruik te blijven. Ten slotte dient certificatie ervoor om onderscheid te kunnen maken tussen bedrijven in dezelfde markt of door de overheid. Intervenieren om inbreuk op het benodigde niveau van vertrouwen te bestrijden zou gebaseerd moeten zijn om structurele niet-naleving van de vereisten waarover overeenstemming tussen de betrokken partijen is. Interventies kunnen betrekking hebben op drie zaken:

- de inhoud van of de vereisten aan het onderwerp van certificatie. De ruimte voor interpretatie van vereisten uit het certificatieschema kan bijvoorbeeld zo groot zijn, dat de naleving niet geschiedt binnen de vereisten die vanuit de overheid worden gesteld. Interventie door de overheid is in dat geval gericht op de vereisten uit het certificatieschema;
- de procesmatige condities die nodig zijn om de ontwikkeling van principes en praktijken in dienst van publieke doeleinden. Bijvoorbeeld toezichtsactiviteiten van de certificerende instelling kunnen onvoldoende zijn om te kunnen verzekeren dat aan de vereisten wordt voldaan. Interventie is dan gericht op het functioneren van de certificerende instelling;
- handhaving: overheidsinterventie gericht op de uitkomsten van geschapen principes en praktijken. Bijvoorbeeld ondanks een goed functionerend managementsysteem kan een bedrijf aan illegale vuilstort doen. Handhaving is dan gericht op de gevonden illegale handeling.

2. *De effectiviteit van het soort certificatie*

De effectiviteit van het soort certificatie hangt af van de soort risico's die moeten worden beheerst. Dit kan leiden tot de keuze van certificatie van producten, competenties, processen, diensten of managementsystemen. Problemen in dit opzicht gaan ontstaan als verschillende partijen (overheden, ketenpartijen enzovoort) verschillende informatie met betrekking tot hetzelfde onderwerp nodig hebben.

### *3. De effectiviteit van de link met andere juridische instrumenten*

Effectiviteit van de link tussen certificatie en andere overheidsinstrumenten heeft betrekking op twee aspecten. Enerzijds komt de motivatie van bedrijven om te gaan voldoen aan de vereisten van een certificaat neer op het creëren van win-win situaties. Bijvoorbeeld door certificaten te koppelen aan vergoedingen en subsidies, het verkrijgen van vergunningen of door verminderde overheidsinspectie (De Graaff, 1995).

## Bijlage 4. Achtergrondinformatie over Contrat Territorial d'Exploitation (CTE)

### B4.1 Europese wetgeving als basis voor modulatie

De Horizontale Verordening van maart 1999 is van toepassing op rechtstreekse betalingen aan agrariërs op grond van steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De verordening bevat een facultatieve bepaling die de mogelijkheid biedt rechtstreekse betalingen aan boeren te moduleren. Dit wil zeggen dat de lidstaten bevoegd zijn om betalingen te verlagen of in te trekken (maximaal 20% van de steun) ten gunste van het Europese aandeel in bestedingen aan (Europees) plattlandsbeleid. Hierbij blijven extra nationale middelen nog nodig, want er geldt het principe van co-financiering.

Frankrijk was, in elk geval tot 2001, de enige lidstaat die modulatie heeft ingevoerd om een heroriëntatie van de directe inkomenssteun te bewerkstelligen ten gunste van de werkgelegenheid, het milieu en de plattlandsontwikkeling (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000).

### B4.2 Wat is de politieke context van het Franse modulatiebeleid?

Belangrijke beleidsissues in Frankrijk zijn het grondgebruik, milieubescherming en productkwaliteit. Impliciet beleidsonderwerp is sociale rechtvaardigheid aangemoedigd door de huidige landbouwminister van socialistische signatuur (Partie Socialiste), omdat de ontwikkelingen in de grootschalige sectoren de kleinschalige sectoren namelijk niet altijd ten positieve beïnvloeden.

Het inzicht dat boeren van belang zijn voor het instandhouden van het landelijk gebied kent in Frankrijk al een lange traditie (langer dan in Nederland waarschijnlijk, vanwege de grotere diversiteit aan (minder gunstige) productieomstandigheden). Frankrijk is in verschillende zones verdeeld die bepalend zijn voor subsidiestromen (gebergte, tussenzone, vlakland). In het vroegere landbouwbeleid was men vooral gericht op het versterken van positieve externaliteiten, nu is het beleid ook gericht op het opheffen van negatieve externaliteiten. Met modulatie creëert Frankrijk financiële ruimte om het plattlandsbeleid te ondersteunen.

Het modulatiebeleid is een belangrijke politieke koerswijziging, want het betekent een fundamentele verandering voor de Franse landbouwsector. Vooral de grote graanverbouwers bieden momenteel (nog) weerstand aan het beleid vanwege inkomstenderving. Niet alleen binnen de landbouwsector bestaan er nog discussies, ook daarbuiten op verschillende fronten. Het ministerie van Landbouw is zich bewust van de noodzaak de publieke steun aan boeren te verantwoorden. Enerzijds binnen de Franse samenleving door de discussie in de Franse politiek over de vraag naar de legitimiteit van publieke steun, anderzijds ook in de rest van de wereld vanwege de WTO-onderhandelingen, waarin het niet-

commerciële perspectief van de steun verduidelijkt moet worden aan de niet-EU onderhandelingspartners.

### **B4.3 Wat is de relatie tussen het modulatiebeleid en het CTE-programma?**

Het Franse modulatiebeleid zwakt de inkomenssteun aan grote bedrijven lichtelijk af. Er mag van de EU tot maximaal 20% van de steun gemoduleerd worden. De gekozen methode ontziet daarbij de kleine en middelgrote bedrijven die minder dan 30.000 francs aan directe inkomenssteun ontvangen en waarvan de economische dimensie minder is dan 50.000 SBS eenheden (equivalent aan ongeveer 60 ha tarwe) (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000).

De aldus bespaarde (Europese) middelen komen samen met Franse co-financiering ten goede aan agrarische ondernemers die maatregelen nemen ten gunste van de werkgelegenheid, milieu en landschap. Deze middelen worden toegekend als ondernemers een Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) afsluiten met de overheid. Dit betreft vooral de kleine en de middelgrote bedrijven. Hoewel ook grote bedrijven in aanmerking komen voor een CTE, ligt de focus van de publieke steun nog vooral op de eerstgenoemde. Uitgangspunt van een CTE en de bijbehorende publieke steun is de omvang van de agrarische onderneming: bij een groter bedrijf hoort ook een omvangrijker contract. Aangezien de kleinere bedrijven niet onder het modulatie-regime vallen, hebben zij de mogelijkheid om zowel van de gebruikelijke prijsondersteunende maatregelen als van de nieuwe steunmaatregelen gebruik te maken.

Een lopende beleidsdiscussie in Frankrijk betreft de vraag of naast het CTE-programma het bestaande beleid zou moeten blijven bestaan. Dit betreft het vestigingsbeleid van jonge boeren, het bergboerenbeleid en dergelijke. Aangezien het afsluiten van een CTE een vrijwillige aangelegenheid is, heeft het naast elkaar continueren van de verschillende beleidsprogramma's vooralsnog de voorkeur.

### **B4.4 Wat is het CTE-programma?**

Er waren altijd al veel maatregelen om landbouwactiviteiten in moeilijke gebieden te faciliteren. Deze waren echter niet altijd op elkaar afgestemd. Het Contrat Territorial d'Exploitation (CTE, Land Management Contract/LMC) daarentegen betekent een integrale benadering van de agrarische onderneming en zijn omgeving. Een CTE is een vijfjarig contract, getekend door de préfet van het departement en de agrarische ondernemer. Het is een instrument om boeren financieel te helpen die zich inzetten om productiesystemen in te voeren die maatschappelijk gewenst zijn, maar die niet volledig door de markt beloond worden en financiële input vanuit de samenleving nodig hebben als erkenning van de aangegane verplichtingen (Ministerie van Landbouw, Frankrijk, 2000). Alleen boeren die aan de wettelijke vereisten voldoen, kunnen in aanmerking komen voor een CTE. De afspraken in een CTE komen dus boven op de basis van de wettelijke vereisten (die niet vergoed worden). Een CTE is vrijwillig, het is dan ook de agrariër die zich bij het departement aanmeldt voor een contract. Dit betekent ook dat de agrariër er psychisch klaar voor moet

zijn, een specifieke mentaliteit moet hebben, omdat het activiteiten betreft die niet tot de gangbare landbouwpraktijk behoren.

Voor het instrument CTE zijn op de verschillende overheidsniveaus specifieke beleidskaders ontwikkeld. Op de nationaal vastgestelde 'Loi d'orientation agricole' hebben de departementen kunnen reageren met wensenlijstjes voor beleidskaders. Vervolgens is het niet-juridische, nationale beleidskader vastgesteld, waaronder het beleid van de 'deux volets': het CTE dient te bestaan uit twee componenten (volets). De ene is economisch van aard en gerelateerd aan werkgelegenheid en product- en productiekwaliteit en de andere betreft milieu en landgebruik.

Op de niveaus van de regio's en de departementen zijn de kaders hiervoor nader gespecificeerd. De ondernemers worden partners in een gezamenlijk lokaal project. Hun bedrijfsdoelen worden afgestemd op lokale of regionale publieke projecten (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000). Binnen de departementale doelstellingen kunnen ondernemers 'à la carte' kiezen welke activiteiten zij uitvoeren. De keuze kan oplopen tot ongeveer 140 maatregelen (het aantal kan verschillen per departement). Voorbeelden van milieu en landgebruik: bestrijdingsmiddelengebruik, onderhoud van heggen, landschappelijke inpasbaarheid van agrarische bebouwing en bescherming van het cultureel erfgoed.

Vanwege de 'deux volets' moeten ondernemers ook de toegevoegde waarde van hun onderneming verbeteren. Voorbeelden van de economische component zijn: het helpen van jonge boeren met het opzetten van hun bedrijf, verbeteren van de kwaliteit en traceerbaarheid van landbouwproducten, verbeteringen in de productiewijze zoals extensivering door meer rotatie om minder bestrijdingsmiddelen te hoeven gebruiken. Daarnaast is ook de verbetering van de werkgelegenheid van belang, bijvoorbeeld door organisatie van een werkgeversgroep van een aantal ondernemers, door het upgraden van bestaande banen, het opzetten van verbredingsactiviteiten en dergelijke. Dit is vooral belangrijk in dunbevolkte gebieden, waar elke inwoner telt.

De concretisering van de beleidsdoelen voor een bepaalde departement wordt voornamelijk gedaan door de Chambre d'Agriculture (landbouwkamer, die zich onder andere bezig houdt met de agrarische voorlichting) en door de representatieve landbouworganisaties (vaak FDSEA). Zij zijn degenen die de 'catalogus' van maatregelen en inschattingen van vergoedingen voor het departement vaststellen. Zij zijn ook deel van de CDOA. CDOA is de Commission Departementale d'Orientation Agricole en wordt voorgezeten door de préfet en bestaat uit vertegenwoordigers van alle landbouwsectoren. Sinds 1999 is de commissie wettelijk aangevuld met natuurbeschermingsorganisaties en consumentenorganisaties, regionale lagere overheden, intergemeentelijke verbanden en organisaties van winkeliers en handelaren. Een speciale subcommissie heeft de verantwoordelijkheid voor het CTE-programma gekregen. Het geeft haar mening zowel over standaardcontracten en -maatregelen als individuele contractvoorstellen. De commissie moet de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid binnen een departement waarborgen.

De eindverantwoordelijkheid over de vaststelling van de maatregelen bij een CTE ligt bij de agrariër zelf en bij de préfet, degenen die de CTE tekenen. Het contract betreft vooral een inspanningsverplichting ten aanzien van de uit te voeren activiteiten en de in te zetten middelen, omdat er altijd externe factoren (economisch, fysiek) kunnen zijn, waardoor de beoogde resultaten niet gehaald kunnen worden. Hierbij streeft de Franse overheid

een pragmatische houding na.<sup>1</sup> Wel wordt er een evaluatie uitgevoerd van de redenen voor eventueel niet halen van de beoogde resultaten.

De lokale overheden spelen een marginale rol op dit moment. Het is de bedoeling dat ze meer betrokken worden in het proces, gezien de taken die hun toebedeeld zijn op het gebied van ontwikkeling en ruimtelijke ordening in het kader van de decentralisatie. Ze kunnen een bijdrage leveren bij het ontwikkelen van collectieve contracten en bij het uitdrukken van de maatschappelijke wensen<sup>1</sup>.

#### **B4.5 Wat is de procedure voor een CTE?**

De procedure is aldus (Ministerie van Landbouw, Frankrijk, 2000):

- de agrariër verzoekt om informatie over het CTE in zijn departement: dit betreft de beleidsdoelen van het Departement en mogelijk ook van de Regio alsmede de overheidsprojecten die al aan gang zijn;
- vervolgens analyseert de agrariër de positie van zowel het bedrijf als zijn omgeving. De agrariër definieert vervolgens zijn activiteiten, die dus boven- en of nevenwettelijk zijn, voor vijf jaar op basis van de departementale mogelijkheden. De Chambres d'Agriculture, alsmede de ADASEA (association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles) steunen de agrariër in het opzetten van zijn dossier;
- daarna stelt de ondernemer, eventueel met zijn adviseur, een kostenberekening op van de gekozen activiteiten. Hierbij wordt gebruikgemaakt van referenties van de kosten. Het is niet zo dat de overheid een precies overzicht, een catalogus, heeft gemaakt van de kosten en vergoedingen per maatregel. Aangezien de reputatie van de adviseurs in het geding is, schat mevrouw Mercier fraude niet hoog in. De indieners en hun adviseurs weten dat het dossier door de overheid serieus wordt bestudeerd met gebruik van dezelfde referenties;
- een CTE kan alleen worden aangeaan als het bedrijf voldoet aan de wettelijke vereisten. Daarom wordt voorafgaand aan het verzoek om een CTE een integrale audit gehouden. Deze audit wordt uitgevoerd door een 'centre de gestion' (= agrarische boekhoudbureau);
- tot slot dient de agrariër een verzoek in bij de directie Land- en bosbouw van het departement (DDAF). Dit verzoek bevat:
  - de integrale audit van het bedrijf;
  - de globale doelen voor het bedrijf in overeenstemming met de publieke doelstellingen;
  - het voorstel voor het contract met details over de aan te gane verplichtingen en de overeenkomende financiële steun die men wil ontvangen;
- de CDOA bestudeert het dossier en de Prefect beslist over de goedkeuring;
- het uiteindelijke contract wordt opgesteld en ondertekend door de préfet en de agrarische ondernemer;

---

<sup>1</sup> Interview Ambassade van Frankrijk 9 januari 2001.

- de controle van de CTE's wordt uitgevoerd door de DDAF, de vertegenwoordiging van het Ministerie van Landbouw op departementaal niveau. In het departement Côtes d'Armor bijvoorbeeld dient jaarlijks een evaluatie van het collectieve project, waarbinnen de CTE's vallen, te worden gepresenteerd alsmede een vooruitblik voor het volgende jaar. De jaarlijkse evaluatie bevat een overzicht van de voortgang en een evaluatie van impact van het project op de geïdentificeerde terreinen.<sup>1</sup>

#### B4.6 Wat zijn de resultaten?

De eerste helft van het jaar 2000 is gebruikt om een aantal maatregelen die een Europese cofinanciering zou kunnen krijgen, vast te stellen; een groot deel van dit werk betrof de ontwikkeling van 'agro-environnementales' maatregelen. Frankrijk had een beperkte ervaring op dit gebied en er moest een omvangrijk systeem in korte tijd ontwikkeld worden. Door de goedkeuring van het Franse plattelandsontwikkelingsplan in juli 2000 is het systeem vastgesteld. Het bevat 40 actiepunten die uitgewerkt zijn in de regio's in een honderdtal actiepunten.

Dit is een reden voor de volgens de Ambassade van Frankrijk bescheiden resultaten in 2000 voor wat betreft het aantal contracten; het bedrijfsleven en de organisaties waren eerst terughoudend gezien de onzekerheid betreffende een Europese cofinanciering. De Franse overheid heeft zich de volgende doelen gesteld:

- 100.000 contracten tot het einde van 2002;
- 180 à 200.000 contracten over een periode van 7 jaar.
- in totaal zijn FRF 22 miljard (EUR 3,35 miljard) beschikbaar voor de CTE voor de periode 2000-2006, of *gemiddeld FRF 3,15 miljard/jaar (480 miljoen Euro)*. Deze middelen komen enerzijds van de Franse begroting: FRF 1,25 miljard (EUR 190 miljoen) in 2000, geleidelijk oplopend tot FRF 2 miljard per jaar en anderzijds vanuit Brussel:
  - modulatiegeld: FRF 1 miljard per jaar;
  - een deel van de middelen voor het plattelandsbeleid (FEOGA/nationale enveloppe), in totaal FRF 5 miljard per jaar.
- vanaf 1/01/2000 tot 31/12/2000 zijn 5700 contracten getekend; een deel daarvan zijn collectieve contracten; eind 2000 waren 980 collectieve contracten in voorbereiding, of al getekend; deze contracten betreffen 80.000 agrariërs<sup>2</sup>;
- tot nu toe beginnen boeren met relatief kleine contracten (100.000-200.000 FF voor 5 jaar), maar bij een volgend contract is uitbreiding mogelijk;
- met name de houders van grondgebonden vee met grasland sluiten CTE's (onder andere in de schapenhouderij). Het zijn vaak gemengde bedrijven (gewassen en veeteeltcombinaties, = 'polyculture élevage'), of akkerbouwbedrijven met grove groenteteelt. Daarnaast participeren bedrijven die omschakelen naar de biologische landbouw en er is zelfs een begin in de wijnsector. Tot nu toe zijn de echte graante-

<sup>1</sup> Arrête van de Préfet des Côtes d'Armor 2000.

<sup>2</sup> Bron cijfers: Ambassade van Frankrijk.



lers niet geïnteresseerd in de CTE voor politieke redenen (ze zijn tegen de modulatie);

- 84% van de departementen participeren reeds, in de overige is het afsluiten van een CTE nog niet mogelijk;
- het CTE-programma betekent een verzwaring van de bestaande overheidstaken, want de administratieve capaciteit van de Franse departementale overheden is niet uitgebreid. Het vraagstuk van de verzwaring van de administratieve lastendruk is de volgende uitdaging in het modulatiebeleid.

## Bijlage 5. Interview guides

### B5.1 Interviews met agrarische ondernemers

#### *Werkwijze*

- we maken gebruik van de kwalitatieve methode. Dit betekent dat we vooral in de agency voor omgevingskwaliteit geïnteresseerd zijn: de boeren die zelf actief vorm geven aan de omgevingskwaliteit op bedrijfsniveau;
- we nemen diepte-interviews af met een beperkt aantal (6) respondenten. We beschouwen ze niet als een willekeurige boer, maar als sleutelpersonen. Dat wil zeggen het gaat hier om mensen die een kern van expertise hebben opgebouwd, binnen een netwerk dat voor omgevingskwaliteiten relevant is;
- de interviews hebben een open karakter: ze worden alleen gestructureerd door een item (*focused interview*). Het item is 'omgevingskwaliteit';
- kenmerk van het interview is: de boer stimuleren om zijn/haar eigen verhaal te houden, uitdagen om zijn expertise te tonen, dat wil zeggen zijn betrokkenheid en zijn competenties, en hoe op basis daarvan gewerkt is aan omgevingskwaliteit. Wél doorvragen naar het waarom, verzoeken om een toelichting, bij twijfel vragen om voorbeelden, 'harde' feiten en ervaringen. Géén suggestieve vragen stellen.

#### *Kader*

Iedereen heeft zijn eigen constructie van feiten over omgevingskwaliteit. Die feiten gaan over de fysieke en ruimtelijke omgeving, maar ook over inpasbaarheid in het bedrijf, beperkingen en kansen in de maatschappelijke omgeving enzovoort. Als mogelijke checklist voor het interview én om straks een goede dialoog te kunnen voeren is het nuttig om over een algemeen raamwerk te beschikken waarin alle informatie van een respondent is te plaatsen. Dimensies van zo'n raamwerk kunnen zijn:

1. Omgevingskwaliteiten.  
We willen graag informatie over de gebruikte, beleefde én verbeelde omgeving:
  - bij gebruikswaarden denken we aan landbouw, recreatie, natuur en andere bedrijvigheid in de omgeving;
  - bij belevingswaarden gaat het om de perceptie en waardering van visuele en esthetische kenmerken van de omgeving; verder om cultuurhistorische kenmerken;
  - bij de verbeelde omgeving gaat het om de toekomstwaarde: de omgeving van (over)morgen, uitgedrukt in opties, visies en beeldvorming van het toekomstige landschap.
2. Stakeholders bij het realiseren van omgevingskwaliteit: boeren, consumenten, partners in de keten, bestuurders enzovoort.

3. Stadia in het proces van omgaan met (nieuwe) omgevingskwaliteiten door de boer. Ervaringen bij:
- opstarten (wat was de aanleiding, probleembesef en probleemdefinitie van omgevingskwaliteit, opbouwen van contacten);
  - visievorming op de omgeving (hoe kwam die tot stand en wijzigingen);
  - planvorming (opstellen van een actieplan);
  - uitvoering;
  - toekomst (investeren in de verbeelde omgeving; slaag- en faalfactoren).

Het rapport *Kwaliteit in meervoud* (Hooimeijer, Kroon en Luttik, 2000) (Habiforum/Alterra) is geen inleiding, maar een uitleiding. Daarom in dit stadium niet echt nodig als checklist voor de interviews met boeren.

Nogmaals: bovenstaand raamwerk is niet het vertrekpunt voor de interviews. We kunnen er wel op terugvallen tijdens het gesprek. Witte plekken zijn niet erg: niet alles kan in een gesprek aan de orde komen. In een later stadium van het project kan een tekort aan informatie nog gecorrigeerd worden (actiepunt voor de dialoog met stakeholders).

## **B5.2 Interviews met stakeholders**

### *Kader en werkwijze*

Doel van de gesprekken met de stakeholders was: een beeld krijgen over de wensen van stakeholders ten aanzien van agrarische ondernemers over hun aanwezigheid in de landelijke omgeving. Het betreft met name die aspecten waarvan de stakeholders denken/vinden dat boeren daar effecten op veroorzaken en deze kunnen beïnvloeden. De beoogde informatie over wensen van stakeholders dient vooral zaken te betreffen die rondom het bedrijf spelen en niet aspecten die direct met de interne bedrijfsvoering of bedrijfsinrichting te maken hebben. Naast landschappelijke en bouwkundige (visuele) aspecten kunnen bijvoorbeeld geluid, geur en andere milieuaspecten ook een rol spelen in het wensenpakket van de stakeholders. Hierbij is het belangrijk om vooral de wensen die boven- en nevenwettelijk zijn naar boven te halen. Dit liefst zo concreet mogelijk, zo mogelijk te vertalen in individueel toepasbare maatregelen/activiteiten.