

# **Perspectieven voor verbrede plattelandontwikkeling**

## Essay over theoretische invalshoeken en illustratieve toepassing op Waterland en Beemster

Ir. B. van der Ploeg

April 1999

Rapport 4.99.13

Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag

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

- Bedrijfsontwikkeling en omgevingsfactoren
- Emissie- en milieuproblematiek
- Concurrentiepositie en de Nederlandse agribusiness; Industrie en handel
- Economie van het landelijk gebied
- Nationale en internationale beleidsvraagstukken
- Bedrijven-Informatienet; Statistische documentatie; Periodieke rapportages

Perspectieven voor verbrede plattelandsontwikkeling; Essay over theoretische invalshoeken en illustratieve toepassing op Waterland en Beemster

Ploeg, B. van der

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), 1999

Rapport 4.99.13; ISBN 90-5242-497-7; Prijs f 27,- (inclusief 6% BTW)

49 p., fig.

Essay over verbrede plattelandsontwikkeling vanuit drie theoretische benaderingen uit de sociologie, met een illustrerende toepassing op Waterland en Beemster. Het betreft de functionalistische en de voluntaristische benadering en een benadering vanuit de structuratie-optiek.

Vervolgens worden drie praktijkmodellen gegeven voor het organiseren van de ruilverhouding tussen boeren die willen verbreden en niet-boeren.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

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

**Informatie:**

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

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

**Vermenigvuldiging of overname van gegevens:**

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Verbrede plattelandsontwikkeling</b>	11
1.1 Van streekverbetering naar verbrede plattelandsontwikkeling	11
1.2 Om de kwaliteit van het platteland	12
1.3 Platteland als publieke ruimte	14
<b>2. Kwaliteit publieke ruimte optimaliseren</b>	16
2.1 Kwaliteiten en dragers	16
2.2 Optimaliseren per drager	17
2.3 Integrale optimalisering: duurzaamheid	18
<b>3. Theoretische invalshoeken</b>	20
3.1 Drie invalshoeken	20
3.2 Functionalisme	20
3.3 Voluntarisme, waaronder actor-benaderingen	21
3.4 Structuratie	23
3.5 Attenderend figuur voor verklaren van succes of falen van verbrede plattelandsontwikkeling	24
<b>4. Drie praktijkscenario's</b>	26
4.1 Kennismaking met Waterland en Beemster	26
4.2 Drie studiegebieden voor scenario-toepassing	28
4.3 Drie cruciale gebiedskwaliteiten	29
4.4 Modellen om verbreding te organiseren	29
4.5 Perspectieven voor Waterland-West	31
4.6 Perspectieven voor Waterland-Oost	34
4.7 Perspectieven voor Beemster	35
<b>5. Slaag- en faalfactoren van de drie scenario's</b>	36
5.1 Twee denkbeeldige situaties als referentiepunt	36
5.2 Slaagfactoren	36
5.2.1 Denkbeeldig gebied met een stapeling van slaagfactoren	36
5.2.2 Gebieden geplaatst naar slaagfactoren	37
5.2.3 Ook boeren te plaatsen naar slaagfactoren?	38

	Blz.	
5.3	Faalfactoren	38
5.3.1	Denkbeeldig gebied met een stapeling van faalfactoren	38
5.3.2	Gebieden geplaatst naar faalfactoren	39
5.4	De slaagkans in marginale landbouwgebieden	39
<b>6.</b>	<b>Naar denkmodellen om toe te passen</b>	<b>43</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>47</b>

## Woord vooraf

Vernieuwt het platteland vanzelf, of is daar beleid voor nodig? Het begrip 'plattelandsvernieuwing' is wel door beleidsmensen uitgevonden, maar de meeste vernieuwingen komen niet voort uit bewust beleid. In de regel vormen andere actoren en andere processen de motor van veranderingen. Van beleid wordt sturing verwacht. En voor sturing is inzicht nodig: inzicht in de drijvende krachten en inzicht in de mogelijkheden voor beïnvloeding. Het uitzicht op een plattelandsvernieuwing die economische, sociale en ecologische processen benut, wordt gestuurd door inzichten in die processen.

Om dit inzicht te bevorderen heeft DLO in de periode 1995-1998 een programma uitgevoerd, gericht op strategische expertiseontwikkeling in relatie tot plattelandsvernieuwing en scenariomethodiek (SEOPS). Een samenvattend overzicht van de vruchten van dit programma is te vinden in een door de projectgroep geschreven essay: *Inzicht en Uitzicht; prioriteiten bij kennisontwikkeling voor plattelandsvernieuwing*, (Tjallingii et al., 1999).

Daarnaast zijn een aantal deelrapporten verschenen over onderzoek dat in dit kader op de diverse instituten is uitgevoerd. Dit rapport is één van de vijf deelstudies binnen het LEI, die tot stand kwamen onder leiding van dr. R. Goetgeluk.

1. *Perspectieven voor verbrede plattelandsvernieuwing*  
Hierin wordt de dagelijkse praktijk van plattelandsvernieuwing geanalyseerd door drie belangrijke wetenschappelijke stromingen, die elk de nadruk leggen op andere krachten die voor maatschappelijke dynamiek zorgen, met elkaar te vergelijken. De studie toont aan dat hierdoor de probleemdefinitie en de oplossingen anders zijn. De analyse is sociologisch van karakter en uitgevoerd door ir. B. van der Ploeg.
2. *Problemen, beleid en scenario's*  
De betekenis van het instrument scenario wordt geplaatst binnen de beleidscontext door de bestuurskundige drs. H.J. Oosterveld. Hij toont aan dat vaak het begrip scenario niet expliciet wordt omschreven waardoor ook de doelstelling van een onderzoek onduidelijk blijft. De keuze voor de methode moet gevoed worden vanuit een zeer specifieke vraagstelling over de toekomst door beleidsmakers.
3. *Plattelandsvernieuwing; wie plukt de vruchten?*  
Centraal in deze studie staat de vraag welke analytische hulpmiddelen - theorieën en modellen - bij het bepalen van het economisch effect van plattelandsvernieuwingsbeleid beschikbaar zijn. De studie is economisch-geografisch van karakter en uitgevoerd door drs. H. van der Beek.
4. *Landbouw, milieu en markt*  
Met behulp van het 'Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) wordt een economische effectanalyse gepresenteerd binnen de kader van een denkbare aangescherpt milieubeleid en één Lange Termijnsceario '97 van het CPB. De analyse is econo-

misch/econometrisch van karakter en leidt tot uitkomsten op het zo belangrijke regionale schaalniveau. Zij is uitgevoerd door ir. J.F.M. Helming.

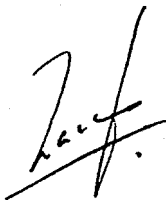
5. *De economische betekenis van landelijk wonen*

Met behulp van individuele keuzemodellen voor de woonconsumptie wordt inzichtelijk gemaakt welke landschapstypen aantrekkelijk zijn. Met behulp van een input-output-model worden de economische effecten berekend en de invloed op de leefbaarheid van het platteland nagegaan. De analyse is sociaal-geografisch en economisch van aard en als afstudeeropdracht aan de RU Utrecht uitgevoerd door mw. drs. D. Buckers. Dr. R. Goetgeluk trad op als begeleider en mw. drs. M.G.A. van Leeuwen leverde een bijdrage aan de berekeningen.

Het hier gepresenteerde essay van Van der Ploeg is geschreven op basis van indrukken uit een mede door hem uitgevoerde studie naar de sociale basis van verbrede landbouw.

De auteur verrichtte deze studie op verzoek van SC-DLO ten behoeve van een evaluatie van 'Agri-Environmental Programmes' uit Brussel.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse



## Samenvatting

Dit essay handelt over verbrede plattelandontwikkeling vanuit drie theoretische benaderingen uit de sociologie, met een illustrerende toepassing op Waterland en Beemster. Bij de functionalistische benadering is het de overheid die de landbouw via programma's zoals beheerslandbouw stuurt naar verbreding. In de voluntaristische zienswijze spelen initiatieven en voorkeuren uit het veld - met name van boeren - een grote rol. Volgens de structuratie-optiek, speelt interactie tussen verschillende niveaus, bijvoorbeeld binnen een natuurcoöperatie een doorslaggevende rol. In het essay wordt ingegaan op de dubbelzinnige positie van landelijke gebieden die enerzijds overwegend een privaat goed zijn - want in gebruik bij boeren - en tegelijkertijd als belevingsruimte ook een publiek bezit zijn.

Er wordt ingegaan op verschillende manieren om een ruilverhouding te organiseren tussen enerzijds boeren die het agrarisch produceren verbreden tot het beheren van natuur en landschap, en anderzijds niet-boeren die genieten van platteland als publieke ruimte. Er worden drie praktijkmodellen gegeven voor het organiseren van deze ruilverhouding, ontleend aan Waterland als proeftuin voor verbrede plattelandsontwikkeling. Het laatste deel van de beschouwing gaat over de toekomstperspectieven van verbrede plattelandsontwikkeling bij uiteenlopende ontwikkelingsmodellen, binnen een waardevol landschap met ernstige handicaps voor reguliere agrarische productie (Waterland) en binnen een ander waardevol landschap met vrij optimale landbouwkundige omstandigheden (Beemster).



# 1. Verbrede plattelandsontwikkeling

## 1.1 Van streekverbetering naar verbrede plattelandsontwikkeling

Rond 1960 heette het streekverbetering, anno 1997 spreek je over plattelandsvernieuwing. In de tussentijd is het platteland met ruilverkavelingen op de schop genomen en werden agrarische bedrijven steeds groter en gespecialiseerder. Omstreeks 1960 werd in voorbeelddorpen zoals Rottevalle door middel van huiskamerbijeenkomsten overlegd hoe de nieuwe ontwikkelingen zo snel mogelijk konden worden opgepikt. Achteraf valt echter te constateren dat de toenmalige modernisering van het platteland niet alleen economische groei heeft gebracht maar ook een sterke uniformering en verschraling van omgevingskwaliteiten. Tegelijkertijd is duidelijk dat de arbeidsproductiviteit in industriële landbouwsystemen zo ver kan worden opgevoerd dat per dorp nog maar enkele mensen nodig zijn. Tegen deze achtergrond komt streekverbetering terug in het nieuwe jasje van plattelandsvernieuwing of verbrede plattelandsontwikkeling. Trefwoorden zijn multifunctioneel landgebruik, nieuwe economische dragers en decentraal bestuur, waarbij Broekhuizen (1997) spreekt van 'Geconditioneerde Zelfregulering van een Streek'. Een typerend verschil is dat de vroegere streekverbetering nieuwe economische dragers alleen zocht in een tweede agrarische productietak (bijvoorbeeld in Streekverbetering Walcheren) terwijl de huidige plattelandsvernieuwing ook denkt aan activiteiten voor boeren buiten de sfeer van het agrarisch produceren.

Bij het schrijven over plattelandsvernieuwing kun je je concentreren op de inhoud dan wel op de procesmatige of institutionele kant hiervan. Het inhoudelijke aspect bestaat uit wat er in een streek voorhanden is, of ontbreekt, aan plattelandskwaliteiten, en ook uit wat de potenties zijn voor de toekomst. In dit essay concentreer ik me echter op de sociale organisatie van plattelandsvernieuwing. Dit betekent dat ik me vooral bezig houdt met de procesmatige en institutionele kant van plattelandsvernieuwing. Ik houd me echter verre van een bestuurskundige verhandeling. De overheid komt alleen in beeld voor zover deze met zijn stimulansen en interventies een bepaald soort sociale organisatie van plattelandsvernieuwing (bijvoorbeeld Natuurcoöperaties) uitlokt. De inhoudelijke kant kan evenmin helemaal buiten schot blijven. Immers, wat kwaliteit van het landelijk gebied mag heten, is uiteindelijk een kwestie van percepties en meningsvorming bij maatschappelijke actoren. Kortom, in dit essay wil ik een sociaal en cultureel perspectief aanhouden.

Dit is een essay voor het project Strategische Expertise Ontwikkeling Plattelandsvernieuwing en Scenariomethodieken (SEOPS). Het is een vingeroefening om met concepten uit de sociale wetenschappen, aan de hand van concrete cases, na te gaan in hoeverre met een 'quick scan' sociale aspecten van plattelandsontwikkeling in kaart zijn te brengen. Als zodanig is het bedoeld als een aanvulling op methoden om economische en ecologische aspecten van plattelandsvernieuwing te inventariseren. De opdracht suggereert mij als auteur om drie bekende theoretische invalshoeken uit de sociale wetenschappen te hanteren: het structuralistisch, voluntaristisch en structuratieparadigma.

Dit essay betreft theoretische invalshoeken op praktijkvoorbeelden van verbrede plattelandontwikkeling. In de hoofdstukken 2 en 3 ligt de nadruk op de theoretische of conceptuele kant. Hoofdstuk 4 schetst vanuit meerdere invalshoeken een praktijkvoorbeeld met uiteenlopende mogelijkheden voor een verbrede ontwikkeling (Waterland, Beemster). De laatste twee hoofdstukken bevatten een empirische (inhoudelijke) en een meer theoretische evaluatie.

Plattelandsvernieuwing is hier vertaald in verbrede plattelandontwikkeling. Dit betekent een ontwikkeling die afstand neemt van oude 'enge' (gespecialiseerde) ontwikkeling waarin één functie van het platteland, meestal voedselproductie, centraal wordt gesteld.

Het proefgebied dat ik als illustratie opvoer is het Veenweidegebied in het westen van het land. Sommige delen van dit gebied heb ik de laatste tijd redelijk kunnen volgen (Waterland), met andere delen kwam ik in een wat verder verleden regelmatig in aanraking. Bij het onderdeel scenario's concentreer ik me op het studiegebied (Waterland en Beemster) uit een lopend Europees onderzoek naar Duurzaam Landgebruik. Waterland is interessant als proeftuin voor het in praktijk brengen van verbrede landbouw. Beemster fungeert als een contrastgebied met andersoortige omgevingskwaliteiten, en een minder gretige reactie van boeren op verbreding.

Een voordeel van bovenstaande empirische case is dat deze geschikt is om de essentiële verhouding tussen stad en platteland aan op te hangen. Waterland en Beemster liggen vlak bij het stadsgebied Amsterdam-Zaanstad. Het veenweidegebied beneden het IJ heet ook wel het Groene Hart van de Randstad.

## 1.2 Om de kwaliteit van het platteland

Plattelandsvernieuwing heeft net als eertijds Streekverbetering, een normatieve lading. 'Plattelandsvernieuwing *moet* vanwege eerdere plattelandsvernieling' kan een sweeping statement zijn. De dynamische ontwikkeling uit het verleden, met name van de landbouw, was schraal, eenzijdig productiegericht, en heeft veel omgevingskwaliteiten aangetast. Toch werd die ontwikkeling eens ervaren als vooruitgang. Nooij (1997) zegt dat de toenmalige modernisering in het teken stond van gelijkschakeling (BvdP), van civilisatie. In de landbouw werd het gespecialiseerde koploperbedrijf gebracht als ontwikkelingsmodel voor alle boeren. Eerder had Benvenuti (1982) het over een omringend complex (TATE) dat boeren conditioneert tot radertjes in de agribusiness. Voor de nieuwe benadering heeft Nooij het met zo veel woorden, over het weer zelfredzaam maken van boeren (empowerment). Economics of Scale wordt als trefwoord vervangen door Economics of Scope (Broekhuizen et al., 1997). Boeren kunnen technologie ook anders gebruiken dan alleen om groter te groeien, met name om tijd vrij te maken voor zaken als natuurbeheer. Bovendien gaat de 'economische wet' van schaarse middelen niet altijd op. Vakbekwaamheid die wordt ontwikkeld in natuurbeheer komt misschien ook je capaciteiten als veehouder of als plantenteler ten goede (synergie).

Het landelijk gebied wordt in de visie van plattelandsvernieuwing, door direct betrokkenen en omstanders, niet langer gedefinieerd en behandeld enkel als een ruimte om voedsel te produceren. Ook andere producten zoals recreatieve aantrekkelijkheid, en intrinsieke waarden zoals natuur, worden gecultiveerd. Plattelandsvernieuwing is verbrede plattelandontwikkeling, veelal met als kern verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling. De boer neemt dan nieuwe taken op, uit idealistische overwegingen maar vooral om zo de economische basis van zijn bedrijf te

verstevigen. Denk bijvoorbeeld aan betaald agrarisch natuurbeheer en recreatie op de boerderij. Er zijn voor boeren meer manieren om niet alleen te zorgen voor bijzondere omgevingskwaliteiten maar deze ook economisch uit te baten. Bij ecologisch landbouw en streekproductie integreert hij omgevingskwaliteiten in zijn agrarische productie. In andere gevallen ontstaat een tweede tak naast agrarische productie.

De vroegere streekverbetering werd verkocht als modernisering. Dit lijkt me ook voor de huidige plattelandsvernieuwing geen vergezochte gedachte. Om het verschil aan te geven met streekverbetering kun je kiezen uit de uitdrukkingen 'ecologische modernisering' en 'sociale modernisering'. Het hangt er maar vanaf op welke kant van plattelandsvernieuwing je de nadruk wilt leggen. De vroegere modernisering zou je kunnen typeren als 'industriële modernisering'. Van boeren werd verwacht dat zij deel gingen uitmaken van een gestroomlijnde 'quasi-organisatie', agribusiness geheten.

Bij Ecologische Modernisering (Spaargaren et al., 1992) gaat het om verbrede plattelandsontwikkeling geleid door inclusief denken, er is meer dan brood of melk alleen. Hiervoor is een mentaliteitsverandering nodig. Maar mechanismen die multifunctionaliteit in de hand werken, zitten niet alleen in bewustwording bij individuele actoren maar ook bij het ontstaan van nieuwe netwerken of het heroriënteren van oude 'ketens'. Dit wordt verderop uitgewerkt.

Sociale Modernisering vestigt hierop de aandacht dat actoren op het platteland (vooral boeren) meer intensieve of andersoortige banden aangaan met 'de samenleving'. Wanneer je een karikatuur wilt maken van de oude situatie met 'enge plattelandsontwikkeling' dan kun je stellen dat boeren toen het contact met de samenleving hadden gedelegeerd aan gespecialiseerde partners binnen de agribusiness. Zij als boeren waren er om te produceren. De afzetorganisaties (veelal coöperaties) waren er om de producten te slijten aan de samenleving. Volgens de filosofie van plattelandsvernieuwing spelen boeren nu rechtstreeks in op de behoeften van burgers en stadslui. Dit geldt misschien niet per definitie voor streekproductie en ecologische landbouw. Hier zie je vaak dat aangepaste productieketens worden gecreëerd of benut. Het geldt nog minder voor IKB (Integraal Keten Beheer) binnen ketens voor conventionele landbouwproducten. Het geldt wel bijna per definitie voor vormen van verbrede bedrijfsontwikkeling waarbij de boer directe contacten onderhoudt met zijn klanten, bijvoorbeeld agro-toerisme en het verkopen van producten aan huis.

Ook ideeën van Ecologische en Sociale Modernisering worden 'verkocht'. Net als bij de gang zaken rond de vroegere modernisering kun je trekken van een beschavingsoffensief ontwaren. Misschien is het verschil met de oude Streekverbetering toch kleiner dan de contrasterende begrippen civilisatie versus empowerment van Ad Nooij suggereren. De huis-kamerbijeekkomsten in het voorbeelddorp Rottevalle kun je ook omschrijven in het nieuwe jargon van 'geconditioneerde zelfregulering'.

### 1.3 Platteland als publieke ruimte

Stel je hebt een Groene Ruimte, en je hebt meerdere gebruikers. Iedereen heeft er belang bij dat de Groene Ruimte in een goede staat blijft. Ieder afzonderlijk heeft er belang bij om zelf maximaal profijt te trekken terwijl anderen zich beperkingen opleggen of voor het beheer zorgen. Economen herkennen in zo'n situatie het prisoners dilemma (Olson, 1965). Historische onderzoekers en antropologen zullen eerder denken aan het vraagstuk van de meent, de gemeenschappelijke gronden (Hardin, 1968). Voor het duurzaam gebruik van een meent is het voor een dorpsgemeenschap essentieel om regels te ontwikkelen en te handhaven over de mate waarin (aantal dieren dat mag worden ingeschaard) en de wijze waarop (onder andere timing van inscharen) gebruik mag worden gemaakt van de gemene gronden.

De grote overeenkomst tussen traditionele en huidige 'meent' is dat er een collectief goed is en dat zonder bijzondere regelingen belanghebbenden zich kunnen gedragen als een free-rider. Traditioneel ging het om een gedeelde gebruiksruimte, tegenwoordig zijn de gebruikersrechten gesplitst maar fungeert het platteland vooral als een gedeelde verblijfs- of belevingsruimte. Boeren hebben soms het gevoel dat zij als gebruiker opdraaien voor het onderhouden van het landelijk gebied waarvan anderen gratis genieten. Niet-boeren kunnen het idee hebben dat agrariërs zich zouden moeten onthouden van activiteiten die niet passen in het landelijk gebied 'zoals dat zou moeten zijn'.

De analogie met de tegenwoordige situatie in landelijke gebieden mag niet doen vergeten dat er ook verschillen zijn. Een eerste verschil is dat in onze tijd geïnteresseerden in het landelijk gebied vaak verschillende maatschappelijke posities innemen. In de oude tijden was iedereen boer. Nu zijn er naast boeren bijvoorbeeld (andere) recreatieve ondernemers, en vooral vertegenwoordigers (stakeholders) van belangen van milieu, landschap en natuur. Röling (1994) spreekt in dit verband over platforms als netwerken van 'stakeholders', rond een gemeenschappelijke hulpbron (vergelijkbaar met een meent), die met elkaar in gesprek zijn en actie ondernemen. Zo'n gemeenschappelijke hulpbron is bijvoorbeeld het watersysteem in een streek. Je zou Waterschappen Nieuwe Stijl waarin naast 'gebruikers' ook anderen participeren, kunnen typeren als een permanent platform. Overigens is er in veenweidegebieden alle reden om als hulpbron 'bodem' centraal te stellen. Waterbeheer staat dan in dienst van het bewaren van de bijzondere grondslag.

Een tweede verschil met de historische situatie van de meent is de huidige opsplitsing van gebruikersrechten. Voor elk perceel grond kan een bedrijf of instelling bijvoorbeeld Natuurmonumenten, worden aangewezen als de eerst rechthebbende. In het uiterste geval is er een opsplitsing van gebruiksrechten (pacht) en eigendomsrechten. Denk aan Staatsbosbeheer die grond met beperkende bepalingen verpacht aan boeren. Daarnaast geldt dat individuele rechthebbenden gebonden zijn aan regels opgesteld door behartigers van overkoepelende belangen, bijvoorbeeld gemeente (hinderwet, bestemmingsplan buitengebied) en waterschap (keuren over peilen, onderhoud watergangen en tegengaan verontreiniging). Overigen is de opsplitsing van gebruikersrechten betrekkelijk. Dit betreft alleen het materiele gebruik van het landelijk gebied. Het recht om van het platteland te genieten is betrekkelijk vrij. Waar het gaat om het 'consumeren' van belevingswaarden lijkt het landelijk gebied veel weg te hebben van een publiek (vrij toegankelijk) goed. Dit kan voor boeren reden zijn om aanspraak te maken op een beloning uit collectieve middelen voor het onderhouden van natuur en landschap.

Een derde verschil met de historische meent is dat de informele dorpsgemeenschap is vervangen door formele doelorganisaties. In de lage delen van Nederland is dit overigens al vroeg gebeurd. Denk hiervoor aan de eeuwenoude kleinere waterschappen. (Die inmiddels zijn opgegaan in veel grotere waterschappen). Een nieuwe loot aan de stam van moderne doelorganisaties vormen de pas opgerichte natuurcoöperaties.

Veel verschillen met de historische meentsituatie kunnen worden geplaatst onder het label 'maatschappelijke differentiatie'. Je ziet echter tegelijkertijd een tendens om zaken weer meer bij elkaar te brengen. Waterschappen nieuwe stijl hebben een bredere taak dan de oude waterschappen. Natuurcoöperaties zijn bedoeld om een al te enge opvatting van landbouwbedrijven te corrigeren. Het idee is dat je voedselproductie niet kunt isoleren van natuurbeheer. En dan zijn er tegenwoordig projecten voor het integraal benaderen van gebiedsontwikkeling. De duidelijkste representant hiervan zijn de WCL-projecten.

## 2. Kwaliteit publieke ruimte optimaliseren

### 2.1 Kwaliteiten en dragers

Deze paragraaf behandelt de doelvariabele van verbrede plattelandsontwikkeling, het geheel aan streekkwaliteiten dat er als het ware om vraagt te worden gered of op een hoger plan te worden gebracht. Bedenk hierbij dat dit 'vragen om' een letterlijke vorm kan aannemen wanneer een bepaalde streekkwaliteit wordt vertegenwoordigd door een stakeholder.

In de studie Koeien en Koersen (Van Eck et al., 1996) kwam ik aanraking met de denkwereld over Ruimtelijke Kwaliteiten. Het analytisch onderscheiden van deelkwaliteiten (Gebruikswaarde, Belevingswaarde en Toekomstwaarde) bleek soms heel verhelderend te werken maar het zorgde op andere momenten voor veel verwarring rond de vergadertafel. Een verhaal apart is het koppelen van elementen binnen het landelijk gebied aan specifieke waarden. Zo werd op een bepaald moment natuur gekoppeld aan gebruikswaarde: immers een bepaald weidegebied kan zich voor weidevogels uitstekend lenen voor nestelen en het grootbrengen van jonge vogels. Ook de menselijke bedrijvigheid valt uiteraard te koppelen aan gebruikswaarde. Daarentegen zou belevingswaarde zitten in de kwaliteiten van een gebied om het 'passieve verblijvers' naar de zin te maken. Belevingswaarde voor dieren is kennelijk niet aan de orde. Maar ook voor mensen kom je al gauw in moeilijkheden wanneer je probeert concrete fenomenen toe delen. Massatoerisme en ook 'wonen' zijn vaak alles behalve passief wat betreft het ruimtegebruik.

Bij het beschrijven van de kwaliteiten van een landelijk gebied lijkt het gewenst expliciet onderscheid te maken tussen 'drager' en 'functie'. In onderstaand figuur onderscheid ik eerst (boveningang) dragende elementen die menselijke ocupatievormen vertegenwoordigen (economische bedrijven, infrastructuur, recreatie- en woongebieden) ten opzichte van onderdelen van de omgeving (milieu, natuur, landschap).

Verder worden (vooringang) de volgende functies onderscheiden:

- bevredigen van menselijke *behoeften*, bijvoorbeeld om te genieten;
- faciliteren van menselijke *activiteiten*, zoals wonen;
- het reproducerend vermogen dat *duurzaamheid* mag heten.

Tussen dragende elementen en functies bestaan voorkeurskoppelingen. Deze koppelingen zijn niet absoluut en de plaatsen waarop in het figuur voorkeurskoppelingen (kruisjes) staan, zal soms discutabel zijn. Over deze voorkeurskoppelingen zou een volledig essay zijn te schrijven. Zo is 'natuur' gekoppeld aan 'intrinsieke waarden', maar in werkelijkheid bezit natuur ook andere functies. Bijvoorbeeld als een verlevendiging van het landschap door natuur die overigens ook een nutsfunctie kan hebben. Zie wat dit betreft het verhaald van Van Woerkom en Aarts (1998) over uiteenlopende natuurbeelden.

In volgende voorbeelden uit veenweidegebieden beperk ik me tot streekkwaliteiten waarbij landbouw in het geding is. Mijn ingang is verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling.



Drager van de kwaliteit						
vormen van menselijke occupatie				elementen in de omgeving van deze occupatie		
Functies van Kwaliteit	economie -landbouw -overig	voorzieningen, onder andere Infrastructuur	woningen, woon- gebieden	milieu (abiotisch)	natuur (biotisch)	landschap (verschij- ningsvorm)
A) Voor bevredigen van menselijke behoeften (motivaties)						
-instrumenteel	X	X				
-expressief						X
-intrinsiek					X	
-sociaal			X			
-primair				X		
B) Voor het faciliteren van menselijke activiteiten						
-verplaatsen		X				
-recreëren						X
-wonen			X			
-werken	X					
-eten, drinken, ademen				X		
C) Voor het reproduceren van het geheel						
Partieel	economische duurzaamheid			ecologische duurzaamheid		
Integraal	duurzaamheid gebaseerd op verbrede plattelandontwikkeling					

Figuur 2.1 Samenvattend overzicht van gebiedskwaliteiten waarbij door middel van 'kruisjes' voorkeurskoppelingen aangegeven zijn

## 2.2 Optimalisering per drager

*Landbouw: boeren hebben brede beroepsoriëntatie*

Landbouw koppelt in het figuur met de activiteitsfeer van werk en met de behoeftesfeer van instrumentele (zakelijke) behoeften. Dit staat voorop. In de praktijk is landbouw voor boeren veel meer dan alleen werken en een middel om iets te bereiken. De bovenste vier behoeften in het figuur zijn ontleend aan Gasson (1973) die een breed spectrum aan motieven schetste van wat de meeste boeren beweegt in hun beroep. Zij hebben plezier in hun vak, en soms ook in het ondernemen. Het sociale motief is nauw verbonden met de gehechtheid van veel boeren aan het

gezinsbedrijf. De wens het arbeidsaanbod vanuit het eigen gezin te absorberen op het eigen bedrijf kan zorgen voor bedrijfsdynamiek, bijvoorbeeld in de richting van verbrede bedrijfsontwikkeling. De brede beroepsmotivatie van boeren strekt zich ook uit tot de sfeer van het landelijk gebied als belevingsruimte. Boeren houden er van om in het open (landschap) en te midden van de natuur te werken. Dit is althans de vrij algemene indruk uit interviews met boeren in Waterland en Beemster.

*Milieu: platteland wordt geassocieerd met gezondheid*

De term Groene Hart roept de associatie op van een open middengebied dat bijdraagt aan de gezondheid van de Randstad. Voor boeren valt met dit image wel iets te doen. Tegelijkertijd zijn er echter signalen dat het niet best is gesteld met de zuiverheid van slootwater en slootbodems. Dit kan op twee manieren dodelijk zijn voor de melkveehouderij in zo'n gebied. Slootwater is ook drinkwater voor vee en watergangen blijven alleen bestaan door jaarlijks te baggeren en de grond over de weilanden te verspreiden.

*Natuur: natuur zal boer een zorg zijn*

De waardevolle natuur in veenweidegebieden is bijna per definitie boerennatuur, weidevogels en graslandvegetaties. In het figuur overweegt het idee dat natuur moet worden ontzien, er is geen koppeling aan een bepaalde activiteit aangebracht. Daarnaast is er het idee van natuurproductie waarin natuur wordt verzorgd, denk aan nestbescherming. Boeren geven overigens vaak prioriteit aan 'natuur in het bedrijf'. Velen voelen zich primair veehouder of plantenteler. Sommigen zijn ook ware liefhebbers van 'natuur rondom het bedrijf'. In een gebied als Waterland is dit positieve gevoel voor 'externe natuur' onder invloed van een 'maatschappelijk discours' steeds verder uitgebreid. Vooral het actief zorgen voor weidevogels is steeds meer een individueel en maatschappelijk geaccepteerde norm geworden. De kring van te verzorgen natuur breidt zich verder uit onder invloed van het genoemde discours, en financiële beloning. Na het veld (weidevogels) volgen de perceelsranden. Boeren cultiveren steeds vaker daar aanwezige natuurwaarden. Het ziet er zelfs naar uit dat Waterlandse boeren zo van de wal in de sloot belanden. Het nieuwste fenomeen is het afsluiten van contracten voor het ecologisch beheren van watergangen (schoonwater sloten).

*Landschap: belevingswaarde berust soms op functionele expressie*

Landschap is gekoppeld aan expressieve betekenis (belevingswaarde) en recreatieve activiteiten. Landschap van het veenweidegebied zoals het wordt gewaardeerd, is op zich functioneel voor melkveehouderij. Dit geldt in het bijzonder voor het kenmerk van openheid.

### **2.3 Integrale optimalisering: duurzaamheid**

Het onderste deel van het figuur dat over integratie gaat, is in dit verband het meest interessant. Met verbrede plattelandsontwikkeling probeer je in feite de mix van streekkwaliteiten te opti-

maliseren. Het lijkt verhelderend om als tussenstap eerst te optimaliseren in twee afzonderlijke blokken:

- ecologische duurzaamheid;
- economische duurzaamheid.

Je kunt dan zien hoe een partiële optimalisering leidt tot fricties in het andere blok. In veenweidegebieden bijvoorbeeld betekent het optimaliseren binnen het blok Ecologische Duurzaamheid dat de landbouw een uitermate marginaal karakter krijgt. Om de veenbodem en annex specifieke natuur- en landschapswaarden te behouden voor volgende eeuwen, is het nodig om het waterpeil op een zeer hoog peil te houden. Dit zijn voor de landbouw marginale productieomstandigheden. Zonder maatregelen zoals inkomenstoelagen zou de landbouw zelfs over de rand kunnen vallen: De landbouw (lees weidebouw) trekt zich terug van deze marginale locatie. Het bodemtype is dan behouden maar uiteindelijk zouden toch specifieke veenweidewaarden het loodje leggen.

Bij een optimalisering binnen het economisch blok verdwijnen op termijn eveneens specifieke natuur en landschapswaarden. Om de productiviteit van het grasland op een concurrerend peil te brengen is het nodig het waterpeil te verlagen. Bij een compromispeil van 60 centimeter beneden maaiveld verloopt de bodemdaling tweemaal zo snel vergeleken met de daling bij een hoog water peil (6 tegen 3 millimeter per jaar). Alleen in een moerassituatie, zonder weidebouw, kan er sprake zijn van het behouden of regenereren van het veenpakket.

Plattelandsvernieuwing lijkt de pretentie te hebben te werken aan een integrale optimalisering. Daarbij wordt er op vertrouwd dat het niet nodig is te kiezen tussen Ecologische en Economische duurzaamheid. Alles wordt ingezet op win-winoplossingen. Voor de veenweidegebieden valt op dat het gaat om win-winoplossingen voor korte en middellange termijn. Dit geldt in het bijzonder voor gebieden met een verlaagd peil. Boeren daar spannen zich in om te laten zien dat een vrij intensieve landbouw best kan samengaan met natuurproductie. Met een tijdshorizon van 1000 jaar, in een gebied met een resterend veenpakket van 6 meter (6 mm per jaar dalend), zou dit best kunnen lukken. Op nog langere termijn verdwijnt echter de bijzondere bodem, annex typische natuur en landschappen. In sommige delen van Waterland met name in veenpolders en plaatselijk in Zeevang, is overigens het veenpakket al zo dun geworden dat de onderliggende kleibodem in zicht komt.

## 3. Theoretische invalshoeken

### 3.1 Drie invalshoeken

Verbrede plattelandsontwikkeling staat hier in het licht van de drie belangrijkste theoretische stromingen in de sociologie. Het verschil tussen twee van deze stromingen (functionalisme versus voluntarisme) valt te vergelijken met de tegenstelling nature versus nurture in de ontwikkelingspsychologie. De vraag is of persoonlijke, maatschappelijke verschillen, van binnenuit voortkomen - borne from within - (nature), of dat omgevingsinvloeden van overwegende betekenis zijn (nurture). De drijvende krachten achter rurale ontwikkeling kun je overeenkomstig typeren als overwegend endogeen dan wel exogeen. In het eerste geval zijn lokale ontwikkelingsfactoren bepalend voor wat er in een regio gebeurt. In het tweede geval zetten algemene maatschappelijke en economische omstandigheden een stempel op deze ontwikkeling. Het is verleidelijk om te denken dat de waarheid in het midden ligt. Er dient zich dan ook een derde stroming aan die stelt dat het gaat om een dynamische interactie van endogene en exogene ontwikkelingsfactoren. Het is nature èn nurture en in economisch opzicht, endogeen èn exogeen.

Theoretische stromingen in de sociologie die hiermee corresponderen dragen hieronder de volgende etiketten:

- functionalisme;
- voluntarisme;
- structuratie.

Het woord structuralistisch als alternatief voor 'functionalistisch', werd genoemd bij de opdracht van dit essay, maar ik zal dit vermijden vanwege de gelijkenis met de term structuratie<sup>1</sup>. Afgezien hiervan lijkt de zienswijze van de functionalistische school mij het meest geschikt om het onderwerp verbrede plattelandsontwikkeling te verhelderen (zie hieronder).

### 3.2 Functionalisme

Functionalisme (structuralisme) wordt gekenmerkt door extern determinisme ten opzichte van de samenstellende delen. Klaver en Zwart (1994) gebruiken 'structuralisme' en 'determinisme' als verwisselbare termen.

Een sleuteluitdrukking in de functionalistische denkrichting is 'sociaal systeem' (Parsons, 1952). Parsons start op het bepalende macroniveau. Hij ziet samenlevingen als zelfregulerend systemen. Zo'n systeem past zich aan door zijn instituties te herordenen om zo evenwicht tussen deze instituties te bewaren en er voor te zorgen dat het systeem efficiënt kan blijven werken

---

<sup>1</sup> Structuralisme concentreert zich anders dan functionalisme op de systematiek in symbolen, bijvoorbeeld de vaste betekenis van woorden als platteland (zie laatste alinea's onder 'functionalisme').

(ontleend aan Giddens 1989, pp. 613-614). Er kan een analogie worden getrokken met het menselijk lichaam. In geval van ziekte, mobiliseert het lichaam mechanismen, bijvoorbeeld afweermechanismen tegen infecties die er voor moeten zorgen dat herstel optreedt.

Het valt op dat ik eerder in dit essay verbrede plattelandsontwikkeling heb geplaatst in functionalistische termen. Niet-verbrede landbouw is 'eng' omdat zij waardevolle omgevingskwaliteiten aantast. Verbrede plattelandsontwikkeling werd een noodzakelijke correctie genoemd. Extreem gesteld, doet het er niet zo veel toe hoe mensen in een landelijk gebied er over denken. Verbrede plattelandsontwikkeling 'moet'. Een mechanisme dat kan worden ingezet is een beschavingsoffensief, maar ook andere instrumenten zoals subsidies op nieuwe producten behoren tot de mogelijkheden.

Parsons heeft bij empirisch ingestelde sociologen de bedenkelijke reputatie van een theoretische luchtfietser te zijn. Een andere functionalist Merton spreekt meer aan vanwege zijn 'middle range theories'. Hij maakt een onderscheid tussen manifeste en latente functies. Voor manifeste functies geldt dat deze door de betreffende actoren doelbewust worden gerealiseerd, terwijl latente functies als het ware ondergedoken zijn. Daarnaast is er bij Merton het onderscheid tussen functies en disfuncties. Ook disfuncties (voor het grotere systeem) kunnen bewust of onbewust door iemand worden veroorzaakt.

Verbrede plattelandsontwikkeling is in dit perspectief, een verschuiving van latente naar manifeste functies. Boeren worden zich er van bewust dat zij voor de samenleving veel meer doen dan alleen het produceren van voedsel. Dit kan in het bijzonder gelden voor streekkwaliteiten die voor de samenleving op prijs worden gesteld zonder dat dit letterlijk een prijs krijgt. Zo'n ongeprijsde en aan de locatie gebonden waarde wordt in het Engels een amenity genoemd (OECD, 1994).

Overigens is vanuit een functionalistisch perspectief 'bewustwording bij boeren' geen zelfstandige factor in het realiseren van verbrede plattelandsontwikkeling. De beeldvorming over amenities in de samenleving zou dat wel zijn. Je kunt in dit verband denken aan romantische voorstellingen over het platteland (rurale en arcadische idylle) die bij het toonaangevende publiek een taai, want eeuwenoud, leven leiden (Van Koppen, 1997). Verbrede plattelandsontwikkeling zou je kunnen opvatten als verandering die wordt opgewekt (induced change) door ideaalbeelden die leven in de samenleving. Boeren zijn dan hooguit reactief bezig, eventueel onder het motto 'het zijn leuke dingen voor de mensen'.

### **3.3 Voluntarisme, waaronder actor-benaderingen**

Voluntarisme heeft alles wat functionalisme niet heeft, en omgekeerd. Het grotere geheel wordt opgebouwd vanuit zelfstandig opererende delen. Daarbij kan de wilsbekwame analyse-eenheid qua grootte variëren van uiterst klein (afzonderlijke individuen) tot wat grotere sociale eenheden (bijvoorbeeld lokale groepen boeren die met natuurbeheer aan de slag gaan). In het eerste geval spreekt men van actor-benaderingen. In alle gevallen wordt agency verondersteld, dit is de kwaamheid tot strategisch handelen.

Dit maakt het mogelijk dat voorkeuren van individuen of actiegroepen er toe doen (voluntarisme). In zingevingsonderzoek gaat het niet alleen om specifieke doeleinden maar om specifieke interpretaties van totale handelingsituaties. Het symbolisch-interactionisme probeert

deze interpretaties op een niet-vooringenomen manier te achterhalen. In een open vraaggesprek zou je er bijvoorbeeld achter kunnen komen dat 'bloemen in een weiland' binnen sommige groepen boeren een teken zijn van slecht graslandbeheer terwijl dit in andere groepen de symbolische betekenis heeft van boeren die met hun tijd mee gegaan.

De onderwerpen die vallen onder voluntarisme lopen nogal uiteen. Het verschil met beide andere benaderingswijzen (functionalistische en structuratieve) is soms betrekkelijk. Het bij economen populaire rationele keuze model kent varianten die dicht in de buurt komen van functionalistische thema's. Zey (1992) geeft een beeld van dit model waarin mensen naar voren komen als geboren 'matchers'. Mensen proberen een volledig overzicht te krijgen van gedragsopties en vergelijken deze om datgene te kiezen waarmee hun doeleinden het best worden gerealiseerd. Kiezen op grond van doelstellingen is het centrale gebeuren. Je denkt dan al snel aan de homo-economicus uit economische handboeken. Behalve deze homo-economicus passen ook meer realistische types binnen deze voluntaristische optiek. Denk aan het Possibilisme waarin mensen een positie kiezen binnen een veld dat wordt ingeperkt door omstandigheden. Denk ook aan de homo socio-economicus van Lindenberg (1990) die nog andere doeleinden heeft dan alleen winstmaximalisatie. Het rationele keuzemodel nadert een functionalistische gang van zaken wanneer 'het systeem' (bijvoorbeeld TATE, zie Benvenuti) het aanbod van gedragsopties voorselecteert of wanneer de actor doeleinden krijgt 'aangepast'.

Het 'matchen' binnen een rationele keuze model impliceert dat het (niet) van de grond komen van verbrede plattelandontwikkeling afhankelijk is van ondernemersdoeleinden of voorkeuren. De behoefte aan zekerheid kan bijvoorbeeld terughoudend maken om forse investeringen te doen in streekproductie zolang er nog geen gevestigde marktpositie is.

Volgens een minder rationalistisch model zijn het vooral uiteenlopende percepties op de zaak zelf, bijvoorbeeld op wat het platteland is of behoort te zijn, die belangrijk zijn. Met kwalitatieve interviewmethoden volgens de school van etnomethodologie (Garfinkel, 1984) kan een onderzoeker proberen te achterhalen wat relevante natuur- of landschapsbeelden zijn om het wel of niet deelnemen van boeren aan vrijwillig natuurbeheer te verklaren. Hij zal onder meer attent zijn op het verschil tussen sociaal acceptabele zienswijzen die front stage worden geuit, en zienswijzen die men liever voor zichzelf houdt (backstage). De interviewtechniek is erop gericht achter de schermen te kijken. Bijvoorbeeld een boer die vooral als stroper natuurliefhebber is, moet hier over kunnen vertellen.

De school van symbolisch interactionisme (Goffman, 1969) biedt de mogelijkheid om de conversatie tussen actoren te analyseren. Denk aan de situatie waarin op streekniveau boeren en anderen elkaar in een platform treffen. Het onderscheid tussen frontstage en backstage wordt nu nog belangrijker dan in de ontmoeting tussen een onderzoeker en een respondent. Communicatie is niet alleen bedoeld om iets duidelijk te maken maar dient ook strategische bedoelingen. Belangrijk is hoe deelnemers de onderlinge verhoudingen definiëren. In het kader van netwerkplanning (Glasbergen, 1995) is onderzoek gedaan naar het omslaan van definities van win-win-verlies naar win-winpercepties.

Een laatste voluntaristische benaderingswijze (bedrijfsstijlen) ligt vlak bij de structuratieve optiek. In het onderzoek naar bedrijfsstijlen (Van der Ploeg, 1994) wordt de eenheid van denken en doen benadrukt. Boeren werken voortdurend aan het vergroten van de eigen handelingscapaciteit. Hun prestaties uit het verleden komen onder meer tot uitdrukking in de vaardigheden van

dit moment, maar bijvoorbeeld ook in de kwaliteit van de veestapel (koeienboeren). Boeren verschillen van elkaar wat betreft de richting waarin zij zich profileren als ondernemer en vakman. Een bepaalde vorm van bedrijfsverbreding zou veel beter kunnen klikken met stijl A dan met stijl B. In het algemeen lijkt verbreding gemakkelijker te liggen bij ondernemers die zijn ingesteld op extensief boeren dan bij hun intensieve tegenhangers.

### 3.4 Structuratie

Met het structuratieperspectief wordt het element van een dynamische interactie tussen intern en extern, tussen micro (of meso) en macro, binnengebracht. Giddens (1991) als belangrijkste vertegenwoordiger van deze school, benadrukt ook sterk een ander algemeen punt. Dit is de dualiteit van structuur, een element dat in feite hierboven onder het kopje 'bedrijfsstijlen' al aan bod kwam. De ervaring die een boer in een bepaalde stijl heeft opgebouwd, is op te vatten als een structuur die mogelijkheden schept maar die meteen ook een kader is waarin men 'gevangen' zit. De dualiteit van structuur blijkt ook uit de term 'speelruimte' (room of manoeuvre) die in bedrijfsstijlenonderzoek wordt gebruikt. Boeren verdedigen hun speelruimte, proberen deze liefst op te rekken.

De bedrijfsstijlenbenadering valt over de rand van voluntarisme naar structuratie wanneer ook het tweede algemene punt van Giddens, koppeling van micro en macro, een centrale speelt. Dit geldt met name wanneer bedrijfsstijlen worden geïnterpreteerd als een uitwerking van een persoonlijke strategische positiebepaling binnen omgevingen van markt en technologie. Voor het reageren op verbrede bedrijfsontwikkeling is dit rechtstreeks van belang wanneer een boer er voor kiest zo weinig mogelijk externe bindingen aan te gaan. Aansluiting bij een natuurcoöperatie of een keten voor streekproductie ligt dan minder voor de hand.

Overigens denken en handelen niet alleen boeren strategisch, maar dit geldt niet minder voor de instellingen waarmee zij te maken krijgen. Vanuit het functionalistische perspectief worden boeren door zo'n instelling gezien als klanten die behoren mee te doen. Vanuit het structuratieperspectief worden zij benaderd als gelijkwaardige partners. Dit past bijvoorbeeld in het concept van netwerksturing. De oplossing is hierbij niet op voorhand gegeven. De nadruk ligt op proefondervindelijk uitproberen van wat mogelijk is, liefst uitgevoerd door verschillende partijen samen (bijvoorbeeld boeren en vrijwilligers in weidevogelbeheer). Voor literatuur, zie Glasbergen (1995). Verbrede plattelandsontwikkeling vanuit een structuratieperspectief is een 'emergent property', een proces van zoeken en tasten naar win-win oplossingen en zien hoe ver je hiermee in de praktijk kunt komen. De oplossingen kristalliseren na enige tijd uit als routine. Giddens spreekt over het niet reflexieve praktisch bewustzijn, vergelijkbaar met latente functies die onder functionalisme naar voren kwamen. Naast dit praktisch resultaat zijn er andere uitkomsten van dit type collectieve zoek- en leerprocessen:

- heerschappijorde: afbakenen van wie welke rechten heeft, bijvoorbeeld toegang van vrijwilligers voor weidevogels op landerijen;
- zingevingsorde: identificatie met gebiedskwaliteiten;
- legitimeringsorde: normering over hoe deze kwaliteiten te behartigen.

Voor een meer uitgebreide beschrijving zie Klaver en Zwart (1996). Dergelijke collectieve zoek- en leerprocessen zijn goed voor te stellen rond de eerdergenoemde 'Meent in Nieuwe Gedaante'.

### **3.5 Attenderend figuur voor verklaren van succes of falen van verbrede plattelandsontwikkeling**

De drie begrippen functionalisme, voluntarisme en structuratie zijn verwerkt in onderstaand figuur. Bij een vrije interpretatie is elk van de drie concepten toe te passen op meerdere niveaus: microniveau (boer-en-bedrijf), mesoniveau (streek) en macroniveau (samenleving, sector). Bij een strikte interpretatie is voluntarisme gekoppeld aan het microniveau terwijl het functionalisme is verbonden met het macroniveau: zie vetgedrukte opties in het figuur. Het structuratieperspectief heeft volgens het figuur een voorkeurskoppeling aan het mesoniveau omdat dit een interface kan zijn tussen micro en macro: denk aan de ontmoetingsfunctie van een Natuurcoöperatie.

Het figuur is te gebruiken voor een ruime verkenning van waarom verbrede plattelandsontwikkeling in de ene regio wel lukt en in een andere faalt. Voor participierend onderzoek naar verbreding zijn misschien meer gerichte modellen nodig omdat de verschillen tussen verbredingsprojecten zo groot zijn. Aan het eind van dit essay geef ik een drietal modellen die corresponderen met verschillende ontwikkelingsstrategieën.

Je zou dit figuur bijvoorbeeld kunnen gebruiken voor het zoeken van een antwoord op de vraag waarom natuurverenigingen gemakkelijker van de grond komen aan de Noordkant en de Zuidkant van het Westelijk Veenweidegebied (respectievelijk, Waterland, Alblasserwaard, Vijfheerenlanden) en minder in het tussenliggende voormalige intensiveringsgebied van de veehouderij, met name de Krimpenerwaard. Mijn voorlopige inschatting is dat voluntarische factoren en structuratiefactoren een grote rol spelen. Bij voluntaristische factoren denk ik aan de sterke behoefte aan autonomie in de zin van individualisme. Toetreden tot coöperaties en verenigingen lag vanouds in dit middengebied moeilijk. Bij structuratie factoren denk ik in aan het doorwerken van de oude bedrijfsstijl die sterk op intensivering was gericht. Het is overigens opmerkelijk dat de lang volgehouden traditie van gemengde bedrijvigheid (melk, kaas en varkens) niet leidt tot een grotere ontvankelijkheid voor de nieuwe verbreding in de Krimpenerwaard.



Drie theoretische Invals- hoeken	Drie analyseniveaus		
	micro (boer, bedrijf)	meso (streek)	macro (context)
Functionalisme	1. persoonlijke en/of bedrijfsomstandigheden lokken verbreding uit: bijvoorbeeld surplus aan gezinsarbeid doet verbreding oppikken	2. bijzondere gebiedskenmerken leiden tot verbreding: bijvoorbeeld in een marginaal landbouwgebied waar wel goede aangrijpingspunten zijn voor verbreding	3. <i>positie gebied binnen overkoepelende systeem lokt verbreding uit: bijvoorbeeld invloed stedelijke nabijheid</i>
Voluntarisme	4. <i>verbreding volgens persoonlijke voorkeur: bijvoorbeeld boeren met een bepaalde bedrijfsstijl doen aan verbreding</i>	5. verbreding als uiting van streekgebonden voorkeur: bijvoorbeeld invloed van traditie om landbouw te combineren met andere activiteiten	6. verbreding als politieke voorkeur: bijvoorbeeld verbreding in zones die hiervoor van hogerhand zijn aangewezen, bijvoorbeeld VROM-koersen
Structuratie	7. verbreding bewerkstelligd vanuit een Agency Mentaliteit: bijvoorbeeld boeren proberen iets en worden daarin steeds vaardiger	8. <i>verbreding bewerkstelligd door een divers gezelschap Stakeholders rond een Groene Ruimte</i>	9. verbreding als uitkomst interactie tussen voorgaande lokale platforms en externe interventies: bijvoorbeeld WCL-project

Figuur 3.1 Factoren voor verklaren slagen of falen van verbrede plattelandsontwikkeling

## 4. Drie praktijkscenario's

### 4.1 Kennismaking met Waterland en Beemster

Waterland is het laagveengebied ten Noorden van Amsterdam. Beemster is een vroege planmatig opgezette kleipolder (droogmakerij) binnen het veengebied. Beide gebieden hebben een landelijk voorkomen en een eigen landschappelijke identiteit. Waterland heeft een kwetsbare bodem vooral voor waterpeilverlaging en het bezit, vooral in de natte delen, hoge natuurwaarden (graslandvegetaties, slootkanten en weidevogels). In de landbouw is alleen weidebouw mogelijk en daarbinnen zijn de productieomstandigheden marginaal met name in de delen waar het waterpeil ten behoeve van natuur en bodem hoog wordt gehouden. Beemster met zijn omringdijk en zeer regelmatige structuur van vierkanten die terugkeren in verkaveling, stolpboerderijen en dorpskernen vormt heel nadrukkelijk een landschappelijke eenheid. De droogmakerij is voorgedragen voor de werelderfgoederenlijst. Het is de meest gaaf bewaarde droogmakerij uit de Gouden Eeuw, en een monument van de 17<sup>e</sup> eeuwse landaanwinning en landschapsbouw (Renes, 1998). Indertijd is met succes geprobeerd om economie en esthetiek te combineren. De rijke financiers uit Amsterdam zagen in de drooglegging niet alleen een rendende belegging in vruchtbare landbouwgronden maar ook een mogelijkheid om voor het eigen woongenot mooie buitens te vestigen. Van dit alles zijn nog ruimschoots de sporen aanwezig.

Het bijzondere landschap is echter wel kwetsbaar voor ontwikkelingen die van buitenaf komen (verstedelijking) en voor modernisering van de landbouw (vooral nieuwbouw). De verkaveling heeft echter voor de landbouw na bijna vier eeuwen nog nauwelijks aan doelmatigheid in geboet.

Voor beide gebieden geldt dat de landbouw een belangrijke drager is van het landschap maar dat sommige ontwikkelingen in deze sector een bedreiging vormen voor de unieke streekkwaliteiten. Bovendien is het buitengebied in beide gevallen meestal tegelijkertijd een privaat goed - want in gebruik bij boeren - en publiek goed waarin ook niet-boeren zijn geïnteresseerd. Kortom beide gebieden zijn voorbeelden van een Meent in Nieuwe Gedaante.

Boeren in Waterland en Beemster hebben erg verschillend gereageerd op externe impulsen tot verbrede plattelandsontwikkeling. De Beemsterboeren hebben vanuit hun redelijk optimale agrarische productieomstandigheden, afhoudend gereageerd. Het duidelijkst bleek dit drie jaar geleden uit het afstemmen in twee deelblokken van een vrijwillige ruilverkaveling, mede omdat in het plan was voorzien in 8 ha natuurontwikkeling (totaal 5.000 ha). Landschapsontwikkeling die de Beemster-identiteit versterkt, mag op veel meer weerklank hopen (zie hieronder). Waterland daarentegen geldt al vanaf begin jaren tachtig als een schoolvoorbeeld van een gebied waarin boeren inspelen op de mogelijkheden tot natuurbeheer. De Waterlandse Vereniging voor Vrijwillig Weidevogelbeheer dateert van 1983, de Natuurvereniging voor betaalde natuurproductie is in 1996 opgericht. Een belangrijke drijfveer achter de Waterlandse initiatieven is dat boeren willen laten zien dat je ook op niet-extensieve bedrijven

(niet overal hoog water) bijzondere natuur- en landschapskwaliteiten kunt beheren of zelfs kunt regenereren. Deze initiatieven zijn vaak ook een reactie op onwelkome overheidsplannen.

Door een enquête onder boeren in Waterland en Beemster heb ik een redelijk overzicht gekregen van wie er allemaal betrokken zijn bij het beheer van een landelijk gebied. Een overgrote meerderheid van de boeren in Waterland blijkt op de een of andere manier te zijn gebonden aan contracten met een 'omgevingsdoelstelling'. In Beemster, een droogmakerij binnen het veenweidegebied Waterland, heerst op de meeste landerijen het alleenrecht van boeren.

In Waterland gaat het om beheersovereenkomsten met de overheid, contracten voor natuurproductie met de eigen Natuurvereniging of om pachtcontracten met bijzondere bepalingen voor natuur of landschap. In dit laatste geval gaat het om land dat in eigendom is bij Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer of Noordhollands Landschap.

Een andere belangrijke partij bij het beheer van het gebied is het waterschap de Waterlanden. Deze heeft de hoofdwatertgangen maar ook de dijken en sommige wegen, inclusief beplantingen, in eigen beheer. Voor sommige elementen die in eigendom zijn bij het waterschap wordt het beheer uitbesteed aan boeren, bijvoorbeeld kikkerpoelen die in het kader van ruilverkaveling zijn ontstaan. Verder is het waterschap beleidsbepalend voor het peilbeheer en onderhoud van andere watertgangen. In sommige delen van Waterland is dit primair afgestemd op 'niet-agrarische' doelstellingen, met name hoog water in relatienotagebieden. In andere delen van Waterland berust het peilbeheer op een compromis tussen agrarische en andere doelstellingen. Dit betekent dat een peil van 60 centimeter beneden maaiveld wordt aangehouden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat veel boeren in Waterland zijn opgenomen in arrangementen met als functie dat ecologische kwaliteiten worden beheerd of ontwikkeld. Het valt op dat de mechanismen die omgevingsvriendelijk gedrag bij boeren uitlokken sterk verschillen. Dit varieert van dwang (waterschapskeur) tot belonen van gewest gedrag (beheerslandbouw, contracten voor natuurproductie).

In Beemster ligt de situatie heel anders. Bijna alle boeren hebben de 'vrije beschikking' over het gebruik van gronden. Zij zijn natuurlijk wel gebonden aan generiek overheidsbeleid. Veel Beemsterboeren voelen echter wel voor vrijwillig landschapsbeheer. Sommigen spannen zich echt in om de pronkkracht van hun Droogmakerij te vergroten. Zij zijn vooral gericht op erf (tuin) en boerderij (stolp). Vrijwel niemand gaat hiervoor een formeel contract aan. Er zijn wel mondelinge overeenkomsten met de Stichting voor Vrijwillig Landschapsbeheer om vrijwilligers op het eigen terrein toe te laten (knotploegen). Maar dit is een veel minder algemeen verschijnsel dan het vrijwillig weidevogelbeheer in Waterland, en het heeft in Beemster geen lokale basis. Overigens heeft het beheer van historische boerderijen en tuinen wel een lokale basis in de Beemster.

Ook het waterschap (Waterlanden) speelt in Beemster een heel andere rol dan in Waterland. Een overeenkomst is dat de grote infrastructuur grotendeels wordt beheerd door het Waterschap (onder andere dijken). Het waterbeheer is daarbij overwegend afgestemd op agrarische doelstellingen. Dit blijkt vooral uit de peilblokken die binnen de polder worden vastgesteld. In blokken met akkerbouwbedrijven wordt een lager zomerpeil aangehouden dan in blokken met rundveebedrijven.

## 4.2 Drie studiegebieden voor scenario-toepassing

### *Waterland-West*

Dit is het zeer waterrijke veengebied bij Zaanstad, onder meer het Wormer- en Jisperveld. De waterstand wordt hoog gehouden en een deel van het gebied is niet over land te bereiken (vaarland). De productieomstandigheden voor conventionele landbouw zijn marginaal. Het behoort tot de weinig streken in Nederland waar ongeveer dertig jaar geleden, sprake was van het verschijnsel van agrarische gronden die ongebruikt blijven liggen. Uit zorg hiervoor zijn deze gebieden onder de Bergboerenregeling gebracht. Op dit moment vormt dit een apart pakket binnen de regeling van Beheersovereenkomsten (passief beheer). De vrees voor leegloop is niet helemaal verdwenen. De provincie ziet daarbij extensieve rundveehouderij als een zwakke basis voor het in stand houden van landbouw in het gebied. Dit valt af te leiden uit het project 'melk voor natuur' (Eilandspolder) waarin subsidie wordt verleend op het aankopen van melkquotum, onder voorwaarde dat de boer deelneemt aan de Natuurvereniging Eilandspolder.

### *Waterland-Oost*

Dit is het resterende deel van het veengebied Waterland, inclusief Zeevang. Op een denkbeeldige marginaliteitschaal neemt het gebied een tussenpositie in tussen de optimale Beemster en het marginale Waterland-West. Zonerings voor natuurbeleid, waterbeheersing en ruilverkavelingen, hebben echter net als in veel andere veengebieden gezorgd voor grote intra-regionale verschillen. Aan de ene kant staan zones met productieomstandigheden voor conventionele landbouw die vergelijkbaar zijn aan die in Waterland-West. Maar er zijn ook grote delen met een verlaagd peil en met uitgeplaatste nieuwe boerderijen. Waterland-Oost is meer dan Waterland-West de bakermat voor veel boereninitiatieven op het gebied van natuurbeheer en verbrede bedrijfsontwikkeling. Dit komt niet alleen de natuur en het landschap ten goede, maar versterkt ook de onderhandelingspositie van boeren in 'het gevecht om vrijstelling van regelgeving'.

### *Beemster*

Als Grote Landschappelijke Eenheid is de Droogmakerij te vergelijken met de Krimpenerwaard. Een overeenkomst is ook dat aan de huidige boerderijen een rijk agrarisch verleden valt af te lezen. Net als in de Krimpenerwaard lijkt de landbouw in de jaren zestig/zeventig onderhevig te zijn geweest aan de wet van de remmende voorsprong. Vergeleken met de stormachtige ontwikkeling elders in de Nederlandse landbouw, viel de ontwikkeling hier stil. Een belangrijk verschil met de Krimpenerwaard en Waterland is echter dat de Beemster als locatie voor conventionele landbouw allesbehalve een marginale status heeft. De omstandigheden voor landbouw zijn eerder optimaal te noemen. De bodem leent zich goed voor weidebouw, akkerbouw en specifieke tuinbouwteelten. Het belangrijkste systeem van agrarisch grondgebruik in de Beemster combineert intensief graslandgebruik met bollenteelt. De bollenteelt vindt plaats op grond van melkveehouders die elke zes of zeven jaar wordt verhuurd (voor bedragen van f 8.000,- en meer) aan 'nomadische bollentelers' (reizende bollenkraam) uit het aangrenzende West-Friesland of Graft-de Rijk. Niet alleen de bodem van de Beemster is nagenoeg

optimaal, maar dit geldt ook voor de cultuurtechnische situatie. De oorspronkelijke inrichting uit de Gouden Eeuw is ook voor de huidige landbouw lang nog niet verouderd.

### **4.3 Drie cruciale gebiedskwaliteiten**

In de volgende paragraaf pas ik de drie ontwikkelingsmodellen voor verbrede landbouw als vingeroefening toe op de drie sub-gebieden. Daarbij is zaak om eerst in deze paragraaf vast te stellen of per sub-gebied een bepaalde gebiedskwaliteit centraal kan worden gesteld.

Om centrale omgevingskwaliteiten voor ontwikkelingsscenario's vast te stellen kan structureel overheidsbeleid als uitgangspunt worden genomen. Voor Waterland-West impliceert de keuze voor een hoogwaterbeleid dat de doelstelling van het in standhouden van het veenpakket op echt langere termijn (1000 jaar), uitgangspunt voor onze scenario's kan zijn. Daarbij veronderstellen wij bovendien dat het de bedoeling is het gebied te behouden als veenweidegebied. Hoe houd je rundveehouderij in de benen in zo'n marginaal landbouwgebied?

Voor Waterland-Oost gaat het om het optimaliseren van typische veenweidewaarden in de meer nabije toekomst, van de volgende eeuw. Op langere termijn zal het veenpakket zijn verdwenen, zoals dat eerder gebeurde in bijvoorbeeld West-Friesland.

Voor Beemster valt te kijken naar het verstedelijkingsbeleid dat het gebied heeft gespaard, zodanig dat dit nu het laatste voorbeeld is van een gave Droogmakerij uit de Gouden Eeuw. Wanneer dit beleid wordt voortgezet, dan rest alleen een bedreiging 'van binnen uit', van de zijde van nivellerende ontwikkelingen in de landbouw. De frictie met de eisen die de landbouw stelt, zit nauwelijks op het vlak van de lay-out van de polder. Ook de toekomstige landbouw zal hiermee goed uit de voeten kunnen. Het pijnpunt zit eerder in het versukkelen van monumentale stolpboerderijen - en het bijplaatsen van streekvreemde gebouwen - en het niet bijhouden of opnieuw aanleggen van siertuinen.

### **4.4 Modellen om verbreding te organiseren**

De dubbelzinnige positie van landelijke gebieden - privaat goed om te gebruiken en publiek goed om te beleven - bevat het gevaar dat niemand voor de kosten van het beheer wil opdraaien. Voor boeren is verbreding dan een onkostenpost, en burgers hebben ervaren omgevingskwaliteiten als vanzelfsprekend. Hieronder staat een drietal manieren waarop ruil kan worden georganiseerd tussen boeren die van verbreding een economische activiteit willen maken en burgers of de gemeenschap die daarvoor betaalt.

Het betreft de volgende modellen:

- getrapte cross-compliance, Natuurcoöperatie (bottom-up) model;
- directe cross-compliance, Beheerslandbouw (top-down) model;
- markt, regulier economiseren van omgevingskwaliteiten.

In een situatie met cross-compliance is een (quasi) markt gecreëerd voor gebiedskwaliteiten als collectief goed. In de praktijk zal dat betekenen dat overheid of publiek de boer betaalt

voor bijzondere inspanningen vanwege omgevingskwaliteiten. Bij deze wederkerige relatie - voor wat, hoort wat - hoort het woord cross-compliance.

In een gebied als Waterland zie je dat 'cross-compliance' op verschillende manieren valt te organiseren. Hierbij gaat het om cross-compliance in een ruime betekenis toegepast op de landbouw. Aan de ene kant veronderstelt dit begrip een boer die primair economisch wil handelen, of die zich daartoe gedwongen voelt vanuit de situatie van zijn onderneming. Aan de andere kant heb je stakeholders van Ecologische Kwaliteiten. De vraag is nu hoe je het belang van stakeholders zodanig vertaalt naar boeren dat die worden gemotiveerd om ecologische kwaliteiten in hun bedrijfsvoering te integreren. Bij cross-compliance denk je vooral aan positieve financiële prikkels. Zaken zoals beperkende maatregelen en het financieel belasten van schadelijke praktijken blijven dus buiten beeld. In Waterland zie je echter ook een vorm van cross-compliance die inhoudt dat boeren vrijstelling krijgen van regels of van andere opgelegde beperkingen zoals een hoog waterpeil, in ruil voor een inspanningsverplichting voor ecologische kwaliteiten.

Ik concentreer mij hier op mechanismen voor het positief financieel stimuleren van verbrede landbouw. Waterland toont dat er verschillende mechanismen zijn. In het geval van de Natuurvereniging is er sprake van een getrapte cross-compliance. De Natuurvereniging sluit aan de ene kant sponsorcontracten af, en aan de andere kant gebruikt ze de verworven gelden om contracten voor natuurproductie met boeren af te sluiten. Met de boer wordt afgerekend op basis van natuurre resultaat op bedrijfsniveau. Het blijven verwerven van sponsorgelden bij stakeholders (bij overheden of instellingen) lijkt afhankelijk van overtuigende natuurre resultaten op gebiedsniveau.

Naast deze getrapte cross-compliance is er de directe cross-compliance van beheerslandbouw. In dit geval sluit de boer een overeenkomst met de overheid waarin hij zicht tegen een financiële vergoeding beperkingen oplegt in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld niet maaien tijdens het nestseizoen. In beide vorige gevallen gaat het om quasi-markten. In eerste geval is er sprake van een top-down georganiseerde quasi-markt: de overheid vertegenwoordigt 'consumenten' van het landelijk gebied. In het tweede geval bestaat er een bottom-up georganiseerde quasi-markt: De Natuurvereniging doet namens boeren als 'producenten' van omgevingskwaliteiten een aanbod naar 'de samenleving', meestal vertegenwoordigd door de overheid.

In een derde model wordt gebruikgemaakt van reguliere marktinstellingen om omgevingskwaliteiten te economiseren. Cross-compliance via de markt zie je het duidelijkst in de filosofie van het project Waardevol Cultuur Landschap (WCL) Waterland en vooral in de uitwerking in enkele deelprojecten (streekproducten, agro-toerisme). De bedrijfsfilosofie is dat een gebied dat goed zorgt voor zijn omgevingskwaliteiten valt te beschouwen als een 'warenhuis' waar van alles op de schappen ligt voor koopkrachtige stedelingen, vooral uit het nabije Amsterdam. In dit verband helpt het WCL-project om ketenstructuren voor Groene Producten te creëren en zij stimuleert boeren om hierop in te spelen. Zij stimuleert een nieuw soort ondernemerschap bij boeren.

Op dit moment valt ongeveer 50% van alle weilanden in Waterland onder een contract voor natuurproductie (eerste mogelijkheid). Op ongeveer 33% van Waterland rust een beheersovereenkomst (tweede mogelijkheid) of wordt land met vergelijkbare beheersbeperkingen door natuurbeschermingsorganisatie kosteloos verpacht aan boeren. De derde mogelijkheid (bijvoor-

beeld ecologische landbouw en streekproductie) geeft op de kaart een meer diffuus beeld te zien, en deze optie bevindt zich bovendien nog in een startfase.

Dit is een vereenvoudigde weergave van de verschillende organisatievormen die er in Waterland zijn voor agrarisch gebiedsbeheer met een verbrede doelstelling. Het vrijwillig (onbetaald) natuur en landschapsbeheer is bijvoorbeeld niet genoemd. Verder speelt in de werkelijkheid van Waterland ook het verhuren van land aan boeren onder beperkende voorwaarden, een belangrijke rol. Ook structurele maatregelen zoals peilbeheer, vallen als instrumenten voor ontwikkeling van omgevingskwaliteiten buiten dit plaatje.

#### *Verkennde toepassing van de modellen*

Figuur 4.1 met toekomstscenario's is een 'drie maal drie' figuur. Aan de voorkant staan de drie ontwikkelingsmodellen, aan de bovenkant staan drie deelgebieden. De tekst in het figuur is een korte typering van de scenario's. Dit wordt hieronder per karakteristiek landbouwgebied verder uitgewerkt. Het zijn eenzijdige schetsen waarin de nadruk ligt bij een bepaald ontwikkelingsmodel. De werkelijkheid zal vaak een mix van ontwikkelingsmodellen te zien geven.

## **4.5 Perspectieven voor Waterland-West**

### *Marktmodel: economiseren van omgevingskwaliteiten*

In de uitgangssituatie ligt de basis van de weidebouw in het gebied vooral bij de opbrengst van melk en vlees, subsidie per dier (onder andere verhoogde ooipremies vanwege marginale karakter) en vergoedingen per hectare voor beheerslandbouw. Daarnaast is bedrijfsextern inkomen belangrijk voor boerengezinnen (baan van boer of partner, uitkeringen enzovoort). Hiermee vergeleken heeft het marktgericht economiseren van omgevingskwaliteiten een marginale betekenis.

Dit laatste verandert volgens dit ontwikkelingsmodel de komende twintig jaar drastisch. WCL-deelprojecten die zich hierop richten (streekproducten, agro-toerisme) leggen hiervoor omstreeks het jaar 2000 de basis. Er ontstaan nieuwe mogelijkheden doordat de omgevingskwaliteiten van hoogwatergebieden als een bijzonder product op de markt kunnen worden gebracht, met name in het nabije Amsterdam. Streekproducten van de extensieve graslanden in Waterland-West hebben een hogere marktwaarde dan streekproducten uit de minder extensieve delen van Waterland. Het natuurlijke landschap wordt door een selecte groep toeristen hoger gewaardeerd dan het sterker gecultiveerde landschap van Waterland-Oost. De verschuiving van reguliere productie naar het marktgericht economiseren van omgevingskwaliteiten is echter niet alleen een gevolg van nieuwe mogelijkheden maar ook van noodzaak. De inkomsten uit reguliere agrarische productie (bulk melk/vlees) staan onder druk en het politiek draagvlak voor hoge beheersvergoedingen blijkt af te kalven.

Stimuleringsstrategie	Deelgebieden gerangschikt naar afnemende marginaliteit productieomstandigheden voor conventionele landbouw		
	Waterland-West met name hoogwater zone	Waterland-Oost met name zone met verlaagd peil	Beemster zonder laagveen beperkingen
<b>Markt</b>	streekproductie en agro-toerisme als kurk voor handhaven landbouw in marginaal gebied <i>functie: regenereren/behouden veengebied met veenweidenatuur/landschap + medegebruik Groene Ruimte</i>	streekproductie en agro toerisme als aanvulling boeren inkomen in niet-marginaal gebied <i>functie: optimaliseren Veenweidenatuur/ landschap voor zo lang het duurt + medegebruik Groene Ruimte</i>	selectief liberaliseren planologisch beleid voor streekeigen nieuwe buitens, fonds voor sanering <i>functie: profilering cultuurhistorisch landschap</i>
<b>bottom-up</b>	getrapte cross-compliance, prestatiebeloning voor beheer natuur/landschap als kurk voor (zie boven) <i>functie: regenereren/behouden veengebied met veenweidenatuur/landschap</i>	getrapte cross-compliance, prestatiebeloning voor beheer natuur/landschap als aanvulling (zie boven) <i>functie: optimaliseren Veenweidenatuur/landschap voor zo lang het duurt</i>	getrapte cross-compliance, gebaseerd op lokale initiatieven voor streekeigen gebouwen en tuinen <i>functie: profilering cultuurhistorisch landschap</i>
<b>top-down</b>	vaste beloning voor beheer (vooral opgevat als 'niet schaden') van natuur-/landschap als kurk voor (zie boven) <i>functie: regenereren/ behouden veengebied met veenweidenatuur/landschap</i>	vaste beloning voor beheer (vooral opgevat als 'niet schaden' van natuur/ landschap op aantal percelen/randem als aanvulling (zie boven) <i>functie: optimaliseren veenweidenatuur/ landschap voor zo lang het duurt</i>	beheersovereenkomsten voor bestaande monumentale gebouwen/ tuinen, en contracten voor gesubsidieerde streekeigen nieuwbouw <i>functie: profilering cultuurhistorisch landschap</i>

Figuur 4.1 Mogelijkheden voor verbreding op landbouwbedrijven volgens drie modellen

Als illustratie kan de denkbeeldige gang van zaken rond het deelproject agro-toerisme dienen. Het WCL-deelproject 'Logeren bij de Boer' richt zich nadrukkelijk op het dure marktsegment. Massatoerisme is volstrekt ondenkbaar. Het waterrijke gebied heeft daarvoor op de dorpswegen en op de boerenerven ook niet de capaciteit. Bovendien zou massatoerisme omgevingskwaliteiten met name rust voor natuur, kapot maken. Toch wordt agro-toerisme in economisch opzicht een flinke onderneming op agrarische bedrijven. Vooral vanuit de hoofdkantoren van multinationals in Amsterdam heeft men ontdekt dat je vlak om de hoek een ideale locatie vindt om retraites voor het hogere kader te houden. Hier en daar zijn oude bedrijfsruimten in de monumentale boerderijen omgebouwd tot kleine conferentieruimten met logeerkamers. Eén van de partners op het gezinsbedrijf wijdt zich hieraan terwijl de ander de melkveehouderij runt. Mede door inkomsten uit dienstverlening de inkomsten worden een volledig gemoderniseerde



streekeigen stallen gebouwd. Ook op agrarische bedrijfsboten met doorloopmelkstal wordt gebruik gemaakt van de nieuwste technologie (geautomatiseerd melken). Er grazen 150 melkkoeien op 175 ha extensief grasland.

Het elitaire karakter van het agro-toerisme blijkt door te werken in het imago van streekproducten uit Waterland-West. Vooral de kaas gemaakt van melk van koeien die grazen op kruidenrijke weiden, blijkt het bij een culinair ingesteld publiek goed te doen. Campina-Melkunie is in 2003 begonnen een toeslag te betalen voor melk die gegarandeerd wordt geproduceerd onder Waterlandse condities. Vanaf 2010 wordt verder gedifferentieerd doordat deze firma op aandringen van boer en consument, verschil maakt tussen 'gewone' Waterlandse melk en melk uit de kruidenrijke weiden in hoogwatergebieden.

*Bottom-up model: getrapte cross-compliance, met name natuurcoöperatie*

Ook bij dit model staat omstreeks 2000 het politiek draagvlak voor het financieren van beheersovereenkomsten onder druk. In Europees verband blijkt dat dit instrument vraagt om een vergaande regionale differentiatie. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat 'de bureaucratie' niet bij machte is om beheerspakketten vergaand toe te snijden op lokale situaties. Er wordt gekozen voor een getrappt model waarbij Natuurcoöperaties een spilfunctie vervullen. Voor Waterland-West spitst de politieke vraag zich toe op de kwestie wat de financiële waarde is van een typische hoogwatergebied dat qua landschaps- en natuurwaarden (maar ook qua marginaliteit), gelijkwaardig is aan streken met bergweiden. Het afsluiten van contracten met boeren wordt overgelaten aan de Natuurcoöperatie Waterland-West die zich in 2004 afsplitst van de Natuurvereniging Waterland. Bij het oprichten van deze coöperatie speelt de dreigende opkomst van massatoerisme op landbouwbedrijven een opmerkelijke rol. De overheid is bereid tot een stevige financiële bijdrage wanneer het agrarisch bedrijfsleven in een convenant hard maakt af te zien van nieuwe toeristische voorzieningen. Dit alles om het ongerepte veenweidegebied te redden.

*Top-down model: rechtstreekse cross-compliance tussen overheid en boer*

Bij dit model krijgen beheersovereenkomsten waarbij de overheid contracten rechtstreeks sluit met agrariërs een toenemende betekenis voor het inkomen van boerengezinnen. Dit komt niet zo zeer doordat vergoedingen worden verhoogd, maar vooral doordat het inkomen uit gangbare melkveehouderij terugloopt. In andere streken kan dit voor een deel worden opgevangen doordat de kostprijs van voer lager wordt dankzij hoogproductieve gewassen. Dit laatste is in Waterland-West niet toe te passen. Het zet in feite de hoogte van beheersvergoedingen onder druk doordat deze gekoppeld zijn aan de financiële waarde van opbrengstreducties als gevolg van beheersbepalingen. In ons ontwikkelingsmodel voor Waterland-West wordt in de beheersvergoedingen de component 'bergboerenregeling' steeds belangrijker. Dit betekent dat deze vergoeding minder berust op opbrengstderving en meer op de wens om in marginale gebieden landbouw te houden. In de politieke besluitvorming over Waterland-West speelt ook een rol dat de hoge waterstand in het gebied geen natuurlijk gegeven is maar het resultaat is van doelbewuste waterbeheersing. Overigens verdwijnt binnen dit model op de duur wel de melkveehouderij uit het gebied, en blijft alleen extensieve rundveehouderij over. Dit type bedrijven kan

gemakkelijker leven met beheersbeperkingen dan melkveebedrijven. Deze bedrijven worden overwegend als deeltijdbedrijf geëxploiteerd, iets wat elders in Europa in marginale streken al heel normaal is.

#### **4.6 Perspectieven voor Waterland-Oost**

*Markt model: economiseren van omgevingskwaliteiten*

Het gebied begint als weidegebied steeds meer op te vallen. In andere melkveehouderijgebieden wordt gras steeds vaker opgenomen in een rotatieschema met andere voedergewassen, of met de hoogst salderende akkerbouw- of opengrondstuinbouwteelten (zie Beemster). De tendens om snijmaïs te verbouwen heeft zich omstreeks het jaar 2000 ook op laagveengronden voorgedaan, vooral op basis van 'doorzaaien' in de grasmat. In natte jaren gaf dit echter moeilijkheden, en er kwam helemaal een eind aan toen Campina-Melkunie begon aan een hogere melkprijs voor gegarandeerd Waterlandse melk (zie Waterland-West). Een voorwaarde hiervoor is dat de melk komt van een 100% weidebedrijf, met alleen grasland en weidegang van koeien. Een aanvullende eis is ook dat de boer deelneemt aan het vrijwillig weidevogelbeheer van Het Samenwerkingsverband Waterland. De toeslag op de melkprijs is een aardige aanvulling op het inkomen van het boerengezin, maar dit valt niet te vergelijken met het extra inkomen dat boeren in Waterland-West - bij dit model - uit verbrede bedrijfsontwikkeling kunnen halen. Het extra inkomen is echter zeer welkom te meer omdat de Natuurvereniging er in dit scenario na de opstartfase niet in slaagt om structureel donoren te werven.

*Bottom-up model: getrapte cross-compliance, met name natuurcoöperatie*

Dit laatste lukt wel binnen het model dat nu aan de orde is. Boeren worden in dit scenario steeds meer erkend als professionele beheerders van Natuur en Landschap. Vergeleken met grote gespecialiseerde beheerders kennen zij lagere 'transactiekosten' (apparaatkosten) en als ondernemers weten zij flexibel om te gaan met de onvoorspelbaarheid die eigen is aan het werken in de levende natuur. Bovendien kennen boeren de lokale situatie als geen ander. Daarbij komt dat er meer scholing en bijscholing komt voor natuurbeheer.

Een belangrijk argument in de onderhandelingen met sponsors van de Natuurvereniging is dat pure weidegebieden met grazende koeien steeds schaarser worden.

*Top-down model: rechtstreekse cross-compliance tussen overheid en boer*

In dit model komt er voor de betere veenweidestroken een additioneel inkomen uit beheersovereenkomsten. Omdat dit exclusief bergboerentoeslag is, heeft dit een veel minder grote betekenis voor het inkomen dan in Waterland-West. Bovendien is het in Waterland-Oost een uitzondering wanneer een boer beheersovereenkomsten op al zijn grond afsluit. Men beperkt dit meestal tot enkele percelen met een lage opbrengst die in een hoogwaterzone liggen.

## 4.7 Perspectieven voor Beemster

### *Markt model: economiseren van omgevingskwaliteiten*

Anders dan in Waterland kent Beemster op dit moment geen gebiedsgerichte stimuleringsprogramma's voor een verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling. Analoge programma's zijn echter heel wel voorstelbaar. Het verschil met de Waterlandse aanpak is het grootst voor het model dat uitgaat van het economiseren van omgevingskwaliteiten. Dit model gaat hier niet alleen uit van een andere centrale omgevingskwaliteit (historisch landschap) maar ook van een andere doelgroep (rijke stedelingen in plaats van boeren). De inspiratie ligt in feite bij een historisch referentiebeeld voor het landschap: Beemster als vestigingsplaats voor voornamelijk boeren en kooplieden. Bij dit model is het de overheid die blijkt geeft van een sterke marktgerichtheid, met name in haar planologisch beleid voor het buitengebied. Zij stelt het buitengebied open voor koopkrachtige buitenstaanders die willen voldoen aan strakke landschappelijke randvoorwaarden. Dit alles draait om het onderhouden en stichten van gebouwen die passen in de historische bouwstijl (stolp). Ook aan erfgoed en aanleg worden minimum eisen gesteld. In dit model krijgt het wonen in de Beemster een status als die van het wonen in het oude boerderijcentrum van Blaricum. De nieuwe buitenheren storten bovendien (verplicht) geld in een fonds waarmee de marktgerichte gemeente storende elementen in het landschap saneert, en ook verder (met beplanting) zorgt voor het opsieren van het landschap.

### *Bottom-up model: getrapte cross-compliance, met name natuurcoöperatie*

In Beemster ontstaat in analogie met Waterland, een Landschapscoöperatie. Bij dit model komt Beemster alsnog officieel op de Unesco lijst van Culturele Landschappen. Dit levert direct geen fondsen op, maar indirect versterkt het de claims wel. De Beemster gemeenschap geeft blijk van grote creativiteit in het benadrukken van het gebiedseigen karakter. Ook hier doet zich net als Waterland professionalisering voor. Een neveneffect van platform activiteiten is dat het de sociale cohesie versterkt. Dit speelt in Beemster een grotere rol dan in Waterland. Het gebied wordt ook door de bevolking veel meer als een eenheid ervaren.

### *Top-down model: rechtstreekse cross-compliance tussen overheid en boer*

In dit model komt er een programma voor beheersovereenkomsten die tot doel hebben het eigen van bijzondere landschappen te versterken. Dit dient bijvoorbeeld om achterstallig onderhoud op monumentale boerderijen en tuinen te plegen. Er komt zelfs subsidie voor het bouwen van nieuwe stallen van een (dure) streekeigen stijl.

## 5. Slaag- en faalfactoren van de drie scenario's

### 5.1 Twee denkbeeldige situaties als referentiepunt

In dit onderdeel blik ik terug op het voorgaande om na te gaan of slaag en faalfactoren voor platteland vernieuwing zijn aan te wijzen. De beschouwing is gebaseerd op de net behandelde cases met voor elk hiervan drie ontwikkelingsmodellen. Bij de beschouwing neem ik ook in gedachten het eerdere analysefiguur voor het inventariseren van bepalende factoren voor verbrede platteland ontwikkeling.

Paragraaf 5.2 is een schets van een denkbeeldige situatie met een opeenstapeling van factoren die verbrede platteland ontwikkeling begunstigen. De drie behandelde studiegebieden worden geplaatst ten opzichte van dit theoretische succesgebied. Paragraaf 5.3 bevat een overeenkomstige benadering over faalfactoren voor verbrede platteland ontwikkeling. In paragraaf 5.4 ga ik in op de slaagkans - op hoe de balans kan uitvallen van drijvende en remmende krachten - voor verbrede platteland ontwikkeling in marginale landbouwgebieden.

Beide schetsen (slaag, faal) bevatten factoren die globaal staan in een volgorde die loopt van Functionalistisch (Deterministisch) via Voluntaristisch naar Structuratie. Achter Functionalistisch heb ik hier tussen haakjes het woord Deterministisch geplaatst omdat er niet alleen wordt gekeken naar situationele factoren in de sociale sfeer maar ook naar betrekkelijk harde kenmerken van de locatie, inclusief gebiedsligging, die van invloed zijn op verbrede platteland ontwikkeling.

### 5.2 Slaagfactoren

#### 5.2.1 Denkbeeldig gebied met een stapeling van slaagfactoren

Het gebied bezit als locatie voor reguliere (niet verbrede) landbouw weinig kwaliteiten. Het is echter rijk aan omgevingskwaliteiten die kunnen dienen als aangrijpingspunten voor een verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling. Het gebied ligt letterlijk gunstig in de markt, met name dicht bij de steden. Het gebied wordt bestreken door een productieketen die verbreding stimuleert. Er is een intern sociaal draagvlak voor verbreding: Boeren zien het verzorgen en economiseren van omgevingskwaliteiten wel zitten. Er is eveneens een extern draagvlak: Andere betrokkenen zien in dat er een rol voor boeren is weggelegd. Deze anderen zijn ook bereid hiervoor te betalen, direct als consument of als belastingbetaler. Verder bestaat er voor en binnen het gebied een bestuurlijk draagvlak voor een verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling.

Verbreding past binnen de 'projecten' die boeren, burgers en overheden onderhanden hebben. Bij boeren sluit het goed aan bij beroepsopvattingen (Ondernemerschap, Vakmanschap, Managementcapaciteiten, Professionaliteit) en bedrijfsstijlen. Bij niet-boeren gaat het om leefstijlen waarin het consumeren van verbredingsproducten goed past. Het gaat om behoeften

waarop boeren kunnen inspelen. Bij de overheid gaat het om beleidsagenda's waarin het betreffende gebied (met verbreding) goed past.

Het gebied kent een voorgeschiedenis waarin diverse betrokkenen bij het landelijk gebied constructief samenwerken. Deze samenwerking is geïnstitutionaliseerd (maar niet bevroren). De instituties zijn ook gericht op het vermarkten van producten van verbrede landbouw dan wel op het verwerven van fondsen, bijvoorbeeld om contracten voor natuurproductie te financieren

### 5.2.2 Gebieden geplaatst naar slaagfactoren

Waterland lijkt om meerdere redenen een meer kansrijk gebied voor Plattelandsvernieuwing dan Beemster. Vanuit een deterministisch gezichtspunt heeft het gebied minder mogelijkheden om het zonder verbreding te redden. Vanuit structuratief perspectief zijn boeren hier al meer ingesteld op een verbrede beroepsopvatting. En er is een 'traditie' van 15 jaar waarin constructief wordt samengewerkt met anderen in het landelijk gebied. Het is niet duidelijk of oorspronkelijk het draagvlak voor het verzorgen van omgevingskwaliteiten sterker aanwezig was dan in Beemster. Toegespit op natuurbeheer zal er in Waterland wel ook eerder sprake zijn geweest van een relatief stevig draagvlak voor het beheren van omgevingskwaliteiten onder boeren. Het bestuurlijk draagvlak voor verbrede landbouw is voor Waterland al lange tijd sterker aanwezig dan voor Beemster. Dit staat niet los van de omstandigheid dat reguliere landbouw in Waterland structureel relatief zwak staat. In het bestuurlijke draagvlak zullen niet alleen sociaal-economische motieven een rol spelen (economische duurzaamheid) maar wellicht dat bij vrij schone agrarische gebieden, in politiek opzicht vooral de omgevingskwaliteit 'natuur' aanspreekt. Landschap is meer specifiek op Beemster van toepassing.

Het is discutabel of Waterland-West dan wel Waterland-Oost het meest voldoet aan de ideaaltypische beschrijving van een gebied met een stapeling van slaagfactoren voor Plattelandsvernieuwing. Structureel gezien is Waterland-West het meest in het voordeel: het gebied heeft nauwelijks de keus om met alleen reguliere landbouw door te gaan. Het gebied heeft ook de hoogste ecologische kwaliteiten - als te economiseren waarden - vooral wanneer een ruime tijdshorizon wordt aangehouden. Op het vlak van verbreding gerelateerde structuratiefactoren lijkt Waterland-Oost in het voordeel te zijn. Projecten uit het verleden zoals het vrijwillig weidvogelbeheer hadden een bakermat in Waterland-Oost.

Een en ander kan inhouden dat Waterland-West beter vatbaar is voor top-down Stimuleringsprogramma's die meer zijn gestoeld op een passieve medewerking van boeren terwijl Waterland-Oost meer geschikt lijkt voor bottom-up en Marktgerichte programma's. Bedenk echter dat Waterland-West en Waterland-Oost beiden vrij heterogene gebieden zijn. Bij een meer gedetailleerde afbakening van deelgebieden zou Waterland-West staan voor alle diepveengebieden met een hoog waterpeil terwijl Waterland-Oost alle diepveengebieden met een verlaagd peil vertegenwoordigt.

### 5.2.3 Ook boeren te plaatsen naar slaagfactoren?

Het bovenstaande is een nog al generaliserend beeld omdat nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende richtingen van verbreding. Er is alleen enig onderscheid naar de aard van de omgevingskwaliteit (natuur, landschap). Een belangrijk aspect is waarschijnlijk dat

sommige richtingen een hoger beroep doen op capaciteiten van de boer dan andere richtingen. Actief verzorgen van de omgeving doet waarschijnlijk meer een beroep op capaciteiten van de boer dan het nalaten van schadelijke handelingen in reguliere landbouw. Maar misschien gaat het in veel gevallen niet zo zeer om hogere of lagere eisen aan de persoon van de boer gesteld als wel om andersoortige eisen. Natuurbeheer doet vermoedelijk een beroep op het soort vakmanschap waarin boeren van sommige bedrijfsstijlen (koeienboeren) sterk zijn. Boeren die zich richten op agro-toerisme krijgen te maken met de eis van heel ander soort vakmanschap, meer gelegen in het aanvoelen van en omgaan met mensen. Een kwalitatieve indruk is dat boeren van Waterland vergeleken met hun collega's in Beemster, in het algemeen de buitenwereld beter aanvoelen.

## **5.3 Faalfactoren**

### **5.3.1 Denkbeeldig gebied met een stapeling van faalfactoren**

Het gebied bezit als locatie voor reguliere (niet-verbrede) landbouw veel kwaliteiten. Het is daarentegen arm aan bijzondere omgevingskwaliteiten die zouden kunnen dienen als aangrijpingspunten voor een verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling. Het gebied valt letterlijk buiten de markt door zijn afgelegen ligging. Het gebied wordt bestreken door een productieketen die verbreding actief tegengaat.

Er is een interne weerstand tegen verbreding: Boeren willen alleen agrarisch produceren en niets anders. Omstanders hebben voor dit gebied dan ook geen enkel vertrouwen in een rol voor boeren als verzorger van omgevingskwaliteiten, laat staan dat zij bereid zouden zijn hiervoor te betalen. Ook bij de overheid bestaat evenmin een (bestuurlijk) draagvlak voor een verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling.

Verbreding sluit slecht aan bij de capaciteiten die boeren in huis hebben (Ondernemerschap, Vakmanschap, Managementcapaciteiten, Professionaliteit) en bij hun bedrijfsstijl. Verder past het eigene van deze streek niet bij de leefstijl van nabije stedelingen en andere burgers. Het betreft bijvoorbeeld een open gebied terwijl niet-boeren meer waarde hechten aan een besloten landschap. Verbreding voor dit gebied sluit ook slecht aan op projecten die de overheid onderhanden heeft.

De bevolking rond het gebied is verdeeld in verschillende kampen (waaronder boeren) die elkaar niet weten te vinden waar het gaat om het beheer van omgevingskwaliteiten in het landelijk gebied. De verschillende partijen ontlopen elkaar zoveel mogelijk of vermijden heikele kwesties aan te roeren, en waar dat niet mogelijk is ontstaan conflicten.

### **5.3.2 Gebieden geplaatst naar faalfactoren**

Beemster scoort in dit opzicht 'hoger' dan Waterland. Het is een hoogwaardig agrarisch productiegebied, en verbreding is daarom geen kwestie van 'zijn of niet zijn'. Het draagvlak voor verbreding onder boeren is toch al niet sterk, met name niet waar het gaat om natuurbeheer. Vooral de bedrijfsstijl van melkveehouders die grond verhuren aan bollentelers sluit slecht aan op de eisen van verbreding. Verder is rond de afgestemde Administratieve Ruilverkaveling

sprake geweest van 'Destructieve Sociale Interactie'. Velen hebben hier een kater van overgehouden, en plaatselijke initiatiefnemers zijn huiverig om opnieuw 'de nek uit te steken'. Toch bestaat in de Beemster waarschijnlijk een relatief sterke sociale cohesie, die echter afhankelijk kan zijn van het uit de weg gaan van omstreden onderwerpen. Het onderwerp natuur kan tweedracht oproepen, maar het onderwerp landschap (met nadruk op het eigene van de Beemster) kan de cohesie bevorderen. Voor de gekozen scenario's waarin de nadruk ligt op het benadrukken van het bijzondere landschap, is het dan ook de vraag of het terecht is om te spreken van een 'stapeling van faalfactoren'. De beste kansen zijn er waarschijnlijk voor Bottom Up programma's waarin aanvankelijk, net als in de niet-beheersgebieden van Waterland, het accent ligt bij vrijwillig omgevingsbeheer, liever landschap dan natuur. Het gaat om het opsieren van de polder zoals deze er nu bij ligt. Het aanboren van externe bronnen van financiering zal de Beemster niet gemakkelijk af gaan. Bottlenecks kunnen zijn de gestoorde relatie met de overheid rond de afgestemde ruilverkaveling, het moeite hebben om de buitenwereld aan te voelen, en vooral huiver om inmenging op het eigen polder-territorium te dulden. Een aangrijpingspunt kan overigens liggen in het nomineren van de Beemster voor de Unesco lijst voor culturele erfgoederen.

Een belangrijke faalfactor - buiten bovenstaand overzicht - is de gereede kans dat op zeker moment na 2000 verstedelijking toch in volle omvang in Beemster binnendringt. Het marktgerichte scenario - met nieuwe streekeigen buitenplaatsen - waagt zich echter op het wankel grensvlak tussen opdringende verstedelijking en versterkte landelijkheid.

#### **5.4 De slaagkans in marginale landbouwgebieden**

Plattelandsvernieuwing betekent dat men in een landelijk gebied systematisch werkt aan het combineren van verschillende functies (zie figuur 2.1). Het is een reactie op een te enge benadering in het verleden waarin eenzijdig het accent lag bij het produceren van voedsel. Ik noem dit laatste hier gemakshalve maar even de aanvankelijke kerncompetentie van boeren. Een argument van sommige boeren tegen verbreding luidt: schoenmaker houdt je bij je leest. Men is bang dat verbreding op de duur hun kerncompetentie aantast. Ik wil deze kwestie in deze slotbeschouwing aansnijden binnen de context van marginale landbouwgebieden, waar deze kerncompetentie als zodanig al relatief zwak staat. Ik concentreer me daarbij op de melkveehouderij en Waterland. Mijn conclusie zal zijn dat melkveehouderij in een marginaal gebied, zoals Waterland met hoog water, alleen duurzaam valt te realiseren binnen een bijzondere sociale context die boeren minder afhankelijk maakt van de vrije markt of die juist een bijzondere entree naar deze markt verschaft.

In een Amerikaans artikel (Schwarzweiler et al., 1997) meende ik veel te herkennen van de positie waarin de melkveehouderij van Waterland en andere marginale streken in Europa verkeert.

##### *Waterland alleen als agrarisch gebied (semi) marginaal*

Eerst echter een punt waarop Waterland 'uniek' is. Schwarzweiler verbindt marginaliteit van zijn studiegebied (Noordelijk Michigan) niet alleen met moeilijke agrarische productieomstandighe-

den maar ook met een afgelegen ligging. Marginale gebieden zijn dan perifere streken met natuurlijke handicaps waar het economische welvaartsniveau niet alleen bij boeren, relatief laag is. Dit laatste geldt voor Waterland beslist niet. Het gebied ligt als een landelijke contramal tegen een grootstedelijk gebied aan en het gemiddeld inkomen in plaatsen als Jisp en Broek in Waterland ligt waarschijnlijk aanzienlijk boven GAP (Gemiddeld Amsterdams Peil, BvdP). Zelfs een extreem laag agrarisch inkomen zou hier weinig aan kunnen veranderen. In Zeevang is het aandeel van de landbouw in de totale beroepsbevolking het hoogst van alle Waterlandse gemeenten maar bedraagt toch slechts 3%. Dit betekent dat plattelandsvernieuwing in Waterland anders dan in veel perifere gebieden, niet de regionale economie behoeft te redden.

Deze vernieuwing behoeft 'slechts' bijzondere omgevingskwaliteiten te veilig te stellen. Omdat het veenweidewaarden betreft zijn hiervoor boeren nodig. En daarbij moeten deze boeren liefst melkveehouder zijn die niet 'teruggevallen' op extensieve alleen vleesveehouderij. Argumenten hiervoor volgen verder op.

### *Onderschat niet aanpassingsvermogen van boeren*

Schwarzweiler betoogt dat het aanpassingsvermogen van melkveehouders op meer marginale locaties gemakkelijk wordt onderschat. Hij vond althans in Noordelijk Michigan ten opzichte van zijn vergelijkingsgebieden meer bedrijfsontwikkeling op melkveebedrijven dan hij had verwacht. Dit spoort goed met mijn indruk van het investeringsniveau (enquête gegevens over 1986-96) in het marginale Waterland-West, vergeleken met het minder marginale Waterland-Oost en de vrij optimale Beemster. Het is echter wel een andersoortige bedrijfsontwikkeling. Schwarzweiler heeft het over grond die goedkoper is dan elders waardoor oppervlaktevergroting meer voor de hand ligt. In Waterland wordt de prijsvorming op de agrarische grondmarkt 'vervalst' door stedelijke invloeden en vooral door het aankopen door de overheid voor natuurontwikkeling en dergelijke. Toch liggen ook in de meer marginale delen van Waterland de grondkosten per hectare voor boeren relatief laag. Grote grondeigenaren als Natuurmonumenten en het Noordhollands Landschap zijn bereid grond met extra beperkingen, (vrijwel) gratis te verhuren aan boeren. Schwarzweiler zegt dat de melkveehouderij in het meer marginale gebied ook afgezien van grondkosten, in het teken staat van zuinig boeren (low cost farming). In mijn interpretatie behoeft je dan niet een patroon te verwachten waarin boeren veel hoogwaardig voer in koeien stoppen, om zo hoge melkproducties per dier te behalen. In Waterland en in Noordelijke Michigan kan het echter wel gaan om melkveestapels van een behoorlijke omvang (50-60 koeien) waarschijnlijk met beesten van een langere levensduur dan in een meer high-tech omgeving.

Melkveehouders op een marginale locatie zijn niet in alle opzichten 'zuinig'. Zij zijn met name niet zuinig waar het de inzet van eigen arbeid betreft. Schwarzweiler neemt in dit verband zelfs de term 'zelf exploitatie' van gezinsarbeid in de mond. Hier kan ik me wel iets bij voorstellen wanneer ik denk aan de arbeidsomstandigheden van een melkveehouder in een Waterlandse vaarpolder. Wie het van een meer rooskleurige kant wil bekijken, legt de nadruk op het kwalitatieve aspect van een verhoogde inzet van vakmanschap. Melkveehouders op specifieke locaties kunnen minder volgens het boekje boeren, zij moeten sterker op eigen bevindingen afgaan.



### *De speelruimte is begrensd*

Om de discussie zuiver te houden over de speelruimte van boeren op marginale locaties is de opmerking nodig dat marginaliteit een glijdende schaal is. Noordelijk Michigan heeft klimatologische nadelen voor melkveehouders vergeleken met Zuidelijk Michigan. Verder naar het noorden zal het nog moeilijker worden. Op de meest marginale locaties zijn er voor melkveehouders extra redenen om verder te gaan op de weg van een lage kosten strategie in de melkveehouderij. Op gronden die niet in aanmerking komen voor akkerbouw zoals in Waterland maar ook in bergstreken, is op een bepaald moment extensieve vleeshouderij de enige vorm van grondgebonden landbouw die nog in aanmerking komt. De overgang van melkveehouderij naar grondgebonden vleesveehouderij (zoogkoeien) is een *extensiveringsprong*. Gedacht vanuit de uitgangssituatie van een extensief melkveebedrijf met 50 ha doemen dan twee alternatieven op: (1) vrij komende arbeid buiten het eigen landbouwbedrijf in te zetten en dus deeltijdboer te worden; (2) het bedrijf te vergroten tot bijvoorbeeld 200 ha (zie Van Eck en Prins, 1990).

Dit laatste zou bij een veebezetting van 1 koe per hectare voldoende werk vragen om een persoon bezig te houden maar het gezin zal waarschijnlijk nog andere inkomensbronnen nodig hebben om behoorlijk te kunnen leven. De lijn naar deeltijdlandbouw in geval van beëindiging van melkveehouderij, lijkt voor een gebied met relatief hoge grondprijzen zoals Waterland, realistischer dan die naar bedrijven met een grote oppervlakte voor vleesveehouderij.

### *Waarom melkveehouderij handhaven?*

Voor de provincie Noord-Holland is het verdwijnen van melkveehouderij uit veenweidegebieden geen aantrekkelijk perspectief. Zij subsidieert in een deel van Waterland (Eilandspolder) zelfs boeren die melkquotum verwerven. Wanneer een gebied grotendeels omschakelt naar deeltijdlandbouw wordt dit kennelijk gezien als het begin van het einde, met als volgend stadium (in boerentermen) 'verruiging' of 'blijven liggen' van landbouwgronden. Wie hecht aan de natuur- en landschapswaarden van een veenweidegebied zal dit een achteruitgang vinden. Voor de overheid zal het ook een punt zijn dat het gemakkelijker is een ingang te vinden bij professionele boeren dan bij een heterogeen gezelschap deeltijd boeren. Verder zijn van professionele boeren meer initiatieven te verwachten en valt ook op het vlak van vakmanschap (ook in natuurbeheer) van hen meer te verwachten. Als belangrijkste beroeps capaciteiten zijn derhalve in het geding: (1) professionaliteit, in tel zijn binnen beroepsgroep (ook qua opleiding), (2) ondernemerschap, initiatiefnemend en (3) vakmanschap, thuis zijn in het werken in de Groene Ruimte.

### *Verbrede ontwikkeling bij voorkeur koppelen aan melkveehouderij*

Verschillende vormen van verbreding zijn niet inherent gekoppeld aan de melkveehouderij. Weidevogelbeheer of slootkantenbeheer valt zelfs technisch gezien gemakkelijker in te passen in grondgebonden vleesveehouderij. Wanneer de inpasbaarheid bij vleesveehouderij wel moeilijk ligt, dan zit het waarschijnlijk vast op de moeilijkheid om bedrijfsexterne activiteiten te combineren met natuurbeheer of agro-toerisme.

Er zijn echter ook vormen van verbreding die wel onlosmakelijk zijn verbonden met de melkveehouderij. Ik denk aan: (1) biologische melkveehouderij, (2) streekproducten, (3) zelfkazerij en (4) verkoop van zuivelproducten aan huis. Een boerengezin kan in de verleiding komen om dit allemaal te combineren. Op het bedrijf maakt dan de boer of boerin Waterlandse kaas uit biologische melk en wordt dit rechtstreeks afgezet aan consumenten.

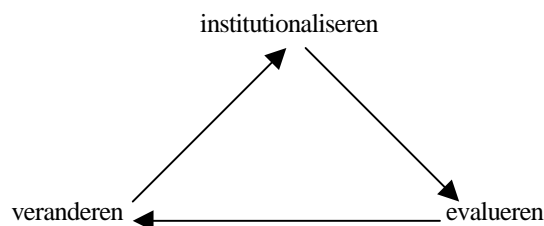
De vraag hoe goed verbreding die wel onlosmakelijk verbonden is met melkveehouderij, past in de Waterlandse situatie. Voor biologische melkveehouderij heeft het gebied voor- en nadelen. Een voordeel is dat op veenbodem langs 'natuurlijke' weg stikstof vrij komt voor grasgroei. Dit geldt echter minder voor de hoogwatergebieden waar het verdwijnen van melkveehouderij juist een reële dreiging is. In deze hoogwatergebieden doet zich daarentegen het nadeel van laagveengronden het sterkst voor dat een complete voervoorziening moeilijk valt te realiseren. Een biologische bedrijf behoort niet meer voer aan te kopen dan er qua mineralen, in de producten wordt afgevoerd. Bedenk ook dat aangekocht biologisch voer meer kost dan gangbaar voer. Alles bij elkaar zal zo'n biologisch bedrijf wel low input maar niet low cost zijn.

De afzet van dergelijke producten kan echter profiteren van vormen van verbreding die niet inherent zijn gekoppeld aan de melkveehouderij. Wanneer bijvoorbeeld natuurproductie en agro-toerisme Waterland in de etalage zetten met een positief imago dan kan dat gunstig doorwerken in de mogelijkheden voor vormen van verbreding die wel inherent aan de melkveehouderij zijn gekoppeld. Ik denk dat hier de belangrijkste route ligt om op termijn melkveehouderij in het meest marginale deel van Waterland in de benen te houden. En dat laat ik nog buiten beschouwing dat holistisch (biologisch) ingestelde boeren misschien het meest geschikt zijn om initiatieven te ontwikkelen voor integraal gebiedsbeheer.

## 6. Naar denkmodellen om toe te passen

In het analysefiguur aan het eind van paragraaf 2.1 was het volgtijdelijke aspect niet expliciet verwerkt. Impliciet zat de dimensie 'tijd' wel in het figuur: Structuratie-factoren hebben per definitie een dynamisch karakter. Alles bijeengenomen, leent het betreffende figuur zich goed om ten behoeve van het zoeken van verklaringen mee te werken. verbrede plattelandsontwikkeling heeft echter een normatieve lading en dit impliceert dat er ook behoefte kan zijn aan conceptuele modellen om mee te werken ten behoeve van beïnvloeden (stimuleren).

Op de volgende bladzijde staan ter afsluiting van dit essay een drietal dynamische conceptuele modellen die corresponderen met de drie ontwikkelingsmodellen die hiervoor werden behandeld. Het basismodel van de modellen staat hieronder. Er is sprake van rondgaande cycli van: (a) evalueren - ten opzichte van bestaande instituties -, (b) aan de slag gaan met veranderen en (c) institutionalisering. Er valt een verband te leggen met de drie perspectieven op verbrede plattelandsontwikkeling uit paragraaf 2.3. Vanuit een voluntaristisch perspectief gezien, ligt de start van het proces bij het calculerend evalueren van de bestaande situatie. Vanuit een structuratie perspectief komt 'veranderen' (trial and error) in een vroeg stadium in beeld. Wanneer het functionalistische perspectief van toepassing is dan ligt het startpunt (op streekniveau) bij veranderingen in omliggende instituties die met name tot uiting komen in veranderende eisen die aan het gebied worden gesteld.



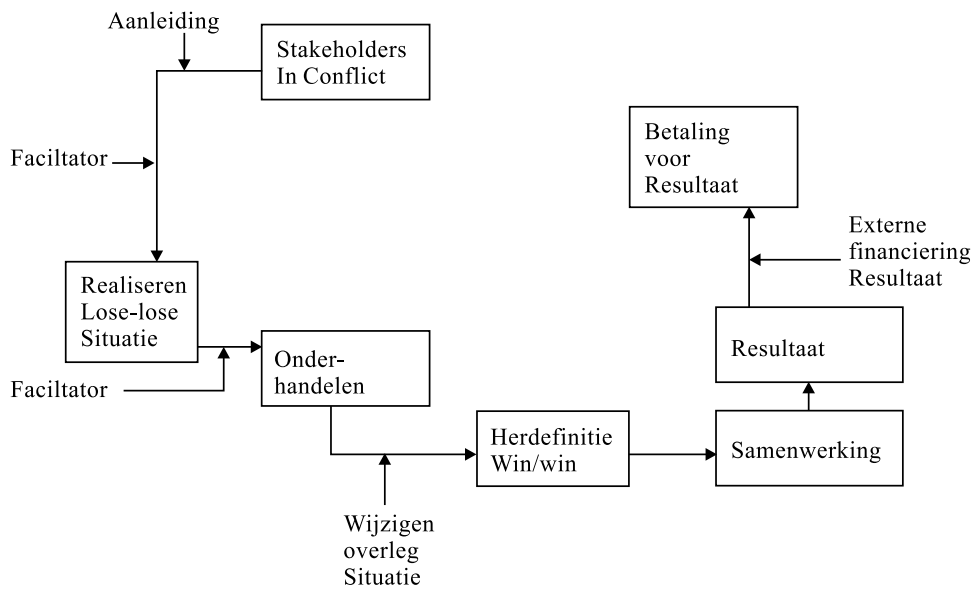
*Figuur 6.1 Basismodel, op drie manieren uitgewerkt in figuur 6.2*

De cyclus voor het bottom-up ontwikkelingsmodel laat ik starten met de aanwezigheid van stakeholders rond een streek. Het volgende moment is het optreden van concurrerende interactie tussen stakeholders. Een tussenkomende factor is de aanleiding (bijvoorbeeld landinrichtingsproject) die noopt tot interactie, met op de achtergrond wellicht 'manipulerende beleid' die een aanleiding creëert. Op deze manier worden andere stadia doorlopen zoals die in teksten over netwerksturing worden beschreven. Uiteindelijk komt het tot een samenwerkingsvorm zoals een natuurvereniging. Daarmee is het uiteraard niet afgelopen. Er komt bijvoorbeeld nog het daadwerkelijk participeren in de organisatievorm, enerzijds op het front van gebiedsbeheer en anderzijds op dat van het sponsoren.

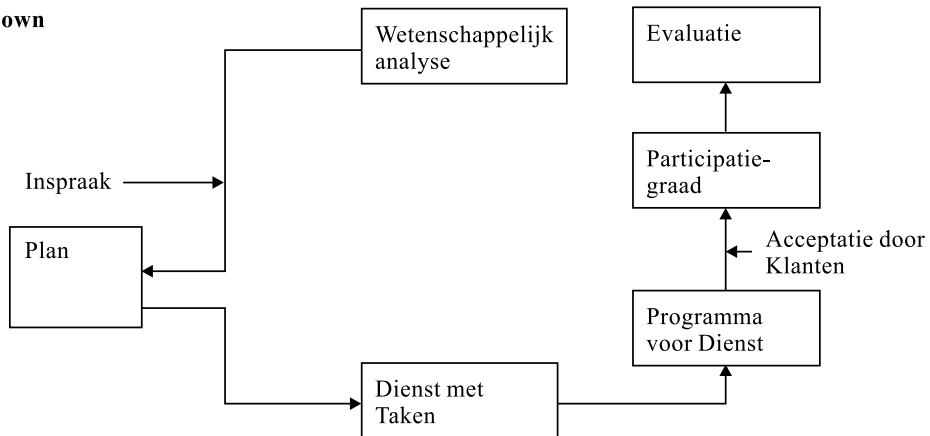
De cyclus voor het top-down ontwikkelingsmodel laat ik beginnen met een wetenschappelijke analyse van streekkwaliteiten, en de optimalisering hiervan. Vervolgens komt er een analyse van instrumenten, en aan kosten-batenanalyse. Een tussenkomen factor is politieke prioriteitstelling. Uiteindelijk worden er diensten met een nauwkeurige taakomschrijving in het leven geroepen. Die gaan met een programma-aanbod naar boeren. Vervolgens komt de participatiegraad en de wijze van participatie van boeren. Dit leidt tot gevolgen voor streekkwaliteiten, die vervolgens worden geëvalueerd. Hierna kan een nieuwe cyclus beginnen.

De cyclus voor het Marktgerichte ontwikkelingsmodel kun je laten beginnen bij boeren die een aanvullend inkomen zoeken. Het volgende moment is wanneer zij zich realiseren dat streekkwaliteiten als marktbaar goederen zijn te benutten. Tussenkomen factor is het ontmoeten van niet-boeren die op zoek zijn naar 'landelijkheid', en uiteraard de aanwezigheid in min of meer objectieve zin van bijzondere streekkwaliteiten. Vervolgens wordt er een nieuwe productieketen gecreëerd. Tussenkomen factoren hierbij zijn 'faciliterende instanties' (die wellicht in een eerdere fase reeds werkten aan bewustwording van nieuwe markten) en een 'bestaande agribusiness die zich laat inschakelen of die zelfs entameert'. Vervolgens komt het bewerken van de markt en het daadwerkelijk produceren. Ook nu kunnen meerdere cycli worden ingebouwd. Bijvoorbeeld een tweede cyclus die zich richt op nieuwe doelgroepen in de markt.

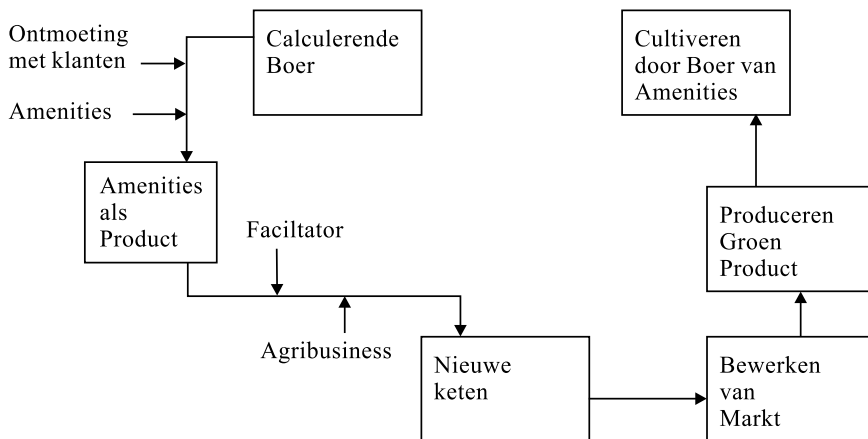
**Bottom-Up**



**Top-Down**



**Markt**



*Figuur 6.2 Basismodel in drie varianten*



## Literatuur

Benvenuti, B., 'De Technologische-Administratieve Taakomgeving (TATE) van landbouwbedrijven'. In: *Marquetalia, tijdschrift voor landbouw en politiek* (1982) 5, pp. 111-136.

Broekhuizen, R. van, J.D. van der Ploeg en M. Ettema, In: Broekhuizen, R. van en J.D. van der Ploeg (Eds), *Over de kwaliteit van plattelandontwikkeling; Opstellen over doeleinden, sociaal-economische impact en mechanismen*. Circle for European Studies, Landbouwuniversiteit Wageningen, 1997.

Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel en B.W. Zaalmink, *Koeien en Koersen; ruimtelijke kwaliteit van melkveehouderijsystemen in 2025*. Rapport 431.1. DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1996.

Eck, W. van, en H. Prins, *Perspectieven voor extensieve melkveehouderij en zoogkoeienhouderij op natte veengronden*. Mededeling 421. LEI-DLO, Den Haag, 1990.

Garfinkel, H., *Studies in Ethnomethodology*. Basil Blackwell, Oxford, 1984.

Gasson, R., 'Goals and values of farmers'. In: *Journal of Agricultural Economics* (1973) 24, pp. 521-543.

Giddens, A., 'Structuratietheorie en empirisch onderzoek'. In: Munters Q.J. et al. (red.), *Een kennismaking met de structuratietheorie*. Sociologische Studies. Landbouwuniversiteit, Wageningen (1991) 14, pp. 93-104.

Glasbergen P., 'Environmental dispute resolution as a management issue: Towards new forms of decision making'. In: Glasbergen P. (ed.), *Managing Environmental Disputes: Network management as an Alternative*. Kluwer Academic Publishers Group, Dordrecht, 1995.

Goffman, E., *The Presentation of Self in Every Life*. Penguin, Harmondsworth, 1969.

Groot Nibbelink, J.B., *Het Beheerschap: Ontwerp van een organisatiestructuur voor het beheer van natuur- en landschapselementen in het landelijk gebied*. Delfts Universitaire Pers, Delft, 1997.

Hardin, G., The Tragedy of the Commons. In: *Science* (1968) 162, pp. 1243-1248.

Hees, E., H. Renting en S. de Rooij, *Naar lokale zelfregulering; Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap*. Landbouwniversiteit, Wageningen, 1994.

Klaver, L. en S. Zwart, *De complexe verhouding tussen familie en bedrijf in de landbouw: Nieuwe lijnen voor toekomstig onderzoek*. Wetenschapswinkel en Vakgroep Huishoudstudie Landbouwniversiteit, Wageningen, 1996.

Koppen C. van, 'Claims of Culture: Social Representations of Nature and their Consequences for Agriculture' In: Haan H. de, and N. Long (eds.) *Images and Realities of Rural Life*. Perspectives on Rural Transformations. Van Gorcum, Wageningen, 1997, pp. 270-287.

Lindenberg, S., 'Homo Socio-economicus: The Emergence of a General Model of Man in Social Sciences'. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (1990) 146, pp. 727-748.

Maslow, A., 'A Theory of Human Motivation'. In: *Psychological Review* (1943) 50, pp. 370-396.

Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*. Free Press, Glencoe. Geciteerd via: A. Giddens, *Sociology: The textbook of the Nineties*. Basil Blackwell, Oxford, 1957, pp. 696-697.

Nooij A.J., 'Bodern and Endogenous Development: Civilization and Empowerment'. In: Haan H. de, and N. Long (eds.) *Images and Realities of Rural Life*. Perspectives on Rural Transformations. Van Gorcum, Wageningen, 1997, pp.107-120.

OECD, *The contribution of amenities to rural development*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1994.

Olson, M., *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, 1965.

Ostrom, E., *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York, 1990.

Parsons, T., *The Social System*. Tavistock, London. Geciteerd via: A. Giddens, *Sociology: The textbook of the Nineties*. Basil Blackwell, Oxford, 1952, pp. 695-696.

Ploeg, J.D. van der, 'Styles of farming: an introductory note on concepts and methodology'. In: J.D. van der Ploeg and A. Long (eds.) *Born from within: practices and perspectives of endogenous rural development*. Van Gorcum, Assen, 1994, pp. 7-30.

Priemus, H., *Wonen, creativiteit en aanpassing; een onderzoek voor naar voorwaarden voor optimale aanpassingsmogelijkheden in de woningbouw*. Proefschrift Technische Hogeschool Delft. Mouton, Den Haag, 1996.



Woerkom, C. van en N. Aarts, 'Communication between farmers and government over nature: a new approach to policy development'. In: Röling N.G. en M.A.E. Wagemakers, *Facilitating Sustainable agriculture: participatory learning and adaptive management in times of environmental uncertainty*. University Press, Cambridge, 1998.

Renes, H., 'Op het water herwonnen: het droogmakerijlandschap van de Meemster'. In: *Historisch Geografisch Tijdschrift* (1998), pp. 164-177.

Röling N., 'Platforms for decision about eco-systems'. In: L.O. Fresco et al. (eds.), *Future of the Land: Mobilising and Integrating Knowledge for Land Use Options*. John Wiley and Sons Ltd, Chicester, 1994, pp. 386-393.

Schwarzeweller, H.K. en A.P. Davidson, 'Perspectives on Regional and Enterprise Marginality: Dairying in Michigan's North County'. In: *Rural Sociology* 62 (1997) 2, pp. 157-179.

Spaargaren, G. en A.P.J. Mol, 'Sociology, environment and modernity: Ecological modernisation as a theory of social change'. In: *Society and Natural Resources* (1992) 5, pp. 323-344.

Zey, M., *Decision making: alternatives to rational choice models*. 1992.