

# Synthese

*Bevindingen van zeven jaar onderzoek  
naar vraagstukken van platteland en stad*

**Frank Veeneklaas, Alterra**  
**Petra Berkhout, LEI**  
Wageningen / Den Haag, januari 2008

Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van LNV

---

# Synthese

*Bevindingen van zeven jaar onderzoek  
naar vraagstukken van platteland en stad*

---

# Inhoud

<b>00</b>	<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>01</b>	<b>Diagnose</b>	<b>9</b>
<b>02</b>	<b>Integratie van onderzoeksresultaten</b>	<b>13</b>
<b>03</b>	<b>De ruimtelijke dimensie</b>	<b>17</b>
	Ruimtelijke kwaliteit het centrale punt van zorg	
	Scheiding stad en platteland: effectief en uniek	
	Ruimtelijke ordening: zegen en keurslijf	
	Stedelijke druk: bedreiging én kans	
	Behoud van landschapswaarden door instandhouding van de landbouw	
	Landbouwsubsidies en zg. 'non-trade concerns': de ruimtelijke verdeling	
<b>04</b>	<b>De sociaal-economische dimensie</b>	<b>25</b>
	Geen grote sociaal-economische verschillen tussen COROP-regio's	
	Ook voorzieningenniveau op peil	
	Plattelandseconomie kent weinig problemen, landschap des te meer	
	Verbreiding in de landbouw: wat is de rol van LNV?	
	'Waar de landbouw verdwijnt': nieuwe functiecombinaties	
	De toekomst: trek naar het platteland	
	De rurale idylle: Landschapsbouw nieuwe stijl	
	Groen in de stad: kwaliteit belangrijker dan kwantiteit	
<b>05</b>	<b>De bestuurlijke dimensie</b>	<b>33</b>
	Afrekenen op resultaat op gespannen voet met regionaal maatwerk	
	Regionaal maatwerk: een kwestie van systeeminnovatie	
	Rol van LNV c.q. DLG marginaal in gebiedsprocessen	
	Groen in de stad: redeneren vanuit stadse problemen	
<b>06</b>	<b>Beleidsopgaven en kennisvragen</b>	<b>37</b>
	Trends in onderzoek	
	Veranderende plattelandsfuncties	
	Veranderende plattelandsproblematiek	
	Woon- en recreatielandschappen	
	Recreatiegroen: de hectare-taakstelling voorbij	
	<b>Bronnen</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage</b> Projectentabel 2004-2006	<b>49</b>

6 Ik hoop dat u dit boekje heeft opgepakt omdat de titel en het onderwerp van deze publicatie u aanspreekt. “Bevindingen van zeven jaar onderzoek naar vraagstukken van platteland en stad” is op zich niet echt een titel die pakt, maar het onderliggende onderwerp Stad-Land vraagstukken doet dat wel.

In de afgelopen vier jaar heb ik als beleidscoördinator Stad en Platteland gewerkt aan het concretiseren van de beleidsopgave van stad-land. Daarbij stond de mens en zijn behoefte aan een groene omgeving centraal, waarbij de omgeving breed gedefinieerd is als een gezonde stad en een vitaal platteland. De beleidsopgave ligt in het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en tevens een versterking van de samenhang in relaties tussen stad en platteland.

Dat is een complexe opgave. Gevolg was vaak dat (aan de beleidsopgave gekoppelde) kennisvragen werden versimpeld door de duurzaamheidsdimensies (mens, economie, of leefomgeving) los van elkaar te onderzoeken of soms door die elementen zelfs helemaal weg te laten. Een dergelijke werkwijze staat realisatie van de integrale beleidsambities in het vigerende plattelandsbeleid - de Agenda Vitaal Platteland - in de weg.

Beleidsmakers voelen de behoefte aan integrale beleidsondersteunende kennis steeds sterker. De wereld staat niet stil en in rap tempo dienen zich telkens nieuwe vragen aan. Dat moet gevolgen hebben voor het onderzoeksprogramma. Daarbij komen een paar basale vragen op:

- Wat heeft 7 jaar onderzoek ons aan inzichten opgeleverd?
- Hoe zien de komende beleidsontwikkelingen er op dit gebied uit en welke kennisvragen komen er op ons af?
- Hoe kan het onderzoeksprogramma beter aansluiten op kennis voor integrale gebiedsgerichte ontwikkeling?
- Wat zijn dan belangrijkste kennisvragen voor het onderzoek binnen dit thema voor de komende jaren?

Aan de onderzoekers Frank Veeneklaas en Petra Berkhout is daarom gevraagd om een integratieslag van de onderzoeksresultaten over de afgelopen jaren tot stand te brengen en eventuele witte vlekken in kaart te brengen. Vervolgens zijn onderzoekers en beleidsmakers gezamenlijk op interactieve wijze gekomen tot de in hoofdstuk 6 geformuleerde beleidsopgaven met daaraan gekoppeld onderzoeksvragen.

Ik heb grote waardering voor de wijze waarop beide onderzoekers uit een veelheid van verschillende onderzoeken uit verschillende jaren een bouwwerk met relevante beleidsopgaven en bijbehorende kennisvragen hebben kunnen formuleren langs drie, voor het huidige beleid relevante, “integratielijnen”; te weten een ruimtelijke, een sociaal-economische en bestuurlijke dimensie. Deze dimensies bieden handvatten om zowel de beleidsopgave als de nieuwe onderzoeksvragen verder te concretiseren.

Ik beveel dit document bij u aan en hoop dat het u inspireert.

### **Jeroen Vis**

Nationaal Plattelandbeleid

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

# 01

## De diagnose



In de zomer van 2006 publiceerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het rapport *The New Rural Paradigm: Policies and Governance* over de veranderingen die in de rijke westerse landen op het platteland plaatsvinden. Deze algemene trends zijn ook in Nederland te onderkennen, soms zelfs in versterkte mate omdat hier stad en platteland, hoewel ruimtelijk nog steeds gescheiden, door hun nabijheid sterk met elkaar zijn verweven. Een van de belangrijkste conclusies uit het rapport is dat een sectorale aanpak z'n langste tijd heeft gehad; wat nodig is zijn integrale gebiedsoplossingen. Er is daarvoor een aantal redenen.

Ten eerste zijn er de veranderingen in de landbouw en bij de boeren. Geconstateerd wordt dat niet-agrarische activitei-

ten op boerderijen aan belang winnen (wij spreken van 'verbrede landbouw'), en dat daarmee lokale omstandigheden, waaronder kansen voor recreatie en toerisme, voor streekproducten of voor natuurbehoud en -ontwikkeling, weer belangrijk worden. Dit is een breuk met de ontwikkeling die we na de oorlog nog decennialang zagen, namelijk om de plaatselijke fysieke verschillen door landinrichting en gebruik van externe inputs zoveel mogelijk te elimineren, met als doel gecontroleerde, homogene productieomstandigheden. Er zijn, volgens de cijfers van het CBS, in 2005 zo'n 12.000 bedrijven met een vorm van verbreding (beheerslandbouw en natuurbeheer niet meegerekend <sup>1</sup>). Daaronder zo'n 4.500 bedrijven met huisverkoop (geen dagtaak), ruim 2.800 bedrijven met stalling van goederen (geen dagtaak) en de rest met meer intensieve neventakken

<sup>1</sup> Hierin kunnen dubbeltellingen zitten, er kunnen immers bedrijven zijn die zowel aan agrotourisme doen als aan huisverkoop. Het feitelijke aantal bedrijven met verbredingsactiviteiten zal derhalve lager zijn.

(toerisme, zorg, verwerking).

Daarnaast neemt het aandeel van het inkomen uit arbeid buiten het agrarisch bedrijf in het totale huishoudinkomen toe. Met andere woorden: de professionele oriëntatie wordt ook verbreed. Net als het allang niet meer vanzelfsprekend is dat de boerenzoon zijn vader in het bedrijf opvolgt, zo is de echtgenote van de boer lang niet meer automatisch boerin. Per sector wisselt het beeld overigens nogal. Inkomen van buiten bedrijf speelt nauwelijks een rol in de glastuinbouw, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de akkerbouw waar op zowel kleine als grote bedrijven de inkomsten van buiten bedrijf een belangrijk deel vormen van het totale inkomen. In de veehouderijtakken is het beeld divers.

Landbouw is nog steeds de grootste grondgebruiker in Nederland maar ook voor andere groene grondgebruikers, particuliere boseigenaren en natuurber-

10

herende organisaties, geldt in meer of mindere mate hetzelfde beeld: verbreding (van inkomensbasis) en differentiatie (van activiteiten). Tegelijkertijd maken een betere bereikbaarheid door uitbreiding van de infrastructuur en nog steeds voortgaande stads- en dorpsuitbreidingen dat op het platteland de traditionele groene gebruiksfuncties steeds meer moeten concurreren met zg. 'rode' en 'grijze' gebruiksfuncties: wonen (eerste én tweede woningen), verblijfsrecreatie, werken en verkeer & vervoer. Daarnaast legt ook het waterbeheer in steeds sterkere mate een claim op het buitengebied.

De migratie vanuit het platteland naar de steden heeft in Nederland, net als in bijv. Frankrijk of Engeland, door forensisme al plaats gemaakt voor het omgekeerde: een trek van de stad naar het platteland. Qua bevolkingssamenstelling en achtergrond verdwijnen de verschillen

tussen stedelingen, dorpsbewoners en de inwoners in het buitengebied, voor zover het tenminste autochtonen betreft. Dit wordt ook wel de mentale verstedelijking van het platteland genoemd.

De algemene tendens is dus: meer gebruiksfuncties op het platteland leidend tot een sterkere druk op de traditionele groene functies, en dan vooral de grondgebonden landbouw, en tot meer menging (van gebruiksfuncties, van economische activiteiten, van bevolkingsgroepen) en functiecombinaties op het landbouwbedrijf.

Het multifunctionelere gebruik van het platteland heeft, tezamen met het gestegen welvaartsniveau, ook geleid tot een herwaardering van de publieke goederen en diensten die het platteland levert. Het beleidsprogramma Belvedere is een voorbeeld hiervan op het gebied van cultuurhistorie; op het gebied van landschappelijke waarden zijn het de 'kernkwaliteiten' van de Nationale Landschappen en de 'basiskwaliteit landschap' in de rest van het land. En daarnaast is er nog de natuur die verbonden is met het landbouwkundig gebruik van het land. Probleem bij de levering van deze 'groene diensten' is dat de productie hiervan overwegend in handen is van private partijen. Alleen al door het simpele feit dat de meeste grond in ons land in particuliere handen is. Het duurzaam kunnen voorzien in deze publieke goederen en diensten door private partijen is niet alleen een beleidsmatige opgave, maar ook onderzoeksmatig een uitdaging omdat de gebruikelijke mechanismen van markt (private goederen geleverd door private partijen) of overheidsverstrekking (publieke goederen door de overheid) niet functioneren. Creativiteit is hier dus geboden.

Ten slotte zijn er veranderingen aan het bestuurlijke front. Heel algemeen gespro-

ken is er een verschuiving te zien van 'government' naar 'governance', onder een gelijktijdige tendens naar regionalisering én Europeïsering van het beleid.

De positie van de rijksoverheid wordt in twee richtingen beïnvloed (sommigen zeggen: verzwakt):

- i) De groeiende invloed van EU-beleid en Europese wet- en regelgeving. Naast formele regels, bijvoorbeeld zoals vastgelegd in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of ten aanzien van concurrentievervalsing, wordt ook meer en meer de verantwoordelijkheid van Nederland in internationaal perspectief gevraagd, bijvoorbeeld de bescherming van internationaal bijzondere natuur en landschappen.
- ii) Tegelijkertijd wordt, getuige het motto van de Nota Ruimte "Centraal wat moet, decentraal wat kan" veel beleid en de uitvoering ervan gedelegeerd naar lagere overheden. Dit vraagt van het rijk het helder aangeven van (nationale) criteria, waar het gaat om bovenlokale en bovenregionale belangen en verantwoordelijkheden, alsook het aangeven wat des rijks is en wat niet.

Tezelfdertijd maakt de rijksoverheid, en dan met name LNV, het zich niet makkelijk door een gewijzigd sturingsmodel aan te hangen, samen te vatten in het motto: "Van zorgen voor, naar zorgen dat...!". Er wordt steeds sterker ingezet op participatie van meerdere belangengroepen in idee-ontwikkeling, in streekgericht maatwerk, en voor de uitvoering wordt gezocht naar cofinanciering door derden. LNV stelt zich daarbij in steeds sterkere mate als faciliterende partij op, in contrast met de klassieke sturende, of toch op z'n minst regisserende rol. Dit wordt bedoeld met de hierboven genoemde verschuiving van *government naar governance*.

Rijksinstanties - niet alleen LNV - hebben vaak moeite met hun gewijzigde rol, soms merkbaar in te grote terughoudend-

heid, zelfs op die terreinen die typisch des rijks zijn. De verschuivingen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben zeker de belofte van beter maatwerk en grotere betrokkenheid. Maar zij dragen tevens de gevaren in zich van een ongelukkige prioritering, gebrek aan bovenlokale of bovenregionale samenhang en het feit dat gebrek aan professionaliteit en korte termijnbelangen, mede door gebrek aan kennis, hun tol eisen.

Het samenspel van veranderingen op het platteland zelf, van de verbreding van functies die het platteland moet vervullen, van de opvattingen over bestuurlijk handelen en draagvlak en de internationale context, heeft vanzelfsprekend belangrijke consequenties voor het beleid ten aanzien van het platteland. De OESO formuleert het treffend: "*a more place-based approach to rural policy that emphasises investments rather than subsidies and that is able to integrate different sectoral policies and improve the coherence and effectiveness of public expenditure in rural areas*". Trefwoorden zijn 'investeren', 'samenhang', 'effectiviteit' en 'integrale aanpak'.

11



Met al deze veranderingen veranderen ook de kennisvragen van het beleid. Op het gebied van de ontwikkeling van het platteland, al dan niet in relatie tot de stedelijke ontwikkeling, zijn in het beleids-ondersteunend onderzoek, dat Wageningen UR ten behoeve van LNV uitvoert, verscheidene programma's gedraaid waar die kennisvragen aan de orde zijn gekomen. Als belangrijkste noemen we "Gamma Groen" (2000-2003), "Groene Metropolen" (2002-2005), "Platteland" (2004), en "Stad en Platteland" (2005-2008). In deze programma's zijn in de loop der jaren honderden onderzoeksvra-

gen beantwoord, uiteenlopend van grote, meerjarige projecten zoals RURBAN, EUruralis, Boeren voor Natuur of Effectstudie zorglandbouw, tot kleine, kortlopende (helpdesk-)vragen van soms maar enkele dagen onderzoek. Het is niet onbegrijpelijk dat de beleidsmedewerker door de, tot rapporten verwerkte, bomen het bos, de opgebouwde *body of knowledge*, niet meer ziet. Deze synthesestudie probeert aan dit probleem tegemoet te komen. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een synthese, niet een uitputtend overzicht. Daarvoor zijn andere bronnen beschikbaar. Bij de synthese

2 In bijlage vindt u wel een lijst van de belangrijkste projecten uit 2004-2006 in de programma's "Platteland" en "Stad en Platteland", met daarbij, waar relevant, de gepubliceerde resultaten. Het gaat om zo'n 60 projecten met een totaalbudget van € 3,8 mln. Verder is er het Jaarboek 2006 van het Cluster Vitaal Platteland met daarin een hoofdstuk voor het thema "Stad en Platteland" (WUR, 2007). Van de onderzoeken in het programma "Gamma Groen" is in 2003 een overzichtsstudie gemaakt (vier delen), waarin gegroepeerd naar de onderwerpen 'Voedsel versus Groen?', 'Consument en Burger', 'Strategische Voorraden' en 'Sturing en innovatie' ruim 80 onderzoeksresultaten worden besproken en in een bredere context geplaatst (eindredactie F.R. Veeneklaas). Bij het programma "Groene Metropolen" tenslotte zijn jaarlijks boekjes verschenen - in totaal 4 stuks - met daarin kort project- en projectresultaatbeschrijvingen (E. Gerritsen, W. Timmermans, P. Visschedijk, 2002 t/m 2004). Het gaat om 124, in het algemeen vrij kleine, projecten.

proberen wij de onderzoeksresultaten op elkaar te betrekken én dit gezamenlijke inzicht te relateren aan de nieuwe beleidsopgaven van LNV. Waar onderzoekers geneigd zijn vraagstukken op te knippen in onderzoekbare brokken (De Boer et al., 2006), wordt het beleid, zeker binnen directies als Platteland en Regionale Zaken, geconfronteerd met integrale (gebieds)vragen. Ook waar het thematische vragen, dus niet gebiedsspecifiek, betreft (bijv. welke mogelijkheden biedt zorglandbouw?) gaat het veelal om meerdere aspecten (bijv. inpassing in de bedrijfsvoering; financiering; institutionele inbedding; bestuurlijke aansturing) en een integrale afweging.

Integreren kan op verschillende manieren. De vraag is welk integratiekader te kiezen. We gebruiken in het onderstaande drie kaders om het onderzoek op elkaar te betrekken en op beleidsrelevantie door te lichten. De keuze voor deze kaders volgt uit de idee dat de vragen die de afgelopen jaren zijn onderzocht, voor het merendeel in deze kaders zijn te vangen. Per kader wordt dat nader toege-licht.

### 1. De ruimtelijke dimensie.

Activiteiten in het landelijk gebied zijn in Nederland vrijwel altijd met elkaar verbonden vanwege de onontkoombare nabijheid. Deze voortdurende wederzijdse beïnvloeding, via het fysieke milieu (water, lucht, geluid, stank, vervuilende stoffen), visueel of anderszins betekent dat we altijd rekening moeten houden met de burens. Dit heeft geleid tot (1) een sterk ontwikkeld en verfijnd ruimtelijk ordeningsinstrumentarium en (2) veel nadruk en aandacht voor zg. multifunctioneel ruimtegebruik. In concreto betekent dit dat direct na de vraag *Wat?* de vraag *Waar?* moet worden gesteld. En soms is het zelfs de lokatie zelf die dicteert wat mogelijk en gewenst is. Dan gaat de

waar-vraag vooraf aan de wat-vraag. We noemen dit ook wel gebiedsgericht beleid.

### 2. De sociaal-economische dimensie.

Integratie vindt hier plaats door de mens - als gebruiker, bewoner of bezoeker - van het landelijk gebied, centraal te stellen. Dit integratiekader is voor de hand liggend omdat in alle programma's, van GammaGroen tot en met Stad & Platteland, de mens- en maatschappijwetenschappen de boventoon hebben gevoerd in de analyses. Weliswaar zonder de link met de fysieke omgeving en de beleidsopgaven die daar liggen te vergeten, maar de primaire invalshoek was vrijwel altijd 'gamma'.

Hier komen de invalshoeken "Leven", "Werken" en "Genieten" samen die we hanteerden als subthema's in het programma Stad & Platteland. Een voorbeeld is onderzoek naar factoren die de aantrekkelijkheid van het platteland in de ogen van mensen bepalen: deze overlappen elkaar voor een belangrijk deel voor de bewoner, de recreant en bij de keuze van de vestigingsplaats voor bedrijven.

### 3. De bestuurlijke dimensie.

Beleid en beleidsontwikkeling wordt uitgevoerd door bestuursorganen. Deze zijn soms territoriaal afgebakend (gemeenten, provincies), soms functioneel (rijksdepartementen, directies binnen departementen, uitvoeringsorganen zoals DLG, projectorganisaties), soms een combinatie van beide (waterschappen, EU, Reconstructie, KAN). Bestuurlijke organen, het 'beleid' dus, zijn via complexe en verschillende lijnen met elkaar verbonden. Er zijn expliciete wetten en regels, er zijn geldstromen, er zijn bestuurlijke afspraken en procedures, er zijn 'aanwijzingen' en politieke druk, er zijn *package deals*, verleidingen en dreigementen, en nog veel meer interrelaties. Bovendien,

we hebben dat hierboven even aangestipt, vinden er ingrijpende wijzigingen in die verhoudingen plaats. Om dichtbij huis te blijven: de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) of de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).

De onderzoeksresultaten van de laatste jaren zullen we dus behandelen binnen deze drie integratiekaders. Daar komt nog iets bij, dat deze studie onderscheidt van een sec overzicht. Bij alle drie de invalshoeken gaan we *problematiserend* te werk, dat wil zeggen we geven aan wat er voor beleidsopgave ligt. We beschrijven niet zozeer de situatie en de ontwikkeling maar analyseren - op basis van het onderzoek ter zake - in hoeverre die afwijken van de beleidsdoelen. We zullen daarbij niet nalaten te wijzen op de eventuele afwezigheid van ernstige discrepanties tussen wens en werkelijkheid, en daarmee op de overbodigheid van beleid (zie ook Strijker, 2007).



# 03

## De ruimtelijke dimensie



16

### **Ruimtelijke kwaliteit het centrale punt van zorg**

Een terugkerende vraag is het behoud van de kwaliteit van het landelijk gebied en het bijbehorende landschap, in termen van behoud van openheid, voorkomen van versnippering, tegengaan van verrommeling en nivellering. Het wordt als een van de belangrijkste problemen, soms als enige probleem, gezien wat betreft het landelijk gebied. De belangrijkste oorzaak voor de afnemende kwaliteit van het landelijk gebied in Nederland is de (stedelijke) druk op de ruimte. De ruimtelijke ordening biedt het instrumentarium om de zwakkere, veelal groene, functies te beschermen tegen de veelal sterkere, rode, bestemmingen. Desondanks moet worden geconstateerd dat de toepassing van de wetgeving op dit vlak vaak tekort schiet. Een oorzaak hiervan is dat de belangen van stad en (omliggend) platteland niet gelijk hoeven te zijn. En waar iedere gemeente binnen de grenzen van het wettelijk toelaatbare blijft,

leidt dit op een hoger schaalniveau tot afbreuk van de kwaliteit van het landelijk gebied. Op basis hiervan pleit een van de onderzoeken voor een *territoriale* aanpak van de ruimtelijke planning van rood en groen in een gebied (Overbeek en Terluin, 2006). Een voorbeeld hiervan is het Zuidplaspolderproject in Zuid-Holland-Oost. Een ander instrument dat kan worden ingezet is het vormen van een zogenaamd groenfonds, zoals dat is gebeurd in Midden-Delfland (LEB 2005; Gemeente Midden-Delfland, 2004). Deze gemeente – in 2004 ontstaan uit de gemeenten Schipluiden en Maasland – heeft met de gemeenten Delft en Den Haag het groenfonds Midden-Delfland opgericht. Het doel is zowel het behouden en versterken van het agrarisch cultuurlandschap, alsook het versterken van de relatie tussen stad en platteland door educatie en recreatie. Eén van de belangrijkste activiteiten van het fonds is het belonen van groene diensten, die met name de (melk)veehouderij kan verlenen

17

in het Reconstructiegebied Midden-Delfland. Het gaat dan zowel om landschappelijke maatregelen zoals onderhoud en weidevogelbeheer, als om het ontvangen van schoolklassen op de boerderij en wandelen over boerenland. Er is een puntensysteem ontwikkeld dat de basis vormt voor de beloning van de groene diensten.

### **Scheiding stad en platteland: effectief en uniek**

Nederland kent een lange traditie van ruimtelijke ordening en een traditionele, scherpe scheiding van stad en land. Er waren steden en dorpen, alles buiten de bebouwde kom was het buitengebied, waar de grond alleen mocht worden gebruikt voor landbouwdoeleinden. De landbouw bepaalde in belangrijke mate het gebruik, en daarmee ook het aanzien van het buitengebied, bos en hei uitgezonderd. De ruimtelijke ordening legde een focus op de stedenbouw en behartigde vooral volkshuisvestingsbelangen, via de Woningwet uit 1901. Pas in 1962 werd de vigerende ruimtelijke ordening opgesplitst in een Woningwet en een Wet op de Ruimtelijke Ordening. Scheiding van stad en land bleef uitgangspunt, zij het dat er wel een evenwichtiger spreiding van bevolking over het land gewenst was.

De nabijheid van het platteland en tegelijkertijd de planologisch scherpe scheiding stad-platteland in Nederland is bijna uniek in de wereld. Een gevolg van deze bijzondere situatie is dat voor stadsuitbreiding altijd vlakbij landbouwgrond is te vinden. In andere landen, men hoeft maar naar België of Frankrijk te kijken, zijn er rondom steden uitdijende sub-urbane

gebieden met vanuit het centrum gezien steeds lagere bebouwingsdichtheden. Het ontbreken van monofunctionele landbouwgrond aan de zoom van steden betekent dat uitbreiding daar veel meer weerstand ontmoet, waardoor eerder gezocht wordt naar verdichting in het centrum zelf. Of tot het stichten van satellietsteden. In Nederland gaat dat anders: hier wordt onbebouwde landbouwgrond broksgewijs onttrokken voor nieuwbouwwijken en bedrijventerreinen. Daar komt bij dat nieuwbouwwijken in betrekkelijk lage dichtheden worden gebouwd zodat deze stadsuitbreidingen geen hoogstedelijke intensiteit opleveren die nodig is als kritische massa voor grootstedelijke voorzieningen en een fijnmazig, frequent rijdend openbaar vervoer. Daarin ligt de prijs die wij betalen voor het handhaven van de stricte scheiding stad-platteland en het bouwen van eengezinswoningen met tuintje.

Verstedelijking is in Nederland dus vooral geconcentreerde verstedelijking. Het ruimtelijk beleid is gericht op compacte verstedelijking en het openhouden van het platteland (vgl. het concept van het Groene Hart) en, meer specifiek, op het tegengaan van het aaneengroeien van steden in een gesloten stedenband middels het aanwijzen van bufferzones. In grote lijnen is dit beleid de laatste decennia effectief gebleken<sup>3</sup>. Een werkelijke *urban sprawl* zoals in veel andere landen is opgetreden, heeft zich in Nederland niet voltrokken. Het contrast tussen 'rood' en 'groen' is verbazingwekkend goed gehandhaafd. Niet alleen in het agrarische oosten en noorden van Nederland maar juist ook in het drukke westen; een ver-

schijnsel dat iedereen die op een heldere dag op Schiphol landt zelf kan waarnemen. Een belangrijk motief hiervoor was het vrijwaren van verstedelijking van het landelijk gebied voor de landbouwproductiefunctie. Dit motief nu lijkt gestaag af te brokkelen. In plaats daarvan komt de wens het buitengebied open en groen te houden voor recreatie en natuur.

### **Ruimtelijke ordening: zegen en keurslijf**

De ruimtelijke ordening is onmisbaar in een dichtbevolkt land als Nederland waar er veel aanspraken zijn op de schaarse grond. De ruimtelijke ordening bevat bij uitstek de instrumenten om deze aanspraken te honoreren via het vastleggen van toegestane functies in daartoe aangewezen gebieden. Daarmee wordt vooral voorkomen dat de zwakkere (veelal groene) functies worden weggedrukt door de sterkere (veelal rode) functies. Dezelfde ruimtelijke ordening blijkt soms ook meer belemmeringen op te roepen dan vanuit de ontwikkeling van een gebied wenselijk wordt geacht. De ruimtelijke ordening is sterk sectoraal ingekleurd en kan met name een belemmering zijn om nieuwe, al dan niet innovatieve functiecombinaties, van de grond te krijgen. In het verleden, en ook nu nog, was het vaak de landbouwbestemming die nieuwe functiecombinaties belemmerde. Voorbeelden zijn te vinden in de studie naar innovatieve functiecombinaties (Veeneklaas et al., 2007) en uit het onderzoek naar groene diensten (Korstee, in prep.). Verruiming en versoepeling, onder meer in het kader van de deregulering, is hier overigens wel op handen.

Tegengesteld is de tendens op het gebied van natuurbescherming en behoud van landschapswaarden. De Ecologische Hoofdstructuur en, recentelijker, de (Europese) Natura 2000-gebieden (met hun

'beïnvloedingsgebieden'!) leggen veel beperkingen op voor functiecombinaties en introductie van niet-agrarische economische activiteiten in het buitengebied (Veeneklaas et al., 2007). Deze ervaring is voor sommige gemeenten dan ook reden het aanwijzen en begrenzen van Nationale Landschappen met terughoudendheid te benaderen. Vooral de bepaling 'migratiesaldo nul', dus alleen bouw voor de eigen bevolkingsaanwas, leidt in sommige gevallen tot landschappelijke gezien onlogische begrenzingen (zie het voorbeeld van de wig ten noorden van Amersfoort in het Nationale Landschap Arkenheer-Eemland in de Natuurbalans 2007, blz. 77-81).

### **Stedelijke druk: bedreiging én kans**

De hoge bevolkingsdichtheid en de nabijheid van steden leiden er toe dat veel plattelandsgebieden in Nederland worden geconfronteerd met stedelijk druk op het grondgebruik. Die stedelijke druk uit zich met name in ruimteclaims voor nieuwe woningen, economische activiteiten, transportinfrastructuur en recreatie- en toeristische voorzieningen. Door de stedelijke druk ontstaat enerzijds het gevaar dat de kwaliteit, kwantiteit en identiteit van het landelijk gebied wordt aangetast; anderzijds vormen nieuwe bewoners en toeristen ook een bron van koopkracht op het platteland. In het EU-onderzoeksproject RURBAN is nagegaan hoe stedelijke druk in Finland, Frankrijk, Hongarije, Spanje en Nederland wordt ervaren (Overbeek en Terluin, 2006). Daartoe zijn in elk land twee plattelandsgebieden bestudeerd die volgens nationale inzichten te maken hebben met stedelijke druk: steeds een gebied in de buurt van een grote metropool en een gebied met veel toerisme. In Nederland ging het daarbij om resp. Zuid-Holland-Oost en de Zeeuwse Eilanden (Overbeek

3 Zie bijvoorbeeld de studie van F.R.Veeneklaas, W.J. de Regt en H.J. Agricola (2004), *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen* (Planbureau-rapport 22, MNP) waarin wordt getoond dat Abcoude, onder de rook van Amsterdam, zijn landelijk karakter in het buitengebied volledig heeft behouden. Zie ook Bervaes et al. (2002) en Farjon et al. (2004, Planbureau-rapport 6, MNP) over het succes van de in de jaren '50 ingestelde bufferzones in het westen van ons land.

en Vader, 2006).

In de plattelandsgebieden nabij metropolen is vooral de vraag naar eerste huizen groot, terwijl in de toeristische gebieden veel tweede huizen worden gevraagd en in mindere mate eerste huizen. Het accent in de recreatieve voorzieningen in de plattelandsgebieden nabij metropolen ligt vooral op dagbesteding, zoals maneges en golfbanen, terwijl in de toeristische gebieden meer vraag is naar meerdaagse verblijfsrecreatie zoals hotels. In beide typen van gebieden is behoefte aan recreatieve natuurgebieden. Omdat het bij dit laatste om een publieke voorziening gaat die een groot beslag op de ruimte legt, en bovendien andere vormen van meer winstgevend ruimtegebruik zoals huizenbouw uitsluit, verloopt de realisatie van recreatieve natuurgebieden meestal moeizaam. De toeristische plattelandsgebieden zijn vanwege hun lange traditie meestal veel beter in staat om de toerist/recreant te bedienen dan de plattelandsgebieden nabij metropolen, waar het inspelen op recreatieve behoeften vaak nog in de kinderschoenen staat.

In de case study-gebieden werd er op gewezen dat er onevenwichtigheden in de relatie tussen rurale en urbane belangen bestaan, zoals die tussen de zwakke rurale waarden en de sterke economische belangen van de stad. Een duurzame rurale-urbane relatie vereist solidariteit tussen rurale en urbane actoren en een territoriale aanpak van de ruimtelijke planning van rood en groen in een gebied. Voorbeelden van dergelijke territoriale rood-voor-groen-constructies, zoals bijvoorbeeld het Zuidplaspolderproject in Zuid-Holland Oost, zijn in de overige case study-gebieden niet gevonden. Voorts blijkt uit de case study-gebieden dat het belangrijk is om natuur- en landschapsbeheer te integreren met private diensten zoals horeca. Dit vergemakkelijkt niet alleen de consumptie van publieke

goederen als natuur, maar vergroot ook de bereidheid ervoor te betalen. Wij komen hier bij de sociaal-economische dimensie op terug.

### **Behoud van landschapswaarden door instandhouding van de landbouw**

Wat in Nederland – in tegenstelling tot de EU – absoluut geen rol speelt is leegloop van gebieden (door het wegtrekken van de bedrijvigheid en de bevolking).

Wel zijn er ook in Nederland landelijke gebieden waar de landbouw zich moet handhaven onder moeilijk(er) omstandigheden. Een van de bekendste voorbeelden is het westelijk veenweidegebied. De centrale vraag die daar speelt is hoe de landschapswaarden die samengaan met de ontginningsgeschiedenis en het (vroegere) agrarische gebruik, zijn te behouden. Het gaat vooral om het openhouden van het gebied, inclusief bijbehorende begrazing. De openheid van veel veenweidegebieden is in eerste instantie te danken aan de oude ontginningen (de 'copes'), pas daarna kwam de landbouw.

Een meta-onderzoek naar studies over de toekomst van het westelijk veenweidegebied, *Veenweide 25x belicht* (Rienks & Gerritsen, 2005), biedt een blik op het scala van problemen maar ook van oplossingen. Zowel in technische als in sociaal-economische zin, en zowel ruimtelijk als bestuurlijk.

Is leegloop geen probleem, behoud van bepaald agrarisch cultuurlandschap kan dat dus wel zijn. Eén manier om dat te doen is de huidige landbouw in het gebied te ondersteunen door het voor het landschapsbeheer te belonen. (Er zijn ook andere manieren: behoud en ontwikkeling van landschapswaarden zonder landbouw. Wij komen hier in het volgende hoofdstuk onder het kopje 'Waar de landbouw verdwijnt...!' op terug.) Vanuit de EU

bestaat er al sinds 1975 een regeling die, naast behoud van een minimale bevolking, ook landschapsbehoud via continuering van de landbouw in probleemgebieden beoogt te bevorderen: de bergboerenregeling. Sinds 2000 is deze regeling onderdeel van de zg. Tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, die zich richt op plattelandsontwikkeling. In de nieuwe EU-plattelandsverordening voor de periode 2007-2013 (Europese Raad, 2005) valt de bergboerenregeling onder het hoofdstuk 'Steunverlening voor landbeheer en verbetering van het milieu'. Daarmee is de bevolkingsdoelstelling uit de regeling verdwenen en wordt alleen nog de voortzetting van het gebruik van de landbouwgrond en de instandhouding van zowel landelijke gebieden als duurzame landbouwsystemen nagestreefd. De bergboerenregeling probeert deze doelen te bereiken door het verlenen van directe inkomenssteun aan boeren in probleemgebieden. Dat zijn gebieden met specifieke fysieke handicaps of gebieden die onder beperkingen van Europese richtlijnen moeten opereren, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

Sinds het begin van de bergboerenregeling is het areaal dat als probleemgebied is aangewezen in de EU15 geleidelijk toegenomen van 33% van het landbouwareaal in 1975 tot 55% in 2005. Afgezien van een langzame invoering van de regeling in de beginjaren, hebben vooral de voortdurende uitbreidingen van de EU tot een vergroting van het areaal probleemgebieden geleid (Terluin *et al.*, 2007; IEEP, 2006). Nederland is samen met België, Denemarken en Hongarije één van de weinige lidstaten die minder dan 20% van het landbouwareaal heeft aangewezen als probleemgebied. Het gaat daarbij om zo'n 225.000 ha diepe veenweidegebieden, uiterwaarden, hellingen, beekdalen en overstromingsgebieden, en kleinscha-

lige (zand)landschappen, die alle in de categorie 'gebieden met specifieke handicaps' vallen. Boeren in deze gebieden kunnen alleen een bergboerenpremie krijgen als ze tegelijkertijd ook deelnemen aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Deze koppeling aan landbouwmilieumaatregelen wordt in andere lidstaten niet toegepast. In het nieuwe plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) voor 2007-2013 heeft Nederland het areaal probleemgebied uitgebreid met 40.000 ha in het westelijk veenweidegebied, ruim 6500 ha in het Limburgse Heuvelland en 2400 ha in Midden Delfland. In deze nieuwe probleemgebieden komen boeren in aanmerking voor een bergboerenpremie van 94 euro per ha ongeacht of ze wel of niet meedoen aan de SAN.

Deze andere benadering vloeit voort uit de politieke wens de boeren in deze gebieden extra te ondersteunen, zonder daar de verplichting van natuurbeheer tegenover te stellen. Het is een voorbeeld van een vergoeding voor een zogenaamde *non-trade concern*, een niet op de markt verhandelbare aan de landbouw(productie) toegekende maatschappelijke waarde. Het is een breed begrip en kan onder andere variëren van een mooi landschap tot kleinschalige productiesystemen. Maar ook bijvoorbeeld voedselveiligheid valt er onder.

### **Landbouwsubsidies en zg. 'non-trade concerns': de ruimtelijke verdeling**

Sinds 2003 ontvangen agrarische ondernemers EU-subsidies (in die takken die daarvoor in aanmerking komen) die zijn losgekoppeld van de lopende productie, en zijn gebaseerd op hun productie in de referentieperiode 2000-2002. Dit wordt wel het systeem van bedrijfstoelagen gebaseerd op historische rechten ge-

noemd. In 2006 kwam het totale bedrag aan vergoedingen voor Nederland in het kader hiervan uit op bijna 800 mln. euro, dat is inclusief de nog niet ontkoppelde toeslagen en premies voor zetmeelaardappelen, runderen en kalveren. Het betreft hier de eerste pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, die zich richt op markt- en inkomensondersteuning. De ruimtelijke neerslag van deze toeslagen en van een aantal andere financiële overdrachten in het kader van het markt- en inkomensbeleid, is in 2004 door Hermans, Naeff en Terluin (2006) op kaart weergegeven. De tweede pijler, het plattelandsbeleid, is hier niet bij inbegrepen en is overigens ook van een veel kleinere omvang.

De historische grondslag voor toewijzing van deze bedrijfstoelagen is in discussie (zie bijv. RLG, 2007a; RLG 2007b; MNP, 2007). Zo zijn er voorstanders van een zg. *flat rate*: elke hectare landbouwgrond ontvangt eenzelfde bedrag (wat neer zou komen op circa 400 euro per hectare, zie De Bont *et al.*, 2007). De ruimtelijke neerslag daarvan is ook door Hermans c.s. in beeld gebracht (als verschil met het vigerende systeem). Dit is op zich al interessant maar voor een plattelandsbeleid zijn de ideeën over afroaming en vervolgens herverdeling op basis van zg. *non-trade concerns*, van directer belang <sup>4</sup>. Ook deze zijn in deze studie meegenomen. Op suggestie van het ministerie van LNV (directies Internationale

Zaken en Landbouw) zijn in de studie van Hermans c.s. de consequenties door-gerekend in een situatie waarin - om in aanmerking te komen voor een toeslag in het kader van een *non-trade concern* - agrariërs moeten:

- deelnemen aan het Programma Beheer, SAN en SN (het betreft hier 180.000 hectare); of
- opereren in Nationale Landschappen (465.000 ha); of
- biologisch boeren (52.000 ha).

Deze hectares overlappen elkaar deels, zodat men ook een dubbele of driedubbele toeslag kan ontvangen. Bij een afroaming van 50% <sup>5</sup> van de toeslag op basis van de historische rechten komt een enkelvoudige toeslag uit op € 656/ha per jaar (Hermans *et al.*, 2006: 36). Op de kaart die de ruimtelijke neerslag van deze variant weergeeft (veranderingen opzichte van huidige geldstromen) tekenen zich duidelijk de contouren van de Nationale Landschappen zich af. Boeren in die gebieden krijgen jaarlijks meer dan € 200/ha extra subsidie. Gebieden die duidelijk inleveren, een achteruitgang van meer dan € 200/ha, zijn Brabant met uitzondering van het Nationale Landschap Groene Woud, grote delen van het Noorden en van het Oosten en ook de Gelderse Vallei.

Als men overweegt het bedrijfstoelagensysteem in te zetten voor het plattelandsbeleid - via een (gedeeltelijke) verdeling op basis van *non-trade concerns* -

is het zaak goed de consequenties voor de regionale verdeling van de subsidiestromen in de gaten te houden. Ook is de vraag van belang naar de criteria voor het in aanmerking komen van deze toeslagen voor *non-trade concerns*. Bij de studie van Hermans c.s. is voor drie criteria gekozen, maar andere zijn ook denkbaar, zie hierboven. Ook is een ruimtelijke differentiatie mogelijk. Hier liggen nogal veel onderzoeksvragen <sup>6</sup>. Een goed startpunt is hierbij de zeer recentelijk uitgebrachte studie van het Milieu en Natuur Planbureau in samenwerking met het LEI waarin, met kaarten, wordt aangegeven wat de consequenties zijn van verschillende opties voor gerichte landbouwsubsidiering (MNP, 2007). Door-gerekend is wat er met de ruimtelijke verdeling gebeurt als men subsidies richt op: (i) inkomensbasis voor boeren, (ii) milieu en natuur, (iii) landschapsbeheer, (iv) dierenwelzijn of (v) voedsel- en energiezekerheid.

4 Afroaming of modulatie is het verlagen van de bedrijfstoelagen en het aldus verkregen budget overhevelen naar de 2<sup>e</sup> pijler en daarmee inzetten voor het plattelandsbeleid. Non-trade concerns moeten niet worden verward met cross-compliance; cross-compliance is het principe dat boeren enkel een bedrijfstoelage ontvangen als ze voldoen aan een reeks - reeds geldende - wettelijke randvoorwaarden op onder meer het gebied van milieu en dierenwelzijn. Uiteindelijk liggen beide wel in elkaars verlengde. Onder cross-compliance kunnen lidstaten namelijk ook de instandhouding van bepaalde habitats en landschappen verlangen, wat ook gezien kan worden als het leveren van een non-trade concern. Een non-trade concern is echter een breder begrip.

5 Een dergelijke mate van afroaming of modulatie is op dit moment nog niet mogelijk. Het maximale percentage afroaming van 1<sup>ste</sup> pijler budget ten behoeve van de tweede pijler bedraagt 5% per jaar voor de periode tot 2013. Enkel het Verenigd Koninkrijk en Portugal hebben voorjaar 2007 een hoger afroamingspercentage bedongen. Daarnaast is het mogelijk om 10% van de inkomenssteun per jaar binnen de eerste pijler te herverdelen over de bedrijven voor het stimuleren van bijvoorbeeld milieuvriendelijke landbouw. Nederland past deze herverdeling niet toe.

6 Onderzoek naar *flat rate* en gevolgen voor landschap en dergelijke is geprogrammeerd voor 2008. Het zit zowel in het Programma van Eisen voor het thema EU-plattelandsbeleid (BO-onderzoek) als in het onderzoeksprogramma van het WOt Natuur en Milieu ten behoeve van het MNP.



# 04

## De sociaal-economische dimensie

### Geen grote sociaal-economische verschillen tussen COROP-regio's

Het verminderen van sociaal-economische verschillen tussen regio's is op EU-niveau een belangrijk aandachtspunt. Grote verschillen in inkomen per hoofd van de bevolking en uiteenlopende niveaus van werkloosheid kunnen gepaard gaan met nadelige gevolgen voor de economie en de samenleving. In Nederland zijn dergelijke verschillen nauwelijks aan de orde. Op basis van zogenaamde COROP-gebieden - min of meer natuurlijk samenhangende arbeidsmarktgebieden, veelal rond een grotere stad - is een vergelijking gemaakt van sociaal-economische indicatoren van deze gebieden (Terluin *et al.*, 2005).

De gebieden zijn nader onderverdeeld, op basis van de bevolkingsdichtheid, in minder verstedelijkte, verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's. De eerste twee groepen regio's bestrijken samen 91% van de oppervlakte van Nederland; de sterk verstedelijkte regio's beslaan de

resterende 9%. Iets meer dan de helft van de Nederlandse bevolking woont in de verstedelijkte, circa 30% in de sterk verstedelijkte en bijna een vijfde in de minder verstedelijkte regio's. De verdeling van de werkgelegenheid sluit hier naadloos bij aan. De werkloosheid in de drie groepen regio's ligt dan ook op een vergelijkbaar niveau.

Tussen 1996 en 2002 bleef de economische groei in de minder verstedelijkte regio's iets achter bij de andere regio's. Dit was vooral te wijten aan een stagnerende groei in Zuidwest-Drenthe en Zeeuws-Vlaanderen. De werkloosheid lag in de minder verstedelijkte regio's in 2002 dan ook iets hoger dan in de andere regio's en het besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking wat lager. Het laatste is een vrij algemeen verschijnsel in de OESO-landen en heeft te maken met een concentratie van hooggeschoolde - en dus goedbetaalde - banen in grote steden. De leeftijdsopbouw is in de drie groepen van COROP-regio's vrijwel iden-

tiek. Wel is het aantal ouderen in de minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's tussen 1996 en 2002 licht toegenomen, terwijl het aantal ouderen in de sterk verstedelijkte regio's nagenoeg gelijk bleef.

De sociaal-economische verschillen tussen de drie groepen van COROP-gebieden zijn beperkt en geven geen aanleiding tot bezorgdheid over de ontwikkeling van werkgelegenheid en inkomen. Binnen een COROP-gebied kan dit anders liggen. Zo is er in een aantal gebieden in het noorden van het land en in Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg een absoluut tekort aan banen. Dit zijn tevens de gebieden die, in vergelijking met de rest van Nederland, het meest kwetsbaar zijn in de zin van mogelijke sociaal-economische achteruitgang door bijvoorbeeld leegstand van woningen. Met uitzondering van Zuid-Limburg behoren de gebieden tot de minder verstedelijkte regio's.

Ook de gemiddelde sociaal-economische ontwikkeling in plattelandsgemeenten wijkt weinig af van het Nederlandse gemiddelde (Ecorys-NEI, 2002).

Door Polman en van der Elst (2007) is onderzoek gedaan naar verschillen in arbeidsdeelname van vrouwen tussen stad en platteland. Voor vrouwen ligt de netto-arbeidsparticipatie, dat is het quotient van de werkzame vrouwelijke beroepsbevolking gedeeld door de totale vrouwelijke beroepsbevolking, in de minder verstedelijkte gebieden iets lager dan in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte gebieden. De cijfers zijn respectievelijk 49%, 51% en 52%. De verschillen tussen de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen zijn echter groter dan de verschillen tussen stad en platteland. Ook voor deze indicator neemt het platteland geen uitzonderlijke plaats in.

De eindconclusie is dan ook onvermijdelijk: Sociaal-economisch gezien zijn

er eigenlijk geen (grote) problemen die specifiek met het platteland samenhangen. Dit is dan gemeten aan de indicatoren ontwikkeling werkgelegenheid en inkomen, en arbeidsparticipatie. De al decennia-lange neergang van de werkgelegenheid in de agrarische sector is opgevangen door de industrie en vooral de dienstensector, en door forensisme. Een belangrijke deel van de inwoners van de plattelandsgemeenten werkt in de grotere kernen in de stedelijke gemeenten. De Nederlandse werknemer woont op gemiddeld 18 km van zijn werk en is bijna een half uur onderweg om daar te komen. Met uitzondering van Flevoland zijn de regionale verschillen in afstand en reistijd vrij klein.

Ondanks het rooskleurige beeld van de economische vitaliteit van het platteland, putten gemeenten en provincies zich veelal uit in het belichten van de problemen in hun regio of gebied. Het mogelijk beroep dat daarmee op subsidies kan worden gedaan, zal hier niet vreemd aan zijn.

### **Ook voorzieningenniveau op peil**

Wat betreft het voorzieningenniveau, zoals basisschool, postkantoor, geldautomaat, winkels, huisartsenpost, kan er soms reden zijn tot zorg, met name voor diegenen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer, zoals jongeren en ouderen. Maar in het algemeen geldt: ook op het meest perifere platteland in Nederland zijn er geen bereikbaarheidsproblemen die niet met een (tweede) auto en een forse diepvriezer kunnen worden opgelost (Nieborg e.a., 2002). De leefbaarheid van het platteland staat niet vanwege de gebrekkige voorzieningen op het spel, getuige ook de migratie naar het landelijk gebied van de meer vermogenden. De leefbaarheidsproblemen zijn in een andere hoek te vinden: in de landenschappelijke kwaliteit.

### **Plattelandseconomie kent weinig problemen, landschap des te meer**

Terluin et al. (2005) constateren dat de problemen in het landelijk gebied niet zozeer te maken hebben met werk en inkomen, maar veel meer met het behoud van de kwaliteit van het landschap. Zorgen hierover zijn ook door de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied naar voren gebracht (VROM-raad, 2004; RLG, 2004). Als gevolg van de aanleg van infrastructuur, verstedelijking en ontwikkelingen in de landbouw vindt verrommeling, nivellering en versnippering van het landschap plaats (RIVM). Onderzoek ter zake is in ruime mate te vinden bij het Milieu- en Natuurplanbureau, het Ruimtelijk Planbureau en het thema Landschap binnen het BO-Cluster Vitaal Landelijk Gebied. Het blijft in deze synthesestudie verder grotendeels onbesproken.

### **Verbreiding in de landbouw: wat is de rol van LNV?**

De constatering dat het platteland sociaal-economisch niet achter loopt, en als zodanig niet "ontwikkeld" hoeft te worden, betekent niet dat er geen belangrijke transitie plaatsvinden. En dan met name in de landbouw. In een studie naar functiecombinaties (Veeneklaas et al., 2007) verwoordt een geïnterviewde het als volgt:

*'Feitelijk is er een dubbelspoor waarin de boer in Nederland be- land is. Enerzijds ontstaat door overheidsstimulering een 'omge- keerde ruilverkaveling': de bomen weer terug op het weiland, of de sloot die recht is weer meanderend maken, etc. Anderzijds zet liberali- sering van de agrarische markt, de prijzen en de marges verder onder druk. Daarbij moet de boer wel tegen wereldmarktprijzen blijven*

*produceren. Aan die schaa sprong meedoen wordt steeds moeilijker en is voor steeds minder boeren mogelijk. Niet iedere agrariër wil vergroten. Dan heb je feitelijk twee keuzen: Koers verleggen of stoppen. Voordat de beslissing tot stoppen valt, zal een boer over- wegen via verbrede activiteiten zijn inkomen - door maatschappelijke diensten te verlenen - aan te vullen.'*

Wat hier in feite beweerd wordt, is dat boeren in ons land drie opties hebben:

1. Intensiveren en schaalvergroten.
2. Verbreden als overlevingsstrategie om op den duur te stoppen.
3. Beginnen met een tweede tak, waar uiteindelijk naar omgeschakeld wordt.

Landbouw in Nederland zal in deze visie op den duur alleen uit intensieve landbouw (en uiteraard tuinbouw) bestaan. Logisch gevolg is dat (innovatieve) functiecombinaties in dat geval alleen met intensieve vormen van landbouw samen kunnen gaan. Denk daarbij aan energieopwekking, afvalverwerking en dergelijke.

Bovenstaande is een vrij extreme opvatting. Zij is echter niet nieuw. Eigenlijk al sinds de jaren tachtig wordt door sommigen voorspeld dat grote delen van de agrarische grond in ons land vrij zouden komen vanwege doorgaande stijgende grondproductiviteit en concurrentie met landen die over veel goedkopere grond beschikken dan Nederland. Een typisch voorbeeld van dit denken is het WRR-rapport van Rudy Rabbinge e.a. getiteld *Grond voor Keuzen* (1992). Toch zijn er anno 2007 nog steeds geen gebieden met een duidelijk overschot van landbouwgrond. Ook de grondprijzen zijn niet drastisch gedaald, integendeel (zij het dat de prijsstijging van landbouwgrond in een aantal gebieden andere redenen heeft dan de vraag-aanbod verhoudingen in de

landbouw <sup>7</sup>, zie bv. Luijt et al., 2003.). De Nederlandse grondgebonden landbouw is dus taaier dan gedacht. Met name boven de lijn Alkmaar-Zwolle zal de grondgebonden landbouw wel degelijk een toekomst houden. Al was het maar omdat er eigenlijk betrekkelijk weinig andere toepassingsmogelijkheden van de grond zijn die maatschappelijk worden gewenst.

Toch loopt het landbouwareaal gestaag terug. Ook is er een versnelling van de terugloop te ontwaren: van een krimppercentage van circa een kwart procent per jaar (5.000 ha) in de jaren '90 is het opgelopen tot circa een half procent per jaar tussen 2000 en 2005 (CBS Statline). In het verstedelijkte westen van ons land zijn deze percentages hoger. In de Zuidvleugel van het Groene Hart bijvoorbeeld was de krimp gedurende de periode 1980-1998 gemiddeld 0,9 % per jaar en voor de periode 1998-2005 1,8% (Agricola, 2007). Landverlating (*land abandonment*) of verruiging van niet meer in agrarisch gebruik zijnde gronden, zoals we in andere Europese landen wel zien, is in Nederland voorlopig ondenkbaar. En wordt maatschappelijk niet geaccepteerd in een land dat zo'n groot deel van het land aan het water heeft 'ontworsteld'. Zie bijvoorbeeld het protest tegen de ontpoldering ten behoeve van natuurontwikkeling in Zeeland.

We kunnen dus concluderen dat er voorlopig nog een flink, en groeiend, aantal verbrede landbouwbedrijven is, die niet alle binnen tien jaar volledig zullen zijn omgeschakeld of zijn gestopt. Daarmee blijven functiecombinaties een interessant toekomstperspectief voor een groot aantal landbouwbedrijven in ons land. Wat is nu de rol van LNV daarbij, gezien zijn ambities ten aanzien van het platteland?

Verbreiding, functiecombinaties, inno-

vatie, het zijn alle verschijnselen en bewegingen waar het primaat duidelijk bij de private sector, het bedrijfsleven ligt. LNV kan ondersteunen, stimuleren, voorlichten (incl. kennis genereren), mensen bij elkaar brengen en onnodige hindernissen in wet- en regelgeving wegnemen, maar heeft hier toch vooral een voorwaarden-scheppende rol. Voorbeelden daarvan zijn instandhouding van de WUR kennisinfrastructuur, het Landelijk Steunpunt Zorglandbouw en de Task force Multifunctionele Landbouw. Ook subsidiëring van kennisnetwerken als het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Habiforum, Transforum en het Innovatietraject Recreatie in Ruimte valt hieronder. De constatering dat op dit terrein het primaat bij het bedrijfsleven ligt, impliceert echter wel dat de (rijks)overheid hier wel een inspanningsverplichting op zich kan nemen, maar dat geen sprake kan zijn van resultaatverplichtingen (zoals bijv. 10% biologische landbouw in 2010). Dit geldt ook voor de afspraken tussen rijk en provincies in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

#### **'Waar de landbouw verdwijnt': nieuwe functiecombinaties**

Onder de titel *Waar de landbouw verdwijnt* publiceerde het Ruimtelijk Planbureau in 2005 een beschouwing over de gevolgen voor de diverse Nederlandse cultuurlandschappen, gevormd als ze zijn door hun landbouwkundig gebruik (Pols et al., 2005). In het onderzoek dat in de hier besproken programma's is uitgevoerd, stond niet de landschappelijke impact centraal (daar is een ander beleidsondersteunend onderzoeksprogramma voor) maar komt het verschijnsel van een terugtrekkende landbouw wel aan de orde in het licht van de economische vita-

liteit van het platteland. Door Veeneklaas et al. (2007) is in het bijzonder gekeken naar innovatieve functiecombinaties die de ruimte kunnen opvullen die een zich terugtrekkende landbouw biedt. Te denken valt aan allerlei combinaties van recreatie, natuurbeheer, landgoederen (al dan niet met woon- en/of bedrijfsfunctie), educatie, zorg, waterbeheer, drinkwaterwinning, enzovoorts.

Wil men deze ontwikkelingen koppelen aan de beleidsdoelen van LNV dan is het nodig de kwaliteiten van de groene ruimte niet langer in agrarische termen te benoemen (Veeneklaas, 2006). Dus niet het veenweidegebied, maar - bijvoorbeeld - het laagveengebied en de droogmakerijen in het Groene Hart met lage bebouwingsdichtheden en een hoog grondwaterpeil. Het agrarische verleden hoeft daarbij niet vergeten te worden, maar komt tot uiting in aan het gebied toegedichte kwaliteiten, bijv. identiteit, verkavelingspatroon, openheid, groen gedurende het hele jaar, het stelsel van verbonden sloten en overige waterwegen, nabij stedelijk gebied, et cetera. Maar een aantal kwaliteiten staat los van het agrarisch gebruik (of waren hoogstens een toevallige bijkomstigheid): lage bebouwingsdichtheid met als gevolg relatieve ruimte, rust, stilte en duisternis, recreatiemogelijkheden als toeren, fietsen, wandelen, varen, schaatsen. Nieuwe gebruiksfuncties en eventuele functiecombinaties moeten beoordeeld worden op hun bijdrage aan die kwaliteiten, de mate waarin nog sprake is van landbouw is dan van ondergeschikt belang. Dit is dus een andere benadering dan in het vorige hoofdstuk, waar de huidige landbouw in een gebied wordt ondersteund via beloning van landschapsbeheer.

Verbreiding van de blik door ook te kijken naar functiecombinaties zonder landbouw is belangrijk om ook de gemeenten er bij te betrekken. Zo heeft de Vereni-

ging Nederlandse Gemeenten juist om deze reden afgezien om zitting te nemen in de mede door de LNV geïnitieerde Task force Multifunctionele Landbouw. In hun woorden (geciteerd in Veeneklaas et al., 2007: 24):

*'Wij doen niet mee omdat voor een beperkte insteek van multifunctioneel is gekozen namelijk alleen in combinatie met de functie landbouw. Dat is wat ons betreft te beperkt; we hadden graag een integrale insteek op functiecombinaties gezien.'*

#### **De toekomst: trek naar het platteland**

Al eerder werd geconstateerd dat de naoorlogse trek van het platteland naar de stad ondertussen een omkering meemaakt. Demografische ontwikkelingen, met name de vergrijzing, zijn hiervoor een mogelijke verklaring. Deze zou in de toekomst aan belang kunnen winnen. Bijna een kwart van de bevolking is in 2040 65+; nu is dat 14% (CBS Bevolkingsprognose 2004). Naar we mogen aannemen hebben zij geen betaalde baan, of in ieder geval niet full-time. De relatie woonplek-werkplek is dus voor een belangrijk deel van de bevolking afwezig of op z'n minst een stuk minder dwingend. Dit biedt de mogelijkheid van zg. 'pensioenmigratie': nu eens eindelijk kunnen wonen waar de omgeving aangenaam is, het weer lekker en het onroerend goed goedkoop. Binnen Nederland wel aangeduid met het begrip 'Drentenieren'. Hierbij past wel de aantekening dat tot op heden deze migratiestromen relatief beperkt (in afstand) en gering zijn. Zo komen de meeste ouderen die zich in Drente vestigen uit de provincie Groningen. Voorlopig vindt nog het overgrote deel van de verhuizingen plaats binnen de woongemeente (meer dan 50%) en binnen 20 kilome-

<sup>7</sup> Het gaat dan met name om het optreden van de zg. optie-waarde voor grond die voortkomt uit de verwachting dat landbouwgrond op den duur een andere, veel lucratieve, bestemming krijgt.

ter van de vorige woonplek (80%). En het aantal internationale pensioenmigranten is vooralsnog te verwaarlozen. Maar dit kan in de toekomst veranderen. Een belangrijke rol zal daarbij het woningaanbod spelen, en dan in het bijzonder het beleid ten aanzien van het permanent bewonen van recreatiewoningen.

Demografische ontwikkelingen zijn belangrijk, maar er is meer.

### **De rurale idylle: Landschapsbouw nieuwe stijl**

Bij hen die zich aangetrokken voelen tot het platteland (en die het zich kunnen veroorloven) speelt het beeld van de rurale idylle een grote rol. Zie ook *Leven zonder drukte* (2006), een essay van Tjirk van der Ziel in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit wordt mede ingegeven en gestimuleerd door de 'Mak-generatie': de *baby boomers* die met heimwee terugverlangen naar de jaren vijftig, de tijd van vóór de ruilverkaveling. De landschappelijk mooiste delen van het Nederlandse platteland zullen deze 'beeldenstorm' over zich heen zien komen en worden gemodelleerd naar nostalgische snit. Hier kan zich kleinschalige landbouw en hobbylandbouw ontwikkelen. Maar ook parkachtige woon- en recreatielandschappen. Het moet technisch mogelijk zijn de beelden die men heeft van het ideale landschap te realiseren door de fysieke inrichting van het landschap aan te passen. Een nieuwe golf van landherinrichting dus, maar nu niet gericht op verbetering van productieomstandigheden in de landbouw (zoals in de jaren '50, '60 en '70), of op de functie natuur (zoals in de jaren '90 en '00) maar ten dienste van de functie wonen en recreëren. Technisch gezien is er geen belemmering om te boeren in een stedelijke omgeving of te leven als een kosmopoliet op het platteland. Er ontstaan gebieden die noch

stedelijk zijn te noemen, noch platteland. Dit hoeft geen algehele vervlakking en gelijkvormigheid te betekenen: men kan identiteit ontwerpen en er aan toevoegen, al dan niet historisch gebaseerd. Verschillen in bio-fysische omgeving (grondsoort, reliëf, water, vegetatie) zijn in Nederland rijkelijk voorhanden (m.u.v. bergen), en kunnen worden benadrukt en gemodelleerd naar de streefbeelden.

### **Groen in de stad: kwaliteit belangrijker dan kwantiteit**

Zowel onderzoek over gebruik als praktijkvoorbeelden tonen keer op keer aan dat wil groen in de stad een bijdrage leveren aan allerlei beleidsdoelen, het vooral om kwalitatief hoogwaardig groen gaat (Matijssen e.a., 2006). Het werken met een norm-aantal vierkante meters per huishouden of per woning heeft weinig betekenis. Alleen al het bestaan van veel zg. 'probleemwijken' met relatief grote oppervlakten groen is hiervan een illustratie. Het ontbreekt daar niet aan voldoende vierkante meters groen maar aan veilig, goed bruikbaar en verzorgd groen. Gebruiksvriendelijkheid, sociale veiligheid, verzorgdheid en multifunctionaliteit (voor veel groepen bruikbaar) blijken de sleutelwoorden voor het gevoel van voldoende groen in de directe stedelijke leefomgeving.





# 05

## De bestuurlijke dimensie

### **Afrekenen op resultaat op gespannen voet met regionaal maatwerk**

De centrale aanpak van de overheid maakt op diverse terreinen plaats voor een aanpak waarbij de overheid belangrijke bevoegdheden delegeert aan bijv. provincies en gemeenten, en tegelijkertijd private partijen in de besluitvorming betreft. Voorbeelden zijn de Wet Reconstructie zandgebieden, het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Bestuurskundigen omschrijven dit als een tendens tot decentralisatie en een verschuiving van *government naar governance*. Onder het laatste wordt verstaan 'een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken' (Boonstra en Neven, 2005: 15-16). Uit verschillende rapporten die zich richten op evaluatie van beleid blijkt dat deze nieuwe rolverdeling in de praktijk leidt tot nieuwe uitdagingen. Zo constateren

Boonstra et al. (2007: 44) in de evaluatie over de Reconstructie zandgebieden dat de provincie moet laveren tussen de doelen van het rijk, haar eigen beleidsprioriteiten en de wensen van gebiedsactoren. In hetzelfde rapport concluderen de auteurs (p.94): "Omdat provincies door het rijk in het ILG worden afgerekend op prestaties, die grotendeels door gebiedspartijen als gemeenten en waterschappen moeten worden geleverd, proberen zij op die prestaties meer grip te krijgen." Deze houding kan uiteindelijk het regionale maatwerk - veelal de achterliggende reden voor de decentralisatie - schaden.

### **Regionaal maatwerk: een kwestie van systeeminnovatie**

Dat regionale maatwerk is in een groot aantal studies op gedetailleerde wijze in kaart gebracht. WUR-onderzoekers hebben zich beziggehouden met gebiedsprocessen in uiteenlopende gebieden, maar bepaalde delen van Nederland blijken

meer in de belangstelling te staan dan andere. Dit geldt voor het westelijk veenweidegebied (Krimpenerwaard, gebied rondom Woerden, de Venen, Delfland), zandgebieden (Reconstructie) in het bijzonder het oostelijk zandgebied (Berkelland in de Achterhoek, het landelijk gebied rondom Zwolle, Winterswijk) en het Brabantse zandgebied (o.m. de Peel, Loonse en Drunense duinen), en een aantal gebieden in het Noorden (Gaasterland, Wadden, Meerstad bij Groningen, Lauwersmeer). Zie ook bijlage met daarin een opsomming van onderzoeksprojecten. Het gaat hier in het algemeen om gebieden waar de perspectieven voor de gangbare landbouw niet al te florissant zijn en er tegelijkertijd vanuit allerlei andere gebruiksfuncties aan getrokken wordt.

De ervaringen met deze gebiedsprocessen zijn te gevarieerd en te locatie- en problematiekgebonden om er veel algemene lessen uit te trekken. Wel valt op dat processen van besluitvorming en draagvlakontwikkeling:

- vaak veel langer in beslag nemen dan voorzien;
- het welslagen sterk afhankelijk is van bepaalde personen (soms maar 1), die als trekker en aanjager fungeren. Dit kunnen belanghebbenden uit het gebied zijn, maar ook een bestuurder of overheidsfunctionaris. Valt zo'n persoon weg dan stopt het proces, of verzandt zelfs totaal <sup>8</sup>;
- het benutten van ervaringskennis ('impliciete' kennis) vaak belangrijker is dan het maken van inventarisaties, rapporten, expertbeoordelingen e.d. ('expliciete' kennis) (Brunt, 2006). Het toegankelijk maken en kunnen uitwis-

selen van die ervaringskennis zou dan ook een taak van LNV, al dan niet via DLG of de directies Platteland en Regionale Zaken, kunnen zijn;

- innovatie vaak via de procesopzet moet worden gezocht: Regiodialogen (Panebianco, 2006), Communities of Practice, Regionale Innovatie Netwerken (Plattelandshuis, 2004), LEADER-initiatieven (van den Berg, 2006), "Estafette" (Buizer e.a., 2005).

### Rol van LNV c.q. DLG marginaal in gebiedsprocessen

De rol van LNV bij deze *bottom-up* processen is steeds marginaler geworden. De ontmanteling van de Regionale Directies van LNV is hier niet vreemd aan, maar ook de taakopvatting van de Dienst Landelijk Gebied draagt hieraan bij <sup>9</sup>. DLG heeft haar voorheen interveniërende rol in het landelijk gebied omgevormd tot een faciliterende. Men werkt, op initiatief van gebieden, met zg. Schetsschuiten waarin belanghebbenden in een soort rondetafelbijeenkomsten worden uitgenodigd opties en ontwerpen voor het gebied te bespreken. Een actievere rol speelt DLG bij de herinrichting en het hergebruik van voormalige militaire terreinen en van de Hollandse Waterlinie.

Door deze opstelling van DLG mist LNV de kans om bovenregionale, groene belangen in directe zin - dus niet getrapd zoals bijv. via ILG - in gebiedsprocessen te behartigen. Het voorbeeld van Meerstad bij Groningen toont aan dat LNV via de grondpositie van DLG een sterke positie in de projectontwikkeling kan verwerven (Kranendonk en Pleijte,

2007). Nauwe samenwerking tussen het DLG/Bureau Beheer Landbouwgronden, dat thans zo'n 40.000 ha beheert, met Domeinen (ca 150.000 ha) versterkt de mogelijkheden van deze beleidsoptie alleen maar. Een voorgenomen fusie is onlangs afgeblazen.

### Groen in de stad: redeneren vanuit stadse problemen

Het nu zes jaar bestaande overleg Groen In en Om de Stad (GIOS <sup>10</sup>) heeft duidelijk gemaakt dat het groene belang het meest gediend is wanneer uitgegaan wordt van de zorgen en problemen van de stedelijke bestuurders. Vanuit dit uitgangspunt kan gekeken worden of aanleg of beter beheer van groen een bijdrage aan de oplossingen kan leveren. Dit betekent dat voor LNV de gesprekspartners niet zozeer de wethouders Groenvoorziening o.i.d. zijn maar de wethouders Sociale Zaken, Economische Zaken of Ruimtelijk Ordening. En door het vernieuwende, probleemoplossende karakter van nieuwe functies van groen gaat het dan vooral om de bestuurders (met hun directe ambtelijke staf) - zij zijn de probleemhouders - en niet om de sectoraal georganiseerde ambtelijke diensten.

Onderzoek is ondersteunend geweest in het vinden van die 'nieuwe' functies: het vasthouden van midden- en hogere inkomens in de stad, de aanwezigheid van voldoende groen en het tegengaan van overgewicht bij kinderen (Vreke et al, 2006) en de fijnstofproblematiek (Kuypers en de Vries, 2007). Maar de ervaringen zijn breder: zie het boek *Vijf jaar GIOS* waar de 31 participerende gemeenten in het overleg voorbeelden presenteren van projecten waar zij zelf het meest trots op zijn. Typerend van het

succes van dit min of meer informele overlegplatform, dat bovendien maar een zeer klein eigen 'aanjaag'-budget heeft, is dat alle gemeenten een bijdrage leverden. Ook de twee bestuurdersconferenties die in het kader van GIOS zijn georganiseerd, zijn massaal bezocht. Hetzelfde geldt voor de studiereizen naar Parijs. Wel moet worden opgemerkt dat, zoals gebruikelijk, niet alle gemeenten zonder de directe financiële prikkel vanaf het begin enthousiast meededen. Voorlopers waren zo'n acht gemeenten (ruwweg een kwart), die echter wel een meezuigende werking uitoefenden op de rest. Sleutel bleek daarbij dat groen, op vaak onverwachte manieren, in een integraal project een belangrijke bijdrage aan een oplossing kon leveren (Matijssen et al., 2006).

Voortzetting van overleg over groen in en om de stad tussen LNV, VROM en de grote gemeenten lijkt vruchtbaar, waarbij gehoopt mag worden dat de op handen zijnde overgang van het GIOS-dossier (nu onder de naam 'Groen en de stad') van de directies Platteland en Regionale Zaken naar de directie Natuur er niet toe zal leiden dat LNV zich gaat opstellen tot een sectoraal georiënteerde behartiger van groen c.q. natuur.

8 In Terluin et al. (1999) wordt eveneens gewezen op de belangrijke rol van een 'aanjager' voor de ontwikkeling van een gebied.

9 DLG treedt onder de nieuwe Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) ook (naast taken voor LNV) op als uitvoeringsorganisatie voor de provincies. Eind 2006 heeft een Commissie van Wijzen geadviseerd naar een gedeeld eigenaarschap (LNV en provincies) toe te werken (Cie van Wijzen DLG, dec. 2006). De minister heeft dit echter afgewezen en handhaaft de huidige opzet (kabinetsreactie dd 10 okt. 2007 gericht aan de Tweede Kamer, kenmerk TRCJZ/2007/3194).

10 Dit was een informeel overleg tussen LNV (directies Platteland en Regionale Zaken), VROM en 31 grotere gemeenten. Wordt thans voortgezet onder de naam Groen en de Stad.



# 06

## De komende jaren: beleid en onderzoek

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de resultaten van het onderzoek dat de afgelopen zeven jaar in opdracht van LNV is uitgevoerd op ons in laten werken en op elkaar betrokken. De grote brokken waren beleidsevaluatie, zowel nationaal (bijv. de voorbereiding op het ILG) als regionaal (Reconstructie, Gaasterland); regiostudies; doorwerking van EU-beleid; multifunctionele landbouw (inclusief zorg-landbouw); en vragen rond Groen in en om de stad (GIOS). Op het tweede plan, uitgedrukt in bestede onderzoeksgelden, komen beleidsinstrumenten (nationaal, bijv. fiscaliteiten, EU-subsidies, grondmarkt) en beslissingsmethoden als Multi-criteria analyse (regionaal) en Maatschappelijke kosten-baten analyse (nationaal).

### Trends in onderzoek

In grote lijnen zien we - en dit is al langer gaande - een trend van sectorale vragen naar meer integrale vragen, en van meer algemene vragen op het nationale niveau

naar vragen over gebiedsgericht maatwerk. Tevens is er meer aandacht voor het proces, hoe implementeren we dit en met wie, soms ten koste van de inhoudelijke vraag wát er moet worden gedaan. Ook typisch des eenentwintigste eeuw is dat de landbouw, hoewel deze nog nauwelijks aan areaal heeft ingeboet, niet meer als de bepalende actor wordt gezien, maar als medespeler en soms zelfs als lijdend voorwerp.

Deze verschuivingen weerspiegelen de veranderde kijk en werkelijkheid op het platteland.

### Veranderende plattelandsfuncties

De veranderende werkelijkheid van het platteland heeft alles te maken met het toenemende besef van de vele gebruiksfuncties van het platteland. Of dit een effect is van gestegen welvaart, het afbrokkelende economische belang van de landbouw (en de verdwenen angst voor een onbetrouwbare voedselvoorziening),

een toenemend besef van het belang van natuur- en milieubehoud, een ongrijpbare tijdgeest, of een combinatie van dit alles laten we hier even in het midden. Voor de nabije toekomst is van belang dat een kentering in deze niet echt in zicht is. Simpelweg gezegd betekent dit dat er steeds meer van het platteland wordt verwacht dan enkel te dienen als agrarische productieruimte. Claims ten behoeve van waterreservering, recreatieruimte, woonomgeving, herstel van contact tussen stedeling en natuur c.q. landbouw, preventieve en curatieve werking van groen en natuur op de volksgezondheid, en meer, leiden tot een sterkere druk op de traditionele groene functies, vooral de grondgebonden landbouw. Het leidt ook tot meer menging. Van gebruiksfuncties, van economische activiteiten, van bevolkingsgroepen. En ten slotte leidt het tot meer multifunctionaliteit, onder meer - maar niet uitsluitend - op het landbouwbedrijf.

### Veranderende plattelandsproblematiek

De geschetste verschuiving verandert ook de problematiek van het platteland, en daarmee de rechtvaardiging van overheidsbeleid ter zake. Waren in het verleden een gegarandeerde voedselvoorziening en het wegwerken van sociaal-economische achterstanden (vgl. bijv. de doelstelling van 'paritaire inkomens' voor agrariërs) belangrijke onderwerpen van overheidszorg, nu kunnen we constateren dat niemand zich meer druk maakt om zaken als de zelfvoorzieningsgraad voor voedsel. Onderzoek wijst uit dat van algemeen voorkomende achterstandssituaties op het platteland in sociaal-economisch opzicht geen sprake meer is. Als

onderwerp van overheidszorg zijn behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteiten van het platteland centraal komen te staan.

Landschappelijke kwaliteiten - men denke aan rust, ruimte, groen, mogelijkheden voeling te houden met de levende natuur, cultuurhistorie, gevoel voor oriëntatie, geschiedenis en identiteit - staan onder druk van verstedelijking, mobiliteitsbehoefte en welvaarts groei; de gevolgen van een rationaliserende landbouw zijn vooral van belang geweest in de tweede helft van de vorige eeuw. Deze kwaliteiten zijn, in economenjargon, in het algemeen collectieve goederen: consumptie door de één gaat niet ten koste van consumptie door een ander<sup>11</sup>. Komt de voorziening van deze goederen in gevaar, dan ligt interventie door de overheid voor de hand. Grond, de plek waarop deze landschapdiensten worden voortgebracht, is in Nederland echter nog overwegend in particuliere handen. Denk aan agrariërs, buitens, erven en huiskavels van burgerwoningen, particuliere boseigenaren. Ook verenigingen en stichtingen zoals de natuurbeherende organisaties zijn grootgrondbezitters.

#### Beleidsopgave / Onderzoeksvraag

*Het duurzaam kunnen voorzien in deze publieke goederen en diensten door private partijen is niet alleen een opgave voor het beleid, maar ook voor het onderzoek een uitdaging. De gebruikelijke mechanismen van de markt, private goederen geleverd door private partijen, of van overheidsverstrekking, publieke goederen door de overheid, functioneren niet. Creativiteit is hier dus geboden.*

<sup>11</sup> Bovendien moet sprake zijn van non-exclusiviteit: individuen kunnen zich niet onttrekken en niet worden uitgesloten van consumptie. Is dit het geval, dan spreekt men van zuiver collectieve goederen; zo niet, dan gaat het om quasi-collectieve goederen.

Nu zijn de Nederlands landschappen cultuurlandschappen, door de mens gemodificeerd en soms zelfs gemodelleerd (Klijn & Veeneklaas, 2007). Het landbouwkundig gebruik heeft daar een belangrijk stempel op gedrukt. Voor het behoud van die kwaliteiten staan de overheid drie wegen open. We duiden ze hier aan met de trefwoorden Traditioneel, Economisch en Vernieuwend.

1. Traditioneel: subsidies en beloningen. De landbouw wordt, om redenen die hierboven zijn genoemd, al decennia door de nationale en/of Europese overheid ondersteund. Een (verdere) verschuiving van landbouwsteun naar plattelandssteun is goed voorstelbaar en tekent zich al af. Zo zijn er mogelijkheden de huidige bedrijfstoelagen - vooralsnog op basis van historische productierechten - geleidelijk in te zetten voor landschapsdoelen, zie de paragrafen in hoofdstuk 3 over landschapsbescherming door instandhouding van de landbouw en over zg. *non-trade concerns*.

#### Beleidsopgave / Onderzoeksvraag

*Voor de inzet van EU-ondersteuning binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) liggen er nog veel opties. De zg. Health Check van het GLB, die najaar 2007 is gestart, biedt een goede aanleiding voor LNV om zich daarop te bezinnen. Voor een deel zijn de gevolgen van deze opties al in beeld gebracht, vooral de ruimtelijke spreiding van veranderende subsidiestromen. Een grondige ex ante evaluatie voor de gevolgen op een breed terrein (inkomens, dynamiek van de landbouw, grondmarkt) en vooral over de relatieve effectiviteit van de diverse opties voor de landschapskwaliteit, moet nog beginnen.*

Niet alleen op EU-niveau zijn er middelen en instrumenten beschikbaar, dat geldt ook voor het nationale niveau. Voorbeelden zijn het Programma Beheer, in het bijzonder de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, maar ook nieuwe arrangementen zoals het experiment Midden Delfland (zie hiervoor) en de constructie Boeren voor Natuur.

#### Beleidsopgave / Onderzoeksvraag

*Onderzoek naar de inzet van deze instrumenten is al enige jaren gaande maar kan niet als afgerond worden beschouwd. Voortdurende evaluatie van de SAN, mede in het licht van bereikte resultaten, lijkt noodzakelijk, evenals monitoring van nieuwe vormen van betaling van agrariërs voor landschaps- en natuurbeheer. Ook verspreiding van vaak impliciete (ervarings)kennis over nieuwe initiatieven en best practices voorziet in een behoefte.*

2. Economisch: markten

Er is behoefte aan andere goederen en diensten van het platteland dan enkel landbouwproducten en traditioneel natuurbehoud. De voorziening daarvan verloopt niet probleemloos. Het ligt voor de hand markten te creëren waar vragers van die diensten en aanbieders, de eigenaren en gebruikers van de grond, elkaar treffen. Een veelheid van dergelijke initiatieven is de laatste jaren te constateren. Dit heeft geleid tot problemen aan de aanbodzijde, aan de vraagzijde en bij de communicatie (de 'marktplaats').

#### Beleidsopgave / Onderzoeksvraag

*Het creëren van markten voor goederen en vooral diensten, buiten de traditionele agrarische producten, vergt inventiviteit en ondernemerschap. Die laatste zijn royaal voorhanden op het platteland; de over-*

heid moet hier echter wel het onderdeel 'zorgen dat ...' op zich nemen. Dit voltrekt zich vooral in de sfeer van vergunningverlening en deregulering, met uiteraard blijvend oog voor het algemeen belang in de zin van ruimtelijke ordening, milieu- en natuurdoelstellingen, eerlijke concurrentie, etc. Monitoring hoe de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op dit vlak uitpakt is belangrijk. En, breder gezien, monitoren van de verschuiving die merkbaar is van toelatingsplanologie (gechargeerd: alles is in beginsel verboden tenzij uitdrukkelijk toegestaan) naar ontwikkelingsplanologie.

#### **Beleidsopgave / Onderzoeksvraag**

Een tweede beleidsopgave (ook in de sfeer van 'zorgen dat ...') ligt bij het ontwikkelen en instandhouden van een infrastructuur voor informatie-uitwisseling. De in de vorige eeuw zo succesvolle voorlichting die via het OVO-drieluik aan de land- en tuinbouw werd gegeven, zou zich nu veel sterker moeten richten op het rendabel exploiteren van een verbreed landbouwbedrijf en het informeren van potentiële afnemers. Hier passen beleidsopgaven en onderzoeksvragen met betrekking tot bijv. de inrichting van zorgboerderijen en -landgoederen, of omdraaiing van de keten (vraaggestuurd aanbod), marketing en branding.

#### 3. Innovatief: terug naar de landschapskwaliteiten

De derde lijn die de overheid kan volgen is erkennen dat het Nederlands landschap weliswaar overwegend een agrarisch cultuurlandschap is, maar dat de landbouw in sommige delen niet meer als economische drager daarvan zal kunnen

fungeren. Een stap terug is dan op zijn plaats: welke kwaliteiten willen we bewaren en - vervolgens - hoe kunnen we die, tegen de laagste maatschappelijke kosten, het beste instandhouden? Vasthouden aan de landbouw als economische activiteit leidt tot krampachtige situaties en hoge maatschappelijke kosten.

#### **Beleidsopgave / Onderzoeksvraag**

De belangrijkste te nemen hinderenis bij deze strategie is dat het nogal een omslag vergt. Niet alleen in het denken, maar ook in de institutionele structuur die in de loop van decennia en zelfs eeuwen rond het beheer van het platteland is ontstaan. LNV, DLG, waterschappen, de ruimtelijke ordeningswereld, sectorale (bedrijfs)organisaties als LTO, RECRON, SBB, de particuliere natuurbeherende organisaties e.d. zullen zich tot op zekere hoogte moeten 'heruitvinden'. Het vraagt nieuwe allianties en nieuwe arrangementen. En om een overheid die deze de ruimte biedt, of tenminste laat. Inspiratie voor beleid en onderzoek kan onder meer worden gevonden in de ideeën die zijn ontwikkeld binnen het thema 'Ruimte creëren' van het Innovatienetwerk ([www.innovatienetwerk.org/nl/themas/](http://www.innovatienetwerk.org/nl/themas/)).

De diverse strategieën sluiten elkaar overigens niet uit; integendeel, voor verschillende gebieden is het verstandig een (aan)gepaste strategie te kiezen. Één ding hebben deze ontwikkelingen gemeen: zij weerspiegelen de algemene onderliggende trend waarin het platteland in grote delen van Nederland, ruwweg onder de lijn Alkmaar-Zwolle, transformeert van een agrarische productieruimte naar een consumptieruimte. Wonen en recreëren neemt hier een belangrijke plaats in.

#### **Woon- en recreatielandschappen**

Er valt een versnelling te constateren in de krimp van het landbouwareaal van een kwart procent per jaar in de jaren '90 (5.000 ha) tot een half procent sinds de eeuwwisseling. Als men alleen naar de productielandbouw kijkt - bedrijven met een minimaal inkomen van 3 NGE - dan is het percentage krimp aan areaal tussen 2000 en 2005 0,7% per jaar ofwel circa 14000 hectare/jaar (Agricola et al., 2007). In het Westen van het land zijn deze krimppercentages hoger. Gezien de productietechnische problematiek van bijv. de melkveehouderij in het westelijk veenweidegebied, lijkt deze krimp voorlopig ook niet te stoppen. Alternatieve vormen van grondgebruik dienen zich aan: natuur, recreatie, wonen of een combinatie hiervan. Over de combinaties is hierboven al iets gezegd; natuurontwikkeling valt buiten dit onderzoeksthema. We concentreren ons op wonen en recreatie.

De vroegere migratie van het platteland naar de stad, door de uitstoot van arbeid in de landbouw, maakt plaats voor een trek in de andere richting. Dit vindt plaats ondanks het nog steeds sterk beperkende beleid met betrekking tot woningbouw. Het sterke vermoeden bestaat dat er een grote latente vraag is naar groen en buiten wonen. Redenen zijn onder meer de betaalbaarheid van onroerend goed en het ontbreken van de noodzaak wonen en werken dicht bij elkaar te hebben. Harde cijfers ontbreken echter over de omvang van deze 'groene woonbehoefte'. De maximumschatting gaat uit van een tekort aan circa 160.000 woningen (van Dam et al., 2005), maar bekend is dat woonwensen sterk worden beïnvloed door het gepercipieerde aanbod (Goetgeluk, 1997).

Deze vermoede latente vraag, gecombineerd met de versnelling van de krimp van het landbouwareaal, doet de vraag rijzen of toekomstige landinrichting niet van een heel andere snit zou moeten zijn. Daarbij

moet men zich realiseren dat deze nieuwe trek naar buiten mede gestuurd wordt door wensbeelden - ook wel de rurale idylle genoemd - die niet corresponderen met de werkelijkheid van het huidige platteland. Het Ruimtelijk Planbureau heeft hier onlangs nog in treffende beelden op gewezen (RPB, 2007). Maar Nederlanders hebben zich altijd weinig gelegen laten liggen aan hoe het oorspronkelijke landschap er bij lag; landschapsbouw zit welhaast in onze genen.

Een nieuwe golf van landherinrichting dus, maar nu niet gericht op verbetering van productieomstandigheden in de landbouw (zoals in de jaren '50, '60 en '70), of op de functie natuur (zoals in de jaren '90 en '00) maar ten dienste van de functies wonen en recreatie. De landschappelijk mooiste delen van het Nederlandse platteland zullen deze 'beeldenstorm' over zich heen zien komen en worden gemodelleerd naar nostalgische snit. Hier kan zich kleinschalige landbouw en hobbylandbouw ontwikkelen. Maar ook parkachtige woon- en recreatielandschappen. Technisch gezien is er geen belemmering om te boeren in een stedelijke omgeving of te leven als een kosmopoliet op het platteland. Er ontstaan gebieden die noch stedelijk noch platteland zijn. Dit hoeft geen algehele vervlakking en gelijkvormigheid te betekenen: men kan identiteit ontwerpen en er aan toevoegen, al dan niet historisch gebaseerd.

#### **Beleidsopgave / Onderzoeksvraag**

Beleidsmatig en institutioneel ligt hier een gigantische uitdaging. Vooral als men dit ziet in het licht van decentralisatie van de ruimtelijke ordening en meer governance in gebiedsprocessen. De werking van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en het in de praktijk functioneren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied komen in een

ander daglicht te staan.

Ook qua onderzoek betekent dit een forse omslag en vernieuwing in het denken. Nadenken over en het ontwerpen van 'woonlandschappen' zal zich misschien wel tot een nieuwe discipline ontwikkelen. Een proeve hiervan is het door de Rijksuniversiteit Groningen uitgeven boek 'Expeditie Woonlandschappen' (Brouwer et al., 2007).

### Recreatiegroen: de hectare-taakstelling voorbij

Veel van wat hierboven over woonlandschappen is gezegd, geldt ook voor openluchtrecreatie, hoewel de breuk met het verleden minder groot is. Immers, al eerder zijn gebieden ingericht specifiek met het oog op recreatief gebruik. Het nieuwe is met name de constatering dat uit onderzoek telkens weer blijkt dat het vooral om de kwaliteit van het openbaar groen gaat en de kwantiteit minder belangrijk is. Gebruiksvriendelijkheid, sociale veiligheid, verzorgdheid en multifunctionaliteit (voor veel groepen bruikbaar) blijken de sleutelwoorden voor het gevoel van voldoende groen in de directe stedelijke leefomgeving. Er zijn genoeg aanwijzingen dat dit evenzeer geldt voor recreatie in het buitengebied en op natuurterreinen.

### Beleidsopgave / Onderzoeksvraag

Beleidsontwikkeling en onderzoek naar openluchtrecreatie is in de afgelopen jaren enigszins in het slop geraakt. Of dit gezien de maatschappelijke vraag en het economisch belang van de sector terecht is, moet worden betwijfeld. Wel lijkt een verschuiving van de aandacht van beleid en onderzoek van kwantiteit naar kwaliteit op zijn plaats. Verder tonen de ervaringen met het GIOS-overleg waar rijksoverheden,

decentrale overheden en onderzoekers in participeren (een *Community of Practice avant la lettre*), dat het meeliften van (recreatie)groen met het verwezenlijken van andere (al dan niet stadse) doelstellingen het meest vruchtbaar is.

## Bronnen

Agricola, H.J. (2007). *Landbouw in de tussenruimte. Een bouwsteen voor het Atelier Zuidvleugel*. Alterra, Wageningen.

Agricola, H.J., F.R. Veeneklaas, C.L.M. Hermans (2008). *Waar gebeurt het? Over hotspotgebieden, transitiegebieden, luwtegebieden en agrarische gebieden in Nederland*. Alterra-rapport 1622, Wageningen. 55 blz.

Berg, J. van den (2004), *Procesevaluatie PvA De Venen. Bottom-up de randvoorwaarden voor de toekomst bepalen*, LEI-rapport 7.04.12, Den Haag. 40 blz.

Bakker, A.J.J.; D.A. Albregtse, R.B. Doorneweert, P. Kavelaars, G.S. Venema, M.N. van Wijk (2005). *Fiscale faciliteiten en knelpunten natuurontwikkeling door particulieren*. LEI rapport, Den Haag

Bavel, M. van, e.a. (2004). *De Venen: doel bereikt?* LEI rapport 6.04.15, Den Haag. 43 blz.

Bavel, M. van, D. Brunt, Th. Vogelzang (2005), *Quick Scan Leerervaringen UV 05/06*. LEI/Alterra. 27 blz.

Berg, J. van den (2006). *Lokale actiegroepen en plaatselijke groepen zetten de LEADER-werkwijze op de kaart! Een participatieve verkenning van de toekomst van LEADER in plattelandsbeleid*. Rapport 7.06.15, LEI, Den Haag.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.). *Landbouw-Economisch Bericht, diverse jaren*. Periodieke rapportage. LEI, Den Haag.

Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma, J. Onderstal (2002). *Rijksbufferzones; verleden, heden en toekomst*, Alterra, Voorstudie Vijfde Nota ruimtelijke Ordening, Reeks 2 Nr. 8, Den Haag.

Boer, Y. de, A. de Gier, M. Verschuur en B. de Wit (2006). *Building Bridges. Researchers on their experience with interdisciplinary research in the Netherlands*. RMNO/KNAW/NWO/COS. 72 blz.

Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming, J.H. Jager en M.G.A. van Leeuwen (2007). *Bedrijfstoelagen in de landbouw. Naar volledige ontkoppeling en flat rate?* Rapport 6.07.11. LEI, Den Haag.

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. de Groot (2007). *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling*. Alterra-rapport 1441, Wageningen. 107 blz.

Boonstra, F.G. en M.M.G. Neven (2005). *Andere overheid in de praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincies in de reconstructie*. Alterra, Wageningen. 37 blz.

Brouwer, A., M. de Jong, G. de Roo (2007). *Expeditie Woonlandschappen, Het landschap als drager van een regionale wooneconomie*. Met ontwerpen van de A7-woonregio. RuimteRijk reeks, RuG, Uitgave van In Boekvorm Uitgevers, 292 blz. (zie ook [www.woonlandschappen.nl](http://www.woonlandschappen.nl))

Bruchem, C. van en H. Silvis (red.) (2007). *Trends of beleid? Structurele veranderingen, prijsontwikkelingen en beleidswijzigingen in de agrosector*. LEI, Den Haag.

Brunt, D. (2006). *Tussenrapportage Gebiedsprocessen, delen van kennis en ervaring*. Verslag Werkatelier gebiedsprocessen Bunnik 19-9-06.

Buijs, A.E., H. Berends, L.M. van den Berg (2003). *Consument en Burger. Gebruik, beleving en leefbaarheid van het platteland*. Boek 2 van de overzichtstudies van het onderzoeksprogramma GammaGroen, LEI/Alterra, Alterra-rapport 823, Wageningen. 136 blz.

Buizer, M. e.a. (2005). *Estafette Noordelijke stadsrand Zwolle*. Verslag van 2-daagse bijeenkomst over toekomstnoordelijke stadsrand Zwolle, Alterra. 50 blz.

Commissie van Wijzen DLG (2006). *Op weg naar vaste grond*. Advies. Commissie onder voorzitterschap van Servaas Huys. Amersfoort

Dagevos, H., G. Overbeek & J. Vader (2004). *Consuming Rural Goods and Services. A consumer-oriented Comparative Analysis*. LEI-rapport 7.04.08, Den Haag. 62 blz

Dam, F. van, L. Bijlsma, M. van Leeuwen, H.L. Pálsdóttir (2005). *De Landstad. Landelijk wonen in een netwerkstad*. NAI/RPB. Rotterdam/Den Haag

Ecorys-NEI (2002). *Rurale zaken*. Dienst Regionale & Stedelijke Ontwikkeling, Rotterdam

Ekamper, T. e.a. (2005). *Boeren voor natuur: Verhalen van Biesland*. Alterra, Wageningen. 56 blz.

Elings, M. & N. van Erp, (2006). "Effect of green-care farms on quality of life of people with a psychiatric and/or drug-addict background". In: *Proceedings 2nd Community of Practice Workshop 'Farming for Health'*, Stavanger, Norway, June 21-24 2006, pp.10-11.

Elings, M & J. Hassink (2006). "Farming for Health in the Netherlands." In: J. Hassink & M. van Dijk (Eds.), *Farming for Health. Green-care farming across Europe and the United States of America*. Wageningen\_UR Frontis series, 13, pp 162-179. Dordrecht: Springer.

Elings, M., (2006). "De betekenis van zorgboerderijen." In: *Tijdschrift voor Arbeid en Dagbesteding*, 1, blz. 6-10.

Elings, M. & J. Hassink (2005). "The value of green-care farms: a research summary." In: *Growthpoint: journal of social and therapeutic horticulture*.

Elings, van Erp en van Hoof (2005), *De waarde van zorgboerderijen voor mensen met een psychiatrische of verslavingsachtergrond*, WUR-PRI en Trimbos instituut, Rapport nr. 97, Wageningen, mrt 05. 23 blz

Europese Raad (2005). Verordening (EG) Nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO). 20 september 2005. Brussel

Gemeente Midden-Delfland (2004). *Gebiedsvisie Midden-Delfland; Startnotitie*.

Goetgeluk, R.W. (1997). *Bomen over wonen. Woningmarktonderzoek met beslissingsboomen*. Proefschrift Rijksuniversiteit Utrecht, Drukkerij Elinkwijk b.v., Utrecht. 177 blz.

Hassink, J., e.a. (2007) *Kwaliteiten van zorglandgoederen*. PRI rapport 136, Wageningen.

Hermans, T., H. Naeff, I. Terluin (2006). *Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland*. Alterra-rapport 1346, Wageningen. 63 blz.

IEEP (2006). *An evaluation of the LFA measures in the 25 Member States of the EU*. Institute for European Environmental Policy, London.

Klijn, J.A., F.R. Veeneklaas (2007). *Anticiperende landschapsbeleid. Deel 1: Drijvende krachten*. Alterra-rapport 1557, Wageningen. 87 blz.

Kortstee, H. (in prep.). *Inspelen op de vraag naar Groene Diensten*. LEI-rapport, Den Haag

Kranendonk, R.P. en M. Pleijte (2007). *Samenvatting van de 10 leerpunten PPS Meerstad*. Alterra rapport Meerstad, versie 15/01/2007. Alterra, Wageningen

Kuindersma, W., T.A. Selnes (2003). *Sturing en Innovatie. Vier jaar op het grensvlak tussen wetenschap en beleid*. Boek 4 van de overzichtstudies van het onderzoeksprogramma GammaGroen, LEI/Alterra, Alterra-rapport 823, Wageningen. 136 blz.

Kuindersma, W. & G.Kolkman (2005), *Vertrouwen en samenwerking in het experiment Gaasterland*. Alterra rapport 1229, Wageningen. 137 blz.

Kuindersma, W., e.a. (2006), *Het experiment Gaasterland. Brochure*, Wageningen. 16 blz.

Kuypers, V.H.M., E.A. de Vries (2007). *Groen voor lucht. Van theorie naar groene praktijk, toepassingen om lucht te zuiveren*. LNV/Alterra. Wageningen. 51 blz.

LEB, zie Berkhout en van Bruchem

Luijt, J., J.W. Kuhlman en J. Pilkes (2003). *Agrarische grondprijzen onder stedelijke druk; Stedelijke optiewaarde en agrarische gebruikswaarde afhankelijk van ligging*. Werkdocument 2003/15. Natuurplanbureau, Wageningen

Luttik, J., A.J. Reinhard, M.H. Jacobs, J.A. Klijn (2003). *Strategische Voorraden*. Boek 3 van de overzichtstudies van het onderzoeksprogramma GammaGroen, LEI/Alterra, Alterra-rapport 823, Wageningen. 124 blz.

Matijssen, J., M. Philippa, P. Visschedijk, G. van Wakeren (2006). *Vijf jaar GIOS*, LNV/Alterra. Den Haag/Wageningen. 99 blz.

Molenaar, M. de, D.A. Jonkers, G. Kolkman (2006), *Metten en wegen in het experiment Gaasterland*. Alyetra rapport 1230, Wageningen. 60 blz

MNP (Milieu en Natuur Planbureau) (2007). *Opties voor Europese landbouwsubsidies*. I.s.m. het LEI. 59 blz.

Nieborg, S., et al.(2002). *Taakcombineerders in het landelijk gebied. Naar een sociale infrastructuur voor het combineren van arbeid en zorg op het platteland*, Verwey-Jonker Instituut/Alterra, Utrecht/Wageningen.

OESO (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD, Parijs.

Oosterbaan A., e.a. (2006), *Onderzoek naar inzet van cliënten uit de zorg in het groen bij gemeenten*. Alterrapport 1396, Wageningen. 35 blz

Overbeek & Terluin (eds) (2006). *Rural Areas Under Urban Pressure. Case studies of rural-urban relationships across Europe*. LEI-rapport 7.06.01. Den Haag. 249 blz.

Overbeek & Vader (2006). *Stedelijke druk als kans voor het platteland in Oost-Zuid-Holland en de Zeeuwse Eilanden*. LEI-rapport 7.06.02., Den Haag. 35 blz.

Panebianco, S., e.a. (2006), *Innovatives Prozess-management in der Regional-entwicklung* (met Nederlandse samenvatting), Alterrapport 1353, Wageningen.

Plattelandshuis Achterhoek Liemers (PAL) (2004). *Innovatie inspireert. Plattelandshuis als pilot Regionaal Innovatie Netwerk*. "Citaat", Velp. 49 blz.

Pleijte, M., R.P. Kranendonk (2007). *Op grond van vertrouwen; publiek-private samenwerking in Meerstad*. Alterra rapport, Wageningen. 75 blz.

Polman, N.B.P. en M.W.M. van der Elst (2007). *Verschillen in arbeidsparticipatie door vrouwen tussen stad en platteland; Een integrale analyse van ondernemerschap en werken in loondienst*. Te verschijnen. LEI, Den Haag.

Pols, L., F. Daalhuizen, A. Segeren, C. van der Veeke (2005). *Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging*. RPB, NAi uitgevers, Rotterdam. 142 blz.

Projectteam ILG (2005). *Logboek Investeren in Leren is Bouwen aan vertrouwen* (met cd-rom)

Rienks, W. & A. Gerritsen (2005). *Veenweide 25x belicht. Een bloemlezing van het onderzoek van Wageningen UR*. Alterra, Wageningen. 64 blz.

RIVM - Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (diverse jaren). *Natuurbalans*. Bilthoven.

RLG (Raad voor het Landelijk Gebied) (2004). *Meerwaarde; Advies over de landbouw en het landelijk gebied in Europees perspectief*. Publicatie 04/4, Amersfoort.

RLG (2007a). *Europees Gemeenschappelijk Landbouw-beleid: bedrijfsstoelagen*. Publicatie RLG 07/1. Advies, 9 blz.

RLG (2007b). *Publieke belangen centraal. Advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Publicatie RLG07/1 deel 2, nov. 2007. 25 blz.

RPB (Ruimtelijk Planbureau) (2007). *De staat van de ruimte 2007*. NAi uitgevers, Rotterdam.

Silvis, H.J., C. van Bruchem, M.J. Voskuilen (2003). *Voedsel versus Groen? Bedrijvigheid in de groene ruimte*. Boek 1 van de overzichtsstudies van het onderzoeksprogramma GammaGroen, LEI/Alterra, Alterra-rapport 823, Wageningen. 92 blz.

Strijker, D. (2007). Interview in: *Ondernemen in innovatie*, Nieuwsbrief van LNV, nummer 17, mei 2007.

Terluin e.a. (2007). *Less Favoured Areas in the EU: Despite relatively low farm incomes no rapid decline in the number of farms*, Paper.

Terluin, I.J., L.H.G. Slangen, E.S. van Leeuwen, A.J. Oskam en A. Gaaf (2005). *De plattelands-economie in Nederland; een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid*. LEI-rapport 4.05.04, Den Haag.

Terluin, I.J., J.H. Post and Å. Sjöström (eds.) (1999). *Comparative analysis of employment dynamics in leading and lagging rural regions of the EU, 1980-1997*. LEI-report 4.99.09, The Hague.

Veeneklaas, F.R., T.A. Vogelzang, W.J.H. Meulenkamp en P. van der Wielen (2007). *Leren innoveren. Over de rol van de overheid bij het stimuleren van innovatieve functiecombinaties in het landelijk gebied*. Alterra-rapport 1409, Alterra/LEI. Wageningen/Den Haag.

Veeneklaas, F.R., W.J. de Regt en H.J. Agricola (2004). *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen*, Planbureau-rapport 22, MNP, Wageningen.

Veeneklaas, F.R. (2006). *Voorbeelden van privaat landschapsbeheer zonder landbouw*. Essay in opdracht van het InnovatieNetwerk. Rapport nr. 06.2.122. Utrecht. 34 blz.

Vogelzang, T.A., e.a. (2006), *Verder met verbreding; over groen-blauwe diensten in de Westelijke Veenweidegebieden*. LEI venster-rapport, Den Haag

Vreke, J., J.L. Donders, F. Langers, I.E. Salverda en F.R. Veeneklaas (2006). *Potenties van groen! De invloed van groen in en om de stad op overgewicht bij kinderen en op het binden van huishoudens met midden- en hoge inkomens aan de stad*. Alterra-rapport 1356. Wageningen. 112 blz.

Vreke, J., M. van Mansfeld (2005). "Herstedal Renkumse Beek", in: *Landschap 2005/2*: 205-216

VROM-raad (2004). 'Meerwerk'; *Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*. Advies 042. VROM-raad, Den Haag.

Wageningen UR (2007). *Maak kennis met een Vitaal Platteland*, Jaarboek van het cluster Vitaal Landelijk Gebied 2006, Wageningen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992). *Grond voor keuzen*. Den Haag

Ziel, Tj. van der (2006), *Leven zonder drukte. Wat stedelingen waarderen in het platteland*. SCP-essay 4, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag. 80 blz.



---

# Bijlage

## **Stad en Platteland projecten 2005-2006 + programma Platteland 2004, naar onderwerp**

### **Afkortingen**

A	=	Alterra
L	=	LEI
DP	=	Directie Platteland
DRZ	=	Directie Regionale Zaken
DN	=	Directie Natuur
DLG	=	Dienst Landelijk Gebied
HD	=	Heldesk vraag
co-fin.	=	co-financiering

## 1. Beleidsevaluatie (593 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Evaluatie uitvoerings- contract 05/06	05-06	Vd Knaap DRZw	Brunt A/WING	Evaluatie voorloper ILG. (O.m. HD96)	Verslag van deskundigen- bijeenkomst (Van Bavel e.a., 2005), 27 blz. Logboek (Projectgroep ILG 2005), ca 100 blz. Conceptrapport Van Bavel, Brunt en Vogel- zang (2005), Eenvoud en vertrouwen.	49
Vertrouwen in reconstructie	04-05	v Tilburg DP	Boonstra A		Alterra-rapport Boonstra & Neven (apr. 2005). 37 blz.	40
Evaluatie reconstructie	05-07	v Tilburg DP	Boonstra A	N.a.v. in wet vast- gelegde evaluatie	Alterra-rapport 1441 Boonstra e.a. (2007).	420
Evaluatie Gaasterland	00-06	Schoorlem- mer DRZn	Kuindersma, Kolkman A	(HD93, HD124)	2 Alterra-rapporten 1229 en 1330 (Kuindersma e.a., 2005 De Molenaar e.a., 2006) Brochure (Kuindersma e.a.). 16 blz	42 (co- fin.)
Van zorgen voor naar zorgen dat...	05-06	v Leeuwen RLG	Carmen Aalbers A	(HD47 en HD1002)	Advies t.b.v. advies RLG	34
PPS Meerstad (Groningen)	05-06	Noorman DRZn	Kranendonk, Pleijte A	(HD68) Evaluatie PPS-proces ,rol-wisseling LNV i/h licht van komende ILG	Alterra rapport (Pleijte & Kranendonk, 2007). 75 blz.	8 (co-fin.)

## 2. Beleidsinstrumenten (254 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Opties voor fiscaal instrumentarium platteland	06-07	Dalhuisen DP	Venema L mmv Ernst & Young	Verkenning van de huidige fiscale wet- en regelgeving i.r.t. thema's AVP	Onderzoeksrapport van LEI/ Ernst&Young, te verschijnen eind februari 2008	30
Fiscaliteiten en agr. natuur beheer	04	Ketele DN	Martijn van Wijk A	I.s.m. Ernst & Young en EUR	LEI rapport (Bakker e.a., 2005)	65
Ruimtelijke spreiding EU-subsidies	05-06	Piersma DL, Meester IZ	Hermans A	N.a.v. 'Health check' hervorming GLB	Alterra-rapport 1346. (Hermans e.a., 2006) 63 blz. Zie ook RLG (2007a) en MNP (2007)	64
Zin en onzin van een AHS	06	Levelink RLG	Hermans A	(HD1097)	Bijdrage aan briefadvies van RLG aan LNV (2007)	29
Beleggen in pachtgrond; pachtprijzen	06	Brand DL	Luijt L	(HD1041, 1103 en 1105). O.m. pacht prijzen los land en tuingrond	Uitgemond in informatieve folder van LNV over pacht- normenbesluit	23
Strategisch gedrag op de grondmarkt	05	de Koeijer NPB	Luijt L	I.s.m. NPB	Rapport 38, 2007, WOT Natuur en Milieu: Strategisch gedrag grondeigenaren, van belang voor de realisatie van natuurdoelen	25
Charitatieve fondsen: geven in NL	05	Dalhuisen DP	Martijn. van der Heide L	I.s.m. VU	Notitie vd Heide (ongedateerd) LNV en het goede doel, 6 blz.	18

### 3. Beslissingsmethoden (61 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Workshop MKBA	06	C. Barel, taskforce economie	Reinhard L	(HD 1035) Verkennd	'Instructiemap' MKBA. Publicatie 4.07.01 Bos et al., MKBA wandelen op boerenland	40
Discontovoet bij projecten m natuureffecten	06	Dalhuisen DP	G. Woltjer L	(HD1065) Verkennd	Onderwerp is meegenomen in bredere publicatie 'De beteke- nis van macro-economische effecten voor natuur en land- schap', WOT Natuur en Milieu, rapport no. 50, 2007	12
Renkumse Beek, MCA	05	Alberts DRZo	Vreke A	(HD2) Schrijven v/e artikel over afgerond project	Artikel in Landschap 2005/2	9 co-fin.

52

### 4. De regio: Gebiedsstudies; gebiedsprocessen (640 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Westelijke veenweide	04-05	Stam, DRZw	Vogelzang, Borgstein LEI/WING	Bedrijfsplan en locatie voor Natuurbedrijf Krimpenerwaard. Streekmarkt Woerden	LEI vensterrapport T.A. Vogelzang e.a. (2006). Verslag Streekproductendag Werken aan de winkel (15-12-06)	225
Veenweide 25x belicht	05		Rienks A	Bloemlezing onderzoek WUR	Alterra-rapport (Rienks & Gerritsen, 2005). 64 blz	niet apart
Plan van Aanpak De Venen	04	Schrandt DRZnw	Borgstein L		2 LEI rapporten: 6.04.15 (v Bavel e.a., 2004). 43 blz. 7.04.12 (vd Berg, 2004). 40 blz.	20
Econ.perspec- tieve Haaruilen	06	de Moel DRZ	Vogelzang L	(HD1018)		9
Succes- en faalfact. bij gebiedsontw.	06	te Velde DRZ	Vogelzang L	(HD1090)		10

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Bundeling en toegankelijk maken van (ervarings)kennis	06-07	Vis, DP	Brunt Alt/ WING		Tussenrapportage (juni 06) Gebiedsprocessen, delen van kennis en ervaring. Verslag Werkatelier gebiedsprocessen '07: 70 (Bunnik 19-9-06). Demo Zoek- machine. 'Gebiedsprocessen in beeld'. Twee uitgewerkte plannen voor pilots 'Verrassen- de Verbindingen'	86 (t/m 06)
Workshop Regionales Dortmund	06	Alberts DRZ	Schröder A	(HD 1035)	Alterra-rapport 1353 (en ILS rapport). S. Panebianco e.a. (2006)	21
Duurzame bedr.voering Amersdiep	06	Datema DRZn	Corporaal A	(HD1069)		10
Berkelland (Achterhoek)	04-05	Vossers, DRZo	A. Groot A/WING		Rapportage Pilotgebied Berkelland, Annemarie Groot (2004), 4 blz.	20
De Peel (PION)	04-05	Papma DP	Jifke Sol LUW		Tussenrapportage (juli 04) De Jonge & Sol, Nieuwe sturing en uitvoering plattelandsontw. de Peel, 13 blz.	50
Interreg Lancewad	05-06	Ettema DRZn	Kranendonk A			50 co-fin
Local Action Groups LEADER	05	v Gils DP	Jolanda vd Berg L		Verslag workshop 08-04-05 De Jonge, Vogelzang, LEADER op de kaart, 14 blz.	35
Estafette Zwolle	05	Jos Wigger DRZo	Tamara Ekamper A	met cofinan- ciering ge. Zwolle en prov. Overijssel	Verslag van 2-daagse bijeen- komst over toekomstnoorde- lijke stadsrand Zwolle, (Buizer e.a., 2005). 50 blz.	20 co-fin
Duurzame Bollenstreek	05	M. Kool DRZw	Johan Bremmer L	(HD115)		10
Noord Holland Midden	04	de Sera DRZn	Schüler A			10
PvE beheerplan- nen Natura 2000	04	Marion Pelk DN	Stein- gröver A	(HD45)	Verslag werkatelier over duin- gebied Den Helder - Callants- oog, 1 juli 04 20 blz.	15
Lauwersmeer	04	vd Lubbe DRZn	Ine Neven A	proces- begeleiding		20
Gebiedsproces- sen voor platte- landsontwikkeling	04	Alberthe Papma DP, Schrandt DRZnw	J-M. de Jonge A	proces- begeleiding	Verslag bijeenkomst 14-12-04, WING, 70 blz.	29

53

## 5. Internationaal: de EU (566 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
EUruralis	06	Haanstra DP	Rienks A, v Meijl L	modelontwikkeling voor EU landgebruik (w.o. energieteelt) en doorrekening beleidsopties	Nieuwsbrieven vanaf apr. 06. Model incl. demonstratieversie. Diverse presentaties.	300 co-fin.
RURBAN	03-05	Vis DP, Papma DP	Overbeek L	Meerjarig EU-project over rurale-urbane relaties	3 LEI-rapporten: 7.06.01 (2006) Overbeek & Terluin (eds); 7.06.02 (2006) Overbeek & Vader; 7.04.08 Dagevos e.a. (2004). Diverse LEI-vensterrapporten.	89 co- fin.
FARLAND	..-07	v Holst DLG	Timmer- mans A	EU-project		60 co-fin.
Less Favoured Areas	..-06	v Alphen DL	Terluin L	(HD1009) Lit. studie; Data-analyse (FSS, FADN); Interviews in alle EU-staten; 15 case studies (NL niet)	IEEP-report (2006) Paper (Terluin, 2007)	26 co-fin.
High Nature Value Farmland	06	Fliervoet DK	Elbersen A	Ontwikkeling ruim- telijke indicator (kaart) met ligging en omvang HNV- Farmland in NL	Methodebeschrijving met kaartbeelden (met eng. samenvatting). GIS database. Verslagen van 2 consultatie- rondes met DK, DP en DN.	16 co- fin.
Midden en Oost Europa	05	Massink IZ	Terluin L	Vergelijkende analyse	LEI-Rapport 6.06.11, Terluin et al. (2006)	50
Europese waterlinies	04	van Vuuren Nieuwe Holl. Waterlinie	Titus Weij- schedé A	Cultuurhistorie		25

## 6. Multifunctionele landbouw; functiecombinaties (550 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Innovatieve functie- combinaties	06	Gerritsen, DP	Veene- klaas A, Vogelzang L	20-tal interviews; workshop	Alterra/LEI rapport 1409 (Veeneklaas e.a., 2007)	65
Ketenversterking verbrede lb; Eemlandhoeve	05-07	de Moel DRZw	Kortstee L; Beldman L		Cursusmap; Handboek; website www.boerderij arrangementen.nl	80 + 07: 50
Boeren voor natuur	04-07	Alberts DRZo	Stortelder, Buizer A; de, Haan ASG	Diverse projec ten w.o. Polder v. Biesland, Twickel, Zwarte Veen en Oldenhof; berekeringen tbv EU-toets (o.m. HD29, HD84 en HD117)	Diverse nieuwsbrieven. Brochure T. Ekamper e.a. (2005), Hans Leneman e.a. (Juli 05), 'De kost gaat voor de baat'; 'Boeren voor Natuur" en Rijksgelden. 7 blz.	323
Grootschalige lb in kleinschalig landschap	06-07	Swart, DLG	Meulen- kamp A		loopt nog	25
Bedrijfsecon. effecten Groene Hoed	04-05	de Moel DRZw	vd Ham L		proces input	12
Particulier recreatiebeh.	06	de Waal DRZ	Paul vd Wielen L	(HD1085)		10
Paarden- houderij	06	Helmens DP	M Hooge- veen L	(HD 1000, HD1036 en HD1050)	Input voor richtlijn paarden- houderij LNV	15
Natuur op militaire terreinen	06	Tiel Groene- stege, DLG	Timmer- mans A	(HD1030)		10

## 7. Sociaal-economische en sociaal-maatschappelijk zaken (304 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Arb.deelname en ondernemerschap vrouwen	06	Gerritsen, DP	Nico Polman L	Desk study; Data-verzameling en -analyse; Interviews; Aanbevelingen	LEI-rapport (Polman & vd Elst, 2007)	34
Effectstudie Zorglandbouw	05-08	Bosma PRI	Elings, PRI mmv Trimbos	Volgen van 3 groepen cliënten via halfjaarlijkse enquêtes gedurende 1,5 jaar	PRI/Trimbos-Instituut, rapport 97 Elings, van Erp en van Hoof. 23 blz. Diverse papers, posters en presentaties	107 (t/m '06); '07: 53 co-fin
Zorg-landgoederen	06	Roghair DLG	Jan Hassink, PRI	Inrichting van landgoederen voor verschillende groepen cliënten	Gepland: PRI-Rapport 136 J.Hassink e.a. (2007); 2 artikelen (1 op gebied van zorg, 1 gebiedsontw.). Resultaten op website Landelijk Steunpunt Landbouw&Zorg	60
Inventarisatie zorgcliënten w.z. i/h groen bij gemeenten	06	Bosma, DP	Oosterbaan A	(HD1003) Vervolg-vraag op 'Gezond werken i/h groen', zie hieronder. Vragenformulier bij 200 gem.; Gesprekken met contactpersonen gem. groendiensten	Alterra-rapport 1396 A. Oosterbaan e.a. (2006) 2 artikelen: Oosterbaan e.a. (2006) Gezond werken in het groen. 2 blz; en Oosterbaan & v. Blitterswijk (2007), Zorgbosbouw, zorgnatuurbeheer en zorglandschappen, 4 blz	35
Gezond werken in het groen	05	Bosma, DP	Oosterbaan A			50
Relatie groen-gezondheid	05	Bosma, DP	Sjerp de Vries A; Hassink PRI	(HD78)		18

56

## 8. GIOS (860 k€)

Project	start-/ eind-jaar	probleem- houder(s)	project- leider(s)	Aard van het onderzoek	Resultaten	Budget (k€)
Vijf jaar GIOS	05-06	DRZ	Visschedijk A	GIOS in de 31 steden, in 5 regio's en in 7 projecten/activiteiten steeds in 2 blz. beschreven.	Boek Vijf jaar Gios (2006) van Matijssen, Phillipa, Visschedijk en Van Wakeren, 99 blz	ca 20
Groene Metro-polen eerste t/m vierde jaar	02-05	GIOS-overleg	Elsbeth Gerritsen, Wim Timmermans Peter Visschedijk, A	Korte beschrijvingen (2 blz.) van project ihkv BO-programma Groene Metropolen.	Vier boekjes - 4de jaar (2005): 25 projecten, 59 blz. - 3de jaar (2004): 37 projecten, 93 blz. - 2de jaar (2003): 39 projecten, 120 blz. - 1ste jaar (2002): 23 projecten, 71 blz.	4 x circa 20 (excl. onderzoeken)
Groen-multiplier	05-07	Van Wakeren, DRZ	Jan Vreke A	Betekenis van groen voor stedelijke (GSB) doelstellingen, ihb. bestrijding overgewicht kinderen en vasthouden midden en hogere inkomens	Alterra-Rapport 1356 (2006): Jan Vreke, e.a. Artikel F. Langers e.a. "The association between paediatric overweight and green space in Dutch neighbourhoods" (to be published)	158 (t/m 06); in 07: 76
Fijn stof	05-07	R. Peeters DRZz	Vincent Kuypers A	(O.m. HD97) Relatie fijn stof en groen	Boekje Groen voor lucht (Kuypers & de Vries, 2007)	85

57

