Landelijk gebied



Kernpunten:

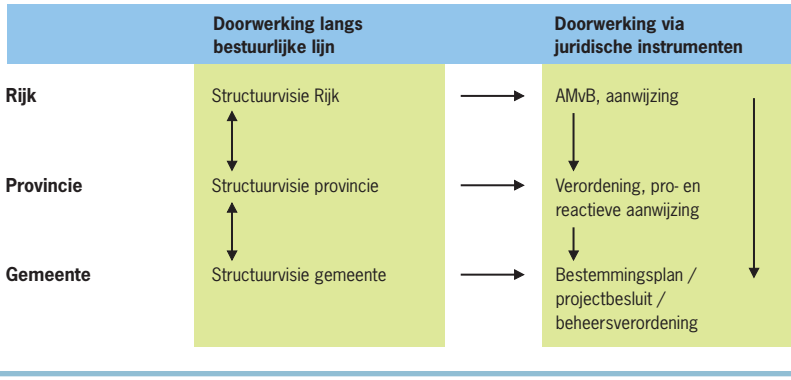
- invulling nWRO verschilt per provincie
- ILG vooral besteed aan natuurdoelen
- herstructurering glastuinbouw: gebrek aan ruimte voor kassen
- reconstructie zandgebieden langzaam op gang
- realisatie EHS achter op schema
- forse daling deelname agrarisch natuurbeheer
- kosten en baten landschap moeilijk in te schatten
- realiseren doelen waterkwaliteit: omvangrijke kostenpost landbouw
- potentie verbrede landbouw nog niet waargemaakt

5.1 Beleid landelijk gebied

5.1.1 Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro) in werking getreden. De wet heeft als uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Zo krijgen provincies meer mogelijkheden om de ruimtelijke ordening aan te sturen. De wet biedt hen de mogelijkheid om visionair planvormer te zijn via provinciale structuurvisies. Daarnaast hebben ze instrumenten ter beschikking om hun belangen veilig te stellen (verordening, actieve aanwijzing) en zelfs te bepalen wat er gebeurt (inpassingsplan of projectbesluit) (Kamphorst et al., 2008). Wel heeft het rijk een aantal ruimtelijke nationale belangen benoemd in de realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid (VROM et al., 2008). Deze krijgen vorm in de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte, die momenteel wordt opgesteld. Hierin staan spelregels en inhoudelijke regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de EHS, voor het handelen van lagere overheden. De doorwerkingsregeling is schematisch weergegeven in figuur 5.1. De twee voornaamste instrumenten op provinciaal niveau, structuurvisies en verordeningen, worden hier besproken.

Figuur 5.1 **Schema van de nWro**



Bron: Provincie Limburg (2007).

Structuurvisie

De structuurvisie is de opvolger van het streekplan. De provincies zijn verplicht structuurvisies op te stellen. De provincie geeft daarin aan welke ruimtelijke belangen ze nastreeft, onder andere op het gebied van wonen, bedrijventerreinen, landbouw, water, natuur en kwaliteit landschap, en hoe ze die wil verwezenlijken (www.vrom.nl). De structuurvisie is vormvrij - ze bevat geen verplichte onderdelen met daaraan verbonden standaarden - en zelfbindend, dat wil zeggen geeft geen doorwerking richting gemeentelijke plannen (Provincie Noord-Brabant, 2008); het streekplan deed dit wel. Om toch invloed op het beleid van gemeenten uit te oefenen wordt in de eerste plaats overleg gevoerd. Mochten de gemaakte afspraken niet worden gehonoreerd, dan volgt een proactieve en daarna eventueel een reactieve aanwijzing. Dit laatste kan alleen als provincies hun eigen doelen hebben vastgelegd in een structuurvisie (Kamphorst et al., 2008). De provincie kan er echter ook voor kiezen om haar doelen via een verordening te verwezenlijken.

Met de inwerkingtreding van de nWro worden alle bestaande streekplannen omgezet in structuurvisies. De nWro vereist actuele structuurvisies en de meeste provincies zijn dan ook bezig met het opstellen ervan. Daarbij vormen bestaande streekplannen vaak de basis en deze worden dan ook soms beleidsneutraal doorvertaald.

Verordening

In de provinciale verordening kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen, bijvoorbeeld op het gebied van bescherming van natuur- of cultuurwaarden. De gemeente is verplicht

haar bestemmingsplannen en beheersverordeningen aan te passen aan de provinciale verordening. Voor maatwerk kan het instrument ontheffing worden gebruikt, te verlenen door Gedeputeerde Staten (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2008).

Elke provincie heeft haar eigen wijze van invulling en gebruik van de nWro-instrumenten. Zo ontwikkelt de provincie Limburg vooralsnog geen verordening, omdat zij het idee heeft dat de bestuurlijke wijze voldoende mogelijkheden biedt. De provinciale verordening is nu nog optioneel, maar het Rijk kan het maken van een verordening echter wel eisen en zal dit na de inwerkingtreding van de AMvB Ruimte waarschijnlijk ook doen, omdat alleen op die manier de daarin gedefinieerde nationale belangen geborgd kunnen worden.

De andere provincies zijn bezig met het opstellen en/of vaststellen van de ruimtelijke verordeningen of hebben dit recentelijk gedaan. De invulling van het instrument verschilt, onder andere wat betreft schaal en detailniveau. Flevoland bijvoorbeeld heeft een verordening Groen-Blauwe zone gemaakt (Provincie Flevoland, 2008) voor drie deelgebieden ten behoeve van de ontwikkeling van een robuuste ecologische verbinding; Groningen daarentegen heeft een ontwerpverordening opgesteld waarin het ruimtelijk beleid voor de gehele provincie is vastgelegd. Verschillen zijn er ook in de omvang van de verordeningen - van enkele tientallen pagina's tot meer dan 100 - en in hoe bepaalde onderwerpen zijn geïntegreerd. Zo zijn de kernkwaliteiten van Nationale Landschappen in de ene (ontwerp) verordening wel op kaarten vastgelegd en in de andere niet of maar ten dele. Het gebrek aan uniformiteit heeft natuurlijk nadelen, maar is het gevolg van meer zelfstandigheid en het kan het draagvlak versterken.

5.1.2 Investeringsbudget voor het landelijk gebied

Met de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Agenda Vitaal Platteland, is vanaf 1 januari 2007 een nieuwe situatie ontstaan voor het plattelandsbeleid. Het ILG-proces laat zich het beste beschrijven als een mix van delegatie en decentralisatie. De rijksoverheid geeft de provincies beslissingsmacht om namens haar te handelen en maakt met de provincies afspraken (bestuursovereenkomsten) over de doelen die in zeven jaar bereikt moeten zijn. Provincies zijn, in samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, verantwoordelijk voor de programmering en uitvoering van gebiedsgericht beleid. Dit omvat natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu, water, en het beleid voor de zogenaamde reconstructiegebieden.

De provincies werken sindsdien aan hun uitvoeringsprogramma's. Sommige provincies hebben daarbij voortgeborduurd op eerdere initiatieven, in gang gezet op basis van bestaand beleid. De uitgangssituaties zijn dus verschillend, evenals de mate van complexiteit van gebiedsprocessen; daarom verschilt ook de tijdspanne die provincies

nodig hebben om tot een uitvoeringsprogramma te komen. De provincies kunnen commissies instellen ter ondersteuning van de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van provinciale taken. Provinciale Staten regelen de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissies. Zo ontstaan in de praktijk verschillende soorten commissies. De meeste zijn echter adviescommissies. Ook zijn meerjarige afspraken gemaakt met waterschappen, gemeenten en andere partijen.

Bestuursovereenkomst als contract

De bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies zijn afgesloten voor de periode 2007-2013 en kunnen maximaal eenmaal per jaar worden geactualiseerd. Het kabinet spreekt in dit verband van 'levende contracten' (LNV, 2008a). Iedere provincie levert jaarlijks een voortgangsrapportage over de bestede middelen en de gerealiseerde prestaties. Deze rapportage heeft een informerend karakter. In 2007 hebben provincies bijna 80% (348 mln. euro) besteed van de middelen die het Rijk beschikbaar stelde. Volgens het kabinet past deze onderbesteding binnen de filosofie van het ILG, omdat provincies zeven jaar de tijd hebben om de afgesproken prestaties te leveren (LNV, 2008a).

Aan het eind van de periode vindt verantwoording plaats, in 2010 wordt het ILG tussentijds geëvalueerd. De afgesproken prestaties verschillen per provincie. Uit onderzoek van Slangen et al. (2008a), waarbij 33 medewerkers van provincies zijn geïnterviewd, blijkt dat de voorkeuren van provincies niet altijd samenvallen met die van het Rijk, maar dat provincies niettemin voldoende ruimte hebben om hun eigen doelstellingen na te streven. De inzet van de provincie gaat daarbij verder dan het realiseren van de doelen van het Rijk.

De respondenten in dit onderzoek vinden dat de partijen in de bestuursovereenkomst ongelijkwaardig zijn: de overeenkomsten zijn te gedetailleerd en bieden daarmee weinig speelruimte voor de provincie. De provincies zouden liever meer globale contracten zien, met meer eigen beleidsruimte. Het is duidelijk dat er spanning blijft bestaan tussen enerzijds de wens van het Rijk om te decentraliseren en anderzijds de zorg om de eigen doelstellingen te halen. Het Rijk behoudt ook bevoegdheden om te sturen, en als hiervan gebruik wordt gemaakt kan dit de consistentie van het beleid in de ogen van de provincies beïnvloeden.

Verdeling budget scheef

Het ILG omvatte oorspronkelijk ongeveer 3,8 mrd. euro voor de periode 2007-2013 (Slangen et al., 2008). In de Voortgangsrapportage over het ILG (LNV, 2008a) wordt gerept over een rijksbijdrage van 3,65 mrd. euro en een niet nader gespecificeerde bijdrage van provincies en derden, waaronder gemeenten, waterschappen en private partijen.

Uitgaande van het bedrag van 3,8 mrd. euro heeft het thema natuur het grootste aandeel in het totale budget (67%), gevolgd door recreatie (18%) en landbouw (7%). Voor landschap (4%), bodem (3%) en water (1%) is in het ILG nauwelijks geld beschikbaar.

In de provincies wordt getwijfeld aan de haalbaarheid van voldoende cofinanciering door de lagere overheden (gemeenten en waterschappen). Van mogelijke bijdragen door private partijen verwachten zij nog minder. Cofinanciering door de Europese Unie wordt wel haalbaar geacht, al verschilt dit per thema. Met name cofinanciering voor natuur en landschap ligt moeilijk. Voor landbouw is men iets minder negatief, terwijl over de mogelijkheid van cofinanciering voor recreatie positief wordt gedacht (Slangen et al., 2008a).

Decentralisatie leidt over het algemeen tot hogere transactiekosten, eenvoudigweg omdat het aantal te nemen beslissingen toeneemt. Dit blijkt ook het geval te zijn bij de uitvoering van het ILG, mede door het aantal en de verscheidenheid van deelnemende partijen, de voorschriften van het Rijk, de complexiteit van het ILG, de verschillende partijen betrokken bij het inrichten en beheren van natuur en landschap, de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en de administratieve procedures (Slangen et al., 2008a, LNV, 2008a).

5.2 Inrichting niet-grondgebonden landbouw

5.2.1 Agroparken

De ruimte in Nederland is beperkt. Hoewel het bebouwde oppervlak (exclusief infrastructuur) nog altijd niet meer dan 10% van het landoppervlak omvat, bestaat er grote zorg over de verdwijning en versnippering van waardevolle landschappen, natuurgebieden en groene ruimte voor recreatie. Dit is niet alleen een kwestie van landbouwgrond en natuurgebieden die ten offer vallen aan nieuwe woonwijken, snelwegen en bedrijventerreinen. Ook het agrarisch landschap verandert door toename van het bebouwd oppervlak op landbouwbedrijven: kassen, stallen en andere bedrijfsgebouwen. De openheid van het landschap vermindert daardoor, en aantrekkelijker wordt het niet. De overheden op diverse niveaus proberen hieraan door bestemmingsplannen paal en perk te stellen, terwijl men in de landbouwsector juist een economische noodzaak ziet om meer te kunnen bouwen: schaalvergroting maakt grotere bouwkavels noodzakelijk en het intensiveringsproces leidt tot een grotere behoefte aan gebouwen in verhouding tot de grond. Vooral de veranderingen in de glastuinbouw en de intensieve veehouderij hebben een grote invloed op het landschap.

Deze ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren tot de nodige debatten geleid, waarin niet alleen het behoud van landschappelijke waarden een rol speelt, maar ook zaken als dierenwelzijn en milieu. De discussies rond varkensflats en megastallen zijn hiervan een voorbeeld (InnovatieNetwerk, 2005). Een van de voorgestelde oplossingen is het agropark, waarin soortgelijke intensieve agrarische activiteiten op dezelfde locatie bij elkaar zitten (horizontale integratie), maar ook verschillende schakels binnen een keten (verticale integratie). Een mogelijke vorm van verticale integratie is die waarbij verschillende

bedrijven gebruik maken van elkaars reststromen. Een gesloten kringloop zal hiermee niet worden bereikt, maar er zijn diverse interessante mogelijkheden die de milieudruk van agrarische activiteiten kunnen verminderen en ook commercieel aantrekkelijk zijn. De voordelen vanuit logistiek oogpunt zijn een belangrijke aanjager voor projecten op dit gebied. Even belangrijk is het voordeel voor de ruimtelijke kwaliteit. Concentratie van bijvoorbeeld stallen en/of kassen op bedrijventerreinen geeft mogelijkheden om de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied aanzienlijk te verhogen. Uiteraard zou in dat geval het stimuleren van agroparken moeten worden geflankeerd door beleid om deze activiteiten in het buitengebied te ontmoedigen (Bruil, 2008). Hiervan is echter nog geen sprake.

In recente jaren zijn enkele initiatieven genomen voor de verwerkelijking van agropark-ideeën zoals Agriport A7 in de Wieringermeer, een glastuinbouwcomplex dat inmiddels in productie is; het Gezinsbedrijf Plus, een complex van varkenshouderijen in Markelo (Twente) in aanbouw; het Nieuw Gemengd Bedrijf in Horst (Noord-Limburg), een grootschalig regionaal samenwerkingsverband van plantaardige en dierlijke productiebedrijven die hun afval- en grondstofstromen koppelen; de Happy Shrimp Farm op de Maasvlakte, waar garnalen worden gekweekt met restwarmte van een elektriciteitscentrale; de A1 Eiwitcorridor, waarin verschillende schakels in dierlijke eiwitketens worden gekoppeld in de Gelderse Vallei.

Een groot probleem is de maatschappelijke aanvaardbaarheid van deze innovaties: de grootschaligheid en het industriële karakter wekken weerzin op. Ook milieuwetgeving (zoals fijn stof), kan beperkend werken. Er wordt naar gestreefd om het concept zodanig aan te passen dat het meer draagvlak krijgt, bijvoorbeeld door agroparken ook toegankelijk en aantrekkelijk te maken voor recreanten. Gezien de druk op ruimte, landschap en natuur is het niet ondenkbaar dat de maatschapppelijke weerstand wordt overwonnen en de ruimtelijke ontwikkelingen in de intensieve sectoren uiteindelijk deze kant opgaan. Ruimtelijk gezien werkt men tot nu toe met zogenaamde landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's): zones van beperkte omvang waarbinnen de niet-grondgebonden landbouw de ruimte moet krijgen en prioriteit heeft boven andere grondgebruiksvormen. In deze LOG's zouden ook agroparken eventueel gerealiseerd kunnen worden. Tot nu toe zijn twee typen LOG's aangewezen: voor de glastuinbouw en de intensieve veehouderij.

5.2.2 Ruimtelijk beleid en ontwikkelingen (glas)tuinbouw

De kern van het ruimtelijk economisch netwerk van de tuinbouw in Nederland wordt gevormd door de vijf *greenports* Westland/Oostland, Aalsmeer, Duin- en Bollenstreek, Venlo en Boskoop (figuur 5.2). Samen met de overige tuinbouwlocaties vormen zij in internationaal perspectief Greenport Nederland. Daarnaast zijn in 2000 tien LOG's aangewezen om de herstructurering van de glastuinbouw te bevorderen. De LOG's zijn

Figuur 5.2

Greenports en glastuinbouwlocaties



Bron: Programmabureau Greenport Westland (augustus 2008), bewerking LEI.

bedoeld voor bedrijven die de greenports moeten of willen verlaten, en voor bedrijven die om andere redenen, zoals bundeling van verspreid liggend glas, moeten hervestigen.

In 2007 herbergden Westland-Oostland, Aalsmeer en Venlo meer dan 60% van het areaal glastuinbouw in Nederland. Westland-Oostland is verreweg de grootste greenport. Van het totale areaal glastuinbouw ligt nog altijd de helft in de provincie Zuid-Holland, hoewel dit areaal in de periode 2000-2007 met 9,5% is afgenomen, tegen 1,5% landelijk. Vooral glasgroentetelers hebben de provincie verlaten en zijn verkast naar andere locaties, zoals de Wieringermeer en Kampen. Het areaal pot- en perkplanten daarentegen groeide in Zuid-Holland sterker dan landelijk. De verklaring hiervoor is onder andere de gunstige ligging ten opzichte van de bloemenveilingen.

Boskoop is van oudsher de belangrijkste boomteeltregio van Nederland. In de greenport-regio Boskoop is circa 20% van alle boomkwekerijbedrijven gevestigd. Afgelopen jaren is het areaal boomkwekerij in satellietgebieden, zoals Opheusden, Zundert, Haren en Horst (onderdeel greenport Venlo) en in nieuw opkomende productieregio's, zoals Twente en Oost-Brabant, sterker gegroeid dan in de regio Boskoop. Dit komt deels door beperkte uitbreidingsmogelijkheden in Boskoop, maar ook door de sterke regionale concentratie van bepaalde gewasgroepen. Zo worden in Boskoop relatief veel heesters en klimplanten geteeld, en nauwelijks ruimtevragende gewasgroepen zoals laan- en parkbomen.

In de Duin- en Bollenstreek is ongeveer 15% van het totale areaal bollenteelt en van het aantal bloembollenbedrijven in Nederland geconcentreerd. Andere belangrijke productiegebieden voor bloembollen zijn de LOG's Kennemerland, het Noordelijk Zandgebied en de Hollandse Bloementuin.

Ruimtelijke economische opgave Greenports

Eind 2008 beschikten alle greenports over een integrale gebiedsvisie, maar de verankering in het ruimtelijk beleid zelf is nog gaande. In de greenports is voldoende ruimte voor agro-gerelateerde bedrijfsterreinen, maar voor de glastuinders zelf is er schaarste aan ruimte. De ruimtebehoefte van kassen is veel groter dan die van toeleverende, verwerkende, handels- en logistieke bedrijven. In de periode 2007-2020 is in circa 20 glastuinbouwlocaties in totaal nog ongeveer 3.300 ha ontwikkelingsruimte (netto-teeltareaal) beschikbaar. Hiervan is 1.700 ha planologisch 'helemaal rond' voor realisatie in de periode 2007-2020, waarvan al 1.350 ha is aangekocht door tuinders. Van 1.600 ha loopt de planologische procedure nog (Greenport(s) Nederland, 2008a).

Door Greenport(s) Nederland (2008b) is ook een visie op 2040 ontwikkeld. Twee belangrijke ruimtelijke doelstellingen zijn: 90% van de Nederlandse tuinbouw vindt plaats in geconcentreerde tuinbouwgebieden en 75% van de bedrijven is grootschalig, multifunctioneel en landschappelijk goed ingepast.

Het streven naar ruimtelijke concentratie in de glastuinbouw impliceert dat verspreid glas als een probleem wordt gezien. Bij het aanpakken van deze problematiek worden twee lijnen gevolgd. Ten eerste het saneren van 'papieren' glas, gebieden waar glastuinbouw in het bestemmingsplan staat, maar nog niet verwezenlijkt is, met name buiten de greenports (Verburg, 2007); ten tweede daadwerkelijke sanering. Hiervoor hebben de provincies in het kader van de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland (2007) en de Agenda Landschap (LNV & VROM, 2008) de opdracht gekregen om ongewenste bebouwing (waaronder verspreid glas) in landschappelijk waardevolle gebieden te inventariseren. Tijdens een door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) georganiseerde expertmeeting over verspreid glas in maart 2009 werd gesproken over saneringsdoelstellingen van 200 ha in 2009 en 800 ha in 2020.

Saldo-nulbeleid Zuid-Holland en nieuwe zoeklocaties

De provincie Zuid-Holland is met drie van de vijf greenports een belangrijke speler in het ruimtelijk beleid voor de glastuinbouw. Deze provincie heeft gekozen voor de zogenaamde saldo-nulbenadering. Op basis hiervan moet 5.800 ha behouden blijven voor de glastuinbouwsector in de provincie Zuid-Holland, het areaal voor heel Nederland was 10.400 ha in 2007. Echter, uit de glastuinbouwmonitor van de provincie blijkt dat daar in de praktijk tot op heden weinig van terecht is gekomen. In 2002 kwam het netto-areaal onder de 5.800 ha uit, in de loop van de jaren is het verder gedaald tot circa 5.335 ha in 2007 (Provincie Zuid-Holland, 2008a). Ook met de 280 ha glas die in de Zuidplaspolder gereserveerd is voor onder andere uitgeplaatste bedrijven uit het Westland, wordt de 5.800 ha niet behaald.

In reactie op bovenstaande ontwikkelingen, en de verwachting dat het areaal glastuinbouw in Zuid-Holland in 2011 gedaald is tot 5.150 ha, heeft de provincie in het Actieprogramma Greenports Zuid-Holland (2008b) aangekondigd een verkenning uit te voeren naar nieuwe glastuinbouwlocaties en bepaalde transformatiegebieden - waar glastuinbouw zou moeten verdwijnen - te heroverwegen. Bij het verkennen van nieuwe locaties wordt zowel binnen als buiten de provinciegrenzen gekeken. Binnen de grenzen heeft de provincie haar oog laten vallen op Oostflakkee en Kaag en Braassem (Provincie Zuid-Holland, 2009). Mogelijke locaties buiten Zuid-Holland zijn Rijsenhout (220 ha), Dinteloord (250 ha) en andere locaties in de Greenport-as Wieringermeer - Aalsmeer - Bollenstreek - Westland/Oostland - West-Brabant - Terneuzen (Provincie Zuid-Holland, 2008b).

5.2.3 Voortgang reconstructie zandgebieden

Geschiedenis

De reconstructie is, ondanks de smalle aanleiding van de varkenspestcrisis in 1997, uitgegroeid tot een megaproject gericht op de totale herinrichting van de zogenaamde reconstructiegebieden, waarin de hele sociaal-economische, ruimtelijke en leefbaarheidsproblematiek van het platteland in de zandgebieden is betrokken. In het bijzonder in deze zandgebieden is er een aanzienlijke dichtheid van intensieve veehouderij en is de natuur kwetsbaar. Milieuproblemen zoals vermesting, verzuring en stankoverlast komen hier in verhevigde mate voor. Het proces 'Reconstructie zandgebieden' is van start gegaan in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg. Voor deze provincies zijn integrale reconstructieplannen ontwikkeld. Een reconstructieplan is een plan op hoofdlijnen en beschrijft ambitie, visie en doelstellingen. Alle reconstructieplannen zijn door het Rijk goedgekeurd en in uitvoering. De plannen hebben een looptijd van twaalf jaar en moeten in 2015/2016 zijn uitgevoerd.

Taakverdeling, reconstructiewet en reconstructieplannen

De Reconstructiewet geeft hoofdtaken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren weer en beoogt een goede wisselwerking tussen de verschillende bestuurslagen en instellingen bij de herinrichting van het platteland te bereiken. Daarnaast voorziet de wet ook in een afstemming met streekplannen, bestemmingsplannen en andere regels en procedures, alsook in periodieke evaluaties van het reconstructieproces. Tevens verplicht de reconstructiewet de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en VROM om binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet inzicht te bieden in de doeltreffendheid en effecten ervan in de praktijk. De resultaten van de reconstructie zandgebieden tot de zomer van 2006 zijn - door deze evaluatieverplichting - in kaart gebracht door Alterra (Boonstra et al., 2007).

De vijf betrokken provincies hebben een centrale rol in de uitvoering van de reconstructie. Zij zijn verantwoordelijk voor zowel het opstellen als het uitvoeren van de plannen. Deze zijn vertaald in uitvoeringsprogramma's die een kortere periode bestrijken. Hierin staan de financiële bijdragen van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen vermeld. Na afloop van een programmaperiode is er een evaluatie en volgt een nieuw uitvoeringsprogramma voor de volgende periode. De rijksoverheid toetst op hoofdlijnen, faciliteert en is medefinancier van de uitvoering. Over de financiering van de uitvoering hebben de ministers van LNV, VROM en Verkeer en Waterstaat (V&W) samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) afspraken gemaakt. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) zorgt voor de uitvoering van de projecten.

Uitvoering van de reconstructie (stand van zaken)

Het reconstructiebeleid is vanaf 2007 opgenomen als integraal onderdeel in het ILG (zie §5.1.2) en niet meer als aparte beleidscategorie aan te merken. De te realiseren rijksdoelen voor de reconstructie - die vastliggen in de reconstructieplannen - zijn daarmee ILG-doelen geworden. Na 2006 is er daarom ook geen voortgangsrapportage meer verschenen over de reconstructie. In de ILG-bestuursovereenkomsten zijn de prestaties voor de reconstructie van de zandgebieden onderverdeeld in flankerend beleid ammoniak-emissies, duurzaam waterbeheer, duurzame landbouw en overige rijksdoelen. In de categorie overige rijksdoelen vallen onder meer de bedrijfsverplaatsingen van intensieve veehouderijen rond ammoniak- en stankgevoelige objecten. Volgens de voortgangsrapportage ILG zijn de provincies 'voortvarend aan de slag gegaan' en is 'een derde van het totale rijksbudget door de provincies in 2007 juridisch verplicht' (LNV, 2008a). Tabel 5.1 geeft een overzicht van de uitgaven voor de reconstructie onder het ILG-regime in de vijf reconstructieprovincies.

Tabel 5. 1 **Financieel overzicht reconstructie**

	Budget reconstructie 2007 - 2013	Besteed in 2007 en 2008	Percentage besteed
	(1.000 euro)	(1.000 euro)	
Overijssel	56.280	14.858	26,4
Gelderland	85.582	8.387	9,8
Utrecht	20.730	386	1,9
Noord-Brabant	85.890	26.892	31,3
Limburg	44.430	14.223	32,0
Totaal	292.912	64.746	22,1

Bron: LNV (2008a en persoonlijke mededeling).

De provincies Gelderland en Noord-Brabant zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van het reconstructieprogramma, met elk 29% van het totaalbudget. Dit betekent dat deze provincies voor de periode 2007-2013 per jaar zo'n 12,5 mln. euro te besteden hebben om de reconstructiedoelen te bereiken. De uitputting van het beschikbare budget tot eind 2008 laat grote verschillen zien per provincie. Met name de provincies Utrecht en Gelderland hebben een behoorlijke onderbesteding gerapporteerd. De provincies Noord-Brabant en Limburg hebben daarentegen relatief veel besteed. Noord-Brabant heeft een groot deel van haar beschikbare middelen in lopende verplichtingen zitten.

5.3 Natuur- en landschapsbeleid

5.3.1 Voortgang Ecologische Hoofdstructuur

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is in 2007 netto met bijna 4.500 ha in omvang toegenomen. De groei is voor het overgrote deel te danken aan de aankoop van gronden (tabel 5.2). Overigens liggen de aangekochte gronden lang niet altijd op de juiste plaats; een derde van de gronden wordt direct op de juiste plaats verworven, twee derde is ruilgrond. Volgens LNV was er eind 2007 ongeveer 15.000 ha ruilgrond (AR, 2009).

De deelname aan particulier natuurbeheer met functieverandering is in 2007 met bijna 800 ha gegroeid, terwijl de deelname aan agrarisch natuurbeheer (zonder functieverandering) in 2007 met 1.200 ha is gedaald. De Tweede Kamer heeft aangedrongen op aandacht van de minister voor het achterblijven van de deelname door agrariërs (Motie Koppejan). De minister van LNV heeft inmiddels aangegeven dat zij meent de geconstateerde knelpunten grotendeels te kunnen oplossen (LNV, 2008c). Het kan ook helpen dat de Europese Commissie heeft verklaard geen bezwaar te hebben tegen de subsidies aan landeigenaren voor natuurbeheer, die bovendien fiscaal onbelast blijven (LNV, 2008d).

Tabel 5.2 **Taakstelling en realisatiewijze van de EHS (Land)**

	Taakstelling (ha)	Realisatie (ha)	Restant per 1-1-2008 (ha)	Realisatiejaar
Bestaande natuur	453.500			
Nieuwe natuur	275.000	165.213	109.787	2018
verwerving	134.500	98.589	35.911	2015
agrarisch natuurbeheer	97.700	59.415	38.285	2018
particulier natuurbeheer	42.800	7.209	35.691	2018
Totaal	728.500			

Bronnen: Algemene Rekenkamer (2009); LNV (2008b).

De Algemene Rekenkamer constateert dat de realisatie van de EHS een versnelling behoeft om de doelstelling van 275.000 ha nieuwe natuur in 2018 te kunnen halen. In de periode 2005-2007 is de groei echter juist vertraagd in vergelijking met 1990-2004. Vooral het particulier natuurbeheer blijft achter, eind 2007 was slechts 17% van de doelstelling gerealiseerd (AR, 2009). De pogingen om deze vorm van natuurbeheer te stimuleren zijn derhalve tot nu toe niet erg succesvol geweest.

Het stimuleringsplan voor de economie uit maart 2009 (AZ, 2009) heeft gevolgen voor de realisatie van de EHS. Uitgaven voor de verwerving van gronden worden deels uitgesteld. In 2009 en 2010 is in totaal 200 mln. euro minder voor verwerving beschikbaar, maar in 2011 komt dit bedrag extra ten goede aan de aankoop van gronden voor de EHS. Zo hoopt men in economisch minder barre tijden de EHS alsnog te realiseren.

Vaker onteigening voor natuur?

Begin 2008 heeft de Raad voor het Landelijk Gebied de regering een advies uitgebracht over onteigening. De Raad concludeert dat de toepassing van het vrijwilligheidsprincipe bij verwerving voor natuur heroverweging verdient (RLG, 2008). Het kabinet hecht sterk aan de toezegging de gronden voor de EHS in principe (met een norm van 90%) op basis van vrijwilligheid te verwerven (LNV, 2008e). Echter, in de afgelopen jaren konden vijf van de twaalf provincies, die krachtens de ILG-bestuursovereenkomsten de gronden moeten aankopen, niet voldoende grond verwerven op basis van vrijwilligheid. In enkele provincies werd onteigening in meer dan 10% van de gevallen toegepast. Het landelijk gemiddelde lag in 2006 nog wel onder de 10%, maar kan stijgen (AR, 2009).

5.3.2 Natura 2000 en de landbouw

De consequenties voor de landbouw van 'Natura 2000', 162 gebieden die Europese bescherming genieten onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen en vrijwel geheel binnen de EHS liggen, worden pas in de loop van 2009 duidelijker. De concept-beheerplannen

voor ieder gebied zijn in voorbereiding en moeten 1 september 2009 gereed zijn. De beheerplannen moeten duidelijkheid geven over de vraag hoe de Natura 2000-doelen kunnen worden gerealiseerd (LNV, 2009a). Dan wordt ook helder welke activiteiten en ontwikkelingen onverminderd door kunnen gaan en aan welke beperkingen moeten worden gesteld. In hoeverre mogelijke beperkingen voor agrariërs in en rond Natura 2000-gebieden ook financieel gecompenseerd zullen worden is nog niet bekend. Wel noemt het kabinet in de *Houtskoolschets* (LNV, 2008f) specifiek de Natura 2000-gebieden en de zones daaromheen als maatschappelijk waardevolle gebieden, waar agrariërs mogelijk - vanwege de 'handicaps' waar ze mee te maken krijgen - in de toekomst op een extra beloning kunnen rekenen in het kader van de hervormingen van het Europese landbouwbeleid (zie ook §3.1.1).

Overigens is het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden een Nederlands politiek besluit, geen Europese verplichting. Buurlanden en -regio's (Groot-Brittannië, Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Neder-Saksen) baseren hun natuurbeheer grotendeels op reeds bestaande wet- en regelgeving en stellen specifieke beheerplannen per gebied niet verplicht. Nederland heeft ervoor gekozen dit wel te doen, wat reeds lopende gebiedsprocessen kan doorkruisen, dan wel kan leiden tot een herhaling van eerdere discussies (Bouwma et al., 2008).

De belangrijkste beperking voor de landbouw in de zones rondom Natura 2000 is de uitstoot van ammoniak. Uitbreiding van een landbouwbedrijf in een dergelijke zone vereist een vergunning. De criteria voor het al dan niet afgeven van dergelijke vergunningen moeten in de beheerplannen worden vastgelegd. Omdat die er nog niet zijn had de minister van LNV een zogenaamd toetsingskader opgesteld: bedrijven die daaraan voldeden zouden een vergunning kunnen krijgen. Nadat dit toetsingskader door de Raad van State begin 2008 was afgewezen, is de Task Force Stikstof/ Ammoniak in Relatie tot Natura 2000 ingesteld om werkbare en juridisch houdbare oplossingen voor deze problematiek te vinden, binnen de kaders van de Europese regelgeving (Taskforce Trojan, 2008). Op advies van deze taskforce is een handreiking opgesteld (LNV, 2008g) die het bevoegd gezag (provincies, LNV) moet helpen bij afwegingen over te nemen maatregelen. Het gaat hier om de beoordeling van *alle* factoren die van invloed zijn op het behoud van natuurwaarden. Stikstofdepositie is er daar één van.

In het opstellen van de beheerplannen voor de Deurnesche Peel, Mariapeel en de Groote Peel heeft de stikstofproblematiek een grote rol gespeeld. Hierbij is een aanpak ontwikkeld (c.q. in ontwikkeling) waarbij de realisatie van natuurdoelen en bedrijfs-ontwikkeling hand in hand gaan. In deze aanpak zijn de verschillende criteria waaraan moet worden voldaan flexibel, maar zodanig dat wanneer het ene criterium (bijvoorbeeld de drempelwaarde waarbij een bedrijf vergunningplichtig is) wordt opgerekt, een ander moet worden verscherpt (bijvoorbeeld de piekbelasting of de toe te passen techniek). Er zijn goede mogelijkheden om deze aanpak via het beheerplan en het daaraan

gekoppelde vergunningenbeleid te faciliteren en vorm te geven. De juridische houdbaarheid staat of valt echter met een goede ecologische onderbouwing (LNV, 2009a).

Bestaand gebruik ook vergunningplichtig?

Nieuwe activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden die kans geven op een significant negatief effect op de natuurwaarden zijn vergunningplichtig. Het verlenen van de vergunningen is geregeld in de Natuurbeschermingswet uit 1998. Sinds de invoering van deze wet in oktober 2005 zijn 2.304 aanvragen bij provincies en het ministerie van LNV ingediend; het totaal aantal aanvragen en besluiten voor activiteiten in en nabij Natura 2000-gebieden ligt waarschijnlijk aanzienlijk hoger, omdat nog niet in alle gevallen de provincie of LNV het bevoegd gezag is. Voor 95% van de (afgehandelde) aanvragen werd uiteindelijk een vergunning verleend. Ruim een kwart betreft aanvragen vanuit de intensieve veehouderij (Broekmeyer et al., 2008).

De minister gaat ervan uit dat op dit moment voor bestaande bedrijven, waarbij geen sprake is van toename van de ammoniakdepositie op het Natura 2000-gebied, geen vergunning in de zin van de Natuurbeschermingswet nodig is. In de toekomst moet het beheerplan hierover uitsluitsel gaan bieden. Volgens uitspraken van de Raad van State (2009) is 'bestaand gebruik' ook een activiteit met potentieel significante negatieve gevolgen en dus vergunningplichtig. Bovendien moet volgens de Raad bij de beoordeling van de effecten de exploitatie van het hele bedrijf - afzonderlijk of in combinatie met andere plannen/projecten - in beschouwing worden genomen, ongeacht de stikstofdepositie die eerder op grond van Hinderwet of Wet Milieubeheer was vergund. Voor sommige bedrijven kunnen deze uitspraken ingrijpende gevolgen hebben.

5.3.3 Natuur- en landschapsbeheer door boeren

Met de invoering van het ILG is het subsidiestelsel voor agrarisch natuurbeheer overgegaan naar de provincies en werken de provincies aan een nieuw instrumentarium (project Omvorming Programma Beheer). Het nieuwe stelsel - het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) - zal per 1 januari 2010 de huidige Provinciale subsidieregelingen Natuurbeheer (PSN) en Agrarisch Natuurbeheer (PSAN) vervangen. Het is de bedoeling dat de provincies een uniforme verordening opstellen, zodat de regels overal gelijk zijn. Randvoorwaarden voor agrarisch natuurbeheer zijn Europese goedkeuring en rijksfinanciering. Over dit laatste zullen minister Verburg en het IPO naar verwachting in mei afspraken maken.

Na het vaststellen van de nieuwe subsidieverordening moeten de provincies de bestaande natuur- en beheergebiedsplannen omzetten naar de nieuwe natuurbeheerplannen die zijn opgesteld in het kader van de implementatie van Natura 2000. Dit betekent een vertaling van de huidige natuurdoeltypen naar natuur- en beheertypen conform de Index Natuur, Landschap en Recreatie. Deze Index is opgebouwd uit de drie onderdelen natuur, agrarische natuur en landschapselementen.

Het verschil in de onderdelen zit vooral in de (ecologische) doelen, de opbouw van de beheertypen en de financiële grondslag ervan. De provincie zal de doelen op gebiedsniveau beschrijven in een natuurbeheerplan. Na 2010 is er ruimte om in een tweede generatie natuurbeheerplannen ook de ambities voor het verbeteren van de natuurkwaliteit op te nemen. Voor de monitoring en evaluatie van de natuurkwaliteit wordt een systeem ontwikkeld, dat na 2010 operationeel moet zijn. Voor agrarisch natuurbeheer zal de subsidie jaarlijks worden vastgesteld en niet meer voor een zesjarige periode zoals in de huidige regeling. Voor het komende jaar moet nog veel gedaan worden om de uitvoeringsorganisatie gereed te krijgen. Met de uitvoering van het nieuwe stelsel zijn de Dienst Regelingen, DLG en AID belast, zo wordt het Rijk toch weer bij het ILG betrokken.

Stand van zaken Programma Beheer

De PSAN-subsidies hadden in 2008 betrekking op 45.694 ha aan individuele pakketten, een afname met 10% ten opzichte van 2007. De oppervlakte in collectief beheer (netto 20.839 ha) laat een zeer lichte afname zien. Deze cijfers liggen iets hoger dan die in tabel 5.2. Niet alleen zijn soms meerdere pakketten op eenzelfde perceel van toepassing, ook tellen niet alle pakketten mee voor de EHS; bovendien liggen sommige gebieden met agrarisch natuurbeheer buiten de EHS.

De toeslag ruige mest werd gegeven voor 20.928 ha, eveneens een lichte daling. Het landschapsbeheer door agrariërs nam slechts weinig toe tot 7.771 ha (DR, 2008, 2009). Landschapsbeheer is niet gelijkmatig verspreid over het land, ongeveer 80% vindt plaats in de provincies Groningen, Friesland, Gelderland en Limburg. Dit hangt onder andere samen met verschillen in het type landschapselement dat aanwezig is en voor financiering geschikt (houtwallen bijvoorbeeld). Provincies zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid voor ganzenfoerageergebieden. In 2008 werd voor 28.751 ha aan ganzenopvangpakketten afgesloten. In 2008 zijn de vier beheerspakketten voor het ganzenbeheer vervangen door één pakket Ganzenfoerageergebied (DR, 2009).

Overigens ontstaat uit onderzoek de indruk dat het realiseren van natuurdoelstellingen met behulp van agrarisch of particulier natuurbeheer niet altijd het gewenste resultaat oplevert (zie bijvoorbeeld Grashof-Bokdam et al., 2007).
De potentiële deelnamebereidheid aan agrarisch natuurbeheer in de toekomst zal ten dele afhangen af van bedrijfs- en persoonlijke karakteristieken (Polman en Slangen, 2008). Zo is gebleken dat boeren met een inkomen buiten de landbouw een hogere deelnamebereidheid hebben dan gespecialiseerde agrariërs (Jongeneel et al., 2008).

Agrarische natuurverenigingen (ANV)

Groepen van beheerders, veelal (maar niet altijd) agrarische natuurverenigingen, kunnen als tussenpersoon collectieve gebiedspakketten aanvragen. Dergelijke contracten kunnen betrekking hebben op flora (bijvoorbeeld akkerrandenbeheer of landschappelijk waardevol grasland), maar vooral op fauna: weidevogelgrasland met uiteenlopende aantallen

kritische soorten/instapniveaus, en daarbinnen vluchtheuvels, plas-dras). In 2006 waren er circa 130 agrarische natuurverenigingen met ongeveer 18.000 leden, waarvan 80% agrariërs (Slangen et al., 2008b). De grote groei in het aantal verenigingen heeft in de jaren negentig plaatsgevonden. De ledenaantallen zijn ook daarna gestegen. Gemiddeld bestaan de verenigingen nu ongeveer 9 jaar. Door ANV's kan de kwaliteit van het beheer toenemen doordat de verenigingen zorg kunnen dragen voor meer ruimtelijke samenhang tussen beheerspakketten. Voor de toekomst wordt gedacht aan certificering van ANV's, waarbij transactiekosten kunnen worden verlaagd doordat minder controle nodig is. Randvoorwaarden hierbij zijn de mogelijkheden die Brussel biedt.

5.3.4 Agenda landschap

Veranderingen in het landschap gaan steeds sneller. De landbouw is intensiever en grootschaliger geworden en dorpen, steden en infrastructuur nemen meer ruimte in beslag. Veel landschapselementen zijn verdwenen. Vroeger hadden bewoners een natuurlijke binding met het landschap, omdat zij er werkten als arbeider of als boer. Nu is zowel de gevestigde als de nieuwe bevolking niet meer vanzelfsprekend betrokken bij het agrarisch cultuurlandschap (Simon et al., 2007). De nieuwe bewoners en recreanten zoeken rust en ruimte, maar voelen zich daarmee nog niet direct verantwoordelijk voor het buitengebied.

Meedoen, meebetalen en meedenken over landschap is nog niet vanzelfsprekend. Veel bewoners in Nederland zijn gehecht aan het landschap in de eigen woonomgeving en beleven dit ook als aantrekkelijk, men wil ook graag meedenken over de lokale plannen voor landschap (Overbeek en Vader, 2008). In de praktijk blijkt het een behoorlijke klus voor burgers en gemeenten om een plan voor het landschap op te zetten en uit te voeren. Een verschil van inzicht over een toekomstige ontwikkeling vormt vaak de aanleiding voor burgers en gemeente om met elkaar aan de slag te gaan (Overbeek et al., 2009). Het meningsverschil vormt een prikkel om serieus na te gaan hoe men samen zeggenschap en verantwoordelijkheid kan delen en een aantal procedures hiervoor af kan spreken. Zo is bij grotere projecten, zoals de herinrichting van het buurtschap IJsselzone bij Zwolle en het dorp Gelselaar in de gemeente Berkelland, de eerste stap het gezamenlijk opstellen van een ontwikkelingsvisie voor de uit te voeren projecten geweest. Verder is niet alleen nagedacht over de inhoud van de visie en de plannen, maar ook over hoe men bij de uitvoering van de projecten gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid kan realiseren. Gaat het om een langdurige samenwerking tussen vertegenwoordigers van burgers en gemeente, zoals bij de groenprojecten in de gemeente Sevenum in Noord-Limburg, dan tellen vooral de afspraken over de wijze van samenwerken, zoals het houden van een periodiek overleg, proactiviteit (beginspraak) en wederzijds erkende deskundigheid en professionaliteit. Soms willen burgers met hun plannen zelf aan de slag gaan en zijn de gemeente en of provincie beperkt betrokken, zoals bij bewoners actief in het beheer van hun buurt.

Kosten en baten landschap(sbehoud) onduidelijk

Het Rijk wil meer mensen actief voor het landschap zien en probeert de maatschappelijke betrokkenheid op verschillende manieren te vergroten. Vorig jaar hebben de ministeries van LNV en VROM de Agenda Landschap uitgebracht (LNV & VROM, 2008). Dit document is gericht op zorgvuldig omgaan met de ruimte, stimuleren dat burgers en ondernemers meedoen en meedenken, en zorgen voor duurzame financiering van het landschap. Om dit laatste mogelijk te maken is het belangrijk te weten wat het landschap waard is en wie hiervoor willen betalen. Hoewel het mogelijk is de baten van landschap in geld uit te drukken (Braaksma en Bos, 2007), is de grootte van dat bedrag controversieel. Volgens het CPB (2007) valt het saldo lager uit, omdat de beoogde baten zoals stijgende huizenprijzen door een aantrekkelijke woonomgeving alleen gelden voor mensen die dichtbij wonen. Voor de Tweede Kamer is dit aanleiding geweest om de minister van LNV te vragen voorbeeldgebieden voor het investeren in landschap aan te wijzen. In deze gebieden - Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek - bestaan concrete plannen voor de inrichting en het beheer van het landschap en het beheer van netwerken van landschapselementen. De indieners hebben ervaring of vergevorderde plannen met een of meer financieringsvormen (streekrekening, landschapsveiling) waarbij ook private partijen betrokken zijn. Tot nu blijkt de betrokkenheid bij het landschap in deze gebieden vooral op nabijheid te rusten. Hoe dichterbij het landschap is, des te meer bewoners en bedrijven bereid zijn om eraan bij te dragen (Overbeek en de Graaff, 2009). Meer communicatie en een betere marketing van het landschap kunnen helpen om de bijdrage te vergroten.

De 'Task Force Financiering Landschap Nederland' (LNV, 2008h) heeft een advies uitgebracht over de mogelijke financieringsconstructies voor investeringen in het landschap. Er blijkt nog onvoldoende inzicht te zijn in de gewenste en noodzakelijke maatregelen in de verschillende waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Daarom is het moeilijk de financieringsbehoefte te schatten, evenals de financiële middelen die publieke en private partijen op lokaal niveau kunnen opbrengen. Wel kunnen binnen het bestaande beleid meer mogelijkheden worden gecreëerd voor behoud en ontwikkeling van het landschap. Onder het motto 'Landschap verdient beter!' wil men (agrarische) ondernemers de kans bieden hun bijdrage aan het landschap als maatschappelijke waarde te verzilveren. De herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt hiertoe eveneens kansen, omdat het zich sterker wil richten op het realiseren van maatschappelijke doelen - waaronder landschap. Verder wil men het bestaande Programma Beheer verbreden en toepasbaar maken voor landschapsbeheerovereenkomsten. Naast boeren kunnen ook andere particuliere grondeigenaren een bijdrage leveren. Fiscale 'groene' instrumenten kunnen hierbij een rol spelen. In deze lijn past ook de fiscale aftrek voor donaties aan gebiedsfondsen door burgers.

5.4 Landelijk gebied en waterbeleid

Het eerste Nationaal Waterplan (NWP), dat in december 2008 in ontwerp is verschenen en in december 2009 zal worden vastgesteld, beschrijft de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid. Het NWP zal op basis van de Wet ruimtelijke ordening bovendien voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie krijgen en daarmee het grondgebruik in het landelijk gebied mede bepalen. Belangrijke onderdelen van dit plan zijn waterkwaliteit en waterveiligheid.

Waterkwaliteit

De verbetering van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater staat centraal in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze richtlijn is sinds eind 2000 van kracht en Nederland is verplicht om deze te implementeren in nationaal beleid. In principe moet de waterkwaliteit uiterlijk in 2015 op orde zijn, maar in bijzondere gevallen kan die termijn met zes of twaalf jaar verlengd worden, en ook kunnen de doelen eventueel bijgesteld worden. Voor de landbouw is enerzijds de terugdringing van nutriënten in het oppervlaktewater van belang, anderzijds is er ruimte nodig voor de uitvoering van maatregelen als de aanleg van natuurvriendelijke oevers, (her)meandering, mestvrije zones (droge bufferstroken) en wijziging van de landbouwfunctie.

De KRW werkt met stroomgebieden en deelstroomgebieden als beheerseenheden. In Nederland zijn dat de stroomgebieden Eems, Maas en Schelde plus vier deelstroomgebieden van het stroomgebied Rijn (Noord, Midden, Oost en West). Eind december 2008 zijn de stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's) in ontwerp verschenen. Daarin staan afspraken over de te behalen kwantitatieve en kwalitatieve waterdoelen en de maatregelen waarmee die doelen gerealiseerd moeten worden. Regionale waterbeheerders en Rijkswaterstaat hebben de afgelopen jaren een omvangrijk ontwerppakket aan KRW-maatregelen geformuleerd om de waterkwaliteit te verbeteren. In dat pakket zitten vooral inrichtingsmaatregelen, zoals hermeandering, de aanleg van natuurvriendelijke oevers en zuiveringsmoerassen. Ondanks vooruitgang zullen met de geplande inspanningen de doelen in veel wateren waarschijnlijk niet worden bereikt (PBL, 2008a). Als regionale waterbeheerders aanvullende maatregelen nemen bovenop het ontwerppakket kunnen de kosten voor de landbouw omvangrijk zijn, afhankelijk van het gekozen pakket (Reinhard et al., 2008).

Natura 2000, het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden (zie §5.3.2), is sterk verbonden met de KRW. Veel Natura 2000-doelen zijn namelijk afhankelijk van de watercondities in en rondom het betreffende natuurgebied. Bij het verbeteren van de waterkwaliteit hebben Natura 2000-gebieden met een urgente wateropgave en verdrogingsproblemen in principe prioriteit. Volgens PBL (2008b) is het sterk de vraag of de doelstelling om 'in elk geval de benodigde watercondities voor de Natura 2000-gebieden in 2015 te realiseren' gehaald kan worden (doelstelling afkomstig uit LNV, 2007). Met de huidige inspanningen zullen de condities naar verwachting niet in alle gebieden op orde zijn.

Waterveiligheid en klimaatverandering

De nota *Waterbeheer 21e eeuw* (WB21) (V&W, 2000) is het startsein geweest van ontwikkelingen waarin water meer de ruimte krijgt. Die ruimte wordt nodig geacht om water te bergen en af te voeren. Belangrijk is ook dat er gebieden zijn die bij extreme omstandigheden de extra waterafvoer kunnen opvangen. Een speerpunt van het beleid is meervoudig ruimtegebruik, waarbij een koppeling wordt gelegd met andere functies, zoals natuur en landschap. Uit een analyse van WB21-projecten blijkt dat waterschappen WB21-beleid maar mondjesmaat koppelen aan andere functies en beleidsdoelen. Waterschappen besteden bijvoorbeeld in documentatie rondom WB21-projecten nauwelijks expliciet aandacht aan de kwaliteiten van cultuur, gebruik en beleving van landschappen (PBL, 2008b).

Zo'n acht jaar na WB21 heeft de Deltacommissie (2008) een breed advies over waterveiligheid en klimaatverandering gepresenteerd. Daarin staat de vraag centraal hoe ons land veilig kan zijn in 2100 en daarna, gezien de te verwachten zeespiegelstijging en hogere rivierafvoeren door een toename van pieken in de neerslag. De Deltacommissie geeft in haar rapport twaalf aanbevelingen om Nederland klimaatbestendig te maken. Een aantal daarvan zal slechts beperkte invloed hebben op het landelijk gebied, zoals het stimuleren van kustaangroei door zandsuppleties en het herstellen van de getijdenwerking in de Oosterschelde. Als echter het kabinet bijvoorbeeld besluit tot het verzilten van het Volkerak-Zoommeer om de huidige waterkwaliteitsproblemen in dit gebied op te lossen, dan zal dat in de gehele Zuidwestelijke Delta ingrijpende gevolgen hebben voor de land- en tuinbouw, de drinkwatervoorziening en de industrie. Het meer vervult namelijk voor de hele regio de functie van zoetwatervoorziening. Het kabinet neemt naar verwachting nog dit jaar een besluit over verzilting van het Volkerak-Zoommeer. In dat besluit zal vermoedelijk staan dat het zoute water pas wordt ingelaten als er alternatieven zijn voor de huidige beschikbaarheid van zoet water; die alternatieven moeten bovendien rekening houden met een efficiënter en effectiever gebruik van zoet water (NWP, 2008). Deze alternatieven zullen niet gemakkelijk te verwezenlijken zijn.

Een andere aanbeveling van de Deltacommissie is het verhogen van het IJsselmeerpeil met maximaal 1,5 meter; om dat mogelijk te maken, moeten dijken en infrastructuur rondom het meer aangepast worden. Dat kan zowel effect hebben op landbouw, natuur en wonen, als op de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit van het IJsselmeergebied. Het kabinet geeft aan dit advies van de Deltacommissie (2008) op te volgen, maar zal eerst diverse onderzoeken laten uitvoeren op ecologisch en sociaal-economisch vlak (NWP, 2008).

Landbouwbedrijven kunnen op verschillende manieren bijdragen aan waterbeheer. In het algemeen gaat het dan om bijdragen die de samenleving baten opleveren, maar de boer geld kosten. Om de eerste veilig te stellen en de laatste te compenseren kunnen vergoedingen worden ingesteld voor dergelijke bijdragen. Dan spreken we van blauwe diensten, naar analogie van de groene diensten die boeren ook al leveren.

5.5 Multifunctionele landbouw

Agrarische bedrijven kunnen naast de reguliere landbouwproductie ook niet-agrarische activiteiten beoefenen. Als deze te maken hebben met het verwerken of verhandelen van landbouwproducten spreken we van verdieping; vallen ze buiten de landbouwketen maar maken ze gebruik van de productiemiddelen van het bedrijf, dan heet het verbreding. Men spreekt echter ook wel van multifunctionele landbouw. Hiermee wordt eigenlijk bedoeld dat de landbouw diverse maatschappelijke functies heeft, meer dan alleen de primaire productie (Venema et al., 2009). Van verbreding is sprake als de boer inkomsten kan halen uit deze functies. In 2007 heeft het ministerie van LNV een Taskforce Multifunctionele Landbouw opgericht, die moet bijdragen aan de groei van de economische waarde van verbreding (waarbij inbegrepen verdieping), met het accent op zorg, recreatie, verkoop en verwerking van (streek)producten, en natuurbeheer.

Beschikbaarheid van gegevens

Het is zeer moeilijk om een betrouwbaar kwantitatief beeld te krijgen van deze activiteiten. In de Landbouwtelling wordt van tijd tot tijd gevraagd aan welke verbredingsactiviteiten men doet, maar het is niet zeker hoe betrouwbaar deze cijfers zijn. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of agrarische bedrijven die de nevenactiviteit hebben ondergebracht in een andere rechtsvorm, de activiteit in de Landbouwtelling opgeven. Bovendien geven ze geen inzicht in de omvang van de activiteit (zoals het aantal cliënten dat zorg ontvangt of het aantal standplaatsen op een camping). Hiervoor bestaan andere databronnen, zoals het bestand van de Verenigde Agrarische Kinderopvang (VAK). Echter, dergelijke databronnen geven geen volledige informatie, doordat ze alleen een bepaalde regio bestrijken, of alleen bedrijven die lid zijn van de desbetreffende vereniging. Deze versnippering van informatie maakt het lastig een goed beeld te schetsen van aantal en omzet van de verbredingsactiviteiten op agrarische bedrijven.

Hierna komt een aantal verbredingsactiviteiten aan de orde die in het domein van de Taskforce vallen. Voor andere (zoals windenergie en stalling) zijn sinds 2007 geen nieuwe gegevens voorhanden uit de landbouwtelling. In tegenstelling tot voorgaande jaren (zie *LEB 2008*, §5.4; *LEB 2006*, §5.6), geeft dit *LEB* dan ook geen (eigen) omzetschatting van de verbredingsactiviteiten op agrarische bedrijven.

Ontwikkeling aantal bedrijven met verbreding

Tabel 5.3 laat een daling zien van het aantal bedrijven dat aan verbreding doet, vooral met natuurbeheer en de verkoop aan huis. Daarentegen is het aantal bedrijven met zorg of verwerking van producten licht gestegen. De oorzaken van deze veranderingen zijn niet geheel duidelijk.

Een geval apart is het agrarisch natuurbeheer. Het is onzeker in hoeverre de opgave in de landbouwtelling een juist beeld geeft van de werkelijke deelname. Het aantal deelnemers is in ieder geval veel hoger dan wat de tabel laat zien. Dat er een reële daling is lijkt echter zeer waarschijnlijk, gezien ook de afname van het areaal (Dienst Regelingen, 2009; zie ook §5.3.1). Die daling is vermoedelijk echter minder groot dan in de tabel staat.

Agrarische bedrijven die zich willen specialiseren in verbreding kunnen dit zelfstandig doen of zich aansluiten bij een organisatie, zoals de Landwinkelcoöperatie (www.landwinkel.nl) of Boerengolf (www.boerengolf.nl). Zo is het aantal bedrijven aangesloten bij de Landwinkelcoöperatie - na het fuseren met andere samenwerkingsverbanden als Groene-Hartwinkels - gestegen tot 75 en zijn de Boerengolfterreinen de laatste jaren toegenomen tot meer dan 100 in 2008. Het aantal zorgboerderijen in de Landbouwtelling is lager dan het aantal zorgboerderijen dat is geregistreerd bij het voormalig Steunpunt Landbouw en Zorg (www.landbouwzorg.nl). Dit heeft te maken met het feit dat de Landbouwtelling plaats vindt in mei en het Steunpunt de situatie aan het eind van het jaar weergaf. Daarnaast registreerde het Steunpunt ook bedrijven die buiten de Landbouwtelling vallen omdat ze geen of weinig agrarische productie hebben. Het aantal zorgboerderijen neemt nog steeds toe, en ook komen er nieuwe doelgroepen bij die zorg kunnen ontvangen op boerderijen. Verder is er een opvallende groei van het aantal zorgboerderijen waar mensen zonder agrarische achtergrond vanuit de zorgsector een bedrijf starten. Dit zijn veelal geen agrarische bedrijven meer in de zin van de Landbouwtelling.

Tabel 5.3 **Agrarische bedrijven met nevenactiviteiten, 2005-2008**

	2003	2005	2007	2008
Natuurbeheer [a]	5.380	9.311	6.665	5.249
Recreatie [b]	2.463	2.857	2.432	2.147
Zorg [c]	372	542	605	638
Bewerking van producten	1.106	1.057	686	696
Verkoop van producten aan huis	5.380	4.532	2.851	2.188

a Zie tabel 5.2 voor een overzicht van het aantal hectare met agrarisch natuurbeheer. De cijfers wijken af van die in het LEB van 2008, doordat ze dit keer uitsluitend de opgave van de Landbouwtelling weergeven;
b inclusief educatieboerderijen;
c inclusief agrarische kinderopvang.

Bron: CBS-Landbouwtelling.

Bedrijven naar type, omvang en locatie

Melkvee- en andere graasdierbedrijven doen het meest aan verbreding, vooral natuurbeheer en recreatie (tabel 5.4). Dit komt deels doordat dit grondgebonden bedrijven zijn, dus met veel grond waarop natuurbeheer mogelijk is; deels omdat weidegrond meer mogelijkheden biedt voor natuur (weidevogels) dan akkerland. Ook de eigen verwerking van producten komt bij melkveebedrijven relatief veel voor, zoals kaasmakerij en dergelijke.

Tabel 5.4 **Verbreding per bedrijfstype, 2008**

	Akkerbouw	Melkvee	Overige graasdieren	Intensieve veehouderij	Overige landbouw	Glastuinbouw	Opengronds tuinbouw
Natuurbeheer	445	2.796	1.416	51	432	3	106
Recreatie en toerisme	309	579	722	59	257	18	203
Zorglandbouw	35	221	189	30	100	10	53
Bewerking van producten	104	272	109	13	90	6	102
Huisverkoop van producten	381	388	328	88	392	79	532
Totaal aantal bedrijven in Nederland	11.175	18.588	19.055	5.544	7.919	4.841	8.038
Percentage bedrijven met verbreding	*11*	*23*	*15*	*4*	*16*	*2*	*12*

Bron: CBS-Landbouwtelling.

Tabel 5.5 **Deelname aan verbreding naar bedrijfsgrootte [a], 2008**

	<16 nge	16-40 nge	40-70 nge	70-100 nge	100-150 nge	>150 nge
Natuurbeheer	625	884	972	990	1.050	728
Recreatie	468	501	391	342	271	174
Zorg	93	150	141	102	95	57
Bewerking van producten	69	108	126	130	139	124
Huisverkoop van producten	314	506	459	349	293	268
Totaal aantal bedrijven	19.608	12.582	10.621	10.124	10.602	11.623
Percentage bedrijven met verbreding	*8*	*17*	*20*	*19*	*17*	*12*

a Een bedrijf kan meerdere nevenactiviteiten hebben en dus meerdere malen geteld worden.

Bron: CBS-Landbouwtelling.

Verkoop van producten aan huis wordt het meest gedaan door opengrondstuinbouwbedrijven. In de intensieve veehouderij is het aantal bedrijven met verbreding het geringst, wat samenhangt met de aard van het bedrijf. Uit tabel 5.5 blijkt dat de allerkleinste en de zeer grote bedrijven relatief weinig aan verbreding doen. De overige grootteklassen nemen in ongeveer gelijke mate deel.

In de provincie Friesland komen de meeste nevenactiviteiten voor, ook in relatie tot het totaal aantal landbouwbedrijven. Dit komt met name door het grote aantal melkveebedrijven met natuurbeheer. Utrecht is tweede; ook hier komt veel natuurbeheer voor, maar daarnaast ook recreatie en verkoop van producten. De provincie Noord-Brabant heeft het laagste percentage verbrede activiteiten.

Omzet en potentie

Voor de Taskforce Multifunctionele Landbouw van het Ministerie van LNV is een schatting gemaakt van de omzet en de potentie van de sectoren zorgboerderijen, kinderopvang, recreatie en toerisme, verkoop aan huis, en educatieve activiteiten voor 2007 (zie tabel 5.6). Agrarisch natuurbeheer is niet meegenomen 'vanwege de eigen dynamiek' (ECORYS, 2009:9). De meeste groeikansen zitten in de verkoop van streekproducten middels het verkorten van ketens, aldus het onderzoek. De groei van deze activiteit lijkt wel erg optimistisch ingeschat. De onderzoekers geven zelf ook aan dat dit potentieel 'ver weg is' (ECORYS, 2009:15). Los daarvan geldt voor alle sectoren dat voor het kunnen behalen van de groei verschillende knelpunten opgelost moeten worden wat betreft wet- en regelgeving en professionalisering van de activiteiten. Hoewel de komende jaren hiervoor de nodige inzet gepleegd zal worden, zowel door de overheid als andere partijen, zal moeten blijken in hoeverre deze inspanningen de huidige tendens van een dalende interesse voor verbreding kunnen ombuigen.

Tabel 5.6 **Actuele en potentiële omzetten (mln. euro) van nevenactiviteiten, 2007**

	Omvang 2007	Potentieel
Recreatie	92	110-140
Zorgboerderijen	45	150
Verkoop aan huis	89	1.171 - 4.157 [a]
Agrarische kinderopvang	4	25-50
Educatie	1,5	3

a Dit is inclusief het verkorten van ketens wat niet mee genomen is in de omvang van 2007.

Bronnen: Roest et al. (2009); Ecorys et al. (2009).