

# **FUNCTIES IN HET WESTELIJK VEENWEIDEGEBIED**

**- stand van zaken en beleidsontwikkelingen -**

**Quick scan t.b.v. Waarheen met het Veen**

**Theo Vogelzang en Martien van Bavel (LEI)**

**Met dank aan: Walter van Everdingen, Gabe Venema, Jan Luijt (LEI), Rob Hoekstra (CLM)**

**Den Haag, mei 2005**

## **1. Inleiding**

Deze notitie bevat een analyse van het huidige en toekomstige landbouwbeleid in het Westelijk Veenweidegebied en de mogelijke gevolgen daarvan. Daartoe wordt in eerste instantie geïnventariseerd welke ontwikkelingen er momenteel gaande zijn met betrekking tot landbouw, landschap, natuur, recreatie en grondprijzen in het Westelijk Veenweidegebied. Vervolgens wordt er bezien welke uitspraken daarover gedaan worden in een aantal recente beleidsnota's. Het betreft hierbij onder andere de Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland en de Agenda voor de Westelijke Veenweidegebieden. De hervorming van het Europese zuivelbeleid en de consequenties daarvan komen aan de orde in bijlage 1. Dat bevat het verslag van een inleiding die onlangs voor het Ministerie van LNV gehouden is. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen die de diverse beleidsontwikkelingen zullen hebben voor de toekomst van de landbouw in het gebied. De notitie eindigt met een enkele discussiepunten.

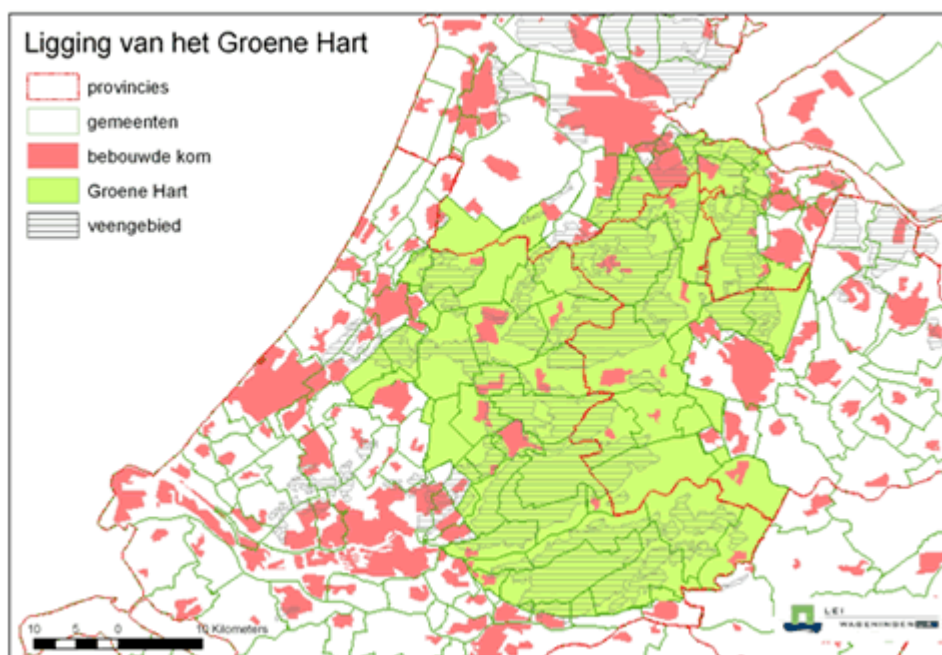
## **2. Kenmerken van landbouw en natuur in de Veenweiden**

### **2.1 Inleiding**

Het veenweidegebied in Nederland omvat ongeveer 100.000 ha, waarvan ongeveer 50.000 hectare pure veenweide is, dat wil zeggen veenweiden zonder kleidek. Het bekendste deel van de veenweidegebieden bevindt zich in West-Nederland, in het Groene Hart en in Noord-Hollands Midden. In deze notitie wordt met name ingegaan op de ontwikkelingen in het Groene Hart. Ongeveer 90% van dat Groene Hart bestaat uit Veenweidegebied (zie figuur 1). Echter, ook in Noord-Nederland, voornamelijk in Friesland, bevinden zich omvangrijke veenweidegebieden. Het veenweidenlandschap wordt in publieke opinie hoog gewaardeerd en bezit unieke natuurwaarden. Tegelijkertijd is het een uitgesproken cultuurlandschap en bevindt het zich in gebieden die onder hoge stedelijke druk staan.

Wanneer we kijken naar het grondgebruik in het Westelijke Veenweidegebied, dan zien we dat de verstedelijking in het gebied in de loop van de jaren steeds meer grond opgeslokt heeft. Voor wat betreft het landbouwkundig gebruik van het gebied vormt de melkveehouderij al eeuwen de grootste sector. De intensieve veehouderij heeft er nooit echt voet aan de grond gekregen, maar er zijn wel een beperkt aantal (gemengde) bedrijven met varkens of kippen. Aan de randen van het gebied bevinden zich enkele intensieve plantaardige teelten (glastuinbouw, boomteelt), die een behoorlijke productiewaarde vertegenwoordigen. Dat geldt met name voor het boomteeltcomplex in en rond Boskoop.

*Figuur 1: Veenweidegebieden in het Groene Hart*



Bron: LEI

In de Nota Ruimte stelt de Rijksoverheid dat zowel het karakteristieke cultuurlandschap van de Westelijke Veenweiden als het veendek behouden moeten blijven. Twee trends bedreigen dit karakteristieke landschap, namelijk de schaalvergroting in de landbouw en de bodemdaling door klink en oxidatie van het veen. Eén van de opties om aan de problematiek tegemoet te komen is een peilverhoging van het grond- en oppervlaktewater. Door een hogere grondwaterstand wordt de blootstelling van veen aan de lucht verminderd, waardoor oxidatie en klink afnemen. Een hogere grondwaterstand heeft echter ook effect op de gebruikswaarde van de grond, en dus op de verschillende gebruiksfuncties van het veenweidegebied.

In deze paragraaf wordt per gebruiksfunctie van het landelijk gebied een beknopt overzicht gegeven van de bestaande kennis over de relatie tussen de veenweidenproblematiek en het grondgebruik. Dit is gedaan door de belangrijkste resultaten van een aantal relevante onderzoeken te selecteren en samen te vatten. Doel daarvan is een overzicht te geven van bestaande kennis op het gebied van landbouw, natuur, landschap en recreatie in met name het Westelijke Veenweidegebied, op basis

waarvan keuzen tussen mogelijke peilstrategieën in het gebied onderbouwd kunnen worden.

## 2.2 Landbouw

Enkele recente rapporten die, naast vele andere, ingaan op de kansen en beperkingen van de landbouw in de Westelijke Veenweidegebieden zijn Van der Ploeg et. al. (2001), Vogelzang et. al. (2004) en Rienks et al.(2004). In deze rapporten staat met name de melkveehouderij in het veenweidegebied centraal, aangezien dit de belangrijkste en meest beeldbepalende grondgebruiker is in het gebied.

In Van der Ploeg et. al. wordt op basis van een rekenmodel een inschatting gemaakt van de effecten van peilverhoging op bedrijfsuitkomsten. Hieruit blijkt dat peilverhoging als belangrijkste directe effect lagere grasopbrengst (zowel kwantitatief als kwalitatief) en dus hogere kosten voor het aankopen van voer tot gevolg heeft. Een aantal nuanceringen past hier echter wel. De auteurs geven aan dat de daadwerkelijke uitkomsten van het model zeer complex zijn en afhankelijk zijn van het weer, de hoogteligging van het bedrijf, het ras van de koeien en de karakteristieken van de agrariër zelf. Op basis van deze analyse komt men tot de volgende conclusies:

- De melkveehouderijbedrijven in het Westelijke Veenweidegebied hebben ten opzichte van het gemiddelde melkveehouderijbedrijf in Nederland een inkomensachterstand van ongeveer € 4.538,- per bedrijf en een rendementsachterstand van ongeveer € 181,- per hectare. Overigens komen Vogelzang et. al. (2004) tot een iets hoger bedrag van 222 euro per hectare.
- Deze inkomenssituatie verslechtert sterk onder invloed van de aanstaande hervormingen in het Europese zuivelbeleid en deze rendementsachterstand doet bij afnemende marges in de melkveehouderij steeds meer afbreuk aan de concurrentiepositie van de sector in het gebied. De inkomensachteruitgang als gevolg van de aanstaande hervormingen in het Europese zuivelbeleid (overgang van prijs- naar inkomensondersteuning) zal wellicht nog enigszins gecompenseerd worden door de hectaretoeslagen die ondernemers in het Westelijke veenweidegebied in het kader van de Europese subsidieregeling voor gebieden met natuurlijke handicaps zullen gaan ontvangen (94 Euro per hectare). Grosso modo ligt er voor de bedrijven echter wel een aanzienlijke inkomensachteruitgang in het verschiet.
- Een eventuele peilverhoging geeft additioneel een dusdanige druk op de inkomens (een daling van € 9.075,- tot € 13.600,- per bedrijf, afhankelijk van de concrete verhoging van het peil) dat het melkveebedrijf niet langer de economische drager zou kunnen blijven van het veenweidenlandschap in het Groene Hart.
- Peilverhoging ontmoedigt de omschakeling van conventionele naar biologische melkveehouderij, evenals die naar 'conventionele' systemen die een relatief schaars gebruik van externe inputs paren aan een relatief hoge melkproductie per hectare.
- Systeeminnovaties zouden een substantieel bedrag moeten opleveren om de melkveehouderij in de Veenweiden economisch duurzaam te houden ter compensatie van de negatieve invloed op landbouweconomie van peilverhoging. Hiervoor is € 272,- tot € 363,- per hectare nodig en wellicht ook aanvullende middelen om de bestaande inkomens-achterstand weg te werken (€ 91,- tot € 182,- per hectare).

Vogelzang et. al. (2004) bouwen deels voort op de conclusie van Van der Ploeg et. al. dat de melkveehouderij in het Veenweidegebied geen toekomstperspectief heeft en dat daarmee het karakteristieke veenweidenlandschap verdwijnt, tenzij er een andere vorm van weidebouw voor in de plaats komt. In dit onderzoek heeft men getracht een dergelijke andere vorm van weidebouw te ontwikkelen. Alternatieven hiervoor zijn doorgerekend met behulp van het BBPR-model van de Animal Sciences Group van Wageningen UR. Hierbij komt men tot de conclusie dat peilverhoging in het Westelijke Veenweidegebied voor melkveebedrijven leidt tot een duidelijke achteruitgang van het inkomen. De exacte schade is moeilijk vast te stellen, maar indicaties wijzen in de richting van een achteruitgang in inkomen van tenminste 200 euro per hectare voor een bedrijf van gemiddelde grootte, als het slootpeil omhoog gebracht wordt van 60 naar 35 cm beneden maaiveld. Dat verandert niet veel als de bedrijven wat groter, kleiner, intensiever, dan wel extensiever zijn. Wat wel verschuift is de beste oplossing om een peilverhoging het hoofd te bieden. Naarmate bedrijven extensiever zijn, kunnen ze er beter voor kiezen om de melkproductie per koe wat te laten dalen en eventueel een deel van de melk te verlesen. Dit biedt betere perspectieven dan te trachten om het verlies aan graslandkwaliteit te compenseren met krachtvoer. In het geval van gedeeltelijke peilverhoging op het bedrijf is het voor de ondernemer aantrekkelijk om een intensiveringsstrategie te kiezen, waarbij de vanwege peilverhoging weinig productieve grond wordt afgestoten.

Rienks et. al. maken een ruimtelijke differentiatie in de bedrijfseconomische typering van melkveehouderijbedrijven in het Veenweidegebied. Hierbij springen de veenweide-gebieden in Noord-Nederland er positief uit. In West Nederland is de positie van de melkveehouderij in Eemland, de Alblasserwaard en de Waterland droogmakerijen relatief sterk. De overige gebieden blijven achter. In deze gebieden heeft een groot aantal bedrijven geen opvolger. Over het algemeen kan gesteld worden dat de structuur van de landbouw in de veenweidegebieden in Noord Nederland veel meer perspectief biedt dan die in West Nederland. Hetzelfde geldt voor de fysieke structuur van de grond (sloten e.d.).

Naast reguliere landbouw is, met name in de Westelijke Veenweidegebieden vanwege de nabijheid van de grote steden, verbreding een belangrijk thema. Hierbij gaat het om activiteiten zoals beheer van natuur en landschap en het bieden van mogelijkheden voor recreatie en toerisme. In 2003 was in Nederland op bijna 15.000 land- en tuinbouwbedrijven (17%) sprake van een vorm van verbrede landbouw, waarbij agrarisch natuurbeheer veruit het belangrijkste was (LEB, 2004). Het overgrote deel (86%) van de bedrijven heeft niet meer dan één vorm van verbreding. De omzet van de verbrede landbouw in Nederland is voor 2003 geraamd op circa 119 miljoen euro, minder dan 1% van de productiewaarde van de primaire land- en tuinbouw. Verondersteld is dat, afhankelijk van het soort activiteit, 25% of 40% van de omzet als inkomen resteert. Met deze globale berekening komt het inkomen uit verbrede landbouw in 2003 op 42 miljoen euro, 1,5% van het totale inkomen van de primaire land- en tuinbouw. Gezien de voordelen van de ruimte, gebouwen en arbeid in de sector zijn het de grondgebonden bedrijven die het meest actief zijn op dit vlak. De verbrede bedrijven zijn in de regel groter in omvang (nge) en oppervlakte en hebben een wat extensiever grondgebruik dan de grondgebonden bedrijven zonder verbreding (Berkhout en Van Bruchem, 2004). Gezien de ligging en het bedrijfstype in de westelijke veenweidegebieden is te verwachten dat het relatieve aandeel van verbreding in de inkomens groter is dan in de rest van Nederland. Precieze gegevens hierover ontbreken echter.

## 2.3 Natuur

Voor o.a. het Veenweidegebied in de provincie Zuid-Holland is in 2002 de Staat van de Natuur uitgebracht. Na een sterke achteruitgang in de jaren '70 en '80 treedt vanaf de jaren '90 een geleidelijk herstel van de vegetatie van schraallanden en moerassen op, vooral door adequaat effectgericht beheer. De verdroging en vermessing zijn sinds die periode stabiel gebleven, weliswaar op een te hoog niveau, maar de invloed van de verzuring is flink afgenomen. Er is sprake van enig herstel van aquatische natuurwaarden en slootvegetaties, vooral langs sloten die gebaggerd zijn en waar het uitgebaggerd materiaal niet gedeponeed worden op de sloot kanten (zoals bij sloten in natuurgebieden).

Het veenweidegebied is van groot belang als broedgebied voor weidevogels. In de afgelopen 50 jaar zijn de aantallen van de meeste soorten sterk afgenomen (bron: provincie Zuid-Holland). Vooral door areaalverlies en versnippering is bv. de totale gruttopopulatie in Zuid-Holland de afgelopen 10 jaar met ca. 10% verminderd. In natuurgebieden gaan de aantallen tureluur en slobbeend, Kievit en grutto goed vooruit, in tegenstelling tot de veldleeuwerik en de zomertaling. De kempfaan broedt alleen nog in natuurgebieden. Sinds de jaren '50 is het aantal zwarte sterns (karakteristieke broedvogel voor het veenweidegebied) met meer dan 90% afgenomen. Dit komt doordat de beschikbaarheid en de kwaliteit van de broedplaatsen sterk zijn afgenomen, en ook door de achteruitgang van grote insecten als voedselbron voor jongen. In plaatsen waar door verbetering van de waterkwaliteit de krabbescheer is teruggekeerd ontwikkelt zich ook weer meer voedselaanbod.

Van der Ploeg et. al. geven aan dat de natuurwaarden en biodiversiteit in de Veenweiden sterk samenhangen met de landbouwfunctie. Het aantal grassoorten is de afgelopen decennia steeds minder geworden en de variatie aan weidevogels, vissen en hun voedsel is in het algemeen minder dan zou kunnen. Grondgebruikers zijn zich hier echter steeds meer van bewust geworden en als gevolg van regelgeving, slootkanten- en weidevogelbeheer neemt op veel plaatsen de biodiversiteit de laatste jaren weer enigszins toe. Op deze manier kunnen met gelijkblijvend peil al wel degelijk de natuurwaarden toenemen. Met peilverhogingen kan de biodiversiteit nog verder gestimuleerd worden, evenals de aquatische natuur in het gebied.

Niettemin is bij het huidige waterpeil de biodiversiteit in de weilanden zelf (per slot van rekening verreweg het grootste deel van het oppervlak) met een beperkt aantal grassoorten en intensieve beweiding of maaieregimes veel minder dan zou kunnen zonder het typisch veenweidekarakter te verliezen. Doordat bij peilverhoging niet overal meer hetzelfde, hoogproductieve gras zal kunnen gedijen en maai- en graasregimes iets minder intensief zullen zijn, kan gesteld worden dat peilverhoging zeker ten goede zal komen aan de biodiversiteit.

Daarnaast geeft van der Ploeg et. al. aan dat met peilverhoging ook de uitstoot van broeikasgassen door oxidatie kan worden aangepakt, al is dit zeer complex en is het effect wellicht beperkt. Daarmee kan overigens wel een bijdrage geleverd worden aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen die op dit vlak gesteld zijn (Kyoto-protocol)

Rienks et. al. geven voor de Friese veenweidegebieden aan dat peilverhoging tot maaiveldniveau (0-20 cm) kan leiden tot moerasachtige vegetaties en/of schraalland. Dit biedt veel perspectief voor natuurlijke vegetaties, maar weidevogels hebben bij een dergelijk peil geen toekomst. Iets minder peilverhoging (25-55 cm beneden maaiveld) leidt tot agrarische natuur die veel perspectief biedt voor weidevogels en natte graslandvegetaties.

Gerritsen en Kwakernaak (2002) geven aan dat bij een verhoging van het grondwaterpeil door middel van beheersvergoedingen zowel de agrarische sector gecompenseerd kan worden als de natuurwaarden versterkt kunnen worden. Er zijn in de Veenweidegebieden reeds een groot aantal bedrijven die trachten te komen tot een optimale combinatie van agrarisch gebruik en natuurbeheer.

Een hoger waterpeil heeft ook nog een aantal indirecte effecten. Doordat het natte veen minder toegankelijk is en pas later beweid kan worden neemt de rust toe. Ook voor de mestdruk heeft dit een positief effect, er kan minder mest opgebracht worden. Dit heeft positieve effecten op de aquatische natuur.

## 2.4 Landschap

De Veenweidegebieden vormen internationaal gezien unieke cultuurlandschappen. In de Nota Ruimte worden de volgende kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied genoemd:

- de grote mate van openheid;
- de strokenverkaveling met een hoog percentage water-land;
- het veenweidekarakter.

De kernkwaliteiten van de 'waarden' (Alblasserwaard, Krimpenerwaard, Lopikerwaard) zijn volgens de Nota Ruimte:

- het unieke verkavelingspatroon;
- het groene karakter door beplante dijken en kades;
- de grote mate van openheid.

Als kernkwaliteiten van de in het Veenweidegebied voorkomende plassen (met name de Vinkeveense, Loosdrechtse, Nieuwkoopse en Reeuwijkse plassen) worden genoemd:

- de besloten oeverwallen met de vele buitenplaatsen;
- de open veenplassen;
- het veenweidekarakter.

Daarnaast wordt in de Nota Ruimte de volgende karakterisering gegeven van het Westelijke Veenweidegebied:

*'Het polderlandschap is doorsneden door rivieren die de ontginningen in afzonderlijke eenheden verdelen. De langgerekte smalle weidepercelen die samen open ruimtes vormen, worden omzoomd door waterlopen, lintdorpen en, vaak met bomen en struiken begroeide, dijken en kaden. Als totaal komt het gebied groots en open over. In deze open ruimte is water dominant aanwezig in de hoge slootwaterstanden en de uitgestrekte plassegebieden'.*

In het noordelijk en oostelijk deel van het Groene Hart liggen belangrijke cultuurhistorische waarden, zoals de Stelling van Amsterdam (is opgenomen op de UNESCO-lijst van Werelderfgoederen) en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Ook de Beemster, ten noorden van Amsterdam, is opgenomen op de UNESCO-lijst.

Rienks et. al. (2004) gaan specifiek in op de landschappelijke kwaliteiten van het Friese Veenweidegebied en de effecten van waterpeil en landbouwkundig gebruik hierop. Zij komen tot de conclusie dat het veenweidelandschap het resultaat is van abiotische, biotische en antropogene processen. Landschap is dus geen functie op zich, maar is een resultante van het functioneren van sectoren en menselijk handelen. Het veenweidelandschap is in de loop der eeuwen aan vele veranderingen onderhevig

geweest, en dit zal ook in de toekomst het geval zijn. Het landschap heeft wel een geheel eigen karakter door de sporen die deze historische veranderingen in het landschap hebben achtergelaten. Dit op zich is een waardevol gegeven. Rienks et. al. concluderen echter wel dat dit dan wel een passende economische functie vergt, dan wel grote maatschappelijke kosten met zich meebrengt.

Hierbij is wel een nuance op zijn plaats. Waardevolle gebieden kunnen en moeten beschermd worden, maar men moet zich, net als in het verleden, terdege bewust zijn van de fysieke beperkingen en mogelijkheden. Alle partijen zijn het erover eens dat de hoofd-structuur van het veenweidenlandschap gehandhaafd moet worden, met haar openheid, de overgangen tussen besloten en open en de kleinschalige verkaveling. Echter, acceptatie van (enige) verandering in het landschap is van groot belang. Hierbij gaat het om de keuze tussen de vorm van het landschap of de functie daarvan als uitgangspunt.

## 2.5 Recreatie

Rienks et. al. (2002) geven aan dat in de Veenweidegebieden met name het recreatief medegebruik van het landschap door stedelingen van belang is. De belangrijkste vormen hiervan zijn wandelen en fietsen. Daarnaast spelen in het natte veenweidegebied ook vissen, kanoen en recreatief toervaren een rol. Hiervoor zijn toegankelijkheid, voorzieningen en de afstand tot de stad van belang. Voor de beleving van het gebied zijn onder andere ruigte/natuurlijkheid, afwisseling tussen soorten begroeiing, stilte, reliëf en water van belang. Toename van deze laatste factoren is alleen maar van meerwaarde als ze ook aan de eerste factoren voldoen. Uit onderzoek van de Vereniging Deltametropool en het LEI blijkt dat er in principe grote economische potenties zijn voor toerisme en recreatie in het Westelijk veenweidegebied, maar de randvoorwaarden daarvoor (o.a. verbetering van de recreatieve toegankelijkheid en verdere infrastructuur) dienen nog wel verder ingevuld te worden.

Rienks et. al. (2004) geven aan dat vanuit het oogpunt van recreatie alleen actieve vernatting van veenweidegebied meerwaarde biedt. Hierbij wordt de belevingswaarde van het landschap verhoogd doordat er meer open water en meer opgaande begroeiing wordt ontwikkeld. Wel moet er dan worden geïnvesteerd in toegankelijkheid. Bovendien zijn er indicaties dat moerasbos minder aantrekkelijk wordt bevonden dan droog bos.

Borgstein et. al. (2003) hebben onder bewoners onderzoek gedaan naar de beleving van de groene ruimte in Waterland, één van de veenweidegebieden in West-Nederland. Enkele aspecten die hieruit naar voren komen zijn:

1. Ruimte, flora en rust worden belangrijk gevonden door de respondenten in de steden rond het Westelijke Veenweidegebied. Deze aspecten worden dan ook vaak spontaan genoemd.
2. Landbouwkundige aspecten als de aanwezigheid van vee, cultuurhistorie en agrarische werkzaamheden zijn zo vanzelfsprekend dat de respondenten hen relatief weinig spontaan noemen. Wanneer er specifiek naar het belang van deze aspecten wordt gevraagd, dan blijken deze aspecten wel hoog te scoren.
3. De belangrijkste aspecten voor een willekeurig landelijk gebied zijn flora, fauna, aanwezigheid van vee en rust.

Ruimte wordt door de respondenten vaak spontaan als belangrijk aspect genoemd, maar als aspect van een willekeurig landelijk gebied toch minder belangrijk gevonden.

Uit onderzoek naar bewonerswensen van De Venen bleek dat de volgende activiteiten in dat gebied ondernomen worden:

Activiteit	%	Gem. aantal maal per jaar	Gem. uitgaven p.p. in euro
Fietsen	84	51	6,32
Wandelen	51	73	4,31
Watersport	47	12	25,95
Recreatie algemeen	26	16	20,20
Sporten	24	42	15,63
Zwemmen	17	15	5,77
Natuurgerichte recreatie	9	30	2,71
Uitgaan	7	11	24,88

Bron: *Borgstein en Hofsink, 2003.*

Duidelijk wordt hieruit dat er twee typen recreatie zijn, één georiënteerd op het uiterlijk van het gebied, en één georiënteerd op de activiteiten in het gebied. Een belangrijk begrip hierbij is het begrip toegankelijkheid. Dat kan op verschillende manieren ingevuld worden, te weten fysiek, qua landbouwkundige gebruikswaarde, juridisch en functioneel/recreatief. Het zou goed zijn om dit begrip langs deze lijnen verder te benaderen en onderzoek te doen hoe de toegankelijkheid van het gebied langs deze lijnen verder vergroot en versterkt kan worden.

## 2.6 Grondprijzen

Na een lange periode van stijging stabiliseerden de grondprijzen in het Westelijke Veenweidegebied zich in 2001 op het hoge niveau dat in 2000 werd bereikt. Vervolgens werd de daling ingezet. En in het tweede kwartaal van 2003 ging de grondprijs onderuit naar 30.000 euro/ha. Volgens cijfers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie van LNV (zie de LNV-site) daalde de prijs van onverpachte grond in de tweede helft van 2004 niet meer en bleef hangen op 29.400 euro per hectare. Aangenomen moet worden dat de invloed van de ontkoppeling van het EU-beleid ongeveer zal zijn uitgewerkt en dat die invloed in de huidige grondprijs zit. Verder is er een situatie van een structureel laagblijvende rente op hypotheek (rond de 4%) en lijkt de recessie ten einde, waardoor de prijzen van woningen stabiel zijn. Vanwege al deze redenen ligt een verdere daling van de agrarische grondprijs in het Westelijke Veenweidegebied minder voor de hand. Volgens de DLG is na 2001 ook de grondmobiliteit (aantal verkopen) gedaald. Die mobiliteit ligt doorgaans in de 1<sup>e</sup> helft van een jaar wat hoger dan in de 2<sup>e</sup> helft. Verkopers nemen de laatste jaren, hopen op een beter wordende markt, een afwachtende houding aan.

Half jaar	prijs/ha	mobiliteit
1 <sup>e</sup> helft 2002	35.434	4.887
2 <sup>e</sup> helft 2002	35.425	3.738
1 <sup>e</sup> helft 2003	32.614	4.911
2 <sup>e</sup> helft 2003	30.887	3.333



1 <sup>e</sup> helft 2004	29.240	4.639
2 <sup>e</sup> helft 2004	29.570	4.295

-----  
**Bron: DLG (LNV-site)**

2002	35.400 euro/ha	8.625 ha
2003	31.900 euro/ha	8.244 ha
2004	29.400 euro/ha	8.934 ha

De geschetste daling van de prijzen van landbouwgronden werd in de eerste plaats bepaald door het landbouwinkomen in 2002. Dat was het slechtst van de afgelopen 10 jaar. Het daalde met 15% ten opzichte van 2001. Vooral in de akkerbouw liepen de inkomens sterk achteruit, maar ook in de melkveehouderij daalde het inkomen vanwege onder meer een dalende melkprijs. En dat in een periode waarin de gebeurtenissen rondom de varkenspest, de bse- en de mkz –crises nog vers in het geheugen lagen. Onder meer ten gevolge daarvan daalde het aantal land- en tuinbouwbedrijven tussen 2000 en 2004 met 4% (aanzienlijk hoger dan in voorgaande perioden). In de tweede plaats zijn wegens geldgebrek in 2002 de rijksaankopen van landbouwgronden ten behoeve van de realisatie van de EHS door de minister van LNV voor onbepaalde tijd opgeschort. En vervolgens introduceerde minister Veerman een koerswijziging van het natuurbeleid, in de zin dat de nadruk meer op agrarisch natuurbeheer kwam te liggen, dan op de aankoop van gronden. Aangezien de aankopen voor natuur een substantieel aandeel van het totale grondverkeer uitmaken, ging hiervan duidelijk een negatieve impuls op de prijs van landbouwgronden uit.

Een betrekkelijk nieuw fenomeen is dezen is de natuurcompensatie (zie Natuurbalans 2004). Dit kreeg formeel zijn grondslag in het Structuurschema Groene Ruimte. Daarin wordt aangegeven dat elke aantasting van bos- en natuurgronden dient te worden gecompenseerd met de omzetting van landbouwgronden in nieuwe bos- of natuurterreinen. Dat verhoogt de vraag naar landbouwgronden en daarmee de prijs.

Een ander factor van belang is dat de productsteun er in het nieuwe EU-beleid vanaf gaat en dat wordt grotendeels gecompenseerd door een systeem van bedrijfs-toeslagen (ontkoppeling). Binnenkort toe te delen toeslagrechten geven recht op een bedrijfstoelage. Die toeslagrechten worden verhandelbaar en de prijs die zij gaan doen hangt af van de inschatting van (1) de duur van het stelsel in de EU, (2) de hoogte van EU-kortingen (modulatie, degressie) en nationale kortingen, (3) mogelijke veranderingen in het stelsel (individueel verschillende of regionaal gelijke toeslagen) en (4) de fiscale behandeling ervan. De uitkomst daarvan is voorlopig nog ongewis.

### **3. Beleid**

#### **3.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt gezien welke uitspraken over de toekomst van de landbouw in het Westelijke veenweidegebied worden gedaan in een aantal recente beleidsnota's. Het betreft hierbij met name de Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland en de Agenda voor de Westelijke Veenweidegebieden. In bijlage 1 van deze notitie wordt apart ingegaan op de hervorming van het Europese zuivelbeleid en de gevolgen daarvan voor de melkveehouderijbedrijven in het Westelijke Veenweidegebied.

#### **3.2 De Nota Ruimte**

De Nota Ruimte stelt dat in het Groene Hart primair aandacht nodig is voor een ontwikkelingsgerichte en gebiedsgerichte benadering. Daarbij moet, naast de landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische waarden van dit gebied, expliciet rekening gehouden worden met de economische en toeristisch-recreatieve kenmerken van het gebied, alsmede de betekenis die het gebied heeft voor wonen en werken.

Uitgangspunt voor het Programma Groene Hart uit de Nota Ruimte is een kwaliteitszonering van het gebied, inclusief een indeling in deelgebieden: soms gericht op groene ontwikkeling met beperkingen voor bouwactiviteiten en ontwikkeling van de bestaande steden en dorpen, soms gericht op kwaliteitsverbetering en aanbod van ontwikkelruimte. In aansluiting daarop zijn er de volgende specifieke opgaven voor het gebied geformuleerd:

- Duurzaam behoud van de unieke kwaliteiten van de veenweidegebieden (rust, ruimte en openheid). Er zijn scherpe en robuuste keuzen nodig om de kwaliteiten van het veenweidelandschap duurzaam te behouden. Voor het beheer van deze gebieden is het behoud van de grondgebonden veeteelt een voorwaarde;
- Goede samenhang met de ontwikkeling van de Stelling van Amsterdam (gebaseerd op de internationale richtlijnen voor het Werelderfgoed) en de Nieuwe Hollandse Waterlinie (uitgaande van het zogenoemde 'Linieperspectief Panorama Krayenhoff') en met de ontwikkeling van de Natte As.
- Behoud en versterking van de economische vitaliteit van het gebied. Dit vraagt met name om ontwikkeling van nieuwe economische dragers;
- Benutting van de kansen die het water in het gebied biedt. De in het kader van de Kaderrichtlijn Water nog op te stellen deelstroomgebiedsvisies moeten in het Groene Hart integraal worden uitgevoerd;
- Benutting van functiecombinaties met wateropgaven;
- Integratie en snelle uitvoering van de lopende strategische Groene Hartprojecten.

Voor versterking en ontwikkeling van het karakter van het Groene Hart is een scherpe, uitvoerbare definitie van de ontwikkel- en ontwerpogave onmisbaar, net zoals een effectief ruimtelijk en financieel instrumentarium en een sterke organisatie.

### 3.3 Het Groene Hart als Nationaal Landschap

De Nota Ruimte stelt expliciet dat landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen behouden moeten blijven, maar ook duurzaam beheerd moeten worden en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis van deze gebieden toe moeten nemen. Binnen nationale landschappen is daarom 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn in dat geval medesturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. In algemene zin geldt dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ('ja, mits'-regime). Binnen nationale landschappen is v.w.b. de bouwopgave ruimte voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Op basis hiervan maken provincies afspraken met gemeenten over de omvang en locatie van de geplande woningbouw. Nationale landschappen bieden daarnaast ruimte voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid.

Provincies en gemeenten maken in nationale landschappen ook afspraken over aard en omvang van locaties voor bedrijventerreinen. Maatvoering, schaal en ontwerp zijn bepalend voor behoud van de kwaliteiten van deze landschappen. Waar voor het landschap nadelige ingrepen redelijkerwijs, vanwege een groot nationaal belang onvermijdelijk zijn, dienen mitigerende en compenserende maatregelen - zoals inpassing en grote aandacht voor ontwerp kwaliteit - te worden getroffen. In de integrale uitvoeringsprogramma's van de nationale landschappen is specifiek aandacht nodig voor de grondgebonden landbouw, natuur, toerisme en recreatie en de veenweideproblematiek.

De Veenweidegebieden zijn internationaal gezien unieke cultuurlandschappen. De grondgebonden landbouw wordt in deze gebieden gezien als een belangrijke drager van deze cultuurlandschappen. Gezien de regionale verschillen in problematiek is een gedifferentieerde aanpak van de problematiek van de veenweidegebieden gewenst. Centraal daarin staat het gebiedsspecifiek handhaven of verhogen van de grondwaterstanden, het al dan niet aanpassen van het grondgebruik, dan wel het uitsluiten van activiteiten die leiden tot peilverlaging.

De Nota Ruimte geeft aan dat het Rijk de financiële mogelijkheden (Europees en nationaal instrumentarium) zal onderzoeken die noodzakelijk is om de onderstaande strategieën te kunnen (mede-)financieren:

- Voor delen van het veenweidegebied waar een zeer sterke bodemdaling optreedt, of die onderhevig zijn aan zoute kwel, heeft de strategie van volledige vernatting de voorkeur. In veel situaties betekent dit een verandering van het grondgebruik. Volledige vernatting betekent het behoud van veen, maar leidt tot verandering van het landschapsbeeld. Het watersysteem wordt ontlast, maar er ontstaat geen extra capaciteit voor de opvang van piekbelastingen;
- Voor delen met een sterke bodemdaling is een peil ca. -40 cm gewenst (beperkte vernatting). In een aantal delen is dit het gangbare peil, voor andere houdt dit een vernatting in. Dit laatste leidt tot een extensivering van het - voornamelijk agrarische - grondgebruik;
- In delen met een matige bodemdaling kan een waterpeil van ca. -60 cm worden gehandhaafd.
- Daar waar het veenpakket zodanig dun is dat maatregelen geen effect meer hebben (40 - 60 cm), worden geen eisen aan de waterpeilen gesteld. In deze

situatie is het, vanuit het oogpunt van bodemdaling, ook niet nodig om eisen te stellen aan het scheuren van grasland.

De Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2004) stelt als uitwerking van de Nota Ruimte dat het Rijk per Nationaal Landschap waarden en kwaliteiten vast dient te stellen, om richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling in die gebieden, en inhoudelijk en procesmatig te toetsen hoe de provincies hiermee omgaan. Door een gerichte versterking van de condities voor soorten die (mede) afhankelijk zijn van het agrarisch cultuurlandschap zal, in samenhang met de realisatie van de EHS, binnen de Nationale Landschappen ook een deel van het soortenbeleid worden geëffectueerd. Beschikbare rijksmiddelen, bijvoorbeeld voor groene diensten, worden bij voorrang ingezet in deze gebieden. Via de aanwijzing van Nationale Landschappen, gecombineerd met inzet in Europees verband (aanwijzing als probleemgebieden ten behoeve van de inzet van EU cofinanciering), verloopt ook de inzet voor het behoud van het veenweidelandschap.

Hier ligt een bijzondere opgave in de combinatie van het behoud van het internationaal unieke landschap met belangrijke cultuurhistorische, ecologische en recreatieve waarden, de wateropgave en de doorwerking van het Europese landbouwbeleid.

### **3.4 Over de Veenweiden als gebied met natuurlijke handicaps**

In de Agenda Vitaal Platteland wordt vastgesteld dat in gebieden met natuurlijke handicaps (de zogenoemde probleemgebieden) de landbouwproductie duurder is dan elders. In een aantal van deze probleemgebieden wordt veel waarde gehecht aan het voortbestaan van de agrarische bedrijvigheid, bijvoorbeeld om de streek leefbaar te houden of om een karakteristiek landschap te behouden. Daar waar sprake is van een dergelijk publiek belang, wil het rijk met Europese en nationale middelen, uiteraard binnen de budgettaire grenzen, de kosten van agrariërs voor het instandhouden van waardevol cultuurlandschap (deels) vergoeden. Dergelijke ondersteuning vanuit de overheid moet zoveel mogelijk een tijdelijk karakter hebben. Dit kan door agrariërs de kans te bieden om hetzij de concurrentiekracht te versterken hetzij groene diensten te verlenen. Op den duur kan mogelijk worden aangesloten bij de ontwikkeling van groene diensten, waarbij nadrukkelijk onderzocht wordt hoe ook private bronnen kunnen worden benut om publieke waarden te belonen.

Met de provincies heeft het Rijk de afspraak gemaakt dat zij zo spoedig mogelijk met voorstellen komen voor de (her)begrenzing van de probleemgebieden gekoppeld aan de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, met in achtneming van het door de EU gestelde maximum van 10% van het areaal in de betrokken lidstaat en van de budgettaire begrenzing van de rijksbegroting.

Sinds de totstandkoming van de 'Bergboerenregeling' in de EU in 1975, kunnen boeren in gebieden met natuurlijke handicaps in aanmerking komen voor een compenserende toeslag. Natuurlijke handicaps belemmeren boeren in hun productie en leiden tot een hogere kostprijs. De compenserende vergoeding is dan bedoeld om het gebruik van de landbouwgrond veilig te stellen. Continuering van het gebruik van landbouwgrond kan bijdragen aan de instandhouding van de bevolking of de ecosystemen in de betreffende gebieden. In het Nederlandse Plattelands Ontwikkelingsplan 2000-2006 zijn onder andere diepe veenweidegebieden aangewezen, waarvan de minerale ondergrond begint op meer dan 120 cm onder

maaiveld en waar de opbrengstderving van grasland door wateroverlast groter is dan 35% (Vogelzang et. al, 2004). Van Esch et al. (2003) hebben een verkenning gemaakt van de vraag welke gebieden met natuurlijke handicaps in Nederland aan het areaal toegevoegd zouden kunnen worden. De volgende handicaps die spelen in het Veenweidegebied zijn daarvoor geselecteerd:

- hoge grondwaterstand: deze veroorzaakt wateroverlast en opbrengstderving van gras-land in veehouderijgebieden;
- verkaveling (inclusief slootdichtheid en beplantingsdichtheid): een slechte verkaveling bemoeilijkt efficiënte machinale werkzaamheden en kan ook leiden tot lange rijtijden naar de kavels.

Vanaf 2007 heeft het Ministerie van LNV 40.000 ha in het westelijke veenweidegebied aangewezen voor deze regeling (Dijkman, 2004). De vergoeding voor boeren met natuurlijke handicaps heeft de vorm van een hectaretoeslag. In Nederland wordt deze regeling uitgevoerd als onderdeel van de SAN. De vergoeding kan aangevraagd worden als speciaal onderdeel van de vergoeding voor weidevogelbeheer en nestbeheer. De subsidie voor deze gebieden bedraagt 94 euro per hectare ([www.pzh.nl](http://www.pzh.nl)).

### **3.5 De Agenda voor de Westelijke Veenweidegebieden**

De Agenda voor de Westelijke Veenweidegebieden is in juni 2004 opgesteld door de gezamenlijke overheidslagen die bij het gebied betrokken zijn. In deze agenda worden voornemens neergelegd die moeten leiden tot continuïteit in het beheer van het landschap, een vereenvoudiging van het watersysteem en een lange termijn ontwikkeling gericht op terugdringing van zowel bodemdaling als de kosten en kwetsbaarheid van het watersysteem. Doel van de agenda is daarnaast om de vier betrokken overheidslagen gezamenlijk de problemen te laten onderkennen en vanuit een gemeenschappelijke agenda te laten werken. De agenda vormt een basis voor een convenant met dit doel.

In de agenda worden voornemens vastgelegd over drie samenhangende thema's: landschap, waterbeheer en landgebruik. Daarnaast kent de agenda een onderscheid in een korte en lange termijn perspectief, waarbij het lange termijn perspectief randvoorwaarden voor de korte termijn stelt. In de Agenda wordt het volgende voorgenomen:

- Alle overheden erkennen de kwaliteit van het landschap en beseffen dat ontwikkelingen in het gebruik noodzakelijk zijn voor het behoud ervan.
- Behoud en beheer van het landschap is een collectief belang waarvan de kosten moeten worden gedragen via de EU-regeling Landbouw met Natuurlijke Handicap en Groen/Blauwe Diensten.
- Het waterbeheer is mede sturend voor de functietoedeling.
- Provincies en waterschappen zoeken actief naar mogelijkheden om regionaal waterberging mogelijk te maken.
- Provincies en gemeenten geven beleidsmatig ruimte voor multifunctionaliteit in de grondgebonden landbouw.
- In het verlengde hiervan gaan provincies en gemeenten initiatief nemen tot het onderzoek van de mogelijkheid tot introductie van ontwikkelingsrechten.
- Gemeenten zijn terughoudend bij uitbreiding op diepe veenbodems.

- Stedelijke gebieden worden verzocht hun vraag naar groene en blauwe diensten te articuleren en mede verantwoordelijkheid hiervoor te nemen.
- Provincies en gemeenten nemen verantwoordelijkheid voor een gebiedsgerichte aanpak.
- Alle overheden geven prioriteit aan het intensiveren van hun inspanningen en investeringen ten behoeve van het collectieve belang van productie en beheer van natuur en landschap.

## **4. Analyse**

### **4.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt op basis van de voorgaande schets van lopende actuele en beleidsmatige ontwikkelingen aangegeven welke gevolgen deze ontwikkelingen naar verwachting zullen hebben op de toekomst van de landbouw in het Westelijke veenweide- gebied. Daarbij zal achtereenvolgens ingegaan worden op de landbouw als drager van het landschap, de toekomst van de melkveehouderij in het gebied, de vooruitzichten van de sector en de invloeden van het een en ander op de kernkwaliteiten van het gebied.

### **4.2 De landbouw als drager van het landschap in de Veenweiden**

De Nota Ruimte onderkent dat de landbouw drager is van het landschap. Het landschap is immers een gratis bijproduct van de voedselproductie. En zolang de landbouw op rendabele wijze voedsel kan blijven produceren, is aan de belangrijkste voorwaarde voor het voortbestaan van het landschap voldaan. De vraag is evenwel hoe rendabel er in de als “Nationaal Landschap” aangewezen gebieden zoals het Groene Hart in de toekomst nog voedsel kan worden geproduceerd. Immers enerzijds is het EU-landbouwbeleid drastisch aan het veranderen en anderzijds lijkt de landbouw in de nationale landschappen wat minder concurrerend dan elders in Nederland.

De verandering van het EU-landbouwbeleid komt neer op een ontkoppeling van de productsteun middels een daling van de prijzen naar een systeem van inkomenstoelagen die tot in lengte van dagen los van de productie worden uitgekeerd. Voor het gemiddelde melkveebedrijf betekent dit aan de ene kant dat het toch al beperkte inkomen van 30 tot 40.000 euro per bedrijf nog verder onder druk komt te staan en aan de andere kant dat de helft van dat bedrijfsinkomen uit bedrijfstoelagen gaat bestaan. Dat laatste opent de weg voor een verdergaande specialisatie. Het ene melkveebedrijf zou zich kunnen gaan richten op het behalen van schaalvoordelen in de melkveehouderij en het andere vervangt de melkveetak voor minder arbeidsintensieve veehouderijactiviteiten (inclusief toelevering en dienstverlening aan gespecialiseerde melkveebedrijven). Afhankelijk van de uitgangssituatie van het bedrijf en de ambitie van de ondernemer kan de afweging tussen ‘meer melken’ of ‘stoppen met melken’ anders uitvallen. Het gaat erom in hoeverre de helft van het huidig inkomen wordt goedgeemaakt door de rente-

opbrengsten uit de verkoop van het melkquotum, de opbrengst van het overig graasdierbedrijf en de waardering van de arbeidsbesparing.

Kortom, enerzijds valt er, ook in de Westelijke Veenweidegebieden, een stevige schaalvergroting in de gespecialiseerde melkveehouderij te verwachten en anderzijds een groei van het aantal overige graasdierbedrijven. Die schaalvergroting in de gespecialiseerde melkveehouderij zal evenwel vooral via intensivering van de productie gaan plaatsvinden. Immers, de omschakeling naar het overige graasdierbedrijf gaat gepaard met verkoop van het melkquotum, maar niet met verkoop van de grond. Anders gaat de basis voor het inkomen (voortbestaan) van het overig graasdierbedrijf verloren: grondopbrengsten en opbrengsten uit het toeslagrecht. Het alternatief om het toeslagrecht zonder de grond te verkopen ligt minder voor de hand.

#### **4.3 De landbouw in het Westelijke Veenweidegebied: vooral melkvee- en overige graasdierbedrijven**

Hoe gaat dit alles nu in het Westelijke Veenweidegebieden uitwerken? Ten opzichte van de rest van Nederland bestaat de landbouw in die gebieden uit relatief veel melkvee- en overige graasdierbedrijven: 60 procent van de bedrijven en 70% van het areaal. Qua inkomenspotentie (nge) zijn de melkveebedrijven 4 maal zo groot als de overige graasdierbedrijven en in hectaren 3 maal zo groot. En dus hebben de overige graasdierbedrijven een minder intensief grondgebruik. De gemiddelde inkomenspotentie van de melkveebedrijven is wel wat kleiner dan in de rest van Nederland: er zijn minder grote (>80 melkkoeien) melkveebedrijven in het Westelijke Veenweidegebied. En dat komt tevens terug bij de bedrijfstoelagen. Die zijn voor melkveebedrijven in het Westelijke veenweidegebied gemiddeld ruim 2.500 euro per bedrijf lager dan in de rest van Nederland: 19.300 ten opzichte van 21.900 euro per bedrijf. Daartegenover staat dat in het Westelijke Veenweidegebied 30 procent van de landbouwbedrijven (vooral melkveebedrijven) inkomsten genereren uit aan de landbouw gerelateerde activiteiten, zoals agrarisch natuurbeheer, verkoop van streekproducten, enz. In de rest van Nederland ligt dat percentage aanzienlijk lager.

Ondanks de wat zwakkere positie van de landbouwbedrijven in het Westelijke Veenweidegebied mogen er in slechts beperkte mate meer potentiële bedrijfsbeëindigingen (aandeel bedrijven met een ouder bedrijfshoofd zonder opvolger blijkt iets groter dan gemiddeld) worden verwacht.

Kortom: het Westelijke Veenweidegebied wordt gekenmerkt door veel veehouderij, vooral relatief veel overige graasdierbedrijven, relatieve kleinschaligheid (veel graasdierbedrijven en minder grote melkveebedrijven), een beperktere inkomenspotentie, minder bedrijfstoelagen en meer inkomsten uit landbouwgerelateerde activiteiten (verbreding).

#### **4.4 Vooruitzichten voor de landbouw in het Westelijke Veenweidegebied**

De uitgangspositie van de landbouw in het Westelijke Veenweidegebied lijkt, vanwege de kleinschaligheid, iets minder gunstig dan daarbuiten. Die positie wordt zeker niet beter door de mindere inkomensvoorzichten ten gevolge van het nieuwe EU-landbouwbeleid en de eventuele beperkingen van de nieuwe status "Nationaal Landschap". Daartegenover staat de landelijk verwachte schaalvergroting in de

melkveehouderij door intensivering en de eveneens verwachte groei van het aantal overige graasdierbedrijven. Meer grote gespecialiseerde melkveebedrijven bieden meer betere inkomensmogelijkheden en in de groter wordende groep overige graasdierbedrijven hebben bedrijfshoofden de tijd vrij voor andere activiteiten, zowel op het bedrijf als daarbuiten. Met name voor deze laatste groep is het van belang dat de inkomenspotenties worden vergroot door specifiek beleid, bijvoorbeeld in de vorm van Nationaal Landschapsbeleid. De tegenprestatie kan bestaan uit het handhaven en verbeteren van de relevante kernkwaliteiten.

Zoals eerder geschetst zullen er dus in het Westelijk Veenweidegebied onder invloed van het nieuwe EU-landbouwbeleid (ontkoppeling productsteun) in de nabije toekomst grofweg twee ontwikkelingen plaatsvinden. Enerzijds een snelle schaalvergroting in de melkveehouderij en anderzijds een toename van het aantal overige graasdierbedrijven, met regelmatig enige verbreding en ook regelmatig inkomen van buiten het bedrijf. Schaalvergroting betekent grotere stallen, grotere mest- en voeropslag, maisteelt, stalvoeding, enz. En meer graasdierbedrijven betekent meer kleinschaligheid, andersoortige landbouwactiviteiten, aan de landbouw verwante activiteiten (verbreding), enz.

Is dat nou goed, slecht of neutraal voor het behoud van het Westelijke Veenweidegebied? Om daar iets over te kunnen zeggen dienen genoemde landbouwontwikkelingen geconfronteerd te worden met de kernkwaliteiten van het gebied. De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) maakte onlangs op basis van de overeenkomsten tussen verschillende nationale landschappen een indeling naar liefhebbers-, gelaagde en ecologische landschappen. De liefhebberslandschappen (L) zijn vrijwel allemaal open gebieden (weidsheid). De gelaagde (G) en de ecologische landschappen (E) zijn kleinschalige, meer besloten gebieden die in hoofdzaak op de zandgronden in het midden en oosten van het land zijn gelokaliseerd. In de literatuur (CLM, 2001) wordt grootschalige productielandbouw vanuit aardkundig, archeologisch, historisch-geografisch, ecologisch en functioneel oogpunt als landschapsonvriendelijk bestempeld, terwijl verbrede landbouw uit een oogpunt van landschapsbeheer als kansrijk wordt aangemerkt.

Een nog ongepubliceerde studie van Alterra in opdracht van het Milieu en Natuurplanbureau (NMP), die zich vooral op de visuele aspecten van het landschap richt, komt evenwel tot een wat andere zienswijze. Op basis van eerdere resultaten van empirisch belevingsonderzoek worden de termen “verrommeling” en “verloedering” van het landschap vertaald naar “storende elementen” in het landschap. Ongeveer de helft van de “verstoringen” van het landschap komt voort uit stedelijke ontwikkelingen en de andere helft uit ontwikkelingen binnen de landbouw. Daaronder valt niet alleen schaalvergroting, zich visueel uitend in de omvang van de bedrijfsgebouwen en de mest- en voeropslag, maar vooral ook het karakter van de verbreding van agrarische activiteiten en de nieuwe agrarische activiteiten (paarden, hobbydieren, boomkwekerijen, kerstbomen, kassen, agrarisch natuurbeheer, enz.). Dus in tegenstelling tot de CLM-studie wordt de groei van het aantal overige graasdierbedrijven, met nieuwe agrarische activiteiten en verbrede landbouw als landschappelijk “storend” aangemerkt.

Kortom, gezien de eerdergenoemde verwachting ten aanzien van de ontwikkelingen binnen de veehouderij, zal het landschap zowel vanwege schaalvergroting als vanwege het ontstaan van nieuwe agrarische activiteiten en verbreding verder onder druk komen te staan.



## **6. Ander relevant beleid voor de landbouw in het Westelijk veenweidegebied**

In het kader van het natuurbeleid zal de ruimtelijke samenhang van de EHS in het Westelijk veenweidegebied de komende jaren langs twee lijnen worden versterkt. In de eerste plaats door de aanleg van robuuste verbindingen tussen de grote natuurgebieden en de samenhangende kleinere natuurgebieden, en het treffen van ontsnipperingsmaatregelen (Agenda Vitaal Platteland). In de tweede plaats zal door herbegrenzing van de EHS de ruimtelijke samenhang van natuurgebieden versterkt worden. Met de robuuste verbindingen zijn in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland nieuwe ambities geformuleerd voor natuurontwikkeling, aanvullend op de EHS. De robuuste verbinding Westelijke Natte As loopt van noord naar zuid door het Groene Hart. Deze verbinding zal door de provincies nader begrensd worden en opgenomen in de streekplannen. De robuuste verbindingen bieden ruimte voor meervoudig ruimtegebruik, o.a. voor recreatie. “Natuur en landschap om van te genieten” is een belangrijke waarde, naast de intrinsieke waarde van de natuur. Zeker voor het Westelijk Veenweidegebied, in de directe nabijheid van de Randstad, is van belang dat in het nieuwe rijksbeleid voor ruimtelijke ordening ervan uit wordt gegaan dat nieuwe verstedelijking (financieel) dient te worden gekoppeld aan nieuwe groengebieden, inclusief water. Dit zal niet alleen door aankoop en inrichting worden gerealiseerd, maar ook door inzet van particuliere natuurbeheerders en agrarisch natuurbeheer.

Voor de watersystemen worden maatregelen gericht op versterking van samenhang en robuustheid van de natuur getroffen vanuit de Habitat- en Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Via het waterbeleid zal gewerkt worden aan verbetering van de abiotische condities voor natuur, binnen en buiten natuurgebieden. De verdrogingsbestrijding zal worden geïntegreerd in de realisatie van de EHS, de uitvoering van de Natuurbeschermingswet, en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

Op termijn zal het huidige Programma Beheer worden uitgebouwd tot een systeem van Groene Diensten. Deze vormen een beloningssystematiek voor diensten die bijdragen aan maatschappelijk gewenste doelen, o.a. op het terrein van natuur, landschap, recreatieve toegankelijkheid en waterbeheer. Daarbij wordt ook gestreefd naar het koppelen van verschillende geldstromen (publiek en privaat). Een koppeling met ‘rode ontwikkelingen is daarbij nadrukkelijk in beeld. Ook zal gebruik gemaakt worden van de Europese Compensatieregeling voor gebieden met een natuurlijke handicap.

Voor Noord-Hollands Midden hebben provincie, WLTO, Hoogheemraadschap, LNV en natuurbeherende instanties een toekomstvisie ontwikkeld (2003). Voor natuur wordt ingezet op bescherming van weidevogels in open gebieden, bescherming van planten- en diersoorten door meer variatie tussen drogere en meer waterrijke gebieden, en versterking van bestaande brakwatermilieus in het veenweidegebied. Zowel voor Noord-Holland Midden als het Groene Hart wordt het natuurbeleid uitgevoerd in samenhang met andere gebiedsdoelstellingen in gebiedsgerichte projecten.

## 7. Discussiepunten

Het Rijksbeleid ten aanzien van de Westelijke Veenweidegebieden is in principe helder en samenhangend. Centraal staan een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis van het gebied als doel, een gebiedsgerichte aanpak en de veronderstelling dat behoud niet mogelijk is zonder passende ontwikkeling toe te staan. Deze doelen kenmerken zich voorlopig door een vrij hoog abstractieniveau, waardoor nog geen keuzes worden gemaakt en de knelpunten pas in specifieke situaties zichtbaar worden. Daarbij rijzen enkele vragen:

- Wat voor landbouwontwikkeling wil men in het gebied toestaan? In hoeverre draagt dit daadwerkelijk bij aan de economische vitaliteit?
- Hoe ver wil men gaan om het veendek te behouden. Wat draagt wel en niet bij tot ruimtelijke kwaliteit? In hoeverre is men bereid om agrarisch gebruik hiervoor op te offeren?
- Welke markt voor recreatie en groene diensten zien de Rijksoverheid en andere betrokken partijen? Kunnen de ambities voor de aanbodzijde waargemaakt worden?

Daarnaast zit er verschil in de rol die het waterbeleid in de verschillende beleidsnota's speelt. In de Rijksnota's speelt water met name een rol als randvoorwaarde en als instrument. In de meer lokale Agenda voor de Westelijke Veenweidegebieden speelt water, en dan met name vereenvoudiging, kostenbesparing en vermindering van kwetsbaarheid, een veel dominantere rol. Het belang van faciliterend beleid en van het werken aan een vraag naar groene diensten wordt hier wel in onderkend. De vraag is hoe die verschillende intenties en oplossingsrichtingen op elkaar afgestemd gaan worden.

## **Bronnen**

*Veenweiden: erop of eronder*

Dijkman, Wim. In: NovaTerra, jaargang 4, nummer 4 december 2004, p 24-29.

*Groene Hart. Rustgevend middelpunt van de Deltametropool.*

LNV directie Regionale Zaken Plan van Aanpak Groene Hart, december 2004.

*Agenda Vitaal Platteland*

Ministerie van LNV: Den Haag, 2004

*Agenda Toekomst Westelijke Veenweidegebieden*

Ministerie van LNV, Provincie Utrecht, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Gemeente Liemeer, Provincie Zuid-Holland, Provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Hoogheemraadschap Krimpenerwaard, Waterschap Oude Rijnstromen, Gemeente Woerden, Gemeente Waterland, Gemeente Zederik, Gemeente Alphen aan den Rijn, juli 2004

*Nota Ruimte*

Ministerie van VROM: Den Haag, 2004

*Balans van het Groene Hart*

Provincies Zuid- en Noord-Holland en Utrecht, februari 2005

*Metten is weten. Staat van de natuur 2002.*

Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 2002

*Groene Hart met landbouw naar een hoger peil?*

Auteurs: Ploeg, B. van der, L.M. van den Berg, M.H. Borgstein, A. van den Ham, K.R. de Poel, Den Haag, LEI, Rapport 4.01.08

*'Boeren op hoog water'; Een studie naar de toekomstperspectieven voor landbouw op natte veengronden in het Groene Hart*

Vogelzang, T.A., M.A. Borgstein, G.F.J. van den Elzen, F.A. Geerling-Eiff, R.A.M. Schrijver en M. Woud. Den Haag, LEI, Rapport 3.04.10

*Behoud veenweidegebied; Een verkennende studie naar kosten, landschappelijke effecten en uitvoering van drie strategieën voor de veenweidegebieden.*

Gerritsen, A.L. & C. Kwakernaak. Alterra 2002.

*Veenweidegebied in Fryslân - de effecten van vier peilstrategieën, Bijlagen*

Rienks, W.A., A.L. Gerritsen, W.J.H. Meulenkamp, F.G.W.A. Ottburg, E.P.A.G. Schouwenberg, J.J.H. van den Akker & R.F.A. Hendriks, Alterra, 2004.

*Veenweidegebied in Fryslân - de effecten van vier peilstrategieën*

Rienks, W.A., A.L. Gerritsen, W.J.H. Meulenkamp, F.G.W.A. Ottburg, E.P.A.G. Schouwenberg, J.J.H. van den Akker & R.F.A. Hendriks, Alterra 2004.

*Behoud Veenweidegebied. Een ruimtelijke verkenning*

Rienks, W.A., A.L. Gerritsen & W.J.H. Meulenkamp, Alterra, 2002.

*Waterland: beleving van de groene ruimte*  
Borgstein, M.H., M. van der Lans en H.C. Hofsink  
Den Haag, LEI, Rapport 7.03.12.

*Landbouw-Economisch Bericht 2004*  
P. Berkhout en C. van Bruchem (red.)  
Den Haag, LEI, Rapport PR.04.01;

*Landelijk gebied De Venen; Een verkenning van bewonerswensen*  
Auteurs: Borgstein, M.H. en H.C. Hofsink  
Den Haag, LEI, Rapport 7.03.11

## **Bijlage 1**

# **De toekomst van de landbouw in het Westelijke Veenweidegebied**

**Presentatie voor Ministerie van LNV d.d. 31-3-2005**

**Theo Vogelzang (LEI, Wageningen UR)**

## **1. Opbouw presentatie**

- Structuur melkveehouderij
- Ontwikkelingen in de melkveehouderij
- Trends
- Hervorming GLB
- Ontwikkelingen in Westelijke Veenweidegebied
- Strategieën en vormen melkveehouderij
- Nieuwe vormen van samenwerking
- Systeeminnovaties en kennisleemten

## **2. Structuur melkveehouderij in de Westelijke Veenweiden, vergeleken met heel Nederland**

- Melkveehouderij in Veenweiden dominant, akkerbouw en tuinbouw beperkt aanwezig
- In heel Nederland in 2004 bijna 84.000 melkveehouderijbedrijven, in Veenweiden bijna 6.000
- Afname van het aantal bedrijven loopt ongeveer gelijk
- In Veenweiden iets meer aandacht voor verbreding dan in de rest van Nederland
- Opvolgingssituatie ongeveer gelijk

### **3. Grondgebonden bedrijven en verbreding**

- Vooral (agrarisch) natuurbeheer
- Verwerking
- (Huis)verkoop
- Recreatie
- Energie
- Meerdere combinaties

### **4. Relevante mondiale trends**

- Duurzaamheid
- Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
- Algemene economische ontwikkeling
- Liberalisering wereldhandel
- Kritischer consument en burger
- Voortgaande technologische ontwikkeling
- Toenemende kwetsbaarheid (melk-)veehouderij

### **5. NL melk en zuivel in EU**

- Nederlandse zuivelindustrie is sterk geconcentreerd (2 grote coöperaties) en internationaal gericht
- Nederlandse export op Europese zuivelmarkt neemt af
- Nederlandse melkveehouderijbedrijven zijn intensief en relatief groot
- Ontwikkeling inkomens Nederlandse melkveehouderij blijft iets achter door sterkere stijging kosten, vooral door hoge prijs grond en quotum
- Nederland staat met inkomen niet aan top, maar scoort wel hoog in Europa

### **6. Ontwikkelingen Nederlandse melkveehouderij**

- Aantal bedrijven daalt snel, productiewaarde sector stabiel
- Inkomens staan onder druk
- Inkomensverschillen tussen bedrijven groot
- Aandeel boer in consumentengulden daalt
- Specialisatie en schaalvergroting gaan door
- Verbreding in opkomst
- Meer toegevoegde waarde idem (verdieping)
- Nog steeds redelijke animo bedrijfsopvolging, in 2004 wel daling

## 7. Financiële situatie melkveehouderij

- Balans: Gemiddeld 2,2 miljoen Euro
- Veel eigen vermogen (solvabiliteit), laag rendement
- ca. 20% inkomen van buiten, inkomen via verbreding beperkt
- 40 % bedrijven goed perspectief (20%: slecht)
- Grote verschillen tussen bedrijven (levenscyclus)

## 8. Hervorming GLB

### Uitgangspunten:

- *Verlaging interventie prijzen boter, magere melkpoeder*
- *Ontkoppeling directe betalingen (premies) van bouwplan en dieren*
- *Compensatie (recht op betaling) tegen voorwaarden (cross compliance)*
- *Recht op betaling (toeslag per hectare ) is overdraagbaar*
- *Korting op betalingen vanaf 5.000 euro voor plattelandsbeleid*
- *Uitbreiding quota (1,5%), duur regeling tot 2014/15*

## 9. Effecten hervorming GLB

- Effecten op veestapel gering (m.n. door toename quota)
- Verschuiving in administratieve lasten
- Fiscale gevolgen (beëindiging en overdracht)
- Bij 16 % melkprijsdaling:
  - *Opbrengstendaling* 18.000 euro
  - *Toeslagtoename* 13.400 euro
  - *Kortingen op toeslag* 600 euro
  - *Totaal effect* 4.900 euro (16% inkomen)
- Aandeel toeslagen in inkomen 55%*

*12% melkprijsdaling: inkomenseffect 0%*

*20% melkprijsdaling: inkomenseffect 32%*

## 10. Ontwikkelingen in de Westelijke Veenweiden

- *Relatieve achterstand in inkomen (gemiddeld 5000 Euro per bedrijf en 200 Euro per hectare)*

- Stimuleringsregeling gebieden met natuurlijke handicap (hectarevergoeding wordt door agrariërs gezien als symbolische bijdrage voor instandhouden open cultuurlandschap)
- Discussie over peilverhoging (kosten verhoging van 60 naar 35 cm beneden maaiveld 200 Euro per hectare)
- Systeminnovaties aan de orde (o.a. 'natuurboeren')

## **11. Strategieën voor melkveehouders**

- Schaalvergroting
- Verdieping (meer toegevoegde waarde per product, o.a. streekproducten)
- Verbreding (natuur- en landschapsbeheer, recreatie en recreatieve toegankelijkheid)
- Mogelijkheden verschillen per plaats van het bedrijf in het gebied
- Combinaties mogelijk per bedrijf

## **12. Vormen van landbouw naar de toekomst toe**

- (Wereld-)marktlandbouw zonder subsidies
- Stads- of landschapslandbouw (nadruk op groene en blauwe diensten)
- Natuurlandbouw
- Grootschaligheid (nog) geen optie in Veenweiden
- Stimulansen nodig voor (systeem-)innovaties, groen/blauwe diensten, natuur/milieu, bedrijfsovername
- Specifieke doelgroepen voor beleid: vernieuwers, plattelandsondernemers, starters



### **13. Naar nieuwe vormen van samenwerking**

- Grond wel/niet in eigendom (erfpacht, grondbank)
- Samenwerking tussen ondernemers
- Samenwerking tussen ketenpartijen (streekproducten)
- Zorglandbouw
- Gebiedscontracten (bijvoorbeeld rond waterlandbouw)
- Gebiedsfondsen (financiële bijdrage burgers aan natuur -en landschapsonderhoud door boeren)

### **14. Toekomst in systeeminnovaties**

- Op gebiedsniveau (bijvoorbeeld gebiedscontracten)
- Op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld 'natuurboeren')
- Op het niveau van samenwerking tussen ondernemers (bijvoorbeeld in de vorm van een omgevingsbedrijf)
- Met alle partijen gezamenlijk aan de slag!

### **15. Kennisleemten**

- Ontwikkeling van grond- en quotumprijzen en de gevolgen daarvan per gebied
- Bedrijfsstrategieën van individuele boeren
- Specifieke gegevens over verbreding en kansen daarvan
- Relatie tussen peilstrategieën en bedrijfsstrategieën van ondernemers
- Energiegewassen