

Landelijk gebied

Kernpunten

- **daling landbouwinkomens en natuuraankopen drukken grondprijs**
- **taakstelling agrarisch en particulier natuurbeheer verhoogd**
- **particuliere boseigenaar kiest vooral voor basisbeheer**
- **nog veel vraagpunten rondom 'groene diensten'**
- **waterberging en landbouw zijn moeilijk te combineren**
- **hoeveelheid en versnippering beleid landelijk gebied ondermijnen effectiviteit**
- **reconstructie concentratiegebieden vertraagd door financiële problemen**

5.1 Gebruik en beheer van de ruimte

Nederland bestaat uit 3,4 mln. ha land en 0,8 mln. ha water. Ongeveer 69% van het land is in agrarisch gebruik, 17% in 'groen' gebruik (bos, natuur en recreatie) en 14% in 'rood' gebruik (woon- en werkgebied, infrastructuur en overige gronden). Tussen 1996 en 2000 - een periode van sterke economische groei - daalde de agrarische oppervlakte met gemiddeld 8.600 ha per jaar, tegen 4.400 ha in de periode 1979-1996. Het grootste deel van deze vrijkomende landbouwgrond (60 à 70%) is aangewend voor 'rode' doeleinden (CBS-Bodemstatistiek).

5.1.1 *Veranderend ruimtegebruik?*

In het ruimtegebruik en het eigendom van de grond op het Nederlandse platteland is de afgelopen vijftig jaar weinig veranderd. De landbouw was en is nog steeds de belangrijkste ruimtegebruiker op het platteland (Haartsen, 2002). Wel is de betekenis van het platteland voor de samenleving veranderd. Zo is het platteland niet enkel meer het gebied waar voedsel wordt geproduceerd, maar ook een gebied waar wordt gerecreëerd en waar ruim en groen kan worden gewoond. Dit heeft ook geleid tot meer aandacht voor de landbouw als beheerder van het landschap, hoewel de primaire rol nog altijd die van voedselproducent is.

Functieverandering van grond is één van de indicatoren voor 'het meten' van de omslag van 'agrarisch productiegebied' naar een 'multifunctioneel' platteland. In gebieden waar grond de agrarische functie behoudt kan ook door functieverandering van de agrarische bebouwing sprake zijn van een veranderend platteland.

Effecten nieuwe bedrijfsactiviteiten

In de periode 1979-1999 zijn ruim 28.000 agrarische bedrijfsgebouwen hun agrarische functie kwijtgeraakt. Van de vrijgekomen agrarische bebouwing in de periode 1992-1999 is circa 14% in gebruik voor niet-agrarische activiteiten. In bijna de helft van de gevallen zijn die gestart door de voormalige boer of zijn opvolger die zo in staat zijn wonen en werken te blijven combineren op

dezelfde plek (Van der Vaart, 1999; Daalhuizen et al., 2002). De 'nieuwkomers' vestigen zich in een vrijgekomen boerderij op basis van harde locatiefactoren (zoals vloeroppervlak en prijs) en zachte locatiefactoren (zoals rust en een groene omgeving).

Een gevaar van nieuwe bedrijfsactiviteiten kan uitgroei zijn buiten de oorspronkelijke bebouwing en een toename van verkeer, waardoor rurale kwaliteiten (rust, ruimte en groen) aangetast kunnen worden (tabel 5.1). Of dit gevaar reëel is hangt af van het type nieuwe activiteit en de verdwijnende agrarische activiteit; immers, ook agrarische activiteiten kunnen leiden tot aantasting van rurale kwaliteiten en tot tal van vervoersbewegingen. Een voordeel van nieuwe bedrijfsactiviteiten is de toename van inkomen en werkgelegenheid op het platteland, zij het op bescheiden schaal. Zo boden bedrijven die binnen Friesland in 2000 zijn verhuisd naar een boerderij aan gemiddeld 3,7 personen werk, dat is iets meer dan de gemiddelde arbeidsbezetting op landbouwbedrijven (Duintop Advies, 2002).

Tabel 5.1

Effecten van nieuwe bedrijfsactiviteiten in vrijgekomen agrarische bebouwing

Effecten	Positief	Negatief
Sociaal	Agrariërs kunnen blijven wonen.	Sluipende verstedelijking door uitgroei van nieuwe activiteiten.
Economisch	Nieuwe economische vitaliteit, groei in werkgelegenheid.	Overgebleven agrarische bedrijven dreigen 'op slot' te gaan.
Ruimtelijk	Behoud van de boerderij als agrarisch erfgoed.	Verbouwingen die niet passen in het landschap.

Bron: Daalhuizen et al. (2002).

Jaar van de boerderij

Een deel van de nieuwe activiteiten op het platteland vindt plaats in historische boerderijen. Herbesteding van deze categorie boerderijen biedt een goed alternatief voor het behoud, omdat een historische boerderij zich vaak niet leent voor een moderne agrarische bedrijfsvoering. Volgens de Stichting 2003 Jaar van de Boerderij zijn er van de bijna 192.000 boerderijen die ons land rond 1940 telde momenteel nog zo'n 91.000 over. Daarvan is bijna 60% niet meer in agrarisch gebruik (SHBO, 2001).

5.1.2 Grondmarkt

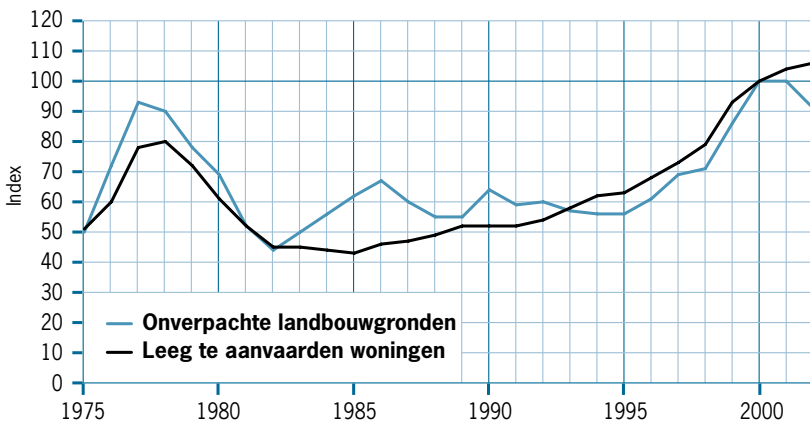
Agrarische grondprijs met 5% gedaald

De grondprijs in het agrarisch segment van de grondmarkt is in 2002 ten opzichte van 2001 met 5% gedaald tot 35.400 euro per hectare. Na een explosieve stijging van de agrarische grondprijs in de jaren negentig, tekende zich met de zeer bescheiden stijging van de grondprijs in 2001 een trendbreuk af (DLG, 2002). Ook is een einde gekomen aan de even explosieve prijsstijging van

stedelijk onroerend goed (kantoren, bedrijfsgebouwen, woningen) en zijn recent de huizenprijzen gedaald. Dat alles onder invloed van een sterk gedaald consumentenvertrouwen en een opdoemende recessie, die zich als eerste manifesteerde in de ICT-sector.

De agrarische grondprijs wordt bepaald door de verwachte opbrengstwaarde in de landbouw en de waarde bij aanwending van de grond voor andere doeleinden. De invloed van bestemmingswijzigingen op de grondprijs kan zich over een groter gebied verspreiden door binnenlandse hervestiging van uitgekochte landbouwbedrijven. Vooral de vraag naar grond voor stedelijke functies, met name voor wonen, is bepalend voor de ontwikkeling van de agrarische grondprijs. Het gevolg is dat de prijzen van woningen en van landbouwgronden min of meer gelijktijdig stijgen of dalen (figuur 5.1). De forse afwijking midden jaren tachtig is veroorzaakt door een extra vraag naar grond als reactie op de mestwetgeving.

Figuur 5.1 **Ontwikkeling reële prijs (2000=100) woningen en landbouwgronden, 1975-2002**



Bron: NVM/CBS.

Afname inkomens en beperking natuuraankopen drukken grondprijs

Ook de forse daling van het landbouwincome (zie par 7.6) en de sterke vermindering van grondaankopen voor natuur zorgen ongetwijfeld voor een neerwaartse druk op de agrarische grondprijs. Dat de agrarische grondprijs iets eerder is gedaald dan de woningprijs (figuur 5.1) mag waarschijnlijk hieraan worden toegeschreven. Het is de wens van het eerste kabinet Balkenende om agrariërs en andere particuliere eigenaren een versterkte rol te geven in het natuurbeheer, mede ingegeven door de economische tegenwind. Vanaf 2003 zal jaarlijks circa 2.500 ha worden aangekocht tegen nu circa 5.000 ha (LNV, 2002b).

5.1.3 Beheer van natuur en bos

In 1996 besloeg het areaal bos en natuur in Nederland circa 480.000 ha (CBS-Bodemstatistiek). De terreinen zijn in bezit van (semi)overheden, zoals Staatsbosbeheer en gemeenten, verenigingen (Natuurmonumenten), stichtingen (provinciale landschappen) en particulieren (tabel 5.2). Daarnaast combineren naar schatting 11.000 landbouwbedrijven op een oppervlakte van ongeveer 90.000 ha agrarische productie met natuurbeheer.

Vooralsnog is voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) ingezet op minder grondaankoop - en daarmee minder beheer door terreinbeherende organisaties - en meer op beheer door agrariërs en andere particuliere grondeigenaren. Geschat wordt dat op circa een kwart van de gronden die niet meer aangekocht worden, het beheer kan plaatsvinden met behoud van de agrarische functie. Voor het overige areaal zou dan de functie veranderen in natuur, wat een aanzienlijke verhoging betekent van de huidige taakstelling van 19.200 ha natuurontwikkeling door particulieren.

Tabel 5.2 **Omvang bezit (ha) van terreinbeheerders**

Terreinbeheerder	
Staatsbosbeheer	201.300
Natuurmonumenten	84.300
Provinciale landschappen	87.600
Defensie	17.500
Gemeenten	45.000
Particuliere bos- en landgoedeigenaren	124.000
Bron: RIVM (2001).	

Agrarisch natuurbeheer

In 2000 was circa tweederde van de huidige overheidsdoelstelling van 135.000 ha agrarisch natuurbeheer bereikt. Het agrarisch natuurbeheer wordt door het rijk ondersteund met de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (29% van het areaal), de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (54%) en met ganzengedooftovereenkomsten uit het Faunafonds (17%). Het is de bedoeling dat eind 2005 alle rijksovereenkomsten zijn overgegaan naar de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer van het Programma Beheer (RIVM, 2002).

De bijdrage van natuur- en landschapsbeheer aan het inkomen zal naar verwachting beperkt blijven, omdat deze activiteiten arbeidsextensief zijn en dus per ha niet veel inkomen kunnen opleveren.

De bereidheid van boeren om het beheer in de toekomst voort te zetten hangt af van de ontwikkelingen in het landbouwproductiesysteem en het landbouwbeleid. Het is de vraag of voedsel produceren tegen wereldmarktprijzen op termijn goed te combineren is met de zorg voor natuur en

landschap door boeren. Als in de toekomst 'groen' geen bijproduct meer is van 'voedsel', zouden twee soorten boeren nodig zijn: productie- en landschapsboeren. De volgende vraag is dan welke en hoeveel boeren als landschaps- of natuurboer door zouden willen. Andere aspecten die een rol spelen bij de perspectieven voor agrarisch natuurbeheer zijn de kosteneffectiviteit en de kwaliteit van het geleverde product (Anoniem, 2002). Over de ecologische resultaten van agrarisch natuurbeheer bestaat veel discussie, mede doordat geen systematische monitoring plaatsvindt. Agrarisch natuurbeheer heeft bijvoorbeeld een positief effect op het broedsucces van weidevogels, maar dat is niet voldoende om de achteruitgang van soorten, zoals de grutto, te stoppen (RIVM, 2002).

Particulier bosbeheer

Het particuliere bosbouwbedrijf heeft het jaar 2001 afgesloten met ongeveer hetzelfde bedrijfsresultaat als in 2000. De opbrengsten dekten driekwart van de kosten. Zowel de opbrengsten als de kosten zijn vrij sterk gedaald. Zo zijn veel minder gesubsidieerde werkzaamheden uitgevoerd op basis van de Regeling effectgerichte maatregelen en is de houtopbrengst met 42 euro per ha nog nooit zo laag geweest. Het inkomen uit bosbedrijf - de beloning voor de eigenaar voor risico, management, arbeid en eigen vermogen - was op het gemiddelde particuliere bosbedrijf in 2001 negatief.

Uit private activiteiten – zoals verkoop van hout, verhuur van jachtrechten en recreatieve diensten – behaalde de particuliere boscijenaar in 2001 een gemiddelde opbrengst van 77 euro per ha. Voor de diensten met een publiek karakter - waaronder de instandhouding van natuur en openstelling van het bos - ontving hij 88 euro per ha (tabel 5.3) ofwel ruim de helft van de totale opbrengsten uit het bos. In het afgelopen decennium is het aandeel van de opbrengsten uit publieke diensten op de totale opbrengsten vrij sterk gestegen (figuur 5.2).

De particuliere boscijenaar heeft een duidelijke voorkeur voor het basispakket bos binnen de Subsidieregeling natuurbeheer van het Programma Beheer. Op ruim 70% van het areaal waarvoor een

Tabel 5.3

Bedrijfsresultaten (euro per ha bos) particuliere bosbedrijven, 1999-2001

	1999	2000	2001
Opbrengsten, totaal	178	191	164
Hout	51	45	42
Publieke diensten	91	111	88
Overig	37	35	35
Kosten, totaal a)	225	251	220
Lonen	77	82	80
Werk door derden	86	106	77
Verzekeringen/heffingen	29	29	31
Overig	34	35	32
Opbrengsten-kostenverhouding (%)	79	76	75
Inkomen uit bosbedrijf	-8	-21	-19

a) Exclusief rentekosten voor het in grond en opstanden geïnvesteerde vermogen.

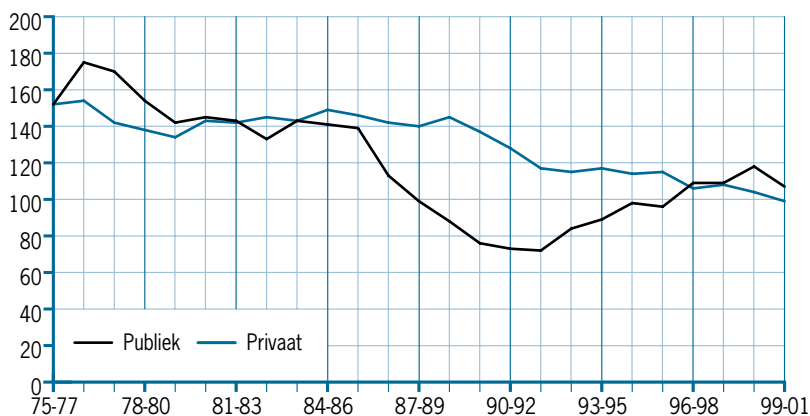
Bron: Informatienet.

subsidie is toegekend, is dit pakket van toepassing, op een kwart van het areaal het pluspakket bos met verhoogde natuurwaarde (Berger et al., 2003). Hoe meer het huidige bos lijkt op het pakket bos met verhoogde natuurwaarde, des te eerder zal een boseigenaar dit pakket waarschijnlijk kiezen. Andersom zal een eigenaar waarschijnlijk eerder de voorkeur geven aan het basispakket bos, om het risico te verminderen van het geheel of gedeeltelijk kwijtraken van de subsidie als niet aan de voorwaarden wordt voldaan.

5.1.4 Groene diensten

Groene diensten zijn in het tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) omschreven als activiteiten of beheersmaatregelen gericht op realisering van verdergaande maatschappelijke wensen, waarvoor de ondernemer beloofd moet worden. Voorbeelden zijn natuur-, landschaps- en waterbeheer, en het vergroten van de toegankelijkheid van het landelijk gebied (LNV, 2002c). De ontwikkeling van groene diensten is één van de speerpunten in het SGR. Grondeigenaren, waaronder agrariërs, kunnen groene diensten aanbieden. Om het concept groene diensten praktijkrijp te maken, moet een aantal vraagstukken worden opgelost, zoals het duidelijk afbakenen van de diensten, de organisatie van vraag en aanbod, de wijze van belonen en de inpassing in EU-kaders.

Figuur 5.2 Reële opbrengsten (euro per ha bos) van diensten van particuliere bosbedrijven groter dan 50 ha



Bron: Informatienet.

Groene diensten hebben veelal het karakter van collectieve goederen. Dit wil zeggen dat de diensten voor iedereen beschikbaar zijn en het doorberekenen van de kosten van de diensten naar de individuele gebruiker moeilijk is. De markt faalt als mechanisme om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, dus de overheid heeft een grote rol. Voor de legitimiteit van de inzet van publieke middelen is het belangrijk de geleverde collectieve goederen helder te benoemen (SER, 2002; EZ, 2002). Daarmee kan ook voorkomen worden dat (verkapte) subsidies worden gegeven in plaats van geleverde diensten beloofd.

Vraag moet uitgangspunt zijn

Voor groene diensten zal alleen door de overheid, bedrijven of particulieren betaald worden als de behoefte vaststaat. De overheid zal namens de samenleving de grootste vrager van groene diensten zijn, gegeven het reeds genoemde collectieve karakter.

In de huidige discussies over groene diensten is de vraag nog niet het uitgangspunt omdat het ontbreekt aan een concrete, bruikbare formulering daarvan en een goed mechanisme om vraag, aanbod en financiering aan elkaar te koppelen (RLG, 2002; Stichting Natuur en Milieu, 2002). Een beurs zou hierin uitkomst kunnen bieden.

Intermediairs of makelaars zorgen dan voor de koppeling van vraag en aanbod. Zij werken onafhankelijk of in opdracht van belangrijke vragers (bijvoorbeeld provincies) en aanbieders (bijvoorbeeld natuurverenigingen). De uiteindelijke maatschappelijke kosten zijn afhankelijk van de omvang van de vraag, de gevraagde prijs en de transactiekosten (RLG, 2002). Andere mogelijke sturings- en financieringsvormen voor groene diensten zijn natuurcompensatie, omgevingschap (met bevoegdheid voor belastingheffing), vestigen erfdiensbaarheden, regionale fondsvorming, vermarkten streekproducten, verhandelbare ontwikkelingsrechten en overheidssubsidies (Stichting Natuur en Milieu, 2002).

Wijze van belonen

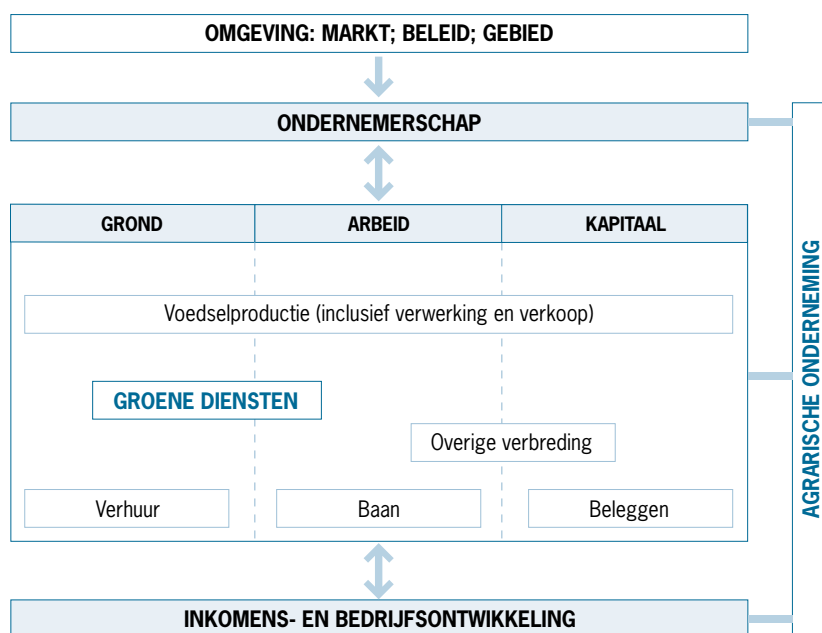
Voor de betaling van groene diensten zijn verschillende grondslagen denkbaar. Terwan et al. (2003) onderscheidt drie groepen beloningssystemen, gebaseerd op *productiekosten*, zoals vergoeden van productie- of inkomensderving, vergoeden van grondwaardedaling en betaling van (genormeerde) uitvoeringskosten; op *baten*, zoals resultaatbeloning en betaling op basis van economische betekenis; op *marktwerking* zoals tenders, betaling op basis van producentenanimus of beursprijzen.

De beloning van agrariërs voor groene diensten is veelal gebaseerd op de Europese plattelandsoverordening en gebonden aan EU-kaders. Zo moet de beloning van groene diensten gebaseerd zijn op de optredende inkomstenderving uit de primaire productie en de eventuele extra kosten die een boer moet maken als gevolg van de levering van de groene dienst. Op dit totale bedrag mag vervolgens een bonus van 20% gegeven worden. Dit om oneigenlijke subsidies te voorkomen. Door de koppeling van de beloning van groene diensten aan de inkomstenderving, is in feite geen sprake van een 'aparte dienst'. Om andere beloningsgrondslagen voor groene diensten te kunnen gebruiken, pleiten verschillende partijen voor een zelfstandige, 'ontkoppelde' beloningsbasis voor groene diensten. Dit is pas mogelijk als ook de EU-kaders daarvoor ruimte geven.

5.1.5 Groene diensten en de agrarische onderneming

Het inspelen op groene diensten betekent voor een agrarische onderneming vooral de inzet van de productiefactor grond en in veel mindere mate van arbeid en kapitaal (figuur 5.3). Binnen de bestaande bedrijfsopzet is er een grens aan het aantal ha grond dat voor groene diensten ingezet kan worden. Gevoegd bij het arbeidsextensieve karakter van groene diensten, zullen de inkomsten uit deze vorm van verbreding naar verwachting beperkt blijven. De graasdierhouderij heeft de beste mogelijkheden voor het aanbieden van groene diensten.

Figuur 5.3 Groene diensten binnen de agrarische onderneming



Bron: LEI.

Groene diensten zijn in hoofdzaak publieke diensten. Daarnaast zijn er verbredingsactiviteiten met een privaat karakter, zoals agrotourisme, zorg en educatie. Deze activiteiten vergen vooral de inzet van arbeid en kapitaal. Voor een individueel bedrijf bieden ze meer inkomenspotenties dan het aanbieden van publieke groene diensten, maar ze vergen wel meer investeringen.

Betekenis voor landbouwinkomen gering

De agrarische sector is nu vooral actief in het natuur- en landschapsbeheer. Andere vormen van groene diensten, zoals waterbeheer, komen nog maar weinig voor. De bijdrage aan het inkomen uit groene diensten is momenteel op het gemiddelde agrarisch bedrijf te verwaarlozen (naar schatting niet meer dan 1%). Het inkomen door inzet van productiefactoren buiten het bedrijf is wel van wezenlijke betekenis, vooral de inkomsten uit arbeid buitenshuis zijn toegenomen. Op het gemiddelde grondgebonden landbouwbedrijf nam het aandeel van dit inkomen op het totale inkomen toe van een kwart in de eerste helft van de jaren negentig tot ruim 30% in de tweede helft. Bij alle verbredingsactiviteiten zal voor een gezonde ontwikkeling van die activiteiten de vraag voorop moeten staan. Als de agrarische ondernemers in die vraag voldoende inkomensmogelijkheden zien, zullen zij daarop inspringen, zoals de ontwikkelingen in het agrarisch natuurbeheer en het agrotourisme aangeven.

5.1.6 Waterberging als groene dienst

De combinatie landbouw en waterberging kan worden gezien als een 'blauwe dienst' of algemener als een groene dienst. Van Bommel et al. (2002) definiëren blauwe diensten als 'aan de waterbeheerstaak gerelateerde, op zakelijke grondslag voor anderen verrichte activiteiten'.

Sinds de hoogwaterstanden van 1993 en 1995 is er meer aandacht voor waterberging als mogelijke oplossing voor wateroverlast. De schade bij overstromingen kan enorm zijn. Alhoewel 76% van het getroffen gebied in agrarisch gebruik is, treedt 0,5% van de schade op in deze sector (zie tabel 5.4). In de periode tot 2050 zou voor waterberging 490.000 ha nodig zijn volgens de Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001). Bij de keuze van maatregelen wordt het principe van 'vasthouden-bergen-afvoeren' als uitgangspunt genomen (Commissie WB21, 2000). Water wordt in perioden van wateroverlast niet (meer) zo snel mogelijk afgevoerd, maar eerst vastgehouden.

Tabel 5.4

Potentiële materiële schade (mln. euro) bij extreme overstroming in Rijntrajecten

Rijntraject	Totaal	Bebouwing	Industrie/verkeer	Landbouw
Hoogrijn	39	33	5	1
Bovenrijn	11.978	8.225	3.672	82
Middenrijn	1.687	1.336	350	1
Nederrijn	20.333	16.459	3.789	86
Rijndelta	130.886	111.012	19.244	611
Totaal	164.903	137.064	27.059	780

Bron: ICBR (2001).

Als vasthouden niet mogelijk is, wordt het water tijdelijk geborgen. Pas als bergen niet mogelijk is, wordt het water afgevoerd.

Waterschappen kunnen om de veiligheid van ingezetenen te waarborgen vragen om meer bergingscapaciteit. Alle grondgebonden agrarische bedrijven kunnen in principe op die vraag inspelen, waarbij de melkvee- en vleesveebedrijven de meeste mogelijkheden hebben omdat grasland beter bestand is tegen extra water dan akkerbouwgewassen (Van Bommel et al., 2002). De vrager zal echter de prijs van een blauwe dienst altijd afzetten tegen de prijs van alternatieven (opkopen van grond, verhogen afvoercapaciteit). Vanwege de vrijheid die zowel aanbieders als vragers hebben om een overeenkomst aan te gaan, zal een reële vergoeding tot stand komen die ligt tussen de schadeloosstelling (reserveringsprijs van de aanbieder) en de baten voor de vrager (Van Bommel et al., 2002). In de praktijk blijkt dat een agrariër of andere grondgebruiker reeds in de plan- of studiefase wordt geconfronteerd met waardedalingen van gronden doordat een kopersstaking plaatsvindt. LTO-Nederland pleit voor vergoeding van deze vaak tijdelijke waardedalingen als deze tot een concreet probleem op een bedrijf leiden (LTO Nederland, 2003).

In een studie voor Noord-Holland is geconcludeerd dat in dit gebied de huidige inrichting van het landelijke gebied en de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven niet zijn aangepast voor de combinatie waterberging en landbouw. De grootste knelpunten voor waterberging komen voor bij het meest intensieve grondgebruik, zoals bloembollenteelt en akkerbouw. Binnen geringe marges kunnen voorraadberging en piekberging in bedrijven worden ingepast. Te veel water leidt echter, zeker bij plantaardige teelten al snel tot aanzienlijke schades. Daarom zijn innovaties in de bedrijfsvoering en aanpassingen in de inrichting van het landelijk gebied nodig om optimale combinaties van waterberging en landbouw mogelijk te maken (Hoekstra et al., 2002).

5.2 **Beleid landelijk gebied**

5.2.1 Stellingnamebrief nationaal ruimtelijk beleid

Zomer 2002 heeft het eerste kabinet Balkenende de Stellingnamebrief nationaal ruimtelijk beleid uitgebracht (Ministerraad, 2002). In deze Stellingnamebrief wordt afstand genomen van een aantal kernpunten uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte. Zo is het de bedoeling een groter deel van het ruimtelijke orderingsbeleid over te laten aan provincies en gemeenten. Ook krijgen gemeenten en private partijen – door het loslaten van het principe van de zogenaamde rode contouren in delen van het landelijk gebied - meer ruimte om in het landelijk gebied te bouwen. In de Stellingnamebrief wordt de landbouw een belangrijke rol toegedicht als economisch en landschappelijk drager van het landelijk gebied. Zo zou de rol van de grondgebonden landbouw als beheerder van het landelijk gebied versterkt moeten worden. In de zandgebieden blijft reconstructie van de intensieve veehouderij en de extensivering van de grondgebonden veehouderij een belangrijke doelstelling. De financiële middelen zijn echter beperkt.

De oplossing wordt gezocht in temporiseren en cofinanciering door andere overheden en marktpartijen. Het ruimtelijk herstructureringsbeleid voor de bollenteelt wordt geschrapt. Dit geldt ook

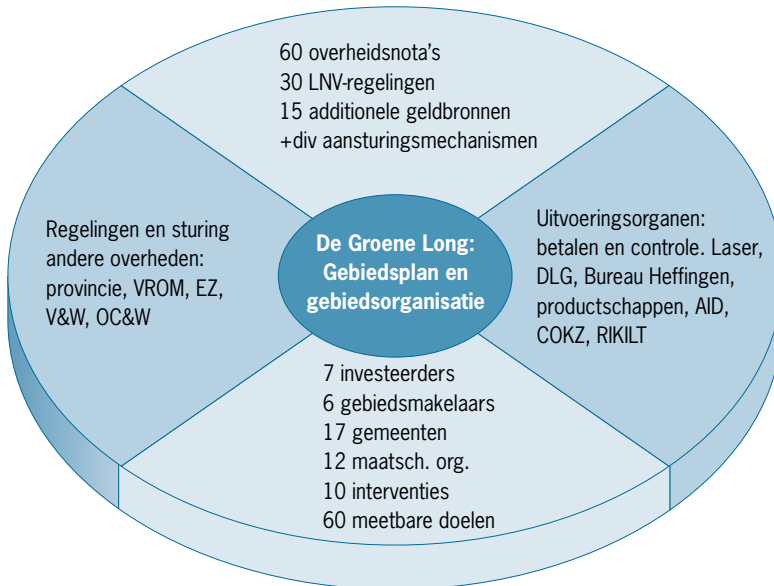
voor de Veenkoloniën, met uitzondering van enkele beperkte stimuleringsprojecten. Voor het Westland stelt het kabinet wel middelen beschikbaar voor de herstructurering van de glastuinbouw, maar niet voor de landschappelijke inpassing. Het is onduidelijk of deze voornemens stand houden onder het tweede kabinet Balkenende.

5.2.2 Effectiviteit beleid

Het landelijk gebied van Nederland heeft volgens Selnes (2003) te kampen met een grote hoeveelheid beleid in de vorm van bijvoorbeeld initiatieven, beleids- en gebiedscategorieën, regels en subsidieregelingen. Verder is het beleid van de verschillende ministeries, maar soms ook binnen één ministerie, onvoldoende afgestemd. Ook de afstemming tussen beleidsambities en financiële middelen is voor verbetering vatbaar. De drang vanuit de politiek om het beleid te vernieuwen leidt tot meer beleid en staat op gespannen voet met de behoefte van beleidsuitvoerders aan continuïteit. Daarnaast hebben de beleidsmakers en bestuurders onvoldoende begrip voor elkaar. Deze problemen leiden tot grote procedurele en administratieve lasten en ondermijnen de doeltreffendheid en de legitimiteit van het beleid (Selnes, 2003). Een en ander kan worden geïllustreerd met de casus 'De Groene Long'.

Figuur 5.4

Schets Noord-Holland Midden: de Groene Long als draaischijf



Casus 'De Groene Long' (Noord-Hollands Midden)

Bij het opstellen van het gebiedsprogramma voor Noord-Hollands Midden - de Groene Long - in 2000 zijn 60 nota's geteld met overheidsbeleid voor dit gebied van 47.000 ha. Daarin zijn onder meer de volgende gebiedsaanduidingen opgenomen: Nationaal Landschap, Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS), Vogelrichtlijngebieden, robuuste verbindingzones, bufferzones, glastuinbouwgebieden, landbouwkerngebieden, Belvederegebieden, beschermde dorps- en stadsgezichten, landinrichtingsgebieden en strategische groenprojecten. Het groen in het gebied is verdeeld over Stedelijk Natuurlijk Groen, Landelijk Natuurlijk Groen en Groots Natuurlijk. Dan is er nog een aandachtsgebied Groen in en om de stad (GIOS) dat tot 10 km buiten de stad geldt en waarvan de coördinatie in handen ligt van de gemeente Amsterdam. In die zone valt ook Waterland, dat op zijn beurt onder het gebiedsprogramma valt waarover de provincie Noord-Holland de regie voert. Verder moet de provincie het provinciaal plattelandsontwikkelingsprogramma uitwerken voor het gebied, de gemeenten moeten de plannen inpassen in de bestemmingsplannen (figuur 5.4).

Door deze waslijst aan indelingen is het bijna onmogelijk een samenhangend gebiedsplan te maken, mede omdat elke indeling zijn eigen eisen en procedures kent. Een andere oorzaak is dat de indelingen niet altijd op elkaar aansluiten of elkaar zelfs overlappen, zoals in de Wijde Wormer met de aanduidingen PEHS en Landbouwkerngebied. Ondanks de veelheid aan beleid lijkt er ook een gebrek aan beleid te zijn op het vlak van inpassing van verstedelijking en waterbeheer.

5.3 Inrichting

5.3.1 Landinrichting

De totale oppervlakte van gebieden in Nederland waar landinrichting wordt uitgevoerd is gestegen tot 804.000 ha in 2002 (DLG, 2003). De oppervlakte in voorbereiding is gedaald van 403.000 ha in 2001 tot 359.000 ha in 2002 (Centrale Landinrichtingscommissie, 2002). De investeringen zijn met uitzondering van 2000 in de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven, terwijl de uitgaven voor de aankoop van grond flink stegen (tabel 5.5). Naar verwachting zullen deze uitgaven vanaf het vierde kwartaal van 2002 tot minstens eind 2003 scherp dalen vanwege de aangekondigde bezuinigingen. Voor 2002 worden geen verdere aankopen van grond voor natuur gedaan. Op de begroting van 2003 moet ongeveer 40% bezuinigd worden (LNV, 2002b en 2002d). Alleen aankopen op basis van al aangegane verplichtingen of met hoge prioriteit kunnen nog plaatsvinden. Gezien de economische situatie en de verandering in het politieke klimaat lijkt het waarschijnlijk dat het budget voorlopig beperkt zal blijven. Grondaankopen voor natuur vormen een belangrijk deel van de aankopen door de Dienst Landelijk Gebied in het kader van landinrichting.

Vernieuwingen

De laatste jaren is er veel veranderd in de landinrichting. Zo is de doelstelling van een efficiëntere landbouwproductie verbreed naar meer aandacht voor natuur, landschap en economische activiteiten buiten de landbouw, een wijziging die officieel is vast gelegd in de Landinrichtingswet van 1985.

Tabel 5.5 Landinrichting en Strategische Groenprojecten (SGP)

	1997	1998	1999	2000	2001
Uitvoering landinrichting (1.000 ha)	692	683	731	746	770
Investerings landinrichting incl. SGP (mln. euro)	100	102	104	135	100
Uitgaven voor grondverwerving (mln. euro)	120	130	137	203	206

Bron: LNV (2002e).

Verder is sinds 1995 het initiatief verschoven van het rijk naar de provincies. Bovendien zijn landinrichtingsplannen sinds 1999 modulair opgebouwd: eerst wordt een raamplan gemaakt, waarop vervolgens aparte uitvoeringsmodules worden geënt. Het raamplan biedt de algemene visie met doelstellingen, afbakening van verantwoordelijkheden en een overzicht van te nemen maatregelen. Pas in de modules is sprake van formele comittingering. Hoewel de looptijd van een compleet landinrichtingsplan nog steeds lang blijft (gemiddeld 25 jaar), kunnen zo specifieke modules al op kortere termijn worden uitgevoerd (Dessing en Janssen, 2002). Om deze veranderingen in beleid en werkwijze formeel gestalte te geven, is al in de tijd van het kabinet Kok-II een voorstel voor een nieuwe Landinrichtingswet ingediend. De afhandeling daarvan is op de lange baan geschoven.

5.3.2 Reconstructie concentratiegebieden

Er is een begin gemaakt met de uitvoering van de Reconstructiewet Concentratiegebieden, die in april 2002 in werking trad. Deze wet, oorspronkelijk bedoeld om het risico van besmettelijke varkensziekten te verminderen door het creëren van varkensvrije zones, is nu een instrument voor de integrale herinrichting van gebieden met veel intensieve veehouderij in Oost- en Zuid-Nederland. In de reconstructieplannen worden de betrokken gebieden opgedeeld in drie zones. In de landbouwontwikkelingsgebieden krijgen boeren de mogelijkheid om het bedrijf uit te breiden. In verwevingsgebieden is bedrijfsuitbreiding alleen toegestaan als andere functies daar niet onder lijden. In extensiveringsgebieden, waar het accent ligt op natuur- en landschapswaarden en op een aantrekkelijke leefomgeving, mogen bestaande veehouderijbedrijven blijven maar niet uitbreiden.

De uitvoering vindt plaats via plannen voor deelgebieden die door de provincie worden opgesteld na overleg met belanghebbenden. In de zomer van 2002 zijn de 'bouwstenen' - dat zijn prioriteiten voortgekomen uit regionaal overleg - van de verschillende reconstructieplannen aangeleverd bij de reconstructiecommissies. Elke provincie pakt de zaak op haar eigen wijze aan. Limburg heeft een reconstructiecommissie voor Noord- en Midden-Limburg die gebiedsgerichte plannen voor zes districten opstelt. Noord-Brabant daarentegen heeft zeven reconstructiecommissies, waarvan de samenhang is vervat in het zogenaamde Koepelplan. Utrecht en Gelderland werken samen in de gebieden Utrecht-Oost en de Gelderse Vallei. Daarnaast zijn er in Gelderland nog reconstructiecommissies voor de Veluwe en de Achterhoek/Liemers, die minder direct vanuit het provinciale niveau worden aangestuurd dan in Brabant en Limburg. Overijssel heeft één commissie voor Twente en Salland.

6.2 Gewasbescherming

6.2.1 Verbruik

In 2001 bedroeg het verbruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen in de Nederlandse agrarische sector ongeveer 9,4 mln. kg actieve stof (tabel 6.1), ruim 17% minder dan in 2000. Onder meer het vrij droge weer in de zomer, waardoor schimmels minder kans krijgen, speelde hierbij een rol. Volgens de eerste schattingen is het verbruik in 2002 iets gestegen, vooral doordat het gebruik van grondontsmettingsmiddelen voor het eerst sinds lange tijd weer toenam. Tegen de achtergrond van de sterke daling in 2001, lijkt deze kleine stijging geen voorbode van een keer ten kwade.

De totale vermindering van het verbruik vanaf de referentieperiode 1984-1988 bedraagt inmiddels ongeveer 55%. De taakstelling voor het totale verbruik, zoals vastgelegd in het MeerjarenPlan Gewasbescherming (MJPG), is daarmee gerealiseerd, zij het niet geheel op tijd. Toch is voor drie van de vijf onderscheiden groepen middelen de doelstelling nog niet bereikt. Op teeltniveau is het chemicaliënverbruik sinds het midden van de jaren tachtig nog sterker verminderd dan op landelijk niveau, maar een deel van dit effect is ongedaan gemaakt door de uitbreiding van teelten waarin relatief veel middelen nodig zijn (bijvoorbeeld bloembollen, aardappelen en uien).

De daling van het verbruik ging niet gepaard met een vermindering van de totale uitgaven van de sector voor gewasbeschermingsmiddelen. In de periode 1985-1990 ging het om ongeveer 275 mln. euro per jaar, de laatste jaren om circa 300 mln. euro. Gegeven de opgetreden halvering van het verbruik, betekent dit dat de gemiddelde prijs van de middelen flink omhoog is gegaan. Dit ging gepaard met een substantiële kwaliteitsverbetering.

Tabel 6.1

Verbruik van gewasbeschermingsmiddelen in de land- en tuinbouw, 1984-2002

Categorie	Verbruik (mln. kg actieve stof)								Taakstelling
	1984-88	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002(r)	2000 ^{a)}
Grondontsmetting	10,25	2,39	1,57	1,18	1,47	1,40	0,99	1,25	3,28
Onkruidbestrijding	4,60	3,98	3,85	4,05	3,87	3,50	3,09	3,15	2,53
Schimmelbestrijding	4,45	4,49	4,94	5,81	5,20	4,93	3,95	3,90	2,85
Insectenbestrijding	0,69	0,55	0,49	0,46	0,41	0,29	0,27	0,22	0,44
Overige	1,31	1,20	1,16	1,18	1,05	1,26	1,12	1,13	0,86
Totaal	21,30	12,61	12,01	12,68	11,99	11,38	9,42	9,65	10,65

a) Bron: IKC-L

Bron: Nefyto/IKC-L/PD; raming 2002: Nefyto/LEI.