

De plattelandseconomie in Nederland

Een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid

Ida J. Terluin

Louis H.G. Slangen

Eveline S. van Leeuwen

Arie J. Oskam

Aris Gaaff

Projectcode 20261

April 2005

Rapport 4.05.04

LEI, Den Haag

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

- ☐ Wettelijke en dienstverlenende taken
- ☐ Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- ☐ Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- ☒ Ruimte en Economie
- ☐ Ketens
- ☐ Beleid
- ☐ Gamma, instituties, mens en beleving
- ☐ Modellen en Data

De plattelandseconomie in Nederland; Een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid

Terluin, I.J., L.H.G. Slangen, E.S. van Leeuwen, A.J. Oskam en A. Gaaff

Den Haag, LEI, 2005

Rapport 4.05.04; ISBN 90-5242-987-1; Prijs € 22,- (inclusief 6% BTW)

133 p., fig., tab., bijl.

In deze studie wordt een beeld geschetst van de plattelandseconomie in Nederland en wordt onderzocht hoe de plattelandseconomie kan worden versterkt. Er wordt met twee verschillende ruimtelijke afbakeningen van de plattelandseconomie gewerkt: COROP-gebieden en het landelijk gebied buiten de dorpen en steden. Het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap blijkt een belangrijk zorgpunt in de Nederlandse plattelandseconomie te zijn. Uit een voorlopige toetsing van een aantal beleidsinstrumenten, waarbij uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan institutionele aspecten, komt naar voren dat het Programma Beheer, Beheer door Staatsbosbeheer en Grondverwerving veelbelovende instrumenten lijken te zijn ter ondersteuning van de kwaliteit van het landschap.

In this study, an overview of the Dutch rural economy is given and it is explored by which means the Dutch rural economy can be strengthened. Two different spatial approaches of the rural economy are used: the first at NUTS 3 level, whereas the second one focuses on rural areas outside towns and villages. The maintenance of a sustainable quality of landscape appears to be a main concern of the Dutch rural economy. A provisional analysis of policy instruments with specific attention to institutional aspects reveals that the so-called 'Programma Beheer', 'Beheer door Staatsbosbeheer' and 'Grondverwerving' (instruments all directed at landscape management by farmers or nature organisations) are amongst the promising instruments for supporting landscape quality.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2005

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- ☒ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- ☐ niet toegestaan



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

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	15
1. Inleiding	21
2. Vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's in Nederland	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Indeling van COROP-regio's in Nederland	26
2.3 Sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's	29
2.4 De landbouwsector in de COROP-regio's	41
2.5 De industriesector in de COROP-regio's	47
2.6 De dienstensector in de COROP-regio's	49
2.7 Identificatie van economische problemen in de COROP-regio's	52
2.8 Verschillen sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's van de indicatoren voor plattelandsgemeenten?	55
2.9 Conclusies	59
3. Institutionele analyse van de lokale economie van het landelijk gebied	61
3.1 Inleiding	61
3.2 Het institutionele raamwerk vanuit theoretisch perspectief	63
3.2.1 Structuur-gedrag-resultaat in een institutioneel raamwerk	66
3.2.2 De technische ontwikkeling vanuit institutioneel perspectief	67
3.3 Institutioneel raamwerk voor de lokale economie van het landelijk gebied; een brede benadering	69
3.3.1 Sociale inbedding	69
3.3.2 Karakteristieken van de institutionele omgeving van het platteland	70
3.3.3 Kenmerkende governance structures in de lokale economie van het landelijk gebied	71
3.3.4 De resource allocatie	72
3.4 Sterk aan het platteland gebonden functies; gangbare activiteiten	72
3.4.1 Informele en formele regels bij landgebruik	72
3.4.2 Aard van de goederen en diensten en de institutionele arrangementen	76
4. Beleidsinstrumenten voor het behoud van een duurzame kwaliteit van het landschap in het landelijk gebied	80
	5

4.1	Inleiding	80
4.2	Methodiek voor het vergelijken van beleidsmaatregelen	81
4.2.1	Keuze van criteria	81
4.2.2	Duurzaamheidscriteria als alternatief voor werkgelegenheid, inkomen en leefbaarheid?	83
4.2.3	Keuze van het referentieniveau	85
4.2.4	Omschrijving en systematiek van de gebruikte criteria	86
4.2.5	Beleidsinstrumenten en het institutioneel framework	88
4.3	Selectie beleidsinstrumenten voor nadere analyse	90
4.4	Analyse van de geselecteerde beleidsinstrumenten	93
4.5	Discussie	99
5.	Knelpunten in het beleidsinstrumentarium voor het landelijk gebied	102
5.1	Inleiding	102
5.2	Effectiviteit	102
5.3	Efficiency	104
5.4	Acceptatie	104
5.5	Institutionele homogeniteit	104
5.6	Eigendomsrechten	108
5.7	Conclusies en aanbevelingen	109
6.	Besluit	111
	Literatuur	115
	Bijlagen	
1.	OESO-classificatie	122
2.	Tabellen	124

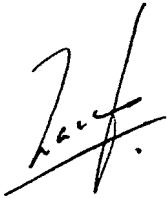
Woord vooraf

Het rapport dat voor u ligt doet verslag van een zoektocht van beleidsmedewerkers en onderzoekers naar de Nederlandse plattelandseconomie. De zoektocht was boeiend, ook al werden sommige trajecten als worsteling ervaren. Het woord 'plattelandseconomie' ligt dan misschien wel prettig in de mond, in de praktijk blijkt het lastig om er een concrete invulling aan te geven. In feite bestaat 'de plattelandseconomie' niet, maar hangt de operationalisering af van het probleem dat ter tafel ligt.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaf begin 2004 opdracht om een verkenning van de Nederlandse plattelandseconomie te maken. Op dat moment was net de *Agenda voor een Vitaal Platteland* verschenen, waarin het Nederlandse kabinet de doelen heeft vastgelegd die het op het Nederlandse platteland nastreeft. Het gaat daarbij onder meer om een concurrerende en duurzame agrarische sector, een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, aanwezigheid van basisvoorzieningen, een levendige sociale structuur, een sterke eigen identiteit, een gezond functionerend ecosysteem, een vitale natuur, een aantrekkelijk landschap en een duurzaam beheer en gebruik van water. Omdat de reikwijdte van deze doelen erg breed is, zou de verkenning van de Nederlandse plattelandseconomie ook een breed karakter moeten hebben, en zich vooral niet moeten beperken tot de agrarische sector. De verkenning moest zowel een beeld van de Nederlandse plattelandseconomie schetsen als aanbevelingen doen hoe de plattelandseconomie te versterken.

Een eerste uitdaging in dit project was het ruimtelijk afbakenen van de plattelandseconomie in Nederland. Gelet op het verzoek om een brede invulling, hebben we in eerste instantie een afbakening gemaakt op COROP-niveau. Op die manier kunnen we de plattelandseconomie beschouwen als een regionale economie met een landbouw-, industrie- en dienstensector. Vervolgens hebben we een vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de 40 COROP-regio's in Nederland uitgevoerd. Daaruit kwam naar voren dat er weinig reden tot bezorgdheid is over de ontwikkeling van werkgelegenheid en inkomen in de wat dunner bevolkte COROP-gebieden, maar dat het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap (i.e. agrarisch landschap, natuur, bos, water en monumentale gebouwen) wel een zorgpunt vormt. Deze constatering bracht ons ertoe om ons opnieuw te bezinnen over de gekozen ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie. Immers, landschap is vooral te vinden in het gebied buiten de bebouwde kom, ook wel aangeduid als landelijk gebied. Daarom hebben we in deze studie ook met een tweede ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie gewerkt: de ruimte buiten de steden en dorpen, die we 'lokale economie van het landelijk gebied' hebben genoemd. Bij het verkennen van mogelijkheden om de plattelandseconomie te versterken, is vooral in de richting van beleidsinstrumenten gezocht die vraag en aanbod van het collectieve goed landschap reguleren. Daarbij is uitdrukkelijk aandacht aan het institutionele kader gegeven. De focus op het landelijk gebied en op het landschap betekent een trechtering van de studie: door een 'ruimtelijke trechter' wordt de plattelandseconomie van het COROP-niveau vernauwd tot het landelijk gebied en door een 'economische trechter' wordt het aantal economische activiteiten beperkt tot vraag en aanbod van landschap.

Deze studie is uitgevoerd door onderzoekers van drie onderzoeksinstituten, te weten Ida Terluin (LEI, projectleider), Louis Slangen (WU), Eveline van Leeuwen (VU), Arie Oskam (WU) en Aris Gaaff (LEI). Gedurende het onderzoek is er nauw samengewerkt met een begeleidingscommissie bestaande uit Herman Wierenga (voorzitter, Directie Platteland, LNV), Eric Gerritsen (secretaris, Directie Platteland, LNV), Jasper Dalhuisen (Directie Natuur, LNV), Eric van Ditzhuijzen (Task Force Economie, LNV), Jacco Hakfoort (Directie Ruimtelijk Economisch Beleid, EZ), Theo Janssen (Directie Kennis i.o., LNV), Gerrit Meester (Directie Internationale Zaken, LNV), Barto Piersma (Directie Landbouw, LNV) en Herman Stolwijk (CPB). Gezamenlijk hebben de leden van de begeleidingscommissie en de onderzoekers een spannend leertraject afgelegd, waarin de term 'plattelandseconomie' met vallen en opstaan inhoud heeft gekregen. Dit rapport heeft een verkennend karakter en maakt duidelijk dat er in de Nederlandse plattelandseconomie nog veel werk aan de winkel is.



Prof.dr.ir. L.C Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Doel van deze studie

In deze studie doen we een poging om een antwoord te geven op de volgende twee vragen:

1. Hoe ziet de plattelandseconomie in Nederland eruit?
2. Hoe kan de plattelandseconomie in Nederland worden versterkt?

De betekenis van de term 'plattelandseconomie' ligt niet op voorhand vast: afhankelijk van het op te lossen probleem kan er voor een bepaalde omschrijving van de plattelandseconomie worden gekozen. In deze studie hebben we met twee verschillende ruimtelijke afbakeningen van de plattelandseconomie gewerkt. Om aan te sluiten bij de *Agenda voor een Vitaal Platteland* (MLNV, 2004a), waarin het platteland wordt gezien als een plaats om te leven, te werken en te genieten, is gekozen voor een brede aanpak en de plattelandseconomie te beschouwen als een functionele economie: een gebied dat functioneert als een economische eenheid en een landbouw-, een industrie- en een dienstensector heeft. Een functionele regio vormt meestal ook een arbeidsmarktgebied: de meeste mensen hebben zowel hun woonplaats als hun werkplaats in het betreffende gebied. Als ruimtelijke eenheid voor deze functionele regio's hebben we de COROP-gebieden gekozen. Naast deze brede definitie, hebben we ook met een andere ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie gewerkt, die aansluit bij de zorgen over het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap. Deze tweede ruimtelijke afbakening betreft de ruimte buiten de steden en dorpen, die we ook met de term 'landelijk gebied' aan kunnen duiden.

Vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's

Om een beeld van de plattelandseconomie in Nederland te schetsen, wordt gebruikgemaakt van een vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de 40 COROP-gebieden in Nederland. Op basis van de bevolkingsdichtheid zijn de COROP-gebieden in drie groepen van regio's ingedeeld: minder verstedelijkte regio's, verstedelijkte regio's en sterk verstedelijkte regio's. Voor elk van deze groepen is een verdere verdeling gemaakt in dynamische regio's, gemiddelde regio's en achterblijvende regio's op basis van de werkgelegenheidsgroei tussen 1996 en 2002.

Uit de analyse van sociaal-economische indicatoren in de minder verstedelijkte, de verstedelijkte en de sterk verstedelijkte COROP-regio's blijkt onder meer (tabel 1):

- de groei van de werkgelegenheid in de periode 1996-2002 was in alle drie groepen van COROP-regio's positief; de groei was het hoogst in de groep van de minder verstedelijkte regio's;
- in de jaren 1990-2002 lag de jaarlijkse bevolkingsgroei in de groep van de minder verstedelijkte regio's boven die in de sterk verstedelijkte regio's; ook in de achterblijvende regio's nam de bevolking toe;
- de economische groei in de minder verstedelijkte achterblijvende regio's van gemiddeld 1% per jaar in de periode 1996-2002 was lager dan die in de andere regio's;

Tabel 1 Enkele sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's

	Werkgelegen- heidsgroei, 1996-2002 (% p.j.)	Bevolkingsgroei, 1990-2002 (% p.j.)	Reële econo- mische groei, 1996-2002 (% p.j.)	Aandeel ouderen (>65) in de bevol- king, 2002 (%)	Netto partici- patie- graad, 2002 (%)	Werkloos- heid 2002 (%)	Besteed- baar inkomen per hoofd, 2000 (*1.000 euro)
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>							
Dynamisch	3,7	1,36	2,6	13	65	2,6	10
Midden	2,5	0,57	2,5	14	63	2,9	10
Achterblijvend	1,4	0,19	1,0	16	63	2,3	10
Totaal	2,7	0,79	2,2	14	64	2,6	10
<i>Verstedelijkte regio's</i>							
Dynamisch	3,0	0,53	2,4	13	65	1,9	10
Midden	2,5	0,66	2,6	14	67	2,3	11
Achterblijvend	1,9	0,69	3,4	13	66	2,0	11
Totaal	2,3	0,65	3,0	13	66	2,1	11
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>							
Dynamisch	3,3	0,82	3,1	15	66	2,3	12
Midden	2,4	0,59	3,0	13	66	2,5	12
Achterblijvend	1,2	0,13	2,0	14	69	1,5	12
Totaal	2,4	0,58	2,9	14	66	2,4	12
Nederland	2,4	0,66	2,8	14	66	2,3	11

- de leeftijdsopbouw is in de drie groepen van COROP-regio's vrijwel identiek, waaruit blijkt dat vergrijzing zich in alle groepen van regio's in dezelfde mate voordoet in de minder verstedelijkte regio's lag de werkloosheid in 2002 een fractie hoger dan in de twee andere groepen van regio's;
- het besteedbare inkomen per hoofd van de bevolking in de minder verstedelijkte regio's was in 2000 iets lager dan dat in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's; dit verschijnsel doet zich vrij algemeen voor in de OESO-landen.

Geen grote verschillen sociaal-economische ontwikkeling tussen COROP-gebieden

Al met al komt uit de analyse van de sociaal-economische indicatoren in de verschillende groepen van COROP-gebieden naar voren dat de sociaal-economische verschillen tussen de groepen van COROP-gebieden beperkt zijn en dat de indicatoren voor alle groepen dusdanige waarden hebben dat ze vooralsnog geen aanleiding geven tot grote bezorgdheid over de sociaal-economische ontwikkeling. Ook komt naar voren dat de daling van het aantal landbouwbedrijven niet leidt niet tot grote werkloosheid: voorzover arbeid uit de landbouwsector wordt gestoten, wordt die vrij gemakkelijk geabsorbeerd door de overige economische sectoren. Uit onze indeling van dynamische, gemiddelde en achterblijvende regio's blijkt wel dat sommige regio's beter scoren qua werkgelegenheidsgroei dan andere: de achterblijvende regio's vormen dan ook de potentiële zorgenkindjes.

Analyse plattelandsgemeenten wijst in dezelfde richting als die op COROP-niveau

Een bezwaar tegen een analyse op COROP-niveau is dat er voorbij wordt gegaan aan de sociaal-economische verschillen die er binnen een COROP-gebied kunnen bestaan. Om na te gaan of een analyse op een lager gebiedsniveau tot andere conclusies zou leiden dan een analyse op COROP-niveau, is naar een aantal plattelandsgemeenten gekeken. De sociaal-economische indicatoren van deze gemeenten bleken nauwelijks van het Nederlandse gemiddelde af te wijken; alleen was hun werkgelegenheidsgroei duidelijk lager. Door de relatief lage werkloosheid in de plattelandsgemeenten, een participatiegraad die op het Nederlandse gemiddelde ligt, en het pendelgedrag van Nederlanders, wordt het beeld bevestigd dat een deel van de inwoners van plattelandsgemeenten werkt in de grotere kernen in de stedelijke gemeenten.

Behoud kwaliteit landschap aangrijpingspunt voor versterking plattelandseconomie

In alle drie groepen van COROP-regio's is landbouw de grootste grondgebruiker. Daardoor bepaalt de landbouwsector in belangrijke mate hoe het Nederlandse landschap eruit ziet. In brede kringen leven al geruime tijd zorgen over het behoud van de kwaliteit van het landschap, die onlangs opnieuw door zowel de VROMRaad (2004) als de Raad voor het Landelijk Gebied (2004) naar voren zijn gebracht. Veranderingen in het landbouwproductiesysteem zoals schaalvergroting en intensivering hebben gevolgen voor de kwaliteit van het landschap. Daarnaast wordt de kwaliteit van het landschap ook beïnvloed door ruimteclaims vanuit andere functies en een grotere nadruk op het landschap als consumptieruimte. De constatering dat de problematiek van de Nederlandse plattelandseconomie niet zozeer op het vlak ligt van werkgelegenheid en inkomen, maar veel meer te maken heeft met de zorg voor het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap, heeft grote gevolgen voor de verdere invulling van ons onderzoek. Het bepaalt de richting waarin we moeten zoeken naar instrumenten om de plattelandseconomie te versterken, namelijk instrumenten die zich richten op de kwaliteit van het landschap. De term 'landschap' gebruiken we als verzamelbegrip: het staat voor agrarisch landschap, natuur, bos, water en monumentale gebouwen (kortom: landelijk erfgoed). Een belangrijke economische eigenschap van landschap is dat het een collectief goed vormt, waarvoor geen markt bestaat waarop een prijs tot stand komt. De regulering van vraag en aanbod van collectieve goederen en diensten vergt overheidsingrijpen. Omdat landschap vooral te vinden is in het gebied buiten de bebouwde kom, is bij het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag hoe de plattelandseconomie kan worden versterkt met een andere ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie gewerkt: de ruimte buiten steden en dorpen, ook aan te duiden als het landelijk gebied. Te denken valt daarbij aan een ruimtelijke afbakening van een gebied binnen een COROP-regio, waar zowel het Veenweidegebied als Gaasterland onder kan vallen.

Institutionele analyse van de economie van het landelijk gebied

De institutionele organisatie is het raamwerk waarbinnen het economisch proces zich manifesteert. Instituten zijn te verdelen in de institutionele omgeving (de informele en formele regels) en institutionele arrangementen (de sturing en coördinatie van het economisch proces). Informele regels verwijzen naar normen, gewoonten, gebruiken, tradities en gedragscodes van de (lokale) samenleving. De formele regels van de institutionele omge-

ving bestaan uit het overheidsingrijpen in de vorm van privaat- en publiekrecht, overheidsbeleid en -regulering. Een belangrijk onderdeel daarvan is de wetgeving die de eigendomsrechten definieert, beschermt, beperkt of zelfs afneemt. Institutionele arrangementen omvatten het gehele spectrum van coördinatiemechanismen, met markten aan het ene uiteinde, en centraal geleide organisaties aan het andere. Daartussen bevinden zich hybride vormen, zoals contracten, coöperaties, clubs, verenigingen, ketens, netwerken, enzovoort. De aard van de goederen en diensten, die de economie van het landelijk gebied produceert, varieert: naast marktbaar goederen worden ook niet-marktbare (of (quasi)-collectieve) goederen voortgebracht waaronder natuur en landschap. Bij niet-marktbare goederen kan marktfalen optreden vanwege non-exclusiviteit en non-rivaliteit. Marktfalen is een reden voor overheidsinterventie, die velerlei vormen kan aannemen. De meest omvattende manier is dat de overheid eigendom, besluitvorming, bekostiging, beheer, productie en exploitatie naar zichzelf toetrekt. Daarnaast kunnen deze goederen door private bedrijven worden aangeboden, waarbij de overheid op contractuele basis bijdraagt in de bekostiging. Verder kan ook worden gekozen voor samenwerking in een publiek-privaat project of aanbod door een 'club'.

Selectie en beoordeling beleidsinstrumenten voor het collectieve goed landschap

Met behulp van een 'expert judgement' wordt uit het omvangrijke beleidsinstrumentarium voor de plattelandseconomie - zoals vermeld in het Meerjaren Programma Vitaal Platteland (MJP) - een elftal beleidsinstrumenten, die bepaalde aspecten van de vraag en aanbod van landschap reguleren, gekozen voor een nadere analyse. Het gaat daarbij achtereenvolgens om de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), Kaderrichtlijn Water (KRW), de Nitraatrichtlijn, Programma Beheer: de onderdelen SN, SAN, en SN-functiewijziging, Beheer door Staatsbosbeheer (SBB), Grondverwerving, Belvédère, Reconstructiewet en Nationale Landschappen. Aan de hand van een beoordelingsschema proberen we inzicht te krijgen in de sterke en zwakke punten van de geselecteerde beleidsinstrumenten in hun bijdrage aan de duurzame kwaliteit van het landschap. In dat beoordelingsschema is aandacht voor zowel de doelstellingen van het instrument zoals de bijdrage aan werkgelegenheid, inkomen, een kwalitatief 'goede' leefomgeving vanuit sociaal-cultureel oogpunt en een kwalitatief 'goede' leefomgeving vanuit ecologisch oogpunt, als voor institutionele aspecten zoals acceptatie, institutionele homogeniteit en eigendomsrechten. Het invullen van het beoordelingsschema heeft de vorm van een 'quick scan', voornamelijk gebaseerd op intuïtie en empirische kennis.

Bevindingen quick scanbeoordeling beleidsinstrumenten

Het bepalen van een score op de criteria in het beoordelingsschema blijkt in een aantal gevallen een wat arbitrair karakter te hebben. Die gevallen vragen om een grondiger analyse dan een quick scan. Uit de beoordeling van de beleidsinstrumenten komt onder meer naar voren dat:

- het effect van de getoetste beleidsinstrumenten op werkgelegenheid en inkomen in het landelijk gebied is negatief of nihil voor de landbouwsector en soms licht positief in de niet-agrarische sectoren;
- het effect van de getoetste beleidsinstrumenten op de sociaal-culturele en ecologische leefbaarheid wordt vaak als positief en soms als nihil beoordeeld. Deels valt dit te

- verklaren uit het feit dat de instrumenten gericht zijn op de regulering van collectieve goederen, waarvan de waardering tot uiting komt in leefbaarheidsaspecten;
- een drietal beleidsinstrumenten wordt als efficiënt beoordeeld. Het gaat in al deze gevallen om instrumenten die uitgaan van bestaande ecologische waarden (VHR) of vrijwillige wijzigingen in de productiewijze (Programma Beheer SAN en Programma Beheer SN: functiewijziging);
 - de acceptatie van de verschillende onderdelen van het Programma Beheer, het Beheer door Staatsbosbeheer en Grondverwerving is over het algemeen positief; de acceptatie van de EU-richtlijnen en de Reconstructiewet valt daarentegen negatief uit: veel mensen worden in hun doen en laten beperkt door deze beleidsinstrumenten;
 - de institutionele homogeniteit van veel getoetste beleidsinstrumenten laat te wensen over. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de systematiek van de EU-richtlijnen slecht aansluit bij de formele Nederlandse regels, dat begrenzings van gebieden voortdurend wijzigen of door de betrokkenheid van zeer veel bestuurslagen bij de planning en uitvoering van het beleid;
 - bijna alle getoetste instrumenten beïnvloeden de eigendomsrechten negatief of hebben er geen gevolgen voor. De negatieve beïnvloeding hangt vooral samen met gebodsbepalingen ten aanzien van de aanwending van landbouwgrond of de ruimtelijke inrichting van een gebied.

Suggesties ter afzwakking van knelpunten beleidsinstrumentarium landelijk gebied

Beleidsinstrumenten, die aansluiten bij de beleving van actoren of bij bestaande sociaal-culturele en ecologische waarden in een gebied, en die eenvoudige en eenduidige bepalingen kennen, blijken over het algemeen positief te scoren op de criteria in ons beoordelingsschema. Een negatieve score op één van de criteria kan worden gezien als een 'knelpunt' in het beleidsinstrument. Uit onze beoordeling komt naar voren dat er vooral met betrekking tot de criteria efficiency, acceptatie en institutionele homogeniteit sprake is van knelpunten in het beleidsinstrumentarium. Het knelpunt bij efficiency hangt samen met het feit dat bij veel getoetste beleidsinstrumenten daar geen uitspraak over kon worden gedaan, omdat de data daarvoor ontbraken. Het verdient dan ook aanbeveling om indicatoren voor kosten en baten van deze beleidsinstrumenten op te stellen en de daarvoor benodigde data te verzamelen. Knelpunten bij de acceptatie treden met name op bij de niet-vrijwillige instrumenten VHR, Nitraatrichtlijn en de Reconstructiewet. Deze knelpunten vloeien vooral voort uit de ingewikkeldheid van de regelgeving en de vele wijzigingen in het beleid. Onderzocht zou kunnen worden of er mogelijkheden zijn om de complexiteit van de regelgeving voor de lokale economie van het landelijk gebied te verminderen en op welke manier frequente beleidswijzigingen te voorkomen zijn. De knelpunten op het gebied van institutionele homogeniteit hebben te maken met de ingewikkeldheid en voortdurende wijzigingen van een aantal beleidsinstrumenten, die slecht aansluiten bij de formele regels voor coördinatie en sturing in de lokale economie van het landelijk gebied. Dit leidt tot hoge transactiekosten, grote onzekerheid en complexiteit. Te overwegen valt om na te gaan op welke wijze beleidsinstrumenten beter aansluiten bij de formele regels voor coördinatie en sturing in het landelijk gebied.

Veelbelovende beleidsinstrumenten voor ondersteuning kwaliteit landschap

De analyse van de sociaal-economische indicatoren in de COROP-gebieden en de beoordeling van de beleidsinstrumentarium in dit onderzoek geeft de richting aan waar veelbelovende beleidsinstrumenten ter versterking van de plattelandseconomie te vinden zijn: het gaat om instrumenten die vraag en aanbod van het collectieve goed landschap reguleren. Te denken valt daarbij aan de regulering van het areaal, beheer en de toegankelijkheid van agrarisch landschap, natuur, bos en water. Gelet op de redelijk positieve beoordeling en het belang van het Programma Beheer (onderdelen SN, SAN en SN-functiewijziging), Beheer door Staatsbosbeheer en Grondverwerving lijkt het verstandig om de perspectieven van deze beleidsinstrumenten nader te onderzoeken. Om een goed inzicht te krijgen in de bijdrage van deze instrumenten aan het behoud van de kwaliteit van het landschap is een goede (landsdekkende) cijfermatige onderbouwing nodig, die het mogelijk maakt om een nulmeting te doen, een scenario zonder beleid door te rekenen en de effecten van het beleid vast te stellen. Om daarbij rekening te kunnen houden met regionale verschillen in het landschap, is het verstandig om deze cijfermatige onderbouwing regionaal te differentiëren.

Summary

The Dutch rural economy; Exploring definitions, indicators, institutions and policies

Objectives of this study

The objectives of this study are:

1. to analyse the socio-economic development of the Dutch rural economy;
2. to explore how the Dutch rural economy can be strengthened.

The meaning of the concept 'rural economy' is not fixed: one can choose a definition depending on the problem at stake. In this study, two different spatial approaches of the rural economy are used. In order to be in line with the ideas of the *Agenda for a vital countryside* (Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, 2004), in which the countryside is considered as a place to live, to work and to enjoy, a broad approach of the rural economy is applied. In that approach, the rural economy is defined in terms of a functional economy: an area which acts as an economic unit and which includes an agricultural, industrial and services sector. Usually, a functional economy coincides with a labour market area: the largest part of the people both live and work in that area. As spatial unit for these functional economy, we used the so-called COROP regions¹ in the Netherlands. Apart from this broad approach of the rural economy, we used also another spatial definition, which fits in with the concerns on the maintenance of a sustainable quality of the landscape. In this second approach, the rural economy is defined as the space outside towns and villages. In this study, this space is referred to as 'rural areas'.

Comparative analysis of socio-economic indicators in COROP regions

For the analysis of the socio-economic development in the Dutch rural economy, we divide the 40 COROP regions in the Netherlands into three groups, derived from their population density: less urbanised regions, urbanised regions and highly urbanised regions. As a next step, each of these groups is divided in leading, middle and bottom regions according to their employment growth in the period 1996-2002.

From the comparative analysis of socio-economic indicators in less urbanised regions, urbanised regions and highly urbanised regions COROP regions, it appears amongst others that (table 1):

- Employment growth in the years 1996-2002 was positive in all three groups of COROP regions; growth rates were the highest in the less urbanised regions;
- Population growth in the less urbanised COROP regions in the period 1990-2002 exceeded that of the highly urbanised COROP regions; in the lagging less urbanised COROP regions population increased too;
- Economic growth in the less urbanised COROP regions during 1996-2002 of about 1% p.a. was below that in the two other groups of regions;

¹ These are the Dutch NUTS 3 regions.

Table 1 Socio-economic indicators in the COROP regions

	Employment growth, 1996-2002 (% p.a.)	Population growth, 1990-2002 (% p.a.)	Real economic growth, 1996-2002 (% p.a.)	Share elder popu- lation (>65), 2002 (%)	Partici- pation rate, 2002 (%)	Unem- ploy- ment rate, 2002 (%)	Disposable income per capita, 2002 (* 1,000 euro)
<i>Less urbanised regions</i>							
Leading	3.7	1.36	2.6	13	65	2.6	10
Middle	2.5	0.57	2.5	14	63	2.9	10
Lagging	1.4	0.19	1.0	16	63	2.3	10
Total	2.7	0.79	2.2	14	64	2.6	10
<i>Urbanised regions</i>							
Leading	3.0	0.53	2.4	13	65	1.9	10
Middle	2.5	0.66	2.6	14	67	2.3	11
Lagging	1.9	0.69	3.4	13	66	2.0	11
Total	2.3	0.65	3.0	13	66	2.1	11
<i>Highly urbanised regions</i>							
Leading	3.3	0.82	3.1	15	66	2.3	12
Middle	2.4	0.59	3.0	13	66	2.5	12
Lagging	1.2	0.13	2.0	14	69	1.5	12
Total	2.4	0.58	2.9	14	66	2.4	12
Netherlands	2.4	0.66	2.8	14	66	2.3	11

- The age distribution in all three groups of COROP regions is more or less similar, which reveals that ageing of the population occurs to the same extent in all three groups;
- Unemployment rates in the less urbanised COROP regions in 2002 were a little above those in the two other groups of regions;
- Disposable income per capita in the less urbanised COROP regions in 2000 was below that in the urbanised and highly urbanised regions; this is a common feature in OECD countries.

From this comparative analysis the picture arises that socio-economic differences among the three groups of COROP regions tend to be rather small and do not result in big concerns on socio-economic development. It also appears that the decline in the number of farms does not result in high unemployment rates. Obviously, as far as labour is pushed out of the agricultural sector, this labour is rather easily absorbed by the other economic sectors. From our regional typology of leading, middle and lagging regions, it appears that some regions have a better employment performance than others. Hence, the lagging regions seem to be a potential source of anxiety.

Analysis of rural municipalities reveals same results

A difficulty of the analysis at COROP level is that socio-economic differences within the COROP regions are not taken into account. In order to explore whether an analysis at a

lower regional level would result in other findings, we focussed at a number of rural municipalities. It appeared that socio-economic indicators in these municipalities hardly differed from the national average, employment growth being the exception. Employment growth in the rural municipalities lagged a little behind. The combination of a relatively low unemployment rate, a participation rate equal to the national average and Dutch commuting behaviour confirm the picture that part of the residents of rural municipalities are employed in larger centers in urban municipalities.

Maintenance quality landscape target point for strengthening the rural economy

As agriculture is the largest land user in all three groups of COROP regions, it determines to a high degree the appearance of the Dutch landscape. Already for quite a long time, concerns on the maintenance of the quality of the landscape exist among a broad audience, which recently have been put forward again by the Dutch VROM Council (2004) and the Council for Rural Areas (2004). Changes in the agricultural production system, like scale enlargement and intensification of production may affect the quality of the landscape. In addition, both claims on rural areas by other functions and an increasing emphasize on landscape as consumption space affect the quality of the landscape too. The finding that concerns on the Dutch rural economy are not so much related to income and employment but rather to the maintenance of a sustainable quality of the landscape has rather large consequences for the rest of our study. It determines the direction in which to look for instruments to strengthen the rural economy: it should be instruments focused at the quality of the landscape. The concept 'landscape' is used here as a container term, including agricultural landscape, nature areas, forests, water and monumental buildings (in other words: rural amenities). A main economic property of landscape is that it is a public good: there is no market at which a price is determined. The regulation of demand and supply of public goods requires government intervention. Since landscape is mainly located outside towns and villages, we use another spatial approach of the rural economy in answering the second research objective of how the rural economy can be strengthened: the area outside towns and villages, which can also be labelled as rural area. Such rural areas are located within the COROP regions, and refer, for example, to the peat soil meadow areas and Gaasterland.

Institutional analysis of the economy of rural areas

The institutional organisation acts as a framework of the economic process. Institutions can be divided into institutional environment (informal and formal rules) and institutional arrangements (steering and coordination of the economic process). Informal rules refer to norms, values, traditions, behaviour and trust of the (local) society. Formal rules of the institutional environment consist of governmental intervention by means of private and public legislation, public policy and public regulation. A main part of this is the legislation on protection, restricting or taking away property rights. Institutional arrangements refer to a whole spectrum of coordination mechanisms, varying from markets to a central plan economy. Contracts, cooperatives, clubs, unions, chains, networks, etc are in-between. The character of the goods and services in the economy of rural areas varies: apart from private goods, (quasi)public goods like landscape and nature are produced. In the case of public goods, failing of markets may occur as a result of non-excluding and non-rivalry. Market

failure may provoke all kinds of government intervention. In house production is the most radical way, in which the government regulates property, decision, payment, control, production and exploitation. In addition, public goods can also be supplied by private firms, in which government contributes to the payments by means of contracts, by a public-private project or by a club.

Selection and assessment of policy instruments for the public good landscape

By using an expert judgement, 11 policy instruments on the regulation of (some aspects of) demand and supply of the public good landscape are selected for further analysis from the extensive set of policy instruments in the Multi Annual Program for the Dutch Vital Countryside (MJP). These are subsequently the EU Birds and Habitat Directives, the EU Water Framework Directive, the EU Nitrate Directive, the Dutch Land Management Program (Programma Beheer) consisting of land management by farmers, land management by nature organisations and transformation of agricultural land into nature area, Management by Staatsbosbeheer (a privatised organisation for management of nature areas and forests), Land requirement, Belvédère (directed at protection of cultural-historical identity of selected areas), Reconstruction Law (directed at spatial regulation of intensive animal husbandry in sandy areas) and National Landscapes (directed at protection of unique landscape features in selected areas). By means of an assessment scheme, we try to get insight into the weaknesses and strengths of the selected policy instruments in their contribution to the sustainable quality of the landscape. In the assessment scheme, attention is paid both to the objectives of the policy instrument, like the contribution to employment, income, increase in the social-cultural vitality of the landscape and increase in the ecological vitality of the landscape and to institutional aspects like acceptance, institutional homogeneity and property rights. The assessment scheme was completed by conducting a quick scan, based on intuition and empirical knowledge.

Results of the quick scan assessment of policy instruments

In a number of cases, the determination of the score on the criteria in the assessment scheme appeared to be rather arbitrary. These cases require a more thorough analysis. The quick scan assessment of the policy instruments reveals amongst others:

- The impact of the assessed policy instruments on employment and income in rural areas is negative or zero in the agricultural sector; sometimes there is a small positive impact on non-agricultural employment and income;
- The impact of the assessed policy instruments on the social-cultural and ecological vitality of the landscape tends to be positive or negligible. This can be partly explained by the fact that the selected policy instruments are directed at the regulation of public goods, whose valuation is related to aspects of vitality;
- Three policy instruments are assessed to be efficient. These are instruments based on existing ecological values (Birds and Habitat Directive) or on voluntary changes in the way of production (land management by farmers and transformation of agricultural land into nature area);
- On the whole, the acceptance of the various parts of the Land Management Programme, Management by Staatsbosbeheer and Land requirement is positively assessed; on the other hand, the acceptance of the EU Directives and the Reconstruc-

tion law is negatively assessed as a large number of people are affected in their way of living by these instruments;

- The institutional homogeneity is rather limited. This is amongst others due to a bad accommodation of the approach of the EU directives with formal Dutch rules, continuous changes in the delineation of areas and the involvement of many administrative layers in the planning and implementation of policies;
- The impact on property rights of most of the assessed policy instruments is negative or zero. The negative impact is mainly related to restrictions in the use of agricultural area or the spatial structure of an area.

Suggestions for relieving the weaknesses of the policy instruments for rural areas

Policy instruments which fit well into the mind of actors or into existing socio-cultural and ecological values of an area, and which are characterised by simple and unanimous regulations, appear to have a positive score on the criteria in the assessment scheme. A negative score on one of the criteria can be considered as a weakness of the policy instrument. Our assessment reveals that weaknesses mainly occur in the field of efficiency, acceptance and institutional homogeneity. The weakness in efficiency is related to the fact that the efficiency of many selected instruments could not be assessed due to lack of data. It is recommended to develop indicators for costs and benefits of these policy instruments and to collect the required data. The non-voluntary policy instruments EU Birds and Habitat Directives, the EU Nitrate Directive and the Reconstruction Law suffer from weaknesses in acceptance, which are related to the complexity of the regulations and the frequent changes in policy. It could be examined whether there are alternatives to reduce the complexity of policy regulations for rural areas and to which extent frequent policy changes can be prevented. Complexity of policy instruments and frequent policy changes in a number of policy instruments, which badly fit into the formal rules for coordination in the rural economy are weaknesses with regard to institutional homogeneity. These result in high transaction costs, uncertainty and complexity. It could be explored in which way policy instruments better fit into the formal coordination rules of the rural economy.

Promising policy instruments for supporting the quality of the landscape

The analysis of socio-economic indicators in the COROP regions and the assessment of policy instruments in this study indicate which type of policy instruments could be useful for strengthening the Dutch rural economy: it are likely policy instruments which deal with the regulation of demand and supply of the public good landscape. Such instruments could focus on the regulation of the surface, management and accessibility of agricultural landscape, nature, forest and water. Considering the relatively positive assessment and the importance of the so-called 'Programma Beheer', 'Beheer door Staatsbosbeheer' and 'Grondverwerving' (instruments all directed at landscape management by farmers or nature organisations), it could be useful to analyse their perspectives for the rural economy in more detail. For getting more insight into the contribution of these policy instruments to the maintenance of landscape quality, such an analysis should include the development of a national database, which enables to make a zero measurement, to design a scenario without policy and to assess the impacts of the policy instrument. In order to take regional differences into account, such a database should be regional differentiated.

1. Inleiding

In deze studie wordt een verkenning van de Nederlandse plattelandseconomie gemaakt. Het begrip 'plattelandseconomie' kan op veel manieren worden uitgelegd. Daarom starten we dit hoofdstuk met een bespreking van de verschillende invalshoeken en leggen we uit hoe we het begrip 'plattelandseconomie' in deze studie gebruiken en op welke aspecten van de plattelandseconomie we specifiek zullen inzoomen.

Plattelandseconomie als ruimtelijke afbakening van economische activiteiten

De term 'plattelandseconomie' kan worden gehanteerd om een deel van de Nederlandse economie aan te duiden, namelijk dat deel van de economische activiteiten die niet in de (grote) stad plaatsvinden maar op het platteland/in het landelijk gebied. Het betreft hier dus een ruimtelijke afbakening. Hoe de grenzen van deze plattelandseconomie precies lopen, ligt niet op voorhand vast. Voor de één zal het gaan om het gebied buiten de bebouwde kom, voor een ander zijn ook de dorpen zelf van belang, terwijl er ook mensen zijn die de grenzen van een plattelandseconomie parallel aan provinciegrenzen trekken. Afhankelijk van de ruimtelijke afbakening kan de samenstelling van de economische activiteiten in de plattelandseconomie variëren. Als de ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie beperkt wordt tot het gebied buiten de bebouwde kom, zullen landbouwactiviteiten vermoedelijk domineren. Als ook dorpen en steden tot de plattelandseconomie worden gerekend, zal de samenstelling van de economische activiteiten in de plattelandseconomie veel diverser zijn, en naast landbouwactiviteiten ook veel activiteiten in de industrie- en dienstensector bevatten. Een op een dergelijke manier afgebakende plattelandseconomie zou ook als 'regionale economie' kunnen worden aangeduid.

Plattelandseconomie als discipline

Behalve als ruimtelijke afbakening van economische activiteiten, kan het begrip 'plattelandseconomie' ook als een economische discipline worden opgevat, net zoals algemene economie, bedrijfseconomie, monetaire economie, agrarische economie, ontwikkelings-economie, institutionele economie, micro-economie, macro-economie, regionale economie, urbane economie en ruimtelijke economie. Elk van deze disciplines houdt zich bezig met het analyseren van één bepaald aspect van het economisch gedrag, waarbij de overige aspecten als exogeen worden verondersteld. Plattelandseconomie kan als nieuwe loot in dit rijtje van disciplines worden geschaard. Hoewel de discipline plattelandseconomie nog niet scherp is afgebakend, kunnen we ruwweg zeggen dat plattelandseconomie een tegenhanger vormt van de urbane economie. Waar de urbane economie zich bezighoudt met het economisch functioneren van steden en agglomeraties, richt de discipline plattelandseconomie zich op het economisch functioneren van gebieden buiten de grote steden. Het gaat daarbij onder meer om het bestuderen van de multifunctionele landbouw - waarbij duurzaamheid, landschapsbeheer en verbreding een grote rol spelen - andere economische activiteiten in de industrie- en dienstensector, en consumentengedrag.

Plattelandseconomie volgens Agenda voor een Vitaal Platteland

Voor beleidsdoeleinden maken de overheden in veel landen afbakeningen van het platteland. Zo werd het platteland in Nederland onlangs in de *Agenda voor een Vitaal Platteland* (MLNV, 2004a) gedefinieerd als het niet-verstedelijkte deel van Nederland, waarbinnen ook dorpen en kleine steden liggen. Het niet-verstedelijkte deel bestaat daarbij uit gemeenten met een adressendichtheid van minder dan 1.000 per km² (LEI, 2000). De grootstedelijke agglomeraties in het westen en midden van Nederland, de provinciehoofdsteden en enkele andere grotere steden vallen erbuiten. Het op deze manier afgebakende platteland beslaat zo'n 80% van het Nederlandse areaal en er woont naar schatting zo'n 40% van de Nederlandse bevolking. In de *Agenda voor een Vitaal Platteland* wordt het platteland gezien als een plaats om te leven, te werken en te genieten. Deze drie functies brengen met zich mee dat er een breed scala van economische activiteiten plaats vindt. Daarom kan worden gezegd dat in de *Agenda voor een Vitaal Platteland* de plattelands-economie een landbouw-, industrie- en dienstensector omvat.

Doelstellingen voor het Nederlandse platteland

In de *Agenda voor een Vitaal Platteland* (MLNV, 2004a) heeft het kabinet de doelen vastgelegd die het op het Nederlandse platteland nastreeft. Het gaat daarbij onder meer om een concurrerende en duurzame agrarische sector, een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, aanwezigheid van basisvoorzieningen, een levendige sociale structuur, een sterke eigen identiteit, een gezond functionerend ecosysteem, een vitale natuur, een aantrekkelijk landschap en een duurzaam beheer en gebruik van water. Deze doelen komen in grote lijnen overeen met de doelstellingen die de Europese Commissie heeft ten aanzien van het Europese platteland: een concurrerende landbouwsector, een duurzaam beheer van landschap en milieu, en sociaal-economische vitaliteit van het platteland (EC, 2004).

In het algemeen ziet de rijksoverheid een faciliterende en stimulerende rol voor zichzelf weggelegd bij de realisatie van haar doelen voor het platteland (MLNV, 2004a). Alleen bij collectieve goederen¹ en bij het beleid samenhangend met het verbeteren van de milieukwaliteit van bodem, lucht en water, lijkt de rijksoverheid een stapje verder te willen gaan. In *Agenda voor een Vitaal Platteland* wordt dit de nieuwe sturingsfilosofie voor het landelijk gebied genoemd: het gaat er vooral om dat het rijk stuurt op hoofdlijnen, en dat de provinciale en lokale overheden in samenwerking met stakeholders het beleid ontwikkelen en uitvoeren. Daarbij wordt gewezen op de noodzaak van een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak van het beleid, die recht doet aan de grote verschillen die tussen de Nederlandse regio's bestaan. Deze sturingsfilosofie volgt de tendens naar 'bottom up governance' en 'territorial integrated approach' die we in veel landen in het plattelandsbeleid aantreffen (Terluin, 2001).

¹ Het betreft hier onder andere aantrekkelijke landschappen voor rust, bezinning en ontspanning, groene diensten met betrekking tot natuurbeheer, landschapsbeheer, waterbeheer, cultuurhistorie en recreatieve toegankelijkheid, realisatie van Regionale Parken en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), bescherming en versterking van de natuurwaarden in de EHS, de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)-gebieden en de gebieden die onder de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet vallen.

Onderzoeksvragen in deze studie

In deze studie, die in het verlengde van de *Agenda voor een Vitaal Platteland* ligt, staan de volgende twee vragen centraal:

1. Hoe ziet de plattelandseconomie in Nederland eruit?
2. Hoe kan de plattelandseconomie in Nederland worden versterkt?

In dit onderzoek gebruiken we de term 'plattelandseconomie' in de zin van een ruimtelijke afbakening van economische activiteiten. Bij het zoeken naar een geschikte ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie speelt een aantal overwegingen een rol:

- om deze studie te kunnen gebruiken als een soort kwantitatieve situatieschets van de plattelandseconomie bij de *Agenda voor een Vitaal Platteland* (MLNV, 2004a), is het wenselijk om de begrenzing van de plattelandseconomie in deze studie zoveel mogelijk samen te laten vallen met die in de *Agenda voor een Vitaal Platteland*;
- om recht te doen aan mogelijke regionale verschillen in economische ontwikkeling, is het nuttig om het in de *Agenda voor een Vitaal Platteland* gedefinieerde platteland in regio's op te delen;
- een regio omvat een economie met een landbouw-, een industrie- en een dienstensector, waarin goederen en diensten worden geproduceerd en geconsumeerd;
- het gaat in deze studie om een analyse van de plattelandseconomie. Een regio zou dus een functionele regio moeten zijn: een gebied dat functioneert als een economische eenheid. Omdat steden een belangrijk knooppunt in het netwerk van economische relaties binnen een functionele regio vormen, ligt het voor de hand om steden in de analyse van de plattelandseconomie mee te nemen. Dit maakt het mogelijk om de economische relaties tussen actoren in het buitengebied en actoren in de stad in de analyse te betrekken. Een functionele regio vormt meestal ook een arbeidsmarktgebied: de meeste mensen hebben zowel hun woonplaats als hun werkplaats in het betreffende gebied;
- het is belangrijk dat er statistische data voorhanden zijn voor de gekozen regio's. In de praktijk betekent dit dat de grenzen van de gekozen regio moeten samenvallen met die van een administratieve regio.

Op grond van deze overwegingen kiezen wij voor de COROP-regio's als ruimtelijke eenheden in deze studie. Wij veronderstellen daarbij dat een COROP-regio min of meer samenvalt met een arbeidsmarktgebied. Voor de meeste COROP-gebieden in Nederland geldt deze veronderstelling. Ligt er echter een grotere plaats dichtbij de grens van een COROP-gebied, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de stad Groningen in het COROP-gebied Overig Groningen, dan valt het COROP-gebied niet geheel samen met een arbeidsmarktgebied. Bij de interpretatie van de uitkomsten dient met deze discrepanties rekening te worden gehouden. Met behulp van een vergelijkende analyse van een groot aantal sociaal-economische indicatoren in de COROP-gebieden proberen we de Nederlandse plattelandseconomie in kaart te brengen.

Bij de verkenning van mogelijkheden om de Nederlandse plattelandseconomie te versterken, zullen we alle drie sectoren (landbouw, industrie en diensten) betrekken. Bij de versterking van de plattelandseconomie gaat het in grote lijnen om het verminderen van verschillen in economische kansen en sociale condities tussen groepen van inwoners, tus-

sen stad en land, en tussen regio's. Gelet op de nieuwe sturingsfilosofie in *Agenda voor een Vitaal Platteland* is er in deze verkenning van mogelijkheden niet alleen aandacht voor de inhoud van gebiedsgerichte beleidsinstrumenten, maar komen ook institutionele aspecten die samenhangen met de organisatie van het beleid aan de orde.

Van plattelandseconomie naar minder/sterk verstedelijkte economie

Onze keuze om de plattelandseconomie in Nederland te benaderen met COROP-gebieden impliceert dat we de plattelandseconomie gelijkstellen aan een regionale economie. Vanuit analytisch oogpunt is dit gerechtvaardigd, maar qua begrip kan de term plattelandseconomie knellend worden: een dunbevolkt COROP-gebied kan heel goed worden betiteld als plattelandseconomie, maar dit label strookt minder goed met een dichtbevolkt COROP-gebied in de Randstad. Daarom zullen we in de rest van deze studie de term plattelandseconomie vervangen door minder of sterk verstedelijkte economie.

Een dergelijke regionaal-economisch benadering strookt niet altijd met de subjectieve beleving van het Nederlandse platteland. De vermeende rurale idylle die nog in typische plattelandsgebieden in Nederland zou bestaan en die een specifieke beleidsaanpak zou behoeven, komt wellicht niet naar voren bij een sociaal-economische analyse op COROP-niveau. Om na te gaan in hoeverre de situatie in een aantal plattelandsgemeenten verschilt van die op het COROP-niveau, zullen we voor een beperkt aantal indicatoren een fijnmaziger analyse geven voor specifieke plattelandsgemeenten.

Vijf werkstappen in deze studie

Om de twee onderzoeksvragen te beantwoorden, worden in deze studie worden de volgende vier aspecten behandeld:

- a) vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de COROP-gebieden in Nederland, circa 1990-2003;
- b) identificatie van zwakke punten van de plattelandseconomie in Nederland;
- c) institutionele analyse van de plattelandseconomie in Nederland;
- d) analyse van beleidsinstrumenten die de vraag en aanbod van collectieve goederen in de Nederlandse plattelandseconomie reguleren en identificatie van knelpunten.

Opbouw van deze studie

De opzet van deze studie is als volgt. In hoofdstuk 2 maken we een vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de 40 COROP-regio's in Nederland. Op basis daarvan blijkt dat er weinig reden tot zorg is over de werkgelegenheids- en inkomensontwikkeling, maar wel over het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap. Het collectieve goed landschap hebben we vervolgens als aangrijpingspunt gekozen om te analyseren hoe de plattelandseconomie in Nederland kan worden versterkt. In hoofdstuk 3 vragen we ons af of onze initiële ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie bijstelling behoeft als we ons met name op de kwaliteit van het landschap richten. Die vraag beantwoorden we positief en vervolgens werken we met een ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie die samenvalt met het gebied buiten de bebouwde kom. In hoofdstuk 3 schetsen wij vervolgens het institutionele kader van de plattelandseconomie. In hoofdstuk 4 beoordelen we met een 'quick scan' een aantal beleidsinstrumenten die vraag en aanbod van landschap in het landelijk gebied reguleren. Dat zijn achtereenvolgens de Eu-

ropese richtlijnen: Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn; het Programma Beheer: onderdelen SN, SAN en SN-functiewijziging; Beheer door Staatsbosbeheer (SBB); Grondverwerving; Belvédère; Reconstructiewet; en de Nationale Landschappen. In hoofdstuk 5 bespreken we een aantal knelpunten in het getoetste beleidsinstrumentarium. In hoofdstuk 6 maken we een aantal afsluitende opmerkingen over de studie.

2. Vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's in Nederland

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt deelaspect (a) vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de COROP-gebieden in Nederland, circa 1990-2003 aan de orde. In deze studie zijn de 40 COROP-regio's in Nederland als territoriale eenheden gekozen.

In paragraaf 2.2 maken we een indeling naar bevolkingsdichtheid van de COROP-regio's in drie groepen: minder verstedelijkte regio's, verstedelijkte regio's en sterk verstedelijkte regio's. Voorts maken we een verfijning van die indeling door elke groep op basis van de werkgelegenheidsgroei verder in te delen in dynamische, gemiddelde en achterblijvende regio's. In paragraaf 2.3 analyseren we een groot aantal sociaal-economische indicatoren in de drie groepen van COROP-gebieden. In paragrafen 2.4-2.6 richten we ons op specifieke indicatoren voor achtereenvolgens de landbouwsector, de industriector en de dienstensector. In paragraaf 2.7 staan we stil bij de vraag of er problemen oprijzen uit de vergelijking van sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's, en zo ja, waar deze zich voordoen. In paragraaf 2.8 gaan we na of een analyse van plattelandsgemeenten tot andere resultaten leidt dan een analyse op COROP-niveau. In de laatste paragraaf trekken we een aantal conclusies.

2.2 Indeling van COROP-regio's in Nederland

In deze studie zijn de 40 COROP-regio's in Nederland op basis van hun bevolkingsdichtheid in drie groepen verdeeld. Daarbij is gebruikgemaakt van de OESO-classificatie, die 3 groepen onderscheidt: meest rurale regio's, intermediair rurale regio's en meest urbane regio's (zie bijlage 1 voor beschrijving). Voor Nederland gebruikt de OESO daarbij provincies als regionale eenheid. Wanneer de OESO-classificatie wordt toegepast op het lagere niveau van de COROP-gebieden in Nederland, dan blijkt dat Nederland één meest ruraal COROP-gebied heeft (Zuidoost-Friesland), 12 intermediair rurale COROP-gebieden en 27 meest urbane COROP-gebieden heeft (tabel B2.1).

Op de indeling zoals gegeven in tabel B2.1 hebben we een aantal aanpassingen gemaakt:

- het is niet zinvol om een groep meest ruraal te onderscheiden met slechts één COROP-regio. Het aandeel van de rurale bevolking in Zuidoost-Friesland (53%) ligt dicht tegen de grens voor intermediair ruraal aan (tussen 15 en 50%). Daarom hebben we Zuidoost-Friesland in deze groep geplaatst;
- het aandeel van de rurale bevolking in de Achterhoek (14%) ligt dicht tegen de grens voor intermediair ruraal aan. De Achterhoek vertoont qua bevolkingsdichtheid meer overeenkomst met de COROP-regio's in de intermediair rurale groep dan met die in de meest urbane groep. Daarom hebben we de Achterhoek aan de groep intermediair ruraal toegevoegd;

- de groep meest urbaan is erg groot. Daarom hebben we deze groep in tweeën gesplitst op basis van de gemiddelde bevolkingsdichtheid in het COROP-gebied: minder of meer dan 1.000 inwoners/km²;
- tenslotte hebben we - om aan te geven dat onze regionale indeling afwijkt van die van de OESO (zowel wat regionaal niveau als verdere verfijning van de groep meest urbaan betreft) - eigen namen aan de groepen van COROP-regio's gegeven: minder verstedelijkt, verstedelijkt, en sterk verstedelijkt.

Onze indeling van COROP-regio's wordt weergegeven in figuur 2.1 en tabel B2.2. De indeling bestaat uit een kern van sterk verstedelijkte regio's in Noord- en Zuid-Holland, met daaromheen twee schillen: de binnenste schil wordt gevormd door verstedelijkte regio's in de rest van Noord- en Zuid-Holland, in Utrecht, Noord-Brabant, Limburg, en delen van Gelderland en Overijssel, en de buitenste schil bestaat uit de minder verstedelijkte regio's die in de drie noordelijke provincies, Flevoland en Zeeland liggen, plus Noord-Overijssel en de Achterhoek.

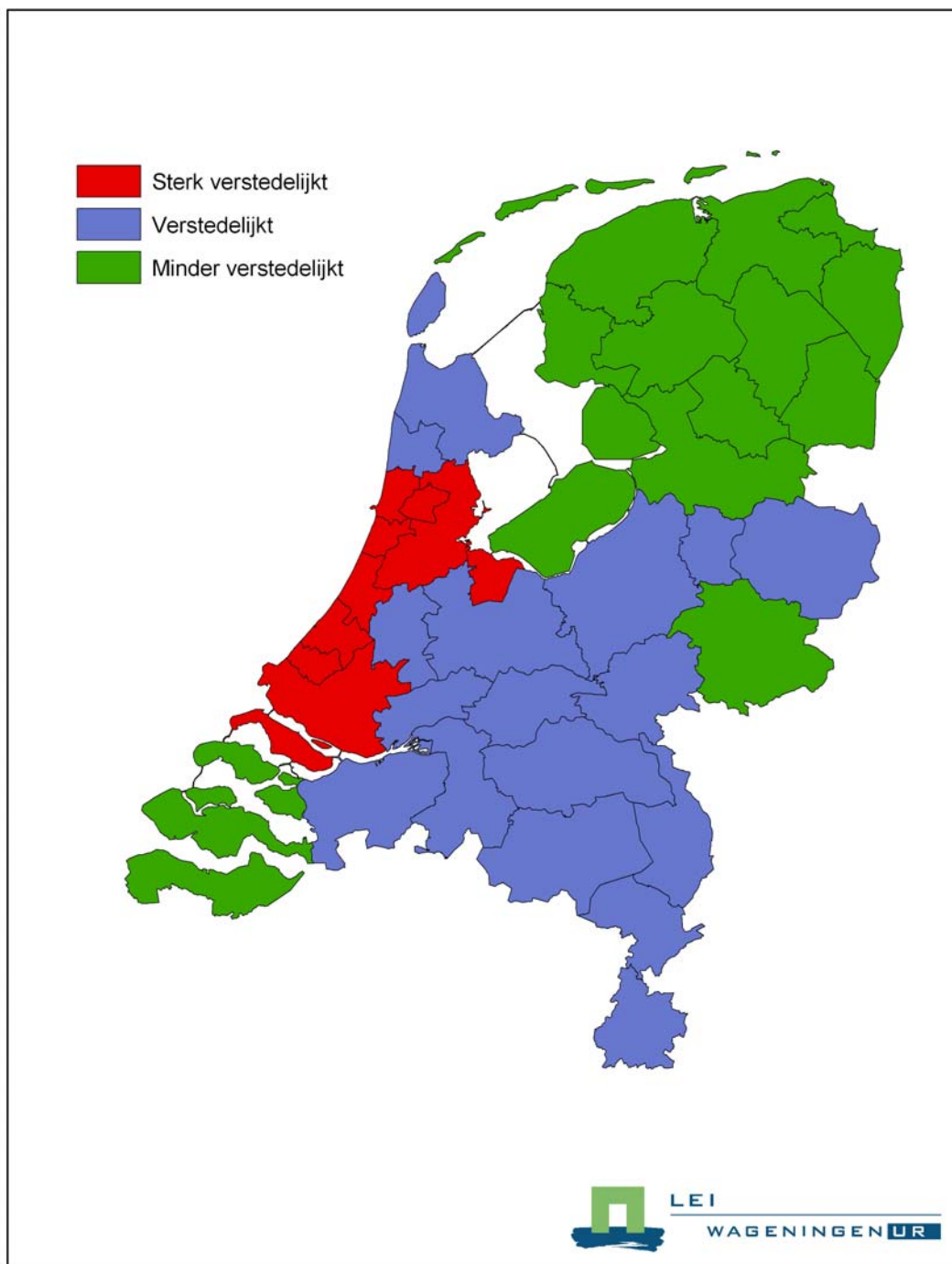
Helft van Nederlandse bevolking woont in verstedelijkte regio's

Bijna een vijfde van de Nederlandse bevolking woont in de minst verstedelijkte regio's, ruim de helft in de verstedelijkte regio's en zo'n 30% in de sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.1). De verdeling van de werkgelegenheid over de drie groepen van regio's is vrijwel gelijk aan de verdeling van de bevolking over de regio's. Inwoners van de minst verstedelijkte regio's hebben de meeste ruimte om zich heen: deze regio's beslaan ruim 40% van de Nederlandse oppervlakte, terwijl de inwoners van de meest verstedelijkte regio's op een areaal wonen dat nog geen 10% van de Nederlandse oppervlakte bestrijkt. De verstedelijkte regio's beslaan ongeveer de helft van de Nederlandse oppervlakte.

Tabel 2.1 Bevolking, werkgelegenheid en oppervlakte in de drie COROP-groepen, 2002

	Bevolking		Werkgelegenheid		Oppervlakte	
	miljoen	als % van totaal	1.000 pers.	als % van totaal	km ²	als % van totaal
Minder verstedelijkte regio's	3,1	19,4	1.327	18,6	14.500	43
Verstedelijkte regio's	8,3	51,5	3.696	51,8	16.200	48
Sterk verstedelijkte regio's	4,7	29,1	2.119	29,7	3.100	9
Nederland	16,1	100	7.142	100	33.800	100

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.



Figuur 2.1 Indeling van COROP-gebieden in deze studie

Tabel 2.2 Sectorale samenstelling van de werkgelegenheid in de drie COROP-groepen, 1996 en 2002 (%)

	Landbouw		Industrie		Diensten	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Minder verstedelijkte regio's	7	4	29	26	65	69
Verstedelijkte regio's	4	3	27	25	69	72
Sterk verstedelijkte regio's	2	2	17	15	81	83
Nederland	4	3	24	22	72	75

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Sectorale samenstelling van de werkgelegenheid

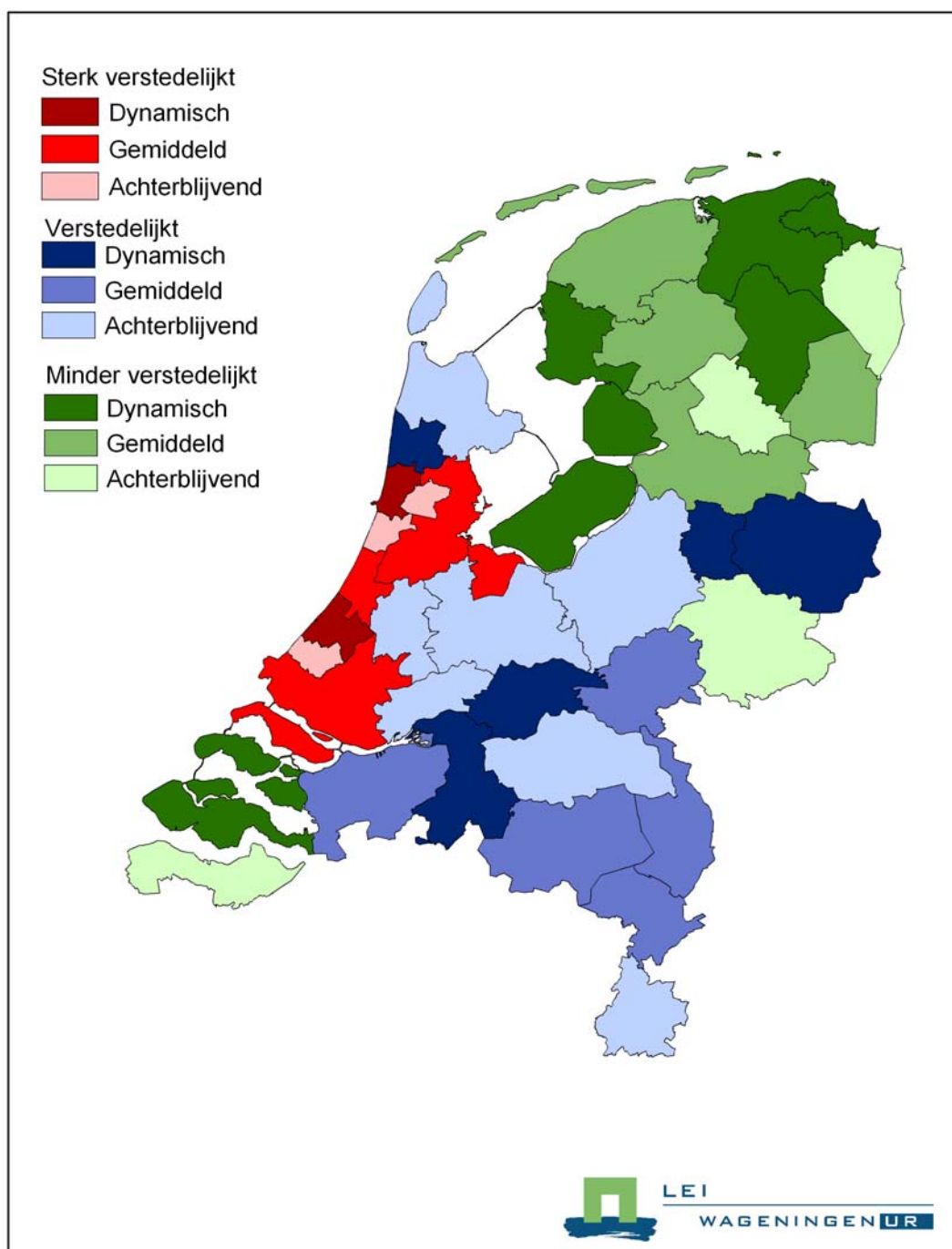
In de minder verstedelijkte regio's is het aandeel van de landbouw en industrie in de totale werkgelegenheid groter en dat in de dienstensector kleiner dan in de beide andere groepen van regio's (tabel 2.2). Overigens verschilt de sectorale structuur van de werkgelegenheid in de minder verstedelijkte regio's weinig van die in de verstedelijkte regio's; er bestaan echter wel grote verschillen met de sectorale structuur in de sterk verstedelijkte regio's, die een fors kleinere industriesector heeft en een aanzienlijk grotere dienstensector. Dit laatste wordt veroorzaakt door een relatief hoog aandeel banen in de commerciële dienstverlening in de sterk verstedelijkte regio's.

Verfijning van de indeling: dynamische en achterblijvende regio's

Als tweede stap in de indeling van COROP-regio's hebben we een onderscheid gemaakt tussen dynamische en achterblijvende regio's. Dit onderscheid is afgeleid van de groeivoet van de werkgelegenheid in de periode 1996-2002. Wegens een trendbreuk in de tijdreeks, is het niet mogelijk om een langere periode te bestrijken. We hebben de regio's gerangschikt op basis van hun jaarlijkse werkgelegenheidsgroei van hoog naar laag, en vervolgens in drie delen gesplitst. Het deel met de hoogste groei duiden we aan als dynamische regio's, het deel met de laagste groei als achterblijvende regio's en het middelste deel als gemiddelde regio's. Het blijkt dat alledrie de groepen van minder verstedelijkte, verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's zowel dynamische als achterblijvende COROP-gebieden omvatten (figuur 2.2). Bedacht moet worden dat we een regio als dynamisch dan wel achterblijvend indelen op basis van de werkgelegenheidsontwikkeling; met betrekking tot andere indicatoren kunnen de regio's een ander beeld te zien geven. Bovendien hoeft de status van dynamisch of achterblijvend niet permanent te zijn (Bollman et al., 2004).

2.3 Sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's

In deze paragraaf analyseren we een aantal sociaal-economische indicatoren in de drie groepen van minder verstedelijkte, verstedelijkte en sterk verstedelijkte COROP-regio's.



Figuur 2.2 Dynamische en achterblijvende COROP-regio's

Werkgelegenheidsontwikkeling in de COROP-regio's

De werkgelegenheid in de minder verstedelijkte COROP-regio's groeide in de periode 1996-2002 iets sneller dan die in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.3 en B2.3). Ook de dynamische minder verstedelijkte COROP-regio's vertoonden een hogere groei dan de dynamische verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's. In de groep achterblijvende regio's groeide de werkgelegenheid het langzaamst in de sterk verstedelijkte regio's.

Als we de werkgelegenheidsgroei uitsplitsen per sector, dan blijken er zowel binnen als tussen de groepen van regio's opmerkelijke tempoverschillen te bestaan. De werkgelegenheid in de landbouw daalde in de periode 1996-2002 het meest in de minder verstedelijkte regio's (5% per jaar), terwijl in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's de agrarische werkgelegenheid met ruim 1% per jaar afnam (tabel 2.4). In een aantal subgroepen liep de werkgelegenheid in de landbouw veel minder terug en die in de dynamische sterk verstedelijkte regio's nam zelfs fors toe. Het gaat in al deze gevallen om regio's met veel tuinbouw. De werkgelegenheid in de industrie en bouwnijverheid groeide in de minder verstedelijkte regio's wat sneller dan in de twee andere groepen, waarbij de dynamische regio's over het algemeen de hoogste groei vertoonden. De groei van de werkgelegenheid in de industrie- en bouwnijverheid sector in wat minder dichtbevolkte regio's doet zich in veel EU-landen voor (Terluin, 2001) en komt voornamelijk door groei in de bouwnijverheid. Van alle sectoren groeide de werkgelegenheid in de dienstensector het snelst, waarbij de groei in de minder verstedelijkte regio's duidelijk hoger lag dan die in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's. In de minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's groeide de werkgelegenheid in de niet-commerciële dienstverlening sneller dan die in de commerciële dienstverlening; in de sterk verstedelijkte regio's vertoonde de werkgelegenheid in de commerciële dienstverlening de hoogste groei.

Shift share analyse

De werkgelegenheidsgroei in een regio hangt tot op zekere hoogte af van de sectorale structuur van de werkgelegenheid. Omdat de werkgelegenheid in de landbouw een dalende tendens vertoont, zullen minder verstedelijkte regio's met een relatief grote landbouwsector daardoor veelal een lagere groei van de totale werkgelegenheid hebben dan sterk verstedelijkte regio's met een kleinere landbouwsector. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor met

Tabel 2.3 Jaarlijkse verandering van de werkgelegenheid in de COROP-regio's, 1996-2002 (%)

	Totaal	Dynamische regio's	Achterblijvende regio's
Minder verstedelijkte regio's	2,7	3,7	1,4
Verstedelijkte regio's	2,3	3,0	1,9
Sterk verstedelijkte regio's	2,4	3,3	1,2
Nederland	2,4	3,3	1,8

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel 2.4 Jaarlijkse verandering van de sectorale werkgelegenheid in de COROP-regio's, 1996-2002 (%)

		Landbouw en visserij	Industrie en bouwnijverheid	Commerciële dienstverlening	Niet-commerciële dienstverlening
<i>Minder verstedelijke regio's</i>	Dynamisch	-3,2	1,4	4,6	4,3
	Midden	-5,9	1,6	2,5	4,4
	Achterblijvend	-5,5	0,3	2,7	2,7
	Totaal	-4,8	1,2	3,5	4,0
<i>Verstedelijke regio's</i>	Dynamisch	-0,7	1,6	2,9	4,0
	Midden	-0,5	0,6	3,2	3,3
	Achterblijvend	-2,3	0,1	1,9	2,8
	Totaal	-1,3	0,6	2,5	3,2
<i>Sterk verstedelijke regio's</i>	Dynamisch	8,1	2,4	3,4	2,0
	Midden	-4,9	-0,2	2,7	3,1
	Achterblijvend	0,0	-2,2	2,0	1,2
	Totaal	-1,5	-0,1	2,7	2,6
Nederland		-2,5	0,5	2,7	3,2

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

betrekking tot regio's die een relatief groot aandeel van de werkgelegenheid hebben in stagnerende bedrijfstakken. Door toepassing van de zogenaamde shift share analyse kan de invloed van een ongunstige samenstelling van de sectorale structuur van de werkgelegenheid in een regio worden bepaald. Shift share analyse ontleedt de totale werkgelegenheidsgroei in een regio in drie componenten (Bollman et al., 2004):

1. het nationale effect: de werkgelegenheidsgroei in een regio als het in hetzelfde tempo zou toe/afnemen als het nationaal gemiddelde;
2. het structuureffect: de werkgelegenheidsgroei in een regio als de afzonderlijke sectoren in hetzelfde tempo zouden groeien als de nationale groeivoet van elk van deze sectoren;
3. territoriale dynamiek: een residufactor in de regionale werkgelegenheidsgroei, die niet kan worden verklaard door het nationale en structuureffect.

In onze toepassing van de shift share analyse op de werkgelegenheidsgroei in de COROP-regio's in de periode 1996-2002 hebben we rekening gehouden met vier sectoren: landbouw, industrie, commerciële dienstverlening en niet-commerciële dienstverlening. Uit onze berekeningen komt naar voren dat de minder verstedelijke en verstedelijke regio's een negatieve structuurcomponent hebben, dat wil zeggen dat ze een oververtegenwoordiging hebben van stagnerende sectoren (tabel 2.5). De sterk verstedelijke regio's hebben daarentegen een positief structuureffect, wat een sectorale werkgelegenheidsstructuur met snel groeiende bedrijfstakken weerspiegelt. Deze resultaten hangen samen met de

Tabel 2.5 Shift share analyse in de COROP-regio's, 1996-2002 (% per jaar)

		Regionale groei ¹⁾	Nationaal effect	Structuur- effect	Territoriale dynamiek
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>	Dynamisch	3,4	2,2	-0,1	1,3
	Midden	2,4	2,2	-0,3	0,5
	Achterblijvend	1,4	2,2	-0,4	-0,4
	Totaal	2,5	2,2	-0,2	0,6
<i>Verstedelijkte regio's</i>	Dynamisch	2,7	2,2	-0,2	0,7
	Midden	2,3	2,2	-0,1	0,3
	Achterblijvend	1,7	2,2	0,0	-0,5
	Totaal	2,1	2,2	-0,1	-0,1
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>	Dynamisch	2,8	2,2	0,4	0,2
	Midden	2,2	2,2	0,2	-0,2
	Achterblijvend	0,9	2,2	0,0	-1,4
	Totaal	2,1	2,2	0,2	-0,3
Nederland		2,2	2,2	0,0	0,0

1) De regionale werkgelegenheidsgroei wijkt iets af van de groeivoet in tabel 2.3. Dat komt omdat de regionale werkgelegenheidsgroei hier is afgeleid van de som van de werkgelegenheid in de vier sectoren landbouw, industrie, commerciële diensten en niet-commerciële diensten. Deze som is wegens een aantal niet bij een sector onder te brengen banen, iets lager dan de totale werkgelegenheid waar in tabel 2.3 mee is gerekend.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

wat hogere aandelen van de landbouw- en industriesector in de werkgelegenheid in de minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's en het wat hogere aandeel van de dienstensector in de sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.2). De territoriale dynamiek in de dynamische regio's in alle drie groepen van COROP-regio's is positief en negatief in de achterblijvende regio's. Een positieve territoriale dynamiek hangt ondermeer samen met een hoge capaciteit van de lokale actoren, sterke interne en externe netwerken, ondernemerstraditie, regionale identiteit, instituties enzovoort, terwijl een negatieve waarde voor de territoriale dynamiek aangeeft dat deze aspecten relatief zwak zijn.

Bevolkingsontwikkeling in de COROP-regio's

In de jaren negentig was de bevolkingsgroei in de minder verstedelijkte COROP-regio's hoger dan in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.6). De sterk verstedelijkte regio's vertoonden in de jaren negentig de laagste bevolkingsgroei, net zoals in de jaren tachtig. Ten opzichte van de periode 1980-1990 lag de bevolkingsgroei in de jaren 1990-2002 in de minder en sterk verstedelijkte regio's op een hoger niveau, terwijl de groei van de bevolking in de verstedelijkte regio's gelijk bleef. In de minder en sterk verstedelijkte regio's hadden de dynamische regio's een veel grotere bevolkingsgroei dan de achterblijvende regio's. Vooral de dynamische minder verstedelijkte regio's vertoonden een forse groei. Het gepaard gaan van werkgelegenheidsgroei en bevolkingsgroei deed zich ook in de jaren tachtig in veel minder verstedelijkte regio's van de EU voor (Terluin, 2001).

Tabel 2.6 Bevolkingsgroei in de COROP-regio's, 1980-2002 (% per jaar)

	1980-1990	1990-2002	Dynamische regio's, 1990-2002	Achterblijvende regio's, 1990-2002
Minder verstedelijkte regio's	0,65	0,79	1,36	0,19
Verstedelijkte regio's	0,65	0,65	0,53	0,69
Sterk verstedelijkte regio's	0,33	0,58	0,82	0,13
Nederland	0,55	0,66	0,87	0,56

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel 2.7 Ontwikkeling van het bruto binnenlands product (BBP) in de COROP-regio's, 1996-2002

	Reële groei, 1996-2002 (% p.j.)	Nominaal BBP, 2002	
		miljard euro	als % totaal
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>			
Dynamisch	2,6	34	8
Midden	2,5	24	6
Achterblijvend	1,0	16	4
Totaal	2,2	75	17
<i>Verstedelijkte regio's</i>			
Dynamisch	2,4	37	8
Midden	2,6	66	15
Achterblijvend	3,4	114	26
Totaal	3,0	216	49
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>			
Dynamisch	3,1	29	7
Midden	3,0	104	24
Achterblijvend	2,0	16	4
Totaal	2,9	149	34
Nederland	2,8	440	100

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline en OECD Economic Outlook 2003/2.

Economische groei in de COROP-regio's

Bijna de helft van het bruto binnenlands product (BBP) werd in 2002 in de groep van de verstedelijkte regio's gegenereerd, een derde was afkomstig uit de groep van de sterk verstedelijkte regio's, terwijl de groep van de minst verstedelijkte regio's ruim 15% bijdroeg (tabel 2.7). Als we deze aandelen vergelijken met die van de bevolking en de werkgelegenheid (tabel 2.1), dan valt op dat het aandeel in het BBP van de minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's wat kleiner is dan hun aandelen in de werkgelegenheid en de bevolking, en dat het aandeel in het BBP van de sterk verstedelijkte regio's wat groter is. Dit

duidt erop dat het BBP per hoofd en per werkende in de sterk verstedelijkte regio's hoger is dan in de twee andere groepen van regio's. De jaarlijkse groei van het BBP tussen 1996 en 2002 in de subgroepen van de dynamische en gemiddelde minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's lag ongeveer op hetzelfde niveau: zo'n 2,5%; de subgroepen van de dynamische en gemiddelde sterk verstedelijkte regio's vertoonden een iets hogere groei (3%). De economische groei in de subgroep van de achterblijvende minder verstedelijkte regio's bedroeg zo'n 1% per jaar in deze periode, vooral veroorzaakt door een stagnerende groei in Zuidwest-Drenthe en Zeeuwsch Vlaanderen. Ook de COROP-regio's Delfzijl en omgeving, Overig Groningen en IJmond hadden in deze periode een groei van minder dan 1% per jaar. De hoge groei van de subgroep van de achterblijvende verstedelijkte regio's hing vooral samen met de ontwikkelingen in de COROP-regio's Utrecht en Noordoost-Noord-Brabant, die in deze periode zo'n 4% per jaar bedroeg.

Leeftijdsopbouw

De leeftijdsopbouw van de bevolking is in de drie groepen van regio's vrijwel gelijk: ongeveer 19% van de bevolking is tussen de 0-15 jaar, 68% tussen de 15 en 65 jaar en 14% is ouder dan 65 (tabel 2.8). Hieruit valt op te maken dat vergrijzing zich in alle groepen van regio's zich in dezelfde mate voordoet. Wel is de bevolking van 65 jaar en ouder in de verstedelijkte regio's tussen 1996 en 2002 sneller toegenomen dan in de andere twee groepen van regio's. In de COROP-regio's Het Gooi en Vechtstreek en de Agglomeratie Haarlem wonen relatief de meeste ouderen: zo'n 17-18% van de bevolking, en in Flevoland het minst (9%) (tabel B2.4). Tussen 1996 en 2002 is het aantal 65-plussers het sterkst gegroeid in Flevoland, Zuid-Oost-Drenthe, Zuidoost-Noord-Brabant en Noordoost-Noord-Brabant (zo'n 3% per jaar).

Participatiegraad

De participatiegraad geeft aan welk aandeel van de beroepsbevolking (15-65 jaar) werkt of bereid is om te werken. Kort gezegd gaat het dus om de som van alle werkenden en werklozen. In de minder verstedelijkte regio's is de participatiegraad iets lager (64%) dan in de

Tabel 2.8 Leeftijdsopbouw van de bevolking in de COROP-regio's, 2002

	Leeftijdsgroep, 2002 (% van de bevolking)			Groei bevolking per leeftijdsgroep, 1996-2002 (% p.j.)		
	0-15 jaar	15-65 jaar	65> jaar	0-15 jaar	15-65 jaar	65> jaar
Minder verstedelijkte regio's	19	67	14	0,9	0,8	1,1
Verstedelijkte regio's	19	68	13	0,7	0,3	1,6
Sterk verstedelijkte regio's	18	68	14	1,1	0,6	0,2
Nederland	19	68	14	0,6	0,4	1,6

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel 2.9 Participatiegraad a) van de bevolking in de COROP-regio's, 2002 (%)

		Totaal (netto)	Participatiegraad naar onderwijsniveau		
			lager onderwijs	middelbaar onderwijs	hoger onderwijs
Minder verstedelijke regio's	Dynamisch	65	48	71	80
	Midden	63	46	71	81
	Achterblijvend	63	48	71	81
	Totaal	64	48	71	80
Verstedelijke regio's	Dynamisch	65	50	73	80
	Midden	67	50	74	83
	Achterblijvend	66	48	72	83
	Totaal	66	49	73	82
Sterk verstedelijke regio's	Dynamisch	66	46	74	84
	Midden	66	46	74	83
	Achterblijvend	69	55	72	81
	Totaal	66	47	74	83
Nederland		66	48	73	82

a) Participatiegraad is de werkzame beroepsbevolking in procenten van de beroepsbevolking.
Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's (66%) (tabel 2.9). Dit heeft vooral te maken met een wat lagere participatiegraad van mensen met een middelbare of hogere opleiding; de participatiegraad van mensen met een lagere opleiding ligt in de minder verstedelijkte regio's op een vergelijkbaar niveau als in de sterk verstedelijkte regio's. In alle drie groepen van regio's neemt de participatiegraad aanzienlijk toe naarmate het opleidingsniveau hoger is.

Werkloosheid

Het werkloosheidspercentage van 2,6% in de minder verstedelijkte regio's lag in 2002 iets hoger dan in de andere twee groepen van COROP-regio's (respectievelijk 2,3 en 2,1%) (tabel 2.10). Vaak ligt het werkloosheidspercentage in de achterblijvende regio's op een lager niveau dan de dynamische regio's, wat aangeeft dat een relatief hoge werkgelegenheids-groei samen kan gaan met een relatief hogere werkloosheid. Het beeld van de werkloosheid per leeftijdscategorie is divers: in sommige groepen van regio's is de werkloosheid onder jongeren iets hoger dan die onder ouderen; terwijl andere groepen van regio's juist het omgekeerde laten zien.

Besteedbaar inkomen

Het gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon in de sterk verstedelijkte regio's ligt circa 2.000 euro hoger dan dat in de minst verstedelijkte regio's (tabel 2.11). Dat patroon doet zich in de meeste EU-landen voor (Terluin, 2001) en heeft te maken met een concentratie van hooggeschoolde (en dus goedbetaalde) banen in de grote steden. Daarnaast zijn de kosten van levensonderhoud in de minder verstedelijkte regio's wat lager door bijvoorbeeld

Tabel 2.10 *Geregisteerde werkloosheid a) naar leeftijd in de COROP-regio's, 2002 (%)*

		Totaal	15-24 jaar	25-34 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-64 jaar
Minder verstedelijkte regio's	Dynamisch	2,6	2,6	2,3	2,6	3,7	2,2
	Midden	2,9	2,7	3,3	2,7	2,7	3,1
	Achterblijvend	2,3	3,7	2,5	1,7	2,3	1,9
	Totaal	2,6	2,9	2,7	2,4	3,1	2,4
Verstedelijkte regio's	Dynamisch	1,9	1,6	2,0	2,0	1,7	2,6
	Midden	2,3	2,1	2,1	2,2	2,5	3,1
	Achterblijvend	2,0	2,7	1,9	1,8	2,0	2,3
	Totaal	2,1	2,3	2,0	2,0	2,1	2,6
Sterk verstedelijkte regio's	Dynamisch	2,3	1,7	1,9	2,3	3,1	2,4
	Midden	2,5	2,0	2,7	2,2	2,3	3,9
	Achterblijvend	1,5	0,4	2,4	0,6	2,0	2,3
	Totaal	2,4	1,8	2,5	2,0	2,4	3,4
Nederland		2,3	2,2	2,3	2,1	2,4	2,8

a) Betreft geregisteerde werkloze personen in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar, die ingeschreven zijn bij een CWI (voorheen arbeidsbureau) in procenten van de beroepsbevolking.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel 2.11 *Besteedbaar inkomen a) in de COROP-regio's, 2000*

		Personen (x 1.000 euro)	Ontwikkeling 1989-2000 (1989=100)	Huishoudens (x 1.000 euro)
Minder verstedelijkte regio's	Dynamisch	10	145	25
	Midden	10	145	24
	Achterblijvend	10	144	25
	Totaal	10	145	25
Verstedelijkte regio's	Dynamisch	10	147	27
	Midden	11	146	26
	Achterblijvend	11	149	27
	Totaal	11	147	27
Sterk verstedelijkte regio's	Dynamisch	12	143	26
	Midden	12	145	27
	Achterblijvend	12	143	27
	Totaal	12	145	27
Nederland		11	146	26

a) Het besteedbaar inkomen is het brutojaarinkomen verminderd met de premies voor sociale zekerheid en andere betaalde overdrachten.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

lagere huizenprijzen en meer mogelijkheden om producten direct van de producent te betrekken. Uit de inkomensontwikkeling tussen 1989 en 2000 valt af te lezen dat de niveauverschillen in het besteedbaar inkomen per hoofd vrij stabiel zijn.

Pendel

Data over woon-werkverkeer zijn niet op COROP-niveau beschikbaar. Om toch een indruk te krijgen of er verschillen in pendel tussen minder en sterk verstedelijkte regio's bestaan, analyseren we hier enkele pendelgegevens op provinciaal niveau. De gemiddelde Nederlandse weknemer woonde in 2002 op 18 km afstand van de werkplaats; deze afstand varieerde van ruim 15 km in Friesland, Zeeland en Limburg tot 27 km in Flevoland (tabel 2.12). In de woon-werkafstand valt geen relatie te ontdekken met de mate van verstedelijking van provincies: zo hebben de minder verstedelijkte provincies Friesland en Zeeland een fors kortere woon-werkafstand dan Drenthe en Flevoland. Eenzelfde verschil kan worden aangegeven voor de verstedelijkte provincies Limburg en Zuid-Holland (minder dan 17 km) enerzijds en Gelderland en Utrecht (ruim 20 km) anderzijds. Pendel kan zo worden gezien als een verschijnsel dat zich in alle provincies voordoet: wonen en werken wordt zowel in sterk verstedelijkte als in minder verstedelijkte regio's op verschillende locaties gedaan. In alle provincies, met uitzondering van Friesland, is de afstand tussen woon- en werkplaats sinds 1995 licht toegenomen. De gemiddelde Nederlandse werknemer was in 2002 bijna een half uur onderweg om op zijn/haar werk te komen. De verschillen in reistijd naar het werk zijn vrij klein tussen de provincies: Friezen en Zeeuwen pendelen in ruim 20 minuten naar hun werk en Flevolandse in 35 minuten.

Tabel 2.12 Woon-werkverkeer in de Nederlandse provincies, 1995-2002

Woonlocatie	Woon-werkreizigers (x 1.000)		Woon-werkafstand (enkele reis, in km)		Woon-werkreisduur (enkele reis, in minuten)	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Groningen	134	167	15,2	17,5	24	25
Friesland	164	195	16,7	15,4	24	22
Drenthe	120	134	18,1	21,1	25	25
Overijssel	307	338	17,3	18,4	25	26
Flevoland	74	116	24,3	27,3	32	35
Gelderland	542	601	17,7	20,3	26	28
Utrecht	336	371	19,0	20,1	29	30
Noord-Holland	682	833	17,1	18,7	29	31
Zuid-Holland	1.054	1.141	16,4	16,7	29	29
Zeeland	104	116	15,6	15,8	23	22
Noord-Brabant	692	782	17,5	17,6	26	25
Limburg	338	347	13,4	15,5	23	24
Nederland totaal	4.547	5.140	17,0	18,2	27	28

Bron: CBS Statline.

Grondgebruik

In alle drie groepen van regio's is landbouw de grootste grondgebruiker: in de minder verstedelijkte en de verstedelijkte regio's beslaat de landbouw een kleine 60% van het totale areaal en in de sterk verstedelijkte regio's ruim 40% (tabel 2.13). Het aandeel totaal bebouwde oppervlakte is in de sterk verstedelijkte regio's meer dan vier keer zo groot als in de minder verstedelijkte regio's. Dit komt met name door het relatief grote aandeel woongebied in de sterk verstedelijkte regio's. De openbare voorzieningen zijn verhoudingsgewijs meer aanwezig in de sterk verstedelijkte regio's, absoluut gezien bevindt het grootste aantal ha openbare voorzieningen zich echter in de minder verstedelijkte regio's. Dit geldt ook voor het gebruik van grond voor recreatieve doeleinden.

Stedelijke druk

Als we in navolging van de Europese Commissie (EC, 2004) het areaal ruraal gebied definiëren als de som van de arealen landbouw, bos en natuur en de helft van de oppervlakte binnenwater dan loopt dit af van 77% in de verstedelijkte regio's, naar 71% in de minder verstedelijkte regio's, tot 58% in de sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.14). Analoog kunnen we ook het areaal urbaan gebied bepalen als de som van het areaal dat wordt gebruikt voor bebouwing, infrastructuur en recreatie. Het aandeel van het urbaan gebied in het totale areaal varieert van 7% in de minder verstedelijkte regio's tot ruim een kwart in de sterk verstedelijkte regio's. Gebruiken we nu de verhouding van het areaal urbaan en ruraal gebied als indicator voor stedelijke druk of overdruk op de ruimte, dan kunnen we stellen dat

Tabel 2.13 Grondgebruik in de COROP-regio's, 2000 (% van totaal)

		Totaal bebouwd a)		Waarvan:		Totaal verkeer b)	Totaal recreatie	Totaal landbouw	Totaal bos & natuur	Totaal binnenwater	Totaal buitenwater c)
				Woongebied	Openbare voorziening	Bedrijfs-terrein					
Minder verstedelijkte regio's	Dynamisch	3,5	2,4	0,1	0,7	1,9	1,3	49	7	20	16
	Midden	3,5	2,6	0,1	0,7	2,0	1,1	56	9	2,9	25
	Achterblijvend	4,9	3,4	0,1	1,1	2,7	1,5	74	11	1,4	4,3
	Totaal	3,8	2,7	0,1	0,8	2,1	1,3	57	9	10	17
Verstedelijkte regio's	Dynamisch	9,1	6,3	0,3	2,0	3,3	2,3	68	13	3,2	0,6
	Midden	11,1	7,6	0,4	2,4	3,4	2,5	59	19	3,9	0,0
	Achterblijvend	9,4	6,6	0,4	1,8	2,9	2,5	54	15	7,9	7,3
	Totaal	9,8	6,8	0,4	2,0	3,1	2,4	58	16	5,7	3,6
Sterk verstedelijkte regio's	Dynamisch	26,8	18,8	1,1	4,5	4,7	9,5	21	19	4,3	11
	Midden	15,9	10,5	0,4	4,0	4,1	4,6	43	6,7	18	4,6
	Achterblijvend	18,7	13,2	0,5	3,5	4,1	4,8	44	15	5,8	5,2
	Totaal	17,4	11,7	0,5	4,0	4,1	5,2	41	9,0	15	5,4
Nederland		7,7	5,3	0,3	1,6	2,7	2,1	56	12	8,6	10

a) Terrein in gebruik voor wonen, winkelen, uitgaan, voorzieningen, cultuur en werken; b) Terrein in gebruik voor spoor-, weg en vliegverkeer; c) Water dat onderhevig is aan getijden.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel 2.14 Stedelijke druk in de COROP-regio's, 1989 en 2000

	Urbaan gebied a), 2000	Ruraal gebied b), 2000	Indicator stedelijke druk (urbaan gebied/ruraal gebied)	
			1989	2000
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	7	66	0,11	0,10
Midden	7	66	0,10	0,10
Achterblijvend	9	86	0,11	0,11
Totaal	7	71	0,11	0,10
<i>Verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	15	83	0,16	0,18
Midden	17	80	0,20	0,21
Achterblijvend	15	73	0,20	0,20
Totaal	15	77	0,18	0,20
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	41	42	0,76	0,97
Midden	25	59	0,40	0,42
Achterblijvend	28	62	0,37	0,45
Totaal	27	58	0,43	0,46
Nederland	13	72	0,18	0,17

a) Berekend als de som van het areaal totaal bebouwd, totaal verkeer en totaal recreatie; b) Berekend als de som van het areaal totaal landbouw, totaal bos en natuur en de helft van het areaal totaal binnenwater.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

de stedelijke druk in 2000 in de sterk verstedelijkte regio's circa twee en een half keer zo groot is als in de verstedelijkte regio's en ruim vier keer zo groot als in de minder verstedelijkte regio's.

Verschuivingen in het grondgebruik uiterst klein

Uit een vergelijking van het grondgebruik in 2000 met dat van 1996 blijkt dat de verschuivingen in het grondgebruik miniem zijn. De grootste verschuiving in het grondgebruik tussen 1996 en 2000 deed zich voor in de landbouw waarvan de oppervlakte in geheel Nederland met minder dan 1% daalde. Ook over een wat langere periode bezien blijkt dat het grondgebruik in Nederland slechts zeer langzaam verandert (Haartsen, 2002). Zo is de stedelijke druk, uitgedrukt als de verhouding tussen urbaan en ruraal gebied, tussen 1989 en 2000 vrij stabiel, met uitzondering van de groepen van dynamische en achterblijvende sterk verstedelijkte regio's. Daar is de stedelijke druk fors toegenomen, voornamelijk door een vermindering van het landbouwareaal. Deze onttrekking kan in verband worden gebracht met de realisatie van grootschalige woningbouwprojecten in de zogenaamde VINEX-locaties.

2.4 De landbouwsector in de COROP-regio's

Nadat we in de vorige paragraaf algemene sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's hebben besproken, gaan we in de volgende drie paragrafen wat nader in op de afzonderlijk sectoren in de economie: de landbouwsector, de industriesector en de dienstensector. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de landbouwsector in de COROP-regio's geanalyseerd. Achtereenvolgens komen de verschillende bedrijfstypen, het landbouwareaal, de veestapel, de ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven, en verbreding op landbouwbedrijven in de verschillende groepen van regio's aan de orde. De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de landbouw is al besproken in paragraaf 2.2.

Helft landbouwbedrijven in verstedelijkte regio's

Nederland telde in 2003 ruim 85.000 landbouwbedrijven (incl. tuinbouwbedrijven); ongeveer een derde van de bedrijven bevond zich in de minder verstedelijkte regio's, ruim de helft in de verstedelijkte regio's en een tiende in de sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.15). De samenstelling van de landbouwbedrijven verschilt nogal tussen de drie groepen COROP-regio's. In de minder verstedelijkte regio's bestond in 2003 zo'n 60% van de bedrijven uit melkvee- en overige-graasdierbedrijven en een kwart uit akkerbouwbedrijven; in de verstedelijkte gebieden vormden melkvee- en overige-graasdierbedrijven ongeveer de helft van het aantal bedrijven en namen de intensieve veehouderijbedrijven ruim een tiende

Tabel 2.15 Ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven in de COROP-regio's, 1996-2003

	Aantal bedrijven		Bedrijven als % van totaal, 2003	Afname aantal bedrijven, 1996-2003 (% p.j.)	Ha/bedrijf, 2003	NGE/bedrijf, 2003
	1996	2003				
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>						
Dynamisch	12.069	9.971	12	-2,7	38	88
Midden	13.131	10.401	12	-3,3	32	78
Achterblijvend	12.168	8.959	10	-4,3	28	61
Totaal	37.368	29.331	34	-3,4	33	76
<i>Verstedelijkte regio's</i>						
Dynamisch	15.935	12.149	14	-3,8	18	66
Midden	19.476	14.558	17	-4,1	17	90
Achterblijvend	26.510	20.990	25	-3,3	18	75
Totaal	61.921	47.697	56	-3,7	18	77
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>						
Dynamisch	909	916	1	0,1	9	142
Midden	7.301	5.352	6	-4,3	19	124
Achterblijvend	3.496	2.205	3	-6,4	7	230
Totaal	11.706	8.473	10	-4,5	15	153
Nederland	110.995	85.501	100	-3,7	23	84

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-Meitelling.

Tabel 2.16 Samenstelling landbouwbedrijven in de COROP-regio's, 2003 (%)

	Totaal aantal bedrijven	Waarvan						
		akker- bouw	opengronds- tuinbouw	glas tuin- bouw	melkvee	overige graas- dieren	hokdieren	overige bedrijven
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	9.971	34	8	2	26	18	2	9
Midden	10.401	12	2	2	45	30	5	5
Achterblijvend	8.959	25	3	1	31	23	8	10
Totaal	29.331	24	4	2	34	24	5	8
<i>Verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	12.149	7	10	5	31	28	9	10
Midden	14.558	15	16	10	16	18	14	12
Achterblijvend	20.990	9	15	5	27	25	12	8
Totaal	47.697	10	14	6	25	23	12	10
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	916	2	16	47	14	19	0	1
Midden	5.352	16	17	28	14	19	0	5
Achterblijvend	2.205	1	4	78	8	8	0	1
Totaal	8.473	10	14	43	13	17	0	3
Nederland	85.501	15	11	8	27	23	8	8

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-Meitelling.

voor hun rekening, terwijl in de sterk verstedelijkte regio's bijna 60% van de bedrijven zich toelegde op tuinbouw en 30% op melkvee- en overige-graasdierhouderij (tabel 2.16 en B2.5). Uit deze samenstelling van landbouwbedrijven valt af te leiden dat de landbouw in de minder verstedelijkte regio's een vrij sterk grondgebonden karakter heeft, terwijl de landbouw in de sterk verstedelijkte gebieden intensiever van aard is.

In de sterk verstedelijkte regio's bevindt zich slechts 5% van de Nederlandse melkveebedrijven (absoluut aantal: 1.050) en 7% van de overige graasdierbedrijven (absoluut aantal: 1.400) (tabel 2.17). Het zijn vooral deze bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het kenmerkende cultuurlandschap dat met de grondgebonden landbouw in de sterk verstedelijkte regio's samenhangt.

Helft landbouwareaal in minder verstedelijkte regio's

Ongeveer de helft van het door de Nederlandse landbouw gebruikte areaal bevond zich in 2003 in de minder verstedelijkte regio's, ruim 40% in de verstedelijkte regio's en slechts zo'n 5% in de sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.18). In alle drie groepen van regio's was de helft van het landbouwareaal in gebruik als grasland. In de minder verstedelijkte regio's werd de rest van het areaal overwegend aangewend als bouwland. In de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's werd zo'n 15% van het landbouwareaal gebruikt voor tuinbouw-

Tabel 2.17 Aandelen van de bedrijfstypen in de COROP-gebieden in het Nederlandse totaal, 2003 (%)

	Akker- bouw	Opengronds- tuinbouw	Glas- tuinbouw	Melkvee	Overige graas- dieren	Hok- dieren	Overig	Alle bedrijven
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	27	9	3	11	9	3	12	12
Midden	10	3	3	20	16	7	7	12
Achterblijvend	18	3	1	12	10	10	12	10
Totaal	55	14	7	44	36	20	31	34
<i>Verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	7	14	9	17	17	16	16	14
Midden	17	25	19	10	13	29	25	17
Achterblijvend	14	34	14	25	27	35	24	25
Totaal	38	73	42	52	57	79	65	56
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	0	2	6	1	1	0	0	1
Midden	7	10	21	3	5	0	3	6
Achterblijvend	0	1	24	1	1	0	0	3
Totaal	7	13	51	5	7	0	4	10
Nederland	100	100	100	100	100	100	100	100
Nederland absoluut aantal bedrijven	12.612	9.123	7.160	22.857	19.412	7.083	7.254	85.501

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-Meitelling.

productie. Het accent op de grondgebonden landbouw in de minder verstedelijkte regio's wordt ook weerspiegeld in kengetallen als gemiddelde oppervlakte per bedrijf en intensiteit van de productie per bedrijf. Zo varieerde de gemiddelde oppervlakte per bedrijf in 2003 van 33 ha in de minder verstedelijkte regio's tot 15 ha in de sterk verstedelijkte regio's, terwijl de intensiteit van de productie per bedrijf fluctueerde tussen 76 nge in de minder verstedelijkte regio's en 153 nge in de sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.15).

Merendeel veestapel in verstedelijkte regio's

Het grootste deel van de Nederlandse veestapel bevond zich in 2003 in de verstedelijkte regio's. Het ging daarbij om meer dan de helft van het aantal melkkoeien, ruim 80% van de varkens en bijna twee derde van de pluimveepopulatie (tabel 2.19). De rest van de veestapel werd voor het overgrote deel in de minder verstedelijkte regio's gehouden.

Ontwikkeling aantal landbouwbedrijven

Tussen 1996 en 2003 is het aantal landbouwbedrijven met een kleine 4% per jaar afgenomen (tabel 2.15). In de minder verstedelijkte regio's was de afname van het aantal

Tabel 2.18 Cultuurgrond in de COROP-regio's, 2003

	Cultuurgrond (x 1.000 ha)	Waarvan		Cultuurgrond als % totaal
		bouwland (%)	grasland (%)	
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	375	53	38	19
Midden	333	30	68	17
Achterblijvend	248	55	41	13
Totaal	956	46	49	50
<i>Verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	221	33	60	11
Midden	252	49	38	13
Achterblijvend	377	31	60	20
Totaal	850	37	53	44
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	8	6	81	0
Midden	101	43	44	5
Achterblijvend	14	10	66	1
Totaal	124	37	49	6
Nederland	1.930	41	51	100

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-Meitelling.

bedrijven in de periode 1996-2003 iets geringer dan in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's; binnen de groep van minder verstedelijkte regio's werden alleen de COROP-regio's Overig Groningen, Noord-Overijssel, Zuidwest-Drenthe en de Achterhoek met een terugloop van het aantal bedrijven van 4% of meer per jaar geconfronteerd. In de groep van verstedelijkte regio's hadden de COROP-gebieden Midden-Noord-Brabant, West-Noord-Brabant en Arnhem/Nijmegen met een forse daling van het aantal landbouwbedrijven van meer dan 5% per jaar te maken. Een soortgelijke forse daling deed zich ook voor in de sterk verstedelijkte COROP-gebieden Groot-Rijnmond en Delft en Westland. In de algeheel dalende tendens in het aantal landbouwbedrijven vormde de groep dynamische sterk verstedelijkte regio's een uitzondering: daar bleef het aantal landbouwbedrijven tussen 1996 en 2003 per saldo gelijk. Deze groep bestaat uit de COROP-regio's IJmond en Agglomeratie 's-Gravenhage en bevat slechts 900 landbouwbedrijven. De stabilisatie in deze groep ontstond door de groei van het aantal (tuinbouw)bedrijven met 30 in de Agglomeratie 's-Gravenhage. Vermoedelijk hangt deze groei samen met juridische bedrijfssplitsingen en/of de ontwikkeling van nieuwe glastuinbouwlocaties.

Tabel 2.19 Samenstelling veestapel in de COROP-regio's, 2003

	Runderen		Varkens		Pluimvee	
	(x 1.000)	als % totaal	(x 1.000)	als % totaal	(x 1.000)	als % totaal
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>						
Dynamisch	437	12	245	2	10.018	12
Midden	691	18	580	5	10.765	13
Achterblijvend	385	10	1.229	11	8.360	10
Totaal	1.514	40	2.054	18	29.143	36
<i>Verstedelijkte regio's</i>						
Dynamisch	585	16	1.812	16	8.886	11
Midden	447	12	4.034	36	28.162	35
Achterblijvend	1.081	29	3.196	29	14.457	18
Totaal	2.113	56	9.042	81	51.505	63
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>						
Dynamisch	15	0	3	0	73	0
Midden	97	3	68	1	496	1
Achterblijvend	21	1	2	0	15	0
Totaal	132	4	73	1	584	1
Nederland	3.759	100	11.169	100	81.232	100

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-Meitelling.

Ongeveer kwart van landbouwbedrijven doet aan nevenactiviteiten

Naast de productie van landbouwproducten, kan het agrarisch huishouden zich ook richten op andere economische activiteiten om een inkomen te behalen. In de literatuur worden doorgaans vier typen van nevenactiviteiten onderscheiden (Fuller, 1990):

1. verwerking van landbouwproducten op het landbouwbedrijf (zoals zuivelbereiding en verwerking en verkoop van streekproducten);
2. overige activiteiten op het landbouwbedrijf (agro-toerisme, natuurbeheer, zorgboerderij, stalling, windenergie enzovoort);
3. loonwerk op andere landbouwbedrijven;
4. een baan buiten de landbouwsector.

Met uitzondering van natuurbeheer, gaat het bij deze verbredingsactiviteiten om private diensten. Een ander verschil tussen natuurbeheer en private verbredingsactiviteiten is dat natuurbeheer vooral de inzet van de productiefactor grond vereist, terwijl private verbredingsactiviteiten meestal een groot beroep doen op de productiefactoren arbeid en kapitaal (Berkhout en Van Bruchem, 2003).

In tabel 2.20 wordt een overzicht gegeven van landbouwbedrijven die zich bezighouden met nevenactiviteiten die onder categorie 1-3 vallen. Het blijkt dat zo'n kwart van

Tabel 2.20 Nevenactiviteiten a) op landbouwbedrijven in de COROP-regio's, 2003

	Bedrijven met neven-acti- viteiten	Bedrijven met nevenactiviteiten als % van het totaal aantal bedrijven								
		alle neven-acti- viteiten	natuur- beheer	recreatie	zorg	stalling	productie van energie	verwerking	verkoop	loonwerk
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>										
Dynamisch	3.323	33,3	14,2	4,4	0,3	4,6	2,8	1,4	6,4	9,6
Midden	2.682	25,8	15,4	2,1	0,3	3,0	0,7	0,9	3,1	5,3
Achterblijvend	2.306	25,7	12,0	3,6	0,5	3,5	0,2	1,1	5,0	6,7
Totaal	8.311	28,3	14,0	3,4	0,4	3,7	1,3	1,1	4,8	7,2
<i>Verstedelijke regio's</i>										
Dynamisch	2.706	22,3	8,8	2,9	0,5	4,7	0,1	1,0	5,8	4,2
Midden	3.348	23,0	6,3	2,3	0,3	4,4	0,1	1,1	9,9	4,5
Achterblijvend	5.499	26,2	12,6	2,7	0,6	5,1	0,4	1,7	6,3	5,7
Totaal	11.553	24,2	9,7	2,7	0,5	4,8	0,2	1,4	7,3	4,9
<i>Sterk verstedelijke regio's</i>										
Dynamisch	172	18,8	8,7	3,5	0,4	5,9	0,1	0,8	3,8	2,5
Midden	1.544	28,8	12,4	2,8	0,6	6,7	0,1	1,9	7,3	7,9
Achterblijvend	277	12,6	4,8	1,3	0,2	2,2	0,1	0,6	3,7	2,7
Totaal	1.993	23,5	10,0	2,5	0,5	5,4	0,1	1,5	6,0	6,0
Nederland	21.857	25,6	11,2	2,9	0,4	4,5	0,6	1,3	6,3	5,8
Totaal aantal bedrijven in Nederland		21.857	9.577	2.462	372	3.835	483	1.105	5.380	4.981

a) Onder nevenactiviteiten wordt hier verstaan: agrarisch natuurbeheer, recreatie, zorg, stalling, energiewinning, verwerking van landbouwproducten op het bedrijf, verkoop van producten op het bedrijf en loonwerk op andere agrarische bedrijven. Doordat een landbouwbedrijf zich bezig kan houden met meerdere nevenactiviteiten, is het totaal van alle bedrijven met nevenactiviteiten soms lager dan de som van de afzonderlijke kolommen.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-Meitelling.

de landbouwbedrijven in Nederland aan genoemde nevenactiviteiten doet. In de minder verstedelijkte COROP-regio's ligt het percentage wat hoger (28%) en in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's wat lager (24%). Agrarisch natuurbeheer vormt verreweg de meest voorkomende nevenactiviteit, en is in de minder verstedelijkte regio's van meer belang dan in de twee andere groepen van regio's. Ook het aandeel landbouwbedrijven dat aan recreatie doet is in de minder verstedelijkte regio's groter. Slechts weinig bedrijven houden zich bezig met zorg, energiewinning en verwerking van landbouwproducten; het aandeel bedrijven met stalling, verkoop en loonwerk is daarentegen wat hoger en ligt in de meeste groepen rond de 5%.

2.5 De industriesector in de COROP-regio's

In deze paragraaf behandelen we de werkgelegenheidsontwikkeling in de industriesector in de verschillende groepen van COROP-regio's. Tot de industriesector worden vier hoofdbedrijfstakken gerekend: winning van delfstoffen, productie en distributie van elektriciteit, aardgas en water, industrie, en de bouwnijverheid. De twee eerstgenoemde hoofdbedrijfstakken zijn beperkt van omvang, de industrie neemt ongeveer twee derde van de werkgelegenheid in de industriesector voor haar rekening en de bouwnijverheid zo'n derde (tabel 2.21). Tussen 1996 en 2003 was er sprake van een beperkte groei van de werkgelegenheid in de industriesector in de minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's en een beperkte afname in de sterk verstedelijkte regio's.¹ De groep van minder verstedelijkte achterblijvende regio's heeft relatief de grootste regionale werkgelegenheid in de industriesector: ruim een kwart, en de groep van sterk verstedelijkte dynamische regio's de kleinste: 12%.

Tabel 2.21 Werkgelegenheidsontwikkeling in de industriesector, 1996-2003

	Aantal banen industrie- sector, 2003	Waarvan (als %):				Groei aantal banen industrie- sector, 1996-2003 (% p.j.)	Aantal banen industrie- sector als % van de regionale werkgelegen- heid, 2003	Aantal banen industrie- sector als % nationaal totaal, 2003
		winning van delf- stoffen	indu- strie	produc- tie en - distributie van elek- triciteit, aardgas en water	bouw- nijver- heid			
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	110.168	2	63	4	31	0,7	19	7
Midden	108.670	1	66	3	31	0,4	24	7
Achterblijvend	88.634	0	72	1	26	-0,1	27	6
Totaal	307.472	1	67	3	30	0,3	23	21
<i>Verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	176.231	0	69	1	30	0,3	24	12
Midden	283.148	0	73	2	25	0,0	24	19
Achterblijvend	395.427	0	61	2	37	0,2	20	27
Totaal	854.806	0	66	2	32	0,2	22	58
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>								
Dynamisch	53.645	1	62	5	33	-1,0	12	4
Midden	219.592	0	60	2	38	-0,1	14	15
Achterblijvend	48.068	0	62	2	36	-0,4	18	3
Totaal	321.305	0	60	2	37	-0,3	14	22
Nederland	1.483.583	0	65	2	33	0,1	20	100

Bron: eigen berekeningen op basis van LISA.

¹ Door een iets andere periode en een andere bron, kunnen de groeicijfers in deze en de volgende paragraaf afwijken van de groeicijfers in tabel 2.4.

Werkgelegenheid voedingsmiddelen- en drankenindustrie van geringe betekenis

De werkgelegenheid in de industrie geeft in de periode 1996-2003 een licht dalende tendens te zien, met uitzondering van de minder verstedelijkte dynamische en midden regio's en de verstedelijkte dynamische regio's (tabel 2.22). Opvallend is dat werkgelegenheid in de voedingsmiddelen- en drankenindustrie (waartoe ook de vervaardiging van veevoeders wordt gerekend) in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's sneller afneemt dan die in de hele industrie, terwijl de werkgelegenheid in de voedingsmiddelen- en drankenindustrie zich in de minder verstedelijkte dynamische en achterblijvende regio's juist positiever ontwikkelt. De werkgelegenheid in de voedingsmiddelen- en drankenindustrie is echter van geringe betekenis; in alle drie groepen van regio's gaat het om zo'n 2% van de totale werkgelegenheid.

Bouwnijverheid is groeisector

De bouwnijverheid is de hoofdbedrijfstak in de industriesector die in de periode 1996-2003 de grootste werkgelegenheidsgroei kende, met name in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.22). De werkgelegenheid in de bouwnijverheid is ongeveer drie keer zo groot als die in de voedingsmiddelen- en drankenindustrie.

Tabel 2.22 Werkgelegenheidsontwikkeling in de industrie, voedingsmiddelen- en drankenindustrie, en de bouwnijverheid, 1996-2003

	Groeï aantal banen, 1996-2003 (% p.j.)				Aantal banen als % regionaal totaal			Aantal banen als % Nederlands totaal		
	indus- trie- sector	indus- trie	voedings- middelen en dranken	bouw- nijver- heid	indus- trie	voedings- middelen en dranken	bouw- nijver- heid	indus- trie	voedings- middelen en dranken	bouw- nijver- heid
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>										
Dynamisch	0,7	0,4	2,2	1,2	12	2	6	7	10	7
Midden	0,4	0,6	-0,2	0,3	16	2	7	7	8	7
Achterblijvend	-0,1	-0,4	0,7	0,7	20	3	7	7	7	5
Totaal	0,3	0,2	1,0	0,7	15	2	7	21	24	19
<i>Verstedelijkte regio's</i>										
Dynamisch	0,3	0,1	-0,8	1,2	17	2	7	13	11	11
Midden	0,0	-0,3	-1,1	1,3	17	2	6	21	18	15
Achterblijvend	0,2	-0,7	-1,0	2,2	12	2	8	25	27	31
Totaal	0,2	-0,4	-1,0	1,8	15	2	7	59	56	56
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>										
Dynamisch	-1,0	-1,4	-3,1	0,2	7	1	4	3	2	4
Midden	-0,1	-0,9	-0,8	1,9	8	1	5	14	14	17
Achterblijvend	-0,4	-1,5	-2,1	2,4	11	2	6	3	4	4
Totaal	-0,3	-1,1	-1,3	1,7	8	1	5	20	19	25
Nederland	0,1	-0,4	-0,6	1,6	13	2	6	100	100	100

Bron: eigen berekeningen op basis van LISA.

2.6 De dienstensector in de COROP-regio's

In deze paragraaf behandelen we de werkgelegenheid in de verschillende subsectoren in de dienstensector in de COROP-regio's. Ook gaan we in op het niveau van voorzieningen.

De dienstensector is veruit de belangrijkste sector in de regionale economie: de werkgelegenheid in deze sector varieert van zo'n 70% in de minder verstedelijkte regio's tot bijna 85% in de sterk verstedelijkte regio's (tabel 2.23). In bijna alle regio's beslaan de overheidsdiensten zo'n kwart van de regionale werkgelegenheid, met uitzondering van de sterk verstedelijkte dynamische regio's, waar het aandeel een derde is als gevolg van de locatie van de ministeries in deze groep. Het aandeel van de commerciële dienstverlening in de regionale werkgelegenheid varieert van circa 45% in de minst verstedelijkte regio's tot zo'n 60% in de sterk verstedelijkte regio's. In tabel 2.23 hebben we de grootste bedrijfstakken binnen de dienstensector opgenomen; de resterende kleinere bedrijfstakken horeca; vervoer, opslag en communicatie; en milieudiensten, cultuur, recreatie en overige dienstverlening, beslaan gezamenlijk circa 15% van de regionale werkgelegenheid.

In de periode 1996-2003 nam de werkgelegenheid in de dienstensector in de minder verstedelijkte regio's sterker toe dan de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's, die ongeveer dezelfde jaarlijkse groei vertoonden (tabel 2.24). Met name in de groep van achterblijvende minder en sterk verstedelijkte regio's was de toename van de werkgelegen-

Tabel 2.23 Aandelen van de dienstensectoren in de totale werkgelegenheid, 2003 (%)

	Totaal diensten	Reparatie, groothandel en detailhandel	Waarvan: detailhandel	Financiële instellingen, verhuur en overige zakelijke dienstverlening	Overheids- diensten a)
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>					
Dynamisch	75	17	10	16	29
Midden	70	16	10	13	27
Achterblijvend	66	18	11	10	24
Totaal	71	17	10	14	27
<i>Verstedelijkte regio's</i>					
Dynamisch	71	19	10	13	25
Midden	72	17	9	16	25
Achterblijvend	76	19	9	19	26
Totaal	74	18	10	17	25
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>					
Dynamisch	86	15	9	22	33
Midden	85	18	9	24	24
Achterblijvend	76	18	9	18	27
Totaal	84	17	9	23	26
Nederland	76	18	9	18	26

a) Omvat de bedrijfstakken openbaar bestuur, overheidsdiensten, verplichte verzekeringen, onderwijs, gezondheidszorg en welzijnszorg.

Bron: eigen berekeningen op basis van LISA.

Tabel 2.24 Groei van de werkgelegenheid in de dienstensector, 1996-2003 (% p.j.)

	Totaal diensten	Reparatie, groothandel en detailhandel	Waarvan: detailhandel	Financiële instellingen, verhuur en overige zakelijke dienstverlening	Overheids- diensten a)
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>					
Dynamisch	3,9	2,8	3,0	6,2	4,0
Midden	3,8	2,3	2,5	5,6	4,3
Achterblijvend	2,7	1,7	1,5	2,7	3,5
Totaal	3,6	2,4	2,4	5,3	4,0
<i>Verstedelijkte regio's</i>					
Dynamisch	3,1	2,2	1,7	4,3	3,6
Midden	2,8	2,1	1,8	4,0	2,9
Achterblijvend	3,1	2,0	1,9	4,7	3,0
Totaal	3,0	2,1	1,8	4,4	3,1
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>					
Dynamisch	2,3	1,5	1,8	3,5	1,9
Midden	3,5	1,4	1,7	5,8	3,5
Achterblijvend	2,2	1,8	1,4	2,3	2,4
Totaal	3,1	1,4	1,7	5,0	2,9
Nederland	3,2	1,9	1,9	4,8	3,2

a) Omvat de bedrijfstakken openbaar bestuur, overheidsdiensten, verplichte verzekeringen, onderwijs, gezondheidszorg en welzijnszorg.

Bron: eigen berekeningen op basis van LISA.

heid in de dienstensector beduidend lager dan die in de dynamische en midden regio's. Binnen de dienstensector deed de hoogste toename van de werkgelegenheid zich voor bij de bedrijfstak financiële instellingen, verhuur en overige zakelijke dienstverlening, gevolgd door die bij de overheidsdiensten. De detailhandel - goed voor circa 10% van de werkgelegenheid in alle groepen van regio's - kende een beperkte groei, die in de minder verstedelijkte dynamische en midden regio's wat hoger was dan in de overige regio's.

Werkgelegenheid in toerisme

Om inzicht te krijgen in de bijdrage van de toerismesector in de regionale werkgelegenheid, hebben we de werkgelegenheid in de horeca geanalyseerd. Deels geeft deze indicator een overschatting van de werkgelegenheid in de toerismesector, omdat er activiteiten in de sfeer van zakenreizen ondervallen; deels is het een onderschatting omdat verkoop in de detailhandel aan toeristen er bijvoorbeeld buiten valt.

De werkgelegenheid in de toerismesector bedroeg in alle groepen van regio's zo'n 3% in 2003 (tabel 2.25). Alleen in de dynamische en achterblijvende sterk verstedelijkte regio's was dit aandeel iets geringer. In grote lijnen ligt het aandeel van de toerismesector in

Tabel 2.25 Werkgelegenheid in toerisme a) in de COROP-regio's, 1996-2003

	Werkgelegenheid toerisme, 2003	Als % nationaal totaal	Groei, 1996-2003 (% p.j.)	Als % regionale werkgelegenheid
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	18.347	8	3,2	3,2
Midden	13.615	6	3,5	3,0
Achterblijvend	10.197	5	2,5	3,1
totaal	42.159	19	3,1	3,1
<i>Verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	20.380	9	2,9	2,8
Midden	36.088	16	2,6	3,0
Achterblijvend	54.967	25	3,0	2,8
totaal	111.435	50	2,8	2,9
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	11.727	5	2,9	2,6
Midden	48.902	22	3,6	3,1
Achterblijvend	6.701	3	3,8	2,5
totaal	67.330	30	3,5	2,9
Nederland	220.924	100	3,1	2,9

a) Betreft werkgelegenheid in de sectoren hotels, pensions en conferentieoord; kampeerterreinen en overige voorzieningen voor recreatief verblijf neg; en restaurants cafetaria's, snackbars.

Bron: eigen berekeningen op basis van LISA.

de totale regionale werkgelegenheid daarmee in dezelfde orde van grootte als de landbouwsector (tabel 2.2). In Nederland waren er in 2003 slechts enkele COROP-regio's waar het aandeel van de toerismesector 4 à 5% was: Zuidwest-Friesland, Overig Zeeland en Noord-Limburg. De helft van de werkgelegenheid in de toerismesector vond plaats in de verstedelijkte regio's, 30% in de sterk verstedelijkte regio's en 20% in de minder verstedelijkte regio's. Absoluut gezien is de COROP-regio Groot-Amsterdam de grootste werkgever in de toerismesector: meer dan 10% van de nationale werkgelegenheid in het toerisme is hier geconcentreerd. De jaarlijkse groei van de werkgelegenheid in de toerismesector bedroeg circa 3% tussen 1996 en 2003. Daarmee groeit de werkgelegenheid in de toerismesector langzamer dan die in de sector financiële instellingen, verhuur en overige zakelijke dienstverlening in alle drie groepen van regio's, en voor de minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's ook minder dan die bij de overheidsdiensten

Beheer van natuurterreinen

De werkgelegenheid die met het beheer van natuurterreinen door niet-agrariërs samenhangt is beperkt van omvang: in 2003 ging het in heel Nederland om nog geen 1.600 banen (tabel 2.26). Ongeveer de helft daarvan is gesitueerd in de COROP-regio's Utrecht, Veluwe, en Het Gooi en Vechtstreek.

Tabel 2.26 Werkgelegenheid in het beheer van natuurgebieden in de COROP-regio's, 1996-2003

	Werkgelegenheid, 2003	Als % nationaal totaal	Groei, 1996-2003 (% p.j.)	Als % regionale werkgelegenheid
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	186	12	17,0	0,0
Midden	228	14	2,9	0,0
Achterblijvend	41	3	1,1	0,0
Totaal	455	29	6,8	0,0
<i>Verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	9	1	1,7	0,0
Midden	57	4	0,8	0,0
Achterblijvend	733	46	3,6	0,0
Totaal	799	50	3,4	0,0
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	8	1	4,2	0,0
Midden	277	17	32,8	0,0
Achterblijvend	44	3	7,8	0,0
Totaal	329	21	24,7	0,0
Nederland	1.583	100	6,9	0,0

Bron: eigen berekeningen op basis van LISA.

Aantal inwoners per detailhandelsvestiging

Het verkrijgen van inzicht in het voorzieningenniveau is lastig, omdat er geen statistieken voor bestaan. We maken hier een benadering van de voorzieningen door aan te geven hoeveel inwoners er van één detailhandelsvestiging gebruik moeten maken. In principe zou deze indicator kunnen worden uitgelegd als hoe meer inwoners per winkel of kapperszaak, hoe lager het voorzieningenniveau. Die interpretatie is echter te kort door de bocht, omdat er geen rekening met de fysieke afstand tussen inwoners en de detailhandelsvestiging wordt gehouden, en omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen het type en omvang van de detailhandelsvestiging. Het blijkt dat het aantal inwoners per detailhandelsvestiging in alle groepen van regio's ongeveer 150 bedraagt (tabel 2.27): uit deze indicator komt dus weinig verschil in het voorzieningenniveau naar voren. Het aantal detailhandelsvestigingen nam in de periode 1997-2003 gestaag af, waarbij de daling in de sterk verstedelijkte regio's duidelijk groter was dan die in de minder verstedelijkte regio's.

2.7 Identificatie van economische problemen in de COROP-regio's

Het beeld dat oprijst uit de analyse van de sociaal-economische indicatoren in de verschillende groepen van COROP-gebieden in de voorgaande paragrafen is dat de sociaal-

Tabel 2.27 Detailhandel in de COROP-regio's, 1997-2003

	Aantal vestigingen, 2003	Afname, 1997-2003 (absoluut)	Afname, 1997-2003 (%)	Inwoners per vestiging, 2003
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	7.920	45	0,6	167
Midden	6.750	-180	-2,6	154
Achterblijvend	5.275	-305	-5,5	147
Totaal	19.945	-440	-2,2	157
<i>Verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	10.820	-515	-4,5	153
Midden	15.785	-685	-4,2	160
Achterblijvend	26.400	-1.575	-5,6	156
Totaal	53.005	-2.775	-5,0	157
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>				
Dynamisch	6.470	-490	-7,0	146
Midden	22.470	-1.795	-7,4	141
Achterblijvend	3.805	-350	-8,4	153
Totaal	32.745	-2.635	-7,4	143
Nederland	105.700	-5.840	-5,2	153

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

economische verschillen tussen de groepen van COROP-gebieden beperkt zijn en dat de indicatoren voor alle groepen dusdanige waarden hebben dat ze vooralsnog geen aanleiding geven tot grote bezorgdheid. Uit onze indeling van dynamische, gemiddelde en achterblijvende regio's blijkt wel dat sommige regio's beter scoren qua werkgelegenheids-groei dan andere: de achterblijvende regio's vormen dan ook de potentiële zorgenkindjes. Hieronder zetten we de opmerkelijkste resultaten van de analyse van de sociaal-economische indicatoren groepen van COROP-gebieden op een rij. Daarna zullen we nagaan of de beschouwde indicatoren in individuele COROP-regio's wel reden tot zorg zijn over de sociaal-economische situatie.

Bevindingen analyse sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's

Uit de analyse van sociaal-economische indicatoren in de minder verstedelijkte, de verstedelijkte en de sterk verstedelijkte COROP-regio's blijkt onder meer het volgende:

1. de verdeling van de bevolking over de drie groepen van COROP-regio's is ongeveer gelijk aan de verdeling van de werkgelegenheid;
2. de sectorale structuur van de werkgelegenheid in de minder verstedelijkte en verstedelijkte regio's is min of meer gelijk; die in de sterk verstedelijkte regio's onderscheidt zich door een groter aandeel (commerciële) diensten;

3. de groei van de werkgelegenheid in de periode 1996-2002 was in alle drie groepen van COROP-regio's positief: de groei was het hoogst in de groep van de minder verstedelijkte regio's;
4. uit de shift share analyse van de werkgelegenheidsgroei komt naar voren dat de minder verstedelijkte en de verstedelijkte regio's een negatieve structuurcomponent hebben; de minder verstedelijkte en de verstedelijkte dynamische regio's hebben daarentegen een positieve territoriale dynamiek;
5. in de jaren 1980-2002 lag de jaarlijkse bevolkingsgroei in de groep van de minder verstedelijkte regio's boven die in de sterk verstedelijkte regio's; ook in de achterblijvende regio's nam de bevolking toe;
6. de economische groei in de minder verstedelijkte achterblijvende regio's van gemiddeld 1% per jaar in de periode 1996-2002 was lager dan die in de andere regio's;
7. de leeftijdsopbouw is in de drie groepen van COROP-regio's vrijwel identiek, waaruit blijkt dat vergrijzing zich in alle groepen van regio's in dezelfde mate voordoet;
8. de participatiegraad in de minder verstedelijkte regio's was in 2002 iets lager dan in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's, wat vooral te maken heeft met een relatief lage participatiegraad van werknemers met een middelbare of hogere opleiding;
9. in de minder verstedelijkte regio's lag de werkloosheid in 2002 een fractie hoger dan in de twee andere groepen van regio's;
10. het besteedbare inkomen per hoofd van de bevolking in de minder verstedelijkte regio's was in 2000 iets lager dan dat in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's; dit verschijnsel doet zich vrij algemeen voor in de OESO-landen;
11. werknemers pendelden in 2002 gemiddeld zo'n 18 km naar hun werk; dit duidt erop dat wonen en werken op verschillende locaties wordt gedaan. In de loop van de tijd is de pendelafstand steeds groter geworden;
12. de stedelijke druk (gemeten als de verhouding van het areaal urbaan en ruraal gebied) in de sterk verstedelijkte regio's is circa twee en een half keer zo groot is als die in de verstedelijkte regio's en ruim vier keer zo groot als die in de minder verstedelijkte regio's;
13. de samenstelling van de landbouwbedrijven varieert tussen de drie groepen van COROP-regio's: in de minder verstedelijkte regio's is de aard van de landbouw meer grondgebonden en in de sterk verstedelijkte regio's meer intensiever;
14. binnen de industriesector groeide de werkgelegenheid tussen 1996 en 2003 in de bouwnijverheid in alle drie groepen van COROP-regio's sneller dan de andere bedrijfstakken;
15. overheidsdiensten besloegen in 2003 in alle drie groepen van regio's ongeveer een kwart van de werkgelegenheid; de minder verstedelijkte regio's hebben een kleiner aandeel van de werkgelegenheid in de commerciële dienstverlening in verhouding tot de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's;
16. het aandeel van de werkgelegenheid in de toerismesector was in alle drie groepen van regio's in 2003 circa 3%; de groei ervan in de periode 1996-2003 was ongeveer gelijk aan die van de totale werkgelegenheid in de dienstensector;
17. het aantal inwoners per detailhandelsvestiging is in alle drie groepen van regio's min of meer gelijk.

Tabel 2.28 Regio's met een relatief lage participatiegraad en een relatief hoge werkloosheid, 2002 (%)

		Participatiegraad	Werkloosheid
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>			
Dynamisch	Delfzijl en omgeving	65	6,2
Midden	Noord-Friesland	60	3,5
	Zuidoost-Drenthe	62	5,1
Achterblijvend	Oost-Groningen	59	3,5
	Zuidwest-Drenthe	62	2,7
	Zeeuwsch-Vlaanderen	62	3,4
<i>Verstedelijkte regio's</i>			
Achterblijvend	Zuid-Limburg	60	3,7

Bron: CBS Statline.

Zeven COROP-regio's met een tekort aan banen

Het analyseren van sociaal-economische indicatoren voor groepen van regio's gaat voorbij aan de spreiding van de waarden van de indicatoren binnen de groep. Als we naar individuele regio's kijken, dan zouden we kunnen stellen dat er sprake is van een economisch probleem is wanneer er een absoluut tekort aan banen is. Een dergelijk tekort kan aan het licht komen door een combinatie van een lage participatiegraad en een hoge werkloosheid. In tabel 2.28 geven we een overzicht van regio's met een relatieve lage participatiegraad in 2002 (minder dan het Nederlandse gemiddelde van 66) en een werkloosheid van meer dan 3% in 2002 (Nederlands gemiddelde was 2,3%). Met uitzondering van Zuid-Limburg gaat het daarbij om minder verstedelijkte regio's, die voor het merendeel in de drie noordelijke provincies liggen. Sommige van deze regio's hebben een bovengemiddelde werkgelegenheidsgroei, wat aangeeft dat deze regio's bezig zijn om een slag te maken om het tekort aan banen op te heffen.

2.8 Verschillen sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's van de indicatoren voor plattelandsgemeenten?

Tot nu toe hebben we ons gericht op de analyse van sociaal-economische indicatoren in COROP-regio's. Een dergelijke analyse gaat voorbij aan mogelijke verschillen die binnen zo'n regio kunnen bestaan. Het kan immers zo zijn dat de hoofdplaats in een COROP-gebied een onstuimige economische ontwikkeling doormaakt, terwijl de omliggende gemeenten verpauperen. Hoewel een dergelijke veronderstelling gemakkelijk kan worden weggewimpeld met het argument dat COROP-gebieden arbeidsmarktgebieden vormen, en dat inwoners van omliggende gemeenten naar de kern zullen pendelen, leidt deze veronderstelling een hardnekkig leven. Waarschijnlijk heeft dat te maken met een subjectieve beleving van het platteland, dat zou worden geconfronteerd met problemen zoals een krimpende werkgelegenheid in de vermeende dominante landbouwsector en een gebrek aan overige werkgelegenheid, overdruk, teruglopende voorzieningen en ontvolking. Data om deze subjectieve beleving te staven worden bijna nooit gegeven, simpelweg omdat het

platteland geen eenheid van systematische statistische dataverzameling is. Wel wordt deze problematiek af en toe benaderd door de sociaal-economische situatie in plattelandsgemeenten te schetsen. In deze paragraaf zullen we nagaan of er op het niveau van plattelandsgemeenten economische problemen te identificeren zijn. Daarbij maken we gebruik van de studie *Rurale Zaken* van Ecorys-NEI (2002).

Blik op 16 typische plattlandsgebieden

In de studie 'Rurale Zaken' van Ecorys-NEI (2002) worden een aantal sociaal-economische indicatoren op een rij gezet voor een zestiental 'typische' plattlandsgebieden in Nederland, te weten: Achterhoek, Beemster, Betuwe, Dwingelderveld, Flevoland, Friese Meren en Wouden, Groene Hart, Heuvelland, Noord-Groningen, Peel en Kempen, Twente, Veenkoloniën, Veluwe, Waddeneilanden, Wieringermeer en Zeeland. Voor elk plattlandsgebied zijn data verzameld voor de plattlandsgemeenten; steeds waar sprake was van een stedelijke gemeente (meer dan 1.000 adressen per km²) binnen het gebied, is deze gemeente er uitgehaald. De plattlandsgemeenten in alle 16 plattlandsgebieden vormen samen het landelijk gebied in de Ecorys-studie.

Uit een vergelijking van een aantal sociaal-economische indicatoren in het landelijk gebied met die voor Nederland (tabel 2.29) blijkt dat er in het landelijk gebied wat meer jongeren tot 19 jaar en wat minder mensen in de leeftijd van 20-64 jaar dan het Nederlandse gemiddelde. Verder nam tussen 1990 en 2001 het aantal jongeren tot 20 jaar in het landelijk gebied wat sneller af en het aantal mensen boven de 65 iets sneller toe vergeleken met Nederland als geheel. De relatieve bevolkingsgroei in het landelijk gebied was tussen 1990 en 1999 ook iets lager, maar nog altijd duidelijk positief. Het aantal banen van werknemers in het landelijk gebied groeide in de periode 1993-1999 wel minder dan in de rest van Nederland, maar toch lag de werkloosheid in het landelijk gebied een stuk lager dan het Nederlandse gemiddelde en was de participatiegraad gedurende de jaren negentig in het landelijk gebied gelijk aan die voor geheel Nederland. Eén en ander valt te verklaren door het weglaten van de stedelijke gemeenten, die aan een deel van de inwoners in de plattlandsgemeenten werk verschaffen. Het besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking lag in de jaren negentig lager in het landelijk gebied dan in Nederland totaal, maar het verschil nam wel af. Uit deze vergelijking blijkt dat als we in plaats van COROP-gebieden naar plattlandsgemeenten kijken, er ook geen grote economische problemen zijn te identificeren.

Vijf plattlandsgebieden met een tekort aan banen

Net zoals bij de COROP-regio's, gaan we nu na of er voor elk van de 16 individuele plattlandsgebieden uit de Ecorys-studie sprake is van een tekort aan banen. Uit het niveau van de participatiegraad en de werkloosheid komt naar voren dat in een vijftal plattlandsgebieden reden tot zorg is over de werkgelegenheid (tabel 2.30). Met uitzondering van het plattlandsgebied Friese Meren en Wouden vallen deze gebieden (gedeeltelijk) samen met de COROP-regio's waarvan we eerder hebben aangegeven dat ze een tekort aan banen hebben.¹

¹ Doordat in de Ecorys-studie slechts een beperkt aantal plattlandsgebieden mee worden genomen, zijn er relatief meer COROP-regio's aangewezen met een tekort aan banen dan plattlandsgebieden.

Tabel 2.29 Sociaal-economische indicatoren van het landelijk gebied, 1990-2001

	Landelijk gebied	Nederland
Bevolkingsdichtheid, 2001 (inwoners/km ²)	205	472
Bevolkingsopbouw naar leeftijdsgroep, 2001 (%)		
0-19 jaar	26,0	24,4
20-64 jaar	60,3	62,0
> 65 jaar	13,7	13,6
Relatieve bevolkingsgroei, 1990-1999 (personen per 1.000 inwoners)	5,3	6,3
Relatieve verandering bevolkingsopbouw naar aandeel per leeftijdsgroep, 1990-2001 (%)		
0-19 jaar	-2,2	-1,2
20-64 jaar	0,5	0,4
> 65 jaar	1,7	0,8
Gemiddeld aantal personen per gezin, 1999	3,1	3,0
Groei aantal banen van werknemers, 1993-1999 (%)	13	17
Werkloosheid, 2001 (niet-werkende werkzoekers als %-aandeel in de leeftijdsgroep 15-64 jaar)	2,8	4,2
Netto-participatiegraad (%)		
1991/1993	57	57
1997/1999	62	62
Gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner (euro)		
1990	6.190	6.580
1998	9.260	9.540

Bron: Ecorys-NEI (2002).

Tabel 2.30 Plattelandsgebieden met een relatief lage participatiegraad, een relatief hoge werkloosheid en een beperkte werkgelegenheidsgroei

	Groei aantal banen van werknemers, 1993-1999 (%)	Werkloosheid a), 2001 (%)	Netto-participatiegraad 1997/1999 (%)
Friese Meren en Wouden	16	3,8	58
Heuvelland	-9	3,0	61
Noordoost-Groningen	6	5,1	59
Veenkoloniën	12	5,5	57
Zeeland	10	3,6	61
Landelijk gebied	13	2,8	62
Nederland	17	4,2	62

a) Niet-werkende werkzoekers als %-aandeel in de leeftijdsgroep 15-64 jaar.

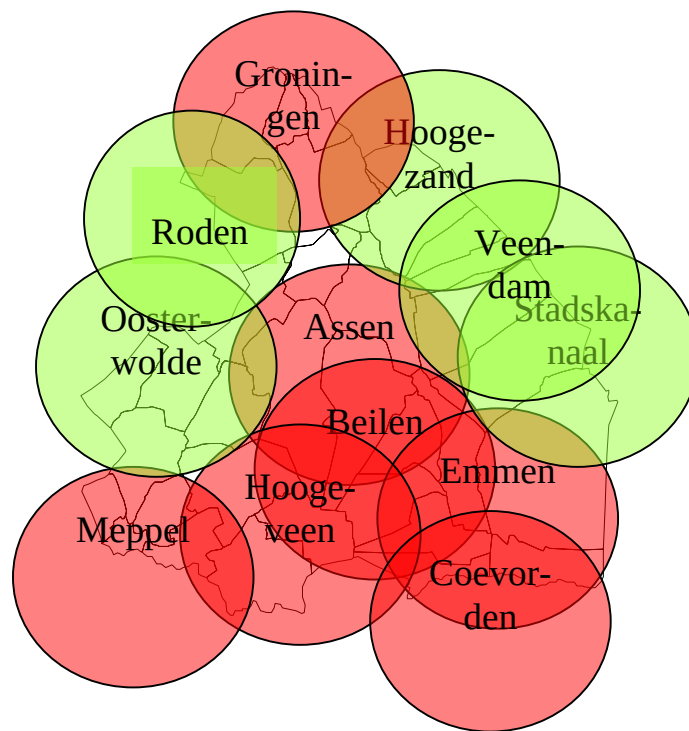
Bron: Ecorys-NEI (2002).

De rol van grote kernen in plattelandsgebieden

In de Ecorys-studie (2002) bestaat het landelijk gebied alleen uit de plattelandsgemeenten en zijn de stedelijke gemeenten eruit gehaald. Dat juist de stedelijke gemeenten een relatief

hogere werkgelegenheidsgroei hebben, blijkt uit de vergelijking van de werkgelegenheidsgroei voor het landelijk gebied en Nederland (tabel 2.29): de groei in het landelijk gebied is lager dan het Nederlandse gemiddelde. Toch leidt deze situatie niet tot een lagere participatiegraad of een hogere werkloosheid in het landelijk gebied. Gelet op de gemiddelde afstand van 18 km in het woon-werkverkeer van Nederlanders (tabel 2.12) kan worden verondersteld dat een deel van de bevolking in het landelijk gebied een baan in de stedelijke gemeenten heeft. Het pendelgedrag uit het landelijke gebied naar grotere kernen kan worden gevisualiseerd met zogenaamde pendelcirkels. We veronderstellen dat een pendelafstand van 18 km hemelsbreed ongeveer overeen komt met cirkel met een straal van 10 km. Als we bijvoorbeeld rond de grotere kernen van de provincie Drenthe cirkels met zo'n straal trekken, blijkt dat nagenoeg elke plaats in Drenthe minder dan 18 km rijden verwijderd ligt van een grotere kern (figuur 2.3). Gelet op de grote dichtheid van grotere kernen in Nederland, mag worden aangenomen dat het beeld voor de overige provincies niet substantieel zal afwijken van dat voor Drenthe.

De pendelcirkels leren ons nog iets anders. Steeds wanneer er in het beleid wordt gestreefd naar de verbetering van de werkgelegenheidssituatie op het platteland, dan hoeft niet persé werkgelegenheidscreatie in het landelijk gebied zelf plaats te vinden, maar kan er ook aan de grotere kernen worden gedacht. Om te kunnen pendelen over een afstand van circa 18 km zullen werknemers wel de beschikking moeten hebben over openbaar vervoer



Figuur 2.3 Pendelcirkels rond grote kernen in Drenthe
Bron: Strijker en Terluin (2005).

of een auto. Als het openbaar vervoer tekortschiet, dan hebben niet-automobiele werknemers een probleem. En hiermee stuiten we op een reëel probleem in plattelandsgebieden: door de relatieve concentratie van werk, (middelbare) scholen en voorzieningen in de wat grotere kernen kunnen de niet-automobiele bewoners op het platteland in een geïsoleerde positie terecht komen (Strijker, 1999). Het gaat daarbij met name om ouderen zonder rijbewijs en scholieren.

2.9 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we een vergelijkende analyse van sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's in Nederland gemaakt. We hebben daarbij gebruikgemaakt van een indeling naar bevolkingsdichtheid in drie groepen van regio's: minder verstedelijkte regio's, verstedelijkte regio's en sterk verstedelijkte regio's. Voor elk van deze groepen hebben we een verdere indeling gemaakt in dynamische regio's, gemiddelde regio's en achterblijvende regio's op basis van de werkgelegenheidsgroei tussen 1996 en 2002.

Geen grote verschillen tussen groepen COROP-regio's

Het beeld dat oprijst uit de analyse van de sociaal-economische indicatoren in de verschillende groepen van COROP-gebieden is dat de sociaal-economische verschillen tussen de groepen van COROP-gebieden beperkt zijn en dat de indicatoren voor alle groepen dusdanige waarden hebben dat ze vooralsnog geen aanleiding geven tot grote bezorgdheid. Uit onze indeling van dynamische, gemiddelde en achterblijvende regio's blijkt wel dat sommige regio's beter scoren qua werkgelegenheidsgroei dan andere: de achterblijvende regio's vormen dan ook de potentiële zorgenkindjes.

Aantal individuele COROP-regio's kampt met tekort aan banen

Als we kijken naar de sociaal-economische situatie in elke afzonderlijke COROP-regio, dan zouden we kunnen zeggen dat er sprake is van een economisch probleem als er een absoluut tekort aan banen is. Een dergelijke situatie valt meestal af te lezen uit een combinatie van een relatief lage participatiegraad en een relatief hoge werkloosheid. Deze situatie blijkt zich voor te doen in zeven van de 40 COROP-regio's: Delfzijl en omgeving, Oost-Groningen, Noord-Friesland, Zuidoost-Drenthe, Zuidwest-Drenthe, Zeeuwsch-Vlaanderen en Zuid-Limburg. Deze regio's vormen bij uitstek aangrijpingspunten voor het beleid om de werkgelegenheidsontwikkeling te stimuleren.

Analyse landelijk gebied wijst in dezelfde richting als analyse op COROP-niveau

Een bezwaar tegen een analyse op COROP-niveau is dat er voorbij wordt gegaan aan de sociaal-economische verschillen die er binnen een COROP-gebied kunnen bestaan. Om na te gaan of een analyse op een lager gebiedsniveau tot andere conclusies zou leiden dan een analyse op COROP-niveau, hebben we naar een aantal sociaal-economische indicatoren voor plattelandsgemeenten gekeken. Deze indicatoren bleken nauwelijks van het Nederlandse gemiddelde af te wijken, alleen was de werkgelegenheidsgroei in de plattelandsgemeenten duidelijk lager dan het Nederlandse gemiddelde. Uit de relatief lage werkloosheid in de plattelandsgemeenten, een participatiegraad die op het Nederlandse

gemiddelde ligt, en het pendelgedrag van Nederlanders, kan worden afgeleid dat een deel van de inwoners van plattelandsgemeenten werkt in de grotere kernen in de stedelijke gemeenten. Dit pendelgedrag geeft aan dat een regionale aanpak haar vruchten kan afwerpen bij de verbetering van de werkgelegenheidssituatie in het landelijk gebied.

3. Institutionele analyse van de lokale economie van het landelijk gebied

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we aan de hand van socio-economische indicatoren een beeld geschetst van de plattelandseconomie in Nederland. In de volgende hoofdstukken zullen we ons bezig houden met de vraag hoe de plattelandseconomie in Nederland kan worden versterkt. In veel studies over plattelandsbeleid en plattelandseconomie wordt de institutionele structuur als exogeen beschouwd (WRR, 2003). Analyses worden dan gereduceerd tot het vinden van de juiste prijzen of het hanteren van bepaalde overheidsinstrumenten (heffingen, subsidies, enzovoort). Hiervoor bestaat de bekende uitdrukking 'getting the prices right'. Daarbij wordt impliciet verondersteld dat de instituties in orde zijn. De institutionele organisatie is het raamwerk waarbinnen het economisch proces zich manifesteert (cf. Bromley, 1991: 3). Omdat er over de term instituties veel verwarring bestaat, zullen we in dit hoofdstuk de institutionele benadering van de plattelandseconomie uiteen zetten.

Waar is versterking van de plattelandseconomie gewenst?

Alvorens ons in de institutionele analyse te verdiepen, is het zinvol om opnieuw stil te staan bij de term 'plattelandseconomie'. In hoofdstuk 2 hebben we de plattelandseconomie benaderd met behulp van 'minder verstedelijkte COROP-regio's'. Uit dat hoofdstuk komt naar voren dat er in de Nederlandse COROP-regio's geen grote problemen op het gebied van werkgelegenheid en inkomen bestaan. De daling van het aantal landbouwbedrijven leidt niet tot grote werkloosheid: voorzover arbeid uit de landbouwsector wordt gestoten, wordt die vrij gemakkelijk geabsorbeerd door de overige economische sectoren. Uit hoofdstuk 2 blijkt verder dat de landbouw nog steeds de grootste grondgebruiker is. Door de daling van het aantal landbouwbedrijven zal het areaal per bedrijf verder toenemen, een tendens die zich overigens al vanaf de Tweede Wereldoorlog voordoet in Nederland. Deze schaalvergroting heeft een aantal gevolgen voor de kwaliteit van het landschap. En hier stuiten we op een reëel probleem in de plattelandseconomie, dat onlangs zowel door de VROMRaad (2004) als de Raad voor het Landelijk Gebied (2004) naar voren is gebracht: de zorg voor de duurzame kwaliteit van het landschap. De kwaliteit van het landschap is niet alleen onderhevig aan veranderingen in het landbouwproductiesysteem, maar ook aan ruimteclaims vanuit andere functies en een grotere nadruk op het landschap als consumptieruimte. Overigens is deze zorg om het behoud van de kwaliteit van het landschap niet nieuw. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is dit probleem onderkend, en al vanaf 1975 is er in Nederland beleidsmatig aandacht voor gekomen in de vorm van het zogenaamde Relatienotabeleid. Ook in de Europese context is er volop aandacht voor de rol van de landbouw als beheerder van het landschap, wat onder andere tot uiting komt in het zogenaamde 'Europese landbouwmodel'.

De constatering dat de problematiek van de plattelandseconomie niet zozeer van doen heeft met werkgelegenheid en inkomen, maar veeleer met de zorg om het behoud van

de kwaliteit van het landschap, heeft grote gevolgen voor de verdere invulling van ons onderzoek. Het bepaalt de richting waarin we moeten zoeken naar instrumenten om de plattelandseconomie te versterken, namelijk instrumenten die zich richten op de kwaliteit van het landschap. De term 'landschap' gebruiken we als verzamelbegrip: het staat voor agrarisch landschap, natuur, bos, water en monumentale gebouwen (kortom: landelijk erfgoed). Een belangrijke economische eigenschap van landschap is dat het een collectief goed vormt, waarvoor geen markt bestaat waarop een prijs tot stand komt. De regulering van vraag en aanbod van collectieve goederen en diensten vergt overheidsingrijpen.

Focus op landschap noopt tot bijstelling definitie plattelandseconomie

Omdat landschap vooral te vinden is in het gebied buiten de bebouwde kom (het landelijk gebied), kunnen we ons afvragen of onze ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie bijstelling behoeft. In de analyse van de regionale economie in hoofdstuk 2 lag een ruimtelijke afbakening op COROP-niveau voor de hand. Bij de analyse van vraag en aanbod van landschap gaat het veeleer om de 'lokale economie van het landelijk gebied'. 'Lokale economie' impliceert dat we veronderstellen dat er vanuit de lokaliteit, die we ruimtelijk hebben afgebakend, allerlei economische relaties met actoren buiten de lokaliteit bestaan. Het 'landelijk gebied' geeft aan dat we vooral naar de ruimte buiten de steden/dorpen kijken, ongeacht of die zich in dunbevolkte of sterk verstedelijkte COROP-regio's bevindt. De term 'lokale economie van het landelijk gebied' suggereert iets kleinschaligs: een ruimtelijke afbakening van een gebied binnen een COROP-regio, waar zowel het Veenweidegebied als Gaasterland onder kan vallen. Desgewenst zouden we de 'lokale economie van het landelijk gebied' ook kunnen aanduiden als de 'lokale plattelandseconomie'. Belangrijke economische actoren in de lokale economie van het landelijk gebied zijn agrariërs, andere landschapsbeherende actoren en consumenten van landschap zoals toeristen en recreanten.

Focus op landschap vormt trechter

In de rest van deze studie zullen we de plattelandseconomie benaderen als de lokale economie van het landelijk gebied. Dat betekent dat we als het ware een 'ruimtelijke trechter' zetten op de plattelandseconomie die in hoofdstuk 2 op COROP-niveau was gedefinieerd en nu wordt verengd tot het landelijk gebied: de ruimte buiten de steden en dorpen. Ook is er sprake van een 'economische trechter' doordat we het aantal economische activiteiten beperken tot vraag en aanbod van landschap. Door beide trechters kunnen we de onderzoeksvraag 'hoe kan de plattelandseconomie in Nederland worden versterkt' vernauwen tot 'hoe kan de duurzame kwaliteit van het landschap in het landelijk gebied worden gehandhaafd of verbeterd?'

Institutionele analyse van de lokale economie van het landelijk gebied

De institutionele analyse in dit hoofdstuk richt zich op de regels, gewoonten en gebruiken die van belang zijn voor de ontwikkeling van de lokale economie van het landelijk gebied. Instituten zijn te verdelen in institutionele omgeving en institutionele arrangementen: een indeling op twee niveaus. Het eerste concept omvat de informele en formele regels waarbinnen de institutionele arrangementen (dat wil zeggen de sturing en coördinatie van het

economisch proces) tot stand komen. De institutionele arrangementen (ook wel governance structures genoemd) hebben een grote invloed op het economisch proces (North, 1990).

Williamson (2000) gebruikt daarentegen een indeling in vier niveaus. Binnen de institutionele omgeving geeft hij aparte aandacht aan de informele regels en gebruiken. Daarvoor hanteert hij de term 'sociale inbedding'. De sociale inbedding is sterk cultureel en sociaal bepaald en omvat de ervaring en de gewoonten die mensen in de loop van hun leven hebben opgebouwd en die worden gevoed door de informele regels van de maatschappij. De sociale inbedding is daarmee van belang voor de lange-termijn ontwikkeling van de economie. Verder maakt Williamson (2000) onderscheid tussen governance structures en het resultaat daarvan: de ruil, transacties en contracten, enzovoort. We zullen deze meer verfijnde indeling - in vier niveaus en gerelateerd aan de tijdschaal - volgen. Tevens geven we de relatie aan met een bekend conceptueel kader in de economische organisatie-theorie, te weten Structuur-Gedrag-Resultaat (SGR) (zie Douma en Schreuder, 2002; Witteloostuijn, 1994). Wat in de benadering van Williamson ontbreekt, is de interactie tussen en technologie en instituties. De technologische ontwikkeling wordt deels gestuurd vanuit de instituties, maar heeft ook een grote invloed daarop. Zo kunnen veranderingen in communicatietechnologie (als één van de meer recente voorbeelden) leiden tot grote veranderingen in de institutionele arrangementen of leiden tot een aanpassing van de institutionele omgeving. Verder worden bepaalde vormen van sociale inbedding meer of minder relevant onder invloed van de technische ontwikkeling.

Opbouw van dit hoofdstuk

In paragraaf 3.2 gaan we in op het institutionele raamwerk voor het analyseren van een lokale economie van het landelijk gebied. We bespreken het theoretisch raamwerk van Williamson en geven daaraan twee uitbreidingen. Eerst wordt een verbinding gelegd met de concepten 'Structuur-Gedrag-Resultaat' en daarna worden de instituties in verbinding gebracht met de technologie. Het geheel leidt tot een conceptueel kader, waaraan verder invulling wordt gegeven in paragraaf 3.3 en 3.4. Omwille van de omvang brengen we een onderscheid aan tussen de clusters van activiteiten die meestal in de discussie over de lokale economie van het landelijk gebied centraal staan en de meer bredere beschouwing waarbij ook andere dan de standaardactiviteiten aan de orde komen. De bredere institutionele benadering wordt behandeld in paragraaf 3.3 terwijl paragraaf 3.4 ingaat op gangbare clusters van activiteiten binnen een lokale economie van het landelijk gebied.

3.2 Het institutionele raamwerk vanuit theoretisch perspectief

Williamson (2000: 596) heeft een framework ontwikkeld waarmee een institutioneel- economische analyse op vier niveaus kan worden uitgevoerd, en waarbij de tijdschaal van essentieel belang is. Sommige institutionele veranderingen gaan traag, andere verlopen veel sneller. Figuur 3.1 schetst dat veranderingen op een 'lager' gelegen niveau van invloed zijn op instituties of resultaten op een hoger gelegen niveau.

Tijdframe	Institutionele analyse
Circa 1 jaar	<i>Allocatiemechanismen</i> Incentives (contracten), prijzen, hoeveelheden, inkomens, werkgelegenheid
1-10 jaar	<i>Institutionele arrangementen/Governance structures</i> - Markten - Hiërarchische regels - Hybride vormen tussen markten en hiërarchische regels
10-100 jaar	<i>Institutionele omgeving</i> - Wet en regelgeving - Verdragen - R&D, scholing
100-1.000 jaar	<i>Sociale inbedding</i>

Figuur 3.1 Een institutionele analyse geplaatst in een tijdframe

(1) Sociale inbedding

Het basisniveau is het niveau van de (sociale) inbedding van de samenleving. Dit is het niveau waar normen, gewoonten, gebruiken, tradities en gedragscodes, dat wil zeggen de informele regels van de (lokale) samenleving zich bevinden. Samen worden ze ook wel aangeduid als social capital. De (informele) regels op dit niveau veranderen slechts zeer langzaam (circa 100 jaar of langer); kortom er gaan enkele generaties overheen.

Social capital is dus de gedeelde kennis, normen en waarden, en verwachtingen over interactiepatronen die groepen of individuen tot herhaalde activiteiten brengen (Ostrom, 2000: 176). Binnen social capital is vertrouwen tussen mensen wel de belangrijkste component en in mindere mate het vertrouwen van mensen in overheden. Vertrouwen (trust) is van groot belang tussen individuen, binnen een groep of organisatie, en binnen een samenleving. Social capital wordt wel beschouwd als de lijm die een samenleving bij elkaar houdt. Een gering social capital in een groep, organisatie en samenleving leidt tot hoge transactiekosten. Als mensen elkaar vertrouwen zijn ze bereid om informatie uit te wisselen, samen te werken en transacties uit te voeren (cf. Dasgupta, 2000: 329). Anderzijds heeft een maatschappij waarin de informele regels voorop staan - mede wegens de trage verandering van deze regels - weinig dynamiek. Dit wordt soms opgelost door de formele regelgeving aan te passen.

Gemeenschappelijke normen, en vertrouwen zijn niet alleen belangrijk als coördinatiemechanisme, maar ondersteunen ook een goede werking van het marktmechanisme¹ en van contracten. Normen kunnen als substituut functioneren voor complete contracten² bij het internaliseren van onder andere externe effecten in incomplete contracten. Omdat complete contracten in de praktijk meestal niet mogelijk zijn, blijven alleen incomplete contracten over. Normen kunnen de gaten in de incomplete contracten opvullen. Ze leiden

¹ Als mensen elkaar niet vertrouwen of als elkaar bedriegen normaal is, dan kan het marktmechanisme niet goed functioneren. Shleifer en Visny (1998: 17) noemen als voorbeeld Rusland, waar het marktmechanisme er totnogtoe niet in slaagde goed van de grond te komen.

² Complete contracten kunnen in de praktijk meestal niet worden afgesloten omdat de contractpartijen bij het opstellen van een contract niet met alle toekomstige omstandigheden rekening kunnen houden. Zelfs al zouden zij de toekomst perfect kunnen voorspellen, dan zouden de transactiekosten te hoog zijn om dit allemaal op te schrijven (cf. Furubotn en Richter, 1997: 142).

daarmee tot een besparing van transactiekosten en tot het voorkomen van opportunistische gedrag (Bovenberg en Van den Klundert, 1999: 848- 849). Voor vertrouwen geldt een vergelijkbare redenering. Vertrouwen vermindert transactiekosten doordat het een substituuut is voor formele controlemechanismen (WRR, 2003: 100).

(2) Formele regels van de institutionele omgeving

Het tweede niveau is het niveau van de formele regels van de institutionele omgeving van de samenleving. De formele regels bestaan uit de Grondwet, wetten, maar ook de regels over eigendomsrechten. Tot de formele regels behoren - zonder uitputtend te zijn - de principes van de democratische besluitvorming, de internationale verdragen, de verschillende bestuurslagen (van internationaal naar lokaal), de wetgeving voor beheer van grond en water, bos, natuur en landschap, ruimtelijke ordening (inclusief infrastructuur) en milieu, maar ook wet- en regelgeving ten aanzien van bedrijfsorganisatie, mededinging en aansprakelijkheid. De overheid speelt hier een zeer belangrijke rol.

De formele regels van het spel zijn gedeeltelijk het product van een evolutionaire proces en gedeeltelijk het gevolg van politieke besluitvorming. Regels op dit niveau veranderen in een periode van circa 10-100 jaar of na bijzondere omstandigheden (oorlogen, revoluties, crises). Sommige onderdelen van institutionele omgeving vertonen een aanzienlijk dynamiek en veranderen relatief snel, terwijl andere onderdelen slechts zeer langzaam veranderen. Hoewel formele regels van essentieel belang zijn in een niet-traditionele economie, kunnen zij ook vertragend werken op de dynamiek en groei van een economie (zie Olson, 1982; North 1990, in Shleifer en Vishny 1998: 8).

(3) Institutionele arrangementen

Institutionele arrangementen (ook wel governance structures genoemd) bestaan kortweg uit de regels waarmee een transactie/ruil kan worden gestuurd (Hendrikse, 2003: 243). Institutionele arrangementen omvatten het gehele spectrum van coördinatiemechanismen, met markten aan het ene uiteinde, en centraal geleide organisaties aan het andere uiteinde. De markt maakt gebruik van marktincentives (= prijzen). Binnen een organisatie kan coördinatie plaatsvinden door 'planning and control'; de besluitvorming is dan hiërarchisch en gebaseerd op autoriteit en/of centrale sturing.

Tussen markten en centraal geleide organisaties als uiterste polen bevinden zich een groot aantal hybride vormen, zoals contracten, coöperaties, clubs, verenigingen, ketens, netwerken, en dergelijke. De hybride vormen werken met marktincentives en met modaliteiten van coördinatie die bepaalde vormen van hiërarchische relaties in zich hebben. Markten, organisaties, en hybride vormen zoals contracten, zijn media (= institutionele arrangementen) om transacties te doen plaatsvinden. De transactiekostenliteratuur heeft de keuze tussen deze institutionele arrangementen verder uitgewerkt.

(4) Resource allocatie

Het vierde niveau richt zich op de resource allocatie en de verdelingsvraagstukken. De institutionele analyse deelt volgens Williamson (2000: 600) dit niveau van analyse met de neoklassieke economie. Belangrijke variabelen in de neoklassieke economie zijn prijzen, input en output. Optimale allocatie en marginale analyse zijn hier de sleutelwoorden. Bij een institutionele analyse is de focus echter wat verschillend: transactiekosten spelen een

rol als een sturend element voor allocatie- en verdelingsvraagstukken; er is meer aandacht voor de principal/agent-relaties en de contracten. De principal/agent-benadering houdt zich onder andere bezig met het gebruik van correcte incentives voor twee of meer personen of organisaties met verschillende doelstellingen die op elkaar zijn aangewezen. Op dit niveau moeten deelnemers aan het economische verkeer trachten de 'juiste' prijzen vast te stellen om daarmee tot een optimale allocatie te komen. Contracten zijn afspraken tussen twee of meer partijen - gemaakt binnen een institutioneel arrangement die leiden tot transacties.

3.2.1 Structuur-gedrag-resultaat in een institutioneel raamwerk

Een institutionele analyse volgens de principes van Williamson (2000) vertoont overeenkomsten (maar kent ook verschillen) met de bekende Structuur-gedrag-resultaten (SGR) benadering, die veel gebruikt wordt voor het analyseren van bedrijfstakken (cf. Van Witte-loostuijn, 1994: 770). Opgemerkt moet worden dat de SGR-benadering niet zozeer een model is, maar meer gedachtelijn of raamwerk voor het analyseren van de werking van bedrijfstakken (Cabral, 2000: 12). Een kenmerkend punt van SGR-benadering is de veronderstelling dat het gedrag afhangt de structuur en daarmee dus van de context waarbinnen dit gedrag zich afspeelt (Brown, 2002: 105). Structuur en het daarmee geïnitieerde gedrag bepalen dan het resultaat. Kortom, een structuuranalyse (vaak geconcentreerd op markt vormen en concentratiegraden) zou dan voldoende zijn om, samen met het resultaat, voldoende inzicht te geven in het functioneren van een bedrijfstak.¹ Aangezien een lokale economie van het landelijk gebied uit meerdere activiteiten (bedrijfstakken) bestaat, zou men een soortgelijke analyse kunnen toepassen voor een lokale economie van het landelijk gebied. Analoot aan een bedrijfstak mogen we aannemen dat ook de lokale economie van het landelijk gebied wordt gekarakteriseerd door zijn structuur, gedrag en resultaten van de activiteiten die daar plaatsvinden. Ten opzichte van de typische SGR benadering vindt hier echter een verbreding plaats naar de institutionele omgeving en de sociale inbedding.

Met de structuur van een lokale economie van het landelijk gebied bedoelen wij: hoe ziet de opbouw en samenstelling van de lokale economie van het landelijk gebied er uit? Wat zijn de belangrijkste bedrijfstakken? Wat zijn de belangrijkste bronnen van inkomensvorming en werkgelegenheid en hoe is het grondgebruik? Binnen een bedrijfstak zijn belangrijke kenmerken het aantal bedrijven, de bedrijfsgrootteverdeling, het soort product dat bedrijven voortbrengen en de mate van productdifferentiatie (gemengde of meer gespecialiseerde bedrijven). De structuur van een lokale economie van het landelijk gebied wordt echter ook bepaald door de aanwezige infrastructuur (wegen, wooninfrastructuur, en dergelijke), publieke goederen (openbare voorzieningen, natuurgebieden).

De structuur van de lokale economie van het landelijk gebied is van belang voor de gedragscomponent. De gedragscomponent van de SGR-benadering richt zich op het gedrag van actoren in markten en meer in het algemeen op de governance structures, uiteenlopend van markten tot centraal geleide organisaties met daartussen de zgn. hybride vormen. Tot de actoren behoren consumenten en gebruikers, de producenten van marktbaar en niet-marktbaar goederen en diensten, en de verschillende overheidsinstanties. Een eerste vraag

¹ Formeel is het zelfs niet nodig om naar het resultaat te kijken, maar in de praktijk gebeurt dit wel.

Tijdframe	Institutionele analyse	Structuur-Gedrag-Resultaat (SGR)
Circa 1 jaar	<i>Allocatiemechnismen</i> Incentives (contracten), prijzen, hoeveelheden, inkomens, werkgelegenheid	<i>Resultaat</i> - Prijzen/hoeveelheden - Inkomen/winst - Werkgelegenheid
1-10 jaar	<i>Institutionele arrangementen/Governance structures</i> - Markten - Hiërarchische regels - Hybride vormen tussen markten en hiërarchische regels	<i>Gedrag</i> - Marktarrangementen - Ketenarrangementen - Netwerken - Publiek/private arrangementen
10-100 jaar	<i>Institutionele omgeving</i> - Wet en regelgeving - Verdragen - R&D, scholing	<i>Structuur</i> - Bedrijfstakken - Institutionele structuur
100-1.000 jaar	<i>Sociale inbedding</i>	

Figuur 3.2 De relatie tussen een institutionele analyse en een SGR-schema

die onderzocht moet worden is of de governance structures van een lokale economie van het landelijk gebied goed functioneren. Zijn zij belemmerend of stimulerend voor de lokale economie van het landelijk gebied? Een tweede vraag is wat voor effect hebben maatregelen op het functioneren en het ontstaan van passende governance structures? Dat betekent dat maatregelen of instrumenten getoetst dienen te worden op hun effect op governance structures en op het functioneren van de lokale economie van het landelijk gebied.

Het resultaat in het SGR-schema valt voor een groot gedeelte samen met de resource allocatie. Op dit niveau zoeken actoren naar de relevante prijzen om daarmee tot een optimale allocatie te komen. Sleutelwoorden zijn hier productie- en allocatieve efficiency. Hierbij staat niet bij voorbaat vast wie hiervoor verantwoordelijk is. Anders dan in het verleden wordt tegenwoordig de vraag gesteld of hier voor de overheid nog een belangrijke rol is weggelegd (cf. WRR, 2003: 87). Wel dient de overheid te zorgen voor een level playing field, bijvoorbeeld tussen stad en platteland. Waar nodig wordt gewerkt met inkomensherverdeling en compensatie. Hierbij is het moeilijk voor te stellen hoe dit zonder duidelijke overheidssturing wordt gerealiseerd. Zie figuur 3.2 voor een systematisch overzicht.

3.2.2 De technische ontwikkeling vanuit institutioneel perspectief

Technische ontwikkeling is lange tijd beschouwd als het resultaat van zeer toevallige vernieuwingen in de technologie, die 'als manna uit de hemel zou vallen'. De technische ontwikkeling werd als exogeen beschouwd in het economisch proces en kwam tot stand middels vernieuwing van kapitaalgoederen of verschuivingen van de productiefunctie (Durlauf et al., 1996). Een onderdeel van een exogene technische ontwikkeling is dat gebieden (of landen) die een tijdelijke voorsprong hebben in technische ontwikkeling weer worden ingehaald door de anderen: de zogenaamde convergentiehypothese (Barro en Sala-i-Martin, 1992).

Tijdframe	Instituties	Technologie
Circa 1 jaar	<i>Allocatiemechnismen</i> Incentives (contracten), prijzen, hoeveelheden, inkomens, werkgelegenheid	<i>Stand van de techniek</i>
1-10 jaar	<i>Institutionele arrangementen/Governance structures</i> - Markten - Hiërarchische regels - Hybride vormen tussen markten en hiërarchische regels	<i>Technische ontwikkeling</i> - Voortdurende aanpassing van technologieën; - Innovaties
10-100 jaar	<i>Institutionele omgeving</i> - Wet en regelgeving - Verdragen - R&D, scholing	<i>Technologische revoluties</i> - Stoomkracht - Verbrandingsmotor - Chips en computers - Telecommunicatie - Biotechnologie
100-1.000 jaar	<i>Sociale inbedding</i>	

Figuur 3.3 De relatie tussen de instituties en technologie

In de moderne groeitheorie wordt de technische ontwikkeling gezien als een combinatie van verschillende factoren, waarbij scholing, research, innovatie de endogene motor zijn van de technische ontwikkeling (Durlauf et al., 1996). Veel vernieuwing komt tot stand door een samenspel van factoren, die - als de condities gunstig zijn - kan leiden tot een sterke economische groei en een verdere voorsprong in technische ontwikkeling van gebieden (landen) die al een hoog technologisch niveau hebben. Voor dit soort ontwikkelingen is het essentieel dat de institutionele ontwikkeling spoort met de technologische ontwikkeling en hierin ligt ook de verbinding met de institutionele analyse van Williamson (2000) (figuur 3.3).

Technologische revoluties kunnen leiden tot fundamentele veranderingen van de maatschappij, maar zij vragen, zowel voor toepassing als voor de condities waaronder ze tot stand komen, om specifieke instituties, die ingesteld zijn op technische veranderingen of dat bevorderen. De sociale inbedding is daarbij van essentieel belang. Vaak gaan belangrijke technische revoluties gepaard met een vernietiging van kapitaalgoederen en/of kennis; bepaalde infrastructuur wordt overbodig. Verder dient de institutionele omgeving te worden aangepast aan nieuwe technologieën. Dit leidt tot andere wet- en regelgeving, scholing, internationale verdragen, enzovoort.

Hoewel technologische revoluties nog een element in zich bergen van 'toevallige uitvinding', is de toepassing van nieuwe technieken in hoge mate gebonden aan institutionele arrangementen. Nieuwe technieken worden toegepast indien het voordelen oplevert en dit hangt samen met de mogelijkheid om arbeid te verplaatsen (scholing, sociale regelingen), risico's te spreiden, af te stemmen met andere marktpartijen, enzovoort.

Binnen de technische ontwikkeling heeft de transport- en communicatietechnologie een wat bijzondere plaats. Sterk afnemende vervoer- en communicatiekosten kunnen leiden tot een grotere spreiding van activiteiten en een productie in veel stappen. Dit geeft een tegenkracht aan de centrumwerking die uitgaat van endogene technische ontwikkeling. Oosterhaven en Rietveld (2003) laten in een brede beschouwing zien dat de transportkos-

ten op lange termijn relatief zijn gedaald. Lage transportkosten dragen bij aan de mogelijkheid om werken en wonen te scheiden.

3.3 Institutioneel raamwerk voor de lokale economie van het landelijk gebied; een brede benadering

Een lokale economie van het landelijk gebied kan vanuit verschillende gezichtspunten worden beschouwd. De nadruk kan liggen op de woonfunctie en de waardering voor de omgeving, die onder andere tot uitdrukking komt in typische functies zoals recreatie, natuur en landschap. Een ingang voor deze functies ligt vooral in de consumptieve bestedingen van de huishoudingen, het recreatiegedrag en de waardering van rurale en urbane bevolking voor de typische karakteristieken van een plattelandssamenleving. De meest karakteristieke variabelen zijn hier de ontwikkeling in de bevolking per regio en de richting waarin recreatie gaat. De nadruk kan echter ook liggen op de productieve functie van de lokale economie van het landelijk gebied, waarbij het vooral aankomt op de bedrijfstakken en organisaties die aan het rurale gebied gebonden zijn. Het betreft de structuur van de lokale economie van het landelijk gebied en de relaties met urbane gebieden. De meest karakteristieke variabelen zijn hier de ontwikkeling in de werkgelegenheid en de inkomensvorming van gebieden. Voor de relatie tussen rurale en urbane gebieden is de mate waarin goederen- en dienstenstromen tussen de verschillende gebieden gaan een duidelijke eerste indicatie. Voor een goed inzicht in de lange-termijntonwikkeling van de lokale economie van het landelijk gebied is de technische ontwikkeling, maar ook de vraagontwikkeling van goederen en diensten van belang.

3.3.1 Sociale inbedding

De sociale inbedding, waaronder de informele regels, is op het platteland anders dan in de stad. Er zijn echter weinig studies die expliciet onderscheid maken tussen urbane en rurale regio's. Wellicht kan vanwege de regionale insteek een uitzondering worden gemaakt worden voor Beugelsdijk. Beugelsdijk (2003: 71) komt op basis van een onderzoek in 54 regio's in Europa tot de bevinding dat social capital van significant belang is voor regionale groei.¹ Belangrijk is echter de vraag: welke vorm/niveau van social capital is essentieel voor de ontwikkeling van een lokale economie van het landelijk gebied?

Gezien het groeiende inzicht in het belang van de sociale inbedding lijkt het zinvol om gericht onderscheid te maken tussen urbane en rurale regio's. Daarin zou aandacht moeten zijn voor het niveau van social capital gemeten in termen van mate van vertrouwen in mensen, overheden, samenleving en in de economie, mate van gedeelde, opvattingen, normen en verwachting over wonen, werken en leven in de lokale economie van het landelijk gebied. Hiervoor zijn overigens geen statistieken beschikbaar. De sociale inbedding verandert over het algemeen langzaam. Dat betekent dat deze zeker op korte termijn gegeven (exogeen) is en daarmee aan de tijd is gebonden.

¹ Terluin (2001) richt zich meer op de lokale actoren en komt tot de conclusie dat capaciteit en interne en externe netwerken economische groei van rurale regio's kunnen verklaren.

Uit het woongedrag blijkt dat er een groep mensen bestaat, die een relatieve voorkeur hebben voor het wonen en leven op het platteland. Blijkbaar oefent de sociale inbedding een positief effect uit op de woonfunctie. Indien de woon- en werkfunctie van het platteland niet gecombineerd kunnen worden leidt een ruimtelijk scheiding van wonen en werken tot een grotere vraag naar vervoersmogelijkheden met de daarbij behorende fysieke infrastructuur. Dit gaat ook gepaard met een vraag naar scholing, winkels, ziekenhuizen, publieke goederen, enzovoort. Bij een geringe bevolkingsdichtheid kan dit een probleem zijn.

Men kan zich de vraag stellen of de sociale inbedding belemmerend of stimulerend werkt voor het functioneren van de lokale economie van het landelijk gebied. Voorts moet nagegaan worden welk effect bepaalde maatregelen hebben op de kwaliteit van de sociale inbedding. Maatregelen of instrumenten van de overheid zouden getoetst moeten worden op hun effect op de sociale inbedding en in het verlengde daarvan op de lokale economie van het landelijk gebied.

3.3.2 Karakteristieken van de institutionele omgeving van het platteland

De formele regels van de institutionele omgeving bestaan uit het overheidsingrijpen in de vorm van privaat- en publiekrecht, overheidsbeleid en -regulering. Een belangrijk onderdeel van de formele regels van de institutionele omgeving is de wetgeving die de eigendomsrechten definieert, beschermt en beperkt of zelfs afneemt. Het geven, beschermen en afdwingen maar ook het afnemen van eigendomsrechten (takings) door de overheid heeft een belangrijke rol gespeeld bij het realiseren van infrastructurele werken, maar ook bij de occupatie en het landgebruik. Eigendomsrechten zijn een belangrijke onderdeel van de complexiteit van het meervoudig grondgebruik.

Een groot deel van het zgn. omgevingsrecht (bestaande uit groene wetgeving (bos, natuur en landschap), grijze wetgeving (milieuwetgeving), rode wetgeving (ruimtelijke ordening) en blauwe wetgeving (waterbeheer) raakt direct de eigendomsrechten en heeft daarom invloed op de economische organisatie en economische resultaten van de lokale economie van het landelijk gebied. Hoewel de formele regels van het omgevingsrecht voor stad en platteland hetzelfde kunnen zijn, hebben zij voor de lokale economie van het landelijk gebied een grotere invloed.

Het geven, beschermen en afdwingen maar ook het afnemen van eigendomsrechten (takings) door de overheid speelt een belangrijke rol in de lokale economie van het landelijk gebied bij:

- het realiseren van infrastructurele werken;
- de occupatie van de grond en het grondgebruik in het verleden;
- het ruimtelijke ordeningsbeleid, het aanwijzen of wijzigen van bestemming bijv. van groen naar rood betekent de facto het bepalen van de inhoud van de bundel van eigendomsrechten.

Eigendomsrechten zijn ook een belangrijk onderdeel van de complexiteit van het meervoudig grondgebruik (zie paragraaf 3.4).

Het niveau van de institutionele omgeving valt in het SGR-schema voor een belangrijk deel samen met de structuurcomponent. De structuur beïnvloedt gedrag en resultaat en

is daardoor van groot belang voor het functioneren van de lokale economie van het landelijk gebied. Men kan zich afvragen of de formele regels passen bij de lokale economie van het landelijk gebied of gaan van deze institutionele omgeving belemmeringen uit? Indien bepaalde maatregelen de institutionele omgeving beïnvloeden, dan kan men proberen na te gaan hoe die relatie ligt.

3.3.3 Kenmerkende governance structures in de lokale economie van het landelijk gebied

In de lokale economie van het landelijk gebied treffen we een breed scala van verschillende governance structures aan. Kenmerkend voor de lokale economie van het landelijk gebied zijn, naast bedrijven en organisaties in de private sector, de lokale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen, polderschappen en zuiveringsschappen), en ook organisaties zoals Staatsbosbeheer (SBB), natuurbeschermingsorganisaties en milieucoöperaties. Waterschappen, polderschappen, zuiveringsschappen, SBB, natuurbeschermingsorganisaties en milieucoöperaties richten zich specifiek op de omgeving.

Waterschappen behoren tot de oudste bestuursorganen in ons land. In laag Nederland ontstonden in de loop van de middeleeuwen de eerste waterschappen. De bestaande gemeenschappen ('buurschappen' genaamd) speelden daarbij een belangrijke rol. De buurschappen hadden gekozen bestuurders en behartigden de belangen van de plaatselijke bevolking (te vergelijken met de huidige gemeenten). Omstreeks 1850 bestonden in ons land circa 3.500 waterschappen. Door samenvoeging daalde dat aantal tot 2.500 in 1950. De roep om grotere bestuurlijke eenheden leidde via verregaande samenvoegingen tot 57 waterschappen op 1 januari 2000. Naar schatting zijn er nu nog circa 45 waterschappen (Unie van Waterschappen, 1999: 4).

Waterschappen zijn, zoals provincies en gemeenten, overheden. Ze zijn zelfstandig en hebben eigen bevoegdheden. Ze kunnen regels stellen (= verordeningen) waaraan burgers en bedrijven zich hebben te houden en kunnen belastingen heffen. Waterschappen hebben de volgende taken:

1. de zorg voor waterkering: de bescherming tegen overstroming door duinen, dijken en kaden. In hun verordeningen staan gebodsbepalingen voor het bouwen op dijken of het uitvoeren van werken aan, of in een waterkering.
2. waterhuishouding:
 - de zorg voor waterkwantiteit: het beheersen van de hoeveelheid water en het zorgen voor het juiste waterpeil;
 - de zorg voor waterkwaliteit: het tegengaan van watervervuiling en het verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater;
 - waterschappen zijn, onder toezicht van de provincie, verantwoordelijk voor een goede regionale en lokale waterhuishouding. De provincies stellen waterhuishoudingsplannen op waarin staat welke gebruiksfuncties bepaalde 'wateren' hebben, zoals voor landbouw, natuur of recreatie. Waterschappen stellen beheersplannen op. Een beheersplan van het waterschap moet rekening houden met het beleid van het Rijk en de provincie voor de waterhuishouding. De provincie dient het plan goed te keuren. Het gemeentelijke bestemmingsplan bepaalt hoe in een gebied met water wordt omgegaan.
3. de zorg voor vaar- en waterwegen.

Waterschappen onderhouden zelf grotere waterlopen zoals vaarten, kanalen en singels. De kleinere wateren worden meestal schoon gehouden door de eigenaar of gebruiker van het land dat grenst aan de waterloop. In verordeningen staan de voorschriften voor het onderhoud van waterlopen (Unie van Waterschappen, 1999: 5-9).

Technische ontwikkelingen (automatische gemalen, elektronische bewaking, grotere overlast van overstromingen, enzovoort) zorgen voor de noodzaak om tot schaalvergroting over te gaan bij waterschappen.

Box 3.1 Waterschappen (voorbeeldbespreking van een governance structure in het landelijk gebied)

3.3.4 De resource allocatie

De allocatie van resources in de lokale economie van het landelijk gebied vertoont grote overeenkomsten met de urbane economie. In Nederland is in het omgevingsrecht vooral sprake van geboden en verboden. Zo schrijft de overheid in het ruimtelijke ordeningsbeleid de toegestane gebruiksmogelijkheden voor. Niet de grondrente bepaalt de bestemming van de grond, maar de overheid. Zij is daarmee een belangrijke locatiefactor in het grondgebruik binnen de lokale economie van het landelijk gebied; en binnen de ruimtelijke ordening de belangrijkste.

De woonfunctie van het platteland - deels geïnitieerd door de sociale inbedding - heeft op zijn minst drie allocatie-effecten. Allereerst stijgt door de vraag naar wonen op het platteland de prijs van bouwkvavels en woningen. In de tweede plaats kunnen de bewoners de consumptieve bestedingen van de lokale economie van het landelijk gebied doen toenemen. Indien de woon- en werkfunctie van het platteland niet gecombineerd kunnen worden leidt een ruimtelijk scheiding van wonen en werken tot een grotere vraag naar vervoersmogelijkheden. In de derde plaats vraagt dit om een vergroting van de daarbij behorende fysieke infrastructuur.

3.4 Sterk aan het platteland gebonden functies; gangbare activiteiten

3.4.1 Informele en formele regels bij landgebruik

De periode na 1950, met name de jaren vijftig en zestig, werd gekenmerkt door een sterke stijging van bevolking, lonen en inkomens. Voor de landbouw betekende deze ontwikkeling enerzijds een stimulans door een toenemende vraag. Anderzijds ontstond de noodzaak voor het ontwikkelen van arbeidsbesparende en productieverhogende technieken om de inkomens buiten de landbouw enigszins te kunnen volgen. In de praktijk heeft dit geleid tot een sterke mechanisatie, intensivering van het grondgebruik, specialisatie op bedrijfs- en regionaal niveau, schaalvergroting, en een sterk toegenomen gebruik van toegeleverde goederen en diensten (zoals veevoer, kunstmest, en dergelijke).

Het resultaat van deze ontwikkelingen was een achteruitgang van kwaliteit van milieu, natuur en landschap. In dezelfde periode waarin het agrarische cultuurlandschap veel van als aantrekkelijk ervaren aspecten verloor nam de vraag naar natuur en landschap toe door de hogere inkomens buiten de landbouw, meer vrije tijd en een hogere mobiliteit (Oskam en Slangen, 1998: 113). Dus, in dezelfde tijd dat het aanbod van natuur en landschap terugliep, nam de vraag er naar toe. De veranderingen in de vraagzijde zijn een resultaat van economische ontwikkelingen en veranderingen in de institutionele omgeving. Dit houdt in dat de spelregels voor de landbouw aan het veranderen zijn. De agrarische sector heeft hierop gereageerd door het creëren van een nieuw arrangement - een samenwerkingsverband van boeren gericht op het instandhouden van natuur en landschap - te weten een milieucoöperatie. Deze aanpassingen kunnen gezien worden als reactie op veranderingen in de institutionele omgeving.

In 2001 is een onderzoek uitgevoerd onder 450 boeren in West-Nederland die aan nevenactiviteiten doen. In totaal zonden circa 150 boeren de vragenlijst ingevuld terug (Wannink, 2002: 3).

De vragen hadden onder meer betrekking op: ligging en kenmerken van het bedrijf, de omvang, kosten en opbrengsten van de nevenactiviteiten, reden en motivatie voor nevenactiviteiten, vertrouwen in samenleving en overheid, en persoonlijke kenmerken. Uit de resultaten van het beschrijvend onderzoek kwam naar voren dat het 'geven van voldoening' het belangrijkste motief is voor nevenactiviteiten, gevolgd door het behalen van een aanvullend inkomen en het leveren van een bijdrage aan het imago van de streek. Geënquêteerden zijn alleen bij een positief saldo bereid nevenactiviteiten ter hand te nemen (Wannink, 2002: 164).

De resultaten van het onderzoek zijn vervolgens nader geanalyseerd met factoranalyse. Daarmee is ook getracht om bepaalde relaties nader te onderzoeken, zoals de relatie tussen motivatiefactoren waaronder het verkrijgen van een extra inkomen. Uit de factoranalyse blijkt dat de motivatie van boeren voor multifunctionele nevenactiviteiten - in volgorde van belangrijkheid - wordt bepaald door de maatschappelijk opgelegde beperkingen, het verkrijgen van extra inkomen en de opvatting dat men een bijdrage wil leveren aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (Jongeneel en Slangen, 2004).

Box 3.2 Sociale inbedding en multifunctionele landbouw

In zijn algemeenheid zijn meervoudig grondgebruik, de relatief geringe bevolkingsdichtheid en de relatief grote oppervlakte voor bepaalde functies, en grondgebondenheid belangrijke kenmerken van de lokale economie van het landelijk gebied. Een nader beschouwing leert echter dat er meer gaande is:

- in de eerste plaats is er op het platteland sprake van een duidelijke samenhang tussen processen in verschillende lagen, met elk hun eigen dynamiek en sturingsmogelijkheid;

Er is bij 'meervoudig ruimtegebruik' op het platteland meer in het geding dan alleen de wisselwerking tussen diverse vormen van land- c.q. ruimtegebruik. De verschillende ontwikkelingen in het grond- en bodemgebruik zijn niet onafhankelijk van elkaar; kortom er is padafhankelijkheid. Zo vormt de occupatiegeschiedenis een belangrijke bron (bij de constructie) van regionale of lokale identiteiten en verhalen en speelt het door mensen gevormde landschap een belangrijke rol in de (toeristische) productie van 'images'; weerspiegelt de geschiedenis van het landgebruik zich in de opbouw en samenstelling van de bodem. Infrastructurele netwerken vormen een belangrijke drager bij het ontwikkelen van nieuwe woon- en werkgebieden. De exploitatie van het 'geologisch erfgoed' speelt een rol in de verdere occupatie. Eigendoms- en gebruiksrechten van grond zijn van groot belang geweest voor het gebruik en de verschijningsvorm van het landschap, enzovoorts. Dit betekent dat tussen de informele en formele regels van de institutionele omgeving een belangrijke samenhang bestaat.

- in de tweede plaats vergt de realisering van meervoudig ruimtegebruik op het platteland een samenspel tussen uiteenlopende categorieën actoren;

Voor het platteland zijn de actoren lokale en nationale overheden, agrarische bedrijven inclusief de daarmee samenhangende toeleverde en verwerkende bedrijven, bewoners, bezoekers, natuur- en milieuorganisaties, waterbeheerders, waterleidingbedrijven, afvalverwerkingsbedrijven, grindwinners, gas- en oliemaatschappijen, vervoerders enzovoorts. De activiteiten van deze actoren raken veelal aan verschillende 'materiële lagen'. Gas- en oliemaatschappijen en winners van steen- of

bruinkool, zand, klei, en grind exploiteren niet alleen in miljoenen jaren gevormde (energie)voorraden, maar beïnvloeden - door het bijbehorende landgebruik en de daarop volgende herinrichting van het landschap - ook andere landgebruiksvormen. Zij stellen voorwaarden aan de aard en beschikbaarheid van infrastructurele netwerken, drukken hun stempel op regionale cultuur en verhalen, enzovoort. Aan het samenspel van uiteenlopende actoren zijn tal van vragen verbonden, die te maken hebben met de sociale inbedding, institutionele omgeving, de institutionele arrangementen, allocatie en prijsvorming van productiefactoren, en de inkomensverdeling.

- in de derde plaats is niet alleen de hoogte van de grondrente een belangrijke locatiefactor in de lokale economie van het landelijk gebied maar ook de overheid. Activiteiten met een lage grondrente worden veelal verdrongen door activiteiten met een hoge grondrente, of het grondgebruik wordt aan de hoge grondrente aangepast. Grondgebruikfuncties met een hoge grondrente (en dus met een hoge netto toegevoegde waarde per hectare) verdringen functies met een lage grondrente.¹ Landbouw realiseert - in vergelijking met andere functies zoals wonen, vervoer, werken en recreëren - een relatief lage grondrente. De glastuinbouw laat zich moeilijker verdringen door de stedelijke functie. Dit wordt mede veroorzaakt door de hoge grondrente in de glastuinbouw. De glastuinbouw verdringt daarmee - indien gewenst - vrij gemakkelijk andere vormen van agrarisch grondgebruik. In het landelijk gebied zien we echter dat voor allocatie van bos en natuur niet de hoogte van de grondrente de belangrijkste locatiefactor is maar de regulering en activiteiten van de overheid. Daardoor worden activiteiten met een hogere netto toegevoegde waarde en werkgelegenheid per hectare verdrongen door activiteiten met een lagere netto toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Dit heeft ook gevolgen voor de daarmee samenhangende netto toegevoegde waarde en werkgelegenheid (Oskam en Slangen, 1998). In de meeste gevallen betreffen de verdrongen activiteiten land- of tuinbouw. In sommige gevallen betreft het ook kleinschalige industriële en dienstenactiviteiten (zie ook box 3.3).
- in vierde plaats is in de lokale economie van het landelijk gebied sprake van sociale dilemma's. Van sociale dilemma's is sprake als individuen, in onderling afhankelijke situaties, zich geplaatst zien voor keuzen waarbij maximalisatie van het korte termijn eigen belang uitkomsten oplevert waarbij alle andere deelnemers slechter af zijn dan in mogelijk alternatieve situaties (Ostrom, 1998:1-2). Hieronder vallen het vraagstuk

Aankopen door de overheid zijn te karakteriseren als deprivatisering. Aankopen van de overheid voor natuur en bos worden nog versterkt door de autonome afname van het particuliere bosbezit van circa 40% in 1975 tot circa 20% in 2000 (Berger et al., 2003: 9). Daar staat tegenover een toename van het bosbezit van Staatsbosbeheer (SBB) en de grote natuurbeschermingsorganisaties. Samen hebben deze meer dan de helft van het bosbezit in handen. De veranderde verhouding in eigendomsrechten impliceert een vermindering van werkgelegenheid en inkomen op lokaal niveau (Lambregts, 2003: 24-25; Van Huylenbroeck en Slangen, 2003: 113-118).

Box 3.3 Gevolgen van deprivatisering

¹ De grondgebruikfunctie die in Nederland de hoogste grondrente oplevert is vermoedelijk Schiphol. Daarna komt de stedelijke functie zoals woningbouw.

van de voorziening van collectieve goederen, de tragedy of the common en het free rider probleem gerelateerd aan het grondgebruik. Deze sociale dilemma's kunnen noch door de markt noch door productie van de overheid worden opgelost. Bestaande formele regels werken echter vaak belemmerend voor het doen ontstaan van nieuwe passende institutionele arrangementen.

- in de vijfde plaats is de institutionele omgeving (op langere termijn) geen onveranderlijk gegeven. En daarmee ook niet de status en de allocatie van de eigendomsrechten. Eigendom is een bundel van rechten. Deze rechten omschrijven wat mensen mogen of niet mogen doen met resources: de mate waarin zij over deze resources mogen beschikken, gebruiken, transformeren, overdragen of anderen mogen uitsluiten van hun eigendom (zie box 3.4).
- in de zesde plaats - en dat volgt deels uit het voorgaande - heeft het platteland relatief meer niet-marktbare goederen en diensten dan de stad. Door de relatief grote omvang van de niet-marktbare goederen en diensten, en het daar aan gerelateerde marktfalen, is het platteland meer overheidsafhankelijk (cf. WRR, 2003:87).

Samenvattend kan vastgesteld worden dat in de eerste plaats veel activiteiten in de lokale economie van het landelijk gebied te maken hebben het zogenaamde omgevingsrecht. Deze bundel van wetgeving ten aanzien van bos, natuur, landschap, milieu, ruimtelijke ordening en water heeft direct gevolgen voor de eigendomsrechten en heeft daardoor grote consequenties voor de economische organisatie en economische resultaten van de lokale economie van het landelijk gebied. In de tweede plaats heeft het platteland relatief meer niet-marktbare goederen en diensten dan urbane gebieden. De eigendoms-

Bromley en Hodge (1990: 208 - 209) brengen de status en allocatie van private eigendomsrechten tussen boeren en overheid in verband met het referentieniveau. Hanley et al. (1998: 103) definiëren het referentieniveau als het niveau van de omgevingskwaliteit waarvan de samenleving vindt dat die aanwezig zou moeten zijn. Het referentieniveau kan ook de status-quo situatie, of een norm of verwachting voor het voorzieningenniveau van een omgevingsgoed zijn (cf. Hanemann, 1999: 75). Het is dus afhankelijk van wat mensen 'normaal' vinden of zoals het behoort te zijn.

Door verschuiving in de preferenties van de burgers gaat ook het referentieniveau veranderen en daarmee ook de opvatting over de allocatie van de eigendomsrechten tussen boeren en overheid. Indien het referentieniveau van een samenleving voor de kwaliteit van de omgeving stijgt (dat wil zeggen de meetlat komt op een hoger niveau te liggen), zullen de eigendomsrechten van deze goederen meer in het publieke domein komen te liggen (cf. Barzel, 1997: 5). Het gevolg is dat men vindt dat natuur en landschap meer aan de samenleving toebehoren, ook al bevinden deze zich op grond van de boeren. Door deze verschuiving in de preferenties ligt de verdeling van de eigendomsrechten niet voor altijd vast in de tijd. Door de verandering in de allocatie van de eigendomsrechten neemt de relatieve beslissingsbevoegdheid van boeren over het gebruik van hun grond af. Boeren zullen zeggen: het is mijn land; daar heb ik de volledige eigendomsrechten over. Door de eigenschappen van non-rivaliteit en (tot op zekere hoogte) non-exclusiviteit van natuur en landschap zijn dat echter geen pure private goederen. Burgers zullen daarom en ook door de verschuiving van de eigendomsrechten zeggen: het is mijn natuur en landschap.

Deze verschuiving in eigendomsrechten heeft gevolgen voor de verdeling van het residu-inkomen van grond. Burgers slagen er in een groter deel van dit inkomen naar zich toe te trekken. Het kunnen beschikken over residual control rights en het naar zich toe kunnen trekken van het residu-inkomen bepaalt de facto welke personen of groep van personen de eigenaren zijn.

Box 3.4 Status en allocatie van eigendomsrechten

rechten van deze goederen liggen veelal in het publieke domein. In de derde plaats komen door de veranderingen in het referentieniveau van een samenleving de eigendomsrechten van goederen meer in het publieke domein te liggen; dit leidt tot gebrekkige en verschuivende eigendomsrechten.

3.4.2 Aard van de goederen en diensten en de institutionele arrangementen

Een lokale economie van het landelijk gebied brengt naast marktbaar goederen zoals voedsel, grondstoffen, en sierproducten (en uiteraard vele andere goederen en diensten) relatief veel niet-marktbare goederen voort waaronder natuur en landschap. Er zijn twee belangrijke criteria om goederen te karakteriseren in marktbaar en niet-marktbare, en te zoeken naar redenen van marktfalen, te weten: (1) exclusiviteit en (2) rivaliteit.

De niet-marktbare goederen hebben de eigenschappen niet-rivaliteit en tot op zekere hoogte niet-exclusiviteit. Niet-rivaliteit in consumptie en in productie zijn kenmerkend voor de baten van natuur en landschap. Niet-rivaliteit in consumptie betekent de ondeelbaarheid van de baten. Een goed is niet-rivaliserend of ondeelbaar in de consumptie indien een individu het goed kan consumeren zonder dat de consumptiemogelijkheden van anderen in dezelfde eenheid worden beperkt (Cornes en Sandler, 1996: 8). Niet-rivaliteit is vaak het resultaat van gemeenschappelijke productie (Boadway en Bruce, 1989: 112-113).

Niet-exclusiviteit is een eigenschap van een goed waarbij de baten van dat goed niet alleen beschikbaar kunnen worden gesteld aan iedereen, maar in feite ook beschikbaar zijn voor iedereen. Niet-exclusiviteit is, door het gebrek aan eigendomsrechten, de doorslaggevende factor voor de bepaling welke goederen collectief moeten worden aangeboden. Exclusiviteit of uitsluiting kan om technische of institutionele reden onmogelijk zijn. Een technische reden kan zijn dat het onmogelijk is om het goed op te splitsen in op markten verkoopbare eenheden, zoals de nationale defensie. Bij institutionele redenen gaat het om de (on)mogelijkheid om eigendomsrechten toe te kennen. Wanneer uitsluiting onmogelijk is kunnen problemen zoals free-riding en het prisoners dilemma optreden (Boadway en Bruce, 1989: 129 - 130).

In figuur 3.4 is een indeling van een groot aantal goederen en diensten van de lokale economie van het landelijk gebied gegeven op basis van de begrippen rivaliteit en exclusiviteit. Met behulp van deze begrippen kan op grond van technische karakteristieken van goederen en diensten - rivaliteit of exclusiviteit - ook worden nagegaan of de goederen via de markt kunnen worden aangeboden of dat dit voorzienings- en coördinatiemechanisme faalt.

Zoals blijkt uit figuur 3.4 kunnen uitgaande van de 0%- of 100%-situatie vier typen goederen worden onderscheiden: zuivere collectieve goederen, quasi-collectieve goederen, groepsgoederen en zuiver individuele goederen. De vraag is welk coördinatiemechanisme is het beste in staat om te voorzien in deze goederen. Voor het goed functioneren van de markt als coördinatiemechanisme moet er sprake zijn van zuiver individuele goederen. Dat betekent:

- de uitsluiting en afwijzing is mogelijk
- er bestaan individuele eigendomsrechten en deze kunnen worden overgedragen;
- het gebruik van het goed is rivaliserend;
- het goed is deelbaar.

Marktfalen is een reden voor overheidsinterventie. Overheidsinterventie kan vele vormen aannemen, maar dit hoeft niet te betekenen dat de overheid alle aspecten en fasen van het productieproces van goederen en diensten zelf ter hand neemt. De meest omvattende manier is dat de overheid eigendom, besluitvorming, bekostiging, beheer, productie en exploitatie naar zich toe trekt. In deze rol behoort de overheid tot de productiehuishoudingen. Deze vorm van overheidsinterventie wordt wel aangeduid als 'in-house productie van de overheid'. De coördinatiemechanismen 'markt' en 'in-house productie door de overheid' maken deel uit van het gehele spectrum van coördinatiemechanismen, met markten aan het ene uiteinde, en centraal geleide organisaties aan het andere uiteinde. Op dit spectrum bevinden zich ook de hybride vormen, zoals contracten, coöperaties, clubs, verenigingen, en dergelijke.

Indien overheidsinterventie vanwege marktfalen noodzakelijk is rijst de vraag: hoe en in welke mate? Het gehele spectrum van interventiemogelijkheden loopt van 'in-house productie' aan de ene kant tot een eenvoudige bijdrage in de kosten door de overheid in de voorziening door private productie aan de andere kant. Moet het 'in-house productie van de overheid' zijn, of kan gebruik worden gemaakt van hybride vormen? Binnen het spectrum van de institutionele arrangementen kan 'in-house productie van de overheid' qua coördinatie geplaatst worden bij 'planning and control'. Voor zuiver collectieve goederen ligt het in de rede dat eigendom, besluitvorming, bekostiging, beheer, productie en exploitatie in handen is van de overheid. In het geval van quasi-collectieve goederen hangt de voorzieningswijze en dus de mate van overheidsinterventie dikwijls af van efficiency en herverdelingsmotieven (Rosen, 1995: 55). Het overlaten van de voorziening van (zuivere en quasi-)collectieve goederen aan de markt kan er toe leiden dat (1) deze goederen niet worden aangeboden; (2) private bedrijven die dergelijke goederen aanbieden grote verliezen leiden; of (3) het gevaar van ongewenste monopolievorming ontstaat.

Contracten kunnen een alternatief vormen voor directe overheidsproductie. De keuze tussen 'in-house productie door de overheid' en het produceren van een goed of dienst door een private organisatie op contractbasis wordt dikwijls als controversieel ervaren. Hart et al. (1997: 1127-1161) hebben een theorie ontwikkeld over overheidsproductie en het produceren van een goed of dienst door een private organisatie op contractbasis, gebaseerd op de kosten en de kwaliteit van het goed of de dienst. Er zijn twee situaties waarin directe overheidsvoorziening (in-house productie) de voorkeur verdient (Shleifer, 1998:13; Van Damme, 1998: 811). In de eerste situatie weet de overheid niet wat zij wil. In dat geval, zal een contract erg incompleet zijn en de kosten verbonden aan het regelmatig heronderhandelen hoog. In de tweede situatie heeft de contractnemer (= private partij) een sterke tendens en ook de mogelijkheid om de kosten te verlagen. Dit gaat echter gepaard met een sterke reductie van de kwaliteit die niet of moeilijk contracteerbaar is. Het nadelige effect van deze kostenreductie is significant (cf. Hart et al., 1997: 1142). In beide gevallen is directe overheidsproductie een betere oplossing dan het produceren van een goed of dienst door een private organisatie op contractbasis.

Rivaliteit Exclusiviteit	Niet-rivaliserende goederen en diensten (ondeelbare goederen)	Rivaliteit (deelbare goederen)
	← 100 %	100% →
100% ↑ Onmogelijkheid van: - Uitsluiting - Afwijzing	(1) <i>Zuivere collectieve goederen</i> Dijken als waterkering/Open ruimte/Rust/Nederzettingen/Biodiversiteit/Natuurlijke habitat/Bodemkundig erfgoed/Social capital en sociale cohesie/Gelijke inkomensverdeling en werkgelegenheid	(2) <i>Groepsgoederen</i> Grond en oppervlakte water/Vis in zeeën, rivieren, kanalen/Jacht
Mogelijkheid van: - Uitsluiting - Afwijzing ↓ 100%	(3) <i>Quasi-collectieve goederen</i> Natuur/Landschap/Waterberging en beheersing	(4) <i>Zuivere private goederen</i> Gangbare landbouwproducten/Huisverkoop van landbouwproducten/Verkoop van producten met verborgen landschappelijke waarde/Kamperen op de boerderij/Agrotoerisme/Zorgboerderijen/Beschermde streekproducten/Overige goederen en diensten uit de industrie- en dienstensector.

Figuur 3.4 Indeling van goederen op basis van exclusiviteit en rivaliteit

Zijn de twee situaties waarin directe overheidsvoorziening (in-house productie) de voorkeur verdient van toepassing op de goederen in figuur 3.4? Voor een aantal zuiver collectieve goederen genoemd in cel (1) kan dat het geval zijn. Voor de goederen in de overige cellen van figuur 3.4 zijn de twee situaties niet van toepassing. Dat betekent dat voor zuiver individuele goederen (zie cel (4)) de markt als coördinatiemechanisme de voorkeur verdient. Voor de voorziening van goederen in cel (2) en (3) kan gebruik worden gemaakt van institutionele arrangementen waarbij: (a) private bedrijven deze goederen aanbieden en de overheid op contractuele basis bijdraagt in de bekostiging.

De bekostiging kan bestaan uit het geven van subsidie op basis van een eenvoudig contract, een beloning op basis van geleverde prestaties binnen een contractuele relatie tussen de overheid en een private bedrijf, of een contractuele overeenkomst binnen een publiek-privaat samenwerkingsproject,¹ (b) goederen aangeboden door een

¹ Zie voor een overzicht van de mogelijk- en moeilijkheden van publiek-private samenwerkingsprojecten Germis en Vermeylen (2002: 860-863).

'club'.¹ Zo wordt in Nederland natuur en landschap aangeboden door de Vereniging van Natuurmonumenten, milieucoöperaties, en dergelijke. Worden de quasi-collectieve goederen toch aangeboden door de overheid dan dient de vraag gesteld worden of dit vanuit efficiency-overwegingen wel de voorkeur verdient. Bij de zuiver collectieve goederen hangt het beantwoorden van de vraag af of de goederen contracteerbaar zijn.

Dit betekent dat op basis van de goederenkenmerken exclusiviteit en rivaliteit vastgesteld kan worden welke governance structures voor welke type goederen het beste gebruikt kan worden. Vanuit de institutionele economie zijn de criteria voor het selecteren van de meeste geschikte of zelfs beste governance structure:

- het coördineren en motiveren tegen de laagst mogelijk transactiekosten, in casu het niveau van de publieke en private transactiekosten;
- het beperken van hold-up problemen en lock-in effecten;
- de verdeling van het residu-inkomen;
- het minimaliseren van risico's;
- het alloceren van de risico's bij de minst risico-averse partij.

Beide benaderingen vallen zoals - is aangetoond - voor een deel samen. De institutioneel-economische benadering gaat echter op bepaalde aspecten van de transactie dieper in. Daardoor kan een scherpere analyse worden gemaakt en een meer op maat gesneden oplossing - in casu (GS) - worden aangedragen. Voor een eenvoudige transactie kan een eenvoudige governance structure volstaan. Indicatoren voor de eenvoud zijn onder andere hoe wordt rekening gehouden met coördinatie, motivatie en dat activiteiten die afgesproken zijn worden uitgevoerd. Zo kan bijvoorbeeld de voorziening van natuur en landschap niet door de governance structure markt geregeld worden. De markt zal falen door non-rivaliteit en gebrek aan uitsluitingsmogelijkheden (dit zou gepaard gaan met hoge transactiekosten). Indien toch gebruik zou worden van de governance structure markt zou dat gepaard gaan met hoge transactiekosten, die prohibitief zouden werken. Een standaard neoklassieke benadering zou als enige oplossing overheidsinterventie aandragen (vermoedelijk zou gekozen worden voor in-house production)

In een analyse van een lokale economie van het landelijk gebied is het belangrijk om de omvang van de verschillende categorieën goederen en diensten te kennen en de daarvoor geschikte institutionele arrangementen. Deze vraag dient een rol te spelen in het specifiek op de lokale economie van het landelijk gebied gerichte beleid dat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

¹ Clubs zijn in Nederland op velerlei terreinen een belangrijke verschijnsel. Denk maar aan sportverenigingen. De goederen en diensten die zij aanbieden zijn quasi-collectieve goederen. Het uitsluitingsmechanisme is de contributie. Wie niet betaalt is geen lid en mag niet meedoen.

4. Beleidsinstrumenten voor het behoud van een duurzame kwaliteit van het landschap in het landelijk gebied

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede onderzoeksvraag in deze studie 'hoe kan de plattelandseconomie in Nederland worden versterkt?' In de discussie van de problematiek van de plattelandseconomie in paragraaf 3.1 hebben we deze vraag nader gespecificeerd als 'hoe kan de duurzame kwaliteit van het landschap in het landelijk gebied worden gehandhaafd of verbeterd?' Daarbij wordt landschap als een verzamelterm gebruikt voor agrarisch landschap, natuur, bos, water en monumentale gebouwen. Door een aantal beleidsinstrumenten onder de loop te nemen die vraag en aanbod van het collectieve goed landschap reguleren, zullen we proberen om deze onderzoeksvraag te beantwoorden.

De analyse in dit hoofdstuk bestaat uit drie stappen:

1. het ontwikkelen van een beoordelingsschema om beleidsinstrumenten met elkaar te kunnen vergelijken;
2. het selecteren van beleidsinstrumenten die een bijdrage leveren aan het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap;
3. het maken van een vergelijking van een aantal geselecteerde beleidsinstrumenten aan de hand van het beoordelingsschema.

In het beoordelingsschema van beleidsinstrumenten is aandacht voor de doelstellingen van het instrument zoals de bijdrage aan werkgelegenheid, inkomen, een kwalitatief 'goede' leefomgeving vanuit sociaal-cultureel oogpunt en een kwalitatief 'goede' leefomgeving vanuit ecologisch oogpunt. In dat opzicht sluit het beoordelingsschema aan bij het gedachtegoed van de zogenaamde drie P's: profit, people en planet. In het beoordelingsschema is daarnaast ook aandacht voor institutionele aspecten die in hoofdstuk 3 zijn behandeld, zoals acceptatie, institutionele homogeniteit en eigendomsrechten.

In het Meerjaren Programma Vitaal Platteland (MJP) (MLNV, 2004b) staat een overzicht van beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet op het Nederlandse platteland. Uit dit overzicht wordt een aantal beleidsinstrumenten geselecteerd die vraag en aanbod van het collectieve goed landschap in het landelijk gebied reguleren. Met behulp van het beoordelingsschema proberen we inzicht te krijgen in de sterke en zwakke punten van de geselecteerde beleidsinstrumenten in hun bijdrage aan de duurzame kwaliteit van het landschap.

Opbouw van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 wordt aandacht besteed aan de methodiek en de criteria voor de toetsing van beleidsinstrumenten. Op basis daarvan wordt een beoordelingsschema voor beleidsinstrumenten ontwikkeld. Tevens komt de keuze van een referentieniveau aan de orde. Vervolgens maken we in paragraaf 4.3 een selectie van beleidsinstrumenten voor een nadere analyse. In paragraaf 4.4 bespreken we de toetsing

van de geselecteerde beleidsinstrumenten, waarbij gebruik wordt gemaakt van het beoordelingsschema uit paragraaf 4.2. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie over de beoordeling van de beleidsinstrumenten.

4.2 Methodiek voor het vergelijken van beleidsmaatregelen

Voor het analyseren van beleidsinstrumenten kunnen verschillende wegen worden gevolgd. Het kan in de vorm van het expliciteren van doelstellingen zoals (1) voldoende werkgelegenheid; (2) voldoende inkomen (3) een kwalitatief 'goede' leefomgeving vanuit sociaal-cultureel oogpunt; en (4) een kwalitatief 'goede' leefomgeving vanuit ecologisch oogpunt; en het expliciteren van randvoorwaarden. Randvoorwaarden worden hier gezien als condities die aan het functioneren van instrumenten worden verbonden en die zowel zeer strikt als van meer algemene aard zijn. Een strikte conditie is bijvoorbeeld de beschikbaarheid van budget om een overheidsmaatregel te realiseren waarvoor budget nodig is. Een randconditie van meer algemene aard is bijvoorbeeld de voorwaarde dat een beleidsinstrument past in de meer algemene filosofie aangaande beleid. Het onderscheid tussen doelstelling en randvoorwaarden is niet altijd eenvoudig. Zo kan het voldoen aan een randvoorwaarde ook gezien worden als een doelstelling. Een tweede probleem is, dat het voldoen aan een randvoorwaarde kan worden gezien als iets waar niet van af mag worden geweken, en dus geen afruil mogelijk is met een andere randvoorwaarde. Daarom geven wij er de voorkeur aan om te werken met de bredere term 'criteria', die beide concepten omvat.

De aanpak gebaseerd op criteria zien we ook terug bij WRR (1992: 218-228), OECD (1996b), Van Damme (1997: 20), Oskam et al. (1998: 42) en Wolfson (2001: 79). Zo is in Oskam et al. (1998: 42) voor een concreet beleidsterrein als het gewasbeschermingsbeleid van de Europese Unie gebruikgemaakt van zes (niet volledig onafhankelijke) doelstellingen en randvoorwaarden, aangeduid als criteria. De basisdoelstelling was daar overigens tweeledig: het verminderen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het voorkomen van ongewenste effecten van het gebruik van die middelen.

4.2.1 Keuze van criteria

Voor beleidsterreinen waar de doelstellingen relatief duidelijk zijn te formuleren, komt het vooral aan op het aangeven van de randvoorwaarden waaraan beleidsinstrumenten moeten voldoen. Ter verduidelijking behandelen we hier de benaderingen van Wolfson (2001) en Oskam et al. (1998).

In de benadering van Wolfson (2001) over economische politiek wordt veel aandacht gegeven aan de institutionele omgeving waarin het beleid moet functioneren. Dit aspect is behandeld in hoofdstuk 3. Op grond daarvan komt Wolfson (2001: 79 -80) tot de volgende

- meer algemene - criteria voor goed bestuur:
- voldoen aan de algemene rechtsbeginselen;
- sociale rechtvaardigheid;
- doeltreffendheid;
- doelmatigheid;

- houdbaarheid;
- draagvlak.

Dit zijn algemene criteria,¹ die - waar dat nuttig is in verband met de vraagstelling - verder zijn uit te werken of te expliciteren. Merk op dat doeltreffendheid veronderstelt dat doelstellingen op vrij heldere wijze zijn te formuleren.² Bij doelmatigheid kan men denken aan het bereiken van doelstellingen met de geringste 'opportunity costs'; kortom met de geringste opoffering van alternatieven die men niet kan realiseren omdat men een bepaald beleidsinstrument inzet. 'Opportunity costs' is een basisconcept dat centraal staat in veel economische analyses (Boadway & Bruce, 1989: 305-328; Zerbe & Dively, 1994). Sociale rechtvaardigheid en draagvlak zijn meer sociaal gebaseerde criteria. Houdbaarheid wordt in een wat modernere benadering ook wel gevat in de term 'duurzaamheid'. Tenslotte is het criterium van de algemene rechtsbeginselen een typisch criterium dat aansluiting geeft bij de formele regels van de institutionele omgeving (zie hoofdstuk 3).

In de benadering van Oskam et al. (1998: 41-191) voor het EU-beleidsterrein van de planten- en gewasbescherming werd van de volgende criteria gebruikgemaakt:

- effectiviteit;
- efficiency;
- acceptatie;
- handhaafbaarheid;
- institutionele homogeniteit;
- beperkte veranderingen in eigendomsrechten en inkomen.

Het ging hierbij om een beleidsterrein met relatief duidelijke doelstellingen, waarbij de effectiviteit werd afgemeten aan de vermindering in het gebruik van bestrijdingsmiddelen en aan de vermindering van de (negatieve) effecten van de gewasbescherming. De efficiency werd afgemeten aan de 'opportunity costs' van deze maatregelen. Hoewel deze criteria zich voor een aantal instrumenten leenden voor kwantificering, was dit zeker niet het geval voor alle 24 instrumenten (vaak weer met deelvarianten) die werden onderzocht. Merk op dat 'effectiviteit' en 'efficiency' volstrekt vergelijkbaar zijn met de criteria doeltreffendheid en doelmatigheid. 'Acceptatie' is vergelijkbaar met 'draagvlak'. Een 'beperkte verandering in eigendomsrechten en inkomen' is niet volledig vergelijkbaar met 'sociale rechtvaardigheid' omdat laatstgenoemd criterium normatief is en wordt afgewogen tegen algemene maatschappelijke opvattingen, terwijl het eerste criterium de bestaande situatie als uitgangspunt neemt. 'Institutionele homogeniteit' is breder dan 'voldoen aan algemene rechtsbeginselen'. Het gaat bij institutionele homogeniteit om een breder arsenaal aan formele regels van de institutionele omgeving (zie hoofdstuk 3). Tot slot geldt dat 'handhaafbaarheid' vooral past bij een restrictief beleid zoals geldend voor de gewasbescherming. Dit geldt als een minder relevant criterium voor een 'stimulerend' plattelandsbeleid, maar zou wel weer relevant zijn voor bijvoorbeeld een ruimtelijk orderingsbeleid.

¹ Hier is sprake van zowel meer kwalitatieve criteria, zoals 'draagvlak' en 'houdbaarheid' als van (in principe) scherp geformuleerde criteria, zoals 'doeltreffendheid' of 'voldoen aan de algemene rechtsbeginselen'.

² Hetzelfde principe komt naar voren in de methodiek die wordt weergegeven onder de naam 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) (Ministerie van Financiën, 2004).

Combineren we nu de doelstellingen die gelden ten aanzien van de lokale plattelands economie (werkgelegenheid, inkomen en leefbaarheid) met de meer algemene criteria zoals in de bovenstaande studies naar voren komen, dan kan men de volgende criteria afleiden voor het beoordelen van instrumenten van plattelandsbeleid:

- effectief in het realiseren van werkgelegenheid, inkomen en leefbaarheid;
- efficiënt in het realiseren van werkgelegenheid, inkomen en leefbaarheid;
- voldoende acceptatie van het beleidsinstrument: de sociale inbedding moet verzekerd zijn;
- institutionele homogeniteit: het beleid moet passen binnen de formele regels;
- beperkte verandering in eigendomsrechten.

Dit geeft aan dat op vijf criteria moet worden gelet, waarbij de eerste twee zich bovendien nog uitsplitsen in meerdere deelcriteria.¹

Het onderscheiden van veel criteria kan een moeilijk werkbare situatie scheppen. In dat geval is het gewenst om vereenvoudigingen in te voeren die aansluiten bij de analyse die in hoofdstuk 2 is gegeven. Zonder te stellen dat het criterium 'leefbaarheid' hier geheel door wordt weergegeven, zou men de ontwikkeling in de bevolking van een gebied - in vergelijking met de ontwikkeling van de werkgelegenheid - kunnen beschouwen als het meest relevante criterium voor leefbaarheid. Men laat in feite de mensen 'met de voeten stemmen'. Dit heeft een tweetal voordelen: (1) het is mogelijk om kwantitatieve analyses uit te voeren over een historische periode; (2) het is mogelijk om met voorspellingen/indicaties te werken die relevant zijn voor het beleid. Natuurlijk dient bij een diepere analyse te worden ingegaan op de leefbaarheidsindicatoren van het landelijk gebied.

4.2.2 Duurzaamheidscriteria als alternatief voor werkgelegenheid, inkomen en leefbaarheid?

Bij de effectiviteit van beleidsinstrumenten zou men zich ook kunnen richten op de zogenaamde duurzaamheidscriteria. Daarbij omvat duurzaamheid in de literatuur veelal een drietal dimensies (Perman et al., 1996: 53): (a) ecologisch; (b) economisch; (c) sociaal-cultureel. De nadere omschrijving neemt de lokale economie van het landelijk gebied als uitgangspunt.

Ecologische dimensie

De ecologische dimensie is gericht op het instandhouden van de natuurlijke hulpbronnen, het beperken van de negatieve effecten van productie (landbouw, bosbouw, industrie, diensten) en consumptie en het vergroten van de positieve effecten van productie en consumptie. Aan de ene kant kunnen de activiteiten in het landelijk gebied bijdragen tot bodem-, water- en luchtvervuiling, bodemerosie, verzuring, eutrofiëring en verdroging, broeikaseffect, en het verlies van de natuurlijke habitat, biodiversiteit en landschap. Aan de andere kant kunnen land- en bosbouw een bijdrage leveren aan het beschermen van de bo-

¹ Bij de efficiency-analyse wordt dit in het vervolg van de tekst niet onderscheiden. In de empirische analyse wordt in een later stadium nagegaan of de efficiency is vast te stellen ten aanzien van die drie genoemde onderdelen.

dem, waterbeheersing bij overvloedige regen, het opslaan van CO₂ en het in stand houden van de natuurlijke habitat, biodiversiteit en landschap.¹

Economische dimensie

Vanuit de economische dimensie gaat het om een zodanige doelstelling dat inkomensvorming en werkgelegenheid in het landelijk gebied leiden tot een vergelijkbaar niveau met bijvoorbeeld urbane gebieden. Een belangrijk element hierbij is de concurrentiepositie van activiteiten. Het gebruik van middelen en de voortbrenging van goederen en diensten moet niet alleen afgestemd zijn op de lokale situatie, maar dient zich ook te richten op regionale, nationale en internationale ontwikkelingen. Voor wat betreft de niet-marktbare goederen dienen bijv. boeren en eigenaren van bossen en natuurterreinen onder andere te reageren op de behoefte aan natuur en landschap, rust en ruimte in de samenleving.

Sociaal-culturele dimensie

De sociaal-culturele dimensie omvat verschillende elementen. Allereerst betreft het de institutionele omgeving (zie hoofdstuk 3). De institutionele omgeving beïnvloedt de stabiliteit van het sociale en culturele systeem van de rurale gemeenschap, w.o. de behoefte aan participatie in besluitvormingsprocessen.

In tweede plaats betreft de sociaal-culturele dimensie de sociaal-culturele functie van natuur en landschap in de landelijke gebieden, niet alleen vanwege de 'schoonheid' (esthetische waarde), maar ook omdat landschap een cultuurhistorisch erfgoed vertegenwoordigt. Door het landschap te bestuderen, waar te nemen en te ervaren, kan inzicht worden verkregen in de wordingsgeschiedenis van het landschap en de leefgewoonten van vroegere generaties. Zo vormt de occupatiegeschiedenis een belangrijke bron voor regionale of lokale identiteiten en verhalen en speelt het door mensen gevormd landschap een belangrijke rol bij het (toeristisch) imago van de streek (Hidding et al., 2001: 2).

Een derde element dat onder sociaal-culturele dimensie geschaard kan worden is de leefbaarheid op het platteland, weliswaar nauw verweven, maar toch ook onderscheiden van de eerste twee elementen. Hierbij tekenen wij aan dat het analytisch wel onderscheiden kan worden maar het in de praktijk vaak niet of moeilijk te scheiden is van de overige elementen binnen de sociaal-culturele dimensie.

De economische, sociaal-culturele, en ecologische dimensies in het landelijk gebied zijn niet alleen complementair maar vertonen ook een zekere mate van overlap. Een welvarende en economische efficiënte lokale economie van het landelijk gebied is in staat om te investeren in sociaal-culturele functies en in de fysieke omgevingskwaliteiten. Dit maakt het gemakkelijker om natuurlijke hulpbronnen in stand te houden, en daarmee de duurzame ontwikkeling van een gebied te versterken. Echter er zijn ook 'trade-offs' tussen de drie dimensies.

Synthese van de criteria

De vraag is of er een groot verschil bestaat tussen de duurzaamheidscriteria en de criteria inkomen, werkgelegenheid en leefbaarheid. Inkomen en werkgelegenheid zijn te rang-

¹ In het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) Nederland 2000-2006 wordt de ecologische dimensie als 'omgeving' (bestaande uit natuur, natuur en landschap) aangeduid.

schikken onder de economische dimensie van het begrip duurzaamheid. Leefbaarheid is een breed begrip waaronder zowel sociaal-culturele functies als de fysieke omgevingskwaliteiten (= ecologische dimensie) gerangschikt kunnen worden. Door deze interpretatie van leefbaarheid kunnen de duurzaamheidscriteria en de criteria inkomen, werkgelegenheid en leefbaarheid geïntegreerd worden, waarbij aan leefbaarheid twee aspecten worden onderscheiden. In tabel 4.1 wordt dit toegepast. Het integreren van de twee sets van criteria tot de vier criteria (1) werkgelegenheid (2) inkomen (3) leefbaarheid (sociaal-cultureel) en (4) leefbaarheid (ecologisch) heeft als voordeel dat de aansluiting met de kwantitatieve analyse in hoofdstuk 2 beter is te realiseren.

4.2.3 Keuze van het referentieniveau

Om de beoordeling van beleidsinstrumenten goed uit te kunnen voeren is een referentieniveau nodig. Dit werd al duidelijk bij het criterium 'beperkte verandering in eigendomsrechten en inkomensverdeling'. Maar ook de bepaling van de 'effectiviteit' is direct afhankelijk van een referentieniveau. In de eerste plaats kan het bepalen van een referentieniveau in de praktijk soms controversieel zijn. Men kan bijvoorbeeld uitgaan van een modelmatige situatie, waarbij nog veel veronderstellingen worden gehanteerd, die (nog) niet empirisch getoetst zijn. Daardoor zou de kans ontstaan dat het referentieniveau een imaginaire wereld zou worden, grotendeels gebaseerd op de veronderstelde werking. In deze studie wordt overwogen om te kiezen voor de without-situatie (dat wil zeggen zonder beleidsinstrumenten) als referentieniveau. Ook de without-situatie is niet zonder problemen. In sommige gevallen wordt al jaren gebruikgemaakt van de bepaalde beleidsmaatregelen, waardoor de without-situatie gebaseerd moet worden op inschattingen. In een dergelijk geval lijkt het gekunsteld om van de without-situatie uit te gaan en kan bestaand beleid als referentieniveau fungeren.

In de tweede plaats speelt het referentieniveau een belangrijke rol bij het beoordelen en afwegen van veranderingen. Een verandering waarbij men boven het referentieniveau uitkomt, wordt anders gewaardeerd dan een verandering van dezelfde omvang waarbij men onder het referentieniveau uitkomt. De belangrijkste reden hiervoor is dat mensen aan verliesaversie leiden. Een verlies van een bepaalde omvang wordt in het algemeen zwaarder gewaardeerd dan een toename van dezelfde omvang (Rabin, 1998; Thaler, 2000).¹ Ook de rol die het referentieniveau speelt bij het beoordelen en afwegen van veranderingen pleit er voor om uit te gaan van een bestaande of in ieder geval een bekende situatie. Daardoor krijgen bij een analyse van beleidsveranderingen bestaande rechten vaak een zwaar accent. De fundamentele reden hiervoor is dat voor degene die nadeel ondervindt van een beleidsverandering een verandering zwaarder weegt dan eenzelfde voordeel voor degene die profiteert.

¹ Het bestaan van verliesaversie is ook een belangrijke reden voor het ontwikkelen van een consistent overheidsbeleid dat niet teveel veranderingen laat zien op lange termijn. Het eerst invoeren van een subsidie-instrument en het vervolgens wegnemen van dit instrument leidt tot een grotere mate van ontevredenheid dan het geheel achterwege laten van zo'n instrument. Het bestaan van verliesaversie is ook een reden om overgangsrecht te formuleren of om degenen die nadeel ondervinden te compenseren. Zonder dergelijke maatregelen kan het moeilijk zijn om veranderingen die op lange termijn goed werken ook door te voeren.

Tabel 4.1 *Beoordelingsschema voor beleidsinstrumenten voor het landelijk gebied*

	Effectiviteit				Efficiency	Acceptatie	Institutionele homogeniteit	Eigendomsrechten
Beleidsmaatregelen	W	Y	LS	LE				
1								
2								
...								
n								

4.2.4 Omschrijving en systematiek van de gebruikte criteria

De belangrijkste aangrijpingspunten voor de beoordeling van overheidsinterventie liggen bij de doelstellingen en randvoorwaarden (samen de criteria) en de beleidsinstrumenten van de overheid. Ruwweg kunnen bij de beoordeling van overheidsmaatregelen de volgende stappen worden onderscheiden:

- het formuleren van operationele of toetsbare doeleinden van de beleidsmaatregel;
- het toetsen van beleidsinstrumenten aan deze criteria.

Een schema hiervoor staat in tabel 4.1.

Effectiviteit

De effectiviteit richt zich op een viertal elementen/dimensies: werkgelegenheid (W), inkomen (Y), leefbaarheid vanuit sociaal-cultureel oogpunt (LS) en leefbaarheid vanuit ecologisch perspectief (LE). Werkgelegenheid richt zich op de productiekant¹ van de lokale economie van het landelijk gebied. Wat biedt de lokale economie van het landelijk gebied aan werkgelegenheid en wat dragen beleidsmaatregelen daar aan bij? Bij inkomen ligt een benadering van de consumptiekant het meest voor de hand. Het gaat om de inkomens van de gezinnen (en bedrijven) in het landelijk gebied. Wat is het inkomensniveau en welke bijdrage leveren beleidsmaatregelen daaraan? Bij leefbaarheid richten we ons op leefbaarheid van de bewoners van het platteland vanuit sociaal-cultureel oogpunt (LS) en op leefbaarheid waarbij gelet wordt op de ecologische kwaliteiten van het platteland (LE).

Deze vier elementen zijn niet alleen complementair maar vertonen ook een zekere mate van overlap. Een welvarende (hoge werkgelegenheid en inkomen) lokale economie van het landelijk gebied is in staat om te investeren in sociaal-culturele functies en fysieke omgevingskwaliteiten. Het heeft de kennis en de incentives om zijn resources in stand te houden, en daarmee eigen toekomstige welvaart te verzekeren. Een efficiënte lokale economie van het landelijk gebied is in staat om het beste uit zijn beschikbare resources te halen, tegen relatief lage kostprijzen. Een efficiënte productiewijze die rekening houdt met de fysieke omgevingsfactoren heeft zowel voor de sociaal-culturele als de fysieke omgevingsdimensie positieve effecten.

Efficiency

In globale termen gaat het bij efficiency om de doelmatigheid dat wil zeggen hoe verhouden de kosten (inspanningen) zich tot de baten. Dit criterium wordt veel gebruikt bij de kosten-batenanalyse en ook bij het gebruik van economische modellen. Een efficiënt beleid

¹ Door 'telewerken' kan een moeilijkheid ontstaan in het lokaliseren van werkgelegenheid.

of een efficiënte beleidsmaatregel is welvaartsverhogend, waarbij welvaart breder wordt opgevat dan alleen inkomen. In het criterium efficiency komen bij een dynamische benadering ook de effecten van innovatie tot uiting. De efficiency van een beleidsinstrument voor het plattelandsbeleid wordt daarmee afgemeten aan de bijdrage aan het welvaartsniveau.

Acceptatie

Een belangrijke indicator bij acceptatie van een vrijwillige beleidsmaatregel is in welke mate mensen er gebruik van maken. Bij een niet-vrijwillige beleidsmaatregel gaat het erom in welke mate zij wordt nageleefd: handhaving kan een probleem zijn. Daarom is zowel bij een vrijwillige als een niet-vrijwillige beleidsmaatregel van belang dat een proces van verinnerlijking op gang wordt gebracht. Door een dergelijk proces kan een vrijwillige gedragsverandering worden geïnduceerd. Via sociale inbedding (zie hoofdstuk 3) kan dat leiden tot een betere acceptatie en/of naleving.¹

Institutionele homogeniteit

Het criterium acceptatie is voor een belangrijk deel gericht op sociale inbedding ofwel de informele regels van de institutionele omgeving. Daarentegen is het criterium institutionele homogeniteit meer gericht op de formele regels van de institutionele omgeving. Passen de beleidsmaatregelen bij de tot dan toe gebruikte formele spelregels? Wijken ze niet teveel af van wat de samenleving en partijen waarvoor ze bedoeld zijn, gewend zijn? Indien dat zo is, ontstaan er extra kosten voor informatie verzamelen, aanpassingskosten en handhavingkosten. Samen vallen deze kosten onder de (private en publieke) transactiekosten.

Beperkte veranderingen in eigendomsrechten en inkomensverdeling

Bij eigendomsrechten zijn twee benaderingen te onderscheiden. Eigendom is te beschouwen als een bundel van rechten. Hier wordt gekeken vanuit juridisch perspectief met belangrijke economische consequenties. In een tweede benadering gaat het om de vraag aan wie het inkomen toevalt. Het hebben van de 'residual control rights' kan vertaald worden als het hebben van de beschikkingmacht over (het gebruik van) een natuurlijke hulpbron, goed of dienst. De residual income rights hebben betrekking op het residu-inkomen.² Bij de tweede staat de economische betekenis van eigendom voorop. Beide benaderingen kunnen als complementair worden beschouwd. In de eerste benadering wordt eigendom vooral als een juridische kwestie gezien met belangrijke economische consequenties. In de tweede benadering staat vooral de economische betekenis van eigendom voorop: wat eigendom betekent wordt weerspiegeld in het beschikken over het residu-inkomen.

¹ Anderzijds kan het nuttig zijn om na te gaan of sociale inbedding belemmerend of stimulerend werkt voor het functioneren van de lokale economie van het landelijk gebied. Het beantwoorden van deze vraag vergt echter een andere onderzoeksopzet.

² Het residu-inkomen is het bedrag dat over blijft van de bruto-opbrengsten van een bedrijf, activiteit, goed of dienst nadat aan alle contractuele verplichtingen is voldaan.

4.2.5 Beleidsinstrumenten en het institutioneel framework

Een belangrijke vraag betreft wat de relatie is tussen het institutionele framework geschetst in hoofdstuk 3 en de beleidsmaatregelen? We zullen daar in deze paragraaf nader op ingaan door aandacht te besteden aan het institutionele analyseniveau en het aangrijpingspunt van de beleidsinstrumenten. Anders gezegd: de vraag is op welk niveau hebben beleidsmaatregelen hun aangrijpingspunt? In figuur 3.2 hebben we 4 niveaus onderscheiden. De beleidsmaatregelen kunnen op verschillende manieren ingedeeld worden. De indeling gebaseerd op:

- a) gedragsbeïnvloeding ofwel hoe beïnvloeden ze het gedrag (de beleidsmaatregelen behoren tot de formele regels van de institutionele omgeving en dus tot de spelregels);
- b) de keuze van het institutionele arrangement (de beleidsmaatregelen bepalen hoe het spel gespeeld wordt, ofwel welke governance structures worden gebruikt);
- c) de koppeling aan een transactie;

kan gecombineerd worden met de vier niveaus van de institutionele analyse onderscheiden in figuur 3.1. Deze koppeling levert in termen van Wolfson (2001: 62) vier vormen van overheidsinterventie op waarmee de beleidsinstrumenten kunnen worden onderverdeeld.

Onderzoek, voorlichting, onderwijs (valt onder a)

Met dit kennisverhogend en communicatief instrument tracht de overheid door directe beïnvloeding tot een vrijwillige ombuiging van het gedrag van producenten en consumenten te komen. Gebrek aan informatie kan leiden tot verkeerde beslissingen door producenten en consumenten (cf. Boadway en Bruce, 1989: 123). Goede informatievoorziening kan leiden tot een verandering in preferentie en daardoor in het gedrag van producenten en consumenten. Individuen kunnen zich bijvoorbeeld meer bewust worden van hun eigendoms- en gebruiksrechten op het gebied van natuur en landschap, of andere kwaliteiten van het platteland.

Wettelijke regelingen (valt onder a)

De overheid schrijft voor om bepaalde handelingen na te laten, te verrichten of staat deze toe, mits men zich aan de voorgeschreven gedragsregels houdt. Hiertoe behoren de bekende trits van verboden, verplichtingen en vergunningen (de drie V's). Deze voorschriften hebben een direct karakter. Er gaat een directe en dwingende invloed uit op het gedrag van producenten en consumenten. Kenmerkend voor de wettelijke regelingen is dat ze een forse beperking inhouden van de eigendoms- en gebruiksrechten.

Fiscale faciliteiten (valt onder a en c)

Bij de fiscale faciliteiten ligt de nadruk niet zo zeer op het wettelijke, maar meer op het financiële aspect. Het belastingsmechanisme wordt als sturingsmechanisme gehanteerd om een belastingteruggave of belastingvoordeel toe te kennen aan personen of instellingen. Zo hebben we in Nederland belastingfaciliteiten voor eigenaren van bossen, landgoederen, natuurterreinen (bijvoorbeeld vrijstelling van inkomsten- en vennootschapsbelasting voor bosbedrijven). Voor bepaalde investeringen gericht op milieubescherming bestaan belastingvoordelen in de vorm van vervroegde afschrijvingen. Door belastingvoordelen wordt

geprobeerd indirecte invloed uit te oefenen op het gedrag van economische subjecten. Hoewel de nadruk niet op het wettelijke, maar op het financiële aspect ligt heeft dit beleidsinstrument zowel elementen van regulering als van transactie in zich.

Voorzieningen door de overheid (valt onder b)

De keuze voor voorzieningen door de overheid betekent een keuze voor een bepaalde governance structure of institutioneel arrangement. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat overheidsinterventie vele vormen kan aannemen, maar dit hoeft niet te betekenen dat de overheid alle aspecten en fasen van het productieproces van goederen en diensten zelf ter hand neemt. De meestomvattende manier is dat de overheid eigendom, besluitvorming, bekostiging, beheer, productie en exploitatie naar zich toe trekt. In deze rol behoort de overheid tot de productiehuishoudingen. Deze vorm van overheidsinterventie wordt wel aan geduid als 'in-house productie van de overheid'. Wolfson (2001: 62) duidt deze vorm van overheidspolitiek aan als zelf presteren. De overheid legt daarmee beslag op schaarse alternatief aanwendbare middelen grond, arbeid en kapitaal en brengt daarmee (collectieve) goederen en diensten voort. Een belangrijk voorbeeld is dat de overheid landbouwgronden aankoopt, inricht voor natuur en vervolgens deze zelf beheert. Daarmee neemt de overheid alle aspecten en fasen - uiteenlopend van eigendom, besluitvorming, bekostiging, aanleg, exploitatie en beheer - van natuur zelf ter hand neemt. Dit kan gezien worden als een vorm van volledige verticale integratie. Een variant hierop is dat de overheid de gronden na aankoop en inrichting overdraagt aan een natuurbeherende organisatie.

Subsidies¹ (valt onder c)

Met het verstrekken van subsidies beoogt de overheid de hoeveelheid (volume) en de kwaliteit van een bepaalde activiteit op een indirecte manier te beïnvloeden. De uitgaven (voor subsidies) van de overheid hangen rechtstreeks samen met bepaalde activiteiten van de gesubsidieerde. Er is sprake van quid pro quo, 'voor wat, hoort wat', of wel de uitruil van prestatie en tegenprestatie. Hierbij is de analyse-eenheid de transactie. Transactie is een ander woord voor het economisch begrip ruil. Het is een tweezijdig mechanisme van geven en nemen waarbij prestatie en contraprestatie tegen elkaar worden afgewogen en contractueel worden uitgewisseld. De tegenprestatie kan er uit bestaan dat een deel van de eigendomsrechten worden overgedragen. Het effect van een subsidie, dat wil zeggen in welke mate er gebruik van wordt gemaakt is bij een goede administratie en datatoegankelijkheid bij de overheid dikwijls eenvoudig vast te stellen, te weten het bedrag dat er aan uit is gegeven. Daarmee krijgt men ook inzicht in de acceptatie en het draagvlak van de subsidieregeling.

In tabel 4.2 zijn vier vormen van overheidsinterventies weergegeven aan de hand waarvan de beleidsinstrumenten kunnen worden onderverdeeld. Voorts is het bijbehorende institutionele analyiseniveau weergegeven en het aangrijppingspunt voor de beleidsinstrumenten. Uit de koppeling met het institutionele analyiseniveau blijkt ook - indien een bepaald beleidsinstrument wordt ingezet - de tijd die het vergt om bepaalde veranderingen te bewerkstellingen (zie ook figuur 3.1). Indien we de fiscale faciliteiten buiten beschou-

¹ De tegenpool van subsidies is heffingen. Deze laten we hier buiten beschouwing.

Tabel 4.2 Vier vormen van overheidsinterventie, het analyseniveau en de aangrijpingspunten voor de beleidsinstrumenten

Vormen van overheidsinterventie	Institutionele analyseniveau	Aangrijpingspunt
Onderzoek, voorlichting en onderwijs	Institutionele omgeving	Informele (en formele) regels
Wettelijke regelingen	Institutionele omgeving	Formele regels
Fiscale faciliteiten	Institutionele omgeving	Formele regels en transacties
In-house production	Governance structure (GS)	Keuze van GS
Subsidies	Governance structure	Transacties

wing laten en voorts alleen beleidsinstrumenten meenemen die binnen een tijdsbestek van 1- 10 jaar effect kunnen sorteren dan blijven alleen de wettelijke regelingen, in-house production en subsidies over.

4.3 Selectie beleidsinstrumenten voor nadere analyse

In deze paragraaf wordt beschreven hoe we een selectie maken van beleidsinstrumenten, die vraag en aanbod van het collectieve goed landschap reguleren, en op die manier een bijdrage kunnen leveren aan het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap.

MJP als basis

De basis voor selectie van de beleidsmaatregelen is het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland* (MLNV, 2004b). Hierin worden 169 huidige en te ontwikkelen instrumenten¹ genoemd die bijdragen aan de operationele doelen van het plattelandsbeleid zoals aangegeven in de *Agenda Vitaal Platteland*. De instrumenten zijn gerangschikt naar 7 beleidsopgaven:²

- natuur;
- recreatie;
- landschap;
- landbouw;
- milieu (lucht, bodem, water);
- water;
- reconstructie zandgebieden.

De lijst van instrumenten bevat dubbeltellingen, omdat instrumenten voor verschillende doelen kunnen worden ingezet; het instrumentarium uit de Reconstructiewet, bijvoorbeeld dient landbouw, milieu en reconstructie (dat laatste wordt in *Agenda Vitaal Platteland* apart onderscheiden). Na correctie voor dubbeltellingen resteren 124 instrumenten.³

¹ In bijlage 3 van het MJP.

² De beleidsopgave 'sociaal-economische vitalisering' is niet in bijlage 3 van het MJP opgenomen, omdat er nog geen concrete operationele doelen voor zijn geformuleerd.

³ Ook hierbinnen zijn nog enkele nagenoeg overlappende instrumenten aan te wijzen.

Onderscheid van maatregelen naar categorieën

In de verdere analyse zijn deze instrumenten onderscheiden in:

- Europese wet- en regelgeving;
- nationale wet- en regelgeving;
- nationale convenanten en specifieke regelingen;
- subsidieregelingen;
- inrichtingsmaatregelen;
- programma's;
- pilots;
- onderzoek.

De categorie 'onderzoek' is verder buiten beschouwing gelaten omdat de resultaten hiervan altijd indirect, dat wil zeggen via één van de andere instrumenten, effect zullen hebben op de lokale economie van het landelijk gebied.

Onderscheiden collectieve goederen

Binnen het geheel van de beleidsinstrumenten zijn we op zoek naar die instrumenten die vraag en aanbod van landschap reguleren. Landschap is een verzamelterm voor diverse collectieve goederen. In het kader van deze studie onderscheiden we de volgende tien collectieve goederen:

- (vraag en aanbod van) het areaal agrarisch landschap;
- (vraag en aanbod van) het beheer van agrarisch landschap;
- (vraag en aanbod van) de toegankelijkheid van agrarisch landschap;
- (vraag en aanbod van) het areaal natuurterreinen, inclusief bos;
- (vraag en aanbod van) het beheer van natuurterreinen, inclusief bos;
- (vraag en aanbod van) de toegankelijkheid van natuurterreinen, inclusief bos;
- (vraag en aanbod van) cultuurhistorische elementen in het landschap;
- waterkwantiteit, waaronder begrepen peilbeheer;
- waterkwaliteit;
- veiligheid, in het bijzonder met betrekking tot waterrisico's.

Beoordeling effecten van instrumenten op de collectieve goederen

Om na te gaan in hoeverre de MJP-beleidsinstrumenten het landschap beïnvloeden, hebben we een matrix gemaakt, met de beleidsinstrumenten in rijen en de tien collectieve goederen in kolommen. Vervolgens zijn in elke cel van de matrix de effecten van de MJP-instrumenten op de collectieve goederen op basis van expert's judgement gewaardeerd als:

3. grote invloed;
2. matige of indirecte invloed;
1. geringe invloed;
0. (vrijwel) geen invloed.

Merk op dat invloed zowel positief als negatief kan zijn. Zo heeft (of beoogt) de regeling gericht op particulier natuurbeheer met functiewijziging grote invloed op zowel het areaal van agrarisch landschap als op dat van natuur, alleen gaat het in het eerste geval om afname en in het tweede geval juist om toename.

Selectie instrumenten in drie rondes

Met behulp van een expert's judgement heeft de selectie van MJP-instrumenten voor nadere analyse plaatsgevonden in drie rondes. In de eerste ronde zijn de scores per instrument op de tien bovenstaande collectieve goederen opgeteld en is onderscheid gemaakt in instrumenten die een relatief hoge totaalscore hebben (10 punten of meer) en de overige instrumenten. Instrumenten met een score onder de 10 punten vallen daarbij in principe af.

In de tweede ronde zijn individuele regelingen met een hoge score verder inhoudelijk beoordeeld. Daarbij is het principe gehanteerd, dat als specifieke instrumenten beschikbaar zijn, de generieke instrumenten niet opgenomen worden. Dit betekent dat:

- algemene wetten worden in principe niet opgenomen omdat de uitwerking te divers is. Zo vervallen het GLB (verschillende marktordeningen in eerste pijler; pakket plattelandsmaatregelen in tweede pijler), de Landinrichtingswet (herinrichting, ruilverkaveling, kavelruil en vrijwillige ruilverkaveling), natuurbeschermingswet, enzovoort. Dit betekent overigens niet dat uitwerkingen ook vervallen, bijvoorbeeld grondverwerving in het kader van Landinrichting. De enige uitzondering hierop wordt gevormd door een cluster van 3 Europese richtlijnen, die nader onderzocht zullen worden;
- 'zachte' instrumenten zoals convenanten worden niet meegenomen;
- instrumenten met een groot volume aan ingezette middelen worden opgenomen, instrumenten met beperkte middelen niet; dit betekent, dat SN, SAN, beheer door SBB, grondverwerving wel worden opgenomen, maar SGB en kwaliteitsimpuls Groene Hart niet.

In de derde ronde is nagegaan of bepaalde instrumenten die in totaliteit niet hoog scoren alsnog opgenomen moeten worden omdat ze voor specifieke goederen of diensten als één van de weinige maatregelen invloed hebben. Dit is een 'zacht' criterium, op grond waarvan de subsidieregeling Belvédère alsnog is toegevoegd. Tenslotte kunnen er instrumenten zijn die (nog) niet in de lijst van instrumenten zijn opgenomen, maar waarvan wel verwacht mag worden dat deze in de toekomst belangrijk worden. Dit betreft met name Nationale Landschappen. In welke mate deze maatregel beoordeeld kan worden, is nog niet duidelijk.

Overzicht te analyseren instrumenten

Volgens deze werkwijze zijn de volgende instrumenten geselecteerd voor een nadere analyse:

- Europese richtlijnen: Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn;
- programma Beheer: SN;
- programma Beheer: SAN;
- programma Beheer: SN-functiewijziging;
- beheer door Staatsbosbeheer (SBB) (inclusief bijdrage aan recreatie);
- grondverwerving (inclusief bufferzones);
- Belvédère;
- reconstructiewet;
- nationale landschappen.

Beperkingen van de selectie

Onze manier van selecteren van enkelvoudige beleidsinstrumenten betekent dat heterogene instrumenten als het GLB en de Landinrichtingswet buiten de boot vallen. Dat houdt niet in dat die instrumenten geen invloed op de kwaliteit van het landschap hebben. Hoewel er geen direct verband bestaat tussen de eerste pijler van het GLB en de kwaliteit van het landschap, draagt de prijs- en inkomensondersteuning er wel indirect aan bij: door ondersteuning van de landbouwsector wordt een belangrijk stempel gezet op de inrichting van het landschap. Daarnaast levert het GLB ook een impuls aan de werkgelegenheid en inkomen in het landelijk gebied, ook al is dit onvoldoende om de dalende trend in de agrarische werkgelegenheid een halt toe te roepen. Qua budget is de eerste pijler van het GLB veel belangrijker dan de tweede pijler: zo heeft de EU bijvoorbeeld voor de programmeringsperiode 2000-2006 zo'n 270 miljard euro voor de eerste pijler uitgetrokken en circa 30 miljard euro voor de tweede pijler (EU, 1999). De verschillende onderdelen van het programma Beheer, die we in onze geselecteerde beleidsinstrumenten hebben opgenomen, vallen alle onder de tweede pijler.

4.4 Analyse van de geselecteerde beleidsinstrumenten

In deze paragraaf wordt een analyse gemaakt van de geselecteerde beleidsinstrumenten die gericht zijn op aspecten van de vraag en aanbod van het collectieve goed landschap. We maken daarbij gebruik van het beoordelingsschema dat in paragraaf 4.2 is ontwikkeld. De analyse heeft de vorm van een 'quick scan', voornamelijk gebaseerd op intuïtie en empirische kennis. Elk van de criteria in het beoordelingsschema wordt beoordeeld met een:

- + heeft een positief invloed;
- 0 heeft geen invloed;
- heeft een negatieve invloed;
- ? onbekend.

Vanwege middelengebrek is afgezien van een diepergaande analyse.

Toelichting bij het beoordelingsschema van beleidsinstrumenten

Hieronder geven wij een korte beschrijving van elk geselecteerd beleidsinstrument en een korte toelichting op de beoordeling van de criteria in tabel 4.3.

Vogel- en Habitatrichtlijn

De EU-Vogelrichtlijn (1979) en de EU-Habitatrichtlijn (1992) zijn opgesteld om de biodiversiteit in Europa op langere termijn veilig te stellen. Daarvoor dient de Nederlandse overheid gebieden aan te wijzen waarbinnen soorten duurzame bescherming genieten. Naast dit 'gebiedenbeleid' is er ook nog het 'soortenbeleid', gericht op het beschermen van bepaalde soorten buiten de begrensde gebieden. De gebieden die in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) worden aangewezen vormen samen het Natura-2000-netwerk. Deze gebieden moeten goed worden beheerd en beschermd, zodat de natuurlijke habitats en soorten in stand blijven. Hiervoor moeten maatschappelijke activiteiten in de begrensde gebieden worden gereguleerd en de gevolgen van nieuwe activiteiten getoetst.

De VHR worden in de Nederlandse wetgeving uitgevoerd door de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet (RIVM, 2003:119).

De VHR hebben geen of nauwelijks effect op werkgelegenheid, inkomen en sociaal-culturele leefbaarheid; wel dragen ze bij aan de ecologische leefbaarheid. Doordat de VHR zich richten op gebieden waar de te beschermen soorten/habitat al voorkomen in plaats van mono-functionele gebieden zonder die soorten/habitat, kan zij efficiënt worden genoemd. De acceptatie van de VHR wordt als negatief beschouwd, doordat veel mensen er last van hebben: bij voorgenomen ruimtelijke ingrepen in een VHR-gebied moet ontheffing worden gevraagd, waarvoor strenge voorwaarden gelden en die vaak tot vertraging in de uitvoering van bouwprojecten leiden. De institutionele homogeniteit wordt ook als negatief beoordeeld: de systematiek van de EU-richtlijnen sluit niet goed aan bij de werkwijze in de Nederlandse wetgeving; het heeft dan ook jarenlang geduurd voordat de Europese Commissie de door Nederland voorgestelde begrenzing van de VHR-gebieden goedkeurde. De eigendomsrechten worden door de VHR aangetast in die zin dat de beschikking over productiefactoren wordt ingeperkt.

Kaderrichtlijn Water

De EU-Kaderrichtlijn Water (KRW) (2000) is bedoeld om de waterkwaliteit van oppervlaktewater zoals meren en rivieren, maar ook grondwater, te verbeteren. Dat dient te gebeuren door onder andere lozingen terug te dringen of te beëindigen, het ecologisch functioneren van wateren te verbeteren en voor het gebruik van water te laten betalen. De KRW gaat uit van een stroomgebiedbenadering. Nederland heeft te maken met vier stroomgebieden: Eems, Rijn, Maas en Schelde (Van der Bolt et al., 2003; Berkhout en Van Bruchem, 2004).

Een studie naar de gevolgen van de KRW voor de landbouw geeft aan dat deze aanzienlijk kunnen zijn (Van der Bolt et al., 2003). Hoewel Van der Bolt et al. pessimistisch lijken, valt een negatief effect van de KRW op de agrarische werkgelegenheid en het inkomen niet geheel uit te sluiten. De KRW hoeft geen gevolgen voor de sociaal-cultureel leefbaarheid te hebben; ze zal waarschijnlijk de ecologische leefbaarheid positief beïnvloeden. De gebiedsplannen van de KRW zijn nog niet vastgesteld (dit moet voor 2009 gebeuren); beoordeling van de efficiency en acceptatie is daarom nog niet aan de orde. De negatieve beoordeling van de institutionele homogeniteit hangt samen met het feit dat een stroomgebiedbenadering zoals in de KRW niet strookt met de Nederlandse benadering van 'water als scheiding'. Het leidt tot allerlei 'gedoe' met Brussel. De eigendomsrechten worden door de KRW aangetast doordat er veel eisen aan de landbouwproductie en het gebruik van water worden gesteld.

Nitraatrichtlijn

In de EU-Nitraatrichtlijn is het mest- en mineralenbeleid van de EU vastgelegd. Een belangrijke bepaling in deze richtlijn is dat de aanvoer van stikstof uit dierlijke mest per 18 december 2002 niet meer dan 170 kg per hectare mag bedragen. Tot die datum gold een maximum van 210 kg per hectare. De Nederlandse invulling van de Nitraatrichtlijn werd gevormd door een mineralenaangiftesysteem (het zogenaamde minas) en mestafzetovereenkomsten (MAO's). Dit beleid is echter in oktober 2003 door het Europese Hof van Justitie afgekeurd. Daarop heeft de Nederlandse regering in december 2003 in een nieuw

actieprogramma haar plannen onthult omtrent de invulling van de Nitraatrichtlijn (MLNV, 2003). Centraal daarin staat de invoering van een stelsel met gebruiksnormen met ingang van 2006. Het gaat daarbij om een gebruiksnorm van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare (met een derogatie tot 230 of 250 kg voor grasland), een nog nader vast te stellen gebruiksnorm voor de totale stikstofbemesting, die afhankelijk van gewas en grondsoort zal fluctueren, en een gebruiksnorm voor de totale fosfaatbemesting, die in de loop van de tijd zal worden aangescherpt om uiteindelijk een situatie van evenwichtsbemesting te bereiken (De Bont en Van Berkum, 2004).

Volgens pessimistische inschattingen zal de veestapel inkrimpen als gevolg van de strengere eisen van de Nitraatrichtlijn en worden bedrijven met kosten geconfronteerd om de mestproductie te beperken (Berkhout en Van Bruchem, 2004). Dit kan leiden tot negatieve effecten voor agrarische werkgelegenheid en inkomen. De sociaal-culturele en de ecologische leefbaarheid worden daarentegen positief beïnvloed door minder mineralenverliezen. De efficiency van het systeem de Nitraatrichtlijn blijft achter bij die van het Nederlandse minas-systeem, dat stuurde op mineralenverliezen en dat boeren veel vrijheid gaf bij het realiseren daarvan (Berkhout en Van Bruchem, 2004). De acceptatie van de Nitraatrichtlijn wordt als negatief beschouwd: het mineralenbeleid is sinds de jaren tachtig een aantal malen herzien, wat het draagvlak ervan niet ten goede komt. Uit de afkeuring van de aanvankelijke Nederlandse invulling van de Nitraatrichtlijn blijkt opnieuw dat EU-richtlijnen slecht aansluiten bij de Nederlandse manier van wetgeving. De institutionele homogeniteit van de Nitraatrichtlijn wordt dan ook als negatief beoordeeld. De beperkingen aan de aanvoer van stikstof en fosfaat leiden tot een aantasting van de eigendomsrechten.

Programmabeheer: SN

De Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) is bedoeld voor de instandhouding dan wel ontwikkeling van bestaande natuur respectievelijk (op)nieuw in te richten natuur in gebieden met de hoofdfunctie natuur of bos. De regeling is opengesteld voor particulieren en terreinbeherende organisaties, en is onder te verdelen in subsidies - middels zogenaamde doelpakketten - voor beheer, landschap, recreatie, inrichting en functieverandering. Het aspect van functieverandering, dat een volume-effect op het areaal natuur en bos heeft, wordt hier bij de beoordeling van het Programmabeheer: SN buiten beschouwing gelaten. We hebben dit als apart te toetsen beleidsinstrument opgenomen als Programmabeheer: SN-functiewijziging.

Het Programmabeheer SN leidt tot werkgelegenheid en inkomen voor particulieren en terreinbeherende organisaties en verhoogt zowel de sociaal-culturele als de ecologische leefbaarheid van een gebied. De efficiency van het systeem om natuur te laten beheren door particulieren en terreinbeherende organisaties zou bijvoorbeeld te beoordelen zijn door een vergelijking te maken met het beheer door Staatsbosbeheer. In de tussentijdse evaluatie van het Programma Beheer (B&A groep, 2003) wordt echter opgemerkt dat vooralsnog de gegevens ontbreken om een uitspraak over de efficiency te kunnen doen. De acceptatie van het Programma Beheer SN kan als positief worden beschouwd: het zit bij de meeste Nederlanders 'goed tussen de oren' dat natuurterreinen worden beheerd. Een positieve beoordeling kan ook worden gemaakt voor de institutionele homogeniteit: het

Programma Beheer SN sluit aan bij de Nederlandse manier van denken. Het Programma heeft geen gevolgen voor de eigendomsrechten.

Programmabeheer: SAN

De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) vindt toepassing in gebieden met een blijvende landbouwfunctie. Het doel ervan is het ontwikkelen en instandhouden van natuur op landbouwgronden door met name agrarische ondernemers. De regeling is vooral gericht op particulieren, zoals agrariërs, die er zowel individueel als collectief een aanvraag voor kunnen indienen (mits individueel betaald), en bestaat uit subsidies, middels doelpakketten, voor beheer, landschap, inrichting en overgangsbeheer.

Het Programmabeheer SAN levert geen extra agrarische werkgelegenheid op. De bijdrage aan het inkomen is zeer beperkt doordat de vergoeding voornamelijk voorziet in een compensatie voor gedeelde inkomsten, een vergoeding voor gemaakte kosten plus een kleine bonus. Het Programmabeheer SAN heeft een positief effect op zowel de sociaal-culturele als de ecologische leefbaarheid, hoewel er rond dit laatste aspect wel twijfels bestaan over het effect op weidevogeldichtheden (Willems et al., 2004). Het Programmabeheer SAN kan als een efficiënt systeem worden aangemerkt: boeren zijn al aanwezig als grondbeheerders en het vormt een relatief goedkoop instrument. Uit de bereidheid tot deelname onder boeren kan worden afgelezen dat het programma geaccepteerd is. Aan de institutionele homogeniteit zitten veel haken en ogen: zo is de begrenzing van de percelen die in aanmerking komen voor het Programmabeheer SAN vaag en aan voortdurende verandering onderhevig en is de participatie van milieucoöperaties aan het Programmabeheer met veel tegenstrijdigheden omgeven. Hoewel de eigendomsrechten worden aangetast door beperkingen in de productiewijze, wordt het hier met een 'nul' beoordeeld, omdat er vrijwillig aan mee wordt gedaan.

Programmabeheer: SN-functiewijziging

Onder dit onderdeel van Programmabeheer valt het omzetten van landbouwareaal in natuurterrein of bos.

Het onttrekken van landbouwareaal heeft negatieve gevolgen voor agrarische werkgelegenheid en inkomen. De eerste periode na een functieverandering wordt het landschap er niet aantrekkelijker op en worden sociale structuren aangetast ('de boer verdwijnt van het land'), maar op termijn mag een positief effect op sociaal-culturele en ecologische leefbaarheid worden verwacht. Het programma kan als efficiënt worden aangemerkt: het beleid wil het, het systeem werkt door er particulieren veel energie in te laten stoppen en het heeft een katalysatoreffect. Uit de bereidheid tot deelname aan het Programmabeheer SN-functiewijziging valt een positief oordeel over de acceptatie af te leiden. Doordat de regeling weinig rompslomp kent, kan de institutionele homogeniteit als positief worden aangemerkt. De eigendomsrechten worden negatief beïnvloed doordat agrarische productie niet meer is toegestaan.

Beheer door Staatsbosbeheer

Deze regeling bestaat uit het geven van een vergoeding (op basis van de zogenaamde normkostensystematiek) aan Staatsbosbeheer (SBB) voor het beheren van bos, natuurterreinen en landschap.

De regeling levert werk en inkomen op voor werknemers en opdrachtnemers van SBB, en leidt tot een positieve bijdrage aan zowel de sociaal-culturele als ecologische leefbaarheid. Of het beheer efficiënt is, valt moeilijk te beoordelen. Uit een recent evaluatierapport van SBB (Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer, 2003) blijkt dat de gegevens om een uitspraak te kunnen doen over de efficiency ontbreken. SBB wordt in brede lagen van de bevolking geaccepteerd als terreinbeherende organisatie. Een organisatie als SBB sluit aan bij formele en informele regels in Nederland, waaruit een positieve beoordeling van de institutionele homogeniteit valt op te maken. Het beheer door SBB heeft geen gevolgen voor de eigendomsrechten voorzover er (1) geen externe effecten ontstaan; (2) SSB door haar gedrag in het proces van gebiedsaanwijzing geen afbreuk doet aan eigendomsrechten van andere partijen; (3) SBB geen mensen uitsluit van de toegang tot haar terreinen.

Grondverwerving

Deze regeling voorziet in het aankopen van landbouwgrond voor omzetting in natuurterrein en bos.

De afname van landbouwareaal heeft negatieve gevolgen voor de agrarische werkgelegenheid en het inkomen. Ook al zal de regeling werk opleveren voor een terreinbeherende organisatie, door de extensievere aard van de bos- en natuurwerkzaamheden mag per saldo een negatief effect op de totale werkgelegenheid worden verwacht. Vergroting van het areaal natuur en bos heeft daarentegen op termijn een positief effect op sociaal-culturele en ecologische leefbaarheid. Het beleidsvoornemen is om het tempo van de grondverwerving af te zwakken en het areaal onder agrarisch natuurbeheer te vergroten. De effecten van dit beleidsvoornemen worden pas op langere termijn zichtbaar. Darmee blijft het onduidelijk of deze maatregel efficiënt is. De regeling is breed geaccepteerd, ook door verkopers van de landbouwgrond. De institutionele homogeniteit wordt als positief aangemerkt, omdat de regeling past bij de formele Nederlandse spelregels. Door de regeling vindt er een verschuiving van eigendomsrechten plaats, waarbij die van de verkoper vervallen en overgaan naar de koper.

Belvédère

Belvédère-gebieden zijn gebieden met hoge cultuurhistorische waarden. Het Belvédère-beleid beoogt de cultuurhistorische identiteit van een gebied sterker richtinggevend te laten zijn bij de inrichting van dat gebied. Het Belvédère-beleid is echter niet zo restrictief dat het nieuwe ontwikkelingen tegenhoudt (RIVM, 2002).

De effecten van het Belvédère-beleid op werk, inkomen en ecologische leefbaarheid zijn nihil; het beleid zal vanwege de nadruk op de cultuurhistorische identiteit vermoedelijk wel bijdragen aan de sociaal-culturele leefbaarheid in een gebied. De efficiency van het beleid is onduidelijk en het werkt nog slechts beperkt door in het gemeentelijk beleid. Mogelijke oorzaken daarvan zijn de lange duur van planprocessen, oude/verouderde bestemmingsplannen en het relatief jonge Belvédère-beleid (RIVM, 2003). De acceptatie wordt als negatief beoordeeld vanwege het NIMBY (not in my back yard)-effect: mensen zijn geneigd cultuurhistorische waarden hoog in te schatten, zolang ze in hun eigen directe (woon)omgeving maar geen hinder in hun doen en laten ondervinden van beperkingen die met die cultuurhistorische waarden samenhangen. Het Belvédère-beleid is erg ingewik-

keld, vandaar dat de institutionele homogeniteit als negatief wordt beoordeeld. De bescherming van cultuurhistorische waarden beperkt de eigendomsrechten.

Reconstructiewet

De Reconstructiewet Concentratiegebieden (2002) voorziet in een gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen ter verbetering van:

- de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouw, om zo de veterinaire risico's die samenhangen met hoge veedichtheden te verminderen;
- de kwaliteit van natuur en landschap;
- de kwaliteit van milieu en water.

De Reconstructiewet is beperkt tot de concentratiegebieden van de intensieve varkenshouderij op de zandgebieden in Oost- en Zuid-Nederland en omvat onder andere Salland-Twente, De Gelderse Vallei, Oost-Gelderland, Oost- en Midden-Brabant en Noord-Limburg. Voor elk concentratiegebied wordt een breed samengestelde Reconstructiecommissie ingesteld.

Door verplaatsing en beëindiging van varkensbedrijven verdwijnt er per saldo agrarische werkgelegenheid en inkomen uit het concentratiegebied, hoewel mag worden verondersteld dat de werkgelegenheidsverliezen zonder Reconstructiewet groter zouden zijn geweest. De reductie van de varkensbedrijven en de daarmee samenhangende stankproblematiek kan een positief effect hebben op de sociaal-culturele leefbaarheid; door verplaatsing van bedrijven uit natuurgebieden zal de ecologische leefbaarheid een positief effect ondervinden. Uit een ex ante evaluatie van de Reconstructiewet komen niet expliciet conclusies over efficiency aan de orde. Wel wordt aangegeven dat mogelijk kosteneffectiever alternatieven denkbaar zijn (Van Wezel et al., 2004). De Reconstructiewet leidt tot enorm veel overleg, gepraat en gedoe, redenen om zowel de acceptatie als de institutionele homogeniteit als negatief te beoordelen. De eigendomsrechten worden ingeperkt door de Reconstructiewet.

Nationale landschappen

Nationale landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten. Deze landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. Binnen de nationale landschappen is daarom 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid: de nationale landschappen moeten zich sociaal-economisch (inclusief toerisme en recreatie) voldoende kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt (VROM, 2004).

Het beschermen van de kernkwaliteiten van een nationaal landschap heeft als zodanig geen directe effecten op werkgelegenheid, inkomen en ecologische leefbaarheid, tenzij er additionele activiteiten worden ondernomen. Wel wordt de sociaal-culturele leefbaarheid er door vergroot. Door de recente introductie is het nog te vroeg om iets over de efficiency of acceptatie van de nationale landschappen te zeggen. De implementatie van nationale landschappen is ingewikkeld, waardoor de beoordeling van de institutionele ho-

Tabel 4.3 Quick scan: beoordeling beleidsinstrumenten aan de hand van een vijftal criteria

	Effectiviteit a)				Efficiency	Acceptatie	Institutionele homogeniteit	Eigendoms-rechten
	W	Y	LS	LE				
Vogel- en Habitatrichtlijn(VHR)	0	0	0	+	+	-	-	-
Kaderrichtlijn water (KRW)	-	-	0	+	?	?	-	-
Nitraatrichtlijn	-	-	+	+	-	-	-	-
Programma Beheer: SN	+	+	+	+	0	+	+	0
Programma Beheer: SAN	0	0	+	+	+	+	-	0
Programma Beheer:								
SN-functiewijziging	-	-	+	+	+	+	+	-
Beheer door Staatsbosbeheer	+	+	+	+	?	+	+	0
Grondverwerving	-	-	+	+	?	+	+	+/-
Belvédère	0	0	+	0	-?	0	-	-
Reconstructiewet	-	-	+	+	-?	-	-	-
Nationale landschappen	0	0	+	0	?	?	-	-

a) W = werkgelegenheid; Y = inkomen; LS = sociaal-culturele leefbaarheid; LE = ecologische leefbaarheid.

mogeniteit ervan negatief uitvalt. De bepalingen van de nationale landschappen beperken de eigendomsrechten.

4.5 Discussie

In de quick scan van beleidsinstrumenten is ons gebleken dat het bepalen van een score op de door ons onderscheiden criteria effectiviteit, efficiency, acceptatie, institutionele homogeniteit en eigendomsrechten in veel gevallen een nogal arbitrair karakter heeft. Dat heeft onder andere met de volgende tekortkomingen te maken:

- er wordt geen onderscheid gemaakt tussen statisch en dynamisch;
- de criteria zijn vaag geformuleerd;
- de criteria kunnen vanuit verschillende invalshoeken of actoren worden bekeken; onduidelijk blijft hoe tegengestelde uitkomsten vanuit verschillende invalshoeken /actoren moeten worden gesaldeerd;
- de effecten hoeven niet perse in elke regio identiek te zijn;
- er is geen rekening gehouden met de effecten van interactie van beleidsinstrumenten
- vaak is een veel grondiger analyse dan een quick scan vereist om een uitspraak over een criterium te kunnen doen.

Met inachtneming van deze tekortkomingen vatten we hieronder onze bevindingen van de quick scan-beoordeling van de criteria voor de geselecteerde beleidsinstrumenten samen (tabel 4.3):

1. het effect van de getoetste beleidsinstrumenten op werkgelegenheid en inkomen in de lokale economie van het landelijk gebied geeft een wisselend beeld:

- instrumenten die beperkingen ten aanzien van de landbouwproductie of een functieverandering van het landbouwareaal inhouden, leiden veelal tot een negatief effect op agrarische werkgelegenheid en inkomen;
 - instrumenten die bestaande cultuurhistorische of ecologische waarden benadrukken of vrijwillige wijzingen in de landbouwproductie vragen, hebben meestal geen effect op werkgelegenheid en inkomen;
 - instrumenten gericht op het beheer van bos en natuurterreinen door terreinbeherende organisaties en andere niet-agrarische actoren, hebben vaak een positief effect op werkgelegenheid en inkomen. Bij deze instrumenten moet wel worden bedacht dat het om werkgelegenheid gaat die niet primair door agrariërs of andere lokale bewoners van het gebied wordt ingevuld.
2. het effect van de getoetste beleidsinstrumenten op de sociaal-culturele en ecologische leefbaarheid wordt vaak als positief en soms als nihil beoordeeld. Deels valt dit te verklaren uit het feit dat de instrumenten gericht zijn op de regulering van collectieve goederen, waarvan de waardering tot uiting komt in leefbaarheidsaspecten;
 3. een drietal beleidsinstrumenten wordt als efficiënt beoordeeld. Het gaat in al deze gevallen om instrumenten die uitgaan van bestaande ecologische waarden (VHR) of vrijwillige wijzigingen in de productiewijze (Programma Beheer SAN en Programma Beheer SN: functiewijziging). De vele vraagtekens in de beoordeling van de efficiency van beleidsinstrumenten hebben enerzijds te maken met een recente implementatie van het beleidsinstrument en anderzijds met gebrek aan gegevens;
 4. de acceptatie van de verschillende onderdelen van het Programma Beheer, het Beheer door Staatsbosbeheer en Grondverwerving is over het algemeen positief: boeren doen vrijwillig mee aan de regelingen en in die gevallen dat er sprake is van beheer door een terreinbeherende organisatie sluit dit goed aan bij de beleving van Nederlanders. De acceptatie van de EU-richtlijnen en de Reconstructiewet valt daarentegen negatief uit: veel mensen worden in hun doen en laten beperkt door deze beleidsinstrumenten;
 5. de institutionele homogeniteit van veel getoetste beleidsinstrumenten laat te wensen over. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de systematiek van de EU-richtlijnen slecht aansluit bij de formele Nederlandse regels, dat begrenzingen van gebieden voortdurend wijzigen of door de betrokkenheid van zeer veel bestuurslagen bij de planning en uitvoering van het beleid. Beleidsinstrumenten met een eenduidige regelgeving scoren wel positief ten aanzien van institutionele homogeniteit;
 6. bijna alle getoetste instrumenten beïnvloeden de eigendomsrechten negatief of hebben er geen gevolgen voor. De negatieve beïnvloeding hangt vooral samen met gebodsbepalingen ten aanzien van de aanwending van landbouwgrond of de ruimtelijke inrichting van een gebied.

Beleidsinstrumenten, die aansluiten bij de beleving van actoren of bij bestaande sociaal-culturele en ecologische waarden in een gebied, en die eenvoudige en eenduidige bepalingen kennen, blijken over het algemeen positief te scoren op de criteria in tabel 4.3. Een negatieve score op één van de criteria kan worden gezien als een 'knelpunt' in het beleidsinstrument. In het volgende hoofdstuk zullen wij die knelpunten aan een nadere

analyse onderwerpen, waarbij we gebruik zullen maken van het institutionele kader van de lokale economie van het landelijk gebied dat in hoofdstuk 3 is geschetst.

5. Knelpunten in het beleidsinstrumentarium voor het landelijk gebied

5.1 Inleiding

Het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap vormt een belangrijk aandachtspunt in de lokale economie van het landelijk gebied. De kwaliteit van het landschap staat onder druk door onder meer veranderingen in het landbouwproductiesysteem, ruimteclaims voor niet-agrarische functies en meer nadruk op het landschap als consumptieruimte. Als collectief goed kan de vraag en het aanbod van landschap niet door de markt worden gereguleerd. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de knelpunten in het beleidsinstrumentarium voor de regulering van vraag en aanbod van landschap, die we in hoofdstuk 4 hebben gesignaleerd. De knelpunten worden gegroepeerd op basis van de toetsingscriteria die we hebben gebruikt in de analyse van beleidsinstrumenten. Zo volgen in paragraaf 5.2 de knelpunten ten aanzien van effectiviteit met betrekking tot werkgelegenheid, inkomen en de sociaal-culturele en ecologische leefbaarheid, in paragraaf 5.3 knelpunten op het gebied van efficiency, in paragraaf 5.4 knelpunten die met acceptatie samenhangen, in paragraaf 5.5 knelpunten die met de institutionele homogeniteit te maken hebben en in paragraaf 5.6 knelpunten in de sfeer van eigendomsrechten. We besluiten dit hoofdstuk met enkele conclusies.

5.2 Effectiviteit

In deze paragraaf bespreken we een aantal aspecten die samenhangen met de effectiviteit van het landschapsbeleid. Daarbij richten we ons op een viertal dimensies: werkgelegenheid, inkomen, leefbaarheid vanuit sociaal-cultureel oogpunt en leefbaarheid vanuit ecologisch perspectief.

Inkomen en werk genereren uit goederen en diensten die in het publieke domein liggen

In hoofdstuk 3 komt naar voren dat een aanzienlijk deel van de functies van de lokale economie van het landelijk gebied te maken heeft met goederen die in het publieke domein liggen. De vraag is of we institutionele voorzieningen kunnen ontwikkelen waarmee inkomen en werkgelegenheid kunnen worden gegenereerd met goederen en diensten waarvan de attributen (deels) in het publieke domein liggen, en waarbij we te maken met een verschuiving in eigendomsrechten. Voor zuiver collectieve goederen ligt het in de rede dat eigendom, besluitvorming, bekostiging, beheer, productie en exploitatie in handen is van de overheid. Contracten tussen de overheid en een private actor of tussen de overheid en een groep van actoren (een 'club') kunnen echter een goed alternatief vormen voor directe overheidsproductie, zeker in geval van quasi-collectieve goederen zoals agrarisch landschapsbeheer en het beheer van natuur en bos.

De-ruralisatie en ruralisatie

In de landbouw is na 1950 sprake geweest van een sterke mechanisatie, intensivering van het grondgebruik, sterke specialisatie en schaalvergroting. Daarnaast zijn de toeleveringsverwerkingsactiviteiten gaandeweg meer en meer in de stad gelokaliseerd. Het belang van de landbouw voor het landelijke gebied als bron voor economische activiteiten en werkgelegenheid is daardoor steeds meer afgenomen. Er kan volgens Huigen en Strijker (1998:13) van 'de-ruralisatie' gesproken worden: het verschijnsel waarbij de relaties tussen de agrarische bedrijfsvoering (agrarische bedrijf) en de directe ruimtelijke plattelandsomgeving (het dorp en zijn omgeving) in intensiteit afnemen.

Als gevolg van direct aan de landbouw gerelateerde ontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen is in de landbouw op dit moment een aantal ruralisatie-tendensen waarneembaar: de relaties tussen agrarische bedrijfsvoering en de plattelandsomgeving worden aangehaald. Ruralisatie kan plaatsvinden vanuit het land- of bosbouwbedrijf of vanuit de samenleving. Vanuit de land- en bosbouw gaat het bijvoorbeeld om het zelfkazen, verkoop aan huis, het aanbieden van goederen en diensten aan recreanten en toeristen, activiteiten die verband houden met het beheren en ontwikkelen van natuur en landschap, en het werken buiten het agrarische bedrijf. Bij al deze activiteiten kunnen we een onderscheid maken tussen: (a) marktbaar producten waaraan attributen verbonden zijn die in het publieke domein liggen en dus de karakteristiek van collectieve goederen hebben; (b) quasi-collectieve goederen zoals natuur en landschap en waterberging; en (c) private goederen.

Effecten voor werkgelegenheid

Ruralisatie kan er toe leiden dat het belang van de land- en bosbouw voor het landelijke gebied als bron voor economische activiteiten en werkgelegenheid toeneemt en dat de land- en bosbouw en hun omgeving weer meer met elkaar te maken krijgen. Of de agrarische werkgelegenheid ook daadwerkelijk toeneemt door het aanbod van (quasi-) collectieve goederen hangt van een aantal factoren af. Bij agrarisch natuurbeheer is er in veel gevallen geen sprake van een uitbreiding van de bestaande werkgelegenheid, maar gaat het meestal om een alternatieve aanwending van arbeid die al op het landbouwbedrijf aanwezig is. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat het Programmabeheer SN en Beheer door Staatsbosbeheer wel een positieve invloed op de werkgelegenheid hebben. Vaak worden die arbeidsplaatsen echter niet bezet door boeren; in een aantal gevallen zullen deze arbeidsplaatsen ook niet door andere plattelandsbewoners worden bezet maar door stedelingen. In zo'n geval is er weer sprake van de-ruralisatie.

Een aantal getoetste beleidsinstrumenten in hoofdstuk 4 heeft negatieve effecten op de agrarische werkgelegenheid in het landelijk gebied. Dat komt bijvoorbeeld door strenge eisen aan de landbouwproductie (Nitraatrichtlijn) waardoor een aantal boeren de landbouwproductie zal beëindigen of door het uit productie nemen van landbouwareaal.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de door ons onderzochte beleidsinstrumenten voor de regulering van vraag en aanbod van het collectieve goed landschap geen bijdrage leveren aan een toename van de agrarische werkgelegenheid. Eenzelfde conclusie kan worden getrokken voor het agrarisch inkomen. Voorzover beleidsinstrumenten wel een positief effect hebben op niet-agrarische werkgelegenheid en inkomen, zoals het Programmabeheer SN en Beheer door Staatsbosbeheer, zal het in de meeste gevallen om een beperkte toename gaan.

Leefbaarheid vanuit sociaal-cultureel en ecologisch oogpunt

De door ons getoetste beleidsinstrumenten hebben geen nadelige invloed op sociaal-culturele en ecologisch waarden in een gebied. Dat komt omdat de beleidsinstrumenten gericht zijn op de bescherming van die waarden.

5.3 Efficiency

In globale termen gaat het bij efficiency van het beleid om de doelmatigheid, of in andere woorden: hoe verhouden de kosten (inspanningen) zich tot de baten? Een efficiënt beleid of een efficiënte beleidsmaatregel is welvaartsverhogend. De door ons getoetste beleidsinstrumenten zijn in een beperkt aantal gevallen als efficiënt beoordeeld. Dit deed zich voor bij de VHR, omdat deze bestaande ecologische waarden benadrukken en bij het Programma Beheer SAN en SN-functiewijziging, die aansluiten bij beslaande intenties om de productiewijze te veranderen. Opvallend is dat bij veel beleidsinstrumenten geen uitspraak over de efficiency kan worden gedaan, omdat de data daarvoor ontbreken. Zo is er vaak geen nulmeting gedaan en zijn er geen scenario's van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Het verdient dan ook aanbeveling om indicatoren voor kosten en baten van deze beleidsinstrumenten op te stellen en de daarvoor benodigde data te verzamelen.

5.4 Acceptatie

In het geval van een vrijwillige beleidsmaatregel kan acceptatie worden afgemeten aan de mate waarin mensen er gebruik van maken. Bij een niet-vrijwillige beleidsmaatregel gaat het bij acceptatie om de mate waarin zij wordt nageleefd: handhaving kan een probleem zijn. Daarom is zowel bij een vrijwillige als een niet-vrijwillige beleidsmaatregel van belang dat een proces van verinnerlijking op gang wordt gebracht. Door een dergelijk proces kan een vrijwillige gedragsverandering worden geïnduceerd.

Bij de door ons getoetste beleidsinstrumenten deden zich knelpunten voor in de acceptatie van de niet-vrijwillige instrumenten VHR, Nitraatrichtlijn en de Reconstructiewet. Deze knelpunten vloeien vooral voort uit de ingewikkeldheid van de regelgeving en de vele wijzigingen in het beleid. Bij de vrijwillige beleidsinstrumenten werd de acceptatie ervan doorgaans als positief beoordeeld.

5.5 Institutionele homogeniteit

Met behulp van het criterium institutionele homogeniteit is nagegaan of de getoetste beleidsinstrumenten passen bij de tot dan toe gebruikte formele spelregels. Als de beleidsinstrumenten teveel afwijken van wat de samenleving of de partijen waarvoor ze bedoeld zijn, gewend zijn, ontstaan extra kosten voor informatieverzameling, aanpassingskosten en handhavingkosten. Samen vallen deze kosten onder de (private en publieke) transactiekosten.

De door ons getoetste beleidsinstrumenten zijn alle door de nationale overheid opgesteld, of in het geval van de EU-richtlijnen: door de nationale overheid omgezet in beleid. Voor de noodzaak van een landelijk beleid zijn grofweg drie redenen aan te wijzen (CPB, 1999: 196):

- de externe effecten ontstijgen de grenzen van de provincies en gemeenten;
- stabiele en lange termijn contracten tussen Rijksoverheid en burgers en bedrijven leiden minder snel tot opportunistische gedrag¹ dan snel wisselende en flexibele contracten. Ruimtelijke inrichting bestrijkt vaak een lange termijn. Indien te vaak een nieuw beleid wordt geïntroduceerd, frustreert dat zowel lagere overheden als de burgers en verhoogt het de kans op opportunistische gedrag;
- schaalvoordelen in informatie en coördinatie. Leereffecten, bundeling van kennis en het hebben van overzicht over het hele land, maken dat de landelijke overheid schaalvoordelen in informatie kan behalen. Deze kan zij gebruiken door lagere overheden een leidraad te geven voor hun beslissingen.

Sommige instituties (preciezer geformuleerd: de formele regels van de institutionele omgeving) vertragen de economische groei echter meer dan dat zij die doen versnellen (North, 1990, in Shleifer en Vishny, 1998: 8). De wetten en regels op het gebied van ruimtelijke ordening (RO) strekken zich over een lange termijn uit en zijn dikwijls weinig flexibel. Een verklaring voor de gehechtheid aan deze regelgeving kan gezocht worden in de institutionele lock-in (cf. Nentjes, 2004: 622-623). De lock-in-effecten kunnen leiden tot inefficiency en ineffectiviteit. De WRR (1998) kwam daarom met het advies om voor de RO een driedeling te maken in basisgebieden, ontwikkelingsgebieden en nationale projecten. Bij basisgebieden is geen landelijke bemoeienis nodig. Hier kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan differentiatie en zijn er weinig of geen bovenlokale externe effecten. Bij ontwikkelingsgebieden zijn wel bovenlokale externe effecten en is coördinatie vereist. Hier kan de provincie een belangrijke rol vervullen. Bij nationale projecten is meer dan alleen coördinatie vereist. Hier moet de volledige regie door de nationale overheid gevoerd worden (CPB, 1999: 197).

Het verplaatsen, bijvoorbeeld, van glastuinbouwbedrijven uit de meest verstedelijkte regio's naar het platteland speelt zich af op lokaal of bovenlokaal niveau. Provincies beschikken echter niet over de mogelijkheid om op enige schaal gronden beschikbaar te stellen voor de hervestiging van glastuinbouwbedrijven uit de meest verstedelijkte regio's. Er is dus sprake van een lock-in-probleem: de provincie is als het ware opgesloten door het nationale beleid van de overheid. In termen van de institutionele economie kan dit als volgt worden beschreven. Provincies werken in een institutionele omgeving waarvan de formele regels voor een belangrijk deel door de nationale overheid zijn vastgesteld. Om het spel goed te kunnen spelen hebben de provincies de voor de organisatie en het sturing/beheer van het spel goede Governance Structures² nodig. In veel gevallen zijn de provincies af-

¹ Opportunistische gedrag kan beperkt worden als er voldoende commitment bestaat. Hold-up en lock-in-effecten leiden tot een afnemend commitment. Lange termijn en stabiele contracten kunnen hold-up en lock-in-problemen tussen contractpartijen voorkomen.

² Governance structures (GS) zijn vormen van organisaties, waar binnen transacties worden gecoördineerd en worden uitgevoerd (= de organisatie en het sturing/beheer van het spel). Zo is een eventueel in te stellen provinciale groundbank een GS.

hankelijk van organisaties die op landelijk niveau werken (bijvoorbeeld BBL) en die gericht zijn op spelregels die op dat niveau gelden. Provincies hebben geen eigen grondbedrijf, geen bestemmingsmacht, geen financiële vereveningsmogelijkheden op regionale schaal, geen procesmanagers van formaat, en de grote gemeenten willen vooral niet dat de provincies deze mogelijkheden krijgen (Kurstjens, 2004:7). In termen van Williamson (1998:2000) zouden de provincies over de right governance structures moeten beschikken. Het ontbreken van passende governance structure heeft gevolgen voor de allocatie-efficiency van de grond.

In de lokale economie van het landelijk gebied hebben we te maken met veel coördinatie- en sturingsproblemen (hoe kan ik wat uitvoeren en met welke middelen) tussen verschillende overheden, tussen overheden en private organisaties en bedrijven, en tussen overheden en grote terreinbeherende organisaties zoals SBB en Natuurmonumenten. Veel van de door ons getoetste beleidsinstrumenten zijn met betrekking tot institutionele homogeniteit als negatief beoordeeld, omdat ze vanwege ingewikkeldheid en voortdurende wijzigingen slecht aansluiten bij de formele regels voor coördinatie en sturing in het landelijk gebied. Dit leidt tot hoge transactiekosten, grote onzekerheid en complexiteit. Om één en ander te illustreren zullen we hieronder ingaan op de gebiedsaanwijzing van natuur.

Gebiedsaanwijzing van natuur

Vanaf 1990 heeft de provinciale uitwerking van het aanwijzen van natuurgebieden langs drie lijnen plaatsgevonden: (1) een planologische lijn; (2) een instrumentele lijn; en (3) een lijn van het stellen van concrete natuurdoelen. De planologische lijn bestond uit het verankeren van de EHS-kaart (later aangeduid als de bruto-EHS-kaart) in het ruimtelijke beleid. Een eerste stap was het geven van een juridische status aan de kaart in het Structuurschema Groene Ruimte. Deze kaart kreeg in 1994 een PKb-status. Vervolgens was het aan de provincies om de kaart nader uit te werken in hun streekplannen, waardoor tot slot de gemeenten de EHS in hun bestemmingplannen konden op nemen.

De provinciale begrenzingen gebaseerd op de planologische lijn (dus de EHS-kaart) zijn niet altijd gelijk aan die van de instrumentele lijn. De instrumentele lijn heeft betrekking op het begrenzen van (a) natuurgebieden waaronder natuurgebieden in de vorm van reservats- en natuurontwikkelingsgebieden; en (b) gebieden voor agrarische natuurbeheer. Bij natuurgebieden kan sprake zijn van beheer van bestaande natuur, natuurontwikkeling (incl. reservatsgebieden), en instandhouden en aanleggen van landschapselementen. Een belangrijk verschil tussen natuurgebieden en gebieden voor agrarische natuurbeheer is dat voor natuurgebieden de hoofdfunctie natuur is en voor agrarische natuurbeheer landbouw. Voor de uitvoering van de Subsidieregeling Agrarische Natuurbeheer (SAN) wordt onderscheid gemaakt tussen:

- landschapsgebieden;
- beheersgebieden;
- probleemgebieden.

Deze begrenzing van natuurgebieden en gebieden bedoeld voor agrarisch natuurbeheer leidt tot de zogenaamde gebiedsplannen. Alleen de gebieden genoemd onder (a) en (b)

komen in aanmerking voor subsidieregelingen van het Programma Beheer.¹ Omdat buiten de gebiedsplannen geen gebruik kan worden gemaakt van het Programma Beheer gaat van de instrumentele lijn - via het Programma Beheer - een belangrijke sturende werking uit op de invulling van de planologische lijn en de lijn van de natuurdoelen.

De derde lijn, namelijk die van het stellen van de concrete natuurdoelen vindt plaats door kaarten met natuurdoeltypen. Deze natuurdoeltypen werden in 1995 door MLNV gedefinieerd in een handboek dat in 2001 weer werd herzien. De provincies moeten de kaarten met natuurdoeltypen opnemen in gebiedsplannen, waardoor een koppeling plaatsvond met de instrumentele lijn. Een nieuwe en weer voorlopige versie van de landelijke Natuurdoelenkaart verscheen in oktober 2003. Deze kaart is een aggregatie van de provinciale natuurdoeltypenkaarten.²

Formeel zijn de provinciale natuurdoeltypenkaarten de basis voor de provinciale gebiedsplannen voor natuur en landschap. Deze laatste vormen het juridische kader voor de uitvoering van het Programma Beheer. Buiten de gebiedsplannen kan geen gebruik worden gemaakt van subsidieregelingen van het Programma Beheer. Duidelijkheid over de inhoud en de ligging van de gebiedsplannen is van groot belang voor agrarische natuurbeheer. Door de onduidelijkheid over de lijnen die worden gebruikt en de verschillende afbakeningen van de gebieden ontstaat onder andere bij agrariërs grote onzekerheid of ze in de EHS vallen en of ze al dan niet gebruik kunnen maken van de SAN-regeling. Het belang van de SAN-regeling en voorheen de RBON blijkt ook uit tabel 5.1. In 2003 werd ruim 35 mln. euro uitgekeerd.

Samenvattend is de gebiedsaanwijzing (voor natuur- en beheersgebieden) een complexe zaak, die hoge transactiekosten, onzekerheden, inefficiency en ineffectiviteit met zich meebrengt, door:

- de verschillende lijnen - een planologische lijn, een instrumentele lijn en de concrete natuurdoelen - die worden gebruikt en die tot verschillende afbakeningen van de gebieden leiden. Daardoor ontstaat onder andere bij agrariërs grote onzekerheid of ze al dan niet gebruik kunnen maken van de SAN-regeling;
- de verschillende eigendomssituaties en partijen die erbij betrokken zijn, en die het bovendien niet altijd met elkaar eens zijn (provincies, IPO, Min LNV, Stuurgroep Beheer van het Min. van LNV, Technische Werkgroep Programma Beheer, SBB, terreinbeheerders van Rijkswaterstaat en Defensie, Landbouworganisaties, In Natura en private Natuurbeschermingsorganisaties);

¹ Voor medebekostiging door de overheid - door subsidieregelingen van het Programma Beheer - komen in principe in aanmerking natuurbeherende natuurlijke en privaatrechtelijke rechtspersonen, en gemeenten. Tot de natuurlijke personen behoren de particuliere grondeigenaren en tot privaatrechtelijke rechtspersonen BV's, NV's, kerkgenootschappen, stichtingen, verenigingen, coöperaties, en dergelijke. Van de publiekrechtelijke rechtspersonen, waartoe behoren de staat, de provincies, de gemeenten en waterschappen, komen echter alleen de gemeenten in aanmerking voor subsidiering.

² Preciezer geformuleerd is het zoveel mogelijk een aggregatie van de provinciale natuurdoeltypenkaarten, behoudens een aantal specifieke gebieden waar in overleg met de provincies van de kaarten is afgeweken (MLNV, 2003:1, Landelijke Natuurdoelenkaart TCR 2003/5036).

Tabel 5.1 Agrarische natuurbeheer in Nederland, 1990-2003

Jaar	Aantal ha			Totale uitgaven	
	RBON	SAN	Totaal	1.000 euro	euro/ha
1990	16.363		16.363	6.660	407
1991	20.397		20.397	7.810	383
1992	24.838		24.838	8.760	352
1993	30.524		30.524	9.690	317
1994	36.465		36.465	11.070	304
1995	39.541		39.541	13.590	344
1996	43.320		43.320	16.100	372
1997	50.426		50.426	19.230	381
1998	56.824		56.824	22.360	393
1999	63.825		63.825	27.480	431
2000		12.626	64.629	29.560	457
2001		25.296	68.296	30.250	443
2002		37.087	70.087	31.640	451
2003			73.209	35.800	489

Bron: Hectares zijn gebaseerd op Bredenoord et al. (2004: 93); uitgaven op basis van eigen bewerking van de begrotingen van MLNV, diverse jaargangen.

- de grote verscheidenheid in verschillende natuurdoeltypen en de regelmatige aanpassingen in het handboek dat daarvoor wordt gebruikt;
- de verschillende kaarten die in omloop zijn en die regelmatig worden aangepast;
- de onderlinge afstemming tussen provinciale gebiedsplannen, provinciale natuurdoeltypenkaarten en de landelijke natuurdoeltypenkaart, waarbij niet altijd duidelijk is wat het leidend principe is;
- twijfels van betrokken partijen over de realisatie van de natuurdoelen;
- complexiteit van de besluitvorming. Zo blijkt uit Polman (2004: 10-12) dat in Friesland naast het MLNV en de Provincie er nog 13 partijen betrokken zijn bij het proces van gebiedsaanwijzing;
- dat niet eerst de doelen worden gekozen en daar de best mogelijke middelen worden bij gezocht, maar dat doelen en middelen in een gezamenlijkheid zijn bepaald waarbij niet meer duidelijk is wat doel en middel is.

5.6 Eigendomsrechten

Eigendom is te beschouwen als een bundel van rechten. Het bezitten van eigendomsrechten kan worden vertaald als het hebben van de beschikkingmacht over (het gebruik van) een natuurlijke hulpbron, goed of dienst. Eigendomsrechten hebben daarmee belangrijke economische consequenties omdat ze bepalen aan wie het inkomen van de een natuurlijke hulpbron, goed of dienst toevalt.

Verreweg de meeste van de door ons getoetste beleidsinstrumenten hebben negatieve gevolgen voor de eigendomsrechten. Voor een groot deel vloeit dat voort uit het niet-

vrijwillige karakter van de beleidsinstrumenten. Bij sommige vrijwillige beleidsmaatregelen, zoals het Programma Beheer SN-functiewijziging, doen zich ook negatieve gevolgen voor de eigendomsrechten voor: dit wordt echter gecompenseerd door de vergoeding die aan boeren wordt toegekend voor de functiewijziging van de agrarische grond.

5.7 Conclusies en aanbevelingen

Omdat beleidsinstrumenten gebods- of verbodsbepalingen inhouden, zullen zij de bewegingsvrijheid van burgers beïnvloeden. De mate waarin zich dit voordoet, verschilt van instrument tot instrument en van burger tot burger. Met behulp van een institutioneel-economisch kader hebben we een aantal beleidsinstrumenten, die vraag en aanbod van het collectieve goed landschap reguleren in het landelijk gebied, tegen het licht gehouden en gekeken op welke criteria zich knelpunten voordoen. Uit onze analyse komt naar voren dat er vooral met betrekking tot de criteria efficiency, acceptatie en institutionele homogeniteit sprake is van knelpunten in het beleidsinstrumentarium. We geven deze knelpunten hieronder weer en doen suggesties om deze knelpunten af te zwakken.

Efficiency

Bij veel getoetste beleidsinstrumenten kon geen uitspraak over de efficiency worden gedaan, omdat de data daarvoor ontbraken. Het verdient dan ook aanbeveling om indicatoren voor kosten en baten van deze beleidsinstrumenten op te stellen en de daarvoor benodigde data te verzamelen.

Acceptatie van niet-vrijwillige beleidsinstrumenten

Bij de door ons getoetste beleidsinstrumenten doen zich knelpunten voor in de acceptatie van de niet-vrijwillige instrumenten VHR, Nitraatrichtlijn en de Reconstructiewet. Deze knelpunten vloeien vooral voort uit de ingewikkeldheid van de regelgeving en de vele wijzigingen in het beleid. Onderzocht zou kunnen worden of er mogelijkheden zijn om de complexiteit van de regelgeving voor de lokale economie van het landelijk gebied te verminderen en op welke manier frequente beleidswijzigingen te voorkomen zijn.

Institutionele homogeniteit

Veel van de door ons getoetste beleidsinstrumenten zijn met betrekking tot institutionele homogeniteit als negatief beoordeeld, omdat ze vanwege ingewikkeldheid en voortdurende wijzigingen slecht aansluiten bij de formele regels voor coördinatie en sturing in de lokale economie van het landelijk gebied. Dit leidt tot hoge transactiekosten, grote onzekerheid en complexiteit. Te overwegen valt om na te gaan op welke wijze beleidsinstrumenten beter aansluiten bij de formele regels voor coördinatie en sturing in het landelijk gebied.

Getoetst beleidsinstrumentarium heeft conserverend effect op landschap

De door ons geselecteerde instrumenten stimuleren de ecologische en sociaal-culturele leefbaarheid in het landelijk gebied. Als zodanig leveren ze een bijdrage aan het behoud van een duurzame kwaliteit van het landschap, dat in paragraaf 3.1 als een groot zorgpunt in de lokale economie van het landelijk gebied is geïdentificeerd. Deze uitkomst ligt voor

de hand, omdat we alleen naar instrumenten hebben gekeken die gericht zijn op vraag en aanbod van landschap. De geselecteerde instrumenten zijn alle conserverend van aard en laten geen ingrijpende veranderingen in het landschap toe. Ze leiden in een aantal gevallen tot een afname van de agrarische werkgelegenheid en soms tot een beperkte toename van de niet-agrarische werkgelegenheid. Uit hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat een daling van de agrarische werkgelegenheid in het landelijk gebied geen grote werkloosheid tot gevolg hoeft te hebben: voorzover er arbeid vrijkomt uit de landbouwsector wordt die vrij gemakkelijk geabsorbeerd door de omringende arbeidsmarkt.

6. Besluit

In deze studie hebben we ons bezig gehouden met de volgende twee vragen:

1. Hoe ziet de plattelandseconomie in Nederland eruit?
2. Hoe kan de plattelandseconomie in Nederland worden versterkt?

Het bleek dat het operationaliseren van de term 'plattelandseconomie' vrij gecompliceerd was: afhankelijk van het op te lossen probleem kan voor een andere definitie worden gekozen. Dit verklaart waarom we in deze studie met twee verschillende ruimtelijke afbakeningen van de 'plattelandseconomie' hebben gewerkt.

Om de sociaal-economische aspecten van de plattelandseconomie in Nederland in kaart te brengen hebben we gewerkt met de 40 COROP-gebieden, die we op basis van de bevolkingsdichtheid hebben onderverdeeld in minder verstedelijkte regio's, verstedelijkte regio's en sterk verstedelijkte regio's. Toen uit de analyse van de sociaal-economische indicatoren in de COROP-regio's naar voren kwam dat het zorgpunt in de plattelandseconomie vooral het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap betreft, bleek dat voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag de oorspronkelijk door ons gemaakte ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie minder geschikt was. Immers, landschap ligt vooral in de ruimte buiten de steden en dorpen. Daarom hebben we bij het verkennen van mogelijkheden om de plattelandseconomie te versterken, gewerkt met een andere ruimtelijke afbakening: het gebied buiten de bebouwde kom. Het gaat daarbij om een ruimtelijke afbakening van een gebied binnen een COROP-regio, waar zowel het Veenweidegebied als Gaasterland onder kan vallen. De economie die daarbij hoort hebben we 'lokale economie van het landelijk gebied' genoemd.

In dit hoofdstuk maken we enkele afsluitende opmerkingen over de twee onderzoeksvragen in deze studie.

Geen grote verschillen tussen groepen COROP-regio's

Het beeld dat oprijst uit de analyse van de sociaal-economische indicatoren in de verschillende groepen van COROP-gebieden is dat de sociaal-economische verschillen tussen de groepen van COROP-gebieden beperkt zijn en dat de indicatoren voor alle groepen dusdanige waarden hebben dat ze vooralsnog geen aanleiding geven tot grote bezorgdheid. Ook komt naar voren dat de daling van het aantal landbouwbedrijven niet leidt niet tot grote werkloosheid: voorzover arbeid uit de landbouwsector wordt gestoten, wordt die vrij gemakkelijk geabsorbeerd door de overige economische sectoren. Uit onze indeling van dynamische, gemiddelde en achterblijvende regio's blijkt wel dat sommige regio's beter scoren qua werkgelegenheidsgroei dan andere: de achterblijvende regio's vormen dan ook de potentiële zorgenkindjes.

Analyse plattelandsgemeenten wijst in dezelfde richting

Een bezwaar tegen een analyse op COROP-niveau is dat er voorbij wordt gegaan aan de sociaal-economische verschillen die er binnen een COROP-gebied kunnen bestaan. Om na te gaan of een analyse op een lager gebiedsniveau tot andere conclusies zou leiden dan een

analyse op COROP-niveau, hebben we naar een aantal plattelandsgemeenten gekeken. De sociaal-economische indicatoren van deze gemeenten bleken nauwelijks van het Nederlandse gemiddelde af te wijken; alleen was hun werkgelegenheidsgroei duidelijk lager. Door de relatief lage werkloosheid in de plattelandsgemeenten, een participatiegraad die op het Nederlandse gemiddelde ligt, en het pendelgedrag van Nederlanders, wordt het beeld bevestigd dat een deel van de inwoners van plattelandsgemeenten werkt in de grotere kernen in de stedelijke gemeenten.

Landbouw nog steeds de grootste grondgebruiker

In alle drie groepen van COROP-regio's is landbouw de grootste grondgebruiker: in de minder verstedelijkte en de verstedelijkte regio's beslaat de landbouw een kleine 60% van het totale areaal¹ en in de sterk verstedelijkte regio's ruim 40%. Het grondgebruik in Nederland is vrij stabiel; alleen in de sterk verstedelijkte regio's is het areaal landbouwgrond fors gedaald sinds 1989 (met ruim 10%), wat samenhangt met de realisatie van grootschalige VINEX-woonwijken. Door het relatief hoge grondgebruik bepaalt de landbouwsector in belangrijke mate hoe het Nederlandse landschap eruit ziet. In brede kringen leven al geruime tijd zorgen over het behoud van de kwaliteit van het landschap, die onlangs opnieuw door zowel de VROMRaad (2004) als de Raad voor het Landelijk Gebied (2004) naar voren zijn gebracht. Veranderingen in het landbouwproductiesysteem zoals schaalvergroting en intensivering hebben gevolgen voor de kwaliteit van het landschap. Deze veranderingen hangen samen met het proces van agrarische modernisering, ze zijn al geruime tijd aan de gang en ze zullen zich waarschijnlijk ook in de nabije toekomst voor blijven doen. Verder is de kwaliteit van het landschap ook onderhevig aan allerlei ruimteclaims vanuit niet-agrarische functies, waardoor het landelijk gebied meer en meer wordt gezien als zowel productieruimte als consumptieruimte.

Behoud kwaliteit landschap centraal zorgpunt voor plattelandseconomie

De constatering dat de problematiek van de Nederlandse plattelandseconomie niet zozeer op het vlak ligt van werkgelegenheid en inkomen, maar veel meer op het gebied van de zorg voor het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap, is richtingbepalend geweest voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag in deze studie: 'Hoe kan de plattelandseconomie in Nederland worden versterkt?' Het antwoord is vooral gezocht in een analyse van beleidsinstrumenten die vraag en aanbod van het landschap reguleren. Landschap hebben we daarbij opgevat als een verzamelterm voor agrarisch landschap, natuur, bos, water en monumentale gebouwen. Omdat landschap voornamelijk te vinden is in het gebied buiten de bebouwde kom, hebben we de ruimtelijke afbakening van de plattelandseconomie aangepast en spreken we vanaf hoofdstuk 3 niet langer over de plattelandseconomie maar over de 'lokale economie van het landelijk gebied'. Deze stappen leidden ertoe dat we de tweede onderzoeksvraag konden specificeren als: 'Hoe kan de duurzame kwaliteit van het landschap in het landelijk gebied worden gehandhaafd of verbeterd?'

¹ Het totale areaal is hier gemeten inclusief binnen- en buitenwater.

Beoordeling van beleidsinstrumenten voor het collectieve goed landschap

Landschap is een (quasi-)collectief goed, waarvoor geen markt bestaat waarop een prijs tot stand komt. De regulering van vraag en aanbod van collectieve goederen en diensten vergt overheidsingrijpen. Uit de institutionele analyse van de lokale economie van het landelijk gebied in deze studie komt naar voren dat bij de beoordeling van beleidsinstrumenten aandacht aan de volgende aspecten zou moeten worden besteed:

- is overheidsinterventie gewenst, en zo ja: hoe en in welke mate?
- welke governance structure is het meest geschikt: in-house-productie door de overheid, contracten of clubs?
- in welke mate wordt in contracten aandacht besteed aan coördinatie en motivatie, het niveau van de publieke en private transactiekosten, het reduceren van hold-up problemen en lock-in effecten, de verdeling van het residu-inkomen, het minimaliseren van risico's en het alloceren van de risico's bij de minst risico-averse partij?
- bij de evaluatie dient niet alleen de effectiviteit en efficiency te worden getoetst, maar ook criteria als acceptatie, institutionele homogeniteit en gevolgen voor de eigendomsrechten.

In deze studie hebben we een elftal beleidsinstrumenten, die bepaalde aspecten van de vraag en aanbod van landschap reguleren, met een 'quick scan' getoetst op hun effectiviteit, efficiency, acceptatie, institutionele homogeniteit en gevolgen voor de eigendomsrechten. Bij de getoetste beleidsinstrumenten gaat het achtereenvolgens om de Europese richtlijnen: Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn; het Programma Beheer: onderdelen SN, SAN en SN-functiewijziging; Beheer door Staatsbosbeheer (SBB); Grondverwerving; Belvédère; Reconstructiewet; en de Nationale Landschappen. Uit onze analyse blijkt dat de meeste een positief effect hebben op de sociaal-culturele en ecologische leefbaarheid. Dit kan worden beschouwd als een positieve bijdrage aan het behoud van de kwaliteit van het landschap. Door gebrek aan data is het echter niet mogelijk om aan te geven hoe groot het effect van elke maatregel precies is op de kwaliteit van het landschap. Ten aanzien van de criteria efficiency, acceptatie, institutionele homogeniteit en eigendomsrechten levert de beoordeling van de beleidsinstrumenten een wisselend beeld op.

Beleidsinstrumenten, die aansluiten bij de beleving van actoren of bij bestaande sociaal-culturele en ecologische waarden in een gebied, en die eenvoudige en eenduidige bepalingen kennen, blijken over het algemeen positief te scoren op de door ons gehanteerde criteria. Een negatieve score op één van de criteria kan worden gezien als een 'knelpunt' in het beleidsinstrument. Vooral met betrekking tot de criteria efficiency, acceptatie en institutionele homogeniteit is sprake van knelpunten in het beleidsinstrumentarium. Zo kon bij veel beleidsinstrumenten geen uitspraak over de efficiency worden gedaan, omdat de data daarvoor ontbraken. De acceptatie liet te wensen over bij ingewikkelde beleidsinstrumenten en beleidsinstrumenten die voortdurend wijzigingen ondergaan. Omdat dergelijke beleidsinstrumenten veelal ook niet aansluiten bij de formele Nederlandse spelregels, wordt hun institutionele homogeniteit ook vaak als negatief beoordeeld.

Wèl bijdrage aan kwaliteit landschap, geen positief effect op agrarische werkgelegenheid

Het door ons gehanteerde criterium 'effectiviteit van het beleidsinstrument' wijkt af van de andere door ons toegepaste criteria in de zin dat bij effectiviteit onderscheid wordt gemaakt naar vier deelaspecten: effect op de werkgelegenheid, effect op het inkomen, effect op de sociaal-culturele leefbaarheid en effect op de ecologische leefbaarheid. Opvallend is dat de door ons getoetste beleidsinstrumenten ter regulering van vraag en aanbod van het collectieve goed landschap wel een positief effect blijken te hebben op de sociaal-culturele en ecologische leefbaarheid, maar een negatief of neutraal effect hebben op de agrarische werkgelegenheid. Voorzover er sprake was van positieve werkgelegenheidseffecten, betreft het meestal een beperkte toename van de niet-agrarische werkgelegenheid. Kennelijk gaan de huidige, door ons getoetste, beleidsinstrumenten gericht op het reguleren van vraag en aanbod van het collectieve goed landschap niet samen met een substantiële werkgelegenheidsimpuls in het landelijk gebied.

Wel of geen beleid? En wat voor beleid?

Omdat landschap een collectief goed is, hebben we in dit onderzoek betoogd dat overheidsingrijpen nodig is om de vraag en aanbod ervan te reguleren. Door ingrijpen kan de overheid de kwaliteit van het landschap in een bepaalde, door de maatschappij gewenste richting, sturen. Grijpt de overheid niet in, dan ontstaat landschap als extern effect van het vrije spel van economische krachten. Dit landschap hoeft niet altijd van een lagere kwaliteit te zijn dan het landschap dat ontstaat bij overheidsingrijpen. In het door ons getoetste beleidsinstrumentarium valt op dat het huidige beleid nogal conserverend van aard is: er is weinig ruimte voor nieuwe landschapselementen en nieuwe activiteiten die van oudsher niet in een gebied voorkomen. Bij de overweging om beleidsinstrumenten in te zetten voor de regulering van vraag en aanbod van het collectieve goed landschap past dan ook enige bezinning over wat er zou gebeuren met het landschap in een situatie zonder overheidsingrijpen en in een situatie waarin allerlei nieuwe activiteiten in het landelijk gebied worden toegestaan.

Veelbelovende beleidsinstrumenten voor ondersteuning kwaliteit landschap

De analyse van de sociaal-economische indicatoren in de COROP-gebieden en de beoordeling van de beleidsinstrumentarium in dit onderzoek geeft de richting aan waar veelbelovende beleidsinstrumenten ter versterking van de plattelandseconomie te vinden zijn: het gaat om instrumenten die vraag en aanbod van het collectieve goed landschap reguleren. Te denken valt daarbij aan de regulering van het areaal, beheer en de toegankelijkheid van agrarisch landschap, natuur, bos en water. Gelet op de redelijk positieve beoordeling en het belang van het Programma Beheer (onderdelen SN, SAN en SN-functiewijziging), Beheer door Staatsbosbeheer en Grondverwerving lijkt het verstandig om de perspectieven van deze beleidsinstrumenten nader te onderzoeken. Om een goed inzicht te krijgen in de bijdrage van deze instrumenten aan het behoud van de kwaliteit van het landschap is een goede (landsdekkende) cijfermatige onderbouwing nodig, die het mogelijk maakt om een nulmeting te doen, een scenario zonder beleid door te rekenen en de effecten van het beleid vast te stellen. Om daarbij rekening te kunnen houden met regionale verschillen in het landschap, is het verstandig om deze cijfermatige onderbouwing regionaal te differentiëren.

Literatuur

B&A groep, *Tussentijdse evaluatie Programma Beheer*. Eindrapport, Den Haag, 2003.

Barro, R.J. en X. Sala-i-Martin, 'Convergence'. *Journal of Political Economy* 100(2): 223-251, 1992.

Barzel, Y., *Economic Analysis of Property Rights*. Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 161 p., 1997.

Berger, E.P., J. Luijt en M.J. Voskuilen, *Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 2002*. LEI-apport 1.03.07, Den Haag, 74 p., 2003.

Berkhout, P. en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht 2003*. LEI, Periodiek Rapport 03.01, Den Haag, 2003.

Berkhout, P. en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht 2004*. LEI, Periodiek Rapport 04.01, Den Haag, 2004.

Boadway, R.W. en N. Bruce, *Welfare Economics*. Second Edition, Blackwell, Oxford, 344 p., 1989.

Bollman, R., I. Terluin, J. Post en F. Godeschalk, *Comparative analysis of leading and lagging rural regions in OECD countries in the 1980s and 1990s; a study based on data of the OECD Territorial Database*. Paper voor de 'International Workshop on Territorial Indicators', OECD Working Party on Territorial Indicators, Instituto Nacional Estatística, Lissabon, 31 mei -1 juni, 2004.

Bolt, F.J.E. van der et al., *Aquarein, gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*. Alterra-rapport 835, Wageningen, 2003.

Bont, C.J.A.M. de en S. van Berkum, *De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord*. LEI-rapport 2.04.03, Den Haag, 2004.

Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirkx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen en T.J. Weijsschedé, *Beleidsevaluatie Natuur en Landschap*. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004, Natuurplanbureau-rapport 5, Wageningen, 110 p., 2004.

Bromley, D.W. en I. Hodge, 'Private property rights and presumptive policy entitlement; reconsidering the premises of rural policy'. *European Review Agricultural Economics*, 12: 197 - 214, 1990.

Bromley, D.W., *Environment and Economy; Property Rights and Public Policy*. Basil Blackwell, Cambridge, Massachusetts, 247 p., 1991.

Bovenberg, A.L. en Th.C.M.J. van de Klundert, 'Christelijke traditie en neoklassieke economie in gesprek'. *Economisch Statistische Berichten*, 84, nr. 4230, p. 848-852, 1999.

Cabral, L.M.B., *Introduction to Industrial Organisation*. The MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 354 p., 2000.

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer, *Vooruit op eigen benen; Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003*. Den Haag, 2003.

Cornes, R. en T. Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Second edition, Cambridge University Press, Cambridge, 590 p., 1996.

CPB, De Grondmarkt; *Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overhead*. Centraal Planbureau, Den Haag, 211 p., 1999.

Dasgupta, P., 'Economic Progress and the Idea of Social Capital.' In: P. Dasgupta en I. Serageldin (red.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Wereldbank, Washington, DC, p. 325-424, 2000.

Damme, E.E.C. van, *Aanbesteding en Veilingsmechanismen: Economische Theorie en Toepassingen*. CentER for Economic Research, Katholieke Universiteit Brabant, OCFEB Rotterdam, 1997.

Damme, E.E.C. van, 'Kruisvaarders met koudwatervrees'. *Economisch Statistische Berichten*, 83, nr. 4174, p.811, 1998.

Douma, S.W. en H. Schreuder, *Economic Approaches to Organisations*. Third Edition, Prentice Hall International, Londen, 282 p., 2002.

Durlauf, S., J.F. Helliwell en B. Raj (red.), *Long-Run Economic Growth*. Physica-Verlag, Heidelberg, 1996.

ECORYS-Grontmij, *Mid-term evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006*. Eindrapport, Rotterdam, 2003.

Ecorys-NEI, *Rurale Zaken*. Dienst Regionale & Stedelijke Ontwikkeling, Rotterdam, 2002.

Europese Commissie (EC), *CAP Reform: Rural Development*. DG Landbouw, Fact Sheet, Brussel, 1999.

EC, *Extended impact assessment rural development policy post 2006*. DG Landbouw, Brussel, 2004.

FitzRoy, F.R., Z.J. Acs en D.A. Gerlowski, *Management and Economics of Organisation*. Prentice Hall Europe, Londen, 598 p., 1998.

Fuller, A.M., 'From part-time farming to pluri-activity: a decade of change in rural Europe'. *Journal of Rural Studies*, 6-4: 361-373, 1990.

Furubotn, E.G. en R. Richter, *Institutional and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. The University of Michigan Press, 542 p., 1997.

Germis, J. en E. Vermeulen, 'Rollenpatronen succesfactor voor pps in Vlaanderen.' *Economische Statistische Berichten*, 87, nr. 4386: 860- 863, 2002.

Graafland, J.J., 'Vier strategieën voor maatschappelijk ondernemen'. *Economische Statistische Berichten*, 86, nr. 4290: 28- 31, 2001.

Haartsen, T., *Platteland: boerenland, natuurterrein of beleidsveld? Een onderzoek naar veranderingen in functies en representaties van het Nederlandse platteland*. Nederlandse Geografische Studies 309, Utrecht, 2002.

Hanley, N., H. Kirkpatrick, I. Simpson en D. Oglethorpe, 'Principles for the Provision of Public Goods from Agriculture: Modeling Moorland Conservation in Scotland'. *Land Economics*, 74(1): 102-113, 1998.

Hanemann, W.M., 'The Economic Theory of WTP and WTA'. In: I.J. Bateman en K.G. Willis (red.), *Valuing Environmental Preferences*. Oxford University Press, Oxford, p. 42 - 96, 1999.

Hart, O., A. Shliefer en R.W. Vishny, 'The proper scope of government: Theory and an application to prison'. *The Quarterly Journal of Economics*, 11: 1127-1161, 1997.

Hendrikse, G., *Economics and Management of Organisations; Co-ordination, Motivation and Strategy*. The McGraw-Hill Companies, Londen, 507 p., 2003.

Hidding, M.C., J. Kolen en T. Spek, 'De biografie van het landschap. Ontwerp voor een inter- en multidisciplinaire benadering van de landschapsgeschiedenis en het cultuurhistorisch erfgoed'. In: J.H.F. Bloemers (red.), *Bodemarchief in Behoud en Ontwikkeling: de conceptuele grondslagen*. NWO, Den Haag, p. 7 - 109, 2001.

Huigen, P.P.P. en D. Strijker, *De relatie tussen landbouw en samenleving: een proces van afstoten en aantrekken*. NRLO-rapport nr. 97/39, Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag, 43 p. 1998.

Huylenbroeck, G. en L.H.G. Slangen, 'Nieuwe Institutionele Arrangementen in het landelijke gebied'. In: *Tijdschrift voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw (TSL)*, Vol. 18, nr. 2: 107- 121, 2003.

Jongeneel, R.A. en L.H.G. Slangen, 'Multifunctionality in Agriculture and the Contestable Public Domain'. In: F.M. Brouwer (red.), *Sustaining Agriculture and Rural Economy: Governance, Policy and Multifunctionality*. Edward Elgar, Cheltenham, 2004.

Kurstjens, P., *Innovatie bij ontwikkelingsplanologie van het landelijke gebied bij steden*. Building Business, mei 2004, 11 p., 2004.

Lambregts, L., *Who owns my forest. MSc -Thesis*, Wageningen University, Department of Social Sciences, Agricultural Economics and Rural Policy Group, 61p., 2003.

LEI, *Het platteland op de kaart; Sociaal-economische verkenning*. Den Haag, 2000.

L.T.O. Nederland, *Waar we voor staan*. Den Haag, 23 p., 2003.

L.T.O. Nederland en Milieudefensie, 'Boeren, burgers, bondgenoten?' *Eenmalige uitgave van L.T.O. Nederland en Milieudefensie bij ledenblad Oogst*, nr. 6, Den Haag, 15 p., 2003.

Milgrom, P. en J. Roberts, *Economics, Organisation and Management*. Prentice Hall International, Englewood Cliffs, New Jersey, 621 p., 1992.

Ministerie van Financiën, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Den Haag, zie: www.minfin.nl/vbtb, 2004.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (MLNV), *Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2007) inzake de Nitraatrichtlijn; 91/676/EEG*. Den Haag, 2003.

MLNV, *Agenda voor een Vitaal Platteland, Visie; Inspelen op veranderingen*. Den Haag, 32 p., 2004a.

MLNV, *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*. Den Haag, 98 p., 2004b.

North, D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

North, D.C., Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, Winter 1991: 97-112, 1991.

Nentjes, A., 'Milieubeleid staart zich blind op regels.' *Economische Statistische Berichten*, 87, nr. 4499: 620-623, 2004.

OESO, *Creating rural indicators for shaping territorial policy*. Parijs, 1994.

OESO, *Territorial indicators of employment: Focusing on rural development*. Parijs, 1996a.

OESO, *Report of the OECD/FAO Workshop on Pesticide Risk Reduction*. Workshop on pesticide risk reduction, 16-18 October, Uppsala, 1996b.

Olson. M., *The rise and decline of nations*. University Press, Yale, 1982.

Oosterhaven, J. en P. Rietveld, *Transportkosten, locatie en economie*. In S. Brakman en J.H. Gerritsen (red.) *Locatie en Concurrentie*. Preadviezen KVS, Amsterdam, p. 33-66, 2003.

Oskam, A.J. en L.H.G. Slangen, 'The financial and economic consequences of a wildlife and development and conservation plan: a case study for the ecological main structure in the Netherlands'. In: S. Dabbert, A. Dubgaard, L.H.G. Slangen en M.C. Whitby (red.), *The economics of landscape and wildlife conservation*. CAB International, Oxan, p. 113 -133, 1998.

Oskam, A.J., R. Vijftigschild en C. Graveland, *Additional EU policy instruments for plant protection products*. Wageningen Pers, Wageningen, 1998.

Ostrom, E., 'Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?' In: P. Dasgupta en I. Serageldin (red.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Wereldbank, Washington, DC, p.172-214, 2000.

Perman, R., Y. Ma en J. McGivray, *Natural Resources & Environmental Economics*. Longman, Londen, 396 p., 1996.

Polman, N.B.P., *Dutch case study: Agri-environmental schemes in Friesland*. Report within Research Project Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes, Project under the EU's 6th Framework Programme, Contract No. SSPE-CT-2003-502070, 40 p., 2004.

Psaltopoulos, D., K.J. Thomson, S. Efstratoglou, J. Kola, en A. Daouli, 'Regional Social Accounting Matrices for structural policy analysis in lagging EU rural regions'. *European Review of Agricultural Economics*, 31: 149-178, 2004.

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

Rabin, M., 'Psychology and Economics.' *Journal of Economic Literature*, 36: 11-46, 1998.

RIVM, *Natuurbalans 2002*. Bilthoven, 2002.

RIVM, *Natuurbalans 2003*. Bilthoven, 2003.

Romstad, R., *Multifunctionality-focus and resource allocation*. Proceedings Multifunctional agriculture, policies and markets, 90th EAAE Seminar, Rennes, p. 1-9, 2004.

Rosen, H.S., *Public Finance*. Fourth Edition, Irwin, Chicago, 623 p., 1995.

Schram, A.J.H.C., H.A.A. Verbon en F.A.A.M. van Winden, 'Economie van de Overheid'. *Tweede Editie*, Academic Service, Schoonhoven, 322 p., 2000.

Shleifer en R.W. Vishny, *The Grabbing Hand: Government pathologies and their cures*. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 278 p., 1998.

Shleifer, A., *State versus Private Ownership*. Department Of Economics, Working Paper 1841, Harvard University, Cambridge Massachusetts, 32 p., 1998.

Strijker, D., 'Platteland en plattelandsvernieuwing'; *SPIL*, 159-160, pp. 11-17, 1999.

Strijker, D. en I.J. Terluin, *Platteland en werkgelegenheid*; Den Haag, Essay voor het Innovatienetwerk, 2005 (nog te verschijnen).

Terluin, I.J., *Rural regions in the EU: Exploring differences in economic development*. Nederlandse Geografische Studies 289, Utrecht/Groningen, 2001.

Terluin, I.J. en J.H. Post, *Employment in leading and lagging rural regions of the EU; Summary report of the RUREMPLO project*. LEI, Den Haag, 1999.

Thaler, R. H., From Homo Economicus to Homo Sapiens. *Journal of Economic Perspectives*, 14: 133-141, 2000.

VROMRaad, *Meerwerk; Advies over de toekomst van de landbouw en het landelijk gebied vanuit ruimtelijk perspectief*. Den Haag, 2004.

Wannink, J., *Plattelandsvernieuwing; Twee stappen vooruit of een slag in de lucht*. Doctoraal scriptie, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen Universiteit, 182 p., 2002.

Wezel, A.P. van, R.O.G. Franken, J.D. van Dam, W. Loonen en P. Cleij, *Schuiven op zand; Ex ante evaluatie van de reconstructieplannen*. RIVM rapport 718401002/2004, Bilthoven, 2004.

Williamson, O.E., *Transaction Cost Economics: How it Works; Where it Headed*. *The Economist*, Vol. 146, No. 1 (April 1998): 23-58, 1998.

Williamson, O.E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII (September 2000): 595-613, 2000.

Willems, F. et al., *Evaluatie Agrarisch Natuurbeheer; effecten op weidevogeldichtheden*. WUR/ SOVON Vogelonderzoek Nederland Onderzoekrapport 2004/02, Wageningen, 2004.

Witteloostuijn, A. van, 'De economische theorie van marktwerking en het gedrag van organisaties'. *Economische Statistische Berichten*, 79, nr. 3974: 770-774, 1994.

Wolfson, D.J., *Theorie en Toepassingen van de Economische Politiek*. Coutinho, Bussum, 2001.

WRR, *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de regering nr. 41. SDU Uitgeverij, Den Haag, 1992.

WRR, *Nederland Handelsland: Het perspectief van de transactiekosten*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering 66, Sdu Uitgevers, Den Haag, 264 p., 2003.

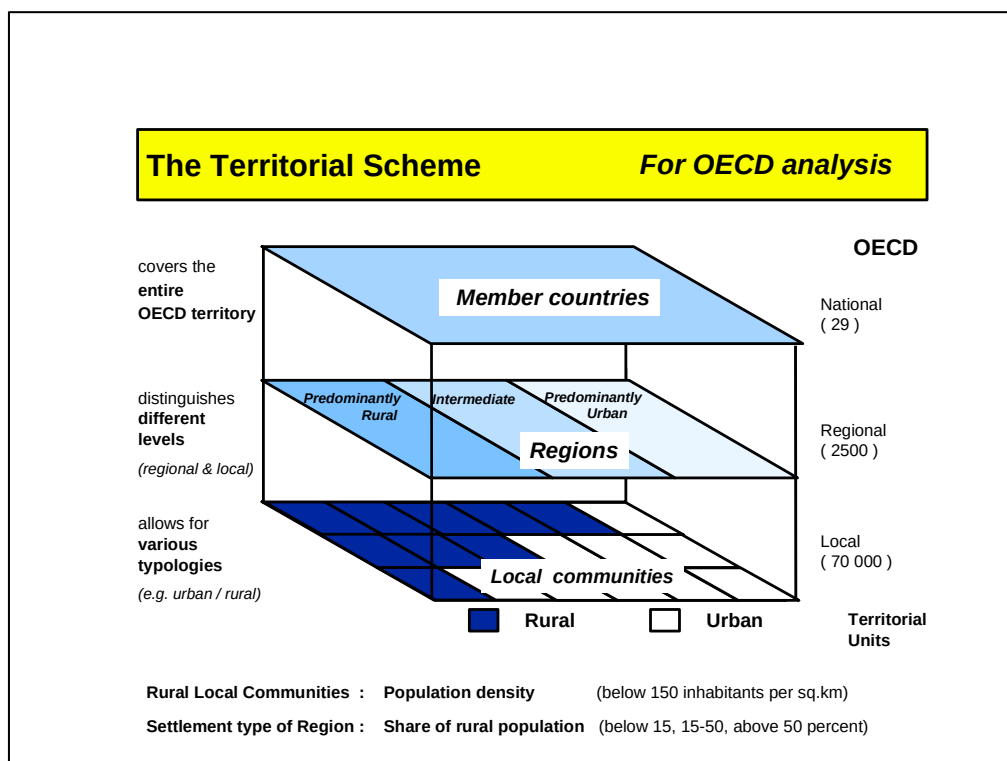
Zerbe, R.O. en D.D. *Dively, Benefit-Cost analysis; In theory and practice*. Harper Collins, New York, 557 p., 1994.

Bijlage 1 OESO-classificatie

In de OESO-classificatie (OESO, 1994) worden twee hiërarchische regionale niveaus onderscheiden: het gemeentelijke en het provinciale niveau. De OESO-classificatie kent twee stappen (figuur B1.1):

1. bepalen van de rurale/urbane status van de gemeente:
 - als de bevolkingsdichtheid in een gemeente lager is dan 150 inwoners/km², wordt de gemeente als ruraal geclassificeerd;
 - als de bevolkingsdichtheid groter dan 150 inwoners/km² is, dan wordt de gemeente urbaan genoemd.
2. bepalen van de rurale/urbane status van de provincie:
 - als meer dan 50% van de bevolking van de provincie in een rurale gemeente woont, wordt de regio 'predominantly rural' genoemd;
 - als 15-50% van de bevolking van de provincie in een rurale gemeente woont, wordt de regio 'intermediate rural' genoemd;
 - als minder dan 15% van de bevolking van de provincie in een rurale gemeente woont, wordt de regio 'predominantly urban' genoemd.

Daarnaast wordt in de OESO-classificatie de regel gehanteerd dat wanneer een provincie een stad heeft met meer dan 200.000 inwoners, deze regio in de categorie 'intermediate rural' valt, en als er een stad met meer dan een half miljoen inwoners in een provincie ligt, dan wordt de provincie 'predominantly urban' genoemd. In Nederland zijn de drie noordelijke provincies, Flevoland en Zeeland volgens deze methodologie als 'intermediate rural' geclassificeerd en de overige provincies als 'predominantly urban'.



Figuur B1.1 Territoriaal schema voor de regionale classificatie van de OESO
 Bron: OESO, 1996a.

Bijlage 2 Tabellen

Tabel B2.1 Indeling COROP-gebieden met behulp van de OESO-classificatie

Groepen van regio's	% bevolking in rurale gemeenten	Bevolkingsdichtheid (inw./km ²)
<i>Meest ruraal</i>		
Zuidoost-Friesland	53	184
<i>Intermediair ruraal</i>		
Zeeuwsch-Vlaanderen	49	148
Zuidwest-Friesland	47	174
Zuidoost-Drenthe	37	188
Zuidwest-Drenthe	34	185
Noord-Drenthe	32	176
Oost-Groningen	31	185
Flevoland	29	248
Noord-Friesland	27	243
Overig Groningen	24	296
Noord-Overijssel	22	239
Delfzijl en omgeving	21	197
Overig Zeeland	15	256
<i>Meest urbaan</i>		
Achterhoek	14	254
Zuidwest-Overijssel	12	352
Kop van Noord-Holland	10	334
Twente	8	412
Noord-Limburg	5	332
Midden-Noord-Brabant	4	497
Noordoost-Noord-Brabant	3	462
Zuidoost-Zuid-Holland	2	821
Alkmaar en omgeving	2	828
Groot Rijnmond	2	1.146
Zuidoost-Noord-Brabant	2	502
Groot Amsterdam	1	1.653
Arnhem/Nijmegen	0	755
Zuidwest-Gelderland	0	330
Veluwe	0	350
Midden-Limburg	0	352
West-Noord-Brabant	0	494
Oost-Zuid-Holland	0	645
Utrecht	0	831
Zuid-Limburg	0	966
IJmond	0	1.178

Tabel B2.1 Indeling COROP-gebieden met behulp van de OESO-classificatie (vervolg)

Groepen van regio's	% bevolking in rurale gemeenten	Bevolkingsdichtheid (inw./km ²)
Het Gooi en Vechtstreek	0	1.229
Zaanstreek	0	1.371
Delft en Westland	0	1.391
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	0	1.615
Agglomeratie Haarlem	0	1.681
Agglomeratie 's-Gravenhage	0	3.004

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel B2.2 Indeling van COROP-gebieden in deze studie

	Bevolking	Oppervlakte (km ²)	% bevolking in rurale gemeenten	% oppervlakte in rurale gemeenten	Bevolkingsdichtheid (inw./km ²)
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>					
Oost-Groningen	154.634	834	31	59	185
Delfzijl en omgeving	52.591	267	21	42	197
Overig Groningen	365.772	1.234	24	67	296
Noord-Friesland	403.144	1.660	27	62	243
Zuidwest-Friesland	104.854	604	47	81	174
Zuidoost-Friesland	204.751	1.112	53	77	184
Noord-Drenthe	183.642	1.045	32	59	176
Zuidoost-Drenthe	170.646	909	37	63	188
Zuidwest-Drenthe	126.966	687	34	73	185
Noord-Overijssel	339.981	1.420	22	43	239
Achterhoek	385.121	1.515	14	28	254
Flevoland	351.680	1.419	29	73	248
Overig Zeeland	270.110	1.055	15	30	256
Zeeuwsch-Vlaanderen	108.238	733	49	66	148
Totaal	3.222.130	14.496	28	58	222
<i>Verstedelijkte regio's</i>					
Zuidwest-Overijssel	146.764	417	12	27	352
Twente	613.932	1.490	8	22	412
Veluwe	639.799	1.829	0	0	350
Zuidwest-Gelderland	230.210	698	0	0	330
Arnhem/Nijmegen	705.292	934	0	3	755
Utrecht	1.152.218	1.386	0	0	831
Kop van Noord-Holland	361.764	1.084	10	42	334
Alkmaar en omgeving	223.936	270	2	23	828
Oost-Zuid-Holland	322.858	500	0	0	645
Zuidoost-Zuid-Holland	398.963	486	2	14	821
West-Noord-Brabant	602.940	1.221	0	0	494
Midden-Noord-Brabant	448.244	902	4	19	497
Noordoost-Noord-Brabant	626.037	1.356	3	11	462
Zuidoost-Noord-Brabant	722.977	1.440	2	7	502
Noord-Limburg	277.748	836	5	13	332
Midden-Limburg	234.074	665	0	0	352
Zuid-Limburg	630.067	652	0	0	966
Totaal	8.337.823	16.167	2	10	516
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>					
IJmond	187.456	159	0	0	1.178
Agglomeratie Haarlem	217.606	129	0	0	1.681
Zaanstreek	154.974	113	0	0	1.371
Groot Amsterdam	1.184.987	717	1	10	1.653

Tabel B2.2 Indeling van COROP-gebieden in deze studie (vervolg)

	Bevolking	Oppervlakte (km ²)	% bevolking in rurale gemeenten	% oppervlakte in rurale gemeenten	Bevolkings- dichtheid (inw./km ²)
Het Gooi en Vechtstreek	242.397	197	0	0	1.229
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	387.763	240	0	0	1.615
Agglomeratie 's-Gravenhage	759.778	253	0	0	3.004
Delft en Westland	210.980	152	0	0	1.391
Groot Rijnmond	1.359.640	1.187	2	18	1.146
Totaal	4.705.581	3.147	1	9	1.495
Nederland	16.265.534	33.810	7	30	481

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel B2.3 Werkgelegenheidsgroei in de COROP-gebieden, 1996-2002

	Totale werkgelegenheid a)		Groei per jaar (%)	leading/ lagging
	1996	2002		
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>				
Flevoland	115	157	5,3	top 1/3
Zuidwest-Friesland	36	45	3,8	top 1/3
Delfzijl en omgeving	18	22	3,4	top 1/3
Noord-Drenthe	67	81	3,2	top 1/3
Overig Zeeland	97	116	3,0	top 1/3
Overig Groningen	129	152	2,8	top 1/3
Totaal dynamisch	462	573	3,7	
Noord-Friesland	114	133	2,6	middle 1/3
Noord-Overijssel	126	147	2,6	middle 1/3
Zuidoost-Friesland	73	85	2,6	middle 1/3
Zuidoost-Drenthe	62	71	2,3	middle 1/3
Totaal midden	375	436	2,5	
Zuidwest-Drenthe	45	51	2,1	bottom 1/3
Oost-Groningen	54	61	2,1	bottom 1/3
Achterhoek	149	163	1,5	bottom 1/3
Zeeuwsch-Vlaanderen	44	43	-0,4	bottom 1/3
Totaal achterblijvend	292	318	1,4	
Totaal	1.129	1.327	2,7	
<i>Verstedelijkte regio's</i>				
Zuidwest-Overijssel	50	62	3,7	top 1/3
Zuidwest-Gelderland	87	105	3,2	top 1/3
Twente	216	258	3,0	top 1/3
Midden-Noord-Brabant	170	201	2,8	top 1/3
Alkmaar en omgeving	90	106	2,8	top 1/3
Totaal dynamisch	613	732	3,0	
Arnhem/Nijmegen	268	315	2,7	middle 1/3
West-Noord-Brabant	238	279	2,7	middle 1/3
Midden-Limburg	87	101	2,5	middle 1/3
Noord-Limburg	110	126	2,3	middle 1/3
Zuidoost-Noord-Brabant	282	323	2,3	middle 1/3
Totaal midden	985	1.144	2,5	
Veluwe	237	269	2,1	bottom 1/3
Utrecht	461	523	2,1	bottom 1/3
Kop van Noord-Holland	145	164	2,1	bottom 1/3
Oost-Zuid-Holland	130	147	2,1	bottom 1/3

Tabel B2.3 Werkgelegenheidsgroei in de COROP-gebieden, 1996-2002 (vervolg)

	Totale werkgelegenheid a)		Groei per jaar (%)	leading/ lagging
	1996	2002		
Noordoost-Noord-Brabant	250	280	1,9	bottom 1/3
Zuidoost-Zuid-Holland	158	174	1,6	bottom 1/3
Zuid-Limburg	242	263	1,4	bottom 1/3
Totaal achterblijvend	1.623	1.820	1,9	
Totaal	3.221	3.696	2,3	
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>				
IJmond	65	83	4,2	top 1/3
Agglomeratie 's-Gravenhage	282	338	3,1	top 1/3
Totaal dynamisch	347	421	3,3	
Groot-Rijnmond	500	578	2,4	middle 1/3
Groot-Amsterdam	486	560	2,4	middle 1/3
Aggl. Leiden en Bollenstreek	161	185	2,3	middle 1/3
Het Gooi en Vechtstreek	92	105	2,2	middle 1/3
Totaal midden	1.239	1.428	2,4	
Agglomeratie Haarlem	91	101	1,8	bottom 1/3
Zaanstreek	64	69	1,3	bottom 1/3
Delft en Westland	96	100	0,7	bottom 1/3
Totaal achterblijvend	251	270	1,2	
Totaal	1.837	2.119	2,4	
Nederland	6.187	7.142	2,4	

a) Gemeten op de plaats van wonen.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel B2.4 Leeftijdsopbouw bevolking in de COROP-gebieden, 1996-2002

	2002 (% van totaal)			1996 (% van totaal)			Groei bevolking per leeftijdsgroep, 1996-2002 (% p.j.)		
	0-15 jaar	15-65 jaar	65 jaar of ouder	0-15 jaar	15-65 jaar	65 jaar of ouder	0-15 jaar	15-65 jaar	65 jaar of ouder
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>									
Delfzijl en omgeving	18	66	16	18	67	15	-0,9	-0,7	0,6
Overig Groningen	17	70	13	16	70	14	0,9	0,5	0,2
Zuidwest-Friesland	20	66	14	20	66	14	0,9	1,0	1,5
Noord-Drenthe	19	65	16	19	67	15	2,3	1,4	2,7
Overig Zeeland	19	65	16	19	65	16	0,4	0,5	0,8
Flevoland	24	68	9	24	67	9	3,2	4,2	3,0
Totaal dynamisch	20	67	13	19	67	13	1,6	1,5	1,3
Noord-Friesland	19	68	14	19	67	14	0,1	0,5	0,5
Zuidoost-Friesland	19	66	15	19	66	15	1,0	0,7	1,4
Zuidoost-Drenthe	18	67	15	18	68	14	2,1	1,6	3,2
Noord-Overijssel	20	67	13	21	67	13	-0,1	0,1	0,4
Totaal midden	19	67	14	19	67	14	0,5	0,6	1,1
Oost-Groningen	17	66	17	17	67	16	0,6	0,1	0,6
Zuidwest-Drenthe	19	66	16	19	66	15	-1,9	-2,0	-1,1
Achterhoek	19	66	15	18	67	15	1,1	0,3	1,2
Zeeuwsch-Vlaanderen	17	65	18	17	66	17	0,5	-0,1	0,7
Totaal achterblijvend	18	66	16	18	67	15	0,4	-0,2	0,6
Totaal	19	67	14	19	67	14	0,9	0,8	1,1
<i>Verstedelijkte regio's</i>									
Zuidwest-Overijssel	19	67	14	19	67	14	2,3	1,5	1,3
Twente	19	67	14	19	68	13	0,9	0,4	1,6
Zuidwest-Gelderland	21	67	12	20	68	12	1,7	1,0	1,3
Alkmaar en omgeving	19	68	13	19	69	12	-0,4	-0,3	1,0
Midden-Noord-Brabant	19	69	13	19	70	12	-0,3	-0,4	1,1
Totaal dynamisch	19	68	13	19	68	13	0,6	0,2	1,3
Arnhem/Nijmegen	18	69	13	17	70	13	1,2	0,4	1,2
West-Noord-Brabant	18	68	14	18	69	13	0,7	0,2	1,5
Zuidoost-Noord-Brabant	19	68	13	18	70	12	1,1	0,5	3,0
Noord-Limburg	19	68	13	19	70	12	0,5	0,1	2,5
Midden-Limburg	18	68	14	18	70	13	0,3	0,0	2,3
Totaal midden	18	68	14	18	70	13	0,9	0,3	2,0

Tabel B2.4 Leeftijdsopbouw bevolking in de COROP-gebieden, 1996-2002 (vervolg)

Veluwe	20	66	14	20	67	13	0,3	0,4	1,5
Utrecht	19	68	12	19	69	12	1,4	1,0	1,0
Kop van Noord-Holland	20	68	12	20	69	11	0,6	0,5	1,8
Oost-Zuid-Holland	21	68	12	21	69	11	0,1	0,1	1,9
Zuidoost-Zuid-Holland	20	66	14	20	67	13	-0,3	-0,6	0,5
Noordoost-Noord-Brabant	19	68	13	19	70	11	1,8	1,1	3,3
Zuid-Limburg	16	68	16	16	69	15	-0,3	-0,3	1,4
Totaal achterblijvend	19	68	13	19	69	13	0,7	0,4	1,5
Totaal	19	68	13	19	69	13	0,7	0,3	1,6
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>									
IJmond	19	65	16	18	67	15	2,7	1,2	2,4
Agglomeratie 's-Gravenhage	18	67	15	17	67	16	1,8	1,3	-0,5
Totaal dynamisch	18	67	15	17	67	16	2,0	1,3	0,1
Groot-Amsterdam	17	71	12	17	71	13	1,3	0,7	-0,2
Het Gooi en Vechtstreek	18	65	17	17	66	17	1,2	0,4	0,8
Aggl. Leiden en Bollenstreek	19	68	13	19	69	12	0,4	0,3	1,2
Groot-Rijnmond	18	68	14	18	68	14	0,7	0,6	0,3
Totaal midden	18	69	13	18	69	14	0,9	0,6	0,3
Agglomeratie Haarlem	17	66	17	16	67	18	1,3	0,1	-0,6
Zaanstreek	19	68	14	18	69	13	1,5	0,2	0,9
Delft en Westland	19	69	13	19	69	12	-1,1	-1,0	0,0
Totaal achterblijvend	18	68	14	17	68	14	0,4	-0,3	-0,1
Totaal	18	68	14	17	68	14	1,1	0,6	0,2
Nederland	19	68	14	18	68	13	0,6	0,4	1,6

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Tabel B2.5 Samenstelling en ontwikkeling landbouwbedrijven per regio, 1996-2003

	Verdeling bedrijven naar type, 2003 (als % totaal)									
	Aantal bedrijven	Aantal bedrijven	Groei 1996-2003 (% p.j.)	akker- bouw	open- gronds- tuin- bouw	glastuin- bouw	melk- vee	overige graas- dieren	hok- dieren	overig
	1996	2003								
<i>Minder verstedelijkte regio's</i>										
Delfzijl en omgeving	457	391	-2,2	36	3	1	35	16	3	7
Overig Groningen	3.244	2.238	-5,2	21	3	2	36	31	3	5
Zuidwest-Friesland	1.471	1.272	-2,1	3	1	1	66	26	3	1
Noord-Drenthe	1.659	1.611	-0,4	24	4	1	28	31	4	9
Overig Zeeland	2.809	2.273	-3,0	50	19	3	6	8	2	13
Flevoland	2.429	2.186	-1,5	57	11	4	11	3	1	13
Totaal dynamisch	12.069	9.971	-2,7	34	8	2	26	18	2	9
Noord-Friesland	3.670	3.022	-2,7	12	2	1	44	36	2	3
Zuidoost-Friesland	2.649	2.189	-2,7	2	2	0	57	33	4	2
Zuidoost-Drenthe	1.595	1.409	-1,8	43	2	7	20	13	4	11
Noord-Overijssel	5.217	3.781	-4,5	5	3	1	47	29	8	6
Totaal midden	13.131	10.401	-3,3	12	2	2	45	30	5	5
Oost-Groningen	1.270	1.137	-1,6	60	4	2	12	10	3	10
Zuidwest-Drenthe	2.241	1.329	-7,2	6	3	0	41	38	6	5
Achterhoek	6.750	4.951	-4,3	8	3	0	40	26	11	12
Zeeuwsch-Vlaanderen	1.907	1.542	-3,0	73	4	0	5	8	1	9
Totaal achterblijvend	12.168	8.959	-4,3	25	3	1	31	23	8	10
Totaal	37.368	29.331	-3,4	24	4	2	34	24	5	8
<i>Verstedelijkte regio's</i>										
Zuidwest-Overijssel	1.766	1.449	-2,8	4	2	1	44	30	10	9
Twente	5.949	4.976	-2,5	5	2	1	38	31	11	12
Zuidwest-Gelderland	3.655	2.773	-3,9	4	27	15	18	26	3	7
Alkmaar en omgeving	891	626	-4,9	7	23	13	23	28	1	5
Midden-Noord-Brabant	3.674	2.325	-6,3	16	10	4	26	21	13	10
Totaal dynamisch	15.935	12.149	-3,8	7	10	5	31	28	9	10
Arnhem/ Nijmegen	3.198	2.174	-5,4	9	11	14	19	29	8	10
West-Noord-Brabant	5.143	3.534	-5,2	21	24	9	15	15	5	11
Zuidoost-Noord-Brabant	5.022	4.238	-2,4	12	9	4	23	18	23	11
Noord-Limburg	3.866	2.806	-4,5	12	21	18	8	12	15	13
Midden-Limburg	2.247	1.806	-3,1	19	13	3	11	18	16	19
Totaal midden	19.476	14.558	-4,1	15	16	10	16	18	14	12

Tabel B2.5 Samenstelling en ontwikkeling landbouwbedrijven per regio, 1996-2003 (vervolg)

				Verdeling bedrijven naar type, 2003 (als % totaal)						
	Aantal bedrijven	Aantal bedrijven	Groei 1996-2003 (% p.j.)	akker- bouw	open- gronds- tuin- bouw	glastuin- bouw	melk- vee	overige graas- dieren	hok- dieren	overig
	1996	2003								
Veluwe	6.198	4.625	-4,1	4	3	1	26	33	23	10
Utrecht	4.191	3.419	-2,9	2	9	3	45	31	5	5
Kop van Noord- Holland	3.871	3.111	-3,1	14	37	8	17	16	1	8
Oost-Zuid-Holland	2.947	2.336	-3,3	4	35	13	25	18	2	3
Zuidoost-Zuid- Holland	1.595	1.154	-4,5	6	8	4	49	28	2	3
Noordoost-Noord- Brabant	5.886	5.039	-2,2	12	8	4	22	21	22	12
Zuid-Limburg	1.822	1.306	-4,6	31	14	1	16	22	1	14
Totaal achterblijvend	26.510	20.990	-3,3	9	15	5	27	25	12	8
Totaal	61.921	47.697	-3,7	10	14	6	25	23	12	10
<i>Sterk verstedelijkte regio's</i>										
IJmond	331	307	-1,1	2	37	20	16	23	0	2
Agglomeratie 's-Gravenhage	578	609	0,7	1	6	60	14	17	0	1
Totaal dynamisch	909	916	0,1	2	16	47	14	19	0	1
Groot-Amsterdam	2.154	1.647	-3,8	12	12	27	19	27	0	3
Het Gooi en Vecht- streek	298	264	-1,7	1	7	6	31	53	0	3
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	1.559	1.151	-4,2	1	42	34	11	10	0	1
Groot-Rijnmond	3.290	2.290	-5,0	28	10	29	10	15	1	8
Totaal midden	7.301	5.352	-4,3	16	17	28	14	19	0	5
Agglomeratie Haar- lem	92	74	-3,1	3	26	9	15	45	0	3
Zaanstreek	278	204	-4,3	3	1	1	41	50	0	3
Delft en Westland	3.126	1.927	-6,7	1	4	89	4	2	0	0
Totaal achterblijvend	3.496	2.205	-6,4	1	4	78	8	8	0	1
Totaal	11.706	8.473	-4,5	10	14	43	13	17	0	3
Nederland	110.995	85.501	-3,7	15	11	8	27	23	8	8

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-Meitelling.