

Het Landelijk Gebied in 2010 een verkenning

Raad voor het Landelijk Gebied

27 maart 2000

inhoudsopgave

1 inleiding

2 mogelijkheden en beperkingen bij toekomstverkenningen

- 2.1 continuïteit en verandering
- 2.2 gekende en ongekende veranderingen
- 2.3 de toekomst en de inzet van de overheid

3 landbouwontwikkeling binnen het kader van het landelijk gebied

- 3.1 een schets van het speelveld
- 3.2 bepalende factoren en trends
- 3.3 de 'waarschijnlijke' ontwikkeling in de belangrijkste landbouwsectoren
- 3.4 een gedifferentieerde ontwikkeling met twee uitersten
- 3.5 bedrijfsstrategieën

4 het totaal der functies en een geïntegreerde kwaliteitsbenadering

- 4.1 andere functies en functieverandering
- 4.2 een geïntegreerde kwaliteitsbenadering

5 sturen en omgaan met onzekerheden

- 5.1 de noodzakelijke ontwikkeling in de aard en schaal van het bestuur
- 5.2 flexibiliteit en voortdurende aanpassing van doelen en uitvoering
- 5.3 LNV-beleid dat uitgaat van zekerheden en van de bekende ónzekerheden

1 inleiding

In september 1999 sprak de minister van LNV tijdens een overleg met de raad zijn voornemen uit om een visie voor 2010 te ontwikkelen, een nota waarin verder gekeken zou kunnen en moeten worden dan de waan van de dag en waarmee ook 'een perspectief voor de Nederlandse landbouw' zou worden geschetst. De minister stelde zich voor te komen tot een nota voor de samenleving, zoals mag worden verwacht van een departement van algemeen bestuur. Hij verzocht de raad om - ten behoeve van de voorbereiding van deze visie - een beeld te schetsen van het landelijk gebied in 2010 en tevens om hem eerder al van enige bouwstenen en aandachtspunten te voorzien. In een brief d.d. 7 oktober 1999 bracht de raad daarom eerst enkele globale overwegingen rond met name de landbouw naar voren. Thans ligt een meer uitgewerkt advies van de raad voor.

de gekozen benadering en begrenzing

Het landelijk gebied bevindt zich in een overgangssituatie, waarbij veranderingen in en verschuivingen tussens de diverse functies van het landelijk gebied plaatsvinden. De ruimte - in tijd en geld - die de maatschappij voor de noodzakelijke veranderingen in de landbouw kan en wil bieden, staat onder druk. Tegelijkertijd worden niet-agrarische functies in het landelijk gebied versterkt. Boeren, organisaties en overheden staan continu voor keuzes en beslissingen waarmee geanticipeerd moet worden op de toekomst. Voor het nemen van verantwoorde beslissingen is daarom - in aanvulling op de nadrukkelijk meewegende actuele situatie - óók een doorkijk op de langere termijn nodig.

De raad gaat in zijn advies uit van het landelijk gebied als één samenhangend geheel. Daarbinnen is er echter extra aandacht voor de ontwikkeling van de landbouw, dit met het oog op de aansluiting op de visie-ontwikkeling bij LNV, die zich naar verluidt vooral daarop concentreert.

De landbouw - althans de primaire productie - vormt een onlosmakelijk onderdeel van het totale landelijk gebied, ook in 2010. Met onlosmakelijk wordt bedoeld op de afhankelijkheid van de landbouw van het landelijk gebied als geheel en van de keuzes en afwegingen op dat integratieniveau, maar óók omgekeerd op de afhankelijkheid van het landelijk gebied van de aanwezigheid en de kwalitatieve inbreng van de landbouw. Ontwikkelingen in de landbouw kunnen daarom niet los gezien worden van die met betrekking tot natuur, recreatie, wonen, bedrijfsvestiging etc..

Ook de rest van de landbouwkolom is van groot belang, maar dan met name voor de economie van ons land in het algemeen en minder - zo blijkt steeds meer - voor de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied. De raad komt daar in een afzonderlijk advies uitgebreid op terug.

Ook de ecologische en economische waarden van de grote wateren komen in dit advies niet aan de orde. Ook deze zijn van groot belang voor ons land en voor het LNV-beleid maar staan eveneens los van de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied dat in dit advies centraal staat.

aanbeveling voor de benadering door LNV

Als de nota van LNV voor de samenleving moet worden - en niet alleen voor de sector - dan moet de samenhang in het landelijk gebied daarin een vooraanstaande rol spelen en dan moet de burger niet alleen in zijn rol van consument maar óók in zijn andere maatschappelijke rollen worden benaderd: als bewoner, recreant, lid van een vereniging etc. Ook in die rollen heeft de burger wensen: bijvoorbeeld met betrekking tot rust, kwaliteit, recreatievoorzieningen, openheid en toegankelijkheid. Die wensen kunnen gedeeltelijk via de markt (koopgedrag en prijsvorming) en zijn rol van consument worden gerealiseerd. De noodzakelijke doorwerking kan op die wijze echter onvolledig en te laat zijn en levert in ieder geval onzekerheden op die de samenleving zich niet zal kunnen en willen veroorloven.

2 mogelijkheden en beperkingen bij toekomstverkenningen

..... "Ik voorzie namelijk, dat door de nieuwe middelen van verkeer de automobielen en fietsen, wij - niet binnen eenige jaren, maar binnen tientallen van jaren - een heele omwenteling in het verkeer zullen zien, en als gevolg daarvan de opkomst van het platteland, bepaaldelijk oprichting, meer dan tot dusver, van bedrijven ver van de stad, maar bovenal zullen wij zien dat tal van personen die hun zaken in de steden hebben, ver van de steden op het platteland gaan wonen. Daarmede zal te gelijk gepaard gaan het aankopen van grond langs de bestaande wegen en het stijgen der grondprijzen langs de bestaande wegen".

Deze historische woorden werden gesproken door ir. Lely op 19 december 1906 - bij de behandeling van de begroting voor 1907. We kunnen nu vaststellen dat hij hier een goede kijk had op de toekomst. Was hij visionair of had hij de signalen gewoon goed begrepen? En wat betekent dat voor nu, wat zijn de belangrijke signalen en onzekerheden met betrekking tot de toekomst van het landelijk gebied?

2.1 continuïteit en verandering

Bij het verkennen van de toekomst gaat het niet alleen om veranderingen maar óók om continuïteit: hoeveel en welke verandering is te verwachten? En welke continuïteit?

vertekening van het perspectief door overschatting van 'verandering'

De aandacht gaat vaak sterk uit naar het aspect van verandering. De mens heeft kennelijk de onbedwingbare neiging om meer aandacht te schenken aan verandering dan aan continuïteit. Deze vertekening heeft het gelukkige gevolg - en misschien onderbewust ook wel de bedoeling - dat iedere generatie en elk individu de indruk heeft te leven in het brandpunt van de tijden en aan de navel van de wereld. Het is dus van alle tijden dat mensen veronderstellen dat de verandering nog nimmer zo snel ging en dat er sprake is van allerlei omslagen en keerpunten. Ook nú wordt dat veel gehoord. Maar is dat wel zo? Met andere woorden: hoe anders zal het in 2010 werkelijk zijn, in vergelijking met nu. De verkenning 'Nederland 2030' (RPD) stelt: "*het Nederland van 2010 bestaat voor het grootste deel al...*" In ieder geval zullen we in 2010 de resultaten zien van nu reeds genomen beslissingen en van werk in uitvoering, zoals de spoorlijnen door de Betuwe en het Groene hart en de gevolgen van het Europese landbouwbeleid. In veel gevallen is dat - in vergelijking tot nu - meer van hetzelfde, hetgeen overigens nog wél tot grote verschuivingen kan leiden.

de beperkte 'kenbaarheid' van de toekomst

Er zijn niet alleen grenzen aan wat we kunnen - aan de maakbaarheid van de samenleving - maar ook aan wat we kennen. Om échte veranderingen te kunnen voorzien worden we in de weg gestaan door onze beperkingen, ons op het verleden en heden gebaseerde denkraam. Daarom zijn we geneigd veranderingen vooral te denken in termen van extrapolaties, het doortrekken van ontwikkelingslijnen die nú al zichtbaar zijn. Maar zo overzichtelijk hoeft de toekomst niet te zijn. Dat hoeft overigens nog niet te betekenen dat er altijd sprake is van breuken met het verleden: 'onverwachte' veranderingen kunnen ook het gevolg zijn van denkfouten die in het verleden werden gemaakt bij het nadenken over de toekomst. De kennishuishouding zit vol met gegevens over het verleden. Deze kennis weerspiegelt meer wat we in het verleden belangrijk vonden dan wat voor de toekomst van betekenis is. In situaties waar men bewust een stap verder wil gaan dan het extrapoleren, verliest men zich niet zelden in wilde fantasieën. Dan is de lijn van het extrapoleren toch te verkiezen, ook al omdat er zoals gezegd meer continuïteit is dan veelal wordt verondersteld.

Maar dat zelfs het extrapolerende verkennen van de toekomst niet eenvoudig is, zelfs niet op de vrij korte termijn, blijkt wel uit het stelselmatig niet uitkomen van voorspellingen van onder andere gerenommeerde planbureaus als het CPB. Groeicijfers en andere ontwikkelingen moeten telkens worden bijgesteld en ook op ander gebied - bijvoorbeeld rond verkeer en infrastructuur - blijken voorspellingen een beperkte voorspellende waarde te hebben. Hoe groot de risico's zijn als zonder meer van dit type voorspelling zou worden uitgegaan mag blijken uit de situatie rond Schiphol, waar de veronderstelde groei - op basis waarvan zeer grote investeringen werden geclaimd - inmiddels veel minder blijkt te zijn dan voorspeld.

Conclusie: omdat bij toekomstverkenningen de klassieke wetenschappelijke cyclus van verwondering, hypothesevorming en toetsing niet kan worden toegepast, biedt het bepalen van het onmogelijke meer houvast dan het voorspellen van het waarschijnlijke.

2.2 gekende en ongekende veranderingen

Naast de soms al moeilijk in te schatten extrapolaties van de thans zichtbare ontwikkelingen kunnen zich zoals eerder werd vastgesteld ook andere - en dan vaak niet voorziene - veranderingen voltrekken. En zo is er bij het vooruitzien naar 2010 dus sprake van diverse onzekerheden. De vraag is of de aard en omvang van die onzekerheden (en daarmee dus de te verwachten ontwikkelingen) zijn te voorzien. Mede bepalend daarvoor is het antwoord op de vraag of we een 'open' dan wel een 'gesloten' periode tegemoet gaan.

Enige zekerheid is er echter ook. Het beleid dat nu vastgesteld en in uitvoering is zou moeten resulteren in veranderingen die vrij concreet zijn te beschrijven. Daarvan volgt als eerste een schets.

als al het vastgestelde beleid zou zijn gerealiseerd

De toekomst zal - op zijn minst gedeeltelijk - worden bepaald door de uitvoering van het vastgestelde beleid voor de langere termijn. Volledige realisering daarvan zou in 2010 leiden tot het volgende beeld:

landbouw en landschap. Het platteland is in 2010 wat kleiner van omvang, maar wel vitaler geworden. Het aandeel van de landbouw - die gezonder en duurzamer is geworden - in de economie is er afgenomen. Er zijn meer economische dragers gekomen en het landelijk gebied is aantrekkelijker geworden door meervoudig grondgebruik. Nederland loopt voorop in het ontwikkelen en gebruiken van kennis van landbouw, natuur en visserij. Internationale afspraken hebben geleid tot verlaging van de prijzen van een aantal landbouwproducten en een andere financiering van het beheer van natuur en landschap.

natuur en recreatie. De kwaliteit van de natuur is nu stabiel en de maatschappelijke betekenis - gebruik en beleving - is toegenomen. Door implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft het Europees netwerk van natuurgebieden een forse impuls gekregen. In Nederland is de Ecologische Hoofdstructuur volledig begrensd en planologisch verankerd. De 510.000 ha bestaand natuurgebied is uitgebreid met 125.000 ha nieuwe natuur, tweederde van de taakstelling van 1990 tot 2018. Er zijn 15 Nationale Parken. Na 1990 is er in stedelijke gebieden 6.500 ha bos bijgekomen, in het landelijk gebied nog eens 36.000 ha. Alle geplande landschapsbeleids- en landschapsstructuurplannen zijn klaar. Landelijk is het net van fiets- en wandelroutes compleet bewegwijzerd en een knelpuntenvrij vaarroutenetwerk is gereed.

verstedelijking. De verstedelijking is gestaag voortgegaan. Van 1996-2010 zijn in de Kaderwetgebieden 300.000 nieuwe woningen gebouwd, waarvan 100.000 binnenstedelijk, in de overige stadsgewesten resp. 160.000 en 65.000. Door alle claims op de ruimte bij elkaar opgeteld is heel wat gebeurd met het grondgebruik. Volgens de diverse structuurschema's is sinds 1996 186.000 ha op de schop gegaan, een oppervlakte zo groot als 3/4 van de provincie Drenthe. Hiervan heeft 61.000 ha een stedelijke bestemming gekregen en is 125.000 ha natuur-, bos- en recreatiegebied geworden. De steden zijn leefbaarder geworden door een kwaliteitsimpuls. Door de realisatie van bufferzones met aantrekkelijke natuur- en recreatiegebieden zijn stad en land functioneel meer verweven, terwijl morfologisch het contrast tussen stad en land weer is versterkt.

infrastructuur. De mobiliteit is verder gegroeid met nog eens 50% sinds 2000. In het rijkswegennet zijn belangrijke knelpunten in de Randstad verdwenen. Naast rekeningrijden zijn er betaalstroken tussen de grote steden gekomen. Het openbaar vervoer is verbeterd. De HSL-Zuid en -Oost zijn gereed, evenals de Betuwelijn - zonder Noord- en Zuidtak - en de IJzeren Rijn via Venlo. In stadsgewesten begint regio-rail een grote rol te spelen en zijn ook snelle fietsverbindingen aangelegd. Op het platteland speelt de eigen auto de belangrijkste rol. Daarnaast zijn er diverse vormen van collectief vervoer gekomen, zoals regio-taxi's en auto's op afroep.

milieu en water. Ondanks verdere groei van productie en consumptie is het milieu in 2010 schoner geworden, behalve de emissie van CO₂. De afnemende vermisting en daling van de zure depositie resulteert nog niet in het herstel van de soortenrijkdom in de natuur. Het blijft zaak alert te zijn op sluimerende problemen als UV-straling, hormoonontregelende stoffen en genetisch gemanipuleerde organismen. Watersysteembenadering en integraal waterbeheer zijn mede een sturende factor in de ruimtelijke ordening geworden. Tegen verdroging is een forse inhaalslag gemaakt: het areaal verdroogd gebied is 40% afgenomen.

sturing en beleid. De subsidiariteit in het beleid voor het landelijk gebied is in 2010 verder ingevuld. De sturing is verhelderd. De EU - een gemeenschap 'met verschillende snelheden' - stelt randvoorwaarden en stimuleert via co-financiering. Het rijk vervult een belangrijke intermediaire rol en stuurt op hoofdlijnen. De provincies regisseren de uitvoering van gebiedsgericht beleid. Afspraken zijn neergelegd in bestuursovereenkomsten, gebiedscontracten en uitvoeringsprogramma's met concrete, toetsbare doelstellingen.

een open of een gesloten periode?

Hoe groot de kans is op grote, onvoorziene veranderingen wordt mede bepaald door de soort tijd waarin we nu en straks leven. Er wordt verondersteld dat er 'open' en 'gesloten' perioden zijn. Toevalsfactoren zullen in open perioden véél en in gesloten perioden weinig invloed hebben. Gezien de gebruikelijke overschatting van het aspect van verandering zal ook al snel worden verondersteld dat we nu in een open periode zitten. Maar al zou dat zo zijn, dan lijken we verder toch nog met lege handen te staan bij het voorspellen welke veranderingen zich zullen voltrekken. Bovendien is de kijk op de toekomst - net als de kijk op het verleden - tot op zekere hoogte een sociale constructie en daarmee tijdgebonden en cultureel bepaald. Waar bij de constructie van het verleden historische feiten

een rol spelen en die tijd zo *de facto* een 'gesloten' periode is, oogt de toekomst in vergelijking daarmee veel meer 'open'. Dat is echter in belangrijke mate het gevolg van gezichtsbedrog. Het lijkt het meest waarschijnlijk dat we - voor zover dit met de huidige kennis en diagnose is vast te stellen - een relatief gesloten periode tegemoet gaan: een periode waarin trendbreuken wel mogelijk maar niet zeer waarschijnlijk zijn. Maar alleen achteraf kan dat met zekerheid worden vastgesteld.

toeval en trendbreuken

Het toeval kwam hiervoor al even ter sprake, als een factor die vooral in open perioden een belangrijke en onvoorspelbare rol zou kunnen spelen. Door te zeggen dat iets 'toeval' is, geeft een mens toe dat een bepaalde factor of gebeurtenis niet in zijn denkraam past en daardoor geen rol heeft gespeeld bij zijn constructie van de toekomst. Willen we veranderingen toch enigszins zien aankomen, dan moeten we letten op de processen die trendbreuken kunnen veroorzaken. Dat zijn processen die tot langdurige schaalvergroting leiden, zoals op dit moment de expansie van de Europese Unie en de Informatie- en Communicatie Technologie, of processen die langdurig en/of structureel schade (kunnen) toebrengen aan het huidige wereldsysteem, zoals langdurige versterking van de wereldhandel of de verlegging van economische of demografische zwaartepunten.

De uitbreiding van Europa en de opkomst van ICT zijn inmiddels duidelijk zichtbaar en hebben ook al geleid tot veranderingen en aanzetten daartoe. Grootschalige en langdurige versterking van het wereldsysteem of verlegging van economische of demografische zwaartepunten is thans voor de komende 10 jaar niet voorzien, maar ook niet uit te sluiten.

verschillen in de snelheid van ontwikkelingen

Behalve de *richting* waarin ontwikkelingen zich zullen voltrekken en de factoren die daarbij een rol spelen, is ook de *snelheid* van ontwikkelingen een belangrijke variabele. Sommige ontwikkelingen gaan snel en andere lijken te blijven steken in de fase van hun aankondiging. Er lijkt een samenhang te zijn tussen de snelheid en de oorzaak c.q. de veroorzaker van een ontwikkeling. Ontwikkelingen die 'autonoom' en misschien ook onverwacht en ongepland zijn, en waar de burgers zelf achter zitten, kunnen heel snel gaan: mobiliteitsgroei, vraag naar dure huizen, computerisering, kassenbouw. Ontwikkelingen die daarentegen op grond van collectieve overwegingen door het overheidsbeleid in gang worden gezet, gaan vaak langzaam, in ieder geval langzamer dan gehoopt en gedacht.

2.3 de toekomst en de inzet van de overheid

Uit de eerdere constatering dat in de komende periode een relatief gesloten situatie het meest waarschijnlijk moet worden geacht, mag niet worden geconcludeerd dat 'het dus wel zal meevallen' met de veranderingen en al evenmin dat de overheid geen nadrukkelijke rol zou kunnen of behoeven te spelen. Ook in een meer gesloten periode spelen zich ontwikkelingen af, zij het vooral langs lijnen die reeds zichtbaar zijn. De cumulatieve effecten van dergelijke veranderingen kunnen omvangrijk zijn. De uitdrukking 'vele kleintjes maken één grote' spreekt in dat verband voor zich. Eén van de zichtbare ontwikkelingen is prijsontwikkeling in de landbouw. Die kan een positief effect hebben in de zin van vernieuwing in sectoren en/of het ontdekken van nieuwe markten. In bepaalde situaties zou er echter ook een verwoestend effect van uit kunnen gaan, zoals dat zich thans in delen van het Verenigd Koninkrijk lijkt af te tekenen.

Er is daarom alle reden om toch naar de toekomst te kijken en daar met het beleid op in te spelen. Maar daarbij moet rekening worden gehouden met de 'traagheid van het beleid', met ons beperkte zicht op de toekomst en met het feit dat beleid zich structureel in een dynamische situatie zal afspelen.

de traagheid van het beleid

De juridificering van de samenleving en de emancipatie van belanghebbenden, doelgroepen en de bevolking in het algemeen, leidt tot een trage beleidsontwikkeling. Van de eerste herkenning van een probleem - via algemene erkenning, maatschappelijke discussie en wetgevingstraject - tot het van kracht worden van wetgeving en/of maatregelen neemt al gauw een periode van tien jaar in beslag. Deze 'wet van de traagheid' heeft voor- en nadelen. Continuïteit en gematigde ontwikkeling wordt bevorderd en het zwalken van beleid wordt voorkomen. Traagheid past ook wel bij ontwikkelingen in het landelijk gebied die soms van lange adem zijn - zoals ontwikkelingen in en van de natuur - en bij de continuïteit die voor de waarden van het landelijk gebied soms een voorwaarde is. En traagheid past bij de beleving van het landelijk gebied en maakt deel uit van zijn aantrekkingskracht. Maar anderzijds kunnen negatieve effecten soms in een hoog tempo oprukken, terwijl de ingrepen of koerscorrecties die dat moeten tegengaan of compenseren lang duren. En zo ontstaan grote (negatieve) naijl-effecten.

Helaas echter zal de traagheid van het beleid, ook al is een beperkte versnelling juist gewenst, waarschijnlijk nog toenemen.

sturen in een veranderende situatie

Nederland is niet af en zal dat ook nooit zijn. Voor de lange termijn kan zelfs worden gesteld dat ons land voor 0% af is, oftewel dat alles ooit zal (kunnen) veranderen. De structurele dynamiek wat betreft de inrichting en het gebruik van ons land stelt het bestuur voor de bijzondere opgave van het (leren) omgaan met het veranderlijke van het kenmerkende, alsook het kenmerkende van het veranderlijke. Alleen algemene principes hebben (misschien) een blijvende geldigheid. Maar die principes zullen we dan op steeds ándere manieren, dus ook met andere concrete 'doelstellingen' trachten te realiseren, naarmate wijzelf, ons land en de omstandigheden veranderen.

Tussen nu en 2010 zal echter niet alles op de schop gaan. Op deze relatief korte termijn liggen veel zaken min of meer 'vast', hoewel er wat dat betreft grote verschillen zijn per (soort) gebied. Zo zijn er zijn zones waarin een grote dynamiek is en dus veel zal veranderen, zoals in de stadsvernieuwingsgebieden, VINEX-locaties, reconstructiegebieden varkenshouderij, natuurontwikkelingsgebieden en tracé's van nieuwe infrastructuur. Andere zones daarentegen - de meeste - zijn tijdelijk 'af'.

als waarschijnlijkheid en wenselijkheid samenvallen

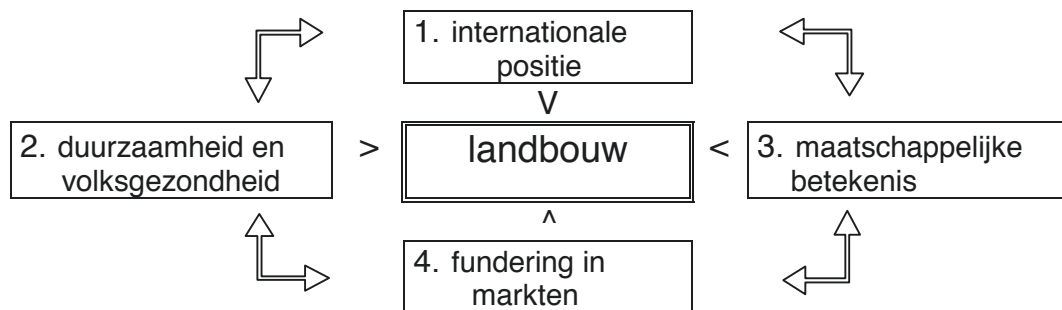
Voor de juiste richting en proportionering van het beleid is het - met het oog op de blijvende dynamiek in het landelijk gebied - belangrijk om zicht te hebben en te houden op de zekerheden en de onzekerheden. Op die basis zijn uitspraken mogelijk over de richting waarin de ontwikkeling 'waarschijnlijk' zal gaan, met name door vast te stellen welke ontwikkelingen zich vrijwel zeker niét (meer) zullen voordoen. Met deze benadering kunnen en zullen doorgaans nog meerdere mogelijke 'toekomst' overblijven. De wenselijkheid van ontwikkelingen wordt op een geheel andere wijze bepaald dan de waarschijnlijkheid. Wenselijke ontwikkelingen kunnen binnen de marges van het waarschijnlijke vallen maar ook daarbuiten. Waar het waarschijnlijke samenvalt met het wenselijke ligt aandacht van de overheid voor de hand. Voorkomen moet worden dat beleidsenergie wordt gestoken in afgesloten ontwikkelingsrichtingen. Het beleid moet gericht zijn op de nog mogelijke toekomsten en daarbinnen vooral op de maatschappelijk meest gewenste. Dit is dan ook het uitgangspunt voor de benadering van de landbouw en de andere functies van het landelijk gebied in de hierna volgende hoofdstukken.

3 landbouwontwikkeling binnen het kader van het landelijk gebied

De landbouw is altijd in ontwikkeling en dat zal ook in de periode tot 2010 zo zijn. De omvang en de richting van de veranderingen worden bepaald door de - steeds weer wijzigende - maatschappelijke omstandigheden: de randvoorwaarden die samen het 'speelveld' voor de landbouw bepalen. In dit hoofdstuk wordt een schets van het speelveld vervolgens vertaald in bepalende factoren en trends, en in de 'waarschijnlijke' ontwikkelingsrichting van de landbouwsectoren. Tot slot volgt een schets van de bedrijfstypen en - strategieën die in dat kader van belang zijn of worden.

3.1 een schets van het speelveld

Een duidelijke analyse en beschrijving van het 'speelveld' is een eerste vereiste om iets over de ontwikkeling van het spel te kunnen zeggen. Wat zijn de randvoorwaarden waarbinnen de ontwikkelingen in de landbouw zich hoe dan ook moeten afspelen? Het laat zich aanzien dat het om vier randvoorwaarden gaat:



1. rekening houden met de veranderende *internationale positie* is essentieel. Dit houdt ook in dat het competitieve vermogen gestoeld wordt op die factoren waarin Nederland sterk is. In algemene zin zijn dat de agro-industrie, clusters, logistiek en een breed assortiment. Voor de primaire sector gaat het om kennis, vakmanschap, innovatievermogen, flexibiliteit en resistentie. De Nederlandse landbouw moet zich blijven verbijzonderen ten opzichte van andere landbouwstelsels die bijvoorbeeld kunnen voortbouwen op goedkope grond, goedkope arbeid etc.;
2. *duurzaamheid* spreekt voor zich, alhoewel: behalve duurzaamheid uit natuur- en milieu-oogpunt moet óók gedacht worden aan duurzaamheid in bedrijfsmatige én maatschappelijke zin. De relatie met *volksgezondheid* wordt nog belangrijker dan nu al het geval is. De Nederlandse landbouw zal zich in dat opzicht (moeten) profileren;
3. met *maatschappelijke betekenis* wordt onder meer verwezen naar de - actuele en potentiële - dragende rol van de landbouw bij het instandhouden van onze cultuurlandschappen en de daarin besloten waarden. De landbouw draagt ook bij aan de openheid, verscheidenheid, beleving en toegankelijkheid van het landelijk gebied;
4. *fundering in markten* is essentieel. Daarbij moeten mechanismen worden ontwikkeld waarmee de toegang tot nieuwe, veelbelovende markten kan worden gerealiseerd en verzekerd.

Deze vier 'piketpaaltjes' zijn elk voor zich alom bekend en over het algemeen onomstreden. Wat tot nu toe evenwel te weinig gebeurt, is deze als totaliteit te bezien en ze systematisch op elkaar te betrekken. Alle randvoorwaarden zijn tegelijk van belang en kunnen elkaar bovendien beïnvloeden. Twee voorbeelden: (1) de *markten* die interessant voor de Nederlandse landbouw zijn die waarvoor op een *duurzame* wijze is te produceren en waarin in termen van *volksgezondheid* (schone, betrouwbare producten) een competitief voordeel is te verwerven; (2) als het dichtstbevolkte land ter wereld er in slaagt om de *maatschappelijke betekenis* van de landbouw te optimaliseren én te economiseren, levert dat kennis op die *internationaal* weer is te *vermarkten*.

het aspect maatschappelijke betekenis: de samenhang met het landelijk gebied

Van de vier randvoorwaarden die het speelveld bepalen heeft het aspect 'maatschappelijke betekenis' voor de landbouw een heel bijzondere betekenis. In de eerste plaats vormen de omstandigheden waarin landbouwproducten worden geproduceerd steeds meer een deel van het product zelf; de kwaliteit van het product wordt erdoor bepaald en door het 'open' karakter van het landbouwbedrijf gebeurt dat op een zichtbare, dus maatschappelijk goed controleerbare wijze. De productiewijze vormt

een deel van het product. Deze essentiële samenhang van de landbouw met het landelijk gebied, wordt nog te weinig onderkend, ook in het beleid. Daarnaast is er de bijdrage van de landbouw aan de kwaliteit van het landelijk gebied, die steeds belangrijker wordt als *license to produce* nu de zekerheid van onze voedselvoorziening steeds minder afhankelijk wordt van de landbouw in Nederland en er ook vele alternatieve bestemmingen zijn voor het gebruik van de grond. Dit alles benadrukt dat de ontwikkeling en de toekomst van vooral de grondgebonden landbouw in Nederland niet los gezien kan worden van de ontwikkeling en de toekomst van ons landelijk gebied als geheel.

Door zijn geschiedenis, aard en ruimtebeslag is de landbouw *geen willekeurige economische activiteit*. De landbouw is op uiteenlopende manieren verbonden met de gehele samenleving. In de eerste plaats is er natuurlijk het feit dat de productiewijze deel uitmaakt van het product zelf en dat daarmee de zorg voor de kwaliteit het landelijk gebied deel uitmaakt van het product. Daarnaast is de landbouw als één van de functies van het landelijk gebied een onlosmakelijk deel van die totaliteit en zo ook afhankelijk van de keuzen en afwegingen op dat integratieniveau. Anderzijds is de aanwezigheid en kwaliteit van de landbouw in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit van het hele buitengebied. Een gegeven is dat de landbouw veel ruimte opeist, terwijl voor andere functies ook steeds meer ruimte wordt verlangd. De landbouw-ontwikkelingen kunnen daarom ook niet los gezien worden van ontwikkelingen met betrekking tot natuur, recreatie, wonen, bedrijfsvestiging etc. Met name de ruimtelijke en kwaliteitseisen die vanuit die sectoren en gebruiksfuncties van het landelijk gebied aan de landbouw worden gesteld én de mogelijkheden die zij omgekeerd voor de landbouw hebben zijn mede bepalend voor de ontwikkeling van de landbouw. De *'licence to produce'* voor de landbouw - die niet langer kan worden gevonden in zekerstelling van de voedselvoorziening - wordt steeds afhankelijker van de maatschappelijke betekenis die eraan kan worden toegekend. Omdat landbouw geen willekeurige economische activiteit is, kan ook sturing via de markt alléén niet volstaan. Die is wél heel belangrijk - ook als een prikkel voor de kwaliteit van de producten en de bedrijfsvoering - maar de markt zal op bepaalde punten te laat, te onvolledig en te selectief sturen. De markt stuurt teveel op individuele afwegingen om de met de landbouw samenhangende collectieve doelen aangaande het landelijk gebied tijdig en in voldoende mate te kunnen dienen.

Eerder werd al vastgesteld dat de maakbaarheid van de samenleving beperkt is en dat herstel- en kwaliteitsprogramma's van de overheid voor collectieve doelen moeizaam verlopen, in vergelijking tot veranderingen in het landelijk gebied worden zij aangestuurd door individuele keuzen. Juist daarom is het belangrijk om de noodzaak voor dergelijke overheidsprogramma's zoveel mogelijk te voorkómen en om dus tijdig in te zetten op het tegengaan van de afbraak van collectieve waarden. Daarvoor is - in aanvulling op de werking van de markt - ook een beleidsmatige sturing of borging nodig.

3.2 bepalende factoren en trends

bepalende factoren voor de landbouwontwikkeling tot 2010

- *de wereldmarkt en de uitbreiding van de EU*. Door het wegvallen van EU-subsidies en -invoerbescherming dicteert de wereldmarkt in toenemende mate de prijs die de producenten krijgen voor producten welke direct van de wereldmarkt afhankelijk zijn. Lagere prijzen voor die producten zijn het gevolg. De uitbreiding van de EU zal leiden tot sterkere prijsconcurrentie, ook voor producten die nú al geen EU steun meer ontvangen. De EU-uitbreiding neemt ook het risico met zich van nieuwe overschotten die een extra druk geven op de productie in Nederland, bijvoorbeeld van melk. Er zal enige spanning bestaan tussen dit gegeven en de hierna volgende punten.
- *de eisen van de consument*. Er ontwikkelt zich een sterk - zij het soms selectief - kwaliteitsbesef. Dit werkt door in de publieke opinie en het maatschappelijk draagvlak voor de landbouw in Nederland. Voor de burger als consument moet voedsel niet alleen voldoen aan objectieve kwaliteitscriteria maar ook als hoogwaardig belééfd worden. Productiemethoden, hulpmiddelen, bedrijfsvoering en omgevingszorg spelen in die belevingswaarde een belangrijke rol, evenals incidenten. De producent zal meer op zorg en vertrouwen worden afgerekend. Een complicatie hierbij is het (wellicht tijdelijke) verschil tussen de Nederlandse, Europese en mondiale consumenten en de daaruit voortvloeiende verschillen in consumenteneisen en regelgeving.
- *de milieu-eisen*. De milieubelasting van de huidige productiemethoden - met de mestproductie in de veehouderij voorop en het bestrijdingsmiddelengebruik als goede tweede - is nog steeds te hoog. De opnamecapaciteit van het milieu is ver overschreden. De nationale en met name ook Europese doelstellingen zullen in de komende jaren - goed- of kwaadschiks - gehaald moeten worden. Vermindering van dierlijke productie, op welke wijze dan ook, is geen doel op zich maar het meest zichtbare en en daardoor een vertrouwenwekkend middel om weer (meer) in evenwicht te komen met de omgeving waarin die productie plaatsvindt. Evenals bij het vorige punt kunnen ook hierbij 'verschillen in snelheid' tussen landen en handelsblokken een complicerende rol spelen.

- *de grondprijs en eigendomssituatie.* De vraag naar ruimte in het landelijk gebied neemt constant toe, en daarmee de prijzen die betaald worden voor grond. Bedrijfsuitbreiding wordt moeilijker en de rendementseisen gaan omhoog. Grondbezit door eigenaren die niet of niet primair van de landbouwopbrengst afhankelijk zijn, gaat een rol spelen. Ook de overheid wordt - bijvoorbeeld bij reconstructiegebieden en natuurbeleid - direct met de grondproblematiek geconfronteerd.
- *versterking van concurrerende functies in het landelijk gebied.* Door ontwikkelingen in de economie en op de woningmarkt, maar ook door een groeiende nadruk op natuur(ontwikkeling) en recreatie, is landbouwkundig gebruik en bestemming van de grond steeds minder vanzelfsprekend. Dat legt een grote druk op de sector om zich maatschappelijk te bewijzen - hetzij via de traditionele economische lijn dan wel op basis van andere toegevoegde waarden - op straffe van functie-wijzigingen ten koste van de landbouw.

een punt apart: de opvolgingsproblematiek

Op bedrijfsniveau speelt als bepalende factor ook de opvolgingsproblematiek nog een belangrijke rol. De huidige jaarlijkse terugloop van 3% zal zeker aanhouden, en vooral in de sectoren die thans het meest onder druk staan is een grotere uitval mogelijk. Een dramatische versnelling - bijvoorbeeld als gevolg van de krappe arbeidsmarkt of het verzilveren van de hoge grondprijzen - kan weliswaar niet worden uitgesloten, maar dat ligt niet voor de hand. De markt kan vermoedelijk ook geen onbeperkt aanbod van grond met een agrarische bestemming aan terwijl de mogelijkheden voor boeren om op geschikte voorwaarden aanvullende inkomsten van buiten het bedrijf te verkrijgen toenemen. Niettemin zal er sprake zijn van significante effecten, zeker over een periode van 10 jaar. Door de geleidelijke terugloop zal in een aantal bedrijfstakken een 'herstructurering via de markt' plaatsvinden, waarbij dan overigens wel geleiding door de overheid geboden is.

de bestaande en te verwachten trends tot 2010

Bij de navolgende trends in de periode tot 2010, waarop partijen zich waar nodig en mogelijk zouden moeten instellen, past de kanttekening dat zij met name de primaire productie betreffen en dat de opsomming niet pretendeert compleet te zijn. Meerdere van deze trends zijn terug te voeren op veranderingen in waardenoriëntatie bij de burger, als consument en in andere maatschappelijke rollen.

- **de landbouw wordt meer trend- en consumentafhankelijk.**

De invloed van consumenten-opvattingen op producten en productie groeit. Via publieke opinie en politiek werken zij door naar eisen aan de sector. Via intermediairen als grootwinkelbedrijven, ketenorganisaties en banken werken zij echter ook direct door in kwaliteitseisen en bedrijfsvoering. Zo krijgen de wensen en opvattingen van consumenten (al dan niet juist en/of redelijk) meer en sneller gewicht en worden nieuwe onzekerheden, wispelturigheid en factoren als beeldvorming en trends in het marktproces geïntroduceerd.

> *De kwaliteit en de 'uitstraling' van bedrijven en producten wordt steeds meer een markt- en concurrentiefactor. Dit biedt kansen en bedreigingen. Het aanvoelen van de markt en een meer flexibele bedrijfsvoering om daarop te kunnen inspelen, worden steeds belangrijker. Daarnaast zullen door afnemers kwaliteitseisen worden opgelegd en gecontroleerd, via het systeem van de integrale ketenbenadering of afzetcontracten.*

> *Directe afname door (groot)winkelbedrijf of verwerkende industrie zal groeien en dat zal de productiewijze en kwaliteitseisen - mede vanuit de 'consumer concerns' - sterk beïnvloeden.*

- **in de dierhouderij worden kringlopen gesloten.**

Het inzicht zal doorbreken dat het herstellen van de kringloop in de dierhouderij een voorwaarde is voor een blijvende positie in Nederland. Het onbeperkt en moeilijk controleerbaar aanvoeren en mengen van voeders enerzijds en het onbeperkt en moeilijk controleerbaar afvoeren van mest anderzijds wordt niet meer geaccepteerd. Een 'nieuwe grondgebondenheid' kan echter op verschillende schaalniveaus worden gerealiseerd.

> *Dit zal voor sommige ondernemers aanleiding zijn om hun bedrijf te beëindigen of in het buitenland voort te zetten. Die pijnlijke ontwikkeling moet worden geaccepteerd. De 'ruimte' die dit oplevert moet voor een deel kunnen worden benut voor vernieuwing door de 'blijvers'.*

> *Bij blijvers is dit een nieuwe impuls voor het gemengde bedrijf. Veehouderij en akkerbouw zullen op bedrijfs- of consortium-niveau aan elkaar worden verbonden: voor aanvoer van hoogwaardige en gecontroleerde diervoeders én voor afvoer van mest. Lossere verbanden en technologische oplossingen vergen een strakke certificatie van aan- en afvoer.*

- **er ontstaat een belangrijke markt voor bijzondere producten.**

De markt voor producten die in kleinere hoeveelheden en tegen een hogere prijs kunnen worden afgezet, groeit: 'nieuwe' producten, bijzondere rassen, biologische teelten of streekgebonden producten. Deze groeiende, divers samengestelde 'luxe'-markt kan grotendeels vanuit de eigen landbouw worden bediend. Dat hogere prijzen op zich geen probleem hoeven zijn, blijkt - hoewel de

afname van biologische producten maar langzaam groeit - uit de verkoop van andere bijzondere producten. Ook de markt voor hoogwaardige sierteeltproducten groeit. De relatief grote marges voor niche-producten zullen niet zonder meer blijvend zijn. Naarmate het aantal aanbieders groeit zullen de marges dalen en moet men wellicht (weer) naar vernieuwing of alternatieven omzien.

- > Voor grondgebonden 'blijvers' vormt de marktontwikkeling - gegeven de schaal- en andere beperkingen in ons land - aanleiding zich te ontwikkelen in de richting van kwaliteit en vernieuwing.
 - > Voor de glastuinbouw en de sierteelt - waar altijd al 'luxere' producten werden geteeld - is deze markt-ontwikkeling de aanleiding om die lijn met meer nadruk door te trekken, naast de lijn van het ontwikkelen en leveren van uitgangsmateriaal voor derden.
 - > Voor de 'blijvers' in de intensieve veehouderij is kwaliteitsproductie een optie om de productiebeperkingen - voor een deel - te compenseren. Een bijkomend probleem is wel dat in Nederland nu nog een deel van de keten de verwerking van hoogwaardige producten ontbreekt.
- **de landbouw speelt actief in op nieuwe markten.**

Niet alleen de omstandigheden van de agrarische bedrijven veranderen: ook de oriëntatie van de agrarische ondernemers zelf. Met de acceptatie van een definitieve overgang van een aanbod-naar een vraaggestuurde productie, zullen nieuwe markten eerder als zodanig worden herkend en verkend. In aanvulling op de bestaande initiatieven rond de zogenoemde bedrijfsverbreding, zullen de markt voor het omgevingsbeheer, de watermarkt en de zorgmarkt verder en professioneler worden betreden. De recente oprichting van een landelijk 'steunpunt landbouw en zorg' zal aan de laatste mede bijdragen, zoals meer in het algemeen ook de toenemende aandacht voor de gezondheid, en de potentiële bijdrage daaraan van onder meer (relatieve) rust en buitenlucht.

- **er ontstaan nieuwe economische/financiële mechanismen voor vermarkting.**

Zowel voor de vermarkting van landbouwproducten - van welke kwaliteit of in welke staat van bewerking dan ook - als voor andere, maatschappelijke producten (diensten) van de landbouw zullen nieuwe mechanismen ontstaan. Enerzijds maakt de techniek en met name ICT het voor producenten van landbouwproducten mogelijk een geheel nieuwe relatie op te bouwen met hun afnemers, ook direct met de consument. Anderzijds ontstaan er ook nieuwe arrangementen, met name voor producten die van een andere aard zijn, waarbij subsidies en de wijze van toekenning en uitkering van financiële middelen worden vervangen door meer zakelijke systemen.

- **een deel van de landbouwgrond valt buiten het agrarisch-economische regime.**

Een deel van de agrarische grond zal na bedrijfsbeëindiging in de familie blijven. Door deeltijd- en liefhebberij-boeren, landgoedvorming, paardenhouderij of natuurlijk beheer, onttrekt steeds meer grond zich aan het klassieke patroon van de beslissingen op zuiver landbouw-economische basis. Deze gronden komen zo onder een bedrijfs/beheersregime dat hooguit beperkt wordt beïnvloed of gestuurd door specifiek op (internationale) landbouwproductie gericht beleid. Zo komen er structureel agrarische gronden waar andere beheersmotieven (ook) een rol spelen: bij boeren én bij een toenemend aantal andere eigenaren. Ook de opkomst van het multifunctionele bedrijf draagt bij aan deze verschuiving. Die bedrijven functioneren ook volgens economische wetten, maar een deel van de grond kan een andere primaire doelstelling hebben dan landbouwproductie.

> Voor een deel is sprake van tijdelijke effecten, vooral in afbouwsituaties zonder opvolging. Een aanmerkelijk deel van de deeltijdboeren en andere bezitters die niet (volledig) afhankelijk zijn van de opbrengsten, zal de grond uit andere dan primair economische motieven beheren en in eigendom blijven houden. Veel multifunctionele bedrijven zullen eveneens blijvend zijn. De ontwikkeling zal per regio verschillen maar plaatselijk 30% tot 50% van de agrarische grond kunnen omvatten. Deze gronden krijgen de facto steeds meer de betekenis van 'strategische voorraad'.

3.3 de 'waarschijnlijke' ontwikkeling in de belangrijkste landbouwsectoren

De bepalende factoren en trends lijken sommige ontwikkelingen voor de toekomst uit te sluiten en andere mogelijk te maken. Zo geven zij samen een beeld van de 'waarschijnlijke' ontwikkeling. Dat beeld is uiteraard niet enkelvoudig maar draagt nog 'meerdere toekomst' in zich. Één en ander wordt in het onderstaande schema geschetst. De geschetste ontwikkeling zal zich los van het beleid voordoen. Beleid is echter wél van belang voor het (mede) bepalen wáár welke ontwikkeling plaatsvindt en voor het versnellen van de meest gewenste ontwikkelingen. Ook zal het beleid niet gemist kunnen worden voor het op elkaar afstemmen van de diverse ontwikkelingen en voor het borgen van regelingen of mechanismen waardoor de blijvers in de grondgebonden sectoren die daarvoor kiezen, een actief en hoogwaardig omgevingsbeheer structureel vorm kunnen geven.

sector	ontwikkelingsdruk	meest waarschijnlijke ontwikkeling 1. kwantitatief / 2. kwalitatief / 3. Ruimtelijk	kanttekeningen
varkenshouderij	door combinatie factoren mbt markt, milieu en welzijn komt een eind aan huidige opzet. De keuze is tussen bedrijfsbeëindiging of bedrijfsverandering	<ol style="list-style-type: none"> 1. aanzienlijk deel stopt 2. blijvers kennen 'nw grondgebondenheid' <ul style="list-style-type: none"> - door aan-/ afvoer van voer en mest - en/of door actieve landschapszorg 3. vestiging op deze nieuwe basis vrij, binnen de algemene randvoorwaarden van het R.O.-beleid 	*) Bij technologische oplossingen voor mestafzet is strenge certificering nodig en wordt geen alternatief geboden voor de import/aanvoer van veevoer. Dat geeft druk op de maatschappelijke aanvaardbaarheid van deze oplossingsrichting. Overigens: ook bij gesloten kringlopen is technologische bewerking van mest van belang.
Pluimveehouderij	in grote lijnen als bij de varkenshouderij maar met meer ruimte voor aanpassingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. stabiliseert 2. stevige aanpassing w.b. milieu- en welzijns-aspecten en mestafvoer *) 3. vestiging nadrukkelijk(er) gereguleerd door (restrictief) RO-beleid 	*) Technologische oplossingen voor mestafzet e.d. lijken meer kans te maken, met name tegen de achtergrond van een toenevend maatschappelijk draagvlak door modernisering, ook w.b. de ethische, kwaliteits- en milieuaspecten
melkveehouderij	door een strikter milieubeleid, ruimtedruk en schaalbeperkingen, neemt de druk op de sector toe, vooral ook in het licht van de opkomst van Oost-Europa als productiegebied. Dat zal dwingen tot keuzes over de voortzetting.	<ol style="list-style-type: none"> 1. deel stopt als afzonderlijk en specifiek melkveebedrijf; grond naar: <ul style="list-style-type: none"> - stille reserve - vervreemding voor niet-landbouwdoel - blijvers varkenshouderij (voer/mest) 2. deel van blijvers *) moet overschakelen op actieve landschapszorg of andere (neven-)activiteiten, als aanvulling op bedrijfsstrategie van: <ul style="list-style-type: none"> - schaalvergroting **) - vernieuwing en specialisatie, inclusief biologische landbouw - of een combinatie van beide 3. vestiging 'vrij' 	*) Het aantal zal per regio verschillen. Bovendien is ook in het algemeen de máte waarin dit 'nodig' is nog onzeker en afhankelijk van de ontwikkeling van de lokale en internationale markten. De vorm waarin de landschapszorg wordt vergoed zal zich ontwikkelen, waarbij een deel ook via prijsvorming tot stand zou kunnen komen. **) De 'koeien-op-stal'-vorm biedt vanuit de sector gezien wellicht een 'redelijk alternatief'. Vanuit de maatschappij zal dit echter niet geaccepteerd worden. De tijd is voorbij dat vanuit de sector kan worden geredeneerd dat 'ze er maar aan moeten wennen...'
glas- en tuinbouw	door klimaat- en arbeidsmarktvoordelen verschuift teelt van meer algemene producten naar zuiden. Voor handhaving eigen positie moet thuisvoordeel worden uitgebuit: kennis, kapitaal, handel en sterke thuishmarkt.	<ol style="list-style-type: none"> 1. stabilisatie of lichte groei 2. doorgaande modernisering en productvernieuwing 3. vestiging bepaald door restrictief ruimtelijk beleid, met naast regionale wellicht ook lokale concentraties *) 	*) In de ruimtelijke ontwikkeling speelt naast een sturend R.O.-beleid ook de ruimte- en prijsdruk in met name het westen een rol. Als gecombineerd resultaat is een algemene oostwaartse beweging zeer waarschijnlijk.
sier- en buitenlandbouw	door welvaart in binnen- en buitenland groeit vraag naar siergewassen. Wél moet rekening worden gehouden met buitenlandse concurrentie	<ol style="list-style-type: none"> 1. groeit 2. doorgaande modernisering en productvernieuwing; 3. vestiging buiten landschappelijke aandachtsgedebieden 'vrij' 	
akkerbouw	door schaal- en andere beperkingen (ruimtedruk, grondprijzen, landschap) zal de teelt van bulkproducten voor de wereldmarkt teruglopen. Behoeft aan een groter sortiment, veilig en controleerbaar voedsel voor de lokale markt, siergewassen en hoogwaardige industriële grondstoffen groeit	<ol style="list-style-type: none"> 1. groot deel stopt als afzonderlijk en specifiek akkerbouwbedrijf; grond naar: <ul style="list-style-type: none"> - blijvers varkenshouderij (voer/mest) - sierteelt - vervreemding voor niet-landbouwdoel - stille reserve 2. deel blijvers *) moet overschakelen op actieve landschapszorg of andere (neven-)activiteiten, als aanvulling op bedrijfsstrategie van: <ul style="list-style-type: none"> - nieuwe producten w.o. industriële, uitgangsmateriaal, contractteelt - omslag naar vollegr.tuinbouw/ sierteelt 3. vestiging vrij, binnen de algemene randvoorwaarden van het R.O.-beleid 	*) Het aantal zal per regio verschillen. Bovendien is ook in het algemeen de máte waarin dit 'nodig' is nog onzeker en afhankelijk van de ontwikkeling van de lokale en internationale markten. De vorm waarin de landschapszorg wordt vergoed zal zich ontwikkelen, waarbij een deel ook via prijsvorming tot stand zou kunnen komen (producten die landschappelijke aspecten als kwaliteitskenmerk voeren).

3.4 een gedifferentieerde ontwikkeling met twee uitersten

voorwaarden voor álle bedrijven: verticale en horizontale afstemming

Voor álle sectoren en bedrijven geldt als algemene voorwaarde dat - hoe zij zich ook (willen) ontwikkelen - de ontwikkeling in elk geval moet plaatsvinden in de richting van een duurzame landbouw. In 2010 zullen de nog bestaande landbouwbedrijven maatschappelijk geaccepteerd en gewaardeerd zijn, doordat zij - verticaal én horizontaal - op hun omgeving zijn afgestemd. De bedrijven die dat niet (tijdig) waren, verloren hun bestaansrecht. Met verticale en horizontale afstemming wordt hier bedoeld op:

- *verticale afstemming: de productie en afzet van producten;*
- *horizontale afstemming: de inpassing in de fysieke en sociale omgeving.*

een brede variatie tussen twee uitersten

De dubbele afstemming van bedrijven op hun omgeving, dus in verticale en in horizontale zin, levert een grote variatie aan bedrijven op die zich beweegt tussen twee 'polen':

1. Aan het ene eind van de schaal staan de bedrijven die zich maximaal oriënteren op de verticale lijn - met een efficiënte productie van nieuwe, hoogwaardige of anderszins concurrerende producten - en die de horizontale afstemming beperken tot wat minimaal nodig is om zich als bedrijf blijvend te vestigen in het betreffende gebied en op de betreffende plek.
2. Aan het andere eind van de schaal staan de bedrijven die zich sterk oriënteren op de horizontale lijn en die een belangrijke en hoogwaardige bijdrage leveren aan omgevingsbeheer en/of aan andere maatschappelijke producten (gericht op de individuele of de collectieve 'vraag'), naast het in beperktere mate voortbrengen van landbouwproducten.

De schaaluiterssten laten zien dat er een gedifferentieerd beleid en een goed coördinatiemechanisme nodig is. Daarbij is essentieel dat niet alleen het belang wordt erkend van de bedrijven die een belangrijke bijdrage (kunnen) leveren aan de economische doelstellingen, maar óók dat van de bedrijven die een belangrijke bijdrage (kunnen) leveren aan andere maatschappelijke doelstellingen.

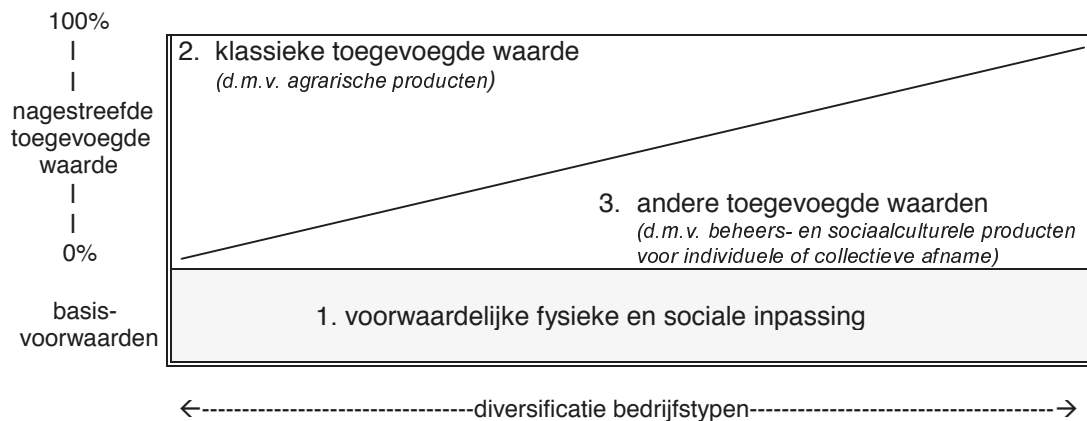
Een belangrijke prikkel voor afstemming op de 'omgeving' is ook de ontwikkeling in het kader van Agenda 2000, die 'good agricultural practice' voor álle bedrijven als basisvoorwaarde stelt. Deze norm moet nog worden vastgesteld en vertaald naar sectoren en regio's. Het betreft dan de minimumeisen aan de bedrijfsvoering wat betreft onder meer dierenwelzijn, kwaliteit, milieu en omgevingsbeheer: inspanningen waarvoor de ondernemer in beginsel niet wordt betaald of gecompenseerd.

keuze voor de grondgebonden bedrijven

Alle bedrijven zullen hebben te voldoen aan de minimale voorwaarden voor afstemming. Dat laat op bedrijfsniveau ruimte voor nadere keuzen in de bedrijfsstrategie en de nadruk die daarbij aan de verticale of horizontale afstemming wordt gegeven. De grondgebonden landbouw zal in Nederland - gezien de Europese en mondiale verhoudingen en marktontwikkeling - onder druk komen te staan, óók als wordt ingezet op verbreding, kwaliteitsproducten, biologische landbouw of op andere manieren om de toegevoegde waarde te verhogen. Dat betekent nog niet dat zij aan die druk ten onder zullen gaan, maar het vormt voor deze bedrijven wél een overweging om nadrukkelijker - dat wil zeggen bóven de basisverplichtingen - in te zetten op de horizontale lijn. Met het nastreven van maatschappelijke doelen zouden inkomsten gegenereerd kunnen worden die - mede afhankelijk van de geografische omstandigheden - voor veel van deze bedrijven op den duur een voorwaarde *sine qua non* kunnen zijn. Deze inkomsten - die via vergoedingen, productprijs of andere 'markt'-mechanismen worden verkregen - zullen vooral samenhangen met de inrichting, het beheer, de kwaliteit en het medegebruik van het landelijk gebied. De keuze voor de grondgebonden landbouw is met andere woorden of men zich geheel richt op het op de 'klassieke' wijze leveren van een bijdrage aan de economie van ons land of dat men zich richt op méérdere markten, ook het leveren van producten die zich richten op de inrichting van ons land en de sociaal-culturele aspecten van onze maatschappij en de markten die daarmee samenhangen.

Het onderscheid tussen deze bedrijfsstrategieën in de grondgebonden landbouw is - ook in 2010 - niet absoluut. Wel zijn de accenten duidelijk herkenbaar en dat verheldert de positie van de landbouw in de maatschappij en maakt meer gerichte beleidsinspanningen mogelijk. Tussen de twee schaaluiterssten die allebei duurzaam zijn, ontwikkelen zich vele - qua markt en specialisatie uiteenlopende - bedrijfstypen. Daarmee komt een diversificatie op gang die zich in latere jaren nog verder zal uitbreiden. In de figuur hieronder worden de uitersten in de bedrijfsoriëntatie bij de grondgebonden landbouw en de glijdende schaal daartussen geïllustreerd.

Illustratie van de uitersten in bedrijfsoriëntatie bij grondgebonden bedrijven, en de glijdende schaal daartussen:



3.5 bedrijfsstrategieën

Er is, zo blijkt uit het voorgaande, aanleiding om te veronderstellen dat een deel van de grondgebonden landbouwbedrijven zich - op grond van de internationale marktontwikkeling én het ontstaan van nieuwe, meer lokale markten voor bijzondere producten en diensten - mede zal gaan oriënteren op activiteiten en producten die niet behoren tot het klassieke landbouwbedrijf. Een sterke oriëntatie op de horizontale afstemming dus, in de termen van de vorige paragraaf uitgedrukt. De activiteiten die behoren bij deze vorm van bedrijfsverbreding zullen gebonden zijn aan het landbouwbedrijf, zowel geografisch als anderszins.

Maar ondernemers kunnen ook aanvullende inkomsten zoeken buiten het eigen landbouwbedrijf, al of niet in loondienst. Het bedrijf wordt dan op part-time basis voortgezet, hetgeen een vorm is die behalve voor deze deeltijd-boeren ook openstaat voor gepensioneerden of anderen die daarvoor tijd en interesse hebben. Deze bedrijfsvorm completeert het overzicht van de mogelijke bedrijfsstrategieën zoals dat eerder ook in het advies 'LNV tussen Europa en de regio' werd gegeven:

- *oriënteren op internationale markten* (specialisatie, diversificatie, samenwerking, ketenintegratie en risicospreiding; exploitatie van kennis- en kapitaalintensieve productiemethoden)
- *oriënteren op de keten* (aandacht voor de toegevoegde waarde aan de primaire productie: door be- en verwerking, door verkorten van ketens en verkoop op het eigen bedrijf)
- *verbreden* (combinatie landbouwproductie en nevenactiviteiten op basis van landbouwbedrijf/omgeving)
- *bijverdienen* (beheer als (familie)bezit met extensivering en/of uitbesteding van werkzaamheden, en/of aanvulling van het inkomen door werkzaamheden buiten het landbouwbedrijf)
- *stoppen* (keuze voor bedrijfsbeëindiging als andere strategieën niet mogelijk zijn).

beheer van het cultuurlandschap: onderdeel van de bedrijfstrategie?

Een vitale agrarische sector kan een belangrijke rol spelen bij het behoud van waarden in het landelijk gebied, met name die welke vanouds fysiek en cultureel samenhangen met het cultuurlandschap. In het verleden waren er geen anderen die voor het beheer van deze waarden in aanmerking kwamen en was de agrarische sector de enige speler op dit veld. Maar nu is dat niet altijd en overal meer het geval. De agrarische sector speelt in het landelijk gebied niet meer de dominante rol van vroeger, terwijl er een versterking van de niet-agrarische functies plaatsvindt. Tegelijk met de verkleining van de relatieve betekenis en omvorming van de traditionele agrarische bedrijfsvormen en sectoren beginnen de andere functies van het landelijk gebied - waar onder natuur en landschap, recreatie, waterberging, nieuwe bedrijvigheid en wonen - een steeds vooraanstaander rol te spelen in de te maken afwegingen. De maatschappij in het algemeen wordt steeds meer 'vragende partij' waar het gaat om de kwaliteit en inrichting van het landelijk gebied, ook van het cultuurlandschap dat daarvan zulk een belangrijk deel uitmaakt. Als boeren de gevraagde kwaliteit niet kunnen 'leveren' kan - in tegenstelling tot vroeger - ook aan andere uitvoerders en beheerders van het cultuurlandschap worden gedacht.

Zoals de boeren van de toekomst in bepaalde gevallen ook activiteiten buiten het landbouwbedrijf kunnen hebben, is het eveneens mogelijk dat anderen van buiten de landbouw zich gaan bezighouden met het beheer van het cultuurlandschap. Dit verschijnsel tekent zich nu al af en neemt verschillende vormen aan: van een totale overname van bedrijf en beheer - zoals door Natuurmonumenten in het Jisperveld - tot de inschakeling van vrijwilligers op het boerenbedrijf, onder meer via de provinciale stichtingen Landschapsbeheer.

4 het totaal der functies en een geïntegreerde kwaliteitsbenadering

De landbouw is nog steeds belangrijk maar niet het enige dat voor het landelijk gebied van belang is. Dat was altijd al zo, want de natuur is er immers altijd geweest. Maar naarmate de inrichting en het functioneren van de maatschappij verandert en steeds meer mensen voor steeds meer doeleinden aanspraken maken op het landelijk gebied, wordt dat steeds meer een gedeelde ruimte.

landbouw, andere functies en functieverandering

De landbouw is een belangrijke factor in het landelijk gebied en kan dat ook tot voorbij 2010 blijven. Maar de landbouw zal daarbij wel steeds meer en onlosmakelijker zijn verbonden met de uiteenlopende andere functies en kwaliteiten van het landelijk gebied. Eerder kwam al naar voren dat die functies en kwaliteiten bijzonder relevant zijn voor de landbouw zélf, waar de omstandigheden en productiewijze een belangrijke - steeds belangrijker - aspect van het product vormen. Daarnaast ontwikkelen de andere functies zich zodanig dat zij ook in een directe afwegingsrelatie met de landbouw komen te verkeren. Er ontwikkelen zich ook steeds meer en uiteenlopende alternatieve opties voor de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied dat voor de landbouw in gebruik is en er is ook geld - met name bij particulieren en bedrijven - om voor die alternatieven te betalen. De landbouw heeft iets te bewijzen, namelijk dat het op veel plaatsen de beste optie is. De landbouw en de ontwikkeling van de landbouw kunnen daarom niet meer los worden gezien van de vele andere ontwikkelingen in het landelijk gebied, de concurrentie om de schaarse ruimte en de noodzaak voor een maatschappelijke acceptatie van de landbouw als grote gebruiker van het landelijk gebied.

Bij de ontwikkeling van het landelijk gebied gaat het om een harmonieus samengaan van de waarden van het landelijk gebied: de collectieve, de sociaal-culturele en de economische waarden. Dat het economische belang van de landbouwsector voor het landelijk gebied (verder) afneemt en dat suburbanisatie (verder) zal toenemen lijkt wel vast te staan. Dat heeft gevolgen voor het omgaan met de kwaliteiten en de differentiatie in het landelijk gebied, de ('nieuwe') economische ontwikkeling en de sociale samenhang en leefbaarheid.

geïntegreerde kwaliteitsbenadering

Tegelijk met een groeiende vermaatschappelijking van landbouw, natuur en recreatie - dat wil zeggen de emotionele toe-eigening van deze functies en waarden door steeds meer mensen en vanuit steeds meer achtergronden - groeit de behoefte aan ruimte voor wonen en bedrijvigheid. Dit vergroot de spanning tussen collectieve en individuele waarden en belangen. Het landelijk gebied wordt zo - meer dan in het verleden - de arena van competitie over schaarste en kwaliteit. Dat vraagt om een zorgvuldige en deels nieuwe vorm van afweging en functietoekenning.

4.1 andere functies en functieverandering

Stedelingen trekken naar het platteland: naar bestaande kleine kernen, afgelegen boerderijen en naar stadsrandgebieden en suburbane zônes en wijken rondom de steden. Het platteland krijgt andere bewoners met een andere leefstijl. Nieuwe bewoners en gebruikers met hun eigen vormen van wonen en doen, mengen zich met de 'oorspronkelijke' bewoners en gebruikers die blijven. Bij hen treedt ook een verandering van de leefstijl in. Deze ontwikkelingen leiden in combinatie tot ingrijpende veranderingen in het leefpatroon, de inrichting, het gebruik en de voorzieningen.

Dit alles speelt zich af in een omgeving die tegelijk ook drager is van natuur- en cultuurhistorische waarden, die recreatie- en uitloopruijme is van grote groepen anderen, die water bergt en die een keur aan nog ongebruikte potenties in zich heeft, kortom: *een ruimte waarin niet zonder meer alles kan.*

wonen in het landelijk gebied: kleine kernen en suburbanisatie

Het aantal min of meer complete, op zichzelf staande kleine kernen in het landelijk gebied, dat wil zeggen kernen die qua voorzieningen en economische activiteiten in zekere mate compleet zijn, is geleidelijk afgenomen en zal ook tussen nu en 2010 verder teruglopen. Deze ontwikkeling moet gezien worden als een onvermijdelijk effect van de schaalvergroting die zich op elk terrein voordoet. In die zin is het geen op zichzelf staande verandering. Het hoeft ook niet als een algemeen probleem te worden benaderd. Een belangrijk deel van de bewoners veroorzaakt deze ontwikkeling feitelijk zelf met hun koop- en activiteitenpatroon. Dat groeit immers mee met de algemene ontwikkelingen als schaalvergroting en mobiliteitsgroei. Er ontstaat een nieuw patroon van voorzieningen en het gebruik daarvan en daaromheen moet zich een nieuw evenwicht instellen. Er zijn wel twee aandachtspunten:

- Een aandachtspunt is de positie van bijzondere groepen die beperkingen ondervinden om zich op dat patroon in te stellen: doordat zij door hun aard beperkt mobiel zijn (ouderen, jongeren) of omdat zij door bijzondere omstandigheden beperkt mobiel zijn (stille armoede). Dat vraagt om een doelgroepenbeleid. In plaats van het voorzieningenpatroon kunstmatig op peil te houden - hoewel dat incidenteel niet uitgesloten - kan ook het mobiliteitsprobleem van deze groepen worden opgelost of kunnen voorzieningen mobiel of op afstand toegankelijk gemaakt worden.
- Het andere aandachtspunt betreft de opvatting dat het bouwen in en bij kleine kernen altijd het antwoord zou zijn op de ontwikkelingen daar. Behalve dat dit niet altijd en overal het geval is, is die gedachte bovendien een bedreiging voor de kwaliteit en verscheidenheid van het landelijk gebied. Door die verscheidenheid zijn er geen generieke antwoorden mogelijk. Soms zal bouwen mogelijk en ook nuttig zijn maar in andere situaties juist niet.

Een bijzonder probleem doet zich voor waar de bestaande bebouwing voor een deel bewoond gaat worden door stadsmensen of weekendbewoners. In combinatie met de tegelijk optredende achteruitgang van het (plaatselijke) voorzieningen-niveau kan dat deze gemeenschappen voor een probleem stellen. Dat is echter geen reden om de voorzieningen op een kunstmatige wijze van overheidswege in stand te houden of om instroombeperkingen op te leggen. Hier is sprake van een opgave om nieuwe vormen van gemeenschapszin te ontwikkelen en om te leren omgaan met de veranderde situatie, een opgave die zich in de geschiedenis meer dan eens heeft voorgedaan.

Even onvermijdelijk als een verdere achteruitgang van het aantal levenskrachtige kleine kernen lijkt ook de opdringende suburbanisatie te zijn. Suburbanisatie wordt hier opgevat als *de geleidelijke verstedelijking van het platteland, zich uitend in een voortgaande uitbreiding van dorpen, de bouw van nieuwe, vaak luxueuze en verspreid liggende wooneenheden en de omzetting van agrarische gebouwen in woonhuizen, alsook bebouwing langs doorgaande wegen*. Een belangrijk verschil met de ontwikkeling rond kleine kernen is dat de suburbanisatie - als men dat écht zou willen - van overheidswege in beginsel is te sturen in plaats en omvang, door middel van de ruimtelijke ordening. De wil daartoe lijkt echter beperkt en gemeenten hebben - anders dan rijk en provincies - vaak ook alle (eigen)belang bij suburbanisatie.

De basis voor deze vorm van functieverandering is een landelijk gebied dat aantrekkelijk wordt gevonden. Die waarde wordt dan geconsumeerd in de vorm van suburbanisatie die al dan niet 'ijl' wordt genoemd. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat ondanks de 'landelijke' hekken, hagen en andere voorzieningen nog iets te zien blijft van datgene wat de drijfveer was tot deze bewoningsvorm.

Er zijn echter grenzen aan het proces van suburbanisatie, ook natuurlijke uiteindelijk. In een ver doorgevoerde vorm is het niet alleen kwalitatief maar ook logistiek een onverstandige gedachte, of in elk geval een doodlopende weg. Als het gehéle landelijk gebied zou worden verkaveld, zou er voor een gemiddeld huishouden van twee personen een oppervlak van 25 x 100 meter beschikbaar zijn. Er zou dan een onvoorstelbare hoeveelheid infrastructuur en onderhoud nodig zijn om al deze woonkavels met elkaar te verbinden én met de (nog steeds gewenste) centra voor werk, winkelen en vermaak.

De afweging is ook niet - of in elk geval niet alleen - die van 'wel of niet bouwen in het landelijk gebied'. Bebouwing hoeft niet altijd en overal te worden uitgesloten. Waar het vooral om gaat is hoe en waar gebouwd wordt en of dat zó kan plaatsvinden dat de kwaliteit - die de aantrekkingskracht van het landelijk gebied vormt, ook als woonomgeving - intact blijft of wordt versterkt. Want als die kwaliteit aan dat bouwen ten onder gaat resteert er alleen maar verlies, voor iedereen. De recente regeling 'ruimte voor ruimte' (zie kader) lijkt een interessante testcase: voor de locatie en de omvang van de kavels, de kwaliteit van de bebouwing en de inpassing, de invloed van de uitbreiding (ook sociaal en economisch) op de bestaande kernen en tenslotte de precedentwerking van de regeling.

ruimte voor ruimte

In het kader van de 'Regeling beëindiging veehouderijtakken' is er - naast een vergoeding voor de beëindiging van de productie - in de concentratiegebieden ook een financiële vergoeding mogelijk voor de sloop van bijbehorende bedrijfsgebouwen. De betrokken provincies hebben de verantwoordelijkheid voor de (voor)financiering voor de sloopregeling. De benodigde middelen worden verkregen uit de opbrengst van de uitgifte van extra bouw kavels, al dan niet ter plaatse van de gesloopte stallen. Overeengekomen is dat er zo maximaal 6500 extra woningen kunnen worden gerealiseerd. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de plaats waar de nieuwe woningen worden gebouwd. De mogelijkheden zijn ter plaatse van de sloop of aansluitend aan bestaande bebouwing. In het eerste geval ontvangt de boer de waardestijging van de grond en geen sloopsubsidie, in het tweede geval gaat de waardestijging van de grond naar de provincie die daarmee vervolgens een sloopsubsidie aan de boer betaalt. Streek- en bestemmingsplannen zullen moeten worden aangepast, waarbij algemeen geldende randvoorwaarden uit het ruimtelijk beleid beperkingen opleggen.

natuur, cultuurhistorie en de recreatieve waarde van het landelijk gebied

De natuur stelt randvoorwaarden aan het gebruik en beheer van het landelijk gebied, deels op grond van onze eigen opvattingen over de plaats die de natuur in onze maatschappij dient te hebben en te houden en deels ook door de internationale verdragen en Europese regelgeving waarmee Nederland zich verplicht of verplicht wordt om bepaalde beschermende en beperkende maatregelen te nemen. Het belang van de natuur voor de biodiversiteit, globale systemen, lokale waarden en beleving, recreatie en woonkwaliteit is op dit moment onomstreden, hoewel nog niet altijd geheel voldoende op waarde geschat. Vooral de internationale uitstraling van ons land voor de vestiging van multinationale bedrijven en hun belangrijkste werknemers - en de rol van omgevingskwaliteit daarbij - wordt soms nog wat ondergewaardeerd. Recentelijk is ook de waardering voor de cultuurhistorie algemener geworden, hetgeen nu - na de voorzetten in het RLG-advies Made in Holland en de Nota Belvédère - ook in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening een rol gaan spelen.

Nieuw is echter dat we aan de vooravond lijken te staan van een *revival* van de erkenning van het belang van natuur, rust en ruimte voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid. Terwijl er ook geluiden klinken over gevaren van de natuur - met name waar deze reikt tot in de woonwijken - groeit de algemene erkenning van de heilzame werking. Onderzoek bevestigt de positieve effecten van een verblijf in de natuur en zelfs het uitzicht op groen blijkt al een aantoonbaar effect te hebben. Patiënten herstellen aantoonbaar sneller wanneer zij in contact komen met de natuur en dat is een extra aanleiding om de 'zorgboerderij' te beschouwen als een verschijnsel dat wellicht meer toekomst kan hebben dan er nu door velen aan wordt toegeschreven.

Recreatie en toerisme zijn niet beperkt tot het landelijk gebied en spelen zich ook af in bijvoorbeeld vermaakscentra en steden. Maar het landelijk gebied is wel een belangrijke en blijvende recreatieve bestemming. Wat zoekt men daar? Negatief geformuleerd kan het gewoon gaan om eruit te zijn, om afstand te nemen van het gewone en dagelijkse. Maar daarmee zoekt men dus naar wat in de dagelijkse, meestal stedelijke omgeving wordt gemist, de karakteristieken die voor sommige mensen ook de prikkel is om in het landelijk gebied te willen wonen. Daarbij is al dan niet bewust het andere ritme van het landelijk gebied - 'de lof der traagheid' - een belangrijke overweging.

Recreatie in het buitengebied is bepaald geen achterhaalde zaak of een herinnering aan de tijd dat kansarmen en bleekneusjes voor hun 'herscheping' of om gezondheidsredenen tegen wil en dank de natuur in moesten. Eerder is het een veelvormige, volwassen groeisector, zowel in maatschappelijk als in economisch opzicht, en dus een belangrijke 'speler' in het landelijk gebied. En belangrijke spelers eisen ruimte: in de vorm van natuurgebieden, bedrijfsontwikkeling, voorzieningen en infrastructuur, maar ook in de vorm van kwaliteit en mogelijkheden van medegebruik van het gehele landelijk gebied. Agrarische ondernemers, natuurbeheerders en gemeenten zullen daarmee rekening moeten houden.

privatisering, toegankelijkheid en beheer van het landelijk gebied

Het zal hoe dan ook drukker worden in het landelijk gebied: met nieuwe vormen van bedrijvigheid, verspreid of geconcentreerd op industrieterreinen en langs wegen, en met nieuwe bewoners en ook met tweede huizen, boten en voorzieningen van of voor stedelingen. De manier waarop de veranderingen in de eigendomsverhoudingen worden vormgegeven is een punt van aandacht. Worden de 'nieuwe eigendommen' voorzien van hekken, hagen, opgaande beplanting, bordjes, honden en particuliere bewaking? En hoe worden open delen van het landelijk gebied daarmee doorsneden, visueel en anderszins?

Kwaliteit, openheid én toegankelijkheid is en blijft voor bezoekers van het landelijk gebied van groot belang, maar uiteindelijk óók voor degenen die deze kenmerken benutten als ideale woonomgeving of als bron van inkomsten, zoals met name de recreatieondernemers. Bij hen ligt daarom - als keerzijde van hun persoonlijk of bedrijfsmatig genot - ook de plicht om bij te (blijven) dragen aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het landelijk gebied 'voor algemeen gebruik'. Dat kan vertaald worden naar een bijzondere verantwoordelijkheid voor de openstelling en toegankelijkheid van bijvoorbeeld (nieuwe) recreatieterreinen en landgoederen en in de fase daarvoor ook naar de locatiekeuze, het ontwerp en de richting daarvan. Uiteraard moet daarnaast ook voor de huidige agrarische beheerders kwaliteit, openheid en toegankelijkheid een blijvend punt van aandacht zijn. En al even vanzelfsprekend is het dat ook onze spaarzame natuurgebieden zoveel mogelijk toegankelijk zijn. Daarbij moet gewaakt worden voor onbedoelde en onnodige effecten op de toegankelijkheid (en hoe die wordt beleefd) van allerlei rasters, onder meer voor begrazing, alsmede voor de afschrikking door de grazers zelf. Waar fysieke toegankelijkheid tenslotte echt niet mogelijk is, moet worden bezien in hoeverre 'visuele toegankelijkheid' het nadeel kan beperken.

De aantrekkelijkheid van het landelijk gebied berust voor een aanzienlijk deel op waarden die van oudsher fysiek en cultureel samenhangen met het agrarisch cultuurlandschap. Tegelijk met de verzwakking en omvorming van de traditionele agrarische bedrijfsvormen en sectoren zoals die zich thans aftekent, beginnen de andere functies van het landelijk gebied - w.o. natuur en landschap, recreatie, waterberging, nieuwe bedrijvigheid en wonen - een meer vooraanstaande rol te spelen in de afwegingen die daar worden gemaakt. De maatschappij wordt 'vragende partij' wat betreft de kwaliteit en inrichting van het cultuurlandschap en de boeren moeten dat 'leveren'. Als zij die kwaliteit niet kunnen of willen leveren, komen anderen daarvoor in aanmerking.

Het is heel wel mogelijk dat de boeren hun vooraanstaande rol blijven spelen bij het beheer van een hoogwaardig cultuurlandschap in ons land. Maar daarover bestaat geen zekerheid en het zal in geen geval 'vanzelf' zo gaan. Immers, de grondgebonden landbouw komt in Nederland steeds verder onder druk te staan en zal alleen op basis van een adequate én structurele betaling - via de productprijzen, dan wel via andere markten of mechanismen (werking Gemeentefonds?) - een actief natuur en landschapsbeheer kunnen (blijven) uitvoeren. Of dat mogelijk zal zijn is nog niet zeker en vooral niet in hoeverre agrarische ondernemers - indien die zekerheid er op een gegeven moment zou zijn - zullen kiezen voor een bedrijfsstrategie waarvan dat actieve natuur- en landschapsbeheer een essentieel deel vormt. Voor het beheer van het cultuurlandschap kan dus niet voor de volle 100% worden uitgegaan van het voortbestaan en de blijvende inzet van de grondgebonden landbouw. Daarom zal ook met andere constructies rekening gehouden moeten worden: constructies waarin boeren zelf - al dan niet gezamenlijk - een rol spelen, maar óók vormen waarbij andere partijen de hoofdrol spelen. Bij het beheer van het cultuurlandschap gaat dan de markt een rol spelen. Er is 'vraag' vanuit de maatschappij waarmee het omgevingsbeheer een nieuwe 'markt' wordt. En vanzelfsprekend kunnen volgens het marktprincipe dan ook andere partijen dan de landbouw zich op die markt begeven.

4.2 een geïntegreerde kwaliteitsbenadering

Alle ontwikkelingen, wensen en aanspraken met betrekking tot het landelijk gebied leiden onvermijdelijk tot spanningen. Tot nu toe werd op spanningen tussen verschillende functies van het landelijk gebied bestuurlijk vooral gereageerd door ruimtelijke uiteenlegging. Voor elk aldus onderscheiden gebied wordt aangegeven wat wel en niet is toegestaan in een steeds verder uitdijende regelgeving. Dat leidt tot verstarring en is niet vol te houden naarmate de claims groter worden en de groene ruimte krimpt.

de noodzakelijke multifunctionaliteit en het samenbindende begrip 'landschap'

Er is geen ruimte meer voor monofunctionaliteit. Oplossingen zullen daarom steeds meer in functiecombinaties gezocht moeten worden, hetgeen leidt tot een nieuw uitgangspunt voor de ruimtelijke ordening in het landelijk gebied. Gestreefd zal moeten worden naar een economisch weerbaar landelijk gebied met behoud en versterking van zijn uiteenlopende kwaliteiten, hetgeen inhoudt dat het gaat om: (a) de kwaliteiten die moeten worden behouden dan wel versterkt in verband met eerder geleden schade en (b) de economische gebruiksfuncties die voor de weerbaarheid moeten zorgen. Het landschap is de uiting en tegelijk de basis van beide en zou als uitgangspunt kunnen worden gehanteerd voor de ontwikkeling van het landelijk gebied: voor de aard, de omvang en de richting van de ontwikkelingen welke in dat speciale stukje Nederland mogelijk en gewenst zouden zijn.

Het <i>landschap</i> vormt het uitgangspunt voor de ontwikkeling van het landelijk gebied: een aaneenschakeling van verschillende landschappen die elk een onmisbaar deel van het ecologische, culturele en economische kapitaal van Nederland zijn. De verscheidenheid van landschappen is verbonden met de geschiedenis, de natuurwaarden, recreatie en toerisme, economische activiteiten, de relatie met de stad. Een vaste hiërarchie is niet mogelijk. Juist het gehéél moet gekoesterd worden als samenhangende groene ruimte, dooraderd door een EHS die natuurwaarden plaatselijk extra beschermt. Bij onze heterogene samenleving, met zijn subjectieve vraag naar 'buiten' en 'groen', hoort een even geschakeerd aanbod. Ieders recht op de eigen preferente ontspanning moet worden geëerbiedigd, mits die de rechten van anderen en de natuur in het algemeen niet aantast.

kwaliteit als leidend beginsel

In plaats van ruimtelijke uiteenlegging in compartimenten en het aangeven welke economische activiteiten wel en niet zijn toegestaan, moet het landschap met zijn mogelijkheden en beperkingen als uitgangspunt worden genomen, waarbij geldt dat alle economische (en overige) activiteiten in beginsel zijn toegestaan, mits ze de kwaliteit van het landschap versterken. Wat de karakteristieke ordening ook is, het landschap draagt altijd ontplooiingsmogelijkheden in zich en kan zo dienen als een raster waarnaar het gebruik van de ruimte zich moet plooiën. Dit leidt tot de volgende ontwikkelingen:

- **de omslag: niet ruimteverdeling maar kwaliteiten richtinggevend**

Niet compartimentering maar het gehéél van kwaliteiten en waarden van de landelijke gebieden moet bepalend worden voor de ontwikkelingen: voor het stimuleren, toelaten of saneren ervan.

- **vernieuwing van onderop stimuleren**

Met de benadering dat alles mag mits het de (benoemde) kwaliteiten versterkt, wordt een optimale eigen rol mogelijk voor de vele actoren in het buitengebied. Hun innovatievermogen moet en kán zich zo gaan richten op het versterken van kwaliteiten in plaats van op het ontduiken van regels.

- **generieke regelgeving toetsen op blokkerende werking bij vernieuwing**

Generieke regelgeving mag de mogelijkheden voor regionale kwaliteitsverbetering niet in de weg staan. Door expliciete toetsing moet worden nagegaan of (nieuwe) generieke regelgeving mogelijkheden frustreert en door meer specifieke kan worden vervangen.

- **van blauwdruk naar procesregie**

Door onzekerheid bij ontwikkelingen kan een blauwdruk niet werken, wel een zorgvuldige regie van processen waarmee het ruimtelijk beleid vorm gegeven wordt. Uitvoering van ruimtelijke plannen moet worden gefaseerd in relatie tot omvang en aard van de onzekerheden, waarbij maatschappelijke kosten niet te ver voor de baten uitgaan. Tijdige medeverantwoordelijkheid van belanghebbenden zal ook hén de onzekerheden in hun acties laten meewegen.

- **instrumenten ontwikkelen: gezamenlijke beschrijving**

Bij de voorgestelde omslag is een gezamenlijke kwaliteitsbeschrijving per gebied essentieel. Die vormt uiteindelijk het richtinggevend kader in de ruimtelijke ordening en is bepalend voor waar welke activiteiten mogelijk zijn of worden gestimuleerd, dan wel uitgesloten of gesaneerd. In het verlengde kan een landelijke waardenkaart een totaalbeeld te geven van de beschreven waarden en karakteristieke kenmerken en daarmee het essentiële van landschappen.

5 sturen en omgaan met onzekerheden

De ontwikkelingen in het landelijk gebied hebben belangrijke consequenties, óók voor de overheid. Zij zal met de ontwikkelingen worden geconfronteerd en zich dienen te bezinnen op de vraag welke rol daarbij van haar kant nodig en mogelijk is en hoe die praktisch ingevuld kan worden.

5.1 de noodzakelijke ontwikkeling in de aard en schaal van het bestuur

Ons land is nooit af en dat betekent dat er van een doorlopende verandering sprake zal zijn en dat er veel valt te sturen en te geleiden. Wie doet dat? En op welke wijze en in welke mate wordt er (nog) door de overheid gestuurd? En welke overheid zal voor het landelijk gebied in 2010 op de voorgrond staan en wat verandert daarbij in de verhoudingen in vergelijking tot nu?

overheid zonder scheppende rol ongeloofwaardig

Privatisering heeft in de afgelopen periode terrein gewonnen. De samenleving lijkt ook steeds minder in staat om aan te geven wat de collectieve doelen zijn waarvoor de overheid dient te zorgen. En de overheid lijkt zich steeds meer te beperken zich tot het beheer van wat nog rest van de collectieve goederen en het faciliteren van groepsbelangen. De juridificering van de maatschappij weerspiegelt de veranderingen. Wie zich benadeeld voelt moet naar de rechter stappen. De best georganiseerde belangengroepen (varkenshouders?) hebben zo de krachtigste greep op de overheid en zo is het steeds moeilijker om maatregelen te nemen die de belangen van bevoorrechte groepen schaden. Impopulaire maatregelen kunnen alleen worden doorgevoerd als de effecten kunnen worden afgewenteld op onmondige of zwak georganiseerde groepen, dan wel op de gehele maatschappij door middel van de inzet van gelden uit de algemene middelen voor vormen van schadeloosstelling.

De grens lijkt wat dat betreft bereikt of zelfs overschreden, een inzicht dat gelukkig op diverse plaatsen blijkt door te breken. Nederland heeft als democratie immers toch ook de taak de zwakkeren te beschermen en op te komen voor de collectieve waarden en voor de belangen op de langere termijn. Er mogen vraagtekens worden gezet bij de maakbaarheid van de samenleving en daarmee ook bij een 'scheppende' rol van de overheid. Maar de overheid kan zich niet beperken tot alleen maar het tegengaan van afbraak. Zonder opbouwende rol kan de overheid niet geloofwaardig zijn. Na de terugtrekkende overheid zal daarom sprake (moeten) zijn van een overheid die weer aanwezig is, maar dan wel in een gedeeltelijk nieuwe rol.

Europa en de opschaling en versterking van het middenbestuur

De raad verwacht dat de nationale overheid aan macht inboet en dat de regionale overheden aan macht zullen winnen. Met name voor in landsdelen samenwerkende provincies lijkt een belangrijke rol weggelegd, zijnde een bestuursniveau dat specifiek kan zijn toegesneden op de regionale waarden, belangen en mogelijkheden en dat óók op EU-niveau een herkenbare rol kan spelen. Dan moeten er overigens niet meer dan vier (en liever minder) landsdelen worden onderscheiden en moeten zij toewerken naar een steeds intensievere samenwerking, die kan uitmonden in nieuwe institutionele kaders. In zijn advies 'LNV tussen Europa en de regio' stelt de raad voor te komen tot structurele samenwerkingsverbanden van een aantal provincies, combinaties van h ele provincies vanwege de bestuurlijke aanspreekbaarheid. Als voor vier landsdelen wordt gekozen, verdient het aanbeveling om aan te sluiten bij de reeds door Europa gehanteerde indeling voor statistische doeleinden (NUTS), al zou Flevoland vanuit functionele overwegingen ook bij het noorden ingedeeld kunnen worden:

- a. *het noorden (Groningen + Friesland + Drenthe)*
- b. *het oosten (Overijssel + Gelderland)*
- c. *het zuiden (Zeeland + Noord-Brabant + Limburg)*
- d. *het westen (Noord-Holland + Zuid-Holland + Utrecht + Flevoland(?)).*

De invloed van Europa zal in zijn algemeenheid waarschijnlijk wel verder toenemen en dat geldt zeker voor het totaal der internationale invloeden (wereldmarkt, mondiale organisaties). Het is echter mogelijk dat binnen dat geheel de invloed op het beleid voor het landelijk gebied - in het kader van de subsidiariteit - stabiliseert of wat afneemt. De verdere doorwerking van de al bestaande invloed zal zich niettemin doen gevoelen, ook tegen de achtergrond van de toenemende druk die van de Europese eenwording en uitbreiding uitgaat op de markt, de ruimte etc. Dat is voor Nederland een risico. Immers, door het afwijkende karakter en gebruik van ons - relatief verstedelijkte - landelijk gebied komt het in Europees verband te gebruiken begrip 'landelijk gebied' steeds verder af te staan van wat wij hier als zodanig willen beschouwen. Met alle beleidsmatige en financiële consequenties van dien.

op rijksniveau: horizontale afstemming

Vast staat dat de rol van de rijksoverheid met betrekking tot het landelijk gebied (verder) zal veranderen. De sectorale sturing en ondersteuning van bijvoorbeeld landbouw en natuur lijkt aan belang te zullen afnemen, ten gunste van meer geïntegreerde en op verschillende niveaus uitgevoerde vormen van beleidsvorming en -uitvoering. Generieke regelgeving op rijksniveau blijft nodig maar zal dien aard moeten zijn dat deze voor een deel gedifferentieerd en verfijnd kan worden en ook zal er ruimte voor beheerste experimenten nodig zijn.

Het landelijk gebied kan gekenschetst worden als een 'gedeelde ruimte', ook in bestuurlijk opzicht. Het spreekt dan voor zich dat de verantwoordelijkheid voor dat gebied ook een 'gedeelde verantwoordelijkheid' is. Niettemin, en deels ook juist daarom, is er coördinatie en regie nodig. Die zou kunnen berusten bij het ministerie dat in 2010 het 'ministerie voor het landelijk gebied' is.

Een ministerie voor het landelijk gebied moet meer zijn dan een ministerie voor 'natuur en economie in het landelijk gebied'. Ook sociale aspecten, veiligheid, cultuur, mobiliteit, wonen en werken moeten onderdeel uitmaken van zijn coördinerende taak, een taak die met overtuiging moet worden ingevuld. Zo niet, dan heeft een dergelijk ministerie geen meerwaarde boven het alternatief van de onderbrenging van de huidige LNV-taken bij VROM en EZ, dan wel bij andere, nieuwe constellaties.

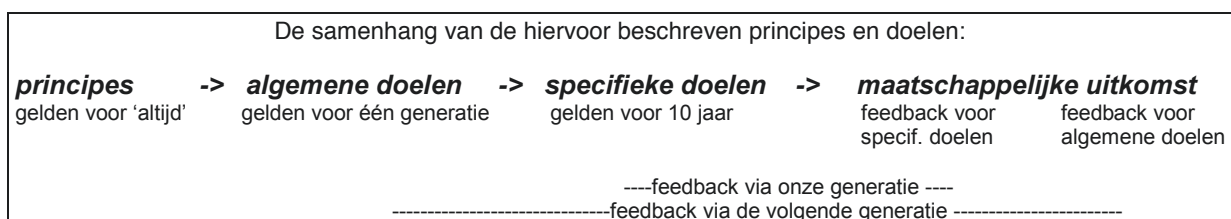
Bij het huidige LNV zou de periode van crisismanagement (varkens, veevoer) zo spoedig mogelijk afgesloten moeten worden om - vóórdat er plotseling en onnadenkend tot opheffing/opsplitsing wordt besloten - tijd en ruimte te maken voor het nadenken over de aard en inhoud van de nationale zorg en sturing welke op de langere termijn voor het landelijk gebied noodzakelijk c.q. gewenst is. Bij EZ en andere partijen zal de angst moeten worden weggenomen dat de introductie van een kwaliteitsbenadering een poging zou zijn om het landelijk gebied 'op slot te gooien'. Omgekeerd moet bij LNV de vrees voor verandering en 'grenzenloze uitbreiding en vestiging van bedrijven' in het landelijk gebied worden weggenomen. Het is essentieel voor de toekomst om vertrouwen te leren hebben in elkaar, in de veranderingen die zich zullen voordoen en in de kwaliteit van de toets die we bij veranderingen zullen aanleggen: óók als we die niet precies kunnen en willen vastleggen en beschrijven.

5.2 flexibiliteit en voortdurende aanpassing van doelen en uitvoering

Geen beleid zonder doelen en geen doelen of er ontstaat discussie over. En dat is logisch en op de lange duur terecht. Immers, nieuwe generaties met nieuwe denkbeelden, wensen en behoeften zullen ánders tegen de bestaande situatie aankijken dan de huidige. Wat nu en door onszelf als 'probleem' wordt gezien, kan door een volgende generatie als normaal worden geaccepteerd en omgekeerd. Onze probleem- en behoefteperceptie is mede gebaseerd op onze eigen socialisatie, dus op de tijd en de omstandigheden waarin die plaatsvond. Wij hebben omstandigheden gekend die een volgende generatie niet kent, dingen zien verdwijnen die een volgende generatie wellicht niet mist, dingen zien ontstaan die een volgende generatie wellicht als een vast gegeven beschouwt. Als wij het daarom hebben over problemen of opgaven voor de toekomst, dan nemen wij onszelf daarbij als maatstaf. En dat is slechts voor een déél terecht.

ruimte voor regelmatige herdefiniëring van problemen, beleidsdoelen en oplossingen

Er zal, met het oog op de hiervoor geschetste beperktheid van onze probleem- en behoefteperceptie, steeds ruimte moeten zijn voor regelmatige herdefiniëring van de problemen en doelen én van het formuleren van de daarbij nagestreefde oplossingen. Dit betekent overigens níét dat álles ter discussie moet staan of dat alles in dezelfde mate en op dezelfde termijn ter discussie moet staan. Er zijn óók algemene principes die zodanig basaal zijn dat zij - in normale omstandigheden - nimmer ter discussie zullen staan. Daarvan kunnen álgemene doelen worden afgeleid die 'een generatie' meegaan en dáárvan weer de doelen voor de kortere termijn. De geldigheidsduur en de samenhang tussen deze principes en verschillende doelen kan als volgt in beeld worden gebracht:



PRINCIPES MET 'BLIJVENDE' GELDIGHEID. Bij principes met 'blijvende' geldigheid gaat het om algemene overlevingsprincipes. Deze hebben per definitie betrekking op de samenleving als geheel en zijn dus niet per se gebonden aan Nederland, het Nederlandse landelijk gebied of aan enig ander specifiek deel of structuur van de maatschappij zoals we die nu kennen. Bij deze principes kan onder meer gedacht worden aan:

- | | |
|---|---|
| - de beschikbaarheid en bereikbaarheid van hulpbronnen | - fysieke en politieke veiligheid |
| - zekerheid voedselvoorziening | - risicospreiding hulpbronnen, gezondheid, veiligheid |
| - sociale, culturele, ruimtelijke, economische differentiatie | - moraliteit, solidariteit en historisch besef |

Niet alleen een specifieke binding met het landelijk gebied ontbreekt: ook is er geen vaste koppeling met het schaalniveau waarop veiligstelling van deze principes moet worden gedacht. Die kan ook op een andere, grotere schaal dan de Nederlandse worden gerealiseerd. Overigens is de term 'blijvend' zelfs hier relatief. Deze principes blijven geldig zolang wij in de luxe-situatie van een 'beschaafde samenleving' verkeren. In andere situaties kan men zich deze principes (nog) niet altijd veroorloven.

ALGEMENE DOELEN, DIE 'EEN GENERATIE' MEEGAAN. Als de principes zoals hiervoor bedoeld worden verbonden met onze huidige tijd en situatie - en zo ook met het landelijk gebied zoals we dat nu kennen - kan worden gekomen tot 'algemene doelen', doelen die zo universeel zijn dat ze tenminste een generatie mee gaan. Een opsomming van dergelijke doelen heeft de raad eerder beproefd in 'Tien voor de toekomst'. Daarop voortbordurend kunnen als algemene doelen voor het landelijk gebied de volgende worden gezien:

- een gebied met een eigen waarde maar tevens een onlosmakelijk deel van de Nederlandse maatschappij als geheel, een gebied met bewoners en gebruikers die worden gerespecteerd om hun ontwikkelings- en vernieuwingspotentie;
- een buitenruimte die in vorm en omvang tegemoet komt aan de behoefte van de bevolking op dat moment en de ontwikkelingsmogelijkheden heeft/houdt om ook tegemoet te komen aan de behoeften van toekomstige generaties;
- een gebied waarin volwaardig geleefd kan worden, dat wil zeggen dat - met inzet van de hulpmiddelen en voorzieningen die mensen ter beschikking staan (w.o. mobiliteit) - wordt voorzien in werk, woonkwaliteit en sociale structuur;
- een gebied met levende en/of slapende productiepotenties: voor actueel of toekomstig gebruik, dan wel als slapende reserve in geval van calamiteiten elders in de wereld;
- een gebied waarin agrarische en andere productie - meer dan elders - voldoet aan de milieu-, ethische en esthetische wensen van de (gehele) maatschappij op dat moment;
- een gebied dat de natuur- en cultuurwaarden waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, kan 'dragen'.

SPECIFIEKE DOELEN DIE GELDEN VOOR CA. 10 JAAR. Bij specifieke doelen kan - gezien de aard en tijdshorizon - globaal worden gedacht aan doelen van structuurschema's e.d. Als zij tijdig worden bijgesteld op grond van het leren van nieuwe ontwikkelingen, kunnen deze specifieke doelen soms ook langer dan 10 jaar meegaan.

5.3 LNV-beleid dat uitgaat van zekerheden en van de bekende ónzeekerheden

Eerder werd al gesteld dat de overheid bij de ontwikkelingen die zich in en rond het landelijk gebied voordoen niet aan de kant hoeft te staan en dat op belangrijke punten ook mág staan. Maar er zijn grenzen aan wat de overheid moet willen en vermag. Haar rol en inzet moet dus 'passend' zijn en zij dient daartoe diverse keuzen te maken bij de afstemming op de situatie die zich voordoet.

algemene beleidskeuzen

Die algemene beleidskeuzen die te maken hebben met de afstemming van het beleid op de concrete situatie die zich voordoet, hebben onder meer betrekking op de volgende dilemma's:

- doelen of ontwikkelingsrichtingen formuleren óf alleen bepaalde zaken uitsluiten
(N.B.: juist in onzekere situaties kan het stellen van doelen richting aan de ontwikkeling geven)
- privatisering door laten gaan óf deze trend ombuigen,
- actief ingrijpen óf alleen inzetten op borging,
- selectief stimuleren en sturen óf coördineren van wat zich vanzelf ontwikkelt,
- inzetten van financiële/belonende óf van voorschrijvende/restrictieve instrumenten,
- alleen volgen en verwerken van Europees beleid óf dat actief mede vormgeven.

Per onderwerp of beleidsterrein kunnen de te maken keuzes anders uitvallen. Dat zal samenhangen met de situatie die daar is ontstaan, alsook met de verhouding tussen de zekerheden en onzekerheden die zich daar op dat moment voordoet. De raad meent dat in ieder geval verwacht zou mogen worden dat: *de overheid, in casu het ministerie van LNV, voor de periode tot 2010 duidelijk maakt 'wat ze nu eigenlijk wil' en hoe (en in hoeverre) de huidige landbouw in al haar verschijningsvormen daarin al dan niet past of kan gáán passen. Het betreft een politieke stellingname gebaseerd op de waarneembare trends en mogelijkheden, waarbij het niet mag gaan om de positie van individuele bedrijven maar waarbij het wél moet gaan om wat de visie op de sectoren is.*

Refererend aan de hiërarchie van doelen die in de vorige paragraaf werd beschreven, zal het in de periode tot 2010 met name gaan om de herdefiniëring van 'specifieke doelen' en om afstemming van de uitvoering op de actuele maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden waarin het beleid (het realiseren van doelen) tot uitdrukking gebracht moet worden. Daarbij zal de agrarische ondernemer vaker zelf op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten worden aangesproken en zullen de mogelijkheden voor directe overheidssturing van karakter veranderen en eerder af- dan toenemen. De kennis-, ruimte- en vooral ook kwaliteitsaspecten worden daarbij steeds belangrijker.

concrete aandachtspunten voor het beleid tot 2010

Zonder volledigheid te pretenderen geeft de raad enige - zijn inziens belangrijke - aandachtspunten voor het beleid te behoeve van het samenhangende complex van landbouw en landelijk gebied:

- (1) nieuwe coördinatiemechanismen voor het omgaan met de diversiteit in de landbouw en de uiteenlopende bedrijfsstrategieën, met name voor de cohabitatie van de meer klassieke landbouwvormen met de bedrijfstvormen die zich richten op een gemengde toegevoegde waarde;
- (2) markten en financiële mechanismen ten behoeve van de landbouw: voor nieuwe producten maar met name ook voor het optimaliseren en economiseren van maatschappelijke diensten. De overheid kan daarbij vooral een stimulerende en faciliterende rol spelen (Stimuleringskader, experimenten, keurmerken, werking Gemeentefonds, e.d.). Bij de markt of een financieringsmechanisme voor het hoogwaardig beheer van het cultuurlandschap - waar mógelijk via de prijsvorming en waar nódig op een andere wijze - ligt voor de overheid naast een borgende ook een bewakende rol (kwaliteitsniveau, tegengaan fraude) in de rede. Ook een garantiesysteem of borgingsmechanisme voor voedselkwaliteit en -veiligheid ten behoeve van het garanderen van een basiskwaliteit en de herkomst producten is gewenst en lijkt op de weg van de overheid te liggen. De verantwoordelijkheid voor bijzondere kwaliteit kan voor een belangrijk deel door de markt worden gedragen, zij het dat keurmerken door de overheid moeten worden geborgd en getoetst. Basis- en bijzondere kwaliteit zullen daarbij geen vaste niveaus zijn, maar meegroeien met de normen die de maatschappij aan respectievelijk veiligheid en (extra) kwaliteit stelt;
- (3) regelgeving die niet langer alléén generiek is en gericht op problemen en achterstandssituaties. Voor de grote variatie aan producten, bedrijfstvormen en beheerssituaties in het landelijk gebied is het toepassen van sectorgewijze of generieke regelgeving op rijksniveau steeds minder opportuun. Op lokaal niveau moet het uitgangspunt: 'ontwikkelingen zijn mogelijk mits zij bijdragen aan de gewenste (beschreven) kwaliteit' meer ruimte krijgen. Zo kan ook in gemeenten de ingezakte of achterblijvende inzet en belangstelling voor het landelijk gebied de noodzakelijke nieuwe impulsen krijgen. Concrete aandachtspunten in dit verband zijn:
 - (#) overgang van verbods- naar ontwikkelingsplanologie
 - (#) een 'grondbeleid voor groene functies'
 - (#) overgang van generieke milieudoelen naar meer gedifferentieerde; ruimte voor experimenten
 - (#) overgang van eenheidskwaliteit naar het onderscheiden van basis- en topkwaliteit
 - (#) een aangepaste basis voor uitkeringen uit het Gemeentefonds;
- (4) kennisontwikkeling met het oog op de toename van kennisintensieve en nieuwe bedrijfstvormen. In dat licht verdient ook onderzoek naar 'natuur en recreatie' en naar 'landbouw en zorg' - en meer in het algemeen naar de relatie landelijk gebied en gezondheidszorg - de aandacht. Ook voor het beheer van het cultuurlandschap is onderzoek nodig en gezien de continuïteitsrisico's bij de huidige beheersvormen ook met betrekking tot de ontwikkeling en toetsing van nieuwe methodieken en beheerssituaties. Tenslotte lijkt de aanzet gewenst voor een verkenning (RPD/NIDI) naar de verandering in de samenstelling van de bevolking en de mogelijke invloed daarvan op onder meer het gebruik, het beheer en de inrichting van het landelijk gebied op de langere termijn;
- (5) deskundigheidsbevordering en -overdracht bij agrarische ondernemers, met het oog op vergrijzing én vernieuwing van het ondernemersbestand, alsook voor de noodzakelijke vernieuwing van producten, technieken en bedrijfstvormen. Dit moet zich uitstrekken tot gehele bedrijfskolommen, waarbij met name ook de biologische lijn van bijzonder belang is. Bij de opleiding en/of nascholing van de agrarische ondernemer moeten ook ondernemersvaardigheden voldoende aan bod komen, door nadrukkelijk aandacht te besteden aan markt oriëntatie, bedrijfsstrategieën en innovatie.

zekerheden en bekende onzekerheden voor de toekomst

Essentieel voor beleid dat op de toekomst is gericht, is (1) het úitgaan van de zekerheden, met name de wegen en ontwikkelingen die (vrijwel) zeker niet meer openstaan en waarin dus niet meer wordt geïnvesteed en (2) het ómgaan met de resterende onzekerheden. Die onzekerheden omvatten alles wat bepalend is voor de richting en snelheid van de ontwikkelingen die nog wél mogelijk zijn (de 'meerdere toekomst'). Deze onzekerheden zijn veelal 'bekende onzekerheden', dat wil zeggen ontwikkelingen die als zodanig zichtbaar zijn maar waarvan de precieze richting, snelheid en uiteindelijke reikwijdte (nog) niet is vast te stellen. Deze kunnen dus precies worden gevolgd. Belangrijke bekende onzekerheden die het volgen waard zijn, betreffen onder meer:

- de uitkomsten van de lopende WTO-ronde
- het vervolgbeleid na Agenda 2000
- de aard en impact van innovatie in de Nederlandse agrosector
- het aantal bedrijven dat voor een vorm van verbreding kiest
- in hoeverre afnemers en handel voorop gaan/blijven lopen bij eisen aan producten en producenten en wélke aspecten (milieu, welzijn, gezondheid, landschap, Nederlandse herkomst) dan 'scoren'
- de opstelling van de burger als consument t.a.v. alternatieven voor milieu, landschap, welzijn
- de opstelling van de burger in andere rollen t.a.v. milieu, landschap, welzijn
- in hoeverre betaling voor maatschappelijke diensten kan werken via prijsvorming voor producten
- de ontwikkeling van woon- en leefstijl
- de demografische en (multi-)culturele ontwikkeling
- ontwikkeling in omvang en plaats van de behoefte aan ruimte, rust, kwaliteit, voorzieningen.

de opdracht voor de langere termijn

De ontwikkelingen met betrekking tot de bekende onzekerheden zouden steeds op de voet gevolgd moeten worden om daarbij tijdig vast te stellen welke zekerheden zich gaandeweg aftekenen. Die zekerheden zullen in de praktijk vaak bestaan uit duidelijkheid over welke ontwikkelingsmogelijkheden komen te vervallen. Het aldus volgen van de ontwikkelingen, het tijdig vaststellen van veranderingen en daaruit conclusies trekken over de mogelijkheden die de toekomst wel en niet meer biedt, kan als een *basisrol* van de overheid worden aangemerkt. Daarmee biedt zij aan sectoren, ondernemers en andere betrokkenen de helderheid die ook zij nodig hebben voor verstandige strategieën en afwegingen. Voor de overheid zelf vertaalt zich dit in het tijdig stoppen met - financieel of anderszins - stimuleren van ontwikkelingen die niet langer tot de mogelijkheden voor de toekomst behoren.

Daarenboven dient de overheid deze conclusies te vertalen naar hun betekenis voor de eigen inzet en beleidsdoelen. Zij zal binnen de 'mogelijke toekomst' (de bandbreedte van de waarschijnlijke ontwikkeling) steeds de maatschappelijk meest gewenste ontwikkelingen moeten identificeren en daarop de beleidsinzet moeten concentreren. Dit kan als de *opbouwende rol* van de overheid worden aangemerkt, een selectieve maar krachtige en toekomstgerichte investering in de maatschappelijke ontwikkeling. In tegenstelling tot bij zijn basisrol - die op geen enkele wijze ter discussie kan staan - zal rond deze opbouwende rol altijd discussie zijn. Discussie over hoe breed deze rol kan of zou moeten worden ingevuld moet als onvermijdelijk worden geaccepteerd, maar discussie over deze rol van de overheid als zodánig niet.