

L. Douw
J.H. Post

Mededeling 566

PROGRAMMERINGSSTUDIE ONDERZOEK GRONDGEBRUIK

Juni 1996



SIGN. L27-566
COLO. B
REV:

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)

REFERAAT

PROGRAMMERINGSSTUDIE ONDERZOEK GRONDGEBRUIK

Douw, L. en J.H. Post

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1996

Mededeling 566

ISBN 90-5242-356-3

46 p.

Om de behoefte van de overheid (en met name het ministerie van LNV) aan onderzoek naar verschillende aspecten van het grondgebruik beter in kaart te brengen, wordt een overzicht gegeven van het soort beleidsvragen waarbij grondgebruik een belangrijke rol speelt. Daarnaast wordt aangegeven welke plaats deze vragen innemen in enkele strategische beleidsnota's van de afgelopen jaren. Op grond daarvan worden enkele hoofdlijnen geschetst voor de prioritering van het onderzoek in de komende jaren.

Grondgebruik/Landelijk gebied/Functies Groene Ruimte/Onderzoeksprogramme-
ring

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	9
2. PROBLEEMSTELLING: DE BELEIDSVRAGEN	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Vragen vanuit de landbouw	10
2.3 Vragen van buiten de landbouw	12
3. HET ONDERZOEK TEN BEHOEVE VAN HET BELEID	15
4. UITWERKING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN PER CATEGORIE	18
4.1 Onderzoek gericht op signalering en monitoring	18
4.2 Onderzoek gericht op ontwikkeling van beleidsconcepten	22
4.3 Onderzoek gericht op sturingsconcepten en instrumenten	31
4.4 Onderzoek gericht op evaluatie van beleid	34
5. CONCLUSIES EN AANZET TOT PRIORITEITSTELLING	36
LITERATUUR	43

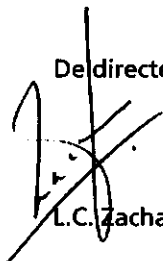
WOORD VOORAF

In het begin van de jaren negentig zijn door verschillende instanties studies verricht naar belangrijke aspecten van het grondgebruik. In rapporten van onder meer de WRR, de RPD en de NRLO werd aandacht besteed aan een groot aantal onderwerpen die van belang zijn voor het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot andere opvattingen over de rol van landbouw, bosbouw, natuur en recreatie en over hun onderlinge samenhang. Het ministerie wil in zijn beleid voor de langere termijn uiteraard rekening houden met deze veranderingen, evenals met de invloed van technologische en economische omgevingsfactoren op het grondgebruik. Met het oog op de ondersteuning van de besluitvorming ten aanzien van het grondgebruik is kennis nodig van de samenhangen. Onderzoek kan in deze kennisbehoefte voorzien. De in de aanhef gememoreerde studies dragen daarin bij, maar snijden te veel onderwerpen aan om te kunnen voorzien in de behoefte aan enkele hoofdlijnen voor de programmering.

Dit leidde tot het verzoek aan LEI-DLO om een globaal beeld te schetsen van de voor de komende jaren geldende onderzoeksprioriteiten, aan de hand van een overzicht van beleidsvragen en van beschikbare literatuur op dit terrein. Het voorliggende rapport is in verschillende stadia in 1994 en 1995 besproken in enkele workshops met betrokkenen van de zijde van de opdrachtgever en van het onderzoek.

De directeur,



L.C. Zachariasse

Den Haag, juni 1996

SAMENVATTING

Deze programmeringsstudie is bedoeld als hulpmiddel om de toekomstige richting van het onderzoek te bepalen op het gebied van het grondgebruik. Het gaat daarbij vooral om onderzoek ten dienste van het ministerie van LNV.

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsvragen ten aanzien van het grondgebruik, namelijk:

- op welke maatschappelijke behoeften wil de overheid reageren;
- in hoeverre en op welke wijze zijn die behoeften verenigbaar;
- voorzover ze onverenigbaar zijn, hoe kunnen ze dan onderling worden afgewogen?

In hoofdstuk 3 wordt nagegaan in welke fase van het beleidsproces verschillende vragen over het grondgebruik aan de orde komen.

De voor het beleid belangrijke onderwerpen en daarmee samenhangende onderzoeksvragen die in de eerste hoofdstukken in kaart zijn gebracht, worden in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.

In het slothoofdstuk wordt een aanzet voor een prioriteitsstelling gegeven aan de hand van de strategische doelen die in enkele recente beleidsnota's zijn verwoord. Het betreft de Nota Kennisbeleid, de Prioriteitennota en het Kennisbeleidsplan 1996 - 1998.

De conclusie is dat de aandacht vooral moet worden gericht op onderzoek in het kader van de ontwikkeling van beleidsconcepten en evaluaties, en dat daarbij in de eerste plaats integratie- en afwegingsvraagstukken aan bod dienen te komen.

1. INLEIDING

In de komende jaren zullen er - evenals in het recente verleden - belangrijke besluiten moeten worden genomen met betrekking tot het grondgebruik in de EU en in Nederland. Zo is er in de landbouw door technische ontwikkeling en economische stimulering een te grote productiecapaciteit ontstaan. Die ontwikkeling ging gepaard met een toenemende belasting van het milieu. Die milieubelasting wordt nog eens versterkt door ruimtelijke concentratie in een aantal productietakken. Door de groeiende aandacht in de samenleving voor de betekenis van de natuur neemt het gewicht van het natuurbeleid toe. Dit leidt tot ruimtelijke claims en veranderingen in de gebruiksmogelijkheden van onder meer gronden met een agrarische bestemming. Ook voor andere functies is meer grond nodig. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan bos, wonen, infrastructuur en openluchtrecreatie. Bij de maatschappelijke besluitvorming over grondgebruik in de toekomst dient rekening te worden gehouden met de samenhangen tussen de verschillende functies. Er bestaat dan ook behoefte aan inzicht in de gevolgen van technologische, economische, maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen voor de diverse functies waarbij met deze interdependenties rekening wordt gehouden.

Onderzoek dient een bijdrage te leveren aan de vergroting van dit inzicht bij de actoren in de maatschappelijke besluitvorming door het opsporen en verhelderen van trends, mechanismen, samenhangen en beleidsopties. In de afgelopen jaren is in dit opzicht een aantal belangwekkende studies verschenen ¹⁾. De Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (voorheen Wetenschap en Technologie) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft LEI-DLO gevraagd om op basis van deze en andere studies de contouren te schetsen van een samenhangend stimuleringsprogramma voor onderzoek ten aanzien van grondgebruik. Centraal staat daarbij het aangeven van prioritaire onderzoeksvragen ten behoeve van beleidsvragen en -opties.

In hoofdstuk 2 wordt een aantal centrale beleidsvragen geformuleerd, en wordt aangegeven hoe het onderzoek zo goed mogelijk ten dienste gesteld zou kunnen worden van het beleid. Dit mondt in hoofdstuk 3 uit in een schema voor de indeling van het onderzoek, dat later als basis kan dienen voor een prioriteitstelling.

In hoofdstuk 4 worden aan de hand van dit schema de onderzoekthema's nader uitgewerkt en wordt per thema de onderzoekbehoefte aangegeven.

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 een aantal conclusies getrokken en wordt een aanzet gegeven voor de vaststelling van onderzoeksprioriteiten door de bij het beleid betrokken instanties.

1) In dit verband kunnen onder meer worden genoemd "Grond voor keuzen" van de WRR (1992), "Ruimtelijke Verkenningen" van de RPD (1993) en "Toekomstverkenning ruraal grondgebruik" van de NRL0 (1993).

2. PROBLEEMSTELLING: DE BELEIDSVRAGEN

2.1 Inleiding

Op Europees en Nederlands niveau doet zich een aantal beleidsvragen voor ten aanzien van het toekomstig grondgebruik. Deze vragen beperken zich niet tot het landbouwbeleid, maar ze strekken zich ook uit tot andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, milieu, economie en werkgelegenheid, plattelandsontwikkeling, openluchtrecreatie, bosbouw en natuur en landschap.

Voor een belangrijk deel vinden deze vragen hun oorsprong in de ontwikkeling van de landbouw. De technologische vooruitgang heeft het mogelijk gemaakt dat met minder grond en met minder mensen Europa ruimschoots kan worden gevoed.

Daarnaast zijn er echter ook tal van ontwikkelingen buiten de agrarische sector die invloed uitoefenen op het grondgebruik, zoals de toeneming van welvaart, vrije tijd en mobiliteit maar ook bijvoorbeeld de uitbreiding van de Europese Unie en de liberalisering van de wereldhandel. In het onderstaande worden de belangrijkste beleidsvragen kort geïdentificeerd. Hierbij zij opgemerkt dat deze vragen niet los van elkaar staan, er is veelal sprake van onderlinge samenhangen.

2.2 Vragen vanuit de landbouw

De vragen die samenhangen met de behoefte aan grond voor landbouwkundig gebruik zijn in de eerste plaats op Europees niveau van belang. Als in dat verband duidelijkheid bestaat over de gewenste of exploiteerbare hoeveelheid landbouwgrond, zal dit vervolgens leiden tot een regionale verdeling op grond van concurrentievoordelen en politieke overwegingen. Daarbij speelt natuurlijk ook de regionaal uiteenlopende behoefte aan grond voor niet-landbouwdoeleinden een belangrijke rol. In Nederland is deze behoefte relatief groot. Vragen naar de gewenste omvang van het agrarisch areaal zullen hier dan ook sterker dan op Europese schaal bepaald worden door niet-agrarische overwegingen. Toch klinken onderstaande vragen, die in eerste instantie een Europese dimensie hebben, ook steeds in enigszins afgezwakte vorm door op nationaal niveau.

De ontwikkeling in de landbouw heeft geleid tot grotere producties per hectare door een grotere inzet van intermediaire inputs en daarmee tot negatieve effecten op milieu, natuur en landschap. Door gebrek aan voldoende (lonende) afzetmogelijkheden moet bij de voortgaande ontwikkeling van de

gangbare productiemethoden een toenemend areaal cultuurgrond uit productie worden genomen.

Hier ligt een eerste centrale beleidsvraag: is het verstandig deze grond uit productie te (laten) nemen of zijn er lange-termijnoverwegingen op mondiaal of Europees niveau die wijzen in de richting van toenemende grondbehoefte voor de productie van voedsel? (1)

In de samenleving is een duidelijke tendens waarneembaar tot een toenemend gebruik van vernieuwbare hulpbronnen. Nieuwe technologieën worden ontwikkeld om het aantal mogelijkheden te vergroten. Op dit moment valt nog niet te overzien welke mogelijkheden een blijvende plaats in het gebruik zullen weten te verwerven en in welke omvang. Deze ontwikkeling betekent dat een groter beroep op akkerbouw- en bosbouwproducten zal worden gedaan.

Een tweede centrale beleidsvraag is dan ook: in welke mate zal in de toekomst akkerbouw- en bosbouwproductie nodig zijn om te voorzien in de vraag naar non-food producten? (2)

Behalve door veranderingen in de vraag en door productiviteitsontwikkelingen kunnen ook door andere, externe oorzaken veranderingen optreden in de omvang van het landbouwareaal binnen de EU en in de locatie van de agrarische productie. Dergelijke veranderingen en verschuivingen kunnen samenhangen met het ontstaan van een interne markt, met toetreding van nieuwe lidstaten, met de liberalisering van de handel enzovoort.

Een derde centrale beleidsvraag is daarom: welke veranderingen en interregionale verschuivingen in agrarisch grondgebruik mogen binnen de EU worden verwacht, en wat zijn daarvan de economische, sociale en ecologische effecten? (3)

Een deel van de intermediaire inputs leidt zoals gezegd tot schade aan milieu, natuur en landschap. Dat geldt wellicht ook voor sommige infrastructuurle aanpassingen die worden uitgevoerd met het oog op het ontstaan van grotere en efficiëntere bedrijven. Door aanzienlijke verschillen in onder andere de omvang van de inzet van intermediaire inputs per hectare loopt deze schade regionaal nogal uiteen.

Een vierde centrale beleidsvraag, die op nationaal niveau minstens zo dringend is als voor de EU als geheel, luidt: hoe kan deze schade (bij voorkeur op basis van Europees beleid) zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt, bijvoorbeeld door aanpassingen in de bedrijfsvoering of verplaatsing van de productie, en wat betekent dat voor de omvang van het grondgebruik? (4)

Naast landbouwcongestiegebieden zijn er vooral in andere lidstaten van de EU ook gebieden waar de landbouw door minder gunstige natuurlijke omstandigheden dreigt te verdwijnen. Dit betreft veelal zogenaamde "onderdrukgebieden", gebieden waar de inkomens-genererende functies in ontwikkeling achterblijven. Om een aantal redenen, zoals demografische, ecologische, landschappelijke en toeristische, kan de overheid het wenselijk achten toch enige landbouw in deze gebieden in stand te houden. In andere gebieden leidt de ontwikkeling van de landbouw er toe dat steeds meer grond door één persoon kan worden bewerkt, waardoor de werkgelegenheid in deze sector steeds verder afneemt. Als voldoende alternatieven ontbreken, heeft deze ont-

wikkeling naast de eerder genoemde grondonttrekking of -afstoot een negatief effect op de verspreide bewoning van het platteland en het instandhouden van het culturele erfgoed. Dit geldt wellicht ook voor enkele Nederlandse regio's.

Een vijfde centrale vraag is: op welke wijze kan het beleid met betrekking tot het grondgebruik (in samenhang met het regionaal beleid) bijdragen aan de leefbaarheid van het platteland? (5)

2.3 Vragen van buiten de landbouw

Zoals in de voorgaande paragraaf werd aangegeven, worden vooral in Nederland veranderingen in het grondgebruik sterk bepaald door niet-agrarische behoeften. Werd in een nog niet zo ver verleden de landbouw als het ware beschouwd als de eerste rechthebbende op het gebruik van het landelijk gebied, in onze tijd is de positie van de landbouw in dit opzicht drastisch veranderd. De agrarische bevolking maakt maar een klein deel meer uit van de totale bevolking, en is daarmee steeds sterker geïntegreerd. Een groot deel van de bevolking woont in de steden of is sterk stedelijk georiënteerd. Zeker in het dichtbevolkte Nederland, maar ook in veel omringende landen worden de behoeften van deze verstedelijkte bevolking bepalend voor de inrichting en het gebruik van de ruimte. Dat betreft niet alleen de ruimte in en direct rondom de steden, maar ook het overige platteland. Dit type gebieden wordt door de sterke concurrentie tussen de verschillende functies wel "overdrukgebieden" genoemd. De wensen en opvattingen met betrekking tot het beheer van het landelijk gebied met het oog op recreatie, natuur en landschap worden in sterke mate vanuit stedelijk perspectief ingevuld. Dit werkt uiteraard door in het beleid op het gebied van natuurbeheer, bosbouw en recreatie, en in de daarop gerichte ruimtelijke ordening.

Ten aanzien van het grondgebruik voor natuurdoeleinden is in Nederland de aanwijzing van een ecologische hoofdstructuur van wezenlijk belang. Verwacht mag worden dat in de komende jaren de beleidsdiscussie over dit onderwerp na de "begrenzing" van die ecologische hoofdstructuur zich meer zal toespitsen op het beleid dat gevoerd moet worden om die structuur veilig te stellen. Dat betreft dan zowel de aard van het grondgebruik als de kosten van verwerving en beheer. Daarnaast gelden ook voor gebieden buiten de ecologische hoofdstructuur *minimumeisen* ten aanzien van natuur en landschap, die hun invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van land- en tuinbouw en bosbouw. Op Europees niveau is een overeenkomstig beleid in ontwikkeling. Zo is het ecologisch Netwerk Natura 2000 momenteel in de implementatiefase.

Als zesde centrale beleidsvraag geldt dan ook: hoe kan een ecologische hoofdstructuur in Nederland en op wat langere termijn in de EU duurzaam worden geëffectueerd en hoe kan de natuur buiten de EHS-gebieden op evenwichtige wijze worden ondersteund, mede door de inzet van de landbouw? (6)

Wat betreft de openluchtrecreatie is er sprake van een toenemende behoefte aan voorzieningen, zowel door de groei van de bevolking als door de ontwikkeling van vrije tijd en bestedingsmogelijkheden. De concentratie van

de bevolking scheidt in ieder geval behoefte aan uitbreiding van recreatievoorzieningen rond de stedelijke gebieden, bijvoorbeeld in de vorm van groengebieden met dagrecreatievoorzieningen. Verder zal de recreatieve vraag zich richten op gebieden met bovengemiddelde kwaliteiten wat betreft natuur en landschap. Daarbij kan zich het probleem voordoen dat natuur- en recreatiefuncties met elkaar concurreren, uit een oogpunt van ecologische duurzaamheid van een gebied. Anderzijds kan een gecombineerd gebruik de economische basis voor beide functies versterken. Een soortgelijke spanning kan zich voordoen tussen landbouw en recreatie. Openluchtrecreatie is voor een deel gericht op de beleving van de aantrekkelijke aspecten van bepaalde agrarisch cultuurlandschappen. Recreatief medegebruik op bedrijfs- of gebiedsniveau heeft voor recreanten, boeren en de overige inwoners van het landelijk gebied vele aantrekkelijke kanten, bijvoorbeeld in economisch opzicht ("verbrede plattelandsontwikkeling"), maar kan ook spanningen oproepen.

Een belangrijke beleidsvraag is dan ook welke sturing er moet en kan plaatsvinden in het ruimtegebruik in Nederland ten behoeve van openluchtrecreatie, zodanig dat er sprake is van een optimaal samengaan met andere functies. (7) Gelet op het karakter van het recreatiebeleid zal deze vraag voorlopig vooral op nationaal niveau spelen, al doen zich soortgelijke vragen uiteraard ook in de andere lidstaten van de EU voor.

Op het gebied van de bosbouw is er voor de komende jaren sprake van aanzienlijke kwantitatieve en kwalitatieve beleidsdoelstellingen, zowel in Nederland als in Europees verband. Wat Nederland betreft gaat het om een uitbreiding van het areaal bos met minimaal 75.000 ha in 25 jaar, en om een zwaarder accent op de duurzame instandhouding van bosesystemen. Dat betekent dat een toenemend deel van het bos een natuurbestemming krijgt. Maar daarnaast wordt ook meer aandacht gevraagd voor de zelfvoorzieningsgraad van Nederland op het gebied van hout (van circa 10% nu naar 25% in de volgende eeuw) en voor de recreatieve functie van bossen. Een 40% van de beoogde bosuitbreiding zal plaats moeten vinden op landbouwbedrijven via de regeling Stimulering Bosuitbreiding; dat sluit aan bij de Europese doelstellingen ten aanzien van bebossing van landbouwgronden. De afstemming van bestaande en nieuwe bossen of houtopstanden op de andere gebruiksfuncties van het landelijk gebied in Nederland en de daarmee samenhangende locatievragen vormen een samenhangend complex van belangrijke beleidsvragen ten aanzien van het grondgebruik. (8)

Bij de voorgaande punten zijn achtereenvolgens de maatschappelijke behoeften aan grond voor landbouw en voor andere doeleinden aan bod gekomen; het is echter geenszins vanzelfsprekend dat de optelsom van behoeften in overeenstemming is met de beschikbare hoeveelheid grond en zeker niet met de ruimtelijke verdeling daarvan. Er zal dus sprake zijn van een afwegingsprobleem, waarvan niet kan worden aangenomen dat het door "de markt" zal worden opgelost, omdat zowel individuele als collectieve behoeften in het geding zijn. Bovendien moet die afweging plaatsvinden tegen de achtergrond van het huidige (veelal agrarische) grondgebruik en de rechten en belangen van de huidige gebruikers.

Een belangrijke vraag voor de Nederlandse overheid (die bij de voorgaande punten ook al impliciet aan de orde kwam) is in dit verband welke opties er zijn om verschillende doelstellingen binnen één gebied met elkaar te verenigen door middel van een multifunctioneel gebruik van de ruimte. (9)

Uiteindelijk zullen de overheid en de relevante maatschappelijke organisaties moeten komen tot verantwoorde keuzes tussen bestaande of nieuwe toepassingen van de grond en de mogelijkheid om verschillende toepassingen te combineren. De laatste hier te noemen centrale vraag voor de Nederlandse overheid is dan ook die naar instrumenten om de benodigde afwegingen zo helder en verantwoord mogelijk te kunnen maken. (10)

3. HET ONDERZOEK TEN BEHOEVE VAN HET BELEID

De centrale beleidsvragen die in het voorgaande hoofdstuk de revue passeerden, zijn veelal zowel van belang voor de Nederlandse rijksoverheid (waaronder het ministerie van LNV) als voor de EU, lagere overheden en maatschappelijke organisaties. Teneinde adequaat op de vragen te kunnen reageren, is voor alle partijen kennis nodig, die in belangrijke mate door onderzoek wordt gevoed.

Om een basis te scheppen voor een prioritering van de onderzoeksbehoeften worden in dit hoofdstuk twee invalshoeken geschetst van waaruit de eerder genoemde vragen kunnen worden bekeken. De eerste invalshoek wordt gevormd door de verschillende stadia van het beleidsproces en de tweede door de verschillende soorten grondgebruiksvragen. In hoofdstuk 4 worden de vragen die op het beleid afkomen en het daarop gerichte onderzoek nader uitgewerkt vanuit deze invalshoeken.

De eerste lijn heeft dus betrekking op het *beleidsproces*. De onderzoeksvragen en hun prioriteit vloeien immers voort uit de behoeften van het beleid; de onderzoeksresultaten dienen dan ook een ondersteuning te bieden voor de maatschappelijke besluitvorming. De aard van de (onderzoek)vragen is mede afhankelijk van de fase waarin het beleidsproces verkeert.

In de beleidscyclus is achtereenvolgens sprake van het waarnemen van ontwikkelingen en problemen, het bepalen van doelstellingen en het in aansluiting daarop ontwikkelen van beleidsvisies die uitmonden in concrete doelen, het ontwikkelen en inzetten van instrumenten, en het beoordelen van het bereikte resultaat om vervolgens waar nodig bij te sturen. Dit onderscheid betekent overigens niet dat het om losstaande onderdelen gaat: het proces kan alleen goed verlopen als er voortdurend sprake is van terugkoppeling naar doelgroepen en naar de voorgaande fases. Met het oog op het ten dienste van de verschillende beleidsfasen uit te voeren onderzoek kan van de volgende indeling worden uitgegaan:

A *Signaleren*

Hieronder wordt niet alleen verstaan het volgen en analyseren van de feitelijke veranderingen in het grondgebruik, maar vooral en in samenhang daarmee het in kaart brengen van recente en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het grondgebruik, zoals veranderingen in individuele en collectieve behoeften, en van de problemen die deze ontwikkelingen met zich mee kunnen brengen. Voor een deel gaat het hierbij om monitoring op basis van documentatie en empirisch onderzoek, voor een deel ook om een meer kwalitatieve inschatting van trends.

- B** *Aftasten van mogelijkheden en ontwikkelen van beleidsconcepten*
Dit soort onderzoek is er op gericht om de gedachtenvorming over het toekomstig beleid te ondersteunen, een beleid dat nodig is om de mogelijkheden en behoeften ten aanzien van het grondgebruik zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Deze vorm van onderzoek is nog niet zo zeer gericht op de uitwerking van instrumenten, als wel op een verkenning van de ruimte die er is voor het verwezenlijken van lange-termijnbeleidsdoelstellingen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan de gedachtenvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening als geheel, maar in samenhang daarmee ook meer specifiek aan ideeën over de ontwikkeling van landbouw en natuur, en aan gedachten over de internationale arbeidsverdeling. Dit onderzoek zal veelal een scenario-achtig karakter hebben en moeten inspelen op en bijdragen aan de visie-ontwikkeling door het beleid.
- C** *Ontwikkeling van sturingsconcepten en instrumenten*
Breed opgevat omvat dit onderzoek niet alleen ex ante onderzoek naar de vormgeving van effectieve instrumenten, maar ook onderzoek naar de vraag door wie en hoe die instrumenten moeten worden ingezet en naar de instituties die daarbij een rol spelen. Aan de keuze van de instrumenten gaat steeds impliciet of expliciet een oordeel vooraf over de wijze waarop de overheid zo goed mogelijk met zijn burgers kan communiceren over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid; dus op welke manier de overheid het beste kan sturen. Dat oordeel zal zowel worden bepaald door maatschappijvisies als door overwegingen van doelmatigheid. Dat betekent tevens behoefte aan onderzoek naar de (verwachte of wenselijke) interacties tussen beleid en doelgroepen, of breder: tussen beleid en maatschappij. Met andere woorden: welke processen mogen rond de implementatie van het beleid worden verwacht, in hoeverre kan daarvan gebruik worden gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van netwerksturing, en welke complicaties kunnen zich daarbij voordoen.
- D** *Evaluatie*
Hierbij staat de vraag centraal hoe het beleid uitwerkt; met andere woorden, worden de beoogde doelen bereikt, is de inzet van middelen efficiënt, treden er neveneffecten op? De evaluatie sluit in bepaalde opzichten aan bij de onder A genoemde signaleringsfunctie van het onderzoek, en kan daardoor bijdragen aan de bijsturing van het beleid in de volgende cyclus.

De tweede lijn waarlangs het onderzoek kan worden gerangschikt, behelst een indeling naar drie soorten *grondgebruiksvragen* die steeds ten grondslag lijken te liggen aan de vragen zoals die onder andere in het voorgaande hoofdstuk zijn verwoord. Het betreft vragen naar de behoefte aan grond, naar de afweging van verschillende grondgebruiksfuncties, en naar de integratie van die verschillende functies.

1 *Grondbehoefte*

Hieronder worden de vragen samengevat die er op zijn gericht de behoefte aan grond voor diverse functies op verschillende niveaus te bepalen. Deze behoefte vloeit onder meer voort uit het streven naar voedselzekerheid en inkomensverwerving, uit maatschappelijke ontwikkelingen die de vraag naar bos, natuur en recreatie bepalen en uit de internationale concurrentie (van betekenis voor de vraag naar grond in de EU en in Nederland).

2 *Integratie van grondgebruiksfuncties*

De totale behoefte aan grond kan regionaal, nationaal of internationaal op gespannen voet staan met de beschikbare oppervlakte. Daaruit volgt dat er zo veel mogelijk naar zal worden gestreefd verschillende functies binnen één gebied (of zelfs op één locatie) te combineren. Dit wordt zowel veroorzaakt door de beperkte beschikbaarheid van grond voor allerlei gebruiksvormen, als door de vaak aanwezige intrinsieke samenhang van functies, zoals tussen natuur, bos en recreatie, of tussen landbouw en natuur (met het oog op duurzaamheid en een leefbaar platteland).

3 *Afwegingen in het grondgebruik*

Combinatie van functies is echter lang niet altijd mogelijk of kan zulke spanningen oproepen dat het beter is keuzes te maken. Die kunnen betrekking hebben op de bestemming van een bepaald gebied voor één bepaalde of een beperkt aantal functies, of op de ruimtelijke spreiding van een bepaalde functie op nationaal of internationaal niveau; bijvoorbeeld de spreiding van glastuinbouw, recreatievoorzieningen of natuurgebieden binnen Nederland of binnen Europa.

De combinatie van het soort grondgebruiksvragen en de verschillende fasen in het beleid levert een matrix op met 12 categorieën onderzoek. Het zal duidelijk zijn dat elk van de in het voorgaande hoofdstuk genoemde centrale beleidsvragen kan leiden tot onderzoek in meerdere categorieën tegelijk.

	1 Behoefte	2 Integratie	3 Afweging
A	Signaleren		
B	Beleidsconcepten		
C	Instrumenten		
D	Evaluatie		

4. UITWERKING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN PER CATEGORIE

4.1 Onderzoek gericht op signalering en monitoring

Het signaleren van de behoefte aan grond (A1)

Het zicht op de behoefte aan grond voor verschillende doeleinden varieert met de schaal waarop het probleem wordt bekeken: van mondiaal tot nationaal of regionaal.

Op mondiaal niveau wordt de behoefte vooral bepaald door vragen van voedselvoorziening en de verwachte economische groei in ontwikkelingslanden. Dat betekent dat de behoefte aan (productieve) landbouwgrond centraal staat. Deze mondiale behoeften op langere termijn kunnen van invloed zijn op de beslissingen die nu in de EU en Nederland moeten worden genomen met het oog op eventuele (tijdelijke) overschotten aan agrarische grond.

Een nog steeds toenemende wereldbevolking en groei van de welvaart leiden in veel ontwikkelingslanden tot een groeiende behoefte aan voedingsmiddelen en veevoergrondstoffen. In die behoefte zal vooral voorzien moeten worden door een toenemende productie per hectare. Mogelijkheden voor uitbreiding van het landbouwareaal worden immers kleiner, terwijl door degradatie van landbouwgronden veel gronden ongeschikt voor de landbouwproductie dreigen te worden. Tevens is in dit verband van belang dat door het groeiend verbruik, water in vele delen van de wereld in toenemende mate een schaarse productiefactor wordt, ook voor de landbouw. Het is belangrijk na te gaan hoe in die context aangekeken moet worden tegen de behoefte aan grond voor landbouwdoeleinden binnen de EU. Op de korte termijn lijkt er binnen de EU vooral sprake te zijn van een surplus aan landbouwgrond, waarvan de omvang wordt bepaald door interne ontwikkelingen. Op langere termijn kunnen evenwel de bovengenoemde externe ontwikkelingen invloed uitoefenen op omvang, en aard van het grondgebruik. Bij het vormgeven van het beleid om de surplussen aan landbouwgrond "weg te werken" is het gewenst zicht te hebben op die langere termijn ontwikkeling. Die kan immers van invloed zijn op de bestemming die (tijdelijk) overvloedige landbouwgrond krijgt en op het al of niet openhouden van mogelijkheden om die grond weer in productie te nemen.

De huidige overschotten aan landbouwproducten en daarmee aan landbouwgrond binnen de EU hebben betrekking op het macroniveau. Op micro- of bedrijfsniveau is veelal sprake van een grondtekort doordat de feitelijke schaalvergroting niet in de pas loopt met de in landbouweconomisch opzicht wenselijke schaalvergroting (zie bijvoorbeeld De Hoogh, 1987). Een en ander leidt tot hoge(re) grondprijzen en een waarschijnlijk mede daardoor intensief grondgebruik in grote delen van de EU. De omvang van het grondoverschot

op macroniveau zou dus mede vergroot kunnen zijn door het grondtekort op microniveau.

In het afgelopen decennium zijn door verschillende onderzoekers berekeningen gemaakt van de omvang van het surplus aan landbouwgrond zowel in de EU als in Nederland. Een van de meest bekende is die van de WRR waaruit bleek dat de Europese landbouwproductie met enkele tientallen miljoenen hectares minder zou kunnen worden voortgebracht dan thans het geval is, terwijl dan bovendien beter aan natuur- en milieurovoorwaarden kan worden voldaan (WRR, 1992). Grote verdienste van deze berekening is dat zichtbaar is gemaakt dat sprake is van een in potentie omvangrijk vraagstuk. De gevolgde benadering in die berekening van het grondoverschot had een sterk normatief technisch-economisch karakter. Het zou van belang zijn als in een vervolg op deze studie het overschot aan landbouwgronden in de EU vanuit een sociaal-economisch perspectief zou worden benaderd, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de problematiek van de regionale (onder)ontwikkeling en de rurale samenleving.

In het voorgaande ging het om landbouwgronden waarvan het landbouwkundig gebruik naar verwachting zal worden gecontinueerd tenzij de overheid regelend ingrijpt. Daarnaast zijn er gronden waarvan het blijvend gebruik door de landbouw niet zonder meer verzekerd is. Dit betreft gronden waarop de landbouw zonder gebiedsspecifieke maatregelen (in de huidige vorm) geen toekomst heeft. In het algemeen gaat het hierbij om landbouwgronden in gebieden met een gering concurrerend vermogen wegens de aanwezigheid van natuurlijke handicaps (dit in onderscheid van gebieden met een ongunstige landbouwstructuur door de aanwezigheid van veel kleine agrarische bedrijven; in dergelijke gebieden is meer sprake van marginale arbeid dan van marginale grond).

De omvang van de marginale landbouwgebieden in de EU hangt niet uitsluitend af van de aard van de natuurlijke handicaps maar bijvoorbeeld ook van het generieke landbouwbeleid. Zo zal een minder beschermend landbouwbeleid in het algemeen leiden tot een grotere oppervlakte marginale landbouwgebieden.

Een ontwikkeling die op de zeer lange termijn invloed uit kan oefenen op de behoefte aan en beschikbaarheid van agrarische grond in de EU en daarbuiten, is een mogelijke (verdere) klimaatverandering. Een dergelijke verandering kan leiden tot aanzienlijke geografische verschuivingen in productiemogelijkheden in mondiaal en EU-verband. Dit onderwerp wordt hier slechts zijdelings en meer volledigheidshalve genoemd omdat in beginsel op dit gebied onderzoek kan worden gedaan in zowel bestaande internationale als nationale onderzoeksprogramma's.

In het voorgaande is de vraag of er sprake is van een (toekomstig) surplus of tekort aan landbouwgrond bekeken vanuit de landbouwproductie zelf en dan met name vanuit de voedselbehoefte en -productie. Daarnaast moet echter ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om grond die nu dient voor voedselproductie te gebruiken voor andere doelstellingen. Deze kunnen zowel binnen als buiten de agrarische sfeer liggen.

Op zowel Europees als op nationaal niveau worden toekomstige veranderingen in de behoefte aan grond bepaald door demografische, economische, sociale en technologische ontwikkelingen. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de veranderingen in bevolkingsomvang, leeftijdsopbouw nationale productie, en in samenhang daarmee om het woon- en werkpatroon, vrijetijdsbesteding, geografische spreiding van economische activiteiten, en om maatschappelijk normen en waarden zoals die betreffende het milieu.

Binnen de agrarische sfeer gaat het bij een andere aanwending van tot nu toe voor voedselproductie gebruikte gronden vooral om het gebruik voor (meer en andere) non-food producten. De behoefte daaraan met het oog op de bescherming van het milieu en een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen is zeker aanwezig, maar de toepassing vraagt nog veel technisch en economisch onderzoek. De uitkomsten daarvan zullen moeten worden meegenomen in de inventarisatie van de behoefte aan landbouwgrond binnen Nederland en in de EU.

Buiten de landbouwsfeer betreft de aanwending van tot nu toe agrarische gronden vooral bosbouw, natuur en recreatie, al of niet met landbouw gecombineerd. De ontwikkelingen in de grondbehoeften voor die activiteiten dienen in eerste instantie los van de behoefte aan landbouwgrond voor voedselproductie periodiek in kaart te worden gebracht op grond van maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsdoelstellingen. In hoofdstuk 2 is een aantal vragen genoemd die samenhangen met de ontwikkeling van de behoefte aan grond voor niet-agrarisch gebruik. Daarheen wordt hier kortheidshalve verwezen.

In Nederland is de grond vanwege onze bevolkingsdichtheid schaarser dan in veel andere landen. De vraag hoe zich de behoefte aan grond voor verschillende functies en activiteiten ontwikkelt, is hier waarschijnlijk dan ook nog dringender dan in de rest van de EU. Kennis op dit punt kan inzicht geven in te verwachten knelpunten door te sterk groeiende of conflicterende behoeften. In ons land speelt wellicht ook sterker dan in de rest van de EU de noodzaak om het grondgebruik zo te reguleren dat er sprake is van een duurzaam gebruik en een minimale belasting van het milieu.

Wat betekenen deze vragen in termen van onttrekking van gronden aan het agrarisch gebruik? Daarvoor is het vooral van belang te weten in hoeverre de niet-agrarische claims kunnen worden gecombineerd met het huidige of met een aangepast agrarisch gebruik. Er zal dus een afweging tussen de verschillende bestemmingen moeten plaatsvinden tegen de achtergrond van de mogelijkheden van multifunctioneel grondgebruik. Hierop wordt op de volgende bladzijden nader ingegaan bij de beschrijving van het signalerende onderzoek gericht op integratie van verschillende grondgebruiksfuncties.

Signaleren van integratie (A2)

Het signaleren en monitoren van situaties waarin een praktische integratie van verschillende grondgebruiksfuncties wordt gerealiseerd, is van belang voor de ontwikkeling van beleidsconcepten en instrumenten en voor de evaluatie van het desbetreffende beleid. De praktijkvoorbeelden kunnen ook via

voorlichting een inspiratiebron vormen voor vergelijkbare initiatieven op andere plaatsen.

De meest relevante praktijksituaties van multifunctioneel grondgebruik die hier worden genoemd, hebben betrekking op de relatie landbouw-natuur, landbouw-bosbouw, landbouw-recreatie of natuur-recreatie. Voor wat betreft de relatie landbouw-natuur wordt verwezen naar de desbetreffende programmeringsstudie van SC-DLO (1994).

Grondgebruik voor bos en houtproductie is in de EU-12 beperkt. Een door de markt gedreven uitbreiding van het bosareaal vindt niet plaats onder meer door de lage prijzen voor hout. Bos verliest het in de concurrentieslag om de grond dan ook van de landbouw. Dit hangt mede samen met de geringe werkgelegenheid die door de bosbouw gegenereerd wordt. De laatste jaren is evenwel sprake van een zekere herwaardering van bos. Een aantal factoren is daarop van invloed zoals zorgen om de houtvoorziening op langere termijn, de natuurfunctie van bos, de recreatiefunctie van bos, en de overschotten aan landbouwgrond. Door het EU-beleid wordt dan ook een uitbreiding van het bosareaal gestimuleerd, onder meer door subsidies voor de bebossing van landbouwgronden.

Uitbreiding van bos vindt vooral plaats waar sprake is van marginale landbouwgronden of (in het bijzonder in Nederland) van een grote recreatiebehoefte. Met name waar het gaat om bebossing van marginale gronden rijst de vraag of het ook mogelijk is om bosbouw en landbouw binnen een bedrijfssysteem te combineren. De aanstaande nieuwe lidstaten in het noorden van Europa beschikken op dit gebied over ervaring die deels ook relevant kan zijn voor de bedrijven in de EU-12.

In Nederland is de combinatie landbouw-bosbouw traditioneel minder sterk vertegenwoordigd. Er is echter sprake van een duidelijke toename onder invloed van het beleid van de EU ten aanzien van het uit productie nemen van landbouwgronden en de productie van snelgroeiend hout. Om de effecten daarvan op zowel bedrijfsniveau als macroniveau te kunnen inschatten, is kennis nodig van de feitelijke vormen, omvang en resultaten van de landbouw-bosbouwcombinatie. Dit kan de basis vormen voor een evaluatie van zowel het betreffende EU-beleid als van de nationale uitwerking daarvan.

In het grondgebruik ten behoeve van recreatie gaat het slechts in beperkte mate om onttrekking van landbouwgronden. Die heeft dan vooral plaats in de directe nabijheid van grote bevolkingsconcentraties en is een verlengstuk van de woonfunctie. In andere regio's ligt het accent meer op het recreatief medegebruik van landbouw- (en andere) gronden. Dit recreatief medegebruik kan vele vormen aannemen, van zeer intensief tot zeer extensief. Een voorbeeld van het eerste op Europees niveau zijn de skihellingen die zomers beweid worden, en een voorbeeld van extensief medegebruik zijn landbouwgronden die in de herfst voor de jacht worden gebruikt. In Nederland neemt medegebruik tot nu toe vooral de vorm aan van kamperen bij de boer, en meer incidenteel van paardrijden, het bieden van ruimte voor hobbydieren en volkstuinieren en het ontwikkelen van zogenaamde routegebonden recreatieactiviteiten. Medegebruik betekent veelal een versterking van de economische basis voor de landbouw of bosbouw, maar het kan ook conflicten oproepen en

het vraagt in ieder geval een bepaalde bereidheid tot "inschikken" bij alle betrokkenen.

Veel voorkomende vormen van medegebruik van grond zijn de combinaties natuur-recreatie en bos-recreatie. Hoewel voor de hand liggend uit een oogpunt van gevraagde en aangeboden producten zijn ook deze combinaties verre van probleemloos. Vooral bij de combinatie met natuur staan tegenover economische voordelen veelal ecologische problemen, voortvloeiend uit de belasting die recreanten voor een natuurgebied met zich meebrengen. Het is van belang te traceren hoe de kosten en baten van de koppeling van recreatie met natuur en bos zich in de praktijk ontwikkelen.

Signaleren van afwegingssituaties (A3)

De afweging tussen verschillende gebruiksmogelijkheden van de grond heeft plaats tegen de achtergrond van de behoeften zoals die onder A1 zijn onderzocht, en van de onder A2 beschreven mogelijkheden van integratie. Zoals het van belang is om de verschillende vormen van integratie met hun voor- en nadelen te signaleren, zo is het voor de evaluatie en bijsturing van het beleid ook van belang om inzicht te hebben in situaties waar de afweging leidt of leidde tot de keus voor één specifieke functie of functieverandering. Uit praktijkstudies waarin zulke besluitvormingsprocessen en hun gevolgen worden beschreven, kan inspiratie worden geput voor de verdere ideeënontwikkeling en toepassing op dit gebied.

4.2 Onderzoek gericht op ontwikkeling van beleidsconcepten

Beleidsconcepten betreffende grondbehoefte (B1)

Bij de voorbereiding van het beleid en de afweging van mogelijke beleidsalternatieven is het gewenst zicht te hebben op de uitwerking die verschillende beleidsvarianten zullen hebben op de grondbehoefte en de mogelijkheden om daarin te voorzien. Een bepaalde invulling van het landbouwprijsbeleid zal bijvoorbeeld van invloed zijn op vraag naar agrarische grond, maar dat geldt ook voor het milieubeleid (meer of minder extensiveren); daarnaast is het beleid op allerlei andere terreinen (natuur, recreatie, wonen) van betekenis voor de ontwikkeling van de grondbehoefte en op de locatie van de voor de betreffende functies benodigde gronden.

Evenals bij het signaleren van de feitelijke ontwikkelingen in de grondbehoefte geldt ook bij het onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van verschillende beleidsopties, dat de uitwerking sterk afhankelijk is van de schaal. In dit verband wordt hier een onderscheid gemaakt tussen Europees, nationaal en regionaal niveau.

Wat betreft het beleid van de Europese Unie kan in de eerste plaats gedacht worden aan de positie van de EU in het GATT-overleg. Door de in 1994 afgesloten GATT-overeenkomst wordt de Europese landbouw iets gevoeliger voor de ontwikkelingen op de wereldmarkt. De effecten zijn gedeeltelijk in

beeld gebracht maar zijn voorts ook afhankelijk van nog nader uit te werken uitvoeringsregelingen. In een volgende GATT-ronde zou een (verdere) afbraak van tarieven aan de orde kunnen komen. Dit zou betekenen dat de Europese landbouw meer wordt blootgesteld aan de internationale concurrentie. Het is daarom gewenst meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de Europese concurrentiepositie voor de grondvrugende agrarische producten, op eventuele daaruit voortvloeiende veranderingen in de mondiale arbeidsverdeling voor de voortbrenging van deze producten evenals op mogelijke consequenties daarvan voor het Europees agrarisch grondgebruik. Hierbij gaat het zowel om de omvang, de aard als de intensiteit van het grondgebruik. Deze vragen zijn ook van belang uit een oogpunt van natuur, met name als daarbij de continuïteit van extensieve vormen van grondgebruik in het geding komt.

In een volgende GATT-ronde zal waarschijnlijk ook meer aandacht worden geschonken aan het thema handel en milieu. Wanneer uit milieu-overwegingen de internationale handel van sommige agrarische producten zou worden teruggedrongen, kan dit gevolgen hebben voor het grondgebruik binnen de EU.

Een ander belangrijk beleidsthema op EU-niveau betreft de uitbreiding van de Gemeenschap. Door de gestage uitbreiding van voorheen de EG en thans de EU, zal deze binnen afzienbare tijd nagenoeg alle "westerse" landen van Europa omvatten. De oorspronkelijke landen van de EU worden daardoor enerzijds geconfronteerd met meer concurrentie vanuit de nieuwe lidstaten op de oude EU markten en anderzijds wordt hun toegang op de markten van de nieuwe lidstaten groter. Voor de nieuwe lidstaten geldt mutatis mutandis hetzelfde. Dit kan leiden tot veranderingen in het agrarisch grondgebruik en in de locatie van de productie. Hierbij is onder meer van belang dat een groot deel van de landbouw in de toekomstige lidstaten kampt met ongunstige natuurlijke omstandigheden.

Naast de recent toetredende landen kloppen ook de landen van Midden- en Oost-Europa op de deur van de EU, hetzij voor het verkrijgen van grotere toegangsmogelijkheden tot de markten van de EU, hetzij omdat ook zij lid willen worden. De consequenties voor de oorspronkelijke lidstaten zijn vergelijkbaar met die van de recente toetreding van nieuwe landen. Voor een aantal producten lijken de landen van Midden- en Oost-Europa aanzienlijke potenties te hebben. In het onderzoek zou aandacht moeten worden besteed aan de mogelijke gevolgen voor het grondgebruik van uiteenlopende opties voor inpassing van de nieuwe lidstaten in de EU en voor de invulling van de relaties met Midden- en Oost-Europa.

In Europees verband zijn niet alleen (handels)politieke overwegingen van betekenis voor de invulling van het beleid en de daaruit voortvloeiende consequenties voor het grondgebruik, maar zeker ook de verschillende opties voor het regionaal beleid en het landbouwstructuurbeleid. Een gemeenschappelijk kenmerk daarvan is een sterk toenemende aandacht voor brede plattelandsontwikkeling en een versterking van probleemregio's via verschillende fondsen en programma's. In het voorgaande (A1) is aangegeven dat op Europees (macro)niveau voorlopig sprake is van een surplus aan landbouwgrond. Dat betekent dat in regio's met een gering concurrentievermogen de rol van de land-

bouw als drager van de regionale economie wordt uitgehold. In visies op de toekomstige ontwikkeling van het Europese platteland wordt dan ook algemeen uitgegaan van een verminderende rol van de landbouw en van een relatief toenemende betekenis van andere bestaansbronnen, zoals plattelandstoeisme en wellicht (in sommige gebieden) dienstverlening op basis van nieuwe communicatiemogelijkheden. Daarnaast en gedeeltelijk in samenhang met de genoemde aspecten is er een groeiende behoefte aan de ontwikkeling en veiligstelling van bos- en natuurterreinen. Deze ontwikkelingen hebben uiteraard hun weerslag op het grondgebruik. Het onderzoek dient enerzijds aan te geven wat de mogelijkheden zijn voor een ingrijpende verandering van het grondgebruik op het Europese platteland en waar die het beste zou kunnen plaatsvinden, en anderzijds wat de consequenties daarvan zullen zijn in maatschappelijk, economisch en ecologisch opzicht.

In Nederland is marginalisering van gronden zoals die zich in sommige zwakkere EU- regio's voordoet niet of nauwelijks aan de orde. Maar op grond van politieke en sociale overwegingen wordt het EU-beleid om gronden uit productie te nemen ook in Nederland toegepast en uitgevoerd, nog afgezien van de ontwikkeling in de vraag naar grond vanuit andere functies.

De inkrimping van het effectieve landbouwareaal in Nederland kan op verschillende manieren gebeuren; bijvoorbeeld door tijdelijke of permanente set-aside al of niet gecombineerd met bebossing of houtteelt, door onttrekking voor natuurbestemmingen of door extensivering in het kader van beheersregelingen. In alle gevallen heeft de verandering in het grondgebruik consequenties voor de inkomensvorming, werkgelegenheid en leefbaarheid van het landelijk gebied.

In negatieve zin kan met het verminderen of (op lokaal niveau) verdwijnen van grondgebonden landbouwproductie ook een stuk samenhangende werkgelegenheid worden aangetast. Aan de andere kant is het bijvoorbeeld mogelijk dat door landschappelijke veranderingen een sterkere basis voor toeristische en recreatieve activiteiten ontstaat, waarbij ook de landbouw een rol kan spelen.

Behalve het landbouwbeleid zijn ook het bosbouwbeleid en het beleid ten aanzien van natuur en recreatie van betekenis voor de ontwikkeling van het grondgebruik in Nederland. Wat de bosbouw betreft is het beleid, zoals eerder aangegeven, erop gericht in de eerstvolgende decennia een aanzienlijke uitbreiding van het areaal te realiseren. Dat moet zowel dienen om de positie van de natuur te versterken, als om te voorzien in de recreatieve behoeften van vooral de bewoners van de grote stedelijke gebieden. Bovendien moet de uitbreiding leiden tot een hogere binnenlandse dekking van de eigen houtbehoefte; dit laatste wordt ook nagestreefd door regelingen voor tijdelijke bebossing van landbouwgronden. De uiteenlopende behoeften stellen uiteenlopende eisen aan de aard en ligging van de beoogde bosuitbreidingen. Het onderzoek kan door het analyseren van de consequenties van verschillende opties een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het beleid op dit punt.

Dat geldt ook voor de plaats van de natuur in de Nederlandse ruimte. De in het Natuurbeleidsplan uitgezette lijnen en de ruimtelijke uitwerking daarvan in het Structuurschema Groene Ruimte betekenen een aanzienlijke ont-

trekking van grond aan de landbouw en op andere plaatsen een aanpassing van het agrarisch grondgebruik in een meer natuur- en milieuvriendelijke richting. Onderzoek op dit gebied zal vooral gericht zijn op een evaluatie van het lopende beleid, maar daarop aansluitend zal het ook ideeën kunnen genereren voor de toekomstige invulling of bijstelling van het beleid.

Ten aanzien van de openluchtrecreatie is er al op gewezen dat de consequenties voor het grondgebruik veelal een afgeleid karakter hebben: er worden niet veel gronden voor zuiver recreatieve doeleinden aan het bestaande gebruik onttrokken, maar het recreatiebeleid zal wel mede sturend zijn ten aanzien van de bestemming van gronden voor bosbouw en natuur, en in een aantal gevallen ook voor de inrichting van overwegend agrarisch bestemde gebieden, bijvoorbeeld met het oog op de ontwikkeling van recreatieve routes. In het onderzoek op het gebied van het grondgebruik zal het recreatiebeleid dan ook vooral aandacht moeten krijgen in samenhang met het beleid op de andere genoemde terreinen.

Beleidsconcepten betreffende integratie (B2)

Om de mogelijkheden van integratie van verschillende functies van grond te kunnen inschatten en op basis daarvan beleidsconcepten te ontwikkelen, is kennis nodig van de te verwachten effecten. Wat betekent het voor het functioneren van de landbouw in een bepaald gebied, als daaraan voor de toekomst de eis zou worden toegevoegd dat op dezelfde locatie of binnen dezelfde regio ook natuurwaarden moeten worden gerealiseerd of openluchtrecreatie tot ontwikkeling moet komen? Dit soort vragen speelt sterker naarmate de ruimtelijke schaal kleiner is: uiteindelijk zal de integratie op lokaal niveau of zelfs perceelsniveau moeten worden gerealiseerd. Toch kan onder dit hoofdstuk ook een aantal vragen van meer algemene aard worden gerangschikt. Het gaat dan vooral om een algemeen, niet-gebiedsgebonden inzicht in de effecten van het samengaan van meerdere functies. Ook vragen die betrekking hebben op de keus tussen intensiveren of extensiveren van de agrarische productie worden in dit verband behandeld, omdat die voor een deel samenhangen met de wens tot *samengaan van landbouw met natuur* (en de daarvoor vereiste milieucondities).

Op Europees niveau speelt de behoefte aan integratie van functies onder meer in gebieden met marginale landbouwgronden. De vraag is welk toekomstperspectief de (agrarische) bevolking in die gebieden kan worden geboden (CEC, 1988). Voorzover de overheid een agrarisch perspectief in stand wil houden, zal dit niet zozeer zijn vanwege primaire landbouwdoeleinden maar vooral om andere redenen zoals de leefbaarheid van het platteland en het behoud van natuurwaarden. Beide laatstgenoemde doelstellingen spelen een belangrijke rol bij de motivering van het beleid voor de "less favoured areas" in de EU. Ook in de toekomstige nieuwe lidstaten van de EU spelen deze doelstellingen een rol.

In deze gebieden met marginale landbouwgronden is de vraag belangrijk welke niet-agrarische functies zij dienen en in welke mate die functies in gevaar komen als uitsluitend een generiek (landbouw)beleid zou worden ge-

voerd. De daarop aansluitende vraag is, in hoeverre beleidsaanpassingen en nieuw beleid gewenst zijn.

Voor zowel het Europese als het nationale en regionale niveau is de combinatie landbouw-natuur ook van belang buiten de gebieden met marginale gronden. Tegen de achtergrond van de behoefte aan een duurzame landbouw en een duurzaam gebruik van het landelijk gebied is er een steeds terugkerende vraag naar de rol die een extensivering van de landbouw al of niet in combinatie met landschappelijke beheerstaken hierin zou kunnen spelen.

Van belang is, onder welke (economische) omstandigheden extensivering van grondgebruik tot de mogelijkheden behoort en in hoeverre minder inputs leiden tot een geringere (stijging van de) output. Hierbij komt dan tevens de vraag aan de orde welke mogelijkheden er zijn om de inzet van variabele inputs in de landbouw via het beleid te beïnvloeden. Het gaat daarbij om het markt- en prijsbeleid (onder meer veranderingen in prijsverhoudingen), de begeleidende maatregelen (agri-environmental measures) en het milieubeleid. Omgekeerd dienen bij het milieubeleid ook de gevolgen voor de landbouw te worden onderzocht. Algemeener gesteld dient bij de vormgeving van beleid gelet te worden op de afgeleide effecten voor alle relevante beleidsdoelstellingen (cross compliance). Dit houdt onder meer in, dat onderzoek naar de mogelijkheden voor bedrijfssystemen met een extensief grondgebruik zich ook zal moeten richten op de potentiële betekenis van niet-agrarische activiteiten en op de gevolgen voor de regionale ontwikkeling en de rurale samenleving.

De vraag naar recreatieve voorzieningen en naar recreatief medegebruik van landbouwgronden is veelal bedrijfsoverstijgend. In die situatie is het van belang dat de overheid een visie heeft op de manier waarop doelmatig en efficiënt in die behoefte kan worden voorzien, welke bestuurlijke rol daarbij van haar wordt gevraagd en hoe omgegaan zou moeten worden met de verdeling van de kosten, gelet op het landbouwkundig en recreatief (mede)gebruik. Hier doet zich een reeks van vragen voor die betrekking hebben op de ontwikkeling van bedrijfssystemen waarbij landbouwkundig en recreatief gebruik zo goed mogelijk worden gekoppeld. Dit kan leiden tot geheel andere bedrijfssystemen dan de in het gebied gebruikelijke. Vooral op dit laatste terrein lijkt voor veel regio's in Europa (wellicht buiten Nederland meer dan er binnen) nog onderzoek noodzakelijk.

Beleidsconcepten betreffende afwegingen in grondgebruik (B3)

In het voorgaande is achtereenvolgens aandacht besteed aan de visie van het beleid op de ontwikkeling van de grondbehoefte voor verschillende functies en op de mogelijkheden van geïntegreerd gebruik. Het is niet waarschijnlijk dat de optelsom van toekomstige behoeften aan grond zal samenvallen met de beschikbare oppervlakte. Bovendien: ook al zou er bijvoorbeeld op Europees niveau volop ruimte zijn voor alle gewenste activiteiten, dan blijft de vraag waar congesties zullen optreden en waar grond overvloedig beschikbaar zal zijn. Er is behoefte aan informatie die het beleid in staat stelt afwegingen te maken met betrekking tot het toekomstig gebruik van de grond; afwegin-

gen die zowel betrekking hebben op de beschikbare oppervlakte als op de locatie van de verschillende soorten gebruik.

Daarover gaat dit onderdeel. Voor verschillende schaalniveaus wordt aangegeven welke vragen spelen met betrekking tot de verhouding tussen verschillende grondgebruiksfuncties en hoe het beleid zich een beeld kan vormen van de mogelijkheden voor de ruimtelijke verdeling van activiteiten. Het accent ligt daarbij op de mogelijkheid om prioriteiten te stellen en te kiezen tussen verschillende vormen van grondgebruik.

Europees niveau

De locatie van de agrarische productie wordt bepaald door een groot aantal factoren. Het gaat niet zozeer om een identificatie van al die factoren, maar om de vraag of in de toekomst veranderingen in de locatie mogen worden verwacht en of het beleid daarbij sturend kan en wil optreden. Dergelijke veranderingen kunnen het gevolg zijn van hervormingen van het landbouwbeleid, van uitbreidingen van de EU en van verschillen in ontwikkeling binnen de EU, bijvoorbeeld op het gebied van het milieubeleid of van de loonkosten. Onderzoek op dit terrein vindt vooral op lidstaatniveau plaats en is daar van groot belang om de eigen concurrentiepositie tijdig te kunnen versterken. Ook op EU-niveau is het onderzoek echter van belang om foutieve investeringen zoveel mogelijk te vermijden en aanpassingsprocessen te bevorderen en te vergemakkelijken; intensivering van het onderzoek op dit niveau zou gewenst zijn.

De vraag naar grond voor niet-agrarisch gebruik zal veelal betekenen dat grond aan de landbouw wordt onttrokken, of dat zodanige voorwaarden aan de landbouw worden opgelegd dat gesproken kan worden van multifunctioneel grondgebruik. Dat laatste kwam in het voorgaande hoofdstuk aan de orde.

Bij de onttrekking van grond aan de landbouw is de vraag: hoeveel en waar? Het "hoeveel" zal vooral worden bepaald door de behoefte aan grond voor andere functies en de daarvoor beschikbare financiële middelen, maar op EU-niveau ook door "spontane" uitstoot van marginale landbouwgronden. Het "waar" wordt voor een (belangrijk) deel bepaald door de visie van overheden op de ruimtelijke ontwikkeling zoals die zijn neerslag vindt in het ruimtelijk beleid. Daarin speelt ook de ontwikkeling van aard en omvang van het agrarisch grondgebruik een rol. Inzicht daarin op Europees niveau is dan ook van belang voor de vormgeving van het ruimtelijk beleid. Zie hiervoor bijvoorbeeld "Europa 2000" (CEC, 1992). Voor de ontwikkeling van het beleid aangaande het "hoeveel" en "waar" zijn afwegingsstudies als het onder A1 genoemde WRR-rapport "Grond voor keuzen" van groot belang, zeker als daarbij een nog bredere optiek wordt gekozen.

In gebieden waar de landbouw marginaliseert, ontstaat de situatie dat landbouwgronden "om niet" worden overgelaten aan de natuur. Een dergelijke ontwikkeling kan overigens wel betekenen dat soortenrijke open levensgemeenschappen verdwijnen ten gunste van jong bos, en zij hoeft uit een oogpunt van natuur dan ook niet altijd positief te worden beoordeeld. Daarnaast kan er in andere situaties sprake zijn van een actief natuurgericht beleid, waar-

bij bewust wordt gekozen voor natuur boven andere functies, en waarbij die keus wordt gesteund door maatregelen en middelen van de overheid en/of van private instellingen of personen. Twee situaties kunnen daarbij worden onderscheiden: landbouwgronden die een geheel nieuwe bestemming krijgen en gronden waar de landbouwfunctie en de natuurfunctie worden gecombineerd. Op dit gebied doen zich tal van onderzoeksvragen voor.

In de eerste plaats gaat het daarbij om omvang en ligging van de gebieden waar de natuur "steun" heeft gekregen of zou kunnen krijgen. In dat verband kan worden gedacht aan de verdere uitwerking van een Europese ecologische hoofdstructuur. In de tweede plaats doen zich vele vragen voor met betrekking tot het gebruik van de betreffende gronden: op welke wijze kunnen de doelstellingen worden gerealiseerd met zo weinig mogelijk kosten? Bij beide type vraagstellingen gaat het om multidisciplinair onderzoek dat tot dusverre in Europees verband nog nauwelijks van de grond is gekomen.

Nationaal niveau

Meer nog dan op Europees niveau speelt op nationaal niveau de vraag welke keuzes worden gemaakt ten aanzien van het gebruik van de grond. Welke consequenties heeft een keus voor méér grond voor recreatie bijvoorbeeld voor de beschikbaarheid van grond voor natuur of voor landbouw? En wat zijn de consequenties als je de ruimte voor een bepaalde functie niet in de Randstad maar in het oosten zoekt? Wat zijn de kosten en baten van eventuele interregionale verschuivingen in grondgebruik in termen van inkomen, werkgelegenheid, plattelandontwikkeling, natuurontwikkeling en milieueffecten? En wat zijn de voor- en nadelen van concentratie dan wel spreiding van bijvoorbeeld de intensieve veehouderij of van natuurgebieden in economisch, ecologisch en sociaal opzicht?

Dit soort afwegingsvragen komt aan de orde bij de ontwikkeling van beleidsvisies in nationaal verband. Inzicht in deze punten kan onder meer worden verkregen door middel van scenariostudies, waarin de potentiële invloed op het grondgebruik van verschillende beleidsopties in kaart wordt gebracht.

Het gaat daarbij in de eerste plaats gaan om globale veranderingen in het beleid, bijvoorbeeld wat betreft de hoofdlijnen voor de ruimtelijke ordening, de gewenste ruimte voor natuur, de milieueisen, en de opvattingen over mobiliteit en wonen.

Veel van dit onderzoek zal vooral worden aangestuurd door andere departementen, de WRR en voor wat de ruimtelijke consequenties betreft, de RPD. Voor het ministerie van LNV zijn primair de gevolgen van belang van beleidsscenario's op het gebied van landbouw, bosbouw en natuur; maar ook de vertaling van scenario's op andere gebieden naar hun consequenties voor het grondgebruik in het landelijk gebied behoeven de aandacht.

Voor de afweging is het van belang dat er een verschil is tussen behoeften die via de markt met een koopkrachtige particuliere vraag tot uitdrukking worden gebracht (bijvoorbeeld de vraag naar landbouwgrond) en "collectieve" behoeften die door de overheid worden geformuleerd; dit laatste gebeurt dan vaak in interactie met maatschappelijke belangengroeperingen die het gebruik

ten behoeve van bepaalde functies of waarden (zoals natuur) willen bevorderen. Daarnaast zijn er nogal wat gebruiksvormen waar de overheid op grond van bepaalde beleidsdoelstellingen regulerend optreedt tussen de koopkrachtige vraag en de allocatie van grond, bijvoorbeeld ten behoeve van woningbouw en industrieterreinen.

Bij al deze afwegingen (ook als het de gevolgen van de "vrije markt" betreft) gaat het niet alleen om de private kosten en baten van veranderingen voor de betreffende bedrijven of bedrijfstak, maar ook om de bredere maatschappelijke gevolgen voor andere sectoren en voor de regionale of nationale economie. Alleen als die maatschappelijke gevolgen in kaart zijn gebracht, is het mogelijk de effecten van de verwachte of beoogde veranderingen in grondgebruik te evalueren. Op grond daarvan zal de overheid moeten beslissen of bijsturing of een andere keuze ten aanzien van het grondgebruik wenselijk is.

Ten aanzien van de koopkrachtige vraag naar grond is het gewenst te weten hoe die zich zal ontwikkelen, bijvoorbeeld op basis van de te verwachten veranderingen in de omvang van de landbouwproductie en de landbouwstructuur. Dat punt is impliciet aan de orde geweest onder het thema "grondbehoefte".

Moeilijker ligt het ten aanzien van de behoeften waarvoor geen koopkrachtige vraag bestaat, maar die door de overheid zelf moeten worden aangegeven en waarvoor de overheid zelf ook uiteindelijk de middelen op tafel moet leggen. Hier speelt onder meer de vraag of het maatschappelijk draagvlak voor claims die door verschillende pressiegroepen worden verdedigd en/of door de overheid zelf worden geformuleerd goed kan worden ingeschat en onderling kan worden afgewogen.

Met betrekking tot de afweging en regionale spreiding van natuur en andere functies geldt een aantal overwegingen, waarop uitvoeriger wordt ingegaan in de "Programmeringsstudie interactie landbouw-natuur" (SC-DLO, 1994). Vanuit het perspectief van de ruimtelijke verdeling van het grondgebruik is een belangrijke vraag: is het noodzakelijk natuurontwikkeling (ook) te stimuleren in gebieden waarop andere functies een zware claim leggen (met name in het westen van het land, maar ook in agrarisch sterke gebieden), of is het ecologisch, economisch en sociaal te prefereren de natuurfunctie vooral in minder zwaar "belaste" regio's te stimuleren? Ook hier is afweging nodig van argumenten voor en tegen concentratie of spreiding. Uit ecologische overwegingen kan zowel gekozen worden voor een model van grootschalige natuurontwikkeling op een beperkt aantal locaties, als voor een meer gespreide ontwikkeling (zie bijvoorbeeld de natuurbeleidsstrategieën in "De twee kanten van de snip", Veeneklaas e.a., 1993). Uit economisch perspectief zullen de voor- en nadelen voor met name landbouw en plattelandsontwikkeling van de verschillende opties in kaart moeten worden gebracht.

Tot op zekere hoogte gelden dezelfde vragen ook met betrekking tot openluchtrecreatie. Grondgebruik is echter maar in een beperkt aantal gevallen exclusief op openluchtrecreatie gericht; meestal is er sprake van een verweving met natuurfuncties, stedelijke functies of agrarisch gebruik. Vragen rond de betekenis van ruimtelijke spreiding van recreatieactiviteiten voor het grond-

gebruik zullen dan ook vooral in dat kader worden meegenomen. Dat laat onverlet dat de regionaal-economische perspectieven en ecologische consequenties van openlucht recreatie wel afzonderlijk aandacht verdienen.

Regionaal niveau

Het feit dat op nationaal niveau een bepaalde hoeveelheid grond voor landbouw, natuur of wonen noodzakelijk wordt geacht, betekent nog niet dat ook in iedere regio in dezelfde verhouding geldt. "Afwegen" betekent niet alleen dat een oplossing wordt gezocht voor de verdeling van het totale Nederlandse areaal over verschillende gebruiksfuncties, maar ook voor de meest gewenste regionale spreiding van activiteiten.

De verkenningen op nationaal niveau kunnen tot de conclusie leiden dat de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen (al of niet in samenhang met een scenario voor beleidsverandering) op gespannen voet staan met de momenteel beschikbare ruimte of met de huidige verdeling daarvan over verschillende gebruiksvormen. Maar ook als er nationaal weinig knelpunten optreden, kan er regionaal sprake zijn van aanzienlijke onevenwichtigheden. Als die situatie zich voordoet, is het de vraag of interregionale verschuivingen in grondgebruik zouden kunnen leiden tot een betere afstemming.

De knelpunten in het grondgebruik kunnen binnen de landbouw spelen, maar meestal zal het gaan om spanningen tussen landbouw en andere functies. Een voorbeeld van een situatie waarin beide een rol spelen, treffen we aan in de intensieve veehouderij. Op de Zuidelijke zandgronden brengt de hoge concentratiegraad van de intensieve veehouderij zowel problemen mee voor de sector zelf (met name de beschikbaarheid van grond voor mestafzet) als voor milieu, natuur en landschap. Afgezien van de mogelijkheid van beperking van de intensieve veehouderij als geheel, luidt de "hamvraag" of concentratie of (interregionale) spreiding van activiteiten de voorkeur verdient; in het eerste geval zullen dan technische oplossingen moeten worden gevonden voor de negatieve externe effecten van de concentratie. Het antwoord is zowel afhankelijk van milieuoverwegingen als van bijvoorbeeld economische, veterinaire en landschappelijke argumenten. In het onderzoek op dit punt zullen ook de mogelijke positieve effecten van spreiding voor de "ontvangende" regio's moeten worden betrokken.

Een voorbeeld waarbij de accenten anders liggen, betreft de positie van de glastuinbouw in het Westen. Ook hier spelen weliswaar interne congestieverschijnselen, maar veel belangrijker zijn externe overwegingen die samenhangen met de ruimtebehoefte van de stedelijke functies van de randstad. Deze functies zijn op langere termijn zo sterk, dat de vraag niet is of de prioriteit gelegd moet worden bij glastuinbouw of stedelijke ontwikkeling, maar hoe en waarheen de glastuinbouw het beste kan uitwijken als er vanuit de stedelijke functies aanspraak wordt gemaakt op de grond. Voor een goede afweging van verplaatsingsopties (of opties voor uitbreidingslocaties) is dan kennis nodig van de regionaaleconomische kosten en baten van zo'n operatie. Het gaat daarbij natuurlijk niet alleen om verplaatsing van de primaire, grondgebonden activiteit, maar ook om de consequenties voor toeleverende en verwerkende bedrij-

ven en om de afgeleide werkgelegenheid die samenhangt met zo'n verschuiving. Voor de "ontvangende" gebieden zullen naast economische ook ecologische en landschappelijke overwegingen in de beschouwing moeten worden betrokken.

4.3 Onderzoek gericht op sturingsconcepten en instrumenten

Instrumenten voor voorziening in grondbehoefte (C1)

Stel: de overheid heeft een visie ontwikkeld op de behoefte aan grond voor verschillende functies, en er heeft ook een afweging plaatsgevonden tussen de verschillende gewenste bestemmingen tegen de achtergrond van de totaal beschikbare oppervlakte (zie onder meer de voorgaande paragrafen). De volgende vragen zijn dan hoe voldoende maatschappelijk draagvlak kan worden gecreëerd om de beoogde toedeling van de grond aan de verschillende functies te realiseren en welke middelen voor de uitvoering van het beleid kunnen worden ingezet.

Bij de bespreking van deze instrumenten en het daarvoor benodigde onderzoek wordt de aandacht voorlopig geconcentreerd op het nationale en regionale niveau. Het is duidelijk dat daarnaast ook voor de EU de vraag belangrijk is, welke instrumenten moeten worden ontwikkeld om het beoogde grondgebruik te realiseren.

De gewenste instrumenten zullen zowel betrekking hebben op de bestemming als op de inrichting en het beheer van de gronden. Daarnaast kunnen ze qua karakter worden onderscheiden in instrumenten met vooral een planvormingskarakter en in juridische en in financiële instrumenten. In het kader van dit rapport is een volledig overzicht van het beschikbare of gewenste instrumentarium niet aan de orde. Aan de hand van enkele voorbeelden zal worden aangegeven welk soort vragen mag worden verwacht waarvoor onderzoek gewenst of noodzakelijk is.

Het instrument van de planvorming is niet of nauwelijks gebonden aan een bepaalde grondgebruiksfunctie; het heeft per definitie een overkoepelend karakter. Ook heeft het in eerste aanzet geen juridisch bindende kracht. Toch kan er van richtinggevend concepten zoals neergelegd in de Vierde Nota of het Structuurschema Groene Ruimte een sterke invloed uitgaan op de verdere uitwerking in de vorm van streekplannen en juridisch wel bindende bestemmingsplannen.

De vraag in hoeverre het hele bouwwerk van ruimtelijke plannen doelmatig is met het oog op het bereiken van het gewenste grondgebruik, is vooral bestuurskundig van aard. Voor een antwoord daarop is een evaluatie van de huidige opzet noodzakelijk. Maar daarnaast is het ook wenselijk dat nieuwe bestuurlijke constructies op hun mogelijkheden worden onderzocht, bijvoorbeeld op het gebied van netwerksturing. Deze constructies gaan verder dan het zo goed mogelijk vormgeven aan de uitvoering van het beleid; zij zijn er juist naar hun aard op gericht om zoveel mogelijk betrokkenen al in het stadium van strategische beleidsvorming bij de te ontwikkelen plannen te betrek-

ken, om zo beter tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoeften en daarmee tevens vroegtijdig een draagvlak te creëren voor de effectuering van het beleid. Het bij het beleid betrekken van de direct belanghebbenden betekent overigens ook dat de specifieke regionale belangen en mogelijkheden zwaarder gaan wegen. "Sturen op maat" en gebiedsgericht beleid liggen in elkaars verlengde.

De relevantie van onderzoek naar alternatieve besturingsconcepten is natuurlijk niet beperkt tot de in deze paragraaf behandelde vragen rond de voorziening in grondbehoefte, maar betreft evenzeer vraagstukken van integratie en afweging van verschillende vormen van grondgebruik.

De instrumenten die rechtstreeks gekoppeld zijn aan één specifieke grondgebruiksfunctie hebben veelal een financieel of juridisch karakter. De volgende voorbeelden illustreren dat.

Wat betreft het grondgebruik voor de landbouw is er in het algemeen geen instrument nodig om de betreffende functie te realiseren (dat gold nog wel in de periode van droogleggingen en inpolderingen). Wel kan het wenselijk worden geacht een bestaande vorm van agrarisch gebruik veilig te stellen, bijvoorbeeld in het kader van bestemmingsplannen. Soms gaat de overheid verder, en worden de condities voor een nieuwe vorm van grondgebruik gecreëerd, zoals in het geval van projectvestigingen voor de glastuinbouw. Daarbij spelen zowel juridische als financiële instrumenten een rol. Dat geldt ook voor de "traditionele" bemoeienis van de overheid met agrarische gronden in de vorm van landinrichting, die overigens nu en in de toekomst in toenemende mate op andere dan agrarische functies wordt gericht.

Een ander instrument dat de overheid hanteert in het kader van het beheer van agrarische gronden is het pachtbeleid. Dit beleid is er evenwel minder op gericht om de gewenste hoeveelheid agrarische grond in stand te houden, als wel om een bepaalde financiering van de grond en daarmee de inkomenspositie van de betrokkenen veilig te stellen.

Met het oog op de voorziening in de behoefte aan grond voor natuur en het beheer van die grond is er een groot aantal instrumenten van juridische en financiële aard. Voor een deel zijn die er op gericht om "zuivere" natuurgebieden in de vorm van reservaten te verwerven en beheren; voor een deel gaat het om het ontwikkelen van ecologisch en economisch aantrekkelijke combinaties van landbouw en natuur of eventueel bos en natuur.

Het beschikbaar krijgen van voldoende middelen is een voortdurend probleem, waarvoor bijvoorbeeld het Groenfonds in het leven is geroepen. Het onderzoek zal moeten bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, die zowel tegemoetkomen aan de ecologische eisen als aan de behoefte om zoveel mogelijk middelen te mobiliseren en daarbij het maatschappelijk draagvlak voor de financiering van aankoop en beheer van natuur of de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden veilig te stellen. Daarbij zal onder meer gedacht moeten worden aan mogelijkheden om vragers en aanbieders van "het product natuur", zowel uit de collectieve als uit de particuliere sector, beter bij elkaar te brengen en met elkaar te laten communiceren over het gewenste product.

Wat betreft de bosbouw gelden soortgelijke overwegingen, met name waar het gaat om bos als belangrijke drager van natuurfuncties. Daarnaast gelden specifieke instrumenten die vooral betrekking hebben op de instandhouding van het bosbedrijf en op de houtproductie. Het belangrijkste kader daarvoor vormt de Boswet, die vanouds regels geeft voor de instandhouding van het bosareaal. Voor het beheer is sinds medio 1994 de Regeling Functiebeloning voor bossen en natuurterreinen een belangrijk instrument geworden, naast bestaande regelingen voor bijvoorbeeld de aanleg van snelgroeiend bos en de stimuleringsregeling voor bosuitbreiding op landbouwgronden.

Ook voor de bosbouw geldt dat de financiering door overheid en particulieren van bestaande terreinen en vooral ook van de beoogde bosuitbreiding, een voortdurend probleem vormt. Onderzoek dat erop is gericht op deze sector toegesneden instrumenten voor aankoop en beheer te ontwikkelen, kan dan ook een nuttige rol vervullen met het oog op de realisering van de overheidsdoelstellingen.

Met het oog op openluchtrecreatie zijn thans weinig specifieke instrumenten beschikbaar. Verwerving van gronden met een sterke recreatieve functie is vooral een zaak van particuliere ontwikkelaars. Wat de overheid betreft zal de verwerving meestal plaatsvinden in het kader van landinrichtingsprojecten, of van de aankoop van bossen of natuurterreinen. Soms, zoals bij de Randstadgroenstructuur, is daarbij sprake van een aanzienlijk recreatief element in de beoogde voorzieningen. Ook hier spelen vragen rond de financiering van inrichting en beheer, die voor een deel samenvallen met die welke onder voorgaande functies zijn genoemd. Naar het zich laat aanzien zal voor gronden ten behoeve van openluchtrecreatie sterker dan bij andere functies het instrumentarium kunnen worden gebaseerd op het profijtbeginsel.

Instrumenten voor integratie van functies (C2)

Het belangrijkste instrument voor de integratie van landbouw- en natuurfuncties is het systeem van beheersregelingen. De maatschappelijke, economische en ecologische aspecten van deze regelingen komen aan de orde in de programmeringsstudie van Van Eck en De Haas (1994).

Voor het integreren van recreatieve en landbouwfuncties en voor het samengaan van recreatie en natuur zijn minder nadrukkelijk aparte instrumenten ontwikkeld. Het onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag waar zulke instrumenten in aanvulling op het reeds beschikbare algemene beleidsinstrumentarium nuttig zouden kunnen zijn, en hoe die er dan uit zouden moeten zien. Hierbij zou onder meer kunnen worden gedacht aan maatregelen ter bevordering van het recreatief medegebruik van landbouwgronden.

Instrumenten ten dienste van de afweging (C3)

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat voor een goede afweging tussen verschillende opties voor grondgebruik kennis nodig is van de mogelijkheden en effecten van de verschillende bestemmingen, en kennis van de samenhangen in het gebruik voor uiteenlopende functies. Wanneer die kennis

beschikbaar is, blijft de vraag hoe ze zó kan worden georganiseerd dat ze ook daadwerkelijk tot besluitvorming leidt. In het verleden leefde wel de gedachte dat hiervoor met tamelijk eendimensionale benaderingen kon worden volstaan, zoals een kosten-batenanalyse. Nu is veel meer het besef doorgedrongen dat een goede afweging meestal een benadering vraagt uit meerdere invalshoeken, die niet of niet eenvoudig onder één noemer zijn te brengen. Het daarvoor benodigde onderzoek beperkt zich uiteraard niet tot vragen rond het grondgebruik, maar is veel algemener van karakter. Het kan daarbij zowel gaan om meerdimensionale beslissingsmodellen, zoals multicriteria-analyse, als om meer bestuurskundig georiënteerde benaderingen, waarin de organisatie van het besluitvormingsproces een grotere rol speelt.

4.4 Onderzoek gericht op evaluatie van beleid (D)

Teneinde het beleid gericht op de in het voorgaande genoemde hoofdlijnen - behoeftebepaling, integratie en afweging - op zijn effectiviteit te kunnen beoordelen en zonodig bij te stellen, is regelmatig evaluerend onderzoek noodzakelijk. Dat betreft zowel ex post onderzoek, gericht op eerder geformuleerde doelstellingen en bestaande regelingen, als ex ante evaluaties, bedoeld om de effecten van een te overwegen beleidskoers of nieuw in te zetten instrumenten te bepalen.

In de systematiek van deze nota komt als eerste de evaluatie van de behoeftebepaling voor grond ten behoeve van verschillende functies aan bod. Dat betekent dus dat achteraf wordt nagegaan of de in het verleden gemaakte inschattingen van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende grondbehoefte correct waren. Dit soort kennis kan de nieuwsgierigheid bevredigen maar vraagt geen prioriteit op de onderzoeksagenda. Wel kan het nuttig zijn de methoden waarmee de ontwikkelingen in het grondgebruik in het verleden zijn geanalyseerd, van tijd tot tijd onder de loep te nemen om zo beter te kunnen nadenken over toekomstige ontwikkelingen.

Belangrijker dan een evaluatie van de behoeftebepaling is een evaluatie van het beleid om in die behoefte te voorzien. Vanwege de sterke onderlinge samenhang worden hier de evaluatie van het beleid gericht op integratie en op afweging als één geheel behandeld. Zijn de beoogde doelen bereikt, bijvoorbeeld bij een bepaalde verdeling van de beschikbare grond voor verschillende functies en in hoeverre was dat te danken aan het bewuste beleid? En hebben de ingezette instrumenten goed gewerkt, of was er sprake van verspilling van middelen of ongewenste neveneffecten? Bij de behandeling van deze vragen gaat het niet alleen om een beoordeling van financiële aspecten, maar ook om de vraag of de aard van de ingezette instrumenten aan het doel beantwoordde; bijvoorbeeld om de keus tussen aanpak door middel van wet- en regelgeving, door financiële stimulansen of door voorlichting en overleg.

Enkele voorbeelden van beleidsmaatregelen ten aanzien van het grondgebruik die in aanmerking zouden kunnen komen voor evaluerend onderzoek:

- maatregelen voor al dan niet tijdelijke grondonttrekking aan de landbouw met het oog op productiebeheersing; bij deze evaluaties dienen

naast effecten op de omvang van de productie ook effecten op de rurale samenleving evenals op natuur en milieu te worden betrokken;

- maatregelen gericht op de verwerving en het beheer van gronden ten behoeve van natuur en op de combinatie van landbouwbeheer en natuurbeheer (Relatienotabeleid);
- maatregelen ter stimulering van de bosbouw en houtproductie op landbouwbedrijven en maatregelen gericht op uitbreiding van het bosareaal;
- maatregelen gericht op recreatief medegebruik van het landelijk gebied.

5. CONCLUSIES EN AANZET TOT PRIORITEITSTELLING

Overzicht

Deze programmeringsstudie is bedoeld als hulpmiddel om de toekomstige richting van het onderzoek te bepalen op het gebied van het grondgebruik. Het gaat daarbij vooral om onderzoek ten dienste van het ministerie van LNV. Binnen het brede gebied van het grondgebruik is de aandacht in deze nota daarom hoofdzakelijk gericht op vragen die verband houden met de beleids-terreinen waarvoor LNV verantwoordelijk is.

Vanuit deze achtergrond is gekozen voor een opzet waarbij de fasen van de beleidscyclus als één van de ordenende principes worden gehanteerd. Daarnaast is een tweede invalshoek gehanteerd, die betrekking heeft op de inhoud van de in hoofdstuk 2 geformuleerde beleidsvragen:

- op welke maatschappelijke behoeften wil de overheid reageren? (vraag 1 tot en met 8);
- in hoeverre en op welke wijze zijn die behoeften verenigbaar? (vraag 9);
- voorzover ze onverenigbaar zijn, hoe kunnen ze dan onderling worden afgewogen? (vraag 10).

In hoofdstuk 3 zijn de beide gezichtspunten met elkaar in verband gebracht, wat resulteerde in een matrix waarin de verschillende soorten onderzoek een plaats hebben gekregen. Hoe kunnen nu met gebruikmaking van dit overzicht nadere prioriteiten worden gesteld?

Het ligt voor de hand hiertoe uit te gaan van de strategische doelen die LNV de afgelopen jaren heeft geformuleerd, voorzover deze samenhangen met of relevant zijn voor het grondgebruik (of iets breder: het landelijk gebied) en het kennisbeleid. Uiteindelijk zullen de concrete prioriteiten door het ministerie zelf moeten worden aangegeven. De hier voorgestelde aanpak beoogt daarvoor een handvat te bieden. Als leidraad zijn gehanteerd de nota LNV-kennisbeleid: Eenheid in verscheidenheid (KEV), de Prioriteitennota Dynamiek en vernieuwing (DV), en het Ontwerp Kennisbeleidsplan 1996 - 1998 (OK). Laatstgenoemde nota is later uitgemond in de nota "LNV-kennisbeleid tot 1999".

Kennisbeleid

In het kader van het kennisbeleid heeft LNV een tweeledige taak, ook wel aangeduid als het "schering en inslag"-model:

- a. voorzien in de behoefte aan kennis met het oog op het eigen beleid;
- b. instandhouding van een goede kennisinfrastructuur.

De hier geformuleerde prioriteiten hebben betrekking op punt a.

Uitgaande van de aanwezigheid van een goede kennisinfrastructuur kun-

nen anderen dan LNV zelf hun vragen formuleren en daarop gerichte onderzoekopdrachten verstrekken. Ook de strategische expertiseontwikkeling binnen de kennisinstellingen kan in dat kader gestalte krijgen, en komt daarom niet expliciet aan de orde bij de hier behandelde prioriteiten.

Het voorgaande sluit aan bij het uitgangspunt voor het kennisbeleid, dat het wil voorzien "in de behoefte aan kennis voor de overheid en voor sectoren waarvoor (nog) geen markt is" en in "ondersteuning van onderzoekinspanningen in gevallen waarin belanghebbenden potentieel slechts in beperkte mate de baten van hun inspanningen kunnen genieten" (Dynamiek en vernieuwing, blz. 27).

Ten aanzien van het kennisbeleid kunnen uit de genoemde nota's de volgende doelstellingen en overwegingen als richtinggevend voor de onderzoeksprogrammering worden beschouwd (de cijfers verwijzen naar de bladzijden van de betreffende nota's):

- de overheid concentreert zich in het kennisbeleid uitdrukkelijk op haar collectieve taken; belanghebbenden moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen (KEV2) in overeenstemming met het profijtbeginsel (DV27, OK16);
- veranderingsprocessen in de samenleving op langere termijn gaan natuurlijk gepaard met veel onzekerheden, maar voor een deel kunnen we ook met eigen inspanningen en inzichten vormgeven aan onze leefomgeving (DV4); dat betekent dat concepten en scenario's belangrijker en reëler zijn dan "harde prognoses";
- beleid wordt in bepaalde opzichten steeds meer beïnvloed door kennis: "meten is weten" is uitgangspunt voor bijvoorbeeld monitoring milieu- en natuurbeleid (DV6);
- aan de andere kant is het idee losgelaten dat er een lineair verband is tussen onderzoek en de toepassing van wat technisch mogelijk is (DV26). Kennisontwikkeling wordt niet meer als een voldoende voorwaarde beschouwd voor innovatie. Zoek- en leerprocessen van de betrokkenen zijn eveneens essentieel;
- van kennis mag niet worden verwacht dat het beleidsproblemen oplost; daartoe is meer aandacht nodig voor procesbenaderingen en ligt het primaat bij de beleidsontwikkeling (OK12);
- met het oog op de strategische oriëntatie van het beleid is er dan ook meer aandacht nodig voor gemeenschappelijke visievorming met behulp van verkenningen, scenariostudies, sterkte-zwakteanalyses en beleidsevaluaties (OK16);
- voor het kennen van de strategische vragen en het maken van strategische keuzes in het kennisbeleid is het van belang dat de ontwikkelingen van maatschappij, wetenschap, en LNV-beleid worden gevolgd en verkend (OK19).

Uit bovenstaande punten volgt dat voor het op de langere termijn gerichte beleid vooral behoefte is aan onderzoek ten behoeve van het ontwikkelen van gemeenschappelijke visies, mede op basis van het signaleren van ontwikkelingen in grondbehoefte en grondgebruik.

Voor de kortere termijn is behoefte aan meer kennis van de bruikbaarheid van verschillende sturingsconcepten en daarnaast aan beleidsevaluerend onderzoek op basis van monitoring. De vraag naar onderzoek gericht op concrete "technische" beleidsinstrumenten is kennelijk minder urgent geworden, waarschijnlijk omdat de ontwikkeling van instrumenten steeds meer de vorm aanneemt van een voortdurende interactie tussen overheid en belanghebbenden, en minder steunt op "voorgebakken" oplossingen.

Beleid met betrekking tot grondgebruik

Wat betreft de inhoudelijke accenten in het beleid ten aanzien van grondgebruik en het landelijk gebied zijn de volgende punten van belang:

- de dynamiek van het landelijk gebied is een prioritair beleidsthema, naast "markt en concurrentiekracht" en "kennis en innovatiebeleid" (DV7);
- binnen dit thema gelden onder meer de volgende doelen:
 - * snelle realisering EHS;
 - * versterking rol particulieren bij natuurbeleid;
 - * realiseren van evenwicht tussen landbouw, natuur, bos en recreatie;
 - * afstemming stedelijke en groene functies;
 - * meer internationale aandacht voor natuurbeleid (DV8);
- er is in de maatschappij sprake van een ecologiseringstendens die leidt tot discussie over de spanningsvelden van ecologie, economie en technologie (DV4);
- ook LNV beoogt een actief vernieuwingsbeleid voor het platteland, door een versterking van de samenhang en afstemming tussen functies als landbouw, natuurontwikkeling en recreatie; daarbij is aandacht nodig voor de interacties tussen ecologie-economie, landbouw-natuur, recreatie-natuur enzovoort (OK39);
- de internationalisering van de samenleving en het beleid komt onder andere tot uiting in de beoogde ontwikkeling van een Europese ecologische hoofdstructuur (DV5) en in een oriëntatie op de wereldlandbouwmarkt, waarbij Europese zelfvoorziening niet meer allesoverheersend is (DV18); de inspanningen zijn ook in internationaal perspectief gericht op een betere samenhang tussen het natuurbeleid en het beleid voor andere sectoren, zoals landbouw en toerisme (DV24);
- daarnaast is er een tendens tot regionaliseren, met toegenomen aandacht voor regionale ontwikkelingsmogelijkheden door een combinatie van landbouw met andere functies zoals wonen, dienstverlening en recreatie (DV5); in aansluiting daarop komt er meer ruimte voor regionale initiatieven bij de beleidsuitvoering, gebaseerd op een bottom-upbenadering (DV21);
- een gebiedsgerichte aanpak bij planvorming en inrichting brengt de behoefte met zich mee aan integratie van ruimtelijke ordening, milieu, landschap en water en aan nieuwe vormen van (netwerk)sturing (OK40);
- er is behoefte aan toekomstgericht onderzoek, vooral in de vorm van scenario's waarbij de relatie tussen het economisch systeem en het natuurlijk milieu in beeld komt (OK40);

- de individualiseringstendens biedt nieuwe mogelijkheden tot overheidssturing met zelfregulering, overreding en marktconforme instrumenten en met minder directe regulering (DV5, 8);
- in het landelijk gebied moet ook in de komende jaren voldoende ruimte worden vrijgemaakt voor woningbouw en bijbehorende infrastructuur; Nederland is als het ware al één grote stadstuin, en zal zich nog verder in die richting ontwikkelen (DV19); bovendien vraagt de leefbaarheid in de steden om een goede aansluiting tussen stad en land (DV24);
- mobiliteit van grond en van grondgebruiksfuncties is belangrijk met het oog op het stimuleren van vernieuwing van het landelijk gebied (DV20);
- de realisering en het beheer van de EHS heeft hoge prioriteit (DV22).

In deze en soortgelijke punten in de overheidsnota's speelt steeds het samengaan of eventueel veranderen van functies een grote rol. Dit leidt tot de conclusie dat het accent in het onderzoek in de eerste plaats zou moeten worden gelegd op het onderwerp integratie; direct daarop volgt de noodzaak van onderzoek gericht op afwegingsvraagstukken en keuzes in ruimtelijke spreiding. Voor de implementatie van een daarop gericht beleid is meer inzicht in geschikte sturingsmechanismen noodzakelijk. Een voortdurende peiling van de (te verwachten) behoeften aan grond en ruimte voor diverse functies is onlosmakelijk met het voorgaande verbonden, maar komt uit een oogpunt van gewenste inzet van capaciteit niet op de eerste plaats.

Aanbevelingen voor prioritering

Op grond van het voorgaande is een aantal onderwerpen geselecteerd die met voorrang zouden moeten worden opgenomen op de onderzoeksagenda. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar internationale en nationale vraagstukken en naar onderwerpen die op beide niveaus spelen.

- A. *Onderzoek ten behoeve van beleidsvragen met overwegend internationale aspecten*
- 1 *Omvang, aard en locatie van het toekomstig agrarisch grondgebruik in de EU*

Toelichting: hierbij kan worden gedacht aan scenariostudies waarin mogelijke toekomstige ontwikkelingen zoals veranderingen in het landbouw- en handelsbeleid, toetreding van Oost- en Centraal-Europese landen tot de EU en dergelijke een belangrijke rol spelen. In dit kader komt de vraag aan de orde of er op middellange termijn sprake zal zijn van een tekort of surplus aan landbouwgrond in de EU. In het verlengde daarvan ligt de vraag welke interregionale verschuivingen zich zullen voordoen in het gebruik van landbouwgrond. In aansluiting daarop worden de sociale en economische effecten en de gevolgen voor het milieu van de verwachte interregionale verschuivingen in het grondgebruik in beeld gebracht.

2 *De invloed van regionale verschillen in economische ontwikkeling op omvang, aard en intensiteit van het agrarisch grondgebruik*

Toelichting: dit onderwerp sluit nauw aan bij het voorgaande. In feite gaat het hierbij om de toespitsing op de vraag of en in hoeverre graad en groeitempo van economische ontwikkeling invloed hebben op het agrarisch grondgebruik. In dit verband kunnen binnen de EU een aantal zones/gebieden worden onderscheiden die sterke verschillen vertonen in economisch ontwikkeling. De resultaten van het onderzoek kunnen aanknopingspunten bieden voor zowel het regionaal economisch beleid als voor het regionaal landbouwbeleid.

B *Onderzoek ten behoeve van beleidsvragen die zowel op Europees als op nationaal Nederlands niveau spelen*

3 *De mogelijkheden tot behoud en versterking van de integratie van landbouw en natuur en de betekenis daarvan voor de regionale economie en de leefbaarheid van het platteland*

Toelichting: in bepaalde, vaak marginale, landbouwgebieden in de EU is handhaving van aanwezige natuurwaarden afhankelijk van bepaalde vormen van landbouw. Door een minder bescherming biedend landbouwbeleid kan het voortbestaan van de landbouw in marginale gebieden in gevaar komen en daarmee ook het voortbestaan van de aanwezige natuurwaarden. In Nederland spelen soortgelijke vragen, maar de invalshoek is ons land meer de behoefte aan versterking van de natuur dan de marginalisering van landbouwgebieden. Toch spelen ook hier de sociaal-economische perspectieven een belangrijke rol bij het streven naar "verbrede plattelandontwikkeling".

4 *Mogelijkheden en effecten van extensivering van de landbouwproductie onder meer om de milieudruk te verminderen*

Toelichting: in een aantal Europese gebieden en ook binnen Nederland is sprake van een intensieve landbouw, waarbij omvangrijke input van productiemiddelen leidt tot grote druk op het milieu. De vraag is dan op welke wijze en binnen welke bedrijfssystemen de milieudruk tot een aanvaardbaar niveau kan worden teruggebracht. In aansluiting daarop is van belang wat de gevolgen daarvan zijn voor de regionale ontwikkeling evenals voor andere beleidsdoelinden, zoals die met betrekking tot natuur en landschap.

5 *De mogelijkheden tot vergroting van het recreatief medegebruik van landbouwgronden*

Toelichting: recreatief medegebruik van landbouwgronden kan de continuïteitsmogelijkheden van landbouwbedrijven en de leefbaarheid van plattelandsgebieden vergroten. Zoals blijkt uit de volgende voorbeelden heeft een dergelijke ontwikkeling diverse dimensies. Binnen welke bedrijfssystemen kunnen landbouw en recreatie goed worden gecombineerd? Aan welke regionale

voorwaarden moet zijn voldaan om recreatief medegebruik van landbouwgronden te stimuleren? Wat zijn de gevolgen van recreatief medegebruik van landbouwgronden voor de continuïteit van de aanwezige natuurwaarden?

6 *Evaluatie van beleid*

Toelichting: veel beleid dat wordt ontwikkeld op het gebied van landbouw, natuur en milieu, regionale ontwikkeling of ruimtelijke ordening, heeft directe betekenis voor het grondgebruik. In een groot aantal gevallen gaat het daarbij om het gelijktijdig realiseren van meerdere doelstellingen. Evaluatie van beleid met betrekking tot effectiviteit en efficiency is dan ook van groeiend belang. Hierbij moet niet alleen aan ex post maar ook aan ex ante evaluaties worden gedacht. Als EU-beleidsmaatregelen waarvoor evaluatieonderzoek van belang is kunnen onder meer worden genoemd de LFA-richtlijn, de landbouwmilieuverordening (2078/92) en de bebossingsmaatregel (2080/92). Voor wat betreft Nederland kan worden gedacht aan het Relatienotabeleid (Regeling beheersovereenkomsten), het bosbeleid (Functiebeloning) en in ruimer verband diverse instrumenten gericht op de uitvoering van het EHS-, WCL- en ROM-beleid.

C *Onderzoek ten behoeve van beleidsvragen die vooral op nationaal niveau spelen*

7 *Ontwikkeling in de nationale en regionale grondbehoefte voor agrarische en niet-agrarische activiteiten*

Toelichting: de grote vraag naar grond in Nederland voor allerlei functies betekent een voortdurende opwaartse druk op de grondmarkt, waardoor de financiering van aankopen voor verschillende doeleinden vaak problematisch is. Bovendien vereist de veelvormigheid van aanspraken en belangen dat er een zorgvuldige afweging plaats heeft alvorens grond in een bepaald gebied op grote schaal voor nieuwe functies zoals natuur wordt bestemd. Een goed inzicht in de ontwikkeling van behoeften en beschikbaarheid door middel van regionale grondbalansen kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

8 *Ontwikkeling van mechanismen om het aanbod van particuliere grond en de vraag naar (mede)gebruik voor collectieve doeleinden bij elkaar te brengen, in het bijzonder met het oog op het natuurbeheer*

Toelichting: de overheidsdoelstellingen op het gebied van het natuurbeheer leiden tot een grote behoefte aan grond of aan wijzigingen in het grondbeheer. Deze grond heeft tot nu toe vrijwel altijd een "zuiver" agrarische bestemming. Voorzover de grond niet op de vrije markt te koop wordt aangeboden, is het van belang incentives te ontwikkelen voor de particuliere eigenaren om hun grond mede ten dienste te stellen van natuur- en eventueel recreatiefuncties. Dit biedt in beginsel mogelijkheden om natuurbeleidsdoelstellingen

en het streven naar verbrede plattelandsontwikkeling met elkaar te vervlechten.

8 *Maatschappelijke, economische en ecologische aspecten van interregionale verschuivingen in grondgebruiksfuncties, onder andere samenhangend met de keus tussen concentratie of spreiding van activiteiten*

Toelichting: in sommige gebieden (de Randstad) dringen allerhande activiteiten om een plaats. Het is van groot belang te weten welke gevestigde of nieuwe activiteiten min of meer onlosmakelijk met zo'n gebied verbonden zijn en welke activiteiten in principe verplaatsbaar zijn en tegen welke maatschappelijke kosten. Hetzelfde soort vragen doet zich voor als in een bepaald gebied een activiteit als het ware uit zijn voegen is gegroeid (de intensieve veehouderij in het zuiden) of op kleine schaal als er gekozen moet worden voor een belangrijke infrastructurele voorziening (Betuwespoorlijn).

9 *De effectiviteit en neveneffecten van nieuwe sturingsconcepten*

Toelichting: de laatste jaren wordt er in toenemende mate afgestapt van het idee dat strikte regelgeving van bovenaf voldoende zou zijn om een voorgenomen beleid te realiseren. Voortdurende terugkoppeling en participatie van de betrokken burgers en instanties in het hele traject van beleidsontwikkeling tot -uitvoering (sturing op maat) biedt waarschijnlijk meer kans op succes en zou kunnen leiden tot resultaten die beter aansluiten bij de maatschappelijke behoefte. De ervaringen in dit opzicht, bijvoorbeeld in het kader van het gebiedsgericht beleid in ROM-gebieden, dienen in een vroeg stadium te worden onderzocht en vergeleken met andere aanpakken om op basis daarvan te kunnen besluiten tot een bredere toepassing dan wel bijsturing van deze aanpak.

LITERATUUR

- Anderson, K. (1992)
Will Eastern Europe and the Soviet Republics become major agricultural exporters; In: T. Becker, R. Gray en A. Schmitz (eds.): "Improving agricultural Trade Performance under the GATT"; Kiel
- Anderson, K. en R. Tyers (1992)
Effects of gradual food policy reforms in the 1990's; In: European Review of Agricultural Economics, 19
- Baldock, D. and G. Beaufoy (1993)
Nature conservation and new directions in the EC Common Agricultural Policy; Institute for European Environmental Policy; London/Arnhem
- Berkum, S. van (1994)
Gevolgen van het GATT-akkoord voor de EU-landbouw; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Mededeling 505
- Bertrand, J.M. and J.F. Hulot (1990)
Farms in mountain and less favoured areas of the Community; Luxembourg
- Blom, J.C. (1998)
Graanbeleid: Alternatieven in perspectief; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Onderzoekverslag 38
- Bolsius, E.C.A. (1993)
De hamvraag; In: Ruimtelijke Verkenningen 1993; Den Haag, Rijksplanologische Dienst
- CAP (1993)
Reform and the EC-US GATT-compromise; compatible or not?; CPB
- CEC (1988)
The future of rural society; Luxembourg, Bulletin of the EC; Supplement 4/88
- CEC (1992)
Europa 2000, Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenschap, mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement; Brussel/Luxemburg

- Crosson, P. en J.R. Anderson (1994)
Demand and Supply: Trends in global agriculture; In: Food Policy, (19) nr 2
- Dietvorst, A.G.J. en R.J.A.P. Spee (1991)
Wat weten we van recreatie en toerisme? Een beschouwing over kennis en kennishiaten; NRLO-studierapport 20
- Eck, W. van en W. de Haas (1994)
Programmeringsstudie interactie landbouw-natuur; Wageningen, DLO-Staring Centrum
- De Europese landbouw en het Plan-MacSharry, lange-termijn gevolgen van de voorgestelde hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*; Den Haag/Amsterdam; Publikatie 1.23; 1992
- Farm household adjustment in Western Europe 1987-1991. Final report on the research programme on farm structures and pluriactivity*; The Arkleton Trust (Research) Ltd.; Inverness-shire, 1992
- FAO (1993)
Agriculture: Towards 2010; Rome, C93/24
- Folmer, C. et al., (1993)
CAP Reform and its differential impact in Member States
- Ganzevoort, E. (1993)
Meer behoefte aan hout dan aan meer graan; Platform; Maart 1993
- Groot, N.S.P. de, P.C.M. van de Hamsvoort en H. Rutten (red.) (1994)
Voorbij het verleden; drie toekomstbeelden voor de Nederlandse Agribusiness, 1990-2015; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Onderzoekverslag 127
- Hoogh, J. de (1987)
Areaalbeheersing in het gemeenschappelijk landbouwbeleid; in: Dijk, G. van et al. (red.): *Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek*; Wageningen, Wageningse Economische Studies no. 8; LUW
- Ilberg, B.W. (1990)
The challenge of land redundancy; In: Pinder, D. (ed.): *Western Europe: Challenge and change*; London/New York, Belhaven Press
- Katholieke Universiteit Brabant (1992)
Profijtheffing bij recreatievoorzieningen; Tilburg

- Kamminga, M.R. et al. (1993)
Toekomstverkenning ruraal grondgebruik; Den Haag, Nationale Raad voor Landbouwkundig onderzoek; NRLO-rapport nr 93/20
- Klundert, A.F. van de, A.G.J. Dietvorst en J. van Os (red.) (1994)
Back to the future; nieuwe functies voor landelijke gebieden in Europa; SC-DLO, rapport 354
- Kuhmonen, T. et al. (1992)
The less favoured areas support system and its applicability to Finland; Espoo; Pellervo Economic Research Institute
- Mahé, L.P. en C. Tavéra (1989)
Bilateral Harmonization of EC and US Agricultural Policies; In: European Review of Agricultural Economics, 15
- Meester, G. en D. Strijker (1985)
Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); WRR V46
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993)
LNV-kennisbeleid: Eenheid in verscheidenheid; Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993)
Kiezen voor recreatie; Beleidsnota Openluchtrecreatie 1992-2010; Regeeringsbeslissing; Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995)
Dynamiek en vernieuwing; Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995)
Ontwerp Kennisbeleidsplan 1996-1998; Directie Wetenschap en Kennisoverdracht; Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995)
LNV-kennisbeleid tot 1995; Den Haag
- Rijk, P.J. (1992)
Samengaan van land- en bosbouw in bedrijfsverband; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Mededeling 468
- Stolwijk, H.J.J. (1991)
De wereldvoedselvoorziening op langere termijn: een evaluatie van mogelijkheden en knelpunten; Onderzoekmemorandum CPB

- Tamminga, G.F. et al. (1991)
Agriculture in the less favoured areas of the EC-10; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Onderzoekverslag 81
- Terluin, I.J. et al. (1992)
The application of the EC less favoured areas directive to Norwegian agriculture; Oslo/The Hague, NILF/LEI-DLO
- Terluin, I.J. et al. (1994)
The agricultural income situation in less favoured areas of the EC; Eurostat, FADN; Luxembourg
- Vermaat, A.J. (1969)
Theoretische achtergronden en praktische mogelijkheden voor een locatie-onderzoek in de EEG-landbouw; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut; Publikatie 1.3
- Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie (1989)
De betekenis van de landbouwbedrijven voor de Openluchtrecreatie; Amersfoort
- World Watch Institute (1992)
The state of the World 1993; Washington
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992)
Grond voor keuzen; vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap; Den Haag, Rapporten aan de regering 42