



---

# Ruimte voor de toekomst in het landelijk gebied

Trendverkenning 2020-2030 voor gemeenten met veel landelijk gebied

W. Nieuwenhuizen, T.J.A. Gies, C.M. Goossen, R.A.F. van Och & L.L. de Rooij



ALTERRA

WAGENINGEN UR

---

---

---

# Ruimte voor de toekomst in het landelijk gebied

## Trendverkenning 2020-2030 voor gemeenten met veel landelijk gebied

W. Nieuwenhuizen, T.J.A. Gies, C.M. Goossen, R.A.F. van Och & L.L. de Rooij

Alterra, Wageningen UR

Dit onderzoek is uitgevoerd door Alterra Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Alterra Wageningen UR  
Wageningen, april, 2015

---

Alterra-rapport 2628  
ISSN 1566-7197



---

W. Nieuwenhuizen, T.J.A. Gies, C.M. Goossen, R.A.F. van Och & L.L. de Rooij, 2015. *Ruimte voor de toekomst van het landelijk gebied: Trendverkenning 2020-2030 voor gemeenten met veel landelijk gebied*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2628. 81 blz.; 21 fig.; 80 ref.

Hoe het landelijk gebied er in 2040 uit zal zien, weet niemand. Toch is een aantal trends aan te wijzen dat nu al zichtbaar is en voor een groot deel de richting zal bepalen waarin het zich gaat ontwikkelen. Het landelijk gebied wordt steeds meer een multifunctionele leef- en werkomgeving, waarbinnen initiatieven van burgers en bedrijven oplossingen aandragen voor lokale problemen. Schaalvergroting van (agrarische) bedrijven en voorzieningen gaat gelijk op met een toename van kleinschalige en lokale initiatieven van burgers en bedrijven. Technologische innovatie kan de bedrijvigheid en de leefbaarheid in het landelijk gebied vergroten. Tot slot is een toename van extreme gebeurtenissen mogelijk door klimaatverandering of de uitbraak van dierziekten.

Nobody knows what the Dutch rural area will look like in 2040. Still some trends can be indicated, because they are already visible right now. These trends will determine in which direction the rural area will develop. It will become more and more a multifunctional place for living and working. Initiatives from citizens and companies will provide solutions for local problems. Upscaling of farms, other companies and regional facilities will develop next to more small scale initiatives from local citizens and companies. Technological innovation can enhance the (economic) activity in the rural area. Extreme events can occur more often as a consequence of climate change or the outbreak of animal diseases.

Trefwoorden: Landelijk gebied, trends, gemeenten

Dit rapport is gratis te downloaden van [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra) (ga naar 'Alterra-rapporten' in de grijze balk onderaan). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2015 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl), [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra). Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2628  
ISSN 1566-7197

Foto omslag: Paul Paris Les Images

---

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Gemeenten met veel landelijk gebied	1
1.2	Het nut van een trendverkenning	2
1.3	Hoe is de trendverkenning opgebouwd?	3
	<b>DEEL I - SYNTHESE</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>Vijf trends in het landelijk gebied</b>	<b>8</b>
3.1	Van productielandschap naar multifunctioneel landelijk gebied	9
3.2	Schaalvergroting en hang naar kleinschaligheid	11
3.3	Technische innovatie verandert landelijk gebied	13
3.4	Kwaliteit leefomgeving onder druk	15
3.5	Participatiesamenleving cruciaal voor landelijk gebied	16
	<b>DEEL II - THEMATISCHE TRENDS</b>	<b>19</b>
<b>4.</b>	<b>Landbouw</b>	<b>21</b>
4.1	Schaalvergroting en verduurzaming	21
4.1.1	Belangrijke ontwikkelingen	21
4.1.2	Uitdagingen voor gemeenten	25
4.2	Maatschappij stelt meer en hogere eisen	26
4.2.1	Belangrijke ontwikkelingen	26
4.2.2	Uitdagingen voor gemeenten	27
4.3	Toenemend belang innovatiekracht	28
4.3.1	Belangrijke ontwikkelingen	28
4.3.2	Uitdagingen voor gemeenten	30
<b>5.</b>	<b>Demografie, wonen &amp; voorzieningen</b>	<b>31</b>
5.1	Regionale verschillen in ontwikkeling demografie	31
5.1.1	Belangrijke ontwikkelingen	31
5.1.2	Uitdagingen voor gemeenten	35
5.2	Voorzieningen tussen schaalvergroting & kleinschaligheid	36
5.2.1	Belangrijke ontwikkelingen	36
5.2.2	Uitdagingen voor gemeenten	38
<b>6.</b>	<b>Bedrijvigheid &amp; werkgelegenheid</b>	<b>39</b>
6.1	Economie landelijk gebied minder veerkrachtig	39
6.1.1	Belangrijke ontwikkelingen	39
6.1.2	Uitdagingen voor gemeenten	41
6.2	Technische innovaties veranderen landelijk gebied	42
6.2.1	Belangrijke ontwikkelingen	42
6.2.2	Uitdagingen voor gemeenten	44

<b>7.</b>	<b>Recreatie en toerisme</b>	<b>45</b>
7.1	Belang van diversiteit in aanbod neemt toe	45
7.1.1	Belangrijke ontwikkelingen	45
7.1.2	Uitdagingen voor gemeenten	48
7.2	Zoektocht naar nieuwe verdienmodellen en lagere onderhoudskosten	49
7.2.1	De belangrijkste ontwikkelingen	49
7.2.2	Uitdagingen voor gemeenten	50
<b>8.</b>	<b>Natuur</b>	<b>51</b>
8.1	Positieve trend natuurherstel geremd	51
8.1.1	Belangrijke ontwikkelingen	51
8.1.2	Uitdagingen voor gemeenten	53
8.2	Toenemende betrokkenheid burgers en bedrijven bij natuur	54
8.2.1	Belangrijke ontwikkelingen	54
8.2.2	Uitdagingen voor gemeenten	56
<b>9.</b>	<b>Duurzame en veilige leefomgeving</b>	<b>57</b>
9.1	Naar een CO <sub>2</sub> -arme energievoorziening	58
9.1.1	Belangrijke ontwikkelingen	58
9.1.2	Uitdagingen voor gemeenten	60
9.2	Minder overheidsmiddelen om te investeren in kwaliteit	61
9.2.1	Belangrijke ontwikkelingen	61
9.2.2	Uitdagingen voor gemeenten	63
9.3	Wateropgaven worden sturend in de fysieke leefomgeving	65
9.3.1	Belangrijke ontwikkelingen	65
9.3.2	Uitdagingen voor gemeenten	66
9.4	Maatschappelijke effecten natuur- en stalbranden nemen toe	67
9.4.1	Belangrijke ontwikkelingen	67
9.4.2	Uitdagingen voor gemeenten	69
<b>10.</b>	<b>Bestuur</b>	<b>71</b>
10.1	De participatiesamenleving krijgt vorm	71
10.1.1	Belangrijke ontwikkelingen	71
10.1.2	Uitdagingen voor gemeenten	73
	<b>Literatuur</b>	<b>75</b>
	<b>Bijlage I - Gemeenten met veel landelijk gebied</b>	<b>80</b>

---

# Figuren

Figuur 1. Nederland kent veel gemeenten met veel landelijk gebied. Er zijn slechts enkele gemeenten met minder dan 50% landelijk gebied	2
Figuur 2. Overheid, burger en bedrijven bewegen naar elkaar toe in nieuwe verhoudingen	17
Figuur 3. Gebouwgebonden landbouw is sterk geconcentreerd in clusters	22
Figuur 4. Grondgebonden landbouw is relatief verspreid over Nederland	22
Figuur 5. De dalende trend van het aantal agrarische bedrijven zal de komende decennia doorzetten; het areaal landbouwgrond zal minder snel afnemen doordat stoppende agrariërs de grond verkopen of verpachten aan agrariërs die hun bedrijf op grotere schaal voortzetten	24
Figuur 6. Prototype van plukrobot voor paprika's kan op termijn het handmatig plukken gaan vervangen	28
Figuur 7. De bevolkingskrimp is het grootste in de perifere regio's van Nederland	32
Figuur 8. Aandeel in bevolking naar leeftijd	32
Figuur 9. Het aandeel 65-plussers neemt in de meeste gemeenten met veel landelijk gebied sneller toe dan in stedelijke gemeenten	33
Figuur 10. De verwachting is dat het aantal huishoudens slechts in enkele regio's zal krimpen, als gevolg van gezinsverdunding	34
Figuur 11. Regio's in het landelijk gebied met veel Zorg zonder Verblijf zijn ook vaak regio's met een lange reistijd per auto tot de dichtstbijzijnde huisartsenpost	37
Figuur 12. Vooral op het meer perifere landelijk gebied is de veerkracht van de economie kleiner dan in de Randstad en Noord-Brabant	40
Figuur 13. Het aantal breedbandverbindingen in het landelijk gebied loopt sterk achter op de rest van Nederland	43
Figuur 14. Ontwikkeling bezoek (%) aan type gebieden door respondenten	46
Figuur 15. De verbetering van de milieudruk op water en natuurgebieden is onvoldoende om op termijn te komen tot een niveau dat nodig is voor duurzame instandhouding van de natuur	52
Figuur 16. De net opgerichte collectieven voor agrarisch natuurbeheer door boeren in het landelijk gebied, zijn nieuwe gebiedspartijen die diensten kunnen uitvoeren voor verschillende partijen	55
Figuur 17. Warmteronde Zuid-Holland	58
Figuur 18. Prognose vrijkomende agrarische bebouwing per gemeente tot 2030	62
Figuur 19. Opgaven waterveiligheid en zoetwater	65
Figuur 20. Gemeenten kunnen vijf rollen aannemen in burgerinitiatieven, afhankelijk van de situatie	73
Figuur 21. Nederland kent veel gemeenten met veel landelijk gebied; er zijn slechts enkele gemeenten met minder dan 50% landelijk gebied.	80



---

# Woord vooraf


Voor u ligt een trendonderzoek dat Alterra, het kennisinstituut voor de groene leefomgeving van Wageningen UR, op verzoek van de VNG heeft uitgevoerd. Het beschrijft een aantal van de belangrijkste trends voor gemeenten met veel landelijk gebied. Bijzonder is hierbij ook dat er een zogenoemde breinaald doorheen is gehaald: een eerste verkenning van hoe afzonderlijke trends zich tot elkaar verhouden.

De VNG gaat met gemeenten in gesprek om te horen of zij deze trends onderschrijven om vervolgens met hen een vertaalslag te maken naar concrete acties. We willen dat gemeenten zich goed kunnen voorbereiden op wat komt en hen bieden wat ze daarbij goed kunnen gebruiken. Als zodanig vormt deze trendverkenning een onderdeel van het programma voor gemeenten met veel landelijk gebied dat de VNG voor de collegeperiode 2014-2018 vormgeeft en uitvoert. Daarnaast geeft deze trendverkenning ook richting aan onze visie over gemeenten op weg naar 2020; een verenigingsstrategie voor de VNG.

De trends lijken betrekking te hebben op onderwerpen die typisch gerelateerd zijn aan het landelijk gebied. Toch heb ik als burgemeester van een grote stad wel degelijk belang bij wat er buiten de rode, of stenen lijn van mijn stad gebeurt. Stad en land staan immers niet los van elkaar, maar zijn op verrijnde manier met elkaar vervlochten.

Denk aan bereikbaarheid, zowel fysiek als digitaal. Wanneer de stad dit onderwerp alleen benadert vanuit haar eigen optiek, zal ze kansen in haar omgeving onvoldoende benutten. Het gaat immers ook om bereikbaarheid van faciliteiten in het ommeland. Dat vergt een andere manier van kijken naar je eigen positie in de horizontale samenleving van vandaag: stad en landelijk gebied hebben elkaar keihard nodig.

Dit maakt dat deze trendverkenning voor nagenoeg alle gemeenten een interessant basiswerk kan zijn voor inspiratie, beleid en samenwerken. Ik wens u veel leesplezier.



Annemarie Jorritsma,

Voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten





Foto: Paul Paris Les Images

# 1

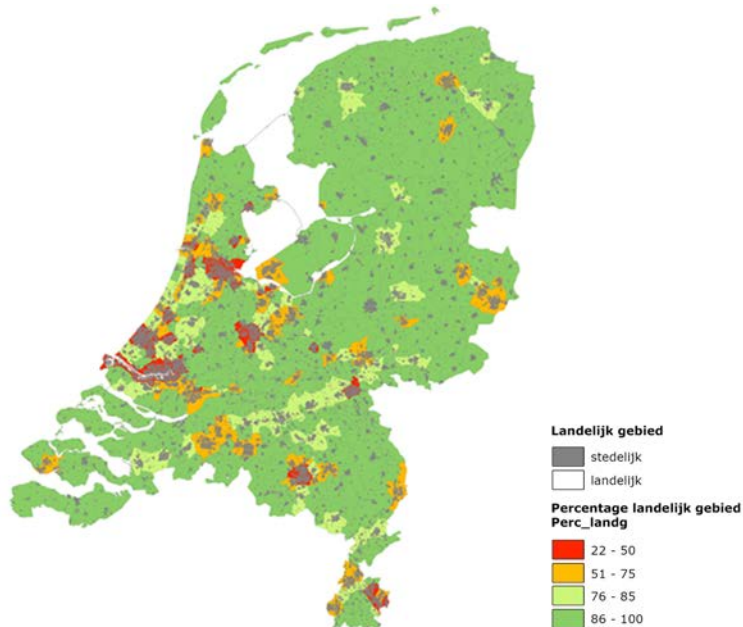
## Inleiding

### 1.1 Gemeenten met veel landelijk gebied

Deze trendverkenning richt zich op gemeenten met veel landelijk gebied, maar welke gemeenten zijn dat nu eigenlijk? Het algemene beeld is dat Nederland sterk verstedelijkt is. Dat dit genuanceerder ligt, blijkt uit een blik op het percentage bebouwd gebied binnen gemeenten in Nederland, namelijk 14%. Zo beschouwd valt 86% van Nederland onder 'het landelijk gebied'. Er zijn maar weinig gemeenten met meer dan 50% bebouwd gebied (zie Figuur 1). Dit betekent dat deze trendverkenning voor gemeenten met veel landelijk gebied, bijna alle gemeenten in Nederland aangaat. Daarnaast zijn stedelijke gemeenten als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht in hoge mate afhankelijk van alles wat in het landelijk gebied gebeurt.

Het landelijk gebied levert deze steden bijvoorbeeld:

- voedsel;
- rust en ruimte aan stedelijke recreanten en toeristen;
- duurzame energie.



Figuur 1. Nederland kent veel gemeenten met veel landelijk gebied. Er zijn slechts enkele gemeenten met minder dan 50% landelijk gebied

Bron: Eigen bewerking Bestand Bodemgebruik 2010, CBS, zie bijlage I.

## 1.2 Het nut van een trendverkenning

### De toekomst is onzeker

De vele adviesraden en planbureaus in Nederland komen regelmatig met lijvige studies over verschillende beleidsterreinen. Hoe gaat het met Nederland, nu en in de toekomst? Dat is de onderliggende vraag. Zolang het gaat over heden en verleden worden de rapporten rijk ondersteund door getallen en cijfers, het lijkt alsof er geen land in de wereld is met zoveel cijfer- en kaartmateriaal. Zodra het over de voorspelling gaat wat de toekomst ons zal brengen, wordt het cijfermateriaal schaarser en putten de schrijvers zich uit in het benadrukken van onzekerheden. Een sprekend voorbeeld is een studie naar de bevolkingsomvang van Nederland, waar zowel groei als krimp wordt voorspeld – afhankelijk van diverse ontwikkelingen –, die samen zullen bepalen met hoeveel mensen wij zijn in Nederland (PBL, 2013a).

### Een trendverkenning is geen toekomstvoorspelling

Als de toekomst onzeker is, waarom dan toch dit rapport met trends? Het antwoord is simpel: trends zijn al zichtbaar en lichten een tipje van de sluier op van toekomstige ontwikkelingsrichtingen. Dus zonder een harde voorspelling te doen over de toekomst van het landelijk gebied is – door het scannen van zichtbare trends – inzicht te krijgen in die ontwikkelingen. Trends zijn volgens Van Dale dan ook 'ontwikkelingslijnen'. Deze definitie suggereert een relatie tussen gebeurtenissen in het verleden die de toekomst bepalen. Dat is ook precies de wijze waarop trends ingevuld worden in deze studie. Als in deze rapportage over trends wordt gesproken, gaat het dus om:

*Een ontwikkeling in heden en toekomst, grotendeels gebaseerd op actuele en historische ontwikkelingen.*

Deze studie baseert zich daarom op gegevens uit het recente verleden, in combinatie met expertkennis op verschillende beleidsvelden, om zo te komen tot de meest waarschijnlijke ontwikkelingen in de nabije toekomst. Dat is iets anders dan het doen van een toekomstvoorspelling, waarin vaak scenario's gemaakt worden die de effecten van verschillende extremen laten zien.

Tot slot: in dit rapport worden specifiek die trends beschreven die de dagelijkse praktijk van gemeenten raken. Er zijn nog veel meer maatschappelijke trends te noemen, maar die maken dus geen onderdeel uit van deze studie.

---

## **Wat kun je met trends?**

Ontwikkelingen in maatschappij en leefomgeving die in de nabije toekomst liggen, worden voor het grootste deel bepaald door het recente verleden. Dat maakt het kritisch bekijken van deze ontwikkelingen een goede voorspeller voor de nabije toekomst. De trends kunnen vervolgens tegen het huidige beleid aangehouden worden, zowel op politiek-bestuurlijk alsook op ambtelijk niveau. Doen wij de goede dingen om te anticiperen op de toekomst? De conclusie kan ook zijn dat bijsturen nog niet nodig is, maar dat het wel zaak is informatie te gaan verzamelen om in de gaten te houden hoe bepaalde zaken zich ontwikkelen. In feite is dit de basis van een meer wendbare en adaptieve overheid.

## **1.3 Hoe is de trendverkenning opgebouwd?**

### **Twee delen**

De trendverkenning is in twee delen opgebouwd. Deel I bevat een beschrijving van de algemene trends in het landelijk gebied: de synthese. In Deel II worden de thematische trends en ontwikkelingen beschreven.

### **Vijf trends in het landelijk gebied**

Hoewel de verschillende hoofdstukken de trends apart behandelen mag duidelijk zijn dat het gaat om de trends in onderlinge verhouding met elkaar. Je zou deze analyse over de thema's heen 'de breinaald' kunnen noemen: wat zijn deze onderlinge relaties en daarmee overkoepelende trends waar gemeenten met veel landelijk gebied mee te maken krijgen? Deze synthese is beschreven in het hoofdstuk 'Vijf trends in het landelijk gebied'. Dit stuk is meer dan een samenvatting, het stijgt uit boven de afzonderlijke thema's.

### **Thematische trends en uitdagingen**

Na het synthesehoofdstuk over de trends wordt het rapport vervolgd met een beschrijving van belangrijke trends en ontwikkelingen per thema.

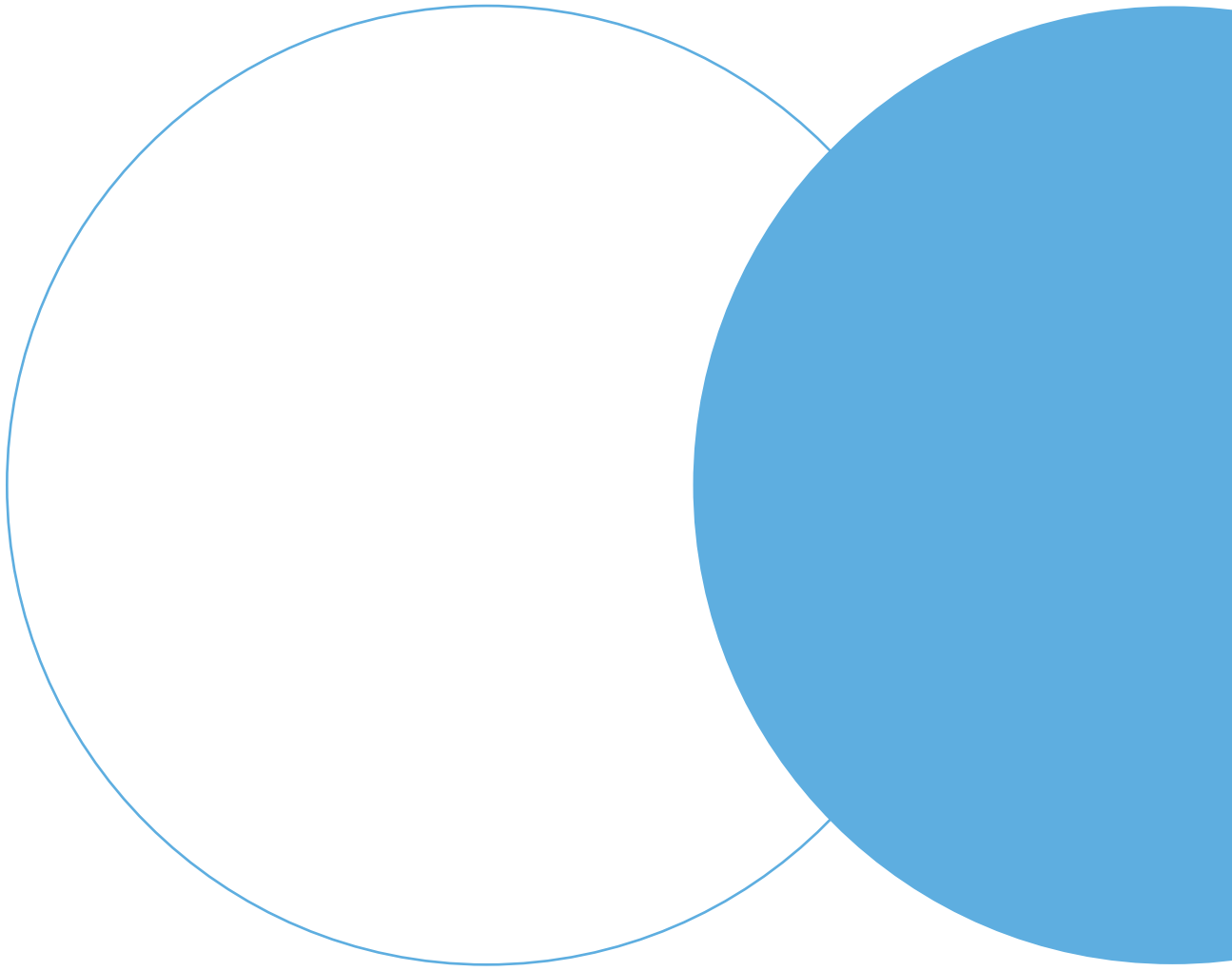
Voor elk thema wordt per trend telkens twee vragen gesteld:

1. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen binnen deze trend?
2. Wat zijn de belangrijkste uitdagingen voor gemeenten?

De beschrijving van de ontwikkelingen is gebaseerd op recente studies van adviesraden en planbureaus in Nederland, aangevuld met regionale, wetenschappelijke literatuur en internetbronnen. Elke gebruikte bron wordt vermeld in de tekst. Iedereen die wil doorlezen op dat specifieke punt kan klikken op de verwijzing om de bron op internet te openen.

Onder de kopjes 'uitdagingen voor gemeenten' wordt besproken wat belangrijke uitdagingen voor gemeenten met veel landelijk gebied kunnen zijn. Hier gaat het meer om een expertbenadering, op basis van de eerder genoemde bronnen. Deze punten zijn bedoeld om de discussie over de benoemde zaken op gang te brengen, ze zijn niet uitputtend, maar samen met het bronmateriaal kan een gemeente bezien of ze meer in willen zoomen op een specifiek thema om zo te bepalen of ze de uitdaging relevant vinden en eventueel op willen pakken.





# DEEL I - SYNTHESE



Foto: Paul Paris Les Images

# 2

## Samenvatting

Hoe het landelijk gebied er in 2040 uit zal zien, weet niemand. Toch is nu al een aantal trends zichtbaar dat voor een groot deel de richting zal bepalen waarin het landelijk gebied zich gaat ontwikkelen. Deze globale trends zijn:

1. Het platteland wordt steeds meer een multifunctionele leef- en werkomgeving.
2. Schaalvergroting van (agrarische)bedrijven en voorzieningen gaat gelijk op met een toename van kleinschalige en lokale initiatieven van burgers en bedrijven.
3. Technologische innovatie kan juist op het platteland de bedrijvigheid en de leefbaarheid vergroten
4. De kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied staat onder druk.
5. Initiatieven van burgers en bedrijven brengen oplossingen voor lokale problemen, maar niet zonder de betrokkenheid van gemeenten.

Deze globale trends gaan dwars door alle sectorale ontwikkelingen in het landelijk gebied heen. Per thema zijn de belangrijkste trends:

### Landbouw

- Schaalvergroting steeds vaker in combinatie met verduurzaming;
- Maatschappij stelt meer en hogere eisen;
- Toenemend belang innovatiekracht.

### Demografie, wonen & voorzieningen

- Er ontstaan grote regionale verschillen tussen locaties waar groei en waar krimp optreedt in bevolking en huishoudens;
- Voorzieningen blijven opschalen en tegelijkertijd ontstaan kleinschalige initiatieven door burgers en bedrijven.



---

### **Bedrijvigheid & werkgelegenheid**

- De economie van perifere regio's is en blijft minder veerkrachtig dan in stedelijke regio's;
- Technische innovaties veranderen bedrijvigheid en werkgelegenheid in landelijk gebied.

### **Recreatie en toerisme**

- Het belang van diversiteit in het recreatieaanbod neemt toe;
- Financiering voor beheer en onderhoud van voorzieningen in het landelijk gebied neemt af.

### **Natuur**

- Positieve trend natuurherstel geremd door verdroging, vermesting en slechte waterkwaliteit;
- Burgers en bedrijven nu en in de toekomst meer betrokken bij ontwikkeling en beheer van natuur.

### **Duurzame en veilige leefomgeving**

- Naar een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening;
- Structureel minder overheidsmiddelen om te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving;
- Wateropgaven worden sturend in de fysieke leefomgeving;
- Maatschappelijke effecten natuur- en stalbranden nemen toe.

### **Bestuur**

- De opkomst van de participatiesamenleving.

Gemeenten met veel landelijk gebied kunnen verbindingen leggen tussen de sectorale trends door samen met burgers en bedrijven in de regio te zoeken naar kansen en uitdagingen. Dit vraagt om een wendbare gemeente die midden in het regionale netwerk staat en inspeelt op alle lokale en regionale verschillen.



Foto: Paul Paris Les Images

# 3

## Vijf trends in het landelijk gebied

Hoe het landelijk gebied er in 2040 uit zal zien, weet niemand. Toch is een aantal trends aan te wijzen dat nu al zichtbaar is en voor een groot deel de richting zal bepalen waarin het landelijk gebied zich gaat ontwikkelen. Deze trends zijn:

1. Het platteland wordt steeds meer een multifunctionele leef- en werkomgeving.
2. Schaalvergroting van (agrarische)bedrijven en voorzieningen gaat gelijk op met een toename van kleinschalige en lokale initiatieven van burgers en bedrijven.
3. Technologische innovatie kan juist op het platteland de bedrijvigheid en de leefbaarheid vergroten
4. De kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied staat onder druk.
5. Initiatieven van burgers en bedrijven brengen oplossingen voor lokale problemen, maar niet zonder de betrokkenheid van gemeenten.

In de volgende paragrafen gaan we nader in op iedere trend.

## 3.1 Van productielandschap naar multifunctioneel landelijk gebied

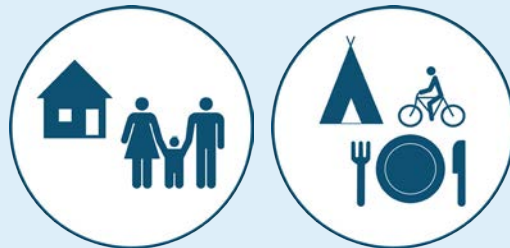
### **Ontwikkelingen:**

- De trend van afname van agrarische bedrijven en toename van burgers, niet-agrarische bedrijven, recreatie, natuurontwikkeling en (zorg)initiatieven zet door;
- De verschillende spelers in het multifunctionele landelijk gebied komen steeds vaker met elkaar in conflict door tegenstrijdige belangen.



### **Uitdagingen voor gemeenten:**

- Gemeenten kunnen de dialoog aangaan met alle partijen in het landelijk gebied over kansen en bedreigingen;
- Gemeenten kunnen helderheid verschaffen over de wijze waarop ze de kwaliteiten van het landelijk gebied tegen elkaar afwegen en keuzes maken;
- Door maatwerk op lokaal niveau te leveren, kunnen knelpunten vaak omgezet worden in kansen.



### **Trend van steeds meer niet-agrarische bewoners en bedrijven zet door**

Het landelijk gebied is de afgelopen decennia veranderd van een agrarisch gedomineerd gebied naar een meer multifunctioneel gebied. Niet-agrarische spelers kregen de ruimte in het landelijk gebied doordat het aantal agrarische bedrijven tussen 1950 en 2012 met 83% is afgenomen, als gevolg van schaalvergroting (CBS Statline, 2014). Het gevolg is dat op dit moment meer mensen in het landelijk gebied werken in de dienstensector of de handel dan in de landbouw (PBL, 2013b).

Deze trend zet nog steeds door; kort samengevat gaat het om de volgende ontwikkelingen:

#### *Landbouw:*

- Een deel van de landbouwbedrijven richt zich steeds meer op niet-agrarische activiteiten, zoals natuur- en landschapsbeheer, energieopwekking, educatie en recreatie als nevenactiviteit. Ook verkort een deel de keten, verwerkt producten op eigen erf en zet deze (meer) rechtstreeks af bij de consument.

#### *Recreatie:*

- Grote complexen van verblijfsrecreatie (campings, bungalows) wisselen af met kleine initiatieven, inspeland op steeds veranderende eisen van recreanten en toeristen.

#### *Niet-agrarische bedrijven:*

- Vrijgekomen agrarische erven en gebouwen worden gebruikt door niet-agrarische bedrijven die ruimte zoeken voor hun activiteiten (Gies & et al., 2014). Het grootste gedeelte van vrijkomende agrarische gebouwen wordt echter gebruikt voor een woonfunctie.

#### *Natuurontwikkeling:*

- De laatste decennia is veel natuur ontwikkeld in het landelijk gebied en recent is de trend dat agrarische ondernemers en particulieren natuur gaan beheren, naast de traditionele terreinbeheerders.

---

## **Multifunctioneel landelijk gebied zorgt voor meer belangenconflicten**

De niet-agrarische bewoners en gebruikers van het landelijk gebied hebben regelmatig tegenstrijdige wensen ten aanzien van gebruik en inrichting van de ruimte, waardoor de complexiteit sterk is toegenomen. Zo ervaren zowel boeren als natuurbeheerders beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van hun grond, omdat ze naast elkaar liggen en conflicterende wensen en belangen hebben.

Recreanten en omwonenden storen zich aan windmolenparken en het ontbreken van koeien in de wei of aan de beperkte toegankelijkheid (PBL, 2013b).

## **Gemeenten als verbindende partij in multifunctioneel landelijk gebied**

Gemeenten zijn een centrale partij in de ontwikkeling van het multifunctionele landelijk gebied. Als geen ander is de gemeente de spil tussen ondernemers, burgers, maatschappelijke partijen en andere overheden. Dit leidt al snel tot de constatering dat de gemeente zich beweegt in een complexe omgeving waar veel (tegenstrijdige) belangen spelen. Maar juist vanwege deze centrale positie kunnen gemeenten het multifunctionele landelijk gebied aangrijpen als kans om zaken voor de toekomst geregeld te krijgen.

Gemeenten zijn de partij die 'boven' de verschillende sectorale dossiers uit kunnen stijgen om vervolgens verbindingen te leggen tussen opgaven en partijen. Een voorbeeld. Het is een belang van gemeenten om wegen, waterlopen, openbaar groen en kunstwerken in het landelijk gebied te beheren tegen zo laag mogelijke kosten. Vaak zijn in de jaren zeventig veel zandwegen geasfalteerd, bomen geplant langs wegen, beschoeiingen aangebracht en bruggen gebouwd. Beheer en onderhoud van deze elementen brengen hoge kosten met zich mee. Hoewel er geen landelijke studies van zijn, lijkt het erop of gemeenten moeite hebben deze hoge kosten op te brengen in een tijd van crisis en een terugtrekkende overheid. Zo bezien, lijkt dit beheer en herstel een opgave waar gemeenten alleen voor staan.

In hetzelfde landelijk gebied spelen echter nu en in de nabije toekomst meerdere opgaven en belangen die een relatie hebben met deze beheersopgave van de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan:

- Landbouwvoertuigen en vrachtwagens worden steeds groter en 'passen' niet meer op de plattelandswegen;
- De verkeersveiligheid is in het geding doordat schoolgaande kinderen en recreanten over dezelfde landbouwroutes rijden;
- Er ontstaan steeds meer maatschappelijke partijen, zoals groepen van burgers en (agrarische) bedrijven die ideeën hebben over de inrichting van het landelijk gebied en bereid zijn een bijdrage te leveren aan beheer ervan (denk aan collectieven van agrarische natuurverenigingen, groepen van burgers);
- Waterschappen zijn bezig met het nemen van maatregelen voor verbetering van de waterkwaliteit, kwantiteit en veiligheid.

Zo beschouwd is het beheer van wegen, waterlopen en groen niet alleen een gemeentelijke opgave, maar een gebiedsopgave van het multifunctionele landelijk gebied waarin verschillende spelers een rol kunnen spelen en een bijdrage kunnen leveren. Door op deze manier te kijken naar opgaven in het landelijk gebied, kunnen gemeenten helpen om partijen en belangen bij elkaar te brengen om tot nieuwe innovatieve oplossingen te komen.

## 3.2 Schaalvergroting en hang naar kleinschaligheid

**Ontwikkelingen:**

- Schaalvergroting blijft een trend in verschillende sectoren in het landelijk gebied;
- Kleinschaligheid zorgt als tegenhanger van de schaalvergroting voor lokale binding en beleving.

**Uitdagingen voor gemeenten:**

- Gemeenten kunnen aangeven waar schaalvergroting mogelijk of gewenst is, zonder dat het tot conflicten met andere actoren leidt;
- Gemeenten kunnen kleinschalige initiatieven bewust stimuleren om de vitaliteit van het landelijk gebied te versterken.



The image contains six circular icons arranged in a 3x2 grid. The top row shows a small house icon on the left and a larger house icon on the right. The middle row shows a small dining set (fork, plate, knife) on the left and a larger dining set with a person on a bicycle on the right. The bottom row shows a small stethoscope icon on the left and a larger stethoscope icon on the right.

### Schaalvergroting als natuurlijke trend

Onze maatschappij kent veel complexe maatschappelijke vraagstukken, die we vaak als problematisch ervaren (voldoende en kwalitatief goede voeding, zorg, sociale voorzieningen, etc.). De natuurlijke reflex van bedrijven en instanties is om dit op te lossen door schaalvergroting, met als belangrijke argumenten meer efficiëntie en daarmee kostenverlaging. Dit leidt bijvoorbeeld tot steeds grotere gemeenten, scholen, winkels, agrarische bedrijven en zorginstellingen. De praktijk leert dat de motivatie voor opschaling niet altijd goed onderbouwd is en dat de beoogde (efficiency)voordelen van opschalen niet behaald worden. Trendbureau Overijssel (2013) geeft aan dat 'lokale en regionale overheden goed om zich heen moeten kijken wat er dreigt te gebeuren' – en zo nodig tegenactie organiseren vanwege de dreiging van bijvoorbeeld minder dienstverlening, werkgelegenheidsaspecten of onwenselijke machtsverhoudingen.

De schaalvergroting zien we terug in allerlei sectoren in het landelijk gebied:

#### Voorzieningen:

- Lokale bibliotheken, scholen en buurthuizen sluiten en worden geconcentreerd in de grotere kernen in het landelijk gebied;
- Lokale voorzieningen spelen bijvoorbeeld voor niet-mobiele dorpsbewoners een belangrijkere rol dan voor andere. Hier gaat het om bereikbaarheid: zijn deze groepen mensen nog steeds in staat om zelf of via hun sociale netwerk de voorzieningen in de omgeving te bereiken (SCP, 2013)?

#### Landbouw:

- Bij de grootste grondgebruiker van het landelijk gebied, de landbouw, is schaalvergroting een dominante trend. De motivatie is het verlagen van de kostprijs om zo te kunnen concurreren op internationale afzetmarkten. De omvang van deze agrarische bedrijven vormt steeds vaker een knelpunt in relatie tot de omgeving (past niet in het landschap, belasting voor omwonenden en natuur, transportdruk op de plattelandswegen). Daarnaast vindt ook in de gehele agroketen opschaling plaats.

---

*Zorg:*

- Kleinere zorginstellingen en ziekenhuizen sluiten hun deuren, deels om elders grootschaliger voorzieningen te bouwen, deels ook om mensen langer thuis te laten wonen om zo kosten te besparen.

### **Opschaling in de netwerksamenleving**

Ongetwijfeld zet de opschaling in veel gevallen nog door, maar de belangrijkste trend voor de komende periode is niet opschaling, maar de ontwikkeling van de netwerksamenleving. De problemen van deze tijd vragen om steeds nieuwe en andere coalities van betrokken partijen. De opgaven die op de samenleving afkomen en de complexiteit daarvan dwingen gemeenten de krachten te bundelen met partners in de samenleving. Daarbij is het nog maar de vraag of schaalvergroting telkens het antwoord is op de voorliggende opgaven.

Een reëel risico is dat de beoogde 'schaalvergroting' in het dorpsleven ten koste zal gaan van de inzet van bewoners, omdat inzet buiten het dorp niet bij de lokale binding van bewoners aansluit. Het is daarom belangrijk te werken aan lokale bindingen die de grenzen van dorpen overstijgen, van waaruit samenwerking tussen dorpen tot stand kan komen zonder ten koste te gaan van het grote enthousiasme waarmee veel dorpsbewoners zich inzetten (SCP, 2015).

### **Kleinschaligheid als trend**

Als tegenhanger van de verdere schaalvergroting is er in toenemende mate behoefte aan meer lokale verschillen en kleinschaligheid. Sommigen associëren dit als de menselijke maat; overzichtelijkheid, eerlijkheid en authenticiteit zijn daarin belangrijk. En authenticiteit is doorgaans eerder te vinden bij een kleine, lokale ondernemer, die niet onderneemt voor het geld, maar voor het plezier dat hij heeft in het vervaardigen en aan de man brengen van zijn ambacht. Ook hebben steeds meer ondernemers oog voor de bijdrage die ze kunnen leveren aan maatschappelijke vraagstukken, vaak aangeduid als 'sociaal-cultureel ondernemerschap' (Salverda et al., 2012). Lokaliteit zie je ook veel terug bij deze ondernemers. Zij sponsoren bijvoorbeeld de lokale verenigingen of dragen bij aan de kerstversiering in de winkelstraat, daar waar grote, landelijke ketens het laten afweten.

Voorbeelden van kleinschaligheid als tegenhanger van schaalvergroting zijn:

*Zorg:*

- Kleinschaligheid is in een deel van de zorg een groeiende trend. Het accent verschuift van op zichzelf staande grootschalige voorzieningen naar meer kleinschalige initiatieven, soms geïnitieerd door de bewoners zelf (zorgcoöperaties) en soms als onderdeel van een grotere organisatie ([www.zorghulpAtlas.nl](http://www.zorghulpAtlas.nl)).

*Recreatie & toerisme:*

- Recreatie en toerisme in het landelijk gebied zijn vaak gebaseerd op het lokale kleinschalige karakter van het landschap. Kwaliteiten als rust, ruimte en groen hebben in grote mate betrekking op het landschap. De voorkeur van de Nederlandse bevolking is samen te vatten onder het motto 'een nieuw platteland in een oud jasje' (SCP, 2008). Ondernemers spelen in op die trend en bieden een gevarieerd aanbod in het landelijk gebied, dat aansluit op de wensen van de consument.

*Agrarische bedrijven:*

- Een deel van de agrarische ondernemers kiest bewust voor een kleinschaliger aanpak en oriënteert zich meer op de omgeving en niet alleen primair op productieverhoging. Milieu, landschap, educatie en recreatie zijn ook belangrijke doelen op deze bedrijven. Deze aanpak sluit aan op de wensen vanuit de maatschappij ten aanzien van 'natuurlijke' productie en consumptie. Deze bedrijven zijn doorgaans kleinschaliger, met een kortere keten tussen producent en consument. Deze richting sluit aan bij de lokale voedselstrategieën waaraan door verschillende gemeenten wordt gewerkt, om kennis en bewustzijn te bevorderen over de oorsprong van voedsel en wijze van produceren.

### 3.3 Technische innovatie verandert landelijk gebied

#### **Ontwikkelingen:**

- Alle sectoren in het landelijk gebied kunnen profiteren van innovatieve ICT en technologische ontwikkelingen onder de voorwaarde van hoogwaardige breedbandverbindingen op elke locatie;
- Nieuwe technologieën creëren in alle sectoren nieuwe mogelijkheden, waardoor bestaande structuren zullen veranderen.

#### **Uitdagingen voor gemeenten:**

- Gemeenten kunnen een rol spelen in de ontwikkeling van betrouwbare breedbandverbindingen in het landelijk gebied;
- Behoeftes aan (nuts)voorzieningen kan veranderen, denk bijvoorbeeld aan huishoudens zonder aansluiting op het gas- of rioleringsnet;
- De scholingsbehoefte van werknemers zal veranderen, al is nog niet goed aan te geven hoe.



#### **Grote impact technische innovaties in landelijk gebied**

In alle delen van het landelijk gebied zullen technologische innovaties de komende decennia een grote rol spelen. Het gaat om nieuwe technieken die nu vaak al als prototype bestaan of al te koop zijn, maar nog niet zijn doorgebroken bij het grote publiek (RLI, 2015). Welke van deze technologieën de komende dertig jaar veelvuldig toegepast zullen worden, is niet op voorhand te zeggen (RLI, 2015). Daarnaast zullen technologische innovaties de komende jaren een substantiële impact hebben op organisaties, consumenten en de wisselwerking tussen beide (PWC, 2014).

Bewoners in het landelijk gebied kunnen in de nabije toekomst op verschillende manieren baat hebben bij technologische ontwikkelingen. In de verschillende sectoren zien we dat terug:

#### *Zorg:*

- De sterk toenemende populatie ouderen in het landelijk gebied kan met behulp van thuishet technologie langer thuis blijven wonen en er zijn minder mensen nodig om de ouderen in hun zorgbehoeften te voorzien (Mulder, 2013).

#### *Mobiliteit:*

- Technologische ontwikkelingen bieden nieuwe mogelijkheden voor mobiliteit. Vraag en aanbod van mobiliteit kunnen slimmer op elkaar afgestemd worden. Een uitgebreid OV-netwerk in het landelijk gebied is daarmee wellicht overbodig of kan 'slimmer' worden. Daarnaast biedt technologie in auto's de mogelijkheid om de wegcapaciteit beter te benutten, zodat files en ongelukken voorkomen worden. Voor bewoners van het landelijk gebied, die naar verwachting grotendeels afhankelijk blijven van de auto, kan betere doorstroming een groter bereik voor woon-werkverkeer betekenen.

#### *Detailhandel:*

- Mensen zullen in toenemende mate online hun producten bestellen. Dit zorgt voor een grote verschuiving in de detailhandel: lokale winkels verdwijnen, maar onlinewinkels kunnen zich juist goed in het landelijk gebied vestigen. Ook lokale productie kan op gang komen door ontwikkelingen als 3D-printen. Afstand en vestigingslocatie worden daarmee minder belangrijk.

#### *Landbouw:*

- De gehele landbouwketen wordt hightech. In de primaire sector is dat te zien in de vorm van precisielandbouw, melkrobots, gezondheidsmonitoring, oogstrobots en installaties voor het verwaarden van restproducten. Dit leidt tot nieuwe verschijningsvormen als onbemande voertuigen op akkers, andere, maar grotere bedrijfsgebouwen, meer technische installaties op erven en andere gewassen op het land. De technologie stelt de agrarisch ondernemer in staat duurzamer te produceren met minder belasting van milieu en omgeving (duurzame stalsystemen) en een hogere productiviteit per gebruikte eenheid en per arbeidskracht. Ook seizoensarbeid kan tot het verleden behoren (o.a. ontwikkeling plukrobots voor groente en fruit).

#### *Recreatie:*

- Recreanten willen een aanbod op maat, dat steeds beter aangeboden kan worden via mobiele apps. Tijdens hun verblijf stellen ze steeds hogere eisen aan snelle mobiele verbindingen met het internet. Ondernemers kunnen hun regionale aanbod koppelen en op maat aanbieden aan toeristen en recreanten.

#### *Werkgelegenheid:*

- De technologische ontwikkelingen zorgen voor een verschuiving van de vraag naar opleiding en specialisatie van werknemers. De scholingsbehoefte verandert daarmee en de hoeveelheid banen in een aantal sectoren zal teruglopen. Onzeker is of deze ontwikkelingen alleen een verschuiving of ook een afname van het aantal banen tot gevolg zullen hebben.

#### *Financiering:*

- Crowdfunding via internet kan bedrijven helpen innovatieve ontwikkelingen te starten met coöperaties als organisatievorm voor lokale initiatieven. Ook zullen nieuwe coöperatieve bedrijfsvormen ontstaan, bijvoorbeeld zorg- of energiecoöperaties.

### **Andere behoeften ten aanzien van voorzieningen als gevolg van technische innovaties**

Tijdens de opening van het Jaar van de Ruimte 2015 sprak Maarten Hajer (PBL) over nieuwe technologieën die ervoor gaan zorgen dat nieuwe spelers doordringen in traditionele sectoren, zoals de energiemarkt (kleinschalige energieleveranciers zoals vandebron.nl). Collectieve voorzieningen en publieke diensten krijgen te maken met decentrale particuliere initiatieven (bijvoorbeeld zelf afval verwerken, zelf energie opwekken, beheer openbare ruimte op maat).

Voor het landelijk gebied kan dit betekenen dat bewoners niet meer gebruikmaken van bestaande infrastructuur, zoals een gasaansluiting of riolering. Dat biedt enerzijds voordelen omdat relatief dure investeringen in deze infrastructuur niet of minder nodig zijn, anderzijds zullen deze bewoners niet meer willen betalen voor dergelijke voorzieningen (zoals rioolheffing) en daarmee kan de financieringsbasis voor aanleg en onderhoud van dergelijke voorzieningen onder druk komen te staan.

De uitdaging voor gemeenten is deze ontwikkelingen te volgen en mee te nemen in investeringsbeslissingen, waarbij deze innovaties mogelijk een kans bieden om kosten te verlagen, door samen met bewoners in het buitengebied innovaties te stimuleren, zeker omdat kosten in perifere gebieden voor aanleg en onderhoud van nutsvoorzieningen hoog kunnen zijn.

Gemeenten krijgen nieuwe gesprekspartners in het landelijk gebied, denk bijvoorbeeld aan zorg- en energiecoöperaties. Deze nieuwe partijen zullen steeds vaker bij gemeenten aankloppen om in gesprek te gaan en ondersteuning van de gemeente vragen voor hun initiatieven.

### **Groeiend belang Breedbandverbindingen landelijk gebied**

Uit nagenoeg alle trends in de verschillende thema's uit deze studie komt het belang van goede breedbandverbindingen in het landelijk gebied naar voren. De reden is simpel: digitale netwerken worden steeds belangrijker als onderdeel van technologische innovaties (RLI, 2013).

Hoewel het belang van breedbandverbindingen steeds groter wordt, is er weinig investeringsbereidheid bij grote bedrijven en komen deze netwerken sneller tot stand in gebieden met een hogere bevolkingsdichtheid dan in plattelandsregio's (PBL, 2013). Op dit moment ontbreken in grote delen van het landelijk gebied breedbandverbindingen als glasvezel, kabel aansluiting en dekking van 3G- en 4G-verbindingen. Het ontbreken hiervan belemmert bedrijven en burgers in hun mogelijkheden.



Denk bijvoorbeeld aan landbouwsystemen als melkrobots, recreatieondernemers die wifi aan hun klanten willen (en moeten) aanbieden en toekomstige zorgsystemen die gebruikmaken van snelle internetverbindingen. Vaak gaat het om afgelegen locaties waardoor de kosten per aansluiting hoog zijn.

Bewoners en bedrijven in het landelijk gebied laten het er niet bij zitten en nemen zelf initiatief voor het realiseren van kwalitatief hoogstaande breedbandnetwerken in hun woonomgeving. Eind 2014 telde de Rijksuniversiteit Groningen 43 van deze initiatieven in Nederland (RUG, 2014). Gemeenten kunnen een rol spelen in het faciliteren van deze vraagbundeling in het landelijk gebied. Hierbij is het wel van belang goed te kijken naar de EU-regels betreffende de steun van overheden aan dit soort initiatieven (Salemink & Strijker, 2012).

### 3.4 Kwaliteit leefomgeving onder druk

#### Ontwikkelingen:

- Door een krimpend budget voor (overheids) investeringen in het landelijk gebied in combinatie met grote toekomstopgaven staat de kwaliteit van de leefomgeving onder druk;
- Zowel het veranderende klimaat als regionale problemen als bodemdaling en verzilting zorgen voor grote opgaven in het landelijk gebied voor de toekomst.

#### Uitdagingen voor gemeenten:

- Gemeenten kunnen, samen met bedrijven en burgers, andere 'verdienmodellen' ontwikkelen voor investeringen in het landelijk gebied;
- Als er keuzes gemaakt moeten worden, kunnen gemeenten dit samen doen met actoren in het landelijk gebied.



#### Investerings landelijk gebied sterk afgenomen

Investerings in de kwaliteit van het landelijk gebied zijn sterk gekoppeld aan economische groei. Door de mondiale economische crisis is dus ook het investeringsgeld voor het landelijk gebied voor een groot deel weggefallen. Voor de crisis investeerde de Rijksoverheid in het landelijk gebied en tegelijkertijd hadden gemeenten gelden die vrijkwamen uit de ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties. Nu dit model door de crisis niet meer werkt, zijn ook de investeringen in de kwaliteit van het platteland sterk teruggelopen.

#### Klimaatverandering zorgt voor nieuwe ruimtelijke opgaven

Gemeenten in het landelijk gebied krijgen te maken met ruimtelijke maatregelen om de effecten van de klimaatverandering te mitigeren. Een groot deel van deze maatregelen komt voort uit de deltabeslissing ruimtelijke adaptatie uit het Deltaprogramma 2015 (I&M & EZ, 2014). Voor gemeenten is het de uitdaging deze adaptieve maatregelen te koppelen aan andere beleidsopgaven in het landelijk gebied.

#### Agrarische leegstand sterk toegenomen

In het landelijk gebied staan steeds meer stallen van voormalige landbouwbedrijven leeg, een trend die de komende decennia nog door zal gaan. De schatting is dat 32 miljoen m<sup>2</sup> agrarische bebouwing vrijkomt tot 2030, waarvan naar verwachting de helft leeg komt te staan. Daarmee overtreft het aantal vierkante meters de leegstand in de andere sectoren, zoals de kantorenmarkt (Gies, et al.,

2014). Ongeveer de helft van de vrijkomende agrarische gebouwen dateert uit de periode 1970-2000. Deze periode kenmerkt zich door een sterke rationalisatie en schaalvergroting in de landbouw. Stallen werden op de meest efficiënte en goedkope manier gebouwd. Gebrek aan architectonische kwaliteiten en regionale verschillen maken dat deze gebouwen een beperkte (cultuur)historische waarde hebben. Vooral in de graasdierhouderij (met name melkveehouderij) komen veel gebouwen (ligboxenstallen) beschikbaar (Gies et al, 2014).

### Energietransitie op komst

Tot 2040 zal de transitie van energie uit fossiele bronnen naar hernieuwbare bronnen steeds verder vorm krijgen. Nu is het aandeel hernieuwbare energie 4,5%, maar zal vanaf 2017 fors groeien, verwachten de onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2014d). Deze ontwikkeling zal voor een toename van het aantal windturbines, zonnepanelen en andere vormen van duurzame energieopwekking in het landelijk gebied zorgen. De provincies en het rijk hebben hier een grote rol en het is aan gemeenten om samen met hen de link te leggen tussen regionaal draagvlak van burgers en bedrijven en de wensen van Rijk en provincie.

### Keuzes maken

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2014) pleit voor het maken van transparante keuzes voor lokale omgevingskwaliteit. Daarbij moeten gebruikers en eigenaren nadrukkelijk worden betrokken. Dat betekent dat gemeenten duidelijk moeten maken welke keuzes voorliggen en zo veel mogelijk ruimte aan burgers moeten geven om daarin mee te denken; dat vergt bijvoorbeeld ook dat inzicht moet worden gegeven in de kosten van bijvoorbeeld de plaatsing van straatmeubilair of van groenonderhoud. Juist dat inzicht maakt keuzes begrijpelijk of bediscussieerbaar. Een opgave die gemeenten in kunnen brengen, is de wijze waarop omgegaan wordt met sanering van oude turbines.

## 3.5 Participatiesamenleving cruciaal voor landelijk gebied

### **Ontwikkelingen:**

- *Burgers en bedrijven ontwikkelen steeds vaker initiatieven in het landelijk gebied, wat kan leiden tot oplossingen met veel draagvlak;*
- *Initiatiefnemers kloppen steeds vaker aan bij gemeenten voor hulp of vragen over (knellende) regelgeving;*
- *Initiatieven van burgers en bedrijven komen niet in alle dorpskernen van de grond, waardoor afhankelijke groepen in de problemen kunnen komen bij het wegvallen van voorzieningen.*

### **Uitdagingen voor gemeenten:**

- *Gemeenten kunnen opgaven in het landelijk gebied in toenemende mate samen met nieuwe actoren in het landelijk gebied oppakken;*
- *Van gemeenten wordt gevraagd wendbaar en veerkrachtig te zijn om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen;*
- *Op locaties waar initiatieven van burgers- en bedrijven niet van de grond komen kunnen sociale problemen ontstaan in geval van het wegvallen van voorzieningen en werkgelegenheid. Het is aan gemeenten hier aandacht voor te houden en te bezien of in die gevallen extra maatregelen nodig zijn.*

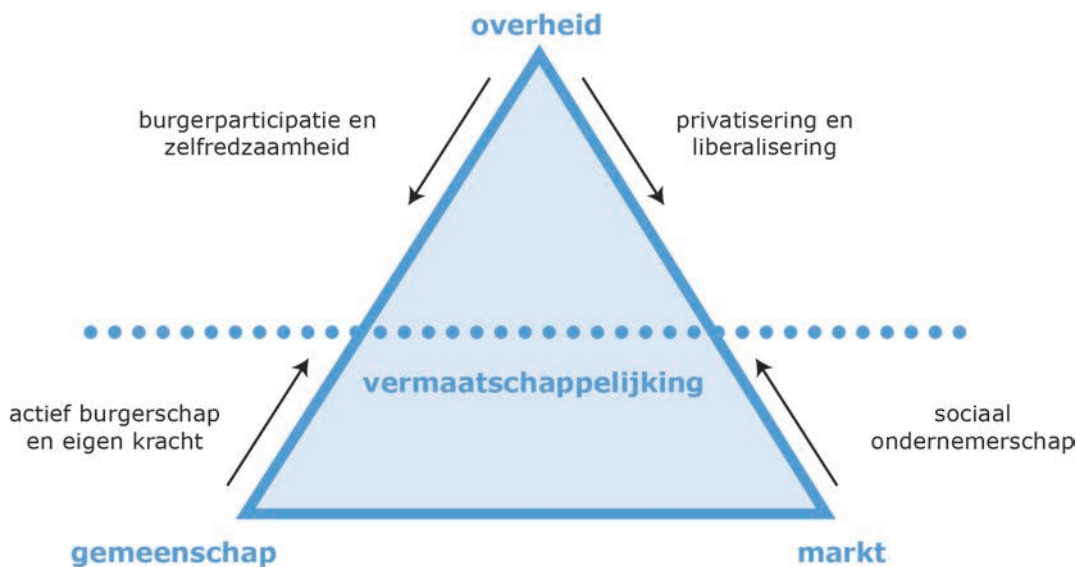


## Veranderende verhoudingen

Nu en in de toekomst zal de verhouding tussen overheid, burgers en bedrijven veranderen. Dit is een trend die niet is voorbehouden aan landelijke gemeenten, maar wel een trend die juist in het landelijk gebied veel kansen biedt, omdat daar bij uitstek burgers en bedrijven verbonden zijn met hun leef- en werkomgeving.

Overheden bewegen zich meer richting burgers en bedrijven, deels gevoed door krimpende budgetten, maar ook doordat de politiek meer ruimte en vertrouwen wil bieden aan maatschappelijke initiatieven en zo actief wil bijdragen aan wat het kabinet Rutte II de transitie naar meer 'de doe-democratie' noemt (BZK, 2013).

Tegelijkertijd bewegen burgers en bedrijven richting publieke belangen door initiatieven te nemen op terreinen die tot voor kort voorbehouden waren aan overheden (zie Figuur 2).



Figuur 2. Overheid, burger en bedrijven bewegen naar elkaar toe in nieuwe verhoudingen

Bron: Van der Steen et al., 2013

## Burgers en bedrijven kloppen aan bij de gemeente

Burgers en bedrijven ontwikkelen steeds vaker initiatieven om de leefbaarheid van het landelijk gebied te vergroten. Vaak op momenten dat bestaande voorzieningen in de knel komen.

In vergelijking met groeigemeenten lijken dorpsbewoners van krimpgemeenten zelfs relatief vaker een organiserende rol te spelen bij bewonersinitiatieven (SCP, 2015). Hierbij kloppen georganiseerde burgers bij de gemeenten aan om ondersteuning, bijvoorbeeld om knellende regelgeving te doorbreken, of (financiële) hulp te vragen. Burgerinitiatieven beslaan een breed scala aan onderwerpen, zoals zorg, (dorps)voorzieningen, natuur & groen en energie.

---

Ook bedrijven kloppen steeds vaker aan met ideeën die maatschappelijke diensten omvatten. Soms individueel, denk bijvoorbeeld aan zorgboerderijen, en soms als collectieven van bedrijven, denk aan collectieven van boeren die natuur- en landschapsbeheer in het landelijk gebied verrichten.

### **Faciliterende rol gevraagd**

Initiatieven van onderop worden de komende jaren steeds belangrijker. Voor alle partijen is het een zoektocht om de juiste houding te vinden rond deze initiatieven. De initiatieven bieden volop mogelijkheden voor gemeenten, maar vergen ook tijd en inspanning. Toch kunnen gemeenten zich niet zomaar terugtrekken in aandacht en budget, in de verwachting dat burgers en bedrijven publieke taken op zich zullen nemen en in stand houden. De praktijk leert dat initiatieven dan snel doodbloeden. Er is geen terugtrekkende overheid nodig, maar een faciliterende. Wat dat faciliteren betekent, zal de komende jaren de ontdekkingstocht zijn (Trendbureau Overijssel, 2013).

### **Burgerparticipatie niet overal in buitengebied vanzelfsprekend**

Burgerinitiatieven komen daar tot stand waar de sociale relaties goed zijn, waardoor burgers zich organiseren en samen initiatieven nemen, die ze alleen niet van de grond zouden krijgen. Dit wordt het sociaal kapitaal genoemd. Niet in alle kernen in het buitengebied is sprake van voldoende sociaal kapitaal. Als het sociaal kapitaal en de sociale samenhang minder worden, raakt burgerparticipatie soms in de knel. Een oorzaak kan bijvoorbeeld zijn dat actieve bewoners wegtrekken, wat ertoe leidt dat de achterblijvers nog minder actief worden. Vooral kwetsbare burgers en ouderen merken deze achteruitgang. Zij hebben minder mogelijkheden om zelf actief te zijn en hebben de meeste behoefte aan hulp (NNB, 2011).

Gemeenten kunnen inspelen op burgerinitiatieven door te faciliteren en in dorpskernen waar burgerinitiatieven niet van de grond komen kunnen de gemeente een meer uitnodigende rol vervullen of zelf initiatieven ontwikkelen.

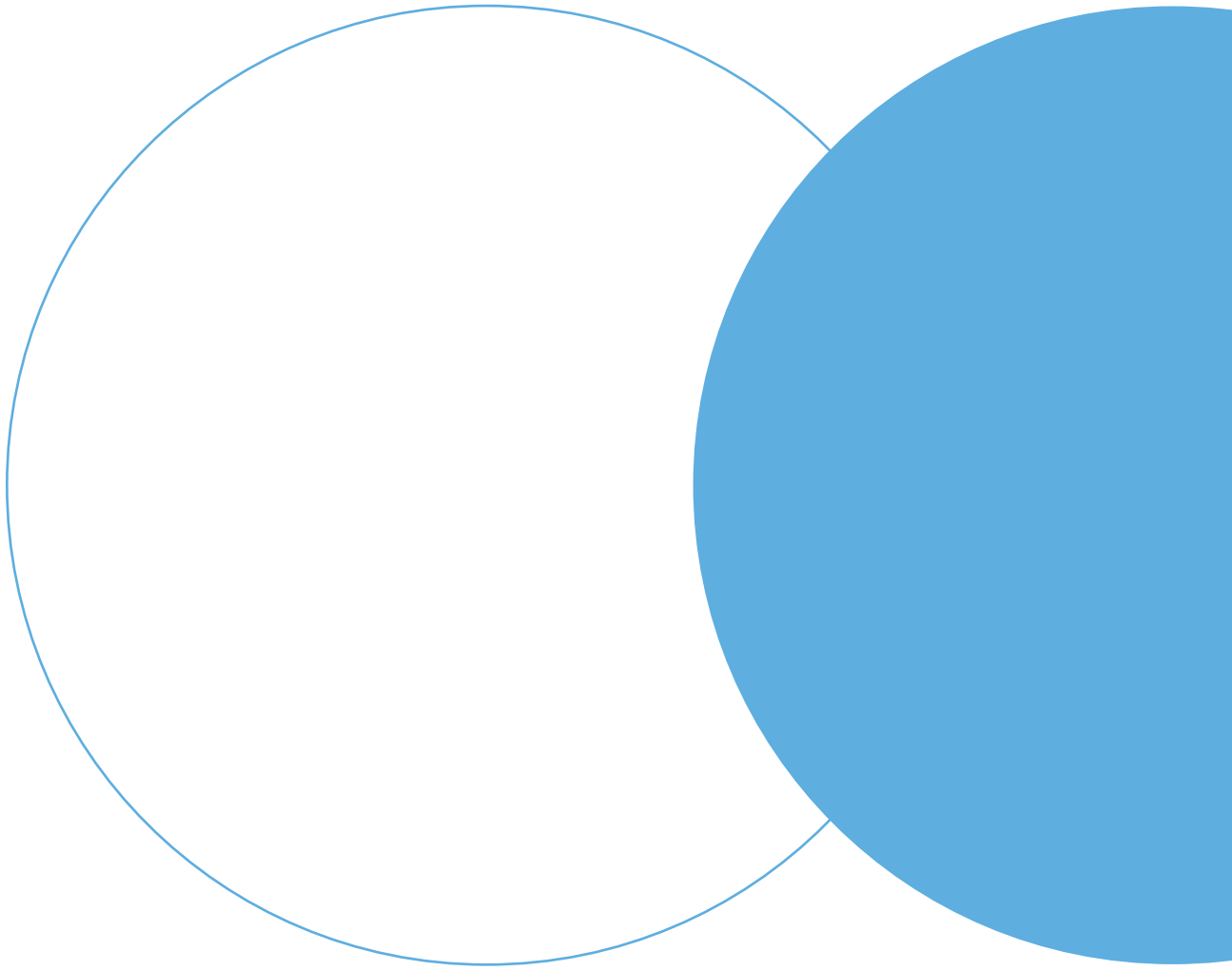
### **Maak gebruik van signalen aan het loket**

Burgers kloppen om zeer uiteenlopende redenen aan bij het loket van het gemeentehuis, al dan niet digitaal. Deze informatie kan gemeenten in het buitengebied helpen tijdig signalen op te vangen en hier actie op te ondernemen. Het bijhouden van verzoeken tot ondersteuning van burgerinitiatieven kan waardevolle informatie zijn, als deze centraal wordt verzameld.

De signalen kunnen de thermometer voor het landelijk gebied en de verschillende kernen daarin zijn. Waar loopt het goed en welke initiatieven lopen waar? Kunnen initiatieven van elkaar leren of waarom zijn er nooit burgerinitiatieven uit bepaalde delen van de gemeente?

### **Naar een wendbare gemeente**

Op de vraag hoe gemeenten in het landelijk gebied zich op kunnen stellen in de eerder genoemde veranderende verhoudingen in de samenleving, bestaat geen pasklaar antwoord. De complexe netwerksamenleving brengt nieuwe uitdagingen met zich mee, die misschien nog wel het beste aangepakt kunnen worden door kleine stappen te zetten, ingegeven door de situatie van dat moment. Hierbij is een continue dialoog met burgers en bedrijven van belang, om te weten wat er speelt en welke behoeften er leven. Vervolgens gaat het erom elke stap te evalueren om vervolgens te besluiten in welke richting de volgende stap moet zijn. Wie kleine stappen zet, kan leren, is wendbaar en maakt hooguit kleine fouten. Wie grote stappen zet, kan grote fouten maken (Lindblom, 1959). Deze aanpak zorgt dus dat je wendbaar en veerkrachtig bent en op het laatste moment nog van strategische koers kunt veranderen (de Bruijn, 2014).



# DEEL II - THEMATISCHE TRENDS





# 4

## Landbouw

De agrarische sector bevindt zich momenteel in een spanningsveld. Aan de ene kant staan scherpe concurrentieverhoudingen op de wereldmarkt, met schommelende prijzen. Aan de andere kant staat de samenleving die steeds hogere eisen stelt. Politieke en economische veranderingen, nationaal en internationaal, roepen fundamentele vragen op over de toekomstige plaats van de land- en tuinbouw in de Nederlandse samenleving (RLI, 2013). Die veranderingen worden aangejaagd door de maatschappelijke discussie over de landbouw, maar ook door het krimpende aantal agrarische bedrijven en de verwachte wijziging in aard en omvang van de vraag naar voedsel. De primaire landbouw gebruikt en beheert zo'n 60% van het land- en wateroppervlak in Nederland (CBS, 2010).

De volgende trends in de landbouw worden hier beschreven:

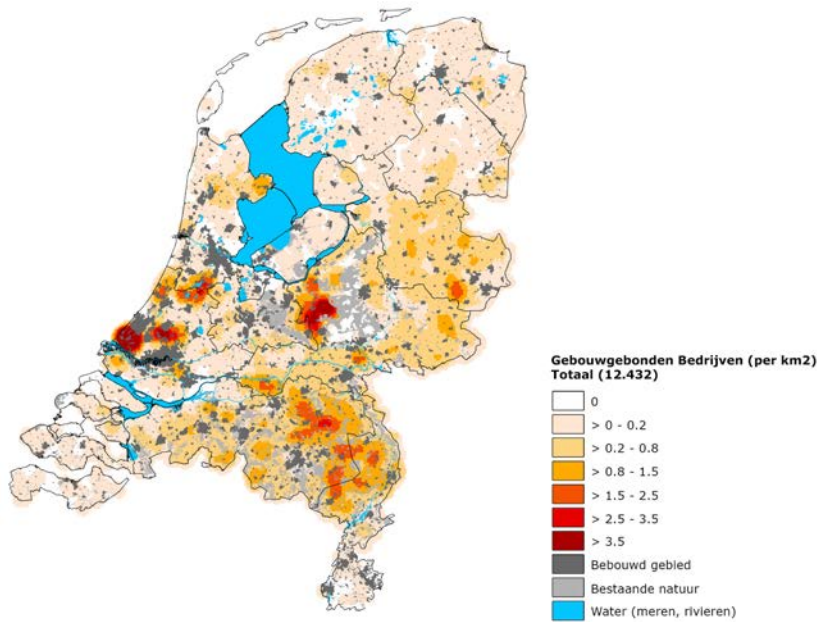
- schaalvergroting steeds vaker in combinatie met verduurzaming;
- maatschappij stelt meer en hogere eisen;
- toenemend belang innovatiekracht.

### 4.1 Schaalvergroting en verduurzaming

#### 4.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

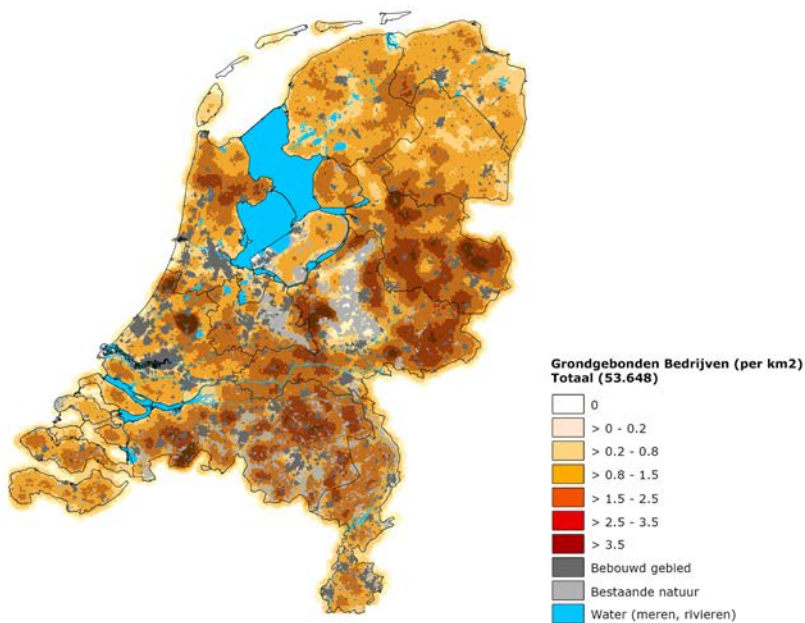
##### **Grote variatie in ruimtelijke verdeling type bedrijven**

- Regionale clusters van bedrijven worden zichtbaar als primaire agrarische bedrijven ingedeeld worden in grondgebonden en gebouwgebonden (zie Figuur 3). De dichtheid aan gebouwgebonden bedrijven, bijvoorbeeld varkenshouderijen, is vooral hoog in Noord-Brabant en de Gelderse Vallei. In het Westland vallen vooral de glastuinbouwclusters op. Het aantal grondgebonden bedrijven is meer verspreid over Nederland, met een kleinere dichtheid daar waar de grote akkerbouwbedrijven zitten, zoals in de Flevopolder, Zeeland & Noordoost-Groningen (zie Figuur 4).



Figuur 3. Gebouwgebonden landbouw is sterk geconcentreerd in clusters

Bron: Alterra, eigen bewerking landbouwtelling 2012



Figuur 4. Grondgebonden landbouw is relatief verspreid over Nederland

Bron: Alterra, eigen bewerking landbouwtelling 2012

### Landbouw wordt *hightech*, gericht op kostprijsverlaging

- De primaire landbouwbedrijven zetten in op duurzame productie met steeds hogere plantaardige en dierlijke productie per arbeidskracht, per ha en per dier en per eenheid van grondstoffen. De grote investeringen die hiermee gepaard gaan, worden gecompenseerd door bedrijfsvergroting(meer dieren en/of grond per bedrijf) en meer specialisatie.
- Agrarische bedrijven produceren doorgaans voor de wereldmarkt en zijn voor de opbrengsten afhankelijk van de sterke en snelle prijsbewegingen. Kostprijsverlaging is de meest gekozen bedrijfsstrategie. Dus minder bedrijven, gelijkblijvend of groeiend productievolume en goede toekomstperspectieven voor nationale, maar vooral ook internationale afzet.



## Opschaling van ketenpartijen en samenwerkingsverbanden

- Niet alleen agrarische bedrijven in landelijk gebied zullen uitbreiden, ook ketenpartijen zullen opschalen, zie voorbeeld het opvoeren van de productiecapaciteit in de zuivelindustrie als gevolg van het wegvallen van het melkquotum. De ketenpartijen bevinden zich maar deels in het landelijk gebied, de economische verwaardiging is sterk geconcentreerd in de regio Rotterdam, Amsterdam/Zaanstad, Zuidoost-Brabant en Leeuwarden/Meppel.

## Ontwikkeling van agroparken

- Een mogelijke ontwikkeling in de landbouw is het ontstaan van agroparken, waarbij ketenpartijen niet alleen opschalen, maar zich vestigen in clusters van bedrijven die inzetten op gecombineerde, hoogwaardige agrarische productie en industriële verwerking. Daarbij kunnen bijvoorbeeld glastuinbouw en dierlijke productie van vlees en melk worden gekoppeld aan de industriële verwerking van landbouwproducten. Het idee daarbij is dat kringlopen van water, mineralen en gassen worden gesloten en het gebruik van fossiele energie wordt geminimaliseerd. Op deze parken worden ook niet-landbouwfuncties, zoals energieproductie en afval- en watermanagement geïntegreerd in de bedrijfsvoering (Smeets, 2011). In Nederland zijn al voorbeelden van agroparken die plantaardige productie, verwerking en logistiek combineren, zoals Agriport A7 in de Wieringermeer (zie kader).

### **Agriport A7**

*In de Wieringermeer is een projectlocatie voor grootschalige glastuinbouw en vollegrond teelten ontstaan (Agriport A7) met centraal gelegen een bedrijventerrein voor verwerking en distributie van verse groenten. Het initiatief om dit agropark te ontwikkelen, is genomen door private ondernemers, verenigd in Agriport A7 BV.*

*Door samenwerking binnen de keten, ketenintegratie en cross-overs tussen verschillende ketens ontstaan goede mogelijkheden voor gebruik van reststromen (warmte, proceswater, CO<sub>2</sub>) van bedrijven in de omgeving.*

## Verduurzaming door technologische innovatie

- De verduurzaming richt zich niet alleen op een efficiëntere manier van productie, maar ook op het sluiten van kringlopen, het tot waarde brengen van reststromen in nieuwe waardeketens (bv. mest en gebruik van duurzame energie (o.a. biogas en zonnepanelen). De landbouw wordt productiever, zuiniger en schoner.
- Het RLI-rapport over verduurzaming van de landbouw beschrijft het 'quasi-industriële' bedrijf, dat werkt aan verduurzaming door technologische innovaties als luchtwassers om uitstoot en overlast naar de omgeving te verminderen. De uitdaging voor deze bedrijven is om de technologische verduurzaming te combineren met hun liggen in het agrarische cultuurlandschap (RLI, 2013). Dit kan een spanning opleveren, omdat steeds meer installaties op het agrarische erf verschijnen, denk aan:
  - luchtwassers, voor vermindering uitstoot en stankoverlast;
  - mestverwerkingsinstallaties, voor vermindering milieubelasting;
  - windturbines & zonnepanelen voor duurzame energie opwekking;
  - installaties voor de verwerking van biomassa: *biobased* productie.

## Agrarische bedrijven gaan dialoog aan met omgeving

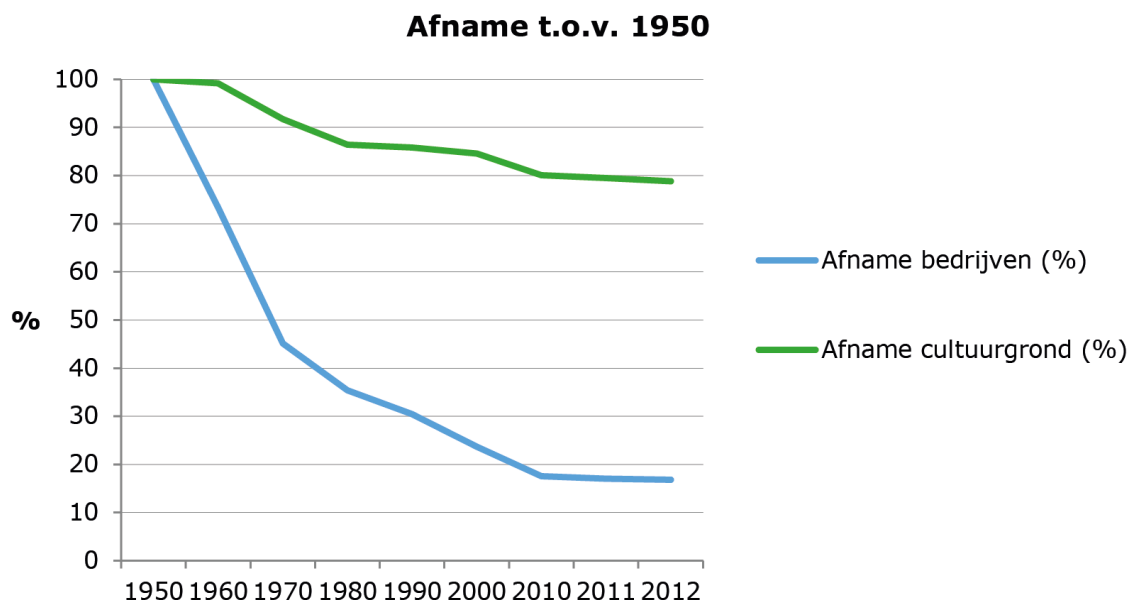
- Als gevolg van de doorgaande schaalvergroting en de maatschappelijke discussie over dierenwelzijn, gezondheid en milieu worden agrarisch ondernemers steeds meer uitgedaagd het gesprek aan te gaan met hun omgeving. In de toekomst zal deze dialoog steeds belangrijker worden. Oorzaak is de spanning die bestaat tussen verduurzaming en de wens van de consument om het dierenwelzijn te vergroten. Voor het eerste moeten stallen gesloten zijn en de dieren binnen staan, terwijl de consument graag koeien en ander vee buiten ziet lopen, omdat dit volgens hen diervriendelijker is (RLI, 2013).

### Bedrijfsbeëindigingen gaan door

- Door de verdergaande schaalvergroting is het aantal agrarische bedrijven in Nederland tussen 1950 en 2012 met meer dan 80% afgenomen (Figuur 5, bewerking CBS-cijfers). In dezelfde periode nam het areaal cultuurgrond relatief veel minder sterk af dan het aantal bedrijven, namelijk met circa 20%. De komende jaren zullen de zogenaamde achterblijvers via bedrijfsbeëindiging, soms mogelijk gemaakt door warme sanering, verdwijnen. Het grote aantal boeren nabij de pensioenleeftijd draagt daar versneld aan bij.
- Stoppende agrariërs verkopen of verpachten hun grond aan agrariërs die hun bedrijf op grotere schaal voortzetten. Terwijl de grond dus veelal een landbouwfunctie houdt, krijgen de erven een andere woon- en/of werkfunctie. Op deze manier zijn al veel niet-agrarische erven in het buitengebied ontstaan.

### Deel agrariërs kiest andere strategie

- Een deel van de boeren kiest nu en in de toekomst bewust voor een andere richting en oriënteert zich meer op de (nabije) omgeving en niet alleen primair op productieverhoging. Milieu, landschap, educatie en recreatie zijn ook belangrijke doelen op deze bedrijven. Deze aanpak heeft een betere aansluiting op de wensen vanuit de maatschappij ten aanzien van 'natuurlijke' productie en consumptie. Deze bedrijven zijn doorgaans kleinschaliger, met een kortere keten tussen producent en consument, waarbij specialisatie eerder als nadeel geldt. In Nederland doet ongeveer een vijfde van het totaal aantal landbouwbedrijven aan multifunctionele landbouw (Venema et al., 2012).
- Multifunctionele landbouwbedrijven kunnen functioneren als gesprekspartner in groene gebiedsontwikkeling en kunnen zo een katalysator vormen voor nieuwe initiatieven (Gerritsen en Nieuwenhuizen, 2013). De bedrijfsvoering van deze bedrijven sluit aan bij lokale voedselstrategieën waaraan door verschillende gemeenten wordt gewerkt, om kennis en bewustzijn te bevorderen over de oorsprong van voedsel en wijze van produceren. Deze meer multifunctionele landbouw is niet alleen belangrijk voor een vitaal landelijk gebied, maar ook voor de mensen in de stad (Venema et al., 2012).



Figuur 5. De dalende trend van het aantal agrarische bedrijven zal de komende decennia doorzetten; het areaal landbouwgrond zal minder snel afnemen doordat stoppende agrariërs de grond verkopen of verpachten aan agrariërs die hun bedrijf op grotere schaal voortzetten

Bron: Eigen bewerking CBS-cijfers

## 4.1.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Krimpemde en dynamische agrarische arbeidsmarkt

- Verdere schaalvergroting, automatisering en robotisering leidt tot dalende werkgelegenheid in de primaire sector en een verschuiving naar 'lossere' werkverbanden (seizoensarbeid en loonwerk). Zelfs seizoensarbeid kan in sommige sectoren als gevolg van robotisering dalen (zoals bij plukrobots in de tuinbouw). Tegelijkertijd zal de vraag naar externe dienstverlening voor service en onderhoud van technische installaties toenemen. Ook arbeid op het gebied van management zal verder toenemen. Ook vragen deze ontwikkelingen andere vaardigheden van toekomstige agrarisch ondernemers.

### Grote druk op het agrarisch cultuurlandschap

- De behoefte aan grond voor landbouwproductie en mestafzet blijft groot. De gronddruk kan in conflict komen met functies als natuur, landschap en energieproductie. Het agrarische landschap verandert door grotere gebouwen en installaties, minder weidegang, minder biodiversiteit (vershraling, monotoon). Goede inpassing van de agrarische activiteiten in de omgeving is een belangrijk aandachtspunt voor zowel ondernemer als gemeente. Vanaf het begin van het initiatief met de ondernemer meedenken over ruimtelijke inpassing voorkomt dat dit een sluitpost wordt.

### Bij verduurzaming is verlagen milieubelasting nog niet vanzelfsprekend

- Hoewel de landbouwproductie schoner wordt (per eenheid product), blijft de druk op omgeving (bodem, water, lucht alsmede volksgezondheid) groot. Per saldo (bijvoorbeeld op gebiedsniveau) kan de productie schoner zijn, lokaal kan intensivering van de productie tot extra belasting leiden.  
Voor gemeenten is het relevant het verduurzamingsbeleid niet alleen te richten op ieder bedrijf afzonderlijk, maar ook in onderlinge samenhang op gebiedsniveau. Denk bijvoorbeeld aan de cumulatieve effecten van geurbelastingen.

### Vraag naar oplossingen voor zwaar landbouwverkeer op plattelandswegen

- Schaalvergroting leidt tot inzet van grotere machines en meer transport over de openbare weg. Plattelandswegen zijn daar niet altijd op berekend en kunnen conflicteren met medeweggebruikers (bv. schoolgaande jeugd op de fiets). Er zijn voorbeelden van gemeenten en provincies die een plan hebben opgesteld voor het vergroten van de verkeersveiligheid (zie kader).

#### ***Kwaliteitsnet landbouwverkeer Zeeland***

*De wegbeheerders in Zeeland – Rijkswaterstaat, Provincie, Waterschap en Gemeenten – werken samen met vertegenwoordigers van de landbouwsector (ZLTO en CUMELA) aan de realisatie van een Kwaliteitsnet Landbouwverkeer Zeeland. Met dit plan willen ze zowel de verkeersveiligheid vergroten als de logistiek verbeteren.*

*In het plan staat beschreven dat landbouwers graag een stukje omrijden als ze daardoor vlot kunnen doorrijden en geen hinder ondervinden van, of zelf hinder veroorzaken voor, andere weggebruikers.*

*Uitgangspunt is het loslaten van de eigen belangen en stoppen met denken in termen van 'eigen wegen'. Centraal staan de belangen van de weggebruikers, zoals voetgangers, fietsers, automobilisten, openbaar vervoer, goederenvervoer en landbouwverkeer. De aanpak bestaat uit het samen inventariseren van gezamenlijke problemen om vervolgens te zoeken naar de beste oplossing voor weggebruikers en inwoners via een integrale kosten-batenafweging.*

## 4.2 Maatschappij stelt meer en hogere eisen

### 4.2.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### **Samenleving vraagt om diervriendelijker en duurzamere landbouw**

- De samenleving kijkt steeds aandachtiger, vanuit de ratio van consument/gebruiker, naar de manier waarop boeren en tuinders hun bedrijf voeren en naar de producten die dat oplevert. Als het gaat om kopen van producten, worden de eisen steeds specifiek en gaan ze meer over duurzaamheid: gezondheid, dierenwelzijn, natuurlijk karakter, milieuvriendelijkheid.
- Voedsel wordt een onderdeel van de leefstijl en is daardoor een kristallisatiepunt voor de maatschappelijke discussies over verduurzaming van de land- en tuinbouw. Het is een voor de consument zichtbaar punt en het leent zich voor het formuleren van kwaliteitswensen en -eisen met betrekking tot product en productiewijze. Dit komt tot uitdrukking in de vorm van regels, merken, keurmerken en keuzes in de winkelschappen. In die keuzes valt dan weer een variatie te onderscheiden op het continuüm tussen slowfood en hightech. De marktaandeelen van de niet-gangbare producten blijven overigens bescheiden, wat mogelijk mede verklaart waarom ngo's als de Dierenbescherming en Wakker Dier een actievere rol in de discussie op zich nemen en zich steeds vaker direct tot de verwerkende industrie en het grootwinkelbedrijf richten.
- Ook brengt de technologische ontwikkeling verschillen aan het licht in de betekenis die zowel producenten als consumenten geven aan het begrip duurzaamheid. Een gedeelte van beide partijen associeert duurzaamheid sterk met verkorting van de keten en het ontbreken of beperkt houden van technologische ingrepen.

#### **Omwonenden hebben een mening over inrichting en beheer landelijk gebied**

- Het burgerlijk perspectief leidt echter niet alleen tot een ander aanbod in de winkelschappen; de invloed ervan reikt tot in het landelijk gebied zelf, waar inmiddels veel meer mensen wonen met een niet-agrarische achtergrond. Meer mensen hebben een mening over inrichting en beheer van het landelijk gebied, zoals over het waterpeil, de teelt van mais en het omgronden van grasland voor de bloembollenteelt.

#### **Marke Mallem**

*In de Achterhoek hebben bewoners, verenigd in de stichting Marke Mallem de volledige zeggenschap gekregen over het beheer en onderhoud van dit gebied langs de Berkel bij Eibergen. Hiervoor kan de middeleeuwse 'boerkmarke' model staan.*

*Natuur, cultuur en historie zijn benoemd als belangrijke waarden in het gebied. Deze waarden blijven behouden. De natuurlijke inrichting van de Berkel zorgt voor het behoud van de ecologische waarden en een hoge biodiversiteit, met de ijsvogel als paradepaardje. Een kleinschalig fiets- en wandelnetwerk, gebaseerd op de historische routes in het gebied, maakt dat de natuur beleefd kan worden. Een waterspeeltuin maakt water en natuur beleefbaar voor de volgende generatie.*

*Er is sprake van een verregaande vorm van zelfbestuur en het waterschap dat kan experimenteren met de rol van overheidsparticipatie.*

- De schaalvergroting van agrarische gebouwen leidt vaak tot bezwaren van omwonenden. Deze wensen geen grote industrieel ogende schuren in hun 'achtertuin'. Maar steeds vaker maakt men zich ongerust over de risico's voor de volksgezondheid. Naast dierziekten zoals uitbraken van Q-koorts, kunnen fijnstof en geurhinder zorgen voor ongerustheid en (gezondheids) klachten bij omwonenden.
- Betrokkenen verwachten van gemeenten dat zij optreden als agrarische bedrijven overlast veroorzaken of als sprake is van de uitbraak van een dierziekte als Q-koorts.



## 4.3 Toenemend belang innovatiekracht

### 4.3.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### Innovatie voorwaarde voortbestaan primaire sector

- Door de keten heen wordt hightech een belangrijker kenmerk van de productie. Genomica, bio- en nanotechnologie, sensortechnologie, robotica en ICT dringen vanuit het toegepaste onderzoek steeds verder door in de productiesfeer. In de primaire sector is dat te zien aan precisielandbouw, aan weefselkweek in de sierteelt, en aan melkrobots, computergestuurde voedermethodes en gezondheidsmonitoring in de veehouderij.
- Verderop in de keten worden nieuwe methodes toegepast om gezondheidsbevorderende eigenschappen aan producten toe te voegen of nieuwe producten te maken met een vegetarische of een carbon-footprintpropositie, zoals half of volledig plantaardige gehaktballen of dito rookvlees.
- Er ontstaan vele regionale samenwerkingsverbanden en clusters waarin overheid samen met bedrijven en kennisinstellingen innovaties in de agrofoodsector willen aanjagen. Het is een concept dat streeft naar een samenhangende, integrale en duurzame aanpak van voedselproductie tot vermarkting en consumptie. Vanuit de wetenschap wordt gewerkt aan conceptontwikkeling, nieuwe technieken voor het optimaliseren van de productie en de duurzaamheid. Vanuit de markt worden nieuwe product-marktcombinaties verkend en de overheid is bezig met bevorderen van de topsectoren en het ondersteunen van duurzame initiatieven (Kranendonk, 2013).

#### ***Oogstrobot vervangt in toekomst handmatig plukken van paprika's***

*Tien landen werken samen in een Europees gefinancierde ontwikkeling van robotplatforms voor het produceren en oogsten van hoogwaardige gewassen. Tijdens het project is onder andere een demonstratierobot ontwikkeld voor het plukken van paprika's (Hemming et al., 2014). Tijdens experimenten bij een teler is de haalbaarheid van het autonoom oogsten van paprika's bewezen, al is de robot nu nog niet goed genoeg om in de praktijk ingezet te worden. In 2015 is gestart met een vervolg om tot een eerstegeneratierobot te komen die in een commerciële kas ingezet kan worden (WUR, 2015).*



*Figuur 6. Prototype van plukrobot voor paprika's kan op termijn het handmatig plukken gaan vervangen*

Bron: Wageningen UR Glastuinbouw, 2014

### Opkomst van de biobased economy

- De komende decennia kan de opkomst van de *biobased economy* of de bio-economie doorzetten, met kansen voor zowel het landelijk gebied als de stedelijke omgeving. In een *biobased economy* is het mogelijk bestanddelen van planten, bomen, gewassen en dierlijke reststromen te benutten als bron voor productieprocessen. Het resultaat zijn hoogwaardige producten die duurzaam geproduceerd zijn zonder gebruik te maken van eindige (fossiele) grondstoffen (SER, 2011).
- De SER stelt dat Nederland sterke troeven in handen heeft voor een *biobased economy*, doordat de agro-industrie, de chemie, de papierindustrie, de energiesector en de logistieke sector – sleutelsectoren – sterk ontwikkeld zijn. Om de kansen te verzilveren, is afstemming en samenwerking tussen sectoren nodig. Daarvoor liggen in regio's goede kansen, vooral in het verantwoord gebruik van reststromen. De SER stelt daarbij dat *biobased economy* per saldo kan resulteren in inkomensgroei in een aantal sectoren en nieuwe werkgelegenheidsperspectieven. Vooral de indirecte economische effecten kunnen aanzienlijk zijn, aldus de SER (SER, 2011).
- Voor het landelijk gebied kan de opkomst van de *biobased economy* betekenen dat chemische productie in de toekomst op het erf van de boer plaatsvindt. Dit komt doordat nieuwe chemische fabrieken veel kleiner en minder risicovol zullen zijn. Ze kunnen daardoor gebouwd worden bij de grondstofleverancier en dat is de boer. Daarmee zal de scheiding tussen industrie en landbouw gaan vervagen.

### Ontwikkeling richting een groene en circulaire economie

- In de agrofoodsector is de biobased economy de komende jaren sterk in opkomst. In samenwerking met de chemische en technische sectoren worden onder meer voedsel, chemicaliën en energie op hoogwaardige wijze uit biomassa ge(co)produceerd.
- Het aanboren van nieuwe markten op basis van (voorheen) inferieure grondstoffen en/of biomassa-reststromen wordt gezien als een pure noodzaak (minder afval) en biedt regio's de kans hun bestaande economische sectoren te behouden en te versterken.
- Schaalvergroting en verduurzaming leidt tot mogelijkheden om reststromen te verwaarden en activiteiten waar 'cross-overs' met andere bedrijfstakken mogelijk zijn tot nieuwe ruimtelijke clusters in agroketens. Het gaat hierbij om het sluiten van kringlopen om richting een meer circulaire economie te gaan.

#### **Goud voor Groenlo**

*De community of practice (CoP) Goud voor Groenlo stimuleert de uitwisseling van kennis en ervaring tussen Gelderse bedrijven, overheden en (kennis)instellingen die werken aan duurzame energie uit mest en biomassa. Het doel is het stimuleren van de ontwikkeling van innovaties en nieuwe bedrijvigheid. De CoP wil daarmee een bijdrage leveren aan het oplossen van de mestproblematiek en de productiekosten van biogas uit mest verlagen.*

*De landbouwhuisdieren in Gelderland produceren per jaar circa 12 miljoen ton mest. Hiervan is ongeveer 3,5 miljoen ton aan te merken als overschot. Het grootste deel hiervan wordt op het moment afgevoerd naar Duitsland à circa € 18 per ton. Kortom, een problematiek met een behoorlijke omvang die de Gelderse agrarische sector op jaarbasis circa € 60 miljoen kost. Oplossingen hiervoor zijn dringend gewenst.*

[www.goudvoorgroenlo.nl](http://www.goudvoorgroenlo.nl)

---

## 4.3.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Maak ruimte voor nieuwe innovatie en nieuwe vormen van ruimtegebruik

- Er ontstaan in het landelijk gebied nieuwe verschijningsvormen van landbouw, zoals robots op akkers, nieuwe dierlijke productie (insecten, kweekvis), verwerkings- en energie-installaties op het erf. Belangrijk is dat gemeenten vanuit RO in bestemmingsplannen dit soort ontwikkelingen mogelijk kan maken.
- De verdergaande technologische ontwikkelingen in de landbouw, zoals de levering van grondstoffen voor de chemische industrie door agrarische bedrijven, kan leiden tot nieuwe technische installaties op erven of bedrijventerreinen. Daarbij komen de initiatiefnemers al snel bij de gemeente voor vergunningverlening. Het is aan de gemeente om met de verschillende sectoren in gesprek te blijven over deze ontwikkelingen om zo te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied en ruimtelijk beleid hiervoor uit te werken.

### Benut het aanwezige innovatiepotentieel bij lokale ondernemers

- Gemeenten kunnen een rol spelen als partner in nieuwe netwerken van bedrijven (clusters) rondom nieuwe innovatieve landbouw en ontwikkelingen rond bijvoorbeeld circulaire economy en *biobased economy*. Dit kan door strategische keuzes te maken voor regionale ontwikkeling, door (regionale) innovatieagenda's op te stellen of door bijvoorbeeld bedrijven te clusteren op daarvoor opgerichte terreinen.
- Hiervoor ontstaan nieuwe regionale netwerken en is mogelijk behoefte aan terreinen waar bedrijven – die zich bezighouden met deze verwaarding – zich kunnen vestigen.
- Gemeenten kunnen een 'faciliterende' rol spelen in deze regionale netwerken en met name via het ruimtelijke beleid anticiperen en sturen op de juiste locaties voor eventuele clusters.
- Gemeenten kunnen fondsen en regelingen beschikbaar stellen of toegankelijk maken voor initiatiefnemers en start-ups faciliteren. Een belangrijk fonds voor de komende jaren is het Europese programma Plattelandsontwikkeling 2014-2020 (POP3). Dit programma richt zich met name op innovatie in de landbouw en bijdragen aan een duurzame landbouw, economisch, maar ook waar het gaat om milieu, natuur en landschap.





# 5

## Demografie, wonen & voorzieningen

De bevolking van Nederland is decennia lang toegenomen: van 11,5 miljoen inwoners in 1960 tot 16,8 miljoen inwoners in 2014 (CBS, 2015). Het aantal inwoners zal in de toekomst blijven stijgen, maar het tempo van de groei neemt af. In 2040 zijn er naar verwachting 17,8 miljoen Nederlanders (PBL, 2014). Wel zijn en ontstaan in ons land grote ruimtelijke verschillen in ontwikkeling van demografie en behoefte aan woningen en voorzieningen. De totale wereldbevolking groeit tot 2040 van 7,2 miljard nu naar bijna 9 miljard in 2040 (PRB, 2014).

We onderscheiden voor de komende jaren twee belangrijke trends:

- toename van regionale verschillen in ontwikkeling bevolking en huishoudens;
- voorzieningen variërend tussen schaalvergroting & kleinschalig maatwerk.

### 5.1 Regionale verschillen in ontwikkeling demografie

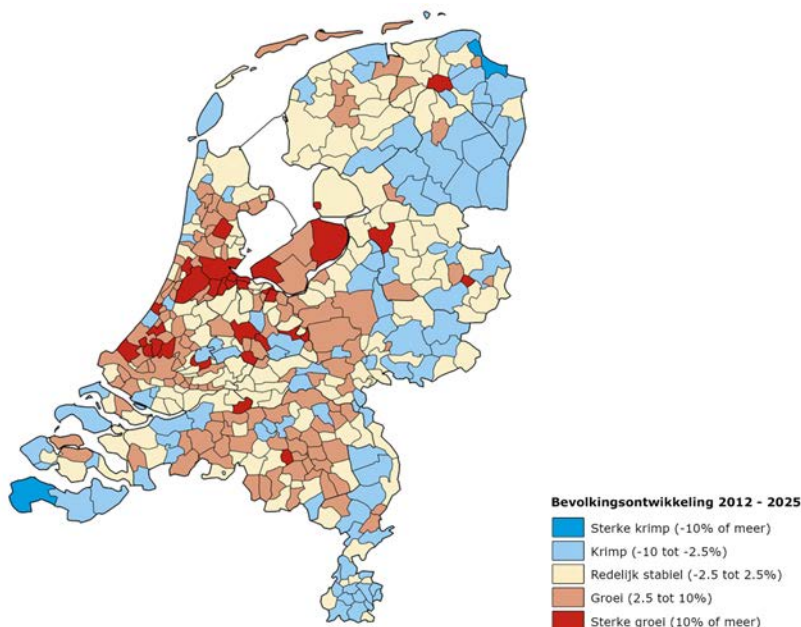
#### 5.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

##### Mensen en bedrijven trekken naar de steden

- Steden zijn meer en meer in trek als vestigingsplaats voor mensen en bedrijven. Ze zijn de motoren van economische groei, *hotspots* voor innovatie en ondernemerschap en trekken talenten en investeringen van over de hele wereld aan. Dit zorgt ervoor dat bedrijven profiteren van elkaars nabijheid (agglomeratiekracht).
- De aanwezigheid van (een diversiteit aan) voorzieningen en een goede kwaliteit van de leefomgeving worden gezien als sturende factoren voor regionale ontwikkeling van de bevolking. Vooral banen en voorzieningen zijn van oudsher belangrijk. In toenemende mate gaan mensen wonen waar de kwaliteit van de leefomgeving (binnen handbereik van de stedelijke agglomeratie) groot is.

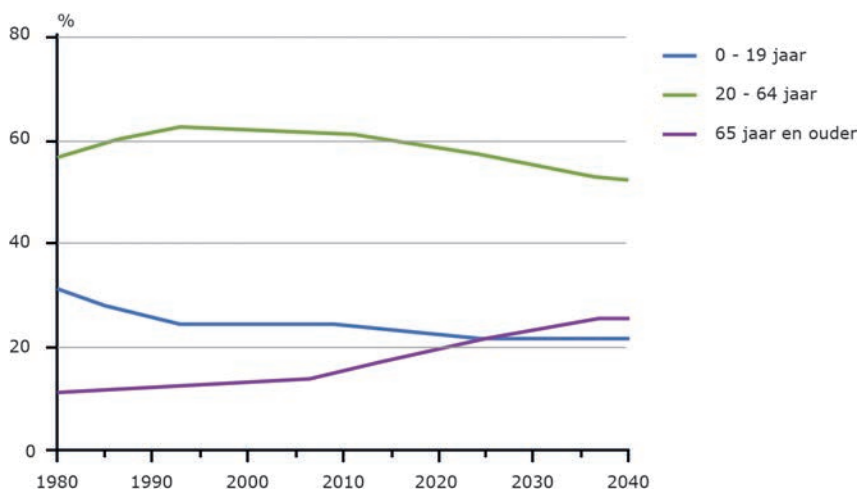
### Krimp in de periferie

- De trek naar de stad leidt tot krimp in het landelijk gebied. Het PBL verwacht dat een derde van alle gemeenten tussen 2008 en 2040 te maken krijgt met een krimpende bevolking (PBL, 2010, zie Figuur 7). Dat impliceert dat veel minder gemeenten kunnen rekenen op het groeipatroon van de afgelopen decennia. Krimp en vergrijzing zullen de komende jaren het hardst toeslaan in de regio's die ook nu al dunbevolkt en relatief sterk vergrijsd zijn, terwijl de steden met hun dichte en jonge bevolking zullen blijven groeien en jongeren van elders zullen blijven aantrekken (PBL, 2013a).



Figuur 7. De bevolkingskrimp is het grootste in de perifere regio's van Nederland

Bron: PBL, 2013a



Figuur 8. Aandeel in bevolking naar leeftijd

Bron: PBL, 2010

### Minder jongeren in krimpgebieden in het landelijk gebied

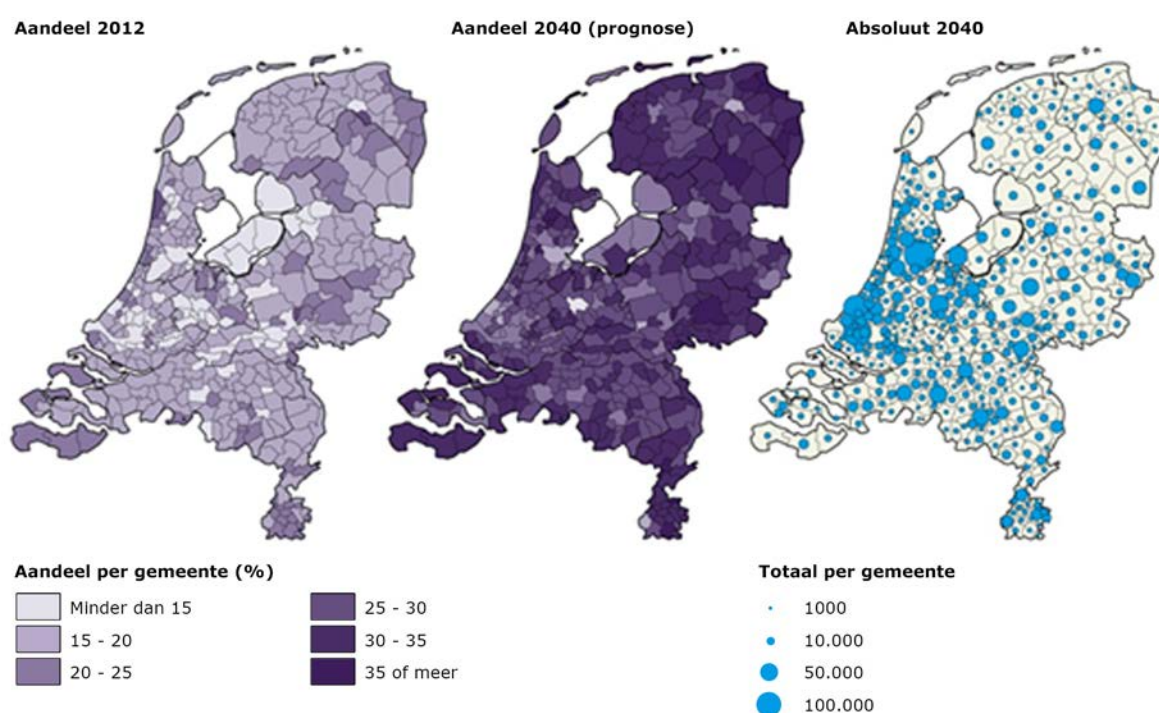
- Gebieden waar de bevolking zal krimpen, hebben te maken met jongeren die voor een opleiding of baan vertrekken naar de stad. Uitzondering is een beperkt aantal regio's waar sprake is van 'overloop' vanuit de Randstad, waardoor de bevolking in het landelijk gebied nog kan groeien.
- Door het relatief lage aantal hoogkwalitatieve banen in krimpgebieden keren jongeren, na voltooiing van hun opleiding, meestal niet terug naar de krimpregio's. Hierdoor gaat in deze gebieden het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking omlaag en de gemiddelde leeftijd

omhoog (PBL, 2013a). Binnen de krimpregio's groeien de steden nog wel, maar hun ommeland niet (PBL, 2013a). Gebieden die het sterkst worden getroffen door demografische krimp beschikken bij uitstek niet over de meest gewilde woonomgeving (Verwest & van Dam, 2010).

- Tot aan 2025 daalt in 80% van de gemeenten het aantal kinderen van 4-12 jaar. Dit speelt niet alleen in krimpregio's, maar ook in gemeenten met veel landelijk gebied in de Randstad, zoals in de regio het Groene Hart. Dit heeft direct effect op bijvoorbeeld scholen. Scholen zullen sluiten en (blijven) fuseren, ondanks de weerstand die er is bij de inwoners van de dorpen.

### Relatieve sterke toename 65 plussers in landelijk gebied

- Naast verschillen in bevolkingsgroei en -krimp krijgt Nederland meer te maken met vergrijzing. Het aandeel ouderen (65+) neemt toe tot gemiddeld 25% in 2040 (in 2012 16%). In het landelijk gebied ligt het aandeel ouderen momenteel al hoger, tot soms meer dan 30% van de lokale bevolking. De verklaring hiervoor is dat ouderen niet snel verhuizen, terwijl jongeren wegtrekken (van Dam et al., 2013).

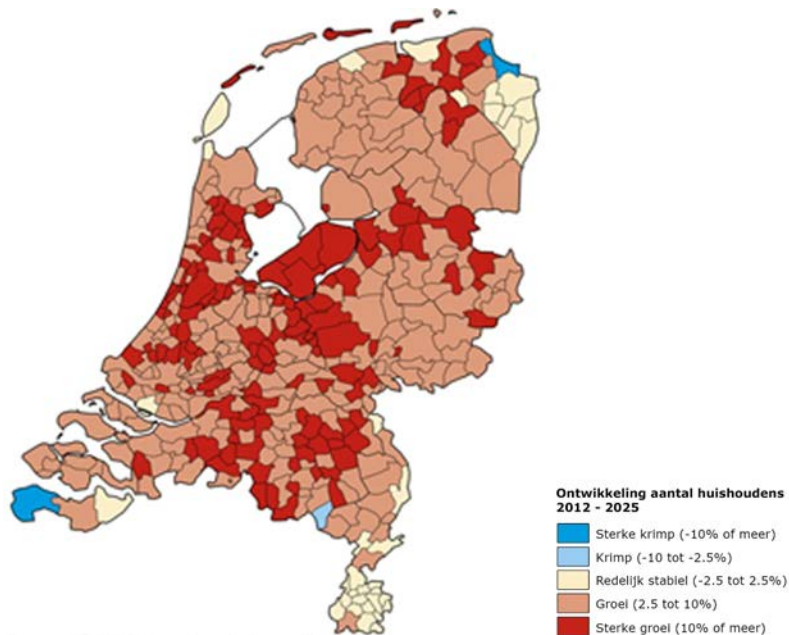


Figuur 9. Het aandeel 65-plussers neemt in de meeste gemeenten met veel landelijk gebied sneller toe dan in stedelijke gemeenten

Bron: van Dam et al, 2013

### Gezinsverdunning blijft doorgaan

- Het aantal huishoudens groeit de komende jaren harder dan het aantal inwoners, omdat de huishoudens uit steeds minder mensen bestaan. Er komen meer alleenstaanden, onder andere door vergrijzing (oudere eenpersoonshuishoudens). In bijna alle gemeenten in Nederland zal het aantal huishoudens toenemen (zie Figuur 10). Deze doorgaande gezinsverdunning vraagt om aangepaste woningen, voorzieningen en woonomgeving.



*Figuur 10. De verwachting is dat het aantal huishoudens slechts in enkele regio's zal krimpen, als gevolg van gezinsverduunning*

Bron: PBL, 2013a

- In Nederland als geheel en ook in de krimpregio's is de verwachting dat het aantal huishoudens minder snel daalt of juist stijgt in vergelijking met de dalende bevolkingsgroei.

---

## 5.1.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Adaptieve planning gewenst bij onzekere ontwikkeling bevolking

- De voorspelde groei in bepaalde regio's is verre van zeker, omdat er veel factoren zijn als economische groei en migratie, die uiteindelijk bepalen of een bepaalde regio groeit of krimpt. Gemeenten kunnen op deze onzekerheid inspelen door adaptieve planning, waarbij groei in kleine deelprojecten wordt gerealiseerd (PBL, 2011). Het gaat er hierbij om dat gemeenten in het landelijk gebied snel kunnen reageren op actuele ontwikkelingen.
- Bij flexibele planning hoort een monitoringssysteem om een vinger aan de pols te houden en ontwikkelingen te signaleren zodat snel gehandeld kan worden (PBL, 2011). Op deze manier kunnen vraag en aanbod van woningen en voorzieningen continu worden afgestemd op de vraag.
- Naast het monitoren van de ontwikkelingen is het wegnemen van drempels in regelgeving van belang. Hierdoor kunnen vraag en aanbod sneller op elkaar afgestemd worden. Dit past bij de ontwikkeling van de participatieve samenleving, waarin bewoners zelf meer initiatief nemen om in hun eigen (woon)behoefte te voorzien.

### Inspelen op een veranderende woonbehoefte

- Niet alleen het aantal huishoudens verandert in het landelijk gebied, ook de woonbehoefte zal veranderen, waardoor het bestaande woningaanbod niet meer aansluit op de vraag. Denk aan woningverdunning en vergrijzing, waardoor steeds meer vraag zal zijn naar woningen voor eenpersoonshuishoudens en aangepaste woningen. Deze vraag sluit niet aan bij de gezinswoningen die de komende decennia op de markt zullen komen, doordat de 'babyboomgeneratie' deze woningen zal verlaten (PBL, 2014a). Bij de planning kunnen gemeenten rekening houden met deze verschuiving in woningbehoefte.
- In die gemeenten waar zowel de bevolking als het aantal huishoudens in de toekomst afneemt, dreigt leegstand van woningen. Daar kan sanering van de onderkant van de woningmarkt een maatregel zijn om de kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving hoog te houden (PBL, 2014a).

### Anticiperen op krimp vraagt om regionale samenwerking

- In gebieden waar het aantal huishoudens daalt, kan sprake zijn van een stapeling van problemen op het gebied van arbeidsmarkt, woningmarkt, leefbaarheid en geografische ligging. Het adresseren van deze cumulatie van problemen vraagt om een gebiedsgerichte aanpak en rechtvaardigt de betrokkenheid van meerdere overheidslagen (Team Midterm Review Bevolkingsdaling, 2014). Naast gemeenten is hier ook een belangrijke rol voor provincie en regionale samenwerkingsverbanden weggelegd (PBL, 2011).

---

## 5.2 Voorzieningen tussen schaalvergroting & kleinschaligheid

### 5.2.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### Schaalvergroting versus kleinschalige initiatieven

- De huidige trend lijkt nog steeds de opschaling van voorzieningen te zijn, denk aan de opschaling van ziekenhuizen. Toch lijkt de belangrijkste trend voor de komende decennia niet de opschaling van voorzieningen, maar de ontwikkeling van kleinschalige initiatieven op maat binnen de netwerksamenleving (Trendbureau Overijssel, 2013). Als bewoners belang hechten aan bepaalde lokale voorzieningen, kunnen en zullen zij zich vaak organiseren om alternatieven te bedenken, vaak in overleg met maatschappelijke partijen en de gemeente.

#### Voorzieningen en leefbaarheid zijn niet langer meer aan elkaar gekoppeld.

- Ontwikkelingen rondom wonen, werken en mobiliteit gaan niet altijd gelijk op in de regio. In het landelijk gebied zullen autonome dorpen (alle voorzieningen aanwezig) veranderen in woondorpen. Steeds meer bewoners vinden de kwaliteit van de woning en hun woonomgeving veel belangrijker dan de nabijheid van allerhande voorzieningen. Dorpsbewoners zijn mobiel genoeg om de gewenste voorzieningen te bereiken, zoals ze ook naar hun werk forenzen (Verwest, 2010).
- Een teruglopend aantal voorzieningen maakt een dorp dan ook niet automatisch minder aantrekkelijk en leidt niet meteen tot demografische krimp. Andersom is de terugloop van het aantal voorzieningen ook niet enkel het gevolg van demografische krimp. Het komt ook door tal van andere ontwikkelingen, zoals schaalvergroting, internetverkoop en een veranderd consumentengedrag en mobiliteitsgedrag (Verwest, 2010).

#### Ouderen hebben invloed op de vraag naar lokale en regionale voorzieningen.

- De toekomstige ouderen zijn gemiddeld welvarender, vitaler en actiever dan de ouderen van vroeger, wat kansen biedt voor de regionale economie; anderzijds komen er met ouderdom meer gebreken, is meer zorg nodig en zijn de meest kwetsbare ouderen afhankelijk van de directe woonomgeving. De vraag is door wie deze hulp in de toekomst geboden en betaald zal moeten worden, maar dát ouderen die hulp nodig hebben en van iemand zullen moeten ontvangen, staat in de meeste gevallen buiten kijf (SCP, 2013b). Een zorgpunt daarbij zijn ouderen in het landelijk gebied die een laag inkomen hebben, niet mobiel zijn en een beperkt sociaal netwerk hebben (Leidelmeijer & Marlet, 2011).

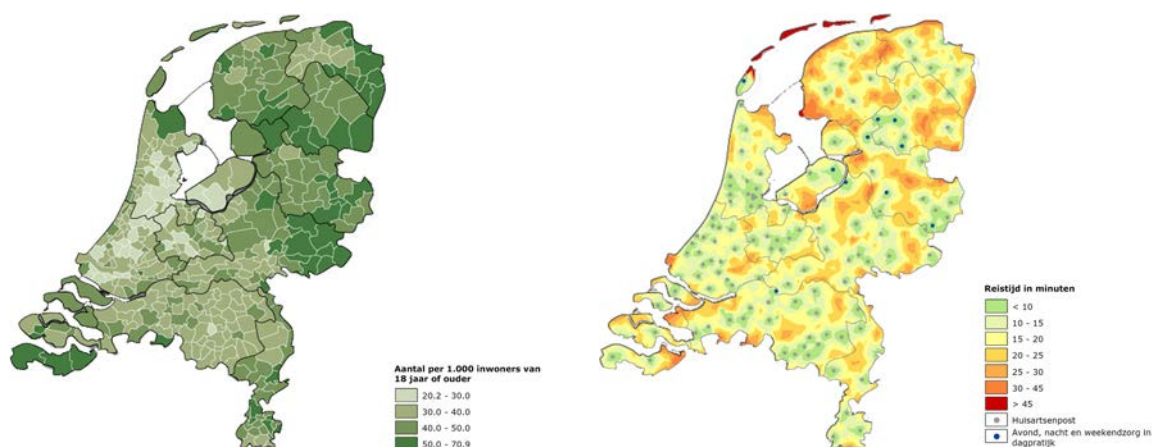
#### Technologie houdt voorzieningen in landelijk gebied binnen 'handbereik'

- De komende decennia zullen er steeds meer technologische en organisatorische producten komen die een alternatief vormen voor de huidige voorzieningen. Denk hierbij aan gezondheidszorg op afstand (*e-Health*) en zorgrobots (Mulder, 2013). Deze technologie kan gekoppeld worden aan sociale innovaties als de oprichting van zorgcoöperaties, zodat mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen op meer afgelegen locaties.
- De bezorging van producten aan huis, als vervanging voor winkels in de omgeving, zal zich ook verder ontwikkelen. Mogelijk aangevuld met lokale productie van producten, bijvoorbeeld door *3D-printing*.
- Om bovengenoemde technologie te laten functioneren, zijn goede breedbandverbindingen nodig, zodat ook bewoners op afgelegen locaties toegang hebben tot snel internet.

#### Grote verschillen bereikbaarheid gezondheidszorg in landelijk gebied

- Per auto kan bijna 99,6% van de Nederlandse bevolking een ziekenhuis binnen 30 minuten bereiken. De langere reistijden doen zich met name voor op de Waddeneilanden, Zeeuws-Vlaanderen, Schouwen-Duiveland, Noordoostpolder en enkele delen van Friesland en Noord-Groningen;

- Als de bereikbaarheid van huisartsenposten vergeleken wordt met het aantal personen met Zorg zonder Verblijf (thuiswonenden), valt op dat in gebieden waar de reistijd naar een huisartsenpost relatief lang is, ook relatief veel personen wonen die gebruikmaken van Zorg zonder Verblijf (zie Figuur 11).



Figuur 11. Regio's in het landelijk gebied met veel Zorg zonder Verblijf zijn ook vaak regio's met een lange reistijd per auto tot de dichtstbijzijnde huisartsenpost

Bron: [www.zorgatlas.nl](http://www.zorgatlas.nl)

- In de meer afgelegen gebieden zal de reistijd naar specialistische ziekenhuizen verder toenemen, doordat ziekenhuizen zich verder specialiseren en daarom keuzes maken in de zorg die ze wel en niet meer aanbieden. Ziekenhuizen maken deze zogenaamde 'portfoliokeuzes' om de kwaliteit van de zorg te verhogen en de kosten te verlagen. Wetenschappelijk gezien is er een debat gaande of deze keuzes inderdaad de beoogde effecten hebben (Zuiderent-Jerak et al., 2012).
- De anderhalvelijnszorg is een nieuwe organisatievorm die een schakel vormt tussen de generalistische en de specialistische zorg en speelt een belangrijke rol bij het voorkomen of uitstellen van opnamen van patiënten in de tweede lijn. Doel is om specialistische deskundigheid en daarbij horende faciliteiten dichterbij te organiseren en de kans op een opname in de tweede lijn af te laten nemen.
- In de langdurige zorg richten de hervormingen zich met name op goed aansluiten op de autonome maatschappelijke ontwikkeling dat mensen zelfstandig willen wonen, met regie over hun eigen leven. Dit biedt kansen om mensen met beperkingen in de eigen buurt te laten wonen, om mensen met een zorgbehoefte hun woonwensen te laten realiseren en om het marktaanbod van nieuwe woon- en dienstverleningsconcepten te vergroten (RLI, 2014).

---

## 5.2.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Aandacht houden voor beschikbaarheid en kwaliteit voorzieningen

- De schaalvergroting van regionale publieke voorzieningen, zoals ziekenhuizen, bibliotheken en welzijnscentra, die de bereikbaarheid ervan bemoeilijken, blijft wel een aandachtspunt voor gemeenten, omdat de mobiliteit van mensen met een beperking afneemt (PBL, 2013).
- Innovaties voor ondersteuning van ouderen (zoals boodschappenservices) zullen eerder in de stad renderen dan in het landelijk gebied. In regio's waar het groeiende aandeel ouderen gepaard gaat met een afnemende potentiële beroepsbevolking, kan het lastig worden het bestaande voorzieningenaanbod te behouden.
- Op dit moment is moeilijk te voorspellen of ouderen in de nabije toekomst hun zorg anders gaan organiseren en of ze andere vormen van zorg en ondersteuning gaan gebruiken. Gebaseerd op kennis over het verleden zullen mensen in de toekomst nog steeds hulp bij het huishouden of het wassen nodig hebben of gaan wonen in een beschermde woonomgeving.
- Mogelijk dat de ontwikkeling van autonome voertuigen kan bijdragen aan verbeterde bereikbaarheid van voorzieningen, voor mensen die niet in staat zijn zelf auto te rijden. De verwachting van deskundigen is dat de ontwikkelingen van autonome voertuigen tussen 2020 en 2030 zo ver is dat ze geïntroduceerd kunnen worden (RLI, 2015).
- Door de krimp en de bevolkingsafname van jonge mensen komt het primair onderwijs voor grote uitdagingen te staan. In het land zijn in verschillende gemeenten (burger)initiatieven gestart voor goed basisonderwijs; soms door bewoners, soms door schoolbesturen. Voor gemeenten is het van belang met elkaar de dialoog aan te gaan en scenario's te ontwikkelen die op een breed draagvlak kunnen rekenen. Stem regionaal af om tot een gezond scholenaanbod te komen.





Foto: Paul Paris Les Images

# 6

## Bedrijvigheid & werkgelegenheid

De regionale economie van het landelijk gebied wordt gevormd door een grote diversiteit aan sectoren; denk aan landbouw, recreatie, detailhandel, industrie, dienstverlening & zorg. In de regionale economie speelt technologie een steeds grotere rol, met directe gevolgen voor de werkgelegenheid. Tegelijkertijd is het economisch landschap door de mondiale crisis sterk veranderd en vraagt om een andere blik dan voorheen. In het brede palet aan onderwerpen worden hier twee belangrijke trends benoemd:

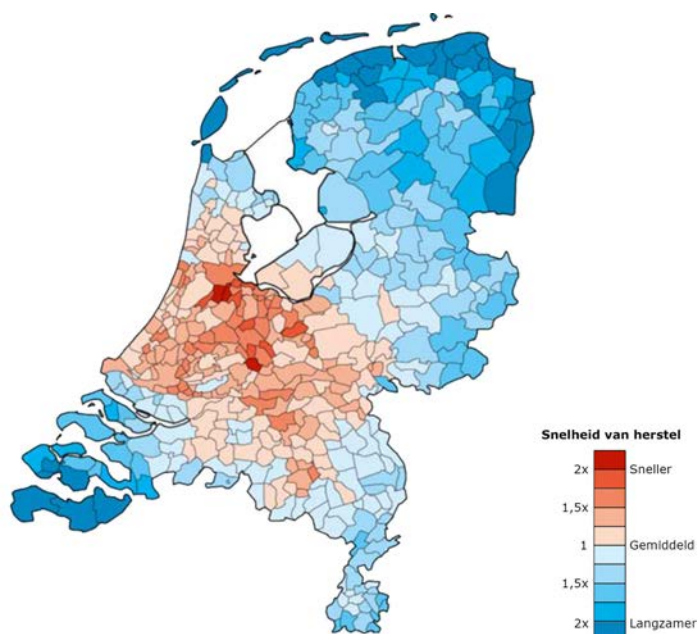
- de economie van perifere regio's is en blijft minder veerkrachtig dan in stedelijke regio's;
- technische innovaties veranderen bedrijvigheid en werkgelegenheid in landelijk gebied.

### 6.1 Economie landelijk gebied minder veerkrachtig

#### 6.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

##### **Gevraagd: Veerkrachtige economie**

- De komende jaren gaat er in de Nederlandse economie veel veranderen. Optimisme heerst er bij de exporterende bedrijven, in bijvoorbeeld de maakindustrie en logistiek. In andere sectoren zal de crisis nog lang na-ijlen, denk aan de bouw en aan publieke sectoren waar door bezuinigingen het aantal arbeidsplaatsen afneemt, zoals de zorg. Een veerkrachtige arbeidsmarkt kan op dit soort veranderingen reageren (WRR, 2013).
- De veerkracht van de regionale arbeidsmarkt is het grootst in de stedelijke gebieden in de Randstad en Noord-Brabant. Deze arbeidsmarkten bieden meer mogelijkheden voor het opvangen van ontslagen werknemers dan sommige andere. Overigens verschilt de veerkracht van regio's ook sterk per sector (Raspe, 2014).



Figuur 12. Vooral op het meer perifere landelijk gebied is de veerkracht van de economie kleiner dan in de Randstad en Noord-Brabant

Bron: Raspe, 2012

- Gemeenten in het midden van Nederland en in de buurt van Amsterdam zijn vaak veerkrachtiger dan de gemeenten in het noordoosten en zuidwesten van het land (zie Figuur 12). De meer centraal gelegen gemeenten en de gemeenten in de Noordvleugel profiteren van het gecombineerde effect van de centrale ligging en de sterke specialisatie van deze regio in de zakelijke diensten (Raspe, 2012). De regio's in het noordoosten van Nederland zijn juist het minst veerkrachtig. Gemeenten in deze regio's hebben beperkte mogelijkheden om economische schokken op te vangen. Een belangrijke oorzaak is de beperkte beschikbaarheid van het aantal banen binnen pendelafstand. Een andere oorzaak is het gebrek aan concentratie van bedrijven die eenzelfde soort skills en vaardigheden van hun werknemers vereisen, ook wel 'skill-gerelateerde' bedrijven genoemd.
- In regio's met weinig skill-gerelateerde bedrijven kunnen werknemers moeilijk van baan wisselen. Die uitwisseling is belangrijk voor het uitwisselen van kennis en nieuwe ideeën en het kunnen opvangen van werknemers als een bedrijf economisch in de problemen komt (Nefke et al., 2010). In regio's als het noordoosten en Zeeuws-Vlaanderen is de kans dat een ontslagen werknemer weer een baan vindt, aansluitend op zijn of haar vaardigheden, vier keer kleiner dan in de Noordvleugel van de Randstad, door een gebrek aan clustering van 'skill-gerelateerde' werkgelegenheid (Raspe, 2012).

#### **Landelijk gebied steeds kwetsbaarder voor uitval nutsvoorzieningen**

- De samenleving wordt steeds afhankelijker van technologie, waardoor de gevolgen van het uitvallen van nutsvoorzieningen steeds groter worden. Extreme gebeurtenissen, als wateroverlast, kunnen aanleiding zijn voor het uitvallen van nutsvoorzieningen en veel schade veroorzaken. Energie-, transport- en ICT-netwerken zijn van groot belang voor het economisch en maatschappelijk functioneren. Uitval van deze systemen als gevolg van extreme gebeurtenissen kan snel leiden tot economische schade (PBL, 2013c). In het landelijk gebied hebben dergelijke incidenten een groot effect op de bedrijfsvoering van bijvoorbeeld agrarische bedrijven.
- In de nabije toekomst zal deze bedrijfsvoering steeds meer afhankelijk worden door de toepassing van high-tech-systemen. Maar ook toekomstige zorgsystemen in het landelijk gebied zijn kwetsbaar voor het wegvallen van de stroomvoorziening of breedbandverbinding.



---

## 6.2 Technische innovaties veranderen landelijk gebied

### 6.2.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### Technische innovaties

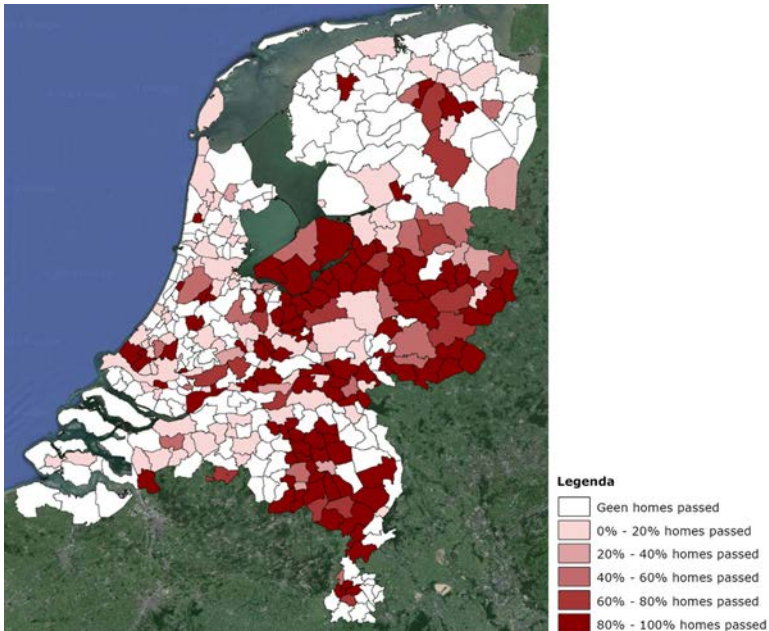
- De horizonscan van PBL (2013d) geeft aan dat technische innovaties de wereld sterk zullen veranderen, maar hoe, is over lange termijn moeilijk te voorspellen. In 2050 leven mensen in de crowd en cloud en is alle kennis en sociale interactie die zij nodig hebben, voortdurend op maat en onder handbereik. Dit stuurt onder andere het gedrag van mensen (denk aan flexwerken, webwinkelen, etc.). Robotica doet zijn intrede in het dagelijkse sociale leven (thuisrobots, zorgrobots, autorobots, drones). 3D-printing neemt een toevlucht. Het wordt goedkoper om unieke producten te maken en ze kunnen op een willekeurige plek uitgedraaid worden. Industriële productie zal nog verder automatiseren, versnellen, kleinschaliger gemaakt worden en direct op maat voor de consument. Gevolgen voor de industriële arbeidsmarkt, de omvang en locatie van bedrijven en voor de groot- en detailhandel zijn moeilijk voor te stellen. In de wereldhandel zou het kunnen betekenen dat productie terugkeert naar westerse landen, ook wel 'reshoring' genoemd (RLI, 2015 & WRR, 2013).

#### Gevolgen werkgelegenheid onzeker

- Als gevolg van technologische ontwikkelingen zal de arbeidsmarkt veranderen, al is nog moeilijk te voorspellen hoe. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) spreekt over een mogelijke afname van banen in productie, dienstverlening en transport. Dezelfde RLI geeft aan dat nieuwe banen kunnen ontstaan met als voorbeelden: onderhoud, recreatie en algoritmeontwikkeling (RLI, 2015).
- De WRR verwacht dat vooral banen in het midden van de inkomensverdeling zullen verdwijnen als gevolg van technologische innovaties, zoals eerder is gebeurd met lagelonenarbeid. Toch geeft ook de WRR aan dat de effecten nog onzeker zijn (WRR, 2013).

#### Breedbandverbindingen onmisbaar in landelijk gebied

- Bijna alle technologische innovaties maken gebruik van een internetverbinding, of het nu gaat om ontwikkelingen in de landbouw of in de zorg. Daardoor wordt het belang van goede breedbandverbindingen in het landelijk gebied steeds groter;
- Op dit moment loopt het aantal breedbandaansluitingen in het landelijk gebied sterk achter bij de rest van Nederland. Dat is goed zichtbaar in de kaart van het aantal glasvezelaansluitingen in Nederland (zie Figuur 13). Burgers en bedrijven spelen zelf in op het ontbreken van breedbandverbindingen. Dit blijkt uit een inventarisatie van de Rijksuniversiteit Groningen, waarin 75 lokale initiatieven staan beschreven (RUG, 2014) (zie ook tekstkader Sallandglas).



*Figuur 13. Het aantal breedbandverbindingen in het landelijk gebied loopt sterk achter op de rest van Nederland*

Bron: Glasvezelkaart Stratix

***Breedbandinitiatieven voor burgers en bedrijven Burgerinitiatief Sallandglas***

*In Salland hebben burgers zich georganiseerd om glasvezel in het buitengebied aan te leggen. Bij voldoende inschrijving wordt een coöperatie opgericht, zodat het glasvezelnetwerk een netwerk wordt van de inwoners zelf, zonder winst oogmerk. (Verder lezen: <http://www.sallandglas.nl/>.)*

*In Flevoland is het bedrijf 'Greenet' actief om draadloze breedbandverbindingen aan te leggen door de vraag van bewoners te bundelen. (Verder lezen: [www.greenet.nl](http://www.greenet.nl/).)*





# 7

## Recreatie en toerisme

De sector recreatie en toerisme levert 4,5% van de Nederlandse werkgelegenheid. Jaarlijks worden miljarden uitstapjes gemaakt. Het is een dynamische sector en de markt voor vrijetijdsactiviteiten wordt in toenemende mate gefragmenteerd. Maar in het recreatiegedrag van de Nederlander zit ook een constante factor: zondagmiddag is nog steeds het belangrijkste moment om op pad te gaan om een wandeling of een fietstocht te maken. Tijdens die wandeling of fietstocht moet er in toenemende mate wel iets beleefd worden. Ten aanzien van recreatie en toerisme in het landelijk gebied worden twee belangrijke trends beschreven:

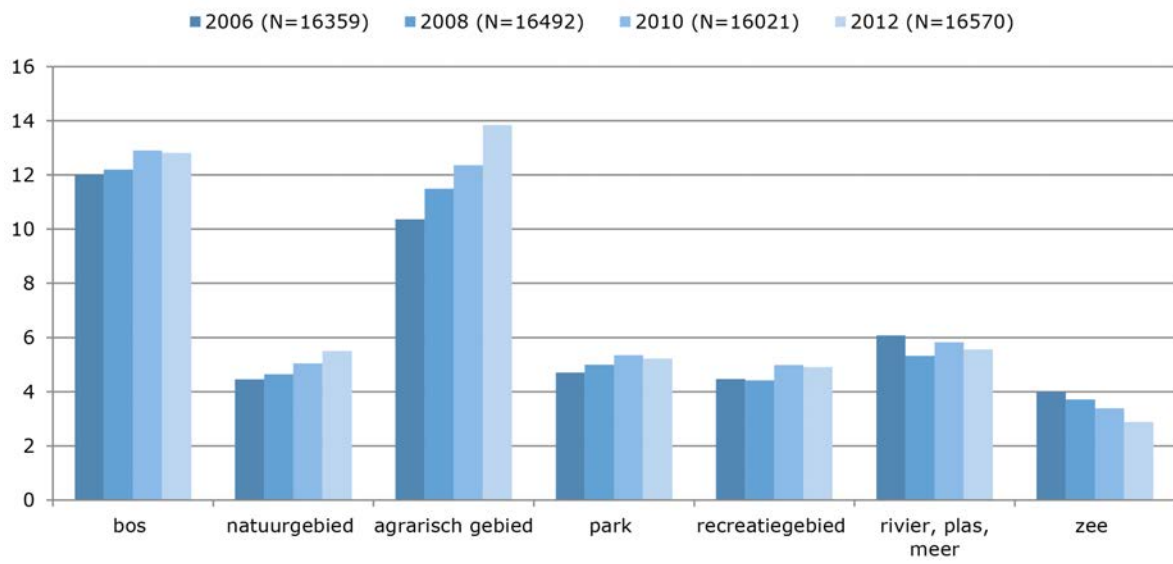
- het belang van diversiteit in het recreatieaanbod neemt toe;
- financiering voor beheer en onderhoud van voorzieningen in het landelijk gebied neemt af.

### 7.1 Belang van diversiteit in aanbod neemt toe

#### 7.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

##### **Populariteit landelijk gebied groeit**

- De populariteit van het landelijk gebied als recreatiebestemming is tussen 2006 en 2012 toegenomen (zie Figuur 14). Bossen en agrarische gebieden zijn daarbij de gebieden waar verreweg de meeste personen in Nederland in hun vrije tijd naar toe gaan.



Figuur 14. Ontwikkeling bezoek (%) aan type gebieden door respondenten

Bron: CVTO 2012-2013 van NBTC-NIPO Research, bewerking Alterra

- Sinds 2006 stijgt het percentage recreanten dat in hun vrije tijd het agrarisch gebied opzoekt. De stijging wordt vooral veroorzaakt door sportieve recreanten tussen de 25 en 40 jaar en 61 jaar en ouder. Wandelen, fietsen, wandelsport, joggen en wielrennen zijn de activiteiten die in het agrarisch gebied populairder zijn geworden. Recreanten van 61 jaar en ouder wandelen en fietsen relatief veel en doen meer aan wandelsport. Recreanten tussen de 25 en 40 jaar joggen en wielrennen relatief meer. Het bosbezoek 'vergrijst', want recreanten van 61 jaar en ouder laten de grootste stijging zien, een toename van 20% ten opzichte van 2010. Deze recreanten zijn wel actief, want fietsen en wandelsport worden in 2012 relatief meer dan andere activiteiten in het bos gedaan dan in 2010. Wandelen blijft echter ook in 2012 de meest favoriete bezigheid in het bos (CVTO, 2012-2013).

#### Vraag naar een divers aanbod

- Het motief van recreanten voor hun recreatie-activiteiten verschilt per keer. Zo kunnen ze de ene keer op pad gaan om tot rust te komen in de natuur en een andere keer om te sporten. Ook gaan ze vaak met meer dan één motief op stap. Deze variatie in motieven betekent ook dat de recreant een divers aanbod aan gebruiks- en belevingswaarden verwacht, dat elke keer tegemoet komt aan de motieven waarmee hij of zij op pad gaat (Goossen et al., 2013).

#### Van bezit naar gebruik

- Het aanbod op maat zal ook gevolgen hebben voor het bezit van recreatiegoederen. Door de toenemende waarde die aan geluk en gezondheid als onderdeel van welzijn wordt toebedeeld, wordt materieel bezit van goederen en producten steeds minder belangrijk. De trend is van bezit naar gebruik. Men wil de goederen niet langer bezitten, maar wel gebruiken. Dit past bij de toenemende flexibiliteit in keuzes die men wil maken.

#### Markt voor verblijfsrecreatie verzadigd

- Na een jarenlange groei begint de markt voor verblijfsrecreatie verzadigd te raken. Hierdoor is sprake van overaanbod. Zo is de vraag naar bungalowvakanties in negen jaar tijd met 4,5% toegenomen, terwijl het aanbod van vakantiebungalows in deze periode met 17% is toegenomen. De vraag naar binnenlandse kampeervakanties is in negen jaar tijd met 13,1% afgenomen, terwijl het aanbod van kampeerplaatsen in dezelfde periode met 14,8% is toegenomen (Pietersma, 2012).
- Bij de verzadiging speelt ook mee dat de consument steeds hogere eisen stelt aan de onderkomens (meer luxe), terwijl de kwaliteit van het aanbod recreatiewoningen achterblijft. De NVM constateert dat veel parken met recreatiewoningen aan het verouderen zijn en dat er een mismatch is tussen vraag en aanbod naar luxere onderkomens (NVM, 2014).



---

### **Vergrijzing zorgt voor toename vrijetijdsbesteding**

- Tot het jaar 2040 stijgt in Nederland het aantal 65-plussers met ruim twee miljoen (Van Nimwegen & Van Praag, 2012). Deze vergrijzing heeft een groot effect op de vrijetijdsbesteding. Zo is er sprake van twee opeenvolgende, maar tegengestelde leeftijdseffecten:
  - o De pensionering zorgt voor een toename van de vrij te besteden tijd. Dat zorgt voor een forse toename van de vrijetijdsbesteding buitenshuis.
  - o Naarmate de leeftijd oploopt, neemt de vrijetijdsbesteding buitenshuis weer langzaam af en loopt ook de actieradius van die vrijetijdsactiviteiten steeds verder terug, vooral vanaf 75-jarige leeftijd.
- Door de groei van de groep ouderen zal het totale aantal activiteiten, korte en lange vakanties, sterk toenemen. Daarbij zijn wandelen, fietsen en golfen populaire activiteiten onder ouderen, evenals museum- en theaterbezoek (Nimwegen & Van Praag, 2012).

### **Technologie biedt nieuwe mogelijkheden voor recreanten en toeristen**

- Nederlanders hebben een rijke recreatie-ervaring en gaan vaak op vakantie. Daardoor weten ze wat er 'te koop is' en zijn ze erg kwaliteitsbewust. Men vraagt en verwacht steeds meer maatwerk. Deze kwaliteit wordt ook verwacht in de openbare ruimte. Door middel van technologische ontwikkelingen als social media en allerlei recreatiebijdragen in kranten en tijdschriften en op radio en tv, worden we ook steeds beter geïnformeerd. En in de informatiemaatschappij wordt de informatie steeds meer op maat aangeboden. Dat is terug te zien in de ontwikkeling van een aanbod aan mobiele apps en websites voor recreatieaanbod op maat. Deze diensten kunnen zowel in de voorbereiding als tijdens de activiteit door de recreant gebruikt worden.
- Door het toenemende gebruik van mobiele toepassingen in de recreatiesector neemt het belang van goede mobiele dataverbindingen steeds verder toe. Recreanten accepteren het niet meer als er geen of alleen een trage internetverbinding in het landelijk gebied beschikbaar is.

---

## 7.1.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Zorgen voor een aantrekkelijk landelijk gebied

- Gemeenten zijn een belangrijke speler in het aantrekkelijk houden van het landelijk gebied voor recreatie. Doordat het landelijk gebied steeds multifunctioneler wordt, is het aan gemeenten om voor de toekomst aan te geven welke ontwikkelingen op welke plek komen. Dit kan ook samen met andere gemeenten waarbij de ene gemeente zich meer richt op een aanbod voor een specifiek recreatiemotief omdat daar de elementen voor aanwezig zijn, en een andere gemeente zich meer gaat richten op een aanbod voor andere recreatiemotieven.

### Uitnodigende rol richting recreatieondernemers

- De beleidsopgave van de toekomst is om in te spelen op de diversiteit van de vraag en afwisseling in het aanbod te creëren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een aanbod van boerenwandelpaden. Een belangrijke rol is ook weggelegd voor ondernemers voor het aanleggen en onderhouden van voorzieningen als terrassen, verblijfsaccommodaties en agrarische verkooppunten. Gemeenten kunnen samen met de ondernemers in regionaal verband samenwerken aan een langetermijnvisie en scenario's voor de gastvrijheidseconomie en natuur en nieuwe icoonprojecten definiëren en uitvoeren.
- Gemeenten spelen een belangrijke rol in het bieden van (planologische) ruimte aan verschillende vormen van recreatie. Ze kunnen initiatiefnemers verleiden voorzieningen aan te leggen zowel door ruimte te bieden aan initiatiefnemers die zich zelf bij de gemeenten melden, als door een vorm van uitnodigingsplanologie te bedrijven. Ze kunnen de investeringsbereidheid van recreatieondernemers in natuur en landschap stimuleren door te voorkomen dat goede initiatieven vastlopen op knelpunten in wet en regelgeving (Goossen et al., 2013).

### Creëren open-data structuur van natuurparken, routes e.d. voor *location-based services*

- De behoefte aan aanbod en informatie op maat wordt bevorderd door mobiel internet. Vooral in het buitengebied kan de kwaliteit van mobiel internet slecht zijn. Gemeenten kunnen een rol spelen in het verbeteren van deze mobiele bereikbaarheid. Ook het aanbieden van gratis wifi-verbindingen in het buitengebied op specifieke locaties kan initiatiefnemers helpen recreanten mogelijkheden te bieden gebruik te maken van mobiele apps voor *smartphones*.

### Op zoek naar verbindingen met andere voorzieningen en sectoren

- Gemeenten kunnen ondernemers faciliteren in het verkennen van kansen en cross-overs tussen bijvoorbeeld de agrarische sector, horeca en streekproducten.
- Door de toenemende aandacht voor de relatie tussen groen en gezondheid kunnen gemeenten in het landelijk gebied zich oriënteren hoe ze deze twee thema's met elkaar kunnen verbinden, zeker nu veel zorgtaken gedecentraliseerd zijn naar de gemeenten.

---

## 7.2 Zoektocht naar nieuwe verdienmodellen en lagere onderhoudskosten

### 7.2.1 De belangrijkste ontwikkelingen

#### **Financiële middelen voor onderhoud van voorzieningen nemen verder af**

- Onderhoud van recreatieve voorzieningen staat onder druk door een tekort aan financiële middelen. Het tekort komt vooral door de in 2011/2012 voorgestelde bezuinigingen op de van rijkswege verstrekte middelen voor recreatiebeheer en voor beheer van natuur. Ten gevolge van deze veranderingen zijn de financiële middelen voor de terreinbeherende organisaties gedaald sinds 2014, maar ook bij gemeentelijke overheden staan de middelen onder druk.

#### **Recreatieondernemers investeren weinig in natuur**

- Natuur is over het algemeen geen gewilde investering voor recreatieondernemers. Investeren in natuur en landschap zijn in hun optiek moeilijk terug te verdienen. Ze investeren vooral in groen op het eigen terrein of via aankoop van gronden voor compensatie in geval van uitbreiding van het eigen terrein voor bedrijfsmatige doeleinden (Goossen et al., 2013).

#### **Sociale innovatie wordt steeds belangrijker**

- Door de terugtrekkende overheid nemen steeds meer mensen zelf het voortouw in het beheer en onderhoud van gebieden en voorzieningen. Dat geeft ook een gevoel van saamhorigheid. Men werkt graag samen om iets voor elkaar te krijgen.





Foto: Paul Paris Les Images

# 8

## Natuur

Het natuurbeleid in Nederland heeft een omslag in denken gemaakt. Natuur hoort midden in de samenleving te staan, waarbij biodiversiteit en economische ontwikkelingen elkaar versterken en niet tegenover elkaar staan (EZ, 2014). Het natuurbeleid in Nederland gaat daarmee in twee richtingen. Aan de ene kant blijft de zorg bestaan van de achteruitgang van biodiversiteit, uitgewerkt in Europese en nationale wetgeving. Anderzijds raken burgers en bedrijven steeds meer actief betrokken bij hun eigen natuur. Deze bewegingen leiden tot de volgende trends voor natuur:

- positieve trend natuurherstel geremd door verdroging, vermesting en slechte waterkwaliteit;
- burgers en bedrijven nu en in de toekomst meer betrokken bij ontwikkeling en beheer van natuur.

### 8.1 Positieve trend natuurherstel geremd

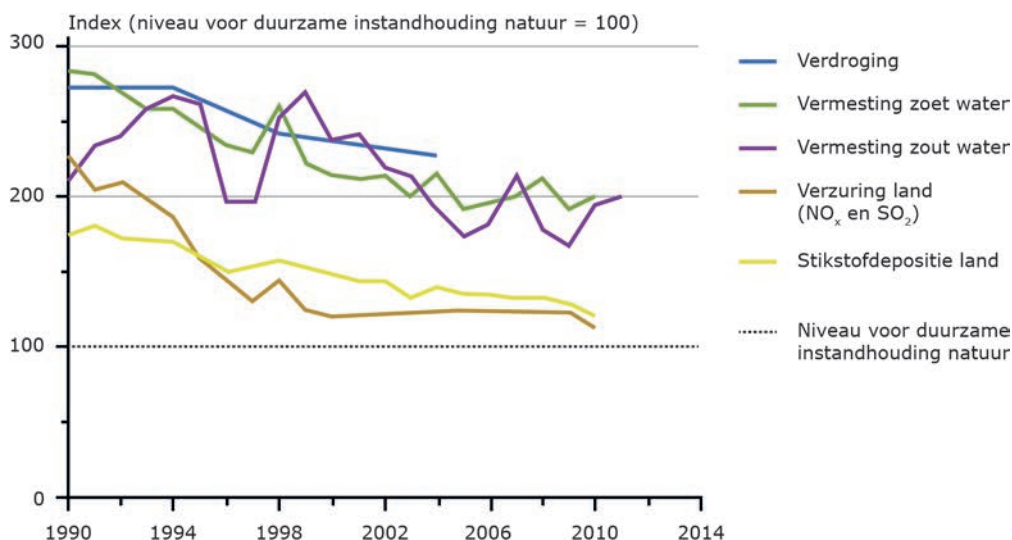
#### 8.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

##### Aantal bedreigde soorten neemt niet langer toe

- De laatste jaren is het areaal natuur in Nederland vergroot, zijn herstelmaatregelen uitgevoerd en zijn milieu- en watercondities verbeterd. Door deze inspanningen neemt sinds 2005 het aantal bedreigde diersoorten niet meer toe. Het aandeel bedreigde diersoorten op de lijst is de afgelopen jaren afgenomen met ongeveer één procent. Ook is de mate van bedreiging afgenomen. Toch staat nog ruim een derde van de Nederlandse diersoorten op de zogenaamde 'Rode Lijst', wat betekent dat hun voortbestaan in Nederland bedreigd wordt en de verbetering is nog niet bij alle soortgroepen zichtbaar. Bij vlinders en amfibieën bijvoorbeeld is de gemiddelde trend nog negatief (PBL, 2014b).

### Positieve trend bedreigde diersoorten niet mogelijk zonder verbetering milieucondities

- Een belangrijke reden dat soorten bedreigd worden, komt door slechte milieu- en watercondities als vermisting, verzuring, verdroging en slechte waterkwaliteit. Sinds 1990 zijn de milieu- en watercondities in natuurgebieden verbeterd. Milieudruk door vermisting, verzuring, verdroging en slechte waterkwaliteit neemt af, maar is echter nog zo hoog dat leefgebieden van veel soorten niet een optimale kwaliteit hebben (zie Figuur 15). Doordat duurzame condities nog niet bereikt zijn, blijven ook veel bedreigde soorten afnemen (bron: compendiumvoordeleefomgeving, indicator 1522, 2012).



Figuur 15. De verbetering van de milieudruk op water en natuurgebieden is onvoldoende om op termijn te komen tot een niveau dat nodig is voor duurzame instandhouding van de natuur

Bron: PPB 2012, Compendium voor de Leefomgeving, indicator 1522

### Afweging natuurwaarden bij economische ontwikkeling blijft noodzakelijk

- Nederland is volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) verplicht per direct passende maatregelen te nemen om een verdere verslechtering te stoppen van soorten en habitattypen met een communautair belang. De staat van instandhouding van deze soorten en habitattypen mag niet achteruitgaan. Driekwart van de beschermde soorten en bijna alle habitattypen die onder de Europese Habitatrichtlijn vallen, hebben in Nederland een zeer tot matig ongunstige staat van instandhouding. In de periode 2006-2012 is deze landelijke staat van instandhouding ongeveer gelijk gebleven. Nederland voldoet dus niet aan de doelstelling om de instandhouding van soorten en habitattypen in een gunstige staat te brengen en te houden. De ongunstige staat van instandhouding en mogelijk verdergaande verslechtering kunnen juridische hindernissen opwerpen voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen (PBL, 2014b). Daarom blijft het ook de komende decennia voor overheden van belang economische ontwikkelingen af te wegen tegen behoud en herstel van natuurwaarden.
- De depositie van stikstof is een van de belangrijkste belemmeringen om de Europese natuurdoelen te halen. In 117 Nederlandse Natura 2000-gebieden is de actuele depositie (dikwijls veel) hoger dan beschermde natuurtypen kunnen verdragen (EZ, 2015). De momenteel in ontwikkeling zijnde Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) heeft als doel in deze gebieden de stikstofdepositie te reduceren, de natuur te versterken en voldoende ruimte te bieden voor economische ontwikkeling rondom deze gebieden. Rijk, provincies en natuurorganisaties nemen maatregelen om de natuur te herstellen, door bijvoorbeeld stikstofrijke grondlagen te verwijderen. Agrarisch ondernemers nemen maatregelen in hun bedrijfsvoering, zoals mest aanwenden met weinig stikstofverliezen en het gebruik van aangepast voer. Het idee is dat door deze combinatie van maatregelen ruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteiten. De PAS is het antwoord van de Rijksoverheid op de vastgelopen vergunningverlening (PBL, 2014f).

---

## 8.1.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Economische ontwikkeling samen laten gaan met verbetering natuurwaarden

- Doordat de milieuoedities voor natuur niet binnen bereik zijn, blijft er een spanning bestaan tussen uitbreiding van economische activiteiten en het behalen van de natuurdoelen. De uitdaging voor bedrijven en gemeenten is om samen te zoeken naar mogelijkheden om die spanning om te zetten in kansen. Daarbij helpt het vooral ondernemers vooraf goed te informeren over wet- en regelgeving, zodat niet pas op het laatste moment duidelijk wordt dat er knelpunten zijn.
- Een mogelijkheid die verder uitgezocht kan worden, is het opstellen van een plan op gebiedsniveau. Zo heeft de provincie Flevoland voor de gehele provincie een plan voor de rugstreep opgesteld, waardoor de lasten voor initiatiefnemers kleiner worden (Provincie Flevoland, 2011). Bij gebiedsontwikkeling kunnen bedreigingen voor natuur omgezet worden in een kans door de mogelijke effecten op natuurwaarden in een vroeg stadium in het plan op te nemen (zie kader).

#### ***Convenant voor combineren economische ontwikkeling en behoud rugstreep in Noordoostpolder***

*De provincie Flevoland heeft, samen met gemeenten en andere partijen, een managementplan voor de rugstreep opgesteld. Door de maatregelen in het plan kunnen economische ontwikkelingen en de beschermde rugstreep samen gaan. De betrokken partijen hebben door ondertekening van een convenant aangegeven de maatregelen uit het plan te onderschrijven en uit te voeren. Het convenant betekent dat het niet meer nodig is voor elk initiatief apart onderzoek te verrichten of ontheffing aan te vragen, zolang wordt voldaan aan de maatregelen uit het plan.*

---

## 8.2 Toenemende betrokkenheid burgers en bedrijven bij natuur

### 8.2.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### **Burgers en bedrijven steeds meer betrokken bij natuurontwikkeling en beheer**

- Het is een trend waar geen harde cijfers over bestaan, maar de planbureaus zijn het er-over eens dat burgers en bedrijven steeds vaker initiatief nemen om hun bijdrage te leveren aan beheer en ontwikkeling van natuur. In dit proces ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden op lokale en regionale schaal. Vaak laten deze initiatieven zich moeizaam ontwikkelen binnen de bestaande belangen, instituties, cultuur en regels (PBL, 2013b).

#### ***Burgers willen 55 hectare grasland kopen en topnatuur maken***

*Een groep Wageningse burgers wil 55 hectare grasland die bestemd is voor natuurontwikkeling van de Provincie Gelderland overnemen en gaan beheren. Het grasland grenst aan internationaal zeer zeldzaam en soortenrijk blauwgrasland. De grond zal door de provincie in de komende jaren worden ingericht en verkocht.*

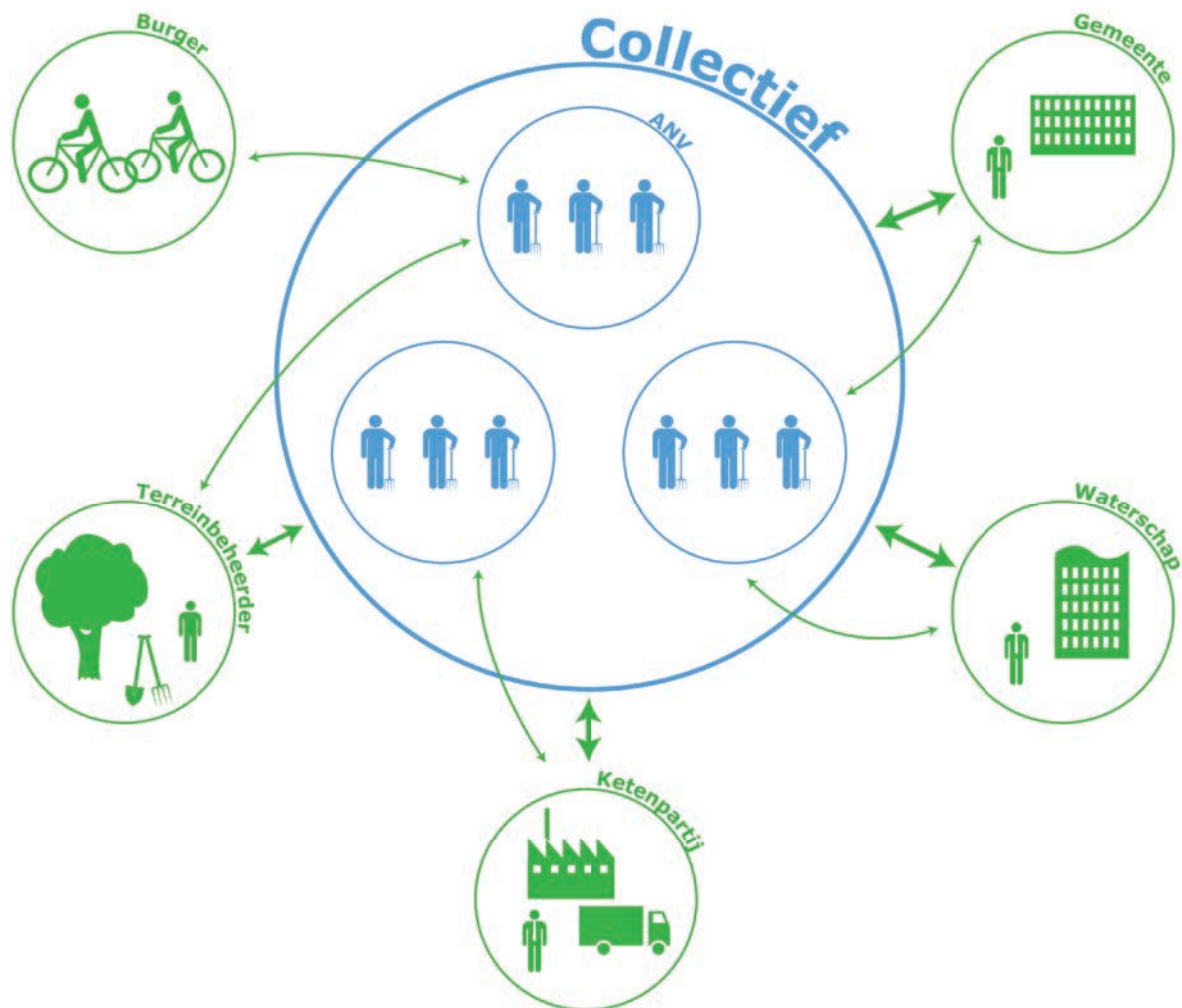
*Het plan draait op lokale experts en vrijwilligers. De planten en dieren worden nauwgezet gemonitord door lokale natuurorganisaties, zoals de KNNV en De Vlinderstichting. Dit alles gebeurt onder toezicht van een groep deskundigen. Daarnaast worden er ook beheerwerkzaamheden uitgevoerd door ingehuurd krachten, bijvoorbeeld agrarische natuurverenigingen.*

*www.natuurbericht.nl , 8 december 2014*

#### **Collectieven agrarisch ondernemers als nieuwe maatschappelijke partij**

- Al jarenlang bestaan Agrarische Natuurverenigingen (ANV's), organisaties van agrarisch ondernemers die agrarisch natuurbeheer uitvoeren. Deze ANV's stellen zich steeds vaker op als nieuwe gebiedspartij die (groene en blauwe) diensten kan uitvoeren voor bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen. In 2016 wordt een nieuw stelsel voor agrarisch natuurbeheer ingevoerd waardoor deze ANV's onderdeel worden van collectieven die uit meerdere ANV's bestaan. Zo'n collectief sluit een contract met de provincie voor uitvoering van agrarisch natuurbeheer in de regio van het collectief.
- Nu al, en zeker in de toekomst, zullen deze ANV's en collectieven zich opstellen als nieuwe gebiedspartijen die diensten in het landelijk gebied uitvoeren. Voorbeelden zijn het verwaarden van hout uit landschapselementen, blauwe diensten, advieswerk, groenbeheer, en het openstellen van wandelpaden (Nieuwenhuizen et al., 2014). Ze zullen gaan samenwerken met de diverse regionale partners. Ook burgers kunnen participeren in deze samenwerkingspartners (zie Figuur 16).





*Figuur 16. De net opgerichte collectieven voor agrarisch natuurbeheer door boeren in het landelijk gebied, zijn nieuwe gebiedspartijen die diensten kunnen uitvoeren voor verschillende partijen*

Bron: Nieuwenhuizen et al., 2014





Foto: Paul Paris Les Images

# 9

## Duurzame en veilige leefomgeving

Het landelijk gebied in Nederland is gebaat bij een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Daarbij zijn rust, groen en ruimte belangrijke kernkwaliteiten van het landelijk gebied. Een aantrekkelijke leefomgeving is ook een belangrijke voorwaarde en concurrentiefactor voor het succes van de mainports, *brainports* en *greenports* en (andere) stedelijke regio's in de internationale concurrentiestrijd (RLI, 2014). In belangrijke mate zijn gemeenten dagelijks bezig met het aantrekkelijk houden van de gemeente om in te wonen, werken, recreëren en tegelijkertijd te zorgen voor een duurzame economische structuur met een goede bereikbaarheid.

Ook de blijvende beschikbaarheid van de goederen en diensten die de natuur levert, is een belangrijke voorwaarde voor een leefbare wereld en een economische groei die ook op lange termijn houdbaar is. Het vergroenen van de economie vraagt niet alleen om een efficiëntere omgang met natuurlijke hulpbronnen, maar ook om substitutie van milieuvervuilende energievormen en materialen door schonere varianten.

Voor de komende jaren zien we aan aantal belangrijke trends:

- naar een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening;
- structureel minder overheidsmiddelen om te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving;
- wateropgaven worden sturend in de fysieke leefomgevingl;
- maatschappelijke effecten natuur- en stalbranden nemen toe.

## 9.1 Naar een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening

### 9.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### Het energiesysteem verduurzaamt

- De energievoorziening gaat veranderen. De energiemarkten zijn sterk in beweging en dat leidt tot onzekerheden (fluctuerende prijzen, diversiteit in aanbod). De energiesector staat voor de uitdaging te zoeken naar oplossingen die zorgen voor een duurzaam, betaalbaar en onverminderd robuust energiesysteem. Het overheidsbeleid zet er vooral op in om in 2020 tegen zo laag mogelijke kosten 20% CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren en het aandeel hernieuwbare energie te verhogen naar 14%. Het in SER-verband gesloten energieakkoord legt vast hoe deze doelstellingen bereikt gaan worden.
- In de verduurzaming van de energievoorziening loopt elektriciteit voorop en bedraagt 10% van het totale elektriciteitsverbruik (ECN et al., 2014). Het gaat dan met name om wind- en zonne-energie. Elektriciteit is echter maar 1/5 van de totale energievraag. De overige energievraag voor bijvoorbeeld warmte, transport en materialenproductie is maar voor een klein deel duurzaam opgewekt. Het gaat dan met name om biobrandstoffen en verbranding van biomassa.
- De totale warmtevraag vormt ongeveer 40% van het totale energieverbruik van Nederland. De warmtevraag zal de komende jaren ongeveer gelijk blijven (Schepers et al., 2014). Traditioneel wordt in Nederland warmte opgewekt met behulp van verbrandingsprocessen. Er ligt echter een groot potentieel voor energiebesparing bij productie van energie door de vrijkomende warmte bij centrales en industrie niet weg te koelen, maar te leveren aan de finale eindgebruiker via inzet van WKK of benutting van restwarmte. Daarbij is van belang dat de energievraag van de investeerder/eindverbruiker afgestemd wordt op de beschikbaarheid van de 'grondstof' in de nabije omgeving van de energiebron.

#### **Warmterotonde Zuid Holland**

Het programma Warmte Koude Zuid-Holland is een samenwerking tussen 25 partijen. Zij willen samen het warmteverbruik in Zuid-Holland verduurzamen. Het doel is om in 2020 14% van de gebouwen en kassen te verwarmen met duurzame warmte. 14% staat gelijk aan de warmtevraag van 350.000 woningen en 1.000 hectare glastuinbouw. Om deze grote hoeveelheid duurzame warmte te kunnen realiseren, wordt gewerkt aan een 'warmterotonde.' Dit is een gezamenlijk warmtenet voor duurzame warmte in het zuidelijk deel van de provincie Zuid-Holland. Restwarmte uit de Rotterdamse industrie kan bijvoorbeeld worden benut voor het verwarmen van woningen (zie Figuur 17).



Figuur 17. Warmterotonde Zuid-Holland

Bron: Warmopweg.nl

---

### Veelheid aan energieaanbieders en nieuwe uitdagingen voor netbeheerder

- “De” energiesector bestaat niet meer. De energieproducenten in Nederland zijn een bonte verzameling van grote en heel kleine bedrijven met verschillende producten en belangen (ECN, 2014). De schalen zijn ook zeer verschillend: van een huishouden met zonnepanelen tot een groot energiebedrijf. In het landelijk gebied worden met name agrarische bedrijven steeds belangrijkere aanbieders. Middels warmtekrachtkoppeling in de glastuinbouw worden warmte, elektriciteit en CO<sub>2</sub> gegenereerd. Voornamelijk voor eigen gebruik, maar de sector levert sinds enkele jaren netto elektriciteit. Ook verschijnen op agrarische bedrijven steeds meer windmolens, biomassa-installaties en zonnepanelen op daken. Deze leveren op deze manier hernieuwbare energie, deels voor eigen gebruik, maar steeds vaker ook aan derden of op het net.
- De rol van netbeheerders wordt belangrijker, ze moeten meer investeren en krijgen uitdagingen om de energiestromen in goede banen te leiden en lokaal vraag en aanbod van energie in evenwicht te houden (ECN, 2014). Voor elektriciteit zijn ‘intelligente netten’ (smart grids) in ontwikkeling, die vraag en aanbod van energie goed kunnen verdelen. Lokale, kleinschalige energieopwekking kan dan beter worden ingepast en men kan het vraagpatroon van elektriciteit beïnvloeden door bijvoorbeeld tijdsafhankelijke prijsprikkels. Daardoor kan belasting van het net beperkt blijven (ECN, 2014). Er ontstaan steeds meer energiecoöperaties in Nederland die zich richten op het bevorderen van lokale energieopwekking en -besparing. In 2014 waren er al meer dan 100. Burgers zijn de belangrijkste initiatiefnemers en dragers van deze coöperaties. PBL (2014e) schetst dat de handelingsperspectieven van de coöperaties beperkt zijn. Hun activiteiten lijken zich toe te spitsen op collectieve inkoopacties van zonnepanelen, kleinschalige energiebesparingsacties voor particuliere woningeigenaren, het beheren van een informatie- en adviesloket en het doorleveren van ingekochte energie.

---

## 9.1.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Samenwerken met energiecoöperaties biedt kansen

- Veel gemeenten willen op relatief korte termijn (variërend van 2020 tot 2045) energie- of klimaatneutraal zijn, maar hebben feitelijk alleen rechtstreeks invloed op het eigen vastgoed- en wagenpark. Ze willen om verschillende redenen niet zelf hernieuwbare energie opwekken, en voor het aanjagen van energiebesparing in de particuliere, bestaande woningvoorraad ontbreekt meestal de menskracht. De gemeenten hebben er daarom direct belang bij dat ook grotere projecten meer binnen het bereik komen van energiecoöperaties die willen professionaliseren (PBL, 2014e). Gemeenten kunnen dit stimuleren door bijvoorbeeld de daken van het eigen vastgoed gratis ter beschikking stellen aan coöperaties voor zonne-energie-installaties.
- Coöperaties die ook grotere projecten gaan oppakken, zullen meer als marktpartij en onderneming gaan opereren en minder als louter door passie gedreven burgerinitiatief. Dit vraagt ook om een andere rol van de gemeente: niet alleen coachend en faciliterend, maar ook dienstverlenend, participierend en coproducerend. Hoewel de ruimte beperkt zal zijn om energiecoöperaties ten opzichte van reguliere marktpartijen een specifieke behandeling te geven, zouden coöperaties bijvoorbeeld voorrang kunnen krijgen bij aanbestedingen van bepaalde betaalde opdrachten. Energiecoöperaties en gemeenten hebben immers gemeenschappelijke doelen, en beide partijen zullen daarin samen een goede balans moeten vinden. De discussies rond 'maatschappelijk aanbesteden' en aanpassing van de voorwaarden waaronder publieke diensten aan gemeenschapsorganisaties en sociale ondernemingen worden aanbesteed, bieden mogelijk aanknopingspunten (PBL, 2014e).

### Neem ruimtelijke opgaven energietransitie mee in planvorming

- Gemeenten krijgen komende jaren steeds meer te maken met ruimtelijke inpassing van duurzame energie. Om de doelstellingen voor duurzame energie te realiseren, komen er in Nederland honderden windturbines, geothermieputten en biovergisters bij. De technieken daarvoor hebben allemaal invloed op de ruimte, ook omdat er (aanpassingen van) netwerken voor nodig zijn om de energie te transporteren. Energie is naast een sectoraal dossier ook een ruimtelijk dossier, met op elk ruimtelijk niveau stakeholders. Hierbij speelt de integrale afweging van het belang van energie met andere belangen die in de ruimte bij elkaar komen. Gemeenten kunnen hun energieambities meer integreren bij de uitwerking van ruimtelijke plannen en opgaven. Dat betekent dat alle overheden aandacht aan energie moeten besteden, zowel in specifieke energiedocumenten als in de reguliere ruimtelijke documenten. Energie zou een standaardonderdeel moeten zijn bij ruimtelijke plannen (PBL, 2013c).

### Aandacht voor draagvlak duurzame energieopwekking

- Gemeenten krijgen steeds meer te maken met weerstand tegen lokale energieopwekking-initiatieven (denk aan windmolens of mestvergisters). Het draagvlak voor ruimtelijke ontwikkelingen in de achtertuin blijkt vaak klein, zeker zolang ze voor de belanghebbende(n) geen of beperkte meerwaarde opleveren. Draagvlak kan vergroot worden door bijvoorbeeld vanuit het Rijk alleen de grote kaders te stellen en daar regie op te houden, maar voldoende speelruimte te laten voor de uitwerking ervan door burgers, bedrijven en lagere overheden. Ook kan het draagvlak worden vergroot door naast de mogelijk negatieve zaken ook de positieve belangen voor de omgeving te identificeren. Dit kan bijvoorbeeld door financiële participatie of afgeleid economisch belang, gelijktijdige investering in de natuur, het landschap en de recreatieve waarde van een gebied of aansluiting op lokale identiteit en trots (PBL, 2013b).

---

## 9.2 Minder overheidsmiddelen om te investeren in kwaliteit

### 9.2.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### **Omgevingskwaliteit in Nederland is verbonden geraakt aan groei**

De investeringen in de fysieke leefomgeving zullen de komende jaren fors teruglopen. Op de rijksbegroting vinden bezuinigingen plaats. Met name de lagere economische groei en demografische krimp hebben een negatief effect op de investeringscapaciteit voor ruimtelijke ontwikkeling. Door uitleglocaties te ontwikkelen, konden gemeenten in het naoorlogse tijdperk namelijk forse opbrengsten genereren waarmee ze publieke investeringen financierden. Deze methode lijkt in de nabije toekomst niet meer te werken. Gemeenten kunnen hierdoor in de toekomst minder middelen inzetten om te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving (RLI, 2014).

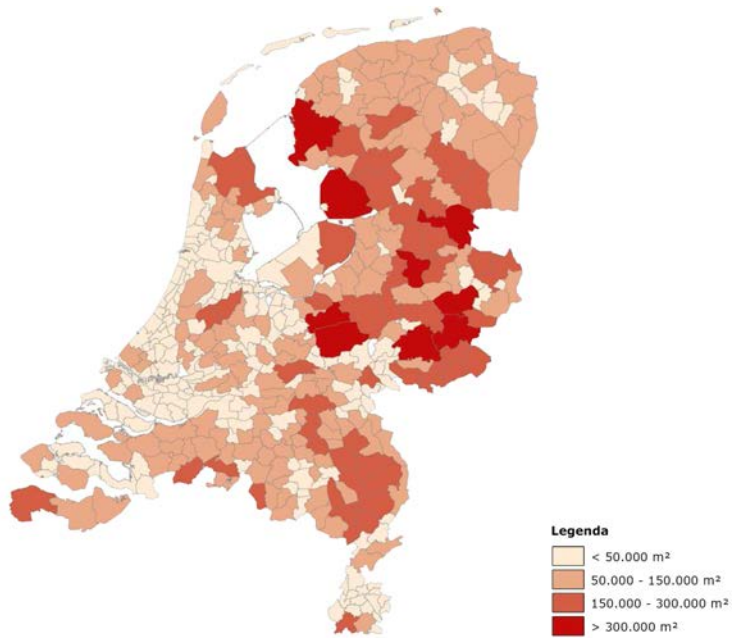
Investeringen in de leefomgeving blijven echter noodzakelijk. De ontwikkelopgave is dan mogelijk wel minder, de behoefte aan herstructurering zal blijven. Met name bedrijventerreinen en woonwijken uit de naoorlogse periode blijken in toenemende mate niet meer te voldoen aan de eisen en wensen van deze tijd (RLI, 2014).

#### **Leegstand en gebrek aan beheer en onderhoud leiden tot negatieve externe effecten in de nabije omgeving**

- Beleids- en investeringsbeslissingen richten zich voornamelijk op het begin van de levenscyclus van ruimtelijke objecten. In veel gevallen is de kwaliteit het hoogst als een object net is opgeleverd en meteen volledig wordt benut. Voor de rest van de levensduur van ruimtelijke objecten, voor beheer en onderhoud, is beduidend minder aandacht. Over het algemeen daalt de kwaliteit naarmate het ruimtelijke object verouderd of de vraag naar de functie ervan afneemt (RLI, 2014).
- Gemeenten concurreren om nieuwe bedrijvigheid en inwoners, vanuit groeiambities en politieke overwegingen. Deze drijfveer bestond al in tijden van groei, maar bestaat ook zeker in tijden van krimp (Verwest, 2011). Juist ook krimpgemeenten concurreren met elkaar om de schaarse nieuwe inwoners. Dit heeft geleid tot overprogrammering van bedrijventerreinen, kantoren en winkels (RLI, 2014). Daar komt nog bij dat Nederlandse vastgoedmarkten jarenlang aanbodgestuurd waren. Er was zo veel vraag naar ruimtelijke projecten dat de kwaliteit van vastgoed geen grote invloed had op de verkoop ervan.
- Overaanbod van winkels en kantoren leidt tot leegstand. Dit kan leiden tot verloedering van de panden en heeft een uitstraling op de nabije omgeving. De waarde van omliggend vastgoed kan dalen en de kans op criminaliteit neemt toe.
- Er zijn initiatieven om fondsen op te richten die door bijdragen van zowel publieke als private partijen collectief de lasten van sloop en sanering dragen. Zulke fondsen functioneren dus het best in groeisituaties en daar ontbreekt het in krimpgebieden nu juist aan (RLI, 2014).

#### **Leegstand agrarische sector is een blinde vlek**

- In het landelijk gebied zal in de toekomst 32 miljoen m<sup>2</sup> agrarische bebouwing vrijkomen tot 2030, waarvan naar verwachting de helft leeg komt te staan. Daarmee overtreft het de vierkante meters leegstand in de andere sectoren, zoals de kantorenmarkt (Gies et al., 2014). Ongeveer de helft van de vrijkomende agrarische gebouwen dateert uit de periode 1970-2000. Deze periode kenmerkt zich door een sterke rationalisatie en schaalvergroting in de landbouw. Stallen werden op de efficiëntste en goedkoopste manier gebouwd. Gebrek aan architectonische kwaliteiten en regionale verschillen maken dat deze gebouwen een beperkte (cultuur)historische waarde hebben. Vooral in de graasdierhouderij (met name melkveehouderij) komen veel gebouwen (ligboxenstallen) beschikbaar (Gies et al., 2014).
- In regio's in Gelderland, Overijssel, Oost-Brabant/Noord-Limburg, Noordoostpolder en Zuidwest-Friesland komt in absolute getallen veel agrarische bebouwing beschikbaar. In de Randstad is dit in geringere mate het geval (zie Figuur 18) (Gies et al., 2014).



*Figuur 18. Prognose vrijkomende agrarische bebouwing per gemeente tot 2030*

Bron: Gies et al., 2014



## 9.2.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Maak de na te streven kwaliteit expliciet; zorg voor inzicht in wat betaalbaar en wenselijk is

- De komende jaren staan de gemeenten voor de uitdaging om onderhoud van de openbare ruimte, infrastructuur en omgevingskwaliteit op andere manieren aan te pakken. Mogelijk kan, in overleg met actoren in het gebied, bekeken worden of er alternatieve en goedkopere oplossingen zijn. Daarbij is het van belang vraag en aanbod van alle gebiedspartijen en burgers in kaart te brengen om vervolgens te kunnen bepalen welke keuzes gemaakt kunnen worden. Dit zijn zoektochten naar slimmere methoden, betere materialen en nieuwe samenwerkingsverbanden.
- De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2014) pleit voor het maken van transparante keuzes voor lokale omgevingskwaliteit. Daarbij moeten gebruikers en eigenaren nadrukkelijk worden betrokken. Dat betekent dat gemeenten duidelijk moeten maken welke keuzes voorliggen en zo veel mogelijk ruimte aan burgers moeten geven om daarin mee te denken; dat vergt bijvoorbeeld ook dat inzicht moet worden gegeven in de kosten van bijvoorbeeld de plaatsing van straatmeubilair of van groenonderhoud. Juist dat inzicht maakt keuzes begrijpelijk of bediscussieerbaar.
- Beschouw leegstand primair als een private verantwoordelijkheid (RLI, 2014). Gemeenten zijn geneigd actief in te grijpen met publieke gelden als de eerste signalen van verloedering zich voordoen. Via verordeningen en aanschrijvingsbeleid hebben gemeenten voldoende mogelijkheden om eigenaren aan te zetten tot onderhoud van hun eigendom, ook als dit eigendom leegstaat.

#### **'Een andere weg', gemeente Lochem**

*Samen met bewoners, bedrijven en gebruikers van de wegen in het buitengebied is de gemeente Lochem in 2013 gestart met een zoektocht naar andere en nieuwe manieren van onderhoud van de wegen. De inzet is om wegbeheer met behulp van nieuwe technieken en methoden minder kostbaar te maken. Het gaat met name over lange termijnperspectief (tientallen jaren) in plaats van nu steeds wegen alleen maar 'op te lappen'. Daarnaast kijken ze naar welke functie de wegen in de praktijk hebben en welk type weg daar eigenlijk bij past.*

### Geef actieve burgers en bedrijven de ruimte en ondersteun ze waar mogelijk

- Voor gemeenten is het van belang dat er sprake is van een positieve grondhouding ten opzichte van initiatieven van burgers en bedrijven. Niet beginnen met alleen kijken naar de vergunningsvoorwaarden, maar de initiatiefnemers bevragen over hun plannen en ambities om vervolgens in een gezamenlijke dialoog verkennen of de plannen passen of aangepast kunnen worden. Dit betekent maatwerk op lokaal niveau en een meer globaal (RO) beleidskader. Ruimtelijke kwaliteit en beeldkwaliteit zijn daarbij een belangrijk aandachtspunt (Gies et al. 2014).
- Het past de gemeenten ook om op een actieve, uitnodigende manier te opereren ten aanzien van de mogelijkheden voor vrijkomende agrarische bebouwing. De mogelijkheden zijn namelijk niet altijd breed bekend. Dit kan door partijen (in een vroeg stadium) bij elkaar te brengen en te inspireren. Maak gebruik van de energieke samenleving en koppel initiatieven aan potentiële locaties. Ook meer integraal denken past daar bij. Als een zorginstelling bijvoorbeeld wil uitbreiden, kijk dan niet alleen naar de mogelijkheden van uitbreiding op huidig terrein, maar verken wat de mogelijkheden zijn binnen leegstaande gebouwen (Gies et al., 2014).
- RLI (2014) geeft aan dat dit in sommige gevallen een forse omslag vraagt in de werkwijze van ambtenaren en bestuurders. Ze moeten van tevoren nadenken over richtinggevende kaders die zo veel mogelijk vrijheid laten aan de initiatiefnemers. Ze moeten meer dan voorheen optreden als procesfacilitator om initiatiefnemers te ondersteunen bij hun pogingen omgevingskwaliteit te realiseren.

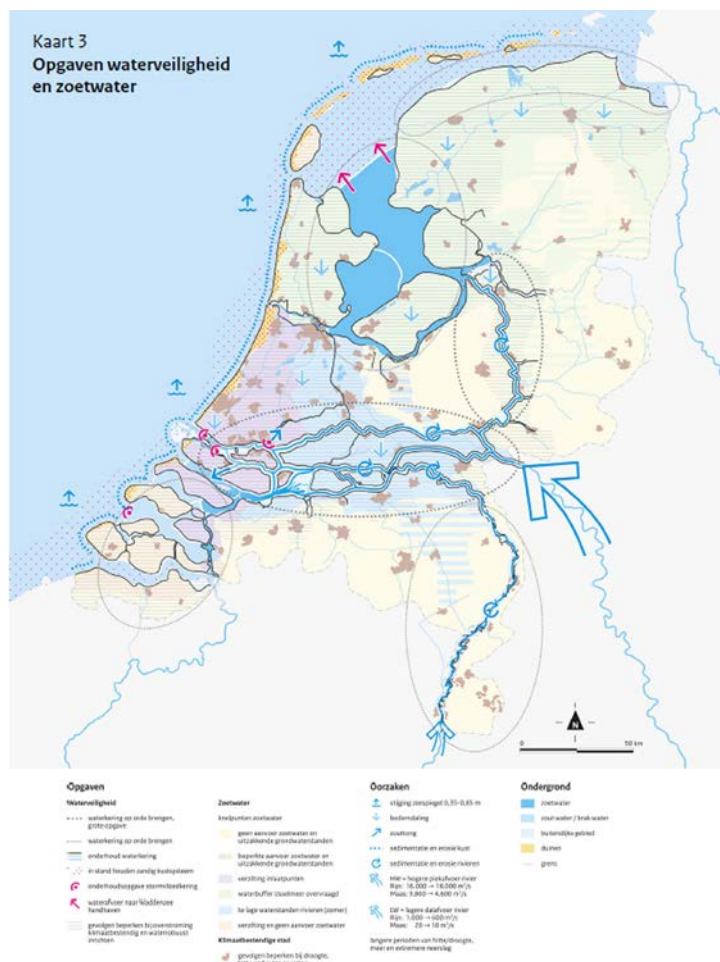


## 9.3 Wateropgaven worden sturend in de fysieke leefomgeving

### 9.3.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### Grote wateropgaven op komst

- Op basis van een aantal dreigende overstromingen en perioden van wateroverlast en tekort heeft de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (WB21) (2000) geconcludeerd dat het watersysteem in Nederland niet in staat is de toekomstige effecten van klimaatverandering op te vangen (Van Hattum et al., 2014).
- Door klimaatverandering zullen piekbuien vaker voorkomen waardoor lokale wateroverlast sterk zal toenemen, vooral in veen- en kleigebieden. De verwachte zeespiegelstijging kan bovendien de spuicapaciteit van waterschappen langs de kust incidenteel belemmeren, wat de wateroverlast in die regio's kan vergroten (PBL, 2013c). Maar ook in zandlandschappen kan wateroverlast optreden, zoals het geval is bij Apeldoorn en Arnhem, waar het water uit het buitengebied van de stuwwal voor overlast binnen de bebouwde kom zorgt.
- Door de lage ligging van de Nederlandse polders, landbouwkundig gebruik, zeespiegelstijging en bodemdaling is de verwachting dat verzilting in delen van laag-Nederland zal toenemen. Als gevolg van klimaatverandering zullen bovendien vaker droge zomers voorkomen waardoor neerslaglenzen dunner worden en brakke kwel meer negatief effect zal hebben. In droge zomers zal de inlaat van zoet water problematisch zijn vanwege verminderde afvoer van de grote rivieren en indringing van zout vanuit zee. De verziltingsproblematiek wordt verder gecompliceerd doordat naast fysieke processen ook het gebruik en beheer van land en water in beweging is. Zo is er de toenemende druk op het ruimtegebruik en verschillende eisen die worden gesteld aan het water in dezelfde gebieden voor de verschillende gebruiksfuncties (zie Figuur 19).



Figuur 19. Opgaven waterveiligheid en zoetwater

Bron: I&M & EZ, 2015

---

## 9.3.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Koppel adaptieve maatregelen aan andere beleidsdoelen

- In het Deltaprogramma 2015 zijn de deltabeslissingen voorgesteld die worden vastgelegd in het Nationaal Waterplan (I&M & EZ, 2014). De maatregelen die volgen uit deze beslissingen, zullen veelal op gemeentelijk grondgebied hun uitwerking krijgen. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de gemeentelijk ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Voor gemeenten is de deltabeslissing ruimtelijke adaptatie het meest van belang. Hierin worden perspectieven gegeven over de klimaatbestendige aanpak van waterbeheer. Gemeenten kunnen verwachte extremen voor hun gemeente in kaart brengen en samen met andere partijen adaptieve maatregelen treffen om de effecten op voorhand te verkleinen.
- Voor gemeenten wordt het de uitdaging om de adaptieve maatregelen voor toekomstig waterbeheer te koppelen aan andere beleidsdoelen. Dit biedt namelijk zeker kansen. Het is op de eerste plaats belangrijk dat de Rijksoverheid en lagere overheden hun gezamenlijke ambitie uitspreken voor het maximaal benutten van kansen. Daarbij moeten integrale gebiedsvisies en gebiedsagenda's het uitgangspunt zijn. Bij de voorbereiding van uitvoeringsprojecten voor water- en natuuropgaven zou het verplicht moeten worden om standaard een 'meekoppeloets' uit te voeren. Daarmee borg je dat bij ieder uitvoeringsproject de koppelmogelijkheden met andere beleidsdoelen verkend worden (Van Hattum et al., 2014).

---

## 9.4 Maatschappelijke effecten natuur- en stalbranden nemen toe

### 9.4.1 Belangrijke ontwikkelingen

#### Onduidelijkheid over opkomsttijd brandweer landelijk gebied

- Burgers en bedrijven ontlenen hun gevoel voor brandveiligheid aan de wetenschap dat de brandweer snel voor de deur staat als je ze nodig hebt (BZK, 2007). De gemiddelde opkomsttijd bij alle branden in Nederland was in 2013 gemiddeld 9,6 minuten (CBS, 2014). Het CBS geeft geen inzicht in de verschillen in opkomsttijd in stedelijk en landelijk gebied.
- Hoewel landelijke cijfers ontbreken, geeft een onderzoek van de Veiligheidsregio Zeeland aan dat de opkomsttijd in 80% van de incidenten in het buitengebied langer is dan het aanbevolen maximum van 8 minuten, die op het moment van het onderzoek gold. Het aandeel brandincidenten in het buitengebied in Zeeland bedraagt 25% van het totaal van de incidenten in de regio (Winkens, 2009).
- Een quickscan van diverse dekkingsplannen laat zien dat de overschrijdingen van normen vooral in het buitengebied plaatsvinden. Voor de meeste dekkingsplannen geldt dat 80% over het totaal wel gerealiseerd wordt.

#### Maatschappelijk onrust over stalbranden neemt toe

- De laatste jaren besteden maatschappelijke organisaties en media veel aandacht aan dierlijke slachtoffers als gevolg van stalbranden. Door de schaalvergroting in de agrarische sector neemt ook het aantal dierlijke slachtoffers bij branden toe. Hoewel er geen officiële statistieken worden bijgehouden, hebben studenten in een onderzoek cijfers gepresenteerd over het aantal dierlijke slachtoffers bij stalbranden. Zij kwamen in de periode 2005-2009 op de volgende aantallen dierlijke slachtoffers bij stalbranden (Looije & Smit, 2010):
  - 1422 runderen
  - 23.724 varkens
  - 711.934 kippen en kalkoenen.
- De veiligheid van dieren is geen doelstelling van de brandveiligheidseisen in de bouwregelgeving, blijkt uit onderzoek naar de brandveiligheid voor dieren, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de controle op naleving van de (brandveiligheidsbepalingen in de) omgevingsvergunning bij oplevering van nieuwe of verbouwde veestallen geen hoge prioriteit heeft (Bokma-Bakker et al., 2012).

#### Langere aanrijtijd agrarische gebouwen

- De aanrijtijd bij agrarische branden is meestal vrij lang vanwege de afgelegen ligging. Hierdoor is de brand in de praktijk vaak al zodanig geëscaleerd dat de brandweer alleen nog een defensieve inzet kan doen om de belendende percelen te behouden en overslag naar de omgeving te voorkomen (Brandweer Nederland, 2012).
- Omdat agrarische gebouwen vaak geïsoleerd liggen, is vaak geen primaire bluswatervoorziening in de vorm van een brandkraan aanwezig en moet de brandweer vaak een watertransportsysteem vanaf een andere watervoorziening aanleggen, wat arbeidsintensief is en veel tijd kost (Brandweer Nederland, 2012).

#### Onbeheersbare natuurbranden

- De afgelopen jaren heeft verspreid over Nederland een aantal grotere natuurbranden gewoed, waaronder Strabrechtse Heide (2010), Bergen-Schoorl (2009, 2010, 2011), Aamsveen (2011), Kinderdijk (2013), De Hoge Veluwe (2014), De Loonse en Drunense Duinen (2014), Mastbos (2014) en Fochteloërveen (2011, 2015).
- Hoewel geconcludeerd wordt dat de huidige statistieken geen goed inzicht meer geven in de toe- of afname van natuurbranden, de omvang en de daarbij behorende risico's, constateert de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid dat de kans op een zogenaamde 'onbeheersbare' natuurbrand in Nederland groot is. Een natuurbrand is 'onbeheersbaar' als deze niet met het direct beschikbare potentieel is te bestrijden. Totdat voldoende potentieel beschikbaar komt, van verder uit de eigen regio of van elders, is de mate van

---

uitbreiding grotendeels afhankelijk van toevallige omstandigheden. De Bevindingenrapportage 2008 van de Nationale Risicobeoordeling stelt zelfs dat de kans op een onbeheersbare natuurbrand veel hoger is dan maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht voor andere omgevingsrisico's, zoals overstromingen en vervoer, opslag en gebruik van gevaarlijke stoffen. Door klimaatverandering neemt de kans op een onbeheersbare natuurbrand naar verwachting de komende jaren zelfs verder toe. Ten slotte is in de rapportage aangegeven dat het risico niet afgedekt kan worden door alleen repressieve maatregelen (voorbereiding en inzet brandweer), maar dat aanvullende preventieve maatregelen nodig zijn om risico's van natuurbranden tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te verlagen (VenJ, 2009).

- Weliswaar gaat het in Nederland – in vergelijking tot het buitenland – over minder oppervlakte, maar in vergelijking met het totale oppervlakte natuurterrein in Nederland, de bevolkingsdichtheid, het intensief gebruik (verblijfs)recreatie, oefenterreinen defensie en bewoning) en de aanzienlijke 'rural-urban interface', is het risicoprofiel (kans x effect) aanzienlijk groter. Ook in relatie tot de kosten en baten voor de realisatie en instandhouding van de Ecologische Hoofdstructuur en de daaraan gerelateerde sectoren, zoals (verblijfs) recreatie, verdient dit risico bestuurlijke aandacht.

## 9.4.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Opkomsttijden in relatie tot risicoprofielen

- Gemeenten kunnen bestuurlijke invloed aanwenden in de discussie rondom opkomsttijden in de veiligheidsregio's. Belangrijk in deze discussie is vooral de koppeling tussen aanvaardbaarheid overschrijding opkomsttijden ten aanzien van risicocommunicatie, risicoprofiel en preventieve voorzieningen en waterbeschikbaarheid. Ook de opkomende nieuwe functies, zoals zorgfuncties, in het buitengebied zullen in dit perspectief meegewogen moeten worden.

### Aandacht voor bluswatervoorziening agrarische gebouwen

- Gemeenten kunnen keuzes maken in de vorm waarin de bluswatervoorziening voor branden in agrarische gebouwen verbeterd kan worden. Opties zijn bijvoorbeeld een combinatie met een beregeningsbron of een aparte tankwagen met water, die mee uitrukt bij een calamiteit (Brandweer Nederland, 2012). Door deze voorzieningen kan tijd worden bespaard doordat geen apart watertransportsysteem aangelegd hoeft te worden.

### Meer aandacht voor brandveiligheid van agrarische gebouwen

- Onderzoek naar brandveiligheid van stallen geeft als mogelijkheid voor preventie aan dat gemeenten een toetsings- en handavingsbeleid voor de brandveiligheid van veestallen kunnen opstellen. Bij toezicht op de Wabo-vergunning kan de brandveiligheid beoordeeld worden als onderdeel van integrale inspecties. Tot slot kan brandveiligheid van veestallen meewegen in de beleidsvorming over bouwblokken en beperkingen daaraan (Bokma-Bakker et al., 2012).

### Impact natuurbranden in kaart brengen

- Gemeenten kunnen op gerichte wijze burgers, terreinbeheerders, recreatieondernemers en andere instellingen en bedrijven stimuleren tot het nemen van maatregelen op het gebied van natuurbrandpreventie en zelfredzaamheid.
- Gemeenten kunnen stimuleren dat er risico-inventarisaties voor natuurbranden gemaakt worden in samenwerking met de veiligheidsregio's. Op basis van deze RIN's kunnen gemeenten samen met terreinbeheerders, recreatieondernemers, bewoners, de veiligheidsregio en de provincie werken aan specifieke planvorming voor preventieve maatregelen (preventie), voorbereidende voorzieningen en mogelijke evacuatiestrategieën (preparatie). Ook het opnemen van dit risicoprofiel in toetsing, besluitvorming en vergunningverlening kan van grote meerwaarde zijn. Intergemeentelijke samenwerking op gebiedsniveau is aan te bevelen.

#### **Natuurbrandbeheersingsplan zorginstelling 's Heeren Loo**

*Bij een natuurbrand loopt de zorginstelling 's Heeren Loo, bij Wekerom, een risico. De locatie is 96 hectare groot en omgeven door bos. Er wonen circa 200 mensen die niet zelfredzaam zijn, waardoor een eventuele evacuatie 2 tot 3 uur in beslag neemt. Tegelijkertijd is de kans op een onbeheersbare natuurbrand op De Veluwe vrij groot, 4% per jaar en 50% kans in heel droge jaren. Om die reden is de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden eind 2012 het programma 'risicobeheersing natuurbranden' gestart en 's Heeren Loo als pilot gekozen. Tijdens de pilot is een 'natuurbrandbeheersingsplan' gemaakt, door samenwerking van Brandweer, politie, gemeente Ede, provincie Gelderland, Defensie en het Instituut voor fysieke veiligheid.*

*Doel van het plan is het verminderen van het effect van natuurbranden, met als subdoelen:*

- *Risico's voor het gebied zijn bekend bij alle relevante partijen.*
- *Effectieve preventieve maatregelen zijn gezamenlijk in beeld gebracht.*
- *De maatregelen zijn vastgelegd in een gezamenlijk natuurbrandbeheersingsplan.*

*In het plan zijn op basis van een scenariobenadering concrete aanbevelingen gedaan om de risico's in geval van een natuurbrand te beperken. Denk bijvoorbeeld aan verbetering van de brandgangen en bereikbaarheid en het verzorgen van een tijdelijke opvangruimte om tijdens een evacuatie mensen veilig in onder te kunnen brengen. Ook de bluswatervoorzieningen kunnen verbeterd worden (Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden, 2013).*







Foto: Paul Paris Les Images

# 10

## Bestuur

De verhouding tussen overheid en samenleving is aan het veranderen. De overheid legt meer eigen verantwoordelijkheid neer bij de burger enerzijds en anderzijds nemen burgers meer initiatief op meer traditionele overheidstaken. Het proces lijkt versneld te worden door het besef dat de huidige verzorgingsstaat niet meer houdbaar is in het licht van economische (mondiale crisis) en demografische ontwikkelingen (vergrijzing en krimp). Dat levert de volgende trend:

- De opkomst van de participatiesamenleving.

### 10.1 De participatiesamenleving krijgt vorm

#### 10.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

##### Burgerparticipatie als wens

- Al vele jaren wordt geschreven over een veranderingsproces in de Nederlandse samenleving, van verzorgingsstaat groeien we naar een maatschappij met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger (RMO, 2013). Vele adviesraden en planbureaus schreven adviezen over dit onderwerp met als grote vraag: hoe kun je in de politiek-bestuurlijke praktijk uitvoering geven aan de wens om maatschappelijke initiatieven meer ruimte te geven (PBL 2011, WRR 2012, ROB 2012, RMO 2013, SCP 2014)?
- De overheid heeft deze adviezen omgezet in de kabinetsnota 'De doe-democratie', waarin het kabinet actief wil bijdragen aan een transitie naar een 'doe-democratie' met meer ruimte en vertrouwen voor maatschappelijke initiatieven. Een samenleving waarin burgers meebeslissen door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken (BZK, 2013).

- 
- Als belangrijkste oorzaak om tot verandering in de verzorgingsstaat te komen, geeft de ROB het gebrek aan overheidsfinanciën door het overeind houden van het financiële stelsel en het redden van banken. Volgens sommigen wordt de urgentie van overdracht van verantwoordelijkheid aan burgers groter, eenvoudigweg omdat het geld op is voor een zwaar overheidsapparaat en alles dekkende maatschappelijke voorzieningen (WRR, 2012). Als tweede oorzaak noemt de ROB het inzicht dat veel maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn om door de overheid alleen opgelost te worden (ROB, 2012).
  - Bij B&W van gemeenten wordt het vergroten van het draagvlak voor beleid gezien als belangrijkste doel van burgerparticipatie, gevolgd door het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van burgers en het genereren van informatie of ideeën van burgers. Gemeenten lijken bij het toepassen van participatieprocessen veelal te redeneren vanuit de eigen doelstellingen (Staat van het bestuur, 2014).

### **Overheden op zoek naar nieuwe rollen**

- Veel is nog onduidelijk als het gaat om burgerparticipatie en de onderzoeken en adviezen blijven veelal globaal in hun beschrijvingen wat overheden kunnen doen. Vaak zijn ze gericht op de Rijksoverheid, terwijl de gemeentelijke overheid de partij is die het dichtste bij de burger staat en de participatieve samenleving uiteindelijk in praktijk moet zien te brengen.
- De rapporten en adviezen geven duidelijk een zoektocht aan naar de wijze waarop overheden om kunnen gaan met de wens tot een participatieve samenleving. De vraag is of de participatiesamenleving de verzorgingsstaat zal vervangen. Beleidsmakers hebben burgers vaak uitgebreid uitgenodigd en verleid tot deze initiatieven (Tonkens, 2014).
- Vaak wordt de wens geformuleerd maatschappelijke initiatieven meer ruimte te geven zonder de consequenties van dit streven naar 'minder overheid en meer samenleving' te doordenken (RMO, 2013).

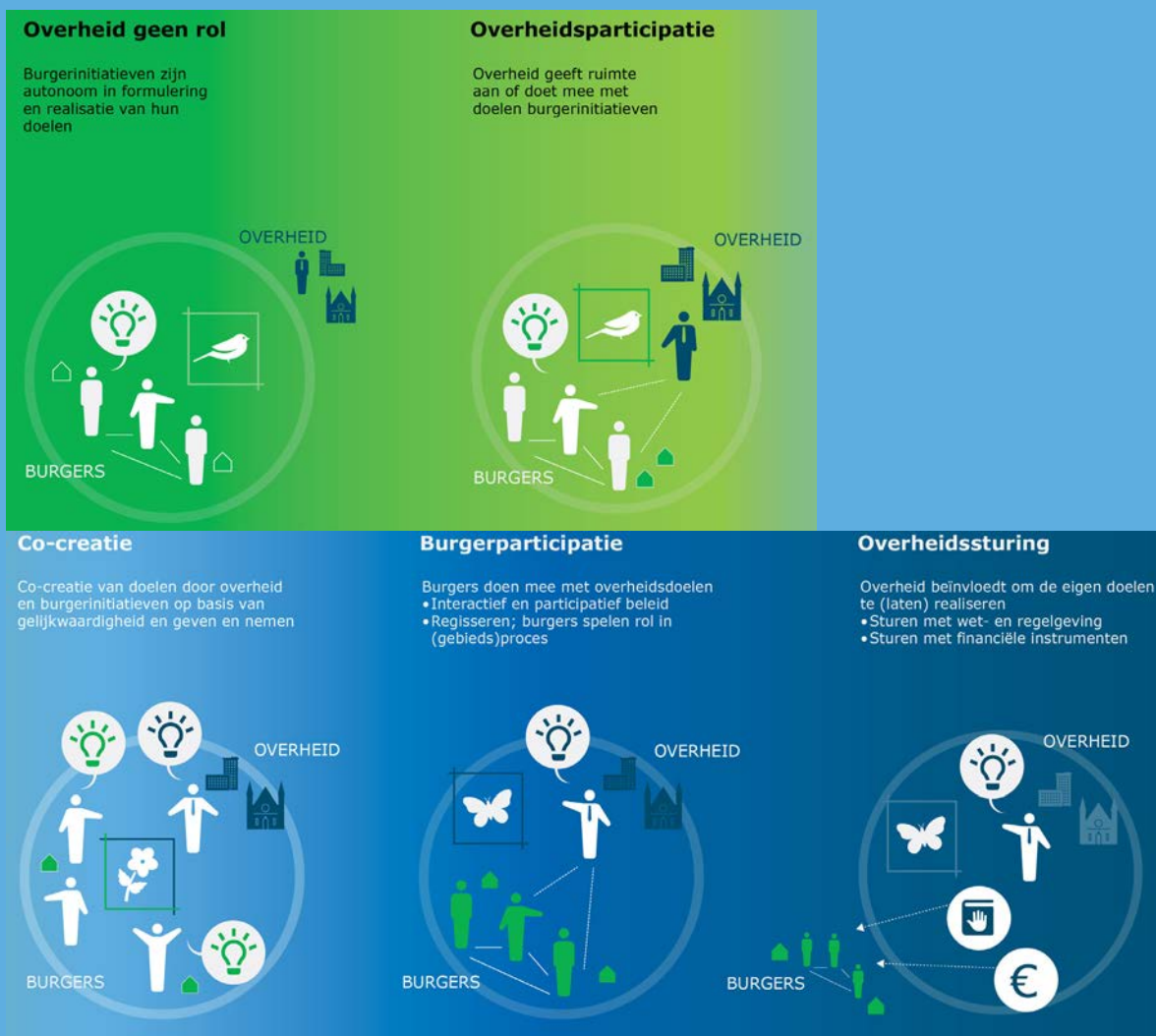
### **Geen participatie zonder overheid**

- Burgerinitiatieven en de overheid hebben elkaar nodig, want elk burgerinitiatief is een samenspel van burgers en overheid. De burger komt de overheid simpelweg tegen en heeft deze ook nodig in het bereiken van het doel. Zelfs bottom-up-initiatieven die spontaan lijken zijn meestal een product van interactie tussen de initiatiefnemers en een overheid (Hurenkamp et al., 2006).
- Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur moet de dominante dimensie van de overheidscultuur veranderen van hiërarchie naar netwerk (ROB, 2010). Het gaat volgens de ROB om een overheidscultuur die gebaseerd is op het vertrouwen dat burgers mee willen denken en doen, in combinatie met ambtenaren die handelingsruimte bieden om daar recht aan te doen (ROB, 2010). Die netwerksamenleving zorgt ervoor dat beleid niet enkel meer het uitrollen van oplossingen is die in het gemeentehuis bedacht zijn. Ook de WRR spreekt van een majeure cultuuromslag van beleidsmakers, politici en ambtenaren. Die zijn immers opgegroeid binnen een stramme 'verticale traditie' (WRR, 2012).
- Onderzoekers constateren dat er veel wordt gesproken over netwerksturing in het openbaar bestuur, maar dat beleidsprocessen die (vaak) beginnen met een netwerkbenadering. Vaak eindigen met een *top-down* benadering. Daarmee worden vertrouwensrelaties tenietgedaan (WRR, 2012).

## 10.1.2 Uitdagingen voor gemeenten

### Verandering van overheidscultuur

- De participatieve samenleving vraagt grote aanpassing van gemeenten, zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk. Het is en wordt de uitdaging voor gemeenten om samen met de samenleving plannen te maken en dat vraagt om een cultuurverandering (In actie met burgers, 2014). Bij die cultuurverandering hoort ook het besef dat elk beleidsprobleem vraagt om de juiste verhouding tussen sturen en loslaten. De ROB onderscheidt vijf overheidsrollen waarbij de maatschappelijke context en dynamiek bepalend zijn voor de keuze van (een combinatie van) rollen: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren (ROB, 2012). In een rapport over burgerinitiatieven in het natuurdomein borduurt men daar op voort om vervolgens vijf situaties voor de relatie tussen overheid en burgers te onderscheiden. Deze variëren van geen rol voor de overheid tot volledige overheidssturing (Salverda et al., 2014) (zie Figuur 20).
- Een uitdaging voor gemeenten is om de verschillende rollen goed met elkaar in verbinding te laten zijn en op elkaar af te stemmen. Daarnaast kunnen rollen in de ontwikkeling van een initiatief veranderen, waardoor burgerparticipatie bijvoorbeeld verandert in co-creatie. Het kunnen inspelen op deze dynamiek kan alleen als gemeenten over voldoende op deze veranderingen kunnen inspelen, ook wel responsief en adaptief vermogen genoemd (Salverda et al., 2014).



Figuur 20. Gemeenten kunnen vijf rollen aannemen in burgerinitiatieven, afhankelijk van de situatie

Bron: Salverda et al., 2014



---

# Literatuur

M.H. Bokma-Bakker, R.R. Hagen, S. Bokma, B. Bremmer, H.H. Ellen, H. Hopster, F. Neijenhuis, I. Vermeij & J. Weges. Onderzoek naar brandveiligheid voor dieren in veestallen. Wageningen, Livestock Research Wageningen UR.

Brandweer Nederland. 2012. Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid. Arnhem, Brandweer Nederland.

BZK. 2007. Operationele Prestaties Brandweer: 'Opkomsttijden'. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

BZK. 2013. De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CBS. 2010. Bestand Bodemgebruik, Statline, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), februari 2015. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. 2014. Bevolking kerncijfers, Statline, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), januari 2015. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. 2014. Brandweerstatistiek 2013. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. 2015b. Landbouw in vogelvlucht, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/landbouw/publicaties/landbouw-vogelvlucht>, januari 2015. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Dam, F. van, F. Daalhuizen, C. de Groot, M. van Middelkoop, P. Peeters. 2013. Vergrijzing en ruimte: Gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Dam, R.I. van, I.E. Salverda, R. During, M. Duineveld. 2014. Burgers en hun Landschap: burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief. Wageningen, Alterra, Wageningen UR.

DTNP. 2013. Detailhandel en leefbaarheid: Aanpak detailhandel als strategie in krimp- en anticipatiegebieden. Nijmegen, Droogh Trommelen en Partners.

Duin, C. van & L. Stoeldraijer. 2012. Huishoudensprognose 2011–2060: meer en kleinere Huishoudens: Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2011. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

ECN. 2012. Energietrends. Petten/Den Haag, Energiecentrum Nederland, Energie-Nederland & Netbeheer Nederland.

Evaluatiecommissie Q-koorts. 2010. Van verwerping tot verheffing: Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010. Den Haag, Evaluatiecommissie Q-koorts.

EZ. 2014. Natuurlijk verder: Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken. Gerritsen, A.L. & W. Nieuwenhuizen. 2013. Multifunctionele landbouw heeft potentie voor zelfsturend natuurbeleid. Landschap : tijdschrift voor Landschapsecologie en Milieukunde 29 (4). - p. 189 – 194.

EZ. 2015. Over welke natuurgebieden gaat de PAS?. <http://pas.natura2000.nl/>, februari 2015, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.

Gies, T.J.A, W. Nieuwenhuizen & R.A. Smidt. Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied. Utrecht, Innovatienetwerk.

---

Goossen C.M., F. Langers & T.A. de Boer. 2013. Relaties tussen recreanten, ondernemers en landschap. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Gemeente Wieringerwerf. 2006. Bestemmingsplan Agriport A7: Bedrijventerrein agribusiness en logistiek. Wieringerwerf, Gemeente Wieringermeer & Grontmij Nederland B.V.

Hattum, T. van, C. Kwakernaak, T.P. van Tol, J. Roelsma, M.E.A. Broekmeyer, A.M. Schmidt, E.M. Hartgers & S.L. Nysingh. 2014. Water en Natuur: Een mooi koppel! Onderzoek naar de succesfactoren, belemmeringen en kansen voor het meekoppelen van water- en natuuropgaven. Wageningen, Alterra Wageningen UR.

Hemming, J., C.W. Bac, B.A.J. van Tuijl, R. Barth, J. Bontsema & E. Pekkeriet. 2014. A robot for harvesting sweet-pepper in greenhouses. In: Proceedings International Conference of Agricultural Engineering, Zurich, 06-10.07.2014.

I&M & EZ. 2014. Deltaprogramma 2015: Werk aan de delta, de beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur & Milieu & Ministerie van Economische Zaken.

InActie met burgers. 2014. Met burgers!- Spoorboekje voor raad en college. Den Haag, In actie met burgers!, deelproject Actieprogramma Lokaal Bestuur, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leidelmeijer, K. & G. Marlet. 2011. Leefbaarheid in krimpgebieden: Een verkenning van de relatie tussen bevolkingskrimp en leefbaarheid. RIGO & Atlas voor gemeenten. Amsterdam, RIGO Research en Advies en Atlas voor gemeenten.

LEI. 2013. Landbouweconomisch bericht 2013. Den Haag, Landbouw Economisch Instituut Wageningen UR.

Lindblom. 1959. The Science of " Muddling Through". Public Administration Review 19- 2 p. 79-88.

LNV. 2000. Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Mulder, H. 2013. Meta-analyse Zorg op afstand. Utrecht, In voor zorg!

NBTC-NIPO Research. 2013. ContinuVrijeTijdsonderzoek (CVTO) 2012-2013: Kerncijfers Inzicht in de uithuizige vrijetijdsbesteding van Nederlanders. Den Haag, NBTC-NIPO Research.

Nefke, F. M. Burger, F. van Oort, R. Boschma. 2010. De evolutie van skill-gerelateerde bedrijfstakken in de Noordvleugel van de Randstad: Kansen en bedreigingen. Utrecht/Rotterdam, Ministerie van Economische Zaken.

Nieuwenhuizen, W. J. Westerink, A. Gerritsen, R. Schrijver & I. Salverda. Wat je aan elkaar hebt: Sociaal kapitaal in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Wageningen, Alterra Wageningen UR.

NNB. 2011. Krimp, het nieuwe groeien; Positionpaper over leefbaarheid en voorzieningen in krimpgebieden. Den Haag: Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling.

Nimwegen van, N & C. van Praag, 2012. Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 1012: Actief ouder worden in Nederland. Amsterdam, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

NVM. 2014. De Nederlandse markt voor recreatiewoningen. Nieuwegein, Nederlandse Vereniging van Makelaars.

Pietersma, M. 2012. Verblijfsrecreatie paradox: De effecten van overaanbod en kwaliteitsverbetering op de verblijfsrecreatiesector. Driebergen, RECRON.

---

Provincie Flevoland, 2011. Convenant rugstreeppadmanagementplan Noordoostpolder. Lelystad, Provincie Flevoland.

PBL. 2010. Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2013a. Demografische ontwikkelingen 2010-2040: Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2013b. Leren van het energieke platteland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2013c. Aanpassen met beleid: Bouwstenen voor een integrale visie op klimaatadaptatie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2013d. Welvaart en Leefomgeving: Horizonscan. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2014a. De Nederlandse bevolking in beeld: Verleden heden toekomst. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2014b. Balans van de Leefomgeving 2014. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2014c. Bereikbaarheid verbeeld. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2014d. Nationale energieverkenning. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. 2014e. Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, 2014f. Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof: De verwachte effecten voor natuur en Vergunningverlening. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, 2015. Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2012 – 2025, Infographic, <http://www.pbl.nl/infographic/bevolkingsontwikkeling-per-gemeente-2012-2025>, februari 2015, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PRB. 2014. 2014 population data sheet. Washington, Population Reference Bureau

Raspe. 2012. Trends in de regionale economie: Input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Rijksoverheid, VNG & IPO. 2009. Krimpen met kwaliteit: interbestuurlijk actieplan bodemdaling. Den Haag: Rijksoverheid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg.

RIONED. 2013. Riolerings in Beeld: Benchmark rioleringszorg 2013. Ede, Stichting RIONED.

RIVM. 2012. Infectierisico's van de veehouderij op omwonenden. Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

RIVM. 2014. Effecten van klimaat op gezondheid: Actualisatie voor de Nationale Adaptatiestrategie (2016). Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

RLI. 2015. Verkenning technologische innovaties in de leefomgeving. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving & infrastructuur.

RMNO. 2013. Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- 
- RMO. 2013. Terugtrekken is vooruitzien: Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ROB. 2012. Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag.
- RUG. 2015. Overzicht breedbandinitiatieven in Nederland. Website: <http://www.rug.nl/staff/k.salemink/tabel-breedband-initiatieven-nederland.pdf>. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Schepers, B.L., J.H.B. Benner & D. Bennink. 2010. 200-200 in 2020: Overzicht van het warmtepotentieel in Nederland. Delft, CE Delft.
- Salemink, K. & D. Strijker. 2012. Breedband op het platteland: Rapportage voor Woon- en Leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Salverda, I, P. van der Jagt & R. During. 2012. Sociaal cultureel ondernemerschap in de groene leefomgeving. Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- SCP, 2013a. De dorpenmonitor: Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP, 2013b. Met zorg ouder worden: Zorgtrajecten van ouderen in tien jaar. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER, 2011. Meer chemie tussen groen en groei: De kansen en dilemma's van een biobased economy. Den Haag, Sociaal Economische Raad.
- Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden. 2013. Natuurbrandbeheersingsplan zorginstelling 's Heeren Loo. Arnhem, Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.
- Venema, G. et al. Kijk op multifunctionele landbouw: Omzet en impact 2007-2011. Den Haag, Landbouweconomisch Instituut Wageningen UR.
- VenJ. 2009. Nationale Risicobeoordeling; Bevindingenrapportage 2008. Den Haag, Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Vermeij, L. & A. Steenbekker, 2015. Dichtbij huis; Lokale binding en inzet van dorpsbewoners. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verwest, F. & F. van Dam. 2010. Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland: Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving
- Steen, M van der., M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein. 2013. Pop-up publieke waarde. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Team Midterm Review Bevolkingsdaling. 2014. Grenzen aan de Krimp: toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling noodzakelijk. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf & M. van Lieshout. 2010. Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance. *Ecology and Society* 15(4), 29.
- Tonkens, E.H., 2014. Vijf misvattingen over de participatiesamenleving. Afscheidsrede Hoogleraar actief burgerschap Evelien Tonkens, uitgesproken op 1 mei, 2014. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.



---

Trendbureau Overijssel. 2014. De Top 10 aan Trends die relevant zijn voor de volgende Statenperiode. Zwolle: Trendbureau Overijssel.

Weterings, A. D. Diodato & M. van den Berge. 2013. De veerkracht van regionale Arbeidsmarkten. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Winkens, P.E.J. 2009. Brandweezorg in het buitengebied, onderzoek mogelijke aanpassing respresieve opkomsttijden. Best, Adviesbureau Van Dijke B.V.

WUR. 2015. Ontwikkeling van eerste marktrijpe oogstrobot voor paprika door internationaal partnerschap. Persbericht 4 februari 2015, Wageningen, Wageningen UR Glastuinbouw.

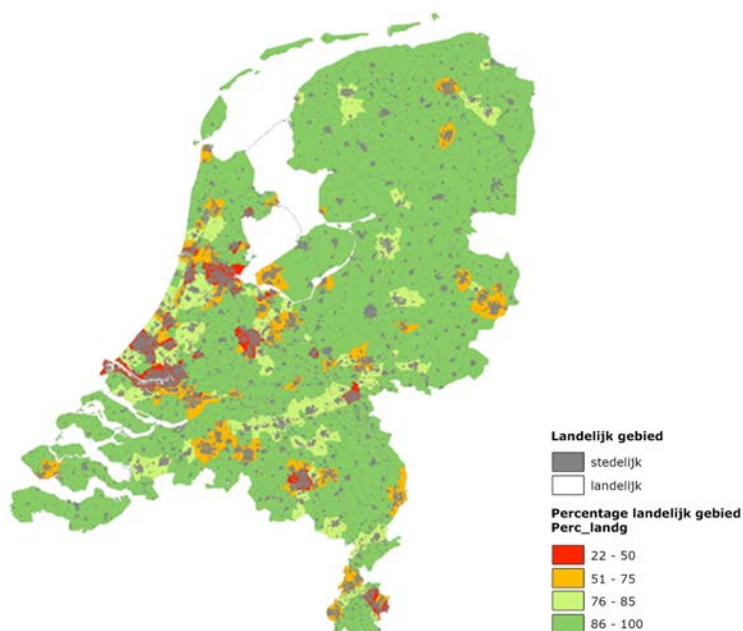
WRR. 2012. Vertrouwen in burgers. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR. 2013. Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zuiderent-Jerak T, Kool T, Rademakers J (red.). 2012. De relatie tussen volume en kwaliteit van zorg: tijd voor een brede benadering. Utrecht/Nijmegen/Rotterdam, Consortium Onderzoek Kwaliteit van Zorg.

# Bijlage 1 Gemeenten met veel landelijk gebied

Opvallend veel gemeenten in Nederland hebben een groot percentage landelijk gebied binnen hun gemeentegrenzen. Dat blijkt uit een analyse waarbij is gekeken naar de verhouding van het oppervlak tussen stedelijke en niet stedelijke functies binnen gemeenten.



Figuur 21. Nederland kent veel gemeenten met veel landelijk gebied; er zijn slechts enkele gemeenten met minder dan 50% landelijk gebied.

Bron: Eigen bewerking Bestand Bodemgebruik 2010, CBS

Figuur 21 laat per gemeente in Nederland (per 1 januari 2015) de verhouding zien tussen bebouwd gebied en landelijk gebied.

Bron is het Bestand Bodemgebruik Nederland van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), versie 2010. Uit dit bestand zijn de volgende grondgebruiksklassen geselecteerd als 'niet landelijk':

- Woongebied
- Detailhandel en horeca
- Openbare voorziening
- Sociaal-culturele voorziening
- Bedrijfsterrein
- Stortplaats
- Wrakkenopslagplaats
- Begraafplaats
- Park en plantsoen
- Sportterrein
- Volkstuin

Het overige deel van de gemeente wordt als 'landelijk geclassificeerd'. Vervolgens is het percentage 'landelijk' berekend en weergegeven in bovenstaande kaart. De grijze kleur geeft de ligging van de klasse 'niet landelijk' weer.



To explore  
the potential  
of nature to  
improve the  
quality of life



---

Alterra Wageningen UR  
P.O. Box 47  
6700 AB Wageningen  
T +31 (0)317 48 07 00  
[www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra)

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

---