

Sterk en mooi platteland

Advies over Strategieën voor de landelijke gebieden

Advies 015

13 september 1999



Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
de heer drs. J.P. Pronk
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

VROMRaad

datum: 13 juli 1999
kenmerk: br90713V.010
betreft: advies 'Sterk en mooi platteland'

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 18 februari 1999 hebben u en de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Raad voor het Landelijk Gebied en de VROM-raad om advies gevraagd over de toekomstige ruimtelijke ordening en inrichting van de landelijke gebieden in Nederland.

De beide raden hebben met elkaar contact gehad over de uit te brengen adviezen. De Raad voor het Landelijk Gebied heeft u 'Geleid door kwaliteit; interimadvies over landelijke gebieden en de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening' reeds aangeboden. Het advies van de VROM-raad 'Sterk en mooi platteland; strategieën voor de landelijke gebieden' brengen wij bij deze aan u uit; de gedrukte versie van het advies zal in augustus worden gepubliceerd. Het advies hebben wij eveneens uitgebracht aan uw ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De VROM-raad beschouwt Nederland binnen de context van de Europese ruimtelijke orde als een relatief dichtbevolkt stedelijk veld. De rurale samenleving die de nog aanwezige groene ruimten in dit stedelijk veld bevolkt, is dankzij de sterk ontwikkelde mobiliteit en telecommunicatie volledig verweven met de stedelijke samenleving. De opdringende stedelijkheid leidt tot tal van nieuwe aanspraken van de samenleving op de landelijke gebieden. Die zijn daar echter niet op ingericht. De VROM-raad doet derhalve een aantal aanbevelingen om regionaal gedifferentieerd tot de gewenste ruimtelijke inrichting van de landelijke gebieden te komen.

Het realiseren van deze beleidsaanbevelingen vergt extra beleidsinspanningen, interbestuurlijke samenwerking en verbetering van in te zetten instrumenten op het gebied van de ruimtelijke ordening, de landinrichting en het beheer.

Hoogachtend,

De voorzitter,



dr.ir. Th. Quené

De algemeen secretaris,
voor deze,



ir. A.J.F. de Vries (plv.)

Bijlage: 1

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen

1 Inleiding

- 1.1 De adviesaanvraag
- 1.2 Uitgangspunten voor dit advies
 - 1.2.1 Doelstelling
 - 1.2.2 Vier optieken
 - 1.2.3 Drie typen landelijk gebied
- 1.3 Opbouw van het advies en de gevolgde werkwijze

2 Trends en probleemypering

- 2.1 De landbouw
 - 2.1.1 De landbouw als grondgebruiker
 - 2.1.2 De landbouw als sociaal-economische drager van de plattelandssamenleving
- 2.2 Natuur
 - 2.2.1 Nederland: natuurdelta van Noordwest-Europa
 - 2.2.2 De ecologische hoofdstructuur
 - 2.2.3 Verbrede landbouw als vorm van natuur- en cultuurbeheer
- 2.3 Opdringende functies
 - 2.3.1 Wonen
 - 2.3.2 Recreatie en toerisme
 - 2.3.3 Niet-agrarische werkgelegenheid
- 2.4 Water en de ruimtelijke ordening van het landelijk gebied
- 2.5 Tussenstand: een oordeel over het platteland van Nederland

3 Strategieën

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Algemene strategische aanbevelingen
- 3.3 Aanbevelingen voor ordening en inrichting per functie
 - 3.3.1 De opdringende verstedelijking
 - 3.3.2 Rurale revitalisering
 - 3.3.3 Recreatie en toerisme
 - 3.3.4 De zorg voor het cultuurhistorisch erfgoed
 - 3.3.5 Landbouw en natuur
 - 3.3.6 Ruimte voor water

- 3.4 Strategieën voor overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden
 - 3.4.1 Strategieën voor de regio's
 - 3.4.2 Inrichtingsstrategie voor overdrukgebieden
 - 3.4.3 Inrichtingsstrategie voor de overloopgebieden
 - 3.4.4 Inrichtingsstrategie voor de onderdrukgebieden

4 Sturing

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Enkele generieke sturingsvragen
- 4.3 Beleid waarbij nationale betrokkenheid vereist is

Bijlagen

- 1 De adviesaanvraag
- 2 Agrarisch-ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland
- 3 Regionale rondetafelgesprekken
- 4 Samenstelling VROM-raad
- 5 Eerder verschenen adviezen

Samenvatting en aanbevelingen

De adviesaanvraag

Op 18 februari 1999 vragen de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied een advies uit te brengen over het landelijk gebied. Voorts vragen zij in het advies aandacht te besteden aan de instrumentele aspecten, onder meer van het grondbeleid. De beide raden wordt ten slotte verzocht in te gaan op de problematiek in het Noorden en Zuidwesten van Nederland en zo mogelijk een uitwerking te geven van de perspectieven zoals geschetst in 'Stedenland-Plus'.

De Ministers wensen het advies te gebruiken bij de voorbereiding van de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening en andere relevante nota's voor het landelijk gebied. De beide raden hebben elkaar geconsulteerd en brengen vervolgens separaat advies uit.

Doel en opbouw van het advies

Het *doel* van het advies 'Sterk en mooi platteland' van de VROM-raad is om op basis van een verkenning van de knelpunten in de onderscheiden landelijke gebieden in Nederland voorstellen te ontwikkelen voor de toekomstige ruimtelijke bestemmingen en inrichtingsarrangementen, met speciale aandacht voor de balans tussen het stedelijke en landelijke grondgebruik.

Het scala van ruimtelijke knelpunten dat in discussie is, wordt door de Raad benaderd vanuit vier invalshoeken. Economisch gezien gaat het om de doelmatigheid of rentabiliteit van het grondgebruik, sociaal gezien om de rechtvaardigheid, ecologisch gezien om de duurzaamheid en cultureel gezien om het identiteitsgehalte of de beleevingswaarden, die bij ruimtelijke ontwikkelingen in het geding zijn.

Gegeven de bijzondere opdracht van de VROM-raad beziet hij de regionale verscheidenheid van de landelijke gebieden op de eerste plaats vanuit de mate van verstedelijking van de regio's. De VROM-raad onderscheidt dan drie typen landelijke gebieden.

- *Overdrukgebieden.* Binnen deze nabij de Randstadagglomeraties gelegen landelijke gebieden is de druk vanuit de steden op het rurale ommeland het grootst.
- *Overloopgebieden.* Het betreft de landelijke gebieden die in de groeiregio's van Oost- en Zuid-Nederland gelegen zijn. In deze regio's mondt de stedelijke druk op het landelijke gebied tot nu toe relatief ongeremd uit in daadwerkelijke overloop van stedelijk grondgebruik naar het rurale ommeland.
- *Onderdrukgebieden.* Het betreft de vooral in Noord- en Zuidwest-Nederland gelegen perifere landelijke gebieden, waar van systematische stedelijke druk op het landelijke ommeland tot nu toe nauwelijks gesproken kan worden.

Trends en probleemypering

Hoofdstuk 2 van het advies gaat in op belangrijke trends en problemen, die verbonden zijn met de traditionele vormen van grondgebruik, te weten landbouw en natuur en met opdringende stedelijke vormen van grondgebruik in de landelijke gebieden, namelijk het wonen, recreatie en toerisme en niet-agrarische werkgelegenheid. Bovendien moet met nieuwe ruimtelijke claims rekening worden gehouden ten behoeve van waterbeheer en waterbeheersing.

De Nederlandse *landbouw* behoort tot de top in Europa. Echter als sociaal-economische drager van de plattelandssamenleving en verschaffer van werkgelegenheid boet de landbouw aan betekenis in. Het aandeel van de primaire landbouw in de totale *werkgelegenheid* is teruggelopen van 6,2% in 1970 naar 3,8% in 1996 (200.000 mensjaren). Het aantal agrariërs zal nog verder afnemen omdat veel van de bedrijfshoofden ouder zijn dan 55 jaar en geen opvolger hebben. De boer blijft desondanks de belangrijkste beheerder van de groene ruimte; daarbij wordt hij steeds meer geconfronteerd met de noodzaak milieuhygiënisch te produceren. Hij staat slechts gronden af aan dringende en koopkrachtige vragers zoals aan collega's in de land- en tuinbouw die elders zijn verdrongen.

Tot in de jaren zestig trokken mensen weg uit de landelijke gebieden. Gebouwen in het buitengebied en in de plattelandskernen kwamen leeg te staan; het voorzieningenniveau in de dorpen verschaalde. Door de toenemende verstedelijking in Nederland neemt de belangstelling voor het *wonen* in het buitengebied toe. Hierbij komt nog de belangstelling van startende ondernemers om zich te vestigen in betaalbare bedrijfsgebouwen in het buitengebied. Deze ontwikkeling kan de *revitalisering* van het platteland in onderdrukgebieden inluiden, maar wordt nog afgeremd door het vigerend planologisch beleid dat eerder remmend dan stimulerend reageert op de komst van niet-agrarische activiteiten in het landelijk gebied.

Nederland is rijk aan twee soorten natuur. Er is enerzijds de natte, unieke natuur in het lage Westen en Noorden des lands, echter met beperkte medegebruiksmogelijkheden voor de recreant. Anderzijds is er de droge natuur, die zeker niet uniek is in Noordwest-Europa, maar als recreatief hoogwaardig en toegankelijk landschap grote aantrekkingskracht uitoefent op een breed publiek.

In het Natuurbeleidsplan (1990-2018) geeft de regering aan de biodiversiteit te willen versterken door het realiseren van een *ecologische hoofdstructuur* (EHS). De EHS is opgebouwd uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. Het areaal natuurgebied moet toenemen van 450.000 ha in 1990 tot 700.000 ha in 2018.

De aankoop van gronden loopt in een aantal provincies echter achter op het schema. De middelen voor aankoop zijn bovendien niet toereikend.

Gegeven de tot dusver behaalde resultaten met het beschikbare beheersinstrumentarium (Relatienotabeleid) lijkt een duurzame verhoging van de *biodiversiteit* in de agrarische cultuurlandschappen door middel van beheerslandbouw niet haalbaar. Het realiseren van grote eenheden natuur in agrarisch cultuurlandschap kan slechts door aankoop en reservaatvorming geschieden, hetgeen niet uitsluit dat de oorspronkelijke boeren vervolgens het natuurgericht beheer uitvoeren.

In de recreatief aantrekkelijke landschappen van de zandgronden (droge EHS en aangrenzende gronden) zijn er betere mogelijkheden voor *landschapsbeheer* door de boer, al of niet in combinatie met andere verbrede-landbouwactiviteiten.

Recreatie en toerisme zijn samen goed voor 5% van de Nederlandse werkgelegenheid. De sterkste groei vindt juist plaats in het landelijk gebied en versterkt daar het economisch draagvlak, ook al slagen veel vakantieregio's er nog niet in om ook buiten het zomerseizoen toeristen aan te trekken.

De *toegankelijkheid* van de natuurgebieden en de agrarische cultuurlandschappen in Nederland voldoet op dit moment niet aan de vraag. De burger wil bovendien toegang tot het cultureel erfgoed. De belangstelling voor historische buitenplaatsen en landgoederen overstijgt de capaciteit van de opengestelde voorzieningen.

In de aantrekkelijke kustregio's van Zeeland ontstaan spanningen tussen meer sportieve, en op amusement gerichte massarecreatie enerzijds en het beleven van natuur, cultuur en landschap anderzijds. Deze recreatievormen zijn - zeker bij de grote aantallen recreanten en toeristen waarom het gaat - niet goed op kleinere schaal te combineren. Er ontbreekt echter een concept voor het aanbieden van regionale recreatieve specialiteiten.

De ontwikkeling van de *niet-agrarische werkgelegenheid* in Nederland volgt in hoofdlijnen het uitwaaiierend stedelijk veld van Noordwest-Europa. De trendscenario's wijzen op een voortgaande sterke ontwikkeling van de werkgelegenheid in de overdrukgebieden, in de overloopgebieden met daarin een accent op de ontwikkelingsassen langs de achterlandverbindingen en ten slotte in de stedelijke gewesten in de onderdrukgebieden. Regionaal stimuleringsbeleid, dat in de aanleg van grootschalige projecten zoals haven-, industrie- en bedrijventerreinen resulteerde bracht in de perifere onderdrukgebieden niet de werkgelegenheid, waarop gehoopt was.

De vraag naar meer *ruimte voor water* neemt toe. Deze kan worden beschouwd in samenhang met andere meekoppelende belangen zoals de verdere ontwikkeling van de unieke natte natuurgebieden in ons land, die zeer afhankelijk zijn van de kwaliteit en kwantiteit van oppervlaktewater en grondwater.

Tussenstand

De betekenis van de landelijke gebieden voor de samenleving neemt eerder toe dan af. Oorzaken zijn de voortgaande verstedelijking van de Nederlandse samenleving tot in de meest perifere gebieden, de toenemende mobiliteit en de toenemende bereikbaarheid. De *integratie van stad en land*, zij het in talrijke hoedanigheden, is een feit.

Bezien vanuit het gezichtspunt van *economische doelmatigheid* floreert de landbouw als productieve vorm van grondgebruik. De intensiteit van het agrarische grondgebruik neemt steeds verder toe. Zelfs in de rurale onderdrukgebieden in Noord- en Zuidwest-Nederland zal omzetting van agrarisch grondgebruik in een andere bestemming slechts in specifieke situaties aan de orde zijn.

Slechts in de meest perifere delen van de onderdrukgebieden zou vanwege het gebrek aan niet-agrarische werkgelegenheid van een sociaal-economisch knelpunt kunnen worden gesproken. Vermindering van deze *sociale achterstand* mag verwacht worden als desbetreffende rurale gebieden door vestiging van stedelingen meer geïntegreerd raken in het stedelijk-economisch netwerk.

Ook vanuit het gezichtspunt van *ecologische duurzaamheid* is sprake van differentiatie binnen Nederland. In de rurale overdruk- en overloopgebieden dreigt versnippering van het nog aanwezige areaal van natuurgebieden. In de rurale onderdrukgebieden lijkt vooral de matige milieukwaliteit van de grootschalige landbouwgebieden de ecologische kwaliteit te beperken.

Ten slotte kan het Nederlandse platteland in *culturele* zin worden gezien, als door de mens gevormd land. Suburbane verdichting verstoort het als ideaal gekoesterde contrast tussen stad en platteland in de overdruk- en overloopregio's. Eenstemmig is de afwijzing van deze verdichting van het platteland echter niet. De suburbane landschappen op de zandgronden behoren tot de meest geliefde woongebieden van Nederland.

Gegeven de ruimtelijke differentiatie in het optreden van trends en knelpunten in de onderscheiden landelijke gebieden, acht de Raad het noodzakelijk om gebiedsspecifiek onderzoek naar de mogelijk ter plaatse aan de orde zijnde knelpunten vooraf te doen gaan aan het ontwikkelen van een ruimtelijke bestemmings- en inrichtingsstrategie voor het betreffende gebied. Standaardstrategieën met geldigheid voor het gehele land passen niet in een dergelijke aanpak.

Strategieën

Ondanks het hoge stedelijke karakter van de Nederlandse delta heeft de Raad op landsdelig niveau wezenlijke verschillen vastgesteld ten aanzien van de verstedelijkingsdruk en de aard en intensiteit van het ruraal grondgebruik. Deze verschillen kunnen worden vertaald in een grote verscheidenheid aan woon- en werkmilieus, die specifieke groepen individuen en woonhuishoudens aantrekken. In de stedelijke gebieden waar alle gewenste voorzieningen en contacten nabij zijn, is *compactheid* als kenmerk voor het

bouwen een essentiële voorwaarde. Veel behoefte bestaat voorts aan *suburbane* milieus, waar de beschikbare ruimte van de directe woonomgeving royaler kan zijn dan in de stad, maar grotere afstanden voor lief genomen moeten worden om voorzieningen en contacten te bereiken. In de relatief perifere gebieden staan begrippen als *ruimte en openheid* ten slotte voor een woon- en werkomgeving die steeds hoger gewaardeerd zal worden. Die waardering neemt bovendien toe door de toenemende mobiliteit en bereikbaarheid via de telecommunicatie, waardoor de noodzaak van fysieke nabijheid afneemt.

De Raad beschouwt het als de belangrijkste opgave voor de ruimtelijke ordening om de condities te scheppen waaronder de wezenlijke strevingen van de samenleving kunnen worden geacommodeerd, met gelijktijdige benutting en instandhouding van de geschetste regionale variatie aan leefmilieus.

Algemene strategische aanbevelingen

- De schaarste aan platteland rechtvaardigt het *consciëntieus omgaan met het landelijk gebied* door het met visie te ontwikkelen en waar nodig krachtig te beschermen.
- De keuze tussen het *verweven of scheiden* van functies in de landelijke gebieden is fundamenteel. Vele landschappen ontlenuen hun waarde aan de grote mate van verwevenheid van diverse functies. Maar waar functies onderling strijdig zijn, moet gekozen worden voor scheiding.
- Het toenemende belang van de landelijke gebieden als leef- en verblijfsruimte voor de stedelijke bevolking van Nederland rechtvaardigt een ruimere openstelling en een hogere *toegankelijkheid* van natuurgebieden en cultuurlandschappen.
- De hoofdlijnen voor de ruimtelijke ordening (waaronder de corridors en de reservering van strategische ruimten) moeten nationaal worden vastgesteld in goed overleg met de betrokken regionale en lokale overheden. Voor de overige ordenings- en inrichtingsopgaven in het landelijk gebied is doorgaans *regionaal maatwerk* noodzakelijk, met een leidende rol van de provinciale overheid.
- De keuze voor de bestemming van functies in het landelijk gebied geschiedt thans vooral op basis van *sectorale claims*. Er ontbreken echter claims voor de in ons land grootste ruimtegebruiker, de land- en tuinbouw. Daaraan is wel behoefte. Bovendien zou de toekenning van functies primair door middel van de *ruimtelijke ordening* gestalte moeten krijgen, met behulp van het in de Wet op de ruimtelijke ordening geboden instrumentarium.

Aanbevelingen voor ordening en inrichting per functie

De Raad is van oordeel dat de *stedelijke post-Vinex-uitbreidingen* zouden moeten aansluiten op bestaande steden.

Primair ziet de Raad vervolgens de *corridors* als ontwikkelingsassen ter geleiding van verstedelijking, die voortkomt uit dringende vestigingswensen in de samenleving. In

het Westen kunnen corridors het tekort aan (sub)urbane vestigingsmilieus in beperkte mate aanvullen; deze laatste dienen dan bij voorkeur aan de stad aan te sluiten. In landsdelen waar vergaande spreiding van bedrijvigheid en van woningen optreedt, zoals in de overloopgebieden van Zuid- en Oost-Nederland, dienen de corridors om de deconcentratie ruimtelijk te beteugelen. De uitwerking van deze corridors dient ook de kruisingen tussen rode en groene (ecologische en landschappelijke) infrastructuur op duurzame wijze gestalte te geven. De Raad adviseert om aan de ontwikkeling van corridors *stringente randvoorwaarden* te stellen, een en ander conform zijn eerder uitgebrachte advies 'Corridors in balans'.

In de gebieden die buiten het dagelijks bereik van het stedelijk netwerk van Noordwest-Europa liggen, is toepassing van het corridorconcept overbodig en ongewenst. Daar zijn het de grotere steden, die de belangrijkste centra van sociaal-economische en culturele interactie vormen. In het buitengebied van de onderdrukgebieden adviseert de Raad het beheerst en op de juiste plaatsen toevoegen van bebouwing in het kader van de *rurale revitalisering*. De meest geschikte locaties worden ontleend aan landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische criteria.

De Raad benadrukt, dat het bij de toevoeging van bebouwing in rurale omgeving niet gaat om aantallen woningen en bedrijfsgebouwen van een zodanige omvang, dat zij in noemenswaardige mate zouden gaan concurreren met de in de betrokken regio's primair aangewezen gebieden voor wonen en werken.

In de overdrukgebieden, waarin ruwweg de helft van de Nederlandse bevolking woont, moeten *extra dag- en openlucht recreatievoorzieningen* worden aangelegd.

Gegeven de verwachte ontwikkelingen met betrekking tot de landbouw en de ecologische hoofdstructuur liggen er in het Noorden kansen om kwalitatief hoogwaardige voorzieningen voor toerisme en verblijfsrecreatie toe te voegen 'aan de andere kant van het Wad'.

In Zeeland is een ruimtelijke herstructurering van de voorzieningen wenselijk, waardoor meer geprofiteerd kan worden van de uiteenlopende Zeeuwse landschappen. Daarvoor zijn regionale strategieën nodig om de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de uiteenlopende landschappen en terreinen aan te passen aan de beoogde recreatief-toeristische activiteit.

In de overloopgebieden dienen de capaciteit en de kwaliteit van de voorzieningen voor recreatie-bij-huis en van het toeristisch-recreatieve product vergroot te worden. Het aantal grote *attractieparken* kan in de komende jaren toenemen. De corridors binnen de overloopgebieden bieden dan goede vestigingsmogelijkheden.

De Raad vermoedt dat er in Nederland brede steun bestaat voor het instandhouden van het *culturele erfgoed*. Aan de basis van goed behoud staat een inventarisatie van de niet-gebouwde monumenten van Nederland. De rijksoverheid zou de samenleving

voorts kunnen attenderen op de 'Cultuurlandschappelijke kerncollectie Nederland', en garant moeten staan voor de middelen om deze collectie in stand te houden.

Hoewel de *moderne grondgebonden veehouderij* op middellange termijn zal gaan voldoen aan strenge milieueisen, zal noch de dagelijkse bedrijfsvoering, noch de cultuur-technische inrichting goed te combineren zijn met natuurbeheer. Scheiding van functies in grote ruimtelijke eenheden ligt derhalve meer voor de hand dan verweving. Waar de *akkerbouw* zich handhaaft, zal zowel schaalvergroting als intensivering optreden. Ook hier is aanpassing van de inrichting van het landelijk gebied gewenst. In deze grootschalige landbouwgebieden zou de teelt van bio-energiegewassen perspectiefrijk kunnen zijn. De beste mogelijkheden voor *verbrede landbouw* lijken zich voor te doen in:

- gebieden waar de externe productieomstandigheden een moderne bedrijfsvoering in de weg staan; dat zijn vaak waardevolle agrarische cultuurlandschappen met een relatief hoge biodiversiteit;
- agrarische gebieden die met stedelijke overdruk geconfronteerd worden;
- landbouwgronden in aantrekkelijke recreatielandschappen.

Verbrede landbouw biedt in principe de mogelijkheid om landschappen te behouden, die in combinatie met andere moderne vormen van landbouw verloren dreigen te gaan. In ruil voor een duurzaam beheer door de boer dienen hem zekerheid van inkomen en zekerheid van een agrarische bestemming van zijn land geboden te worden. Zekerheid voor langere termijn kan bovendien geboden worden door een passende regionale herinrichting, die de gewenste landschappelijke en ecologische structuur verstevigt.

De ontwikkeling van *niet-grondgebonden landbouw* kan leiden tot concentratie van veehouderij- en tuinbouwbedrijven in agribusiness-complexen. Daardoor kan het aantal verspreide glastuinbouwbedrijven afnemen en kunnen stank- en milieuhinder worden teruggedrongen. Voor de exporterende bedrijven is vestiging nabij de hoofdtransportassen in de overdruk- of overloopgebieden een voordeel.

Zonder stimulerend beleid van de overheid komt deze ruimtelijk-structurele her-schikking van de niet-grondgebonden landbouw niet van de grond. Bovendien gelden restricties voor de vestiging van niet-grondgebonden bedrijven in bepaalde gebieden. Om deze herstructurering in goede banen te leiden, is een vestigingsstrategie nodig die de randvoorwaarden op zowel landelijk, regionaal als op bedrijfsniveau als uitgangspunt neemt.

De Raad stelt vast, dat grote investeringen noodzakelijk zijn om de biodiversiteit in Nederland tot op een verantwoord niveau te herstellen. Daarom verdient de voltooiing van de *Ecologische Hoofdstructuur* (EHS) de hoogste prioriteit. Gegeven de magere resultaten met de beheersregelingen in het kader van de Relatienota, spreekt de Raad zich uit voor een langetermijnstrategie gericht op het door aankoop verwerven van gronden bin-

nen de begrenzing van de EHS. Dat laat onverlet, dat boeren vergoedingen kunnen ontvangen voor aangepast beheer op gronden binnen de EHS, die nog agrarisch eigendom zijn. Ook is denkbaar dat gronden, eenmaal verworven, weer in pacht worden uitgegeven en worden beheerd door agrarische ondernemers.

In de komende decennia zal meer ruimte gecreëerd moeten worden voor voldoende, goed *water* als basisconditie voor de ordening en inrichting van ons land. Ruimte is nodig voor inundatiegebieden om wateroverlast op te kunnen vangen. Dit betekent ruimte in de uiterwaarden van grote rivieren, in boezemgebieden en in de hogere delen van Nederland. Meer ruimte voor water kan in het landelijk gebied gekoppeld worden aan natuurontwikkeling en recreatievoorzieningen. In nieuwe woongebieden kunnen aantrekkelijke waterpartijen aangelegd worden die een bergingsfunctie hebben.

Strategieën voor overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden

De Raad is zich ervan bewust, dat regionale strategieën voor het landelijk gebied beïnvloed worden door voor ons land wezenlijke planningsopgaven:

- op (boven)nationaal niveau is vast te stellen of de hoofdstructuur van de waterstaat, gegeven de vermoede veranderingen van het klimaat en de bodemdaling, anders moet worden ingericht;
- gegeven het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa en de daarbij behorende *infrastructuur* dient voor relatief perifere gebieden de vraag beantwoord te worden of deze wel of niet opgenomen moeten worden in het stedelijk netwerk. Dit geldt in Nederland met name voor het Noorden en Zeeland, maar op lager niveau zijn er bovendien veel *grensoverschrijdende landelijke regio's*, die nu nog als matig ontsloten gebieden met bijbehorende kwaliteiten herkenbaar zijn; hier ligt een planningsvraag op (grens)regionaal en (inter)nationaal niveau;
- ten slotte kunnen binnen de hoofdstructuren van waterhuishouding en infrastructuur de ordeningsvragen met betrekking tot het *grondgebruik* worden geformuleerd en beantwoord. Daarvoor is de regionale balans van het stedelijk en landelijk grondgebruik richtinggevend.

In de *overdrukgebieden* zal bij het toevoegen van nieuwe woon- en werklocaties het accent moeten liggen op uitbreidingen in aansluiting op de steden. Voor het overige zal het inrichtingsconcept van de corridors stad en land moeten verzoenen.

De Raad adviseert voor het Groene Hart een offensieve inrichtingsstrategie met de volgende ingrediënten:

- herinrichting, zodat zowel productiegerichte als verbrede landbouw een optimaal ontwikkelingsperspectief geboden wordt;
- de waterbeheersing wordt binnen de EHS meer op natuurontwikkeling ingesteld;
- het Groene Hart wordt veel toegankelijker voor routegebonden recreatie; de

- oppervlakte openluchtrecreatiegebieden dient fors te worden vergroot; voor het autoverkeer zullen echter geen nieuwe doorgaande routes mogen ontstaan;
- inrichting van goed uitgeruste bezoekerscentra, die bijdragen aan het zoneren van natuurgebieden in toegankelijker en rustiger delen;
 - de uitbreidingsmogelijkheden van de woonfunctie van de kernen in het Groene Hart blijven beperkt; voormalige agrarische gebouwen kunnen benut worden voor wonen en werken aan huis.

Binnen de *overloopgebieden* zijn de corridors cruciaal voor de inrichting van de landelijke gebieden. Daar worden de meer intensieve vormen van agrarische bedrijvigheid, niet-agrarische bedrijven en stedelijke bestemmingen geconcentreerd in afwisseling met groene ruimten (kruising met EHS en open ruimten). Buiten de corridorgebieden is het denkbaar dat nieuwe stedelijke en niet-agrarische bestemmingen worden geweed. Dat zou ook kunnen gelden voor het toevoegen van niet-grondgebonden vormen van landbouw. Natuurgebieden, openluchtrecreatievoorzieningen en aantrekkelijke cultuurlandschappen moeten hier de overhand hebben.

Indien de nationale strategie wordt gehandhaafd om 'schone gebieden schoon te houden', dan blijven de *intensieve veehouderijen* waar zij zich nu bevinden, en vindt geen uitplaatsing naar het Noorden of naar Zeeland plaats. De Raad spreekt zich uit voor het handhaven van deze strategie, zolang deze bedrijven het milieu zwaarder belasten, dan volgens de EU-richtlijnen toegestaan is.

Indien de technologie het toelaat, zullen op langere termijn volledig niet-grondgebonden bedrijven steeds op logistiek strategische locaties in de corridors worden gevestigd. De georganiseerde landbouw dient de voorkeursgebieden voor vestiging van de diverse intensieve land- en tuinbouwbedrijven aan te geven, zodat conflicten voorkomen kunnen worden.

De Raad adviseert om als ontwikkelingsstrategie voor *het Noorden en Zeeland* te kiezen voor het behoud en het verstandig gebruik van de sterke omgevingskwaliteiten in deze gebieden.

In de *onderdrukgebieden* dienen nieuwe stedelijke woonlocaties en regionale bedrijven- en kantorenparken in aansluiting op de bestaande steden ontwikkeld te worden.

De Raad spreekt zich in beginsel uit tegen het ontwikkelen van nieuwe groot-schalige (lucht)haven- of industriegebieden in de perifere landelijke gebieden. Ook worden investeringen, die leiden tot het verder verdichten van het wegennet in beginsel ontraden. De Raad acht het aanjaageffect van dergelijke investeringen op de regionale economie gering.

Sturing

Regionaal gedifferentieerde ruimtelijke ontwikkeling van de landelijke gebieden vereist *interbestuurlijke samenwerking* en *regionale differentiatie in het rijksbeleid* voor wat betreft de beleidskeuzes, inrichtingsconcepten en ordeningsprincipes.

De hoofdlijnen van ruimtelijke ordening moeten op nationaal niveau worden vastgesteld in goed overleg met de betrokken lokale en regionale overheden. Voor ordenings- en inrichtingsopgaven in het landelijk gebied is vervolgens in de regel regionaal maatwerk noodzakelijk met een leidende rol voor de provincie. Tegelijkertijd kan sprake zijn van enige centralisatie van gemeentelijk naar mesoniveau.

Het streekplan moet kaderscheppend zijn voor op regionaal niveau uit te voeren landinrichtingsprojecten of het inzetten van beheersinstrumenten. Ook moet de provincie integrerend kunnen opereren in het spanningsveld stad-land. Tevens komt de provincie een beslissende rol toe bij het voorbereiden en cofinancieren van 'rurale ontwikkelingsplannen' in het kader van het EU-landbouw- en regionaal beleid.

Het Rijk dient de criteria te formuleren waaraan het op lagere schaalniveaus vast te stellen beleid dient te voldoen. Hier is een rol weggelegd voor de eerder door de Raad aangedragen criteria van economische doelmatigheid, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en culturele identiteit.

De Raad acht het van groot belang, dat de keuze voor *regionale verscheidenheid* doorwerkt in de investeringsprogramma's van het Rijk. Zo zouden de voorstellen van de commissie-Langman¹ voor het Noorden nogmaals op dit criterium moeten worden beoordeeld.

Sturing door het Rijk op basis van *generieke inrichtingsconcepten*, waarvan de compacte stad het belangrijkste voorbeeld is, voldoet zelden: deze houdt een risico in van standaardisatie, ook in gevallen waarin de lokale of regionale omstandigheden om een heel andere benadering vragen.

Op een beperkt aantal terreinen is een *leidende rol* voor het Rijk weggelegd. De Raad denkt daarbij aan de globale aanwijzing van grotere eenheden natuurgebied (EHS), aan bescherming van cultuurhistorische waarden, aan de aanwijzing van corridors en aan gebiedsreserveringen ten behoeve van de waterhuishouding. Voor een deel zullen hiervoor nieuwe instrumenten ontwikkeld moeten worden. Voor wat betreft de relatie landbouw - natuur en landschap is dit volgens de Raad urgent.

De Raad betwijfelt overigens de toegevoegde waarde van het introduceren van

¹ 'Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland', van de gelijknamige commissie, ook bekend als de commissie-Langman, Den Haag, september 1997.

nieuwe beleidscategorieën ('parels', 'verbeteringsgebieden' en 'basiskwaliteitsgebieden') in het natuurbeleid, zoals geopperd in de Startnota ruimtelijke ordening 1999. Hij adviseert om het bestaande beleid gericht op landschap en natuur in hoofdlijnen voort te zetten. De lagere overheden en andere belanghebbenden hebben recht op beleidszekerheid.

Aanbevelingen

1. Sterk en mooi platteland

Het schaarse platteland waarover de Nederlandse samenleving nog beschikt, vergt het consciëntieus omgaan met het landelijk gebied door het met visie te ontwikkelen en waar nodig krachtig te beschermen. Dit beleid moet verantwoord zijn vanuit de vier zienswijzen die de Raad als beoordelingskader heeft geïntroduceerd: economische doelmatigheid, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en culturele identiteit.

2. Kiezen voor regionale differentiatie

Bij het kiezen van inrichtingsstrategieën voor plattelandsgebieden binnen Nederland dient meer dan in het vigerend beleid gebruikelijk is, uitgegaan te worden van regionale differentiatie. De ruimtelijke knelpunten ter plaatse hebben veelal een dermate toespitst karakter dat het zinloos is voor een specifiek landelijk gebied uit te gaan van op hoger niveau geformuleerde standaardstrategieën.

Het onderscheid naar de verstedelijkingsdruk op de landelijke gebieden - resulterend in overdrukgebieden, overloopgebieden en onderdrukgebieden - is voor de analyse van de beleidsopgaven naar het oordeel van de Raad een significante differentiërende indicator gebleken.

3. Dynamische landbouw; veranderend landschap

De land- en tuinbouw zullen dominante categorieën van grondgebruik op het Nederlandse platteland blijven. De in deze bedrijfstakken aanwezige betrokkenheid bij het rurale grondgebruik vormt een onmisbare voorwaarde voor het structureel beheer van het platteland. De samenleving dient zich daarbij wel bewust te zijn van het dynamisch karakter van vitaal agrarisch grondgebruik: evenmin als in het verleden zal agrarisch beheer in de toekomst uitmonden in een fixatie van een gebied.

4. Verweving waar mogelijk, scheiding indien noodzakelijk

De ontwikkelingen binnen de diverse landbouwsectoren hebben uiteenlopende gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van de landelijke gebieden en voor de mogelijkheden om natuur- en landschapsbeheer door de boer te laten uitvoeren. Mede vanwege de nieuwe functies die de samenleving aan de diverse landelijke gebieden toekent, voorziet de Raad situaties waarbij de agrarische productiefuncties onverenigbaar zijn met het

behoud van biodiversiteit of van landschapselementen. Dan kunnen uitruil en herinrichting van gronden niet uitblijven. Om op mesoniveau goede inrichtingsstrategieën te kunnen formuleren, dienen de ruimtelijke claims per sector, met name ook vanuit de landbouw, expliciet gemaakt te worden. De Raad pleit voor het toepassen van verweving van functies indien mogelijk en scheiding van functies en beheer indien noodzakelijk. Regionaal moet worden bezien welke strategie het meest vruchtbaar is om de gestelde doelen te bereiken. Het Rijk dient de provinciale besturen de middelen ter beschikking te stellen om waar nodig de uitruil van gronden en de herinrichting van landelijke gebieden mogelijk te maken. Daartoe behoort een op moderne leest geschoeid landinrichtingsinstrumentarium, dat ook in de bestuurlijk gecompliceerde gebieden op de overgang van stad en land met kracht gehanteerd kan worden.

5. Voortvarend voltooien van de ecologische hoofdstructuur

Het beleid met betrekking tot de totstandkoming van de ecologische hoofdstructuur dient te worden geïntensiveerd. Meer dan thans het geval is, zal het accent moeten worden gelegd op de natte ecosystemen en waar mogelijk dienen grote ruimtelijke eenheden te worden gevormd. Het Rijk dient de vorming van de ecologische hoofdstructuur financieel ruimer te faciliteren en het instrumentarium ten behoeve van het verwerven, inrichten en beheren van natuurgebieden door de lagere overheden en andere beheersinstanties te verbeteren. De Raad geeft daarbij in overweging om - gegeven het snel groeiend draagvlak in de samenleving voor natuur- en landschapsbehoud - meer dan thans gebruikelijk is een beroep te doen op private financieringsbronnen.

6. Kiezen voor het cultuurlandschappelijk erfgoed

Parallel aan de aanwijzing van de meest waardevolle natuurgebieden (EHS) verdienen de cultuurhistorische en landschappelijke monumenten meer aandacht van het rijksbeleid, bijvoorbeeld resulterend in een financieel gegarandeerde 'cultuurlandschappelijke kerncollectie Nederland'.

Deze collectie kan op regionaal en lokaal niveau verder worden aangevuld. De Raad pleit daarbij voor meer gevoeligheid voor de appreciatie van de leefomgeving van degenen, die in de landelijke gebieden wonen of verblijven.

Voor het Rijk is de belangrijke taak weggelegd om burgers en overheden bewust te maken van het cultureel erfgoed dat ligt opgeslagen in het Nederlandse landschap. De Raad ondersteunt het beleidsinitiatief 'Belvedere' dan ook van harte.

7. Meer toegang tot natuur en cultuurlandschap

De Raad constateert een toenemende belangstelling in brede kringen van de samenleving om in de landelijke gebieden te verblijven. Daar dienen tekorten aan toegankelijke natuurgebieden en cultuurlandschappen te worden opgeheven, door waar mogelijk de ontsluiting te verbeteren. Bovendien dienen knelpunten in de bereikbaarheid

van recreatieve trekpleisters, bijvoorbeeld langs de Zeeuwse kust, opgelost te worden. Daarbij zou regionale zonerings van diverse recreatiesoorten alsmede de ontwikkeling van speciale openbaarvervoervoorzieningen kunnen worden overwogen.

8. Vormgeven op de grens van stad en land

Stadsuitbreidingen hebben een groot en onomkeerbaar effect op het landelijk gebied. De Raad gaat ervan uit dat na het totstandkomen van de grote Vinex-uitbreidingen eventuele nieuwe toevoegingen van nieuwbouw in kleinere eenheden en verdeeld over meer steden zullen plaatsvinden. Daarbij adviseert de Raad om veel zorg te besteden aan de overgangen tussen stadsuitbreiding en landelijk gebied, en waar nodig voor offensieve landschapsstrategieën te kiezen. De ontmoetingen van stad en land kunnen soms met harde grenzen worden gefixeerd (bijvoorbeeld door middel van waterfronten); in andere gevallen zijn bijzondere combinaties van stad en land (parkaanleg, landgoederen, en dergelijke) mogelijk. Een harde voorwaarde voor het welslagen van dergelijke projecten is dat de overheden, die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn, door interbestuurlijke samenwerking in een open besluitvormingsproces tot een gelijkwaardige en creatieve integratie van de stedelijke en rurale belangen en kwaliteiten komen. Het resultaat van de planvorming dient helder te worden vastgelegd in streek- en bestemmingsplan. Ook voor de uitvoering van werken op de overgang van stad en land moet de regionale overheid kunnen beschikken over een krachtig landinrichtingsinstrumentarium.

19

9. Corridors: weloverwogen beginnen

Naast de stedelijke uitbreidingen vormen corridors, in enkele met zorg gekozen gevallen en uitsluitend in overdruk- en overloopgebieden, een tweede inrichtingsstrategie voor het opvangen van expanderend stedelijk grondgebruik. Het Rijk is verantwoordelijk voor de aanwijzing van de corridor-plangebieden, die door de lagere overheden nader worden ingevuld. Bij het inrichten van deze corridors gaat het om bundeling van 'rood' en om integratie van 'rood' en 'groen', waarbij concreet bedoeld wordt op het goed vormgeven van de gebieden waar de corridors de ecologische hoofdstructuur of strategische open ruimten kruisen. Voor deze strategie is een ruim regionaal planningskader nodig, waarbinnen meerdere overheden op provinciaal en lokaal niveau hun bijdrage aan de uitvoering leveren. Teneinde ervaring op te doen met deze vorm van interbestuurlijke samenwerking adviseert de Raad om, vooruitlopend op definitieve keuzes, de strategie van de corridor met de nodige voorzichtigheid in praktijk te brengen door het planologisch ontwerp- en bestemmingsproces bij wijze van experiment voor te bereiden voor twee corridorgebieden, te weten:

- de A4/A13 corridor Amsterdam-Den Haag-Rotterdam, waarin de problematiek van de overdrukgebieden aan de orde is, en
- de A58 corridor Breda-Tilburg-Eindhoven, waarin het concept van de gebundelde deconcentratie vorm moet krijgen teneinde de overloopprocessen, die kenmerkend zijn voor deze regio, beheersbaar te maken.

10. De onderdrukgebieden nieuw leven inblazen

De Raad beveelt 'rurale revitalisering' aan als strategie om het sociaal-economisch draagvlak van de rurale samenleving te versterken in delen van de landelijke gebieden die gekarakteriseerd worden door onderdrukverschijnselen. Hierbij gaat het om het vergroten van de regionale werkgelegenheid door aantrekkelijke vestigingsmogelijkheden te creëren voor stedelijke bedrijfjes of kapitaalkrachtige bewoners van elders, die de vraag naar diensten en voorzieningen doen toenemen. Daartoe dient het *opnieuw bezetten* van voormalige agrarische woningen en bedrijfsgebouwen door nieuwe 'stedelijke' gebruikers en gebruiksvormen gefaciliteerd te worden, onder andere door daarop gericht planologisch toelatingsbeleid. Bovendien kan op bescheiden schaal *nieuwbouw* toegevoegd worden overwegend in aansluiting op bestaande bebouwing en in een enkel geval op nieuwe locaties, die passen in cultuurhistorische patronen en harmoniëren met de ecologische structuur ter plaatse.

11. Kiezen voor de specifieke kwaliteiten van het Noorden en Zeeland

De Raad adviseert als strategie voor het Noorden en Zeeland te kiezen voor het behoud en het verstandig gebruik van de sterke omgevingskwaliteiten in deze gebieden. Om de achterstandspositie van delen van deze gebieden op het terrein van de werkgelegenheid en van het inkomens- en voorzieningenniveau op te heffen, is stimulerend overheidsbeleid gerechtvaardigd. Gerichte *investeringen*, met een fors volume en gericht op de middellange termijn, zijn dringend nodig om een ruimtelijke hoofdstructuur te creëren, die optimale omstandigheden biedt voor een sterke landbouw, voor een gezonde ontwikkeling van de recreatie en het toerisme en voor het op middellange termijn realiseren van een robuuste ecologische hoofdstructuur. Binnen deze ruimtelijke hoofdstructuur dient bovendien de nodige extra ruimte voor water te worden gevonden. Financiële middelen zijn ook nodig voor de uitvoering van de *rurale revitaliseringsstrategie*, die de Raad voorstelt. De voorstellen van de '*commissie-Langman*' en de toezeggingen van het kabinet aan het Noorden, zoals deze zijn neergelegd in het regeerakkoord, zouden in het licht van de door de Raad geadviseerde strategie nog eens gezien moeten worden. Gegeven de in dit advies beschreven problemen en trendmatige ontwikkelingen acht de Raad ten slotte dringende redenen aanwezig om ook in Zeeland op korte termijn extra investeringen te overwegen in dezelfde sfeer als hiervoor voor het Noorden is bepleit.

12. Ruimte voor water

In de komende decennia zal bij de ruimtelijke keuzes die in het landelijk gebied worden gemaakt steeds meer rekening gehouden moeten worden met de beperkingen respectievelijk de kansen die vanuit het oogpunt van het waterbeheer bestaan. De kansen zijn met name gelegen in het combineren van functies, waarbij de mogelijkheid van waterberging en maatschappelijke wensen met betrekking tot het gebied hand in hand

kunnen gaan. De beperkingen bestaan daarin dat sommige functies in waterstaatkundig opzicht niet, of slechts tegen grote inspanningen te realiseren zijn, en ook daarin dat multifunctioneel ruimtegebruik lang niet altijd mogelijk is. Dit kan dwingen tot ruimtelijke keuzes, waarbij genoemde functies over grotere oppervlakte van elkaar worden gescheiden.

De Raad adviseert de regering om in overleg met alle betrokkenen te bezien, waar ruimte voor water daadwerkelijk kan worden geëffectueerd, welke oppervlaktes hiervoor nodig zijn en wat dit betekent in termen van functieverandering en daarmee gemoeide kosten. Op basis van die analyse, die in interbestuurlijke samenwerking moet worden verricht, kunnen vervolgens de noodzakelijke ruimtelijke keuzes worden gemaakt.

13. Een initiërend provinciaal bestuur

Het Rijk stelt de hoofdlijnen van de ruimtelijke inrichting en de begrenzing van de daarmee verbonden programmatische verplichtingen naar aard en volume vast, in goed overleg met de betrokken regionale en lokale overheden. Voor de overige beleidsopgaven is doorgaans regionaal maatwerk noodzakelijk met een initiërende rol van het provinciaal bestuur. Het Rijk dient het daarvoor benodigde bestemmings-, inrichtings- en beheersinstrumentarium ter beschikking te stellen evenals de vereiste financiële middelen.

Het Rijk behoort voorts de toetsingscriteria te formuleren waaraan het op de lagere schaalniveaus geformuleerde beleid dient te voldoen. Hier is een rol weggelegd voor de eerder door de Raad geformuleerde criteria van economische doelmatigheid, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en culturele identiteit. De Raad acht het voor de ontwikkeling van de landelijke gebieden van groot belang, dat bestuursorganen op regionaal niveau een eigen visie ontwikkelen op hun omgeving en zelf met inbegrip van alle relevante kosten en baten de afweging maken hoe in het concrete geval het beste tegemoet gekomen kan worden aan de vier criteria. Toetsing van provinciaal of van (inter)gemeentelijk beleid voor of namens het Rijk dient hoofdzakelijk daarop plaats te vinden.

1 Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

Op 18 februari 1999 vragen de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, drs. J.P. Pronk, en de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, drs. H.H. Apotheker aan de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied om een advies uit te brengen over het landelijk gebied. De tekst van beide adviesaanvragen is identiek. De Ministers richten de adviesaanvraag op de actuele discussie over het landelijke gebied en plaatsen die vooral in het kader van de ruimtelijke ordening en de gewenste inrichting van het landelijk gebied. Zij stellen dat de recente belangstelling voor het landelijk gebied vier oorzaken kent:

1. de betekenis van de landbouw als belangrijkste economische drager in het landelijk gebied neemt af;
2. binnen de landbouw is sprake van aanzienlijke verschuivingen betreffende de bedrijfsvoering naar onder andere verbrede, duurzame en multifunctionele landbouw;
3. de druk op het landelijk gebied en de groene ruimte vanuit andere sectoren neemt toe en
4. de maatschappelijke betekenis van het landelijk gebied is aan het veranderen.

Daarnaast vragen de bewindslieden aandacht voor de leefbaarheidsproblematiek, in het bijzonder in delen van Noord- en Zuidwest-Nederland.

De Ministers kunnen zich vinden in de opzet voor het advies, die de VROM-raad heeft voorgesteld in zijn werkprogramma voor 1999. Voorts vragen zij in het advies aandacht te besteden aan de instrumentele aspecten, waaronder die met betrekking tot het te voeren grondbeleid. De beide voornoemde raden wordt ten slotte verzocht in te gaan op de problematiek in het Noorden en Zuidwesten van Nederland en zo mogelijk een uitwerking te geven van de perspectieven zoals geschetst in 'Stedenland-Plus'.

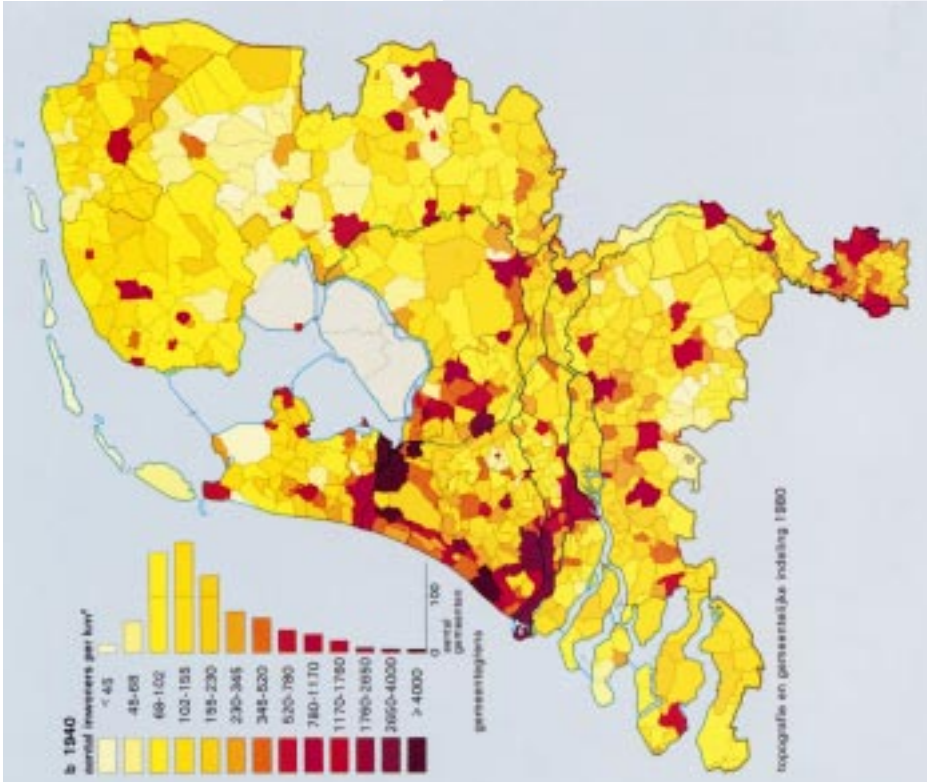
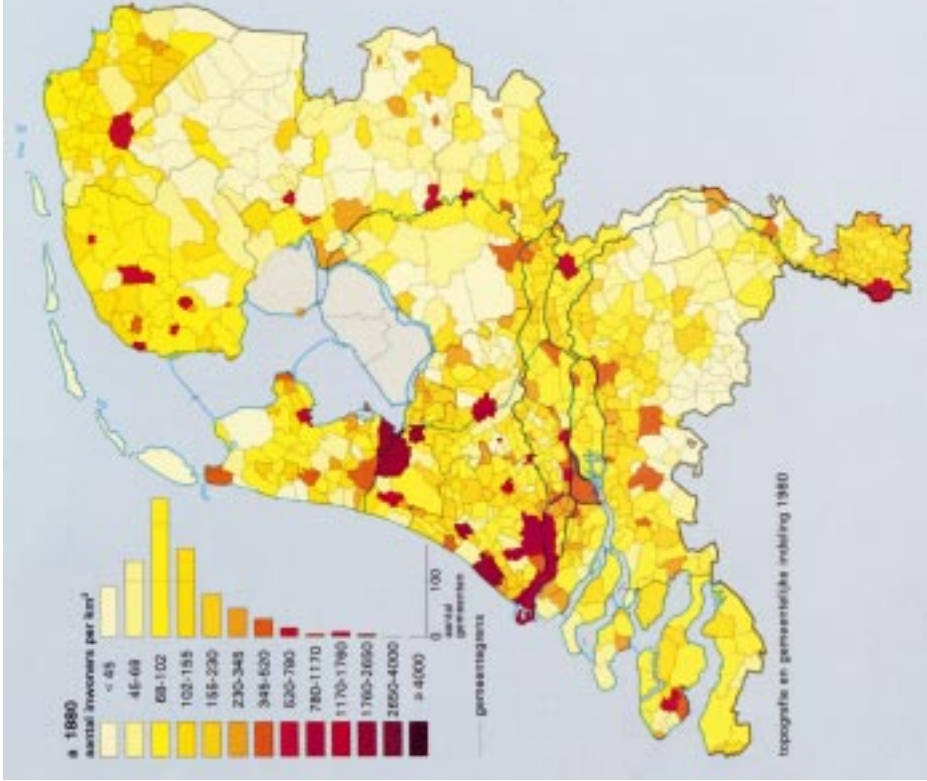
De Ministers wensen het advies te gebruiken bij de voorbereiding van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening en andere relevante nota's voor het landelijk gebied.

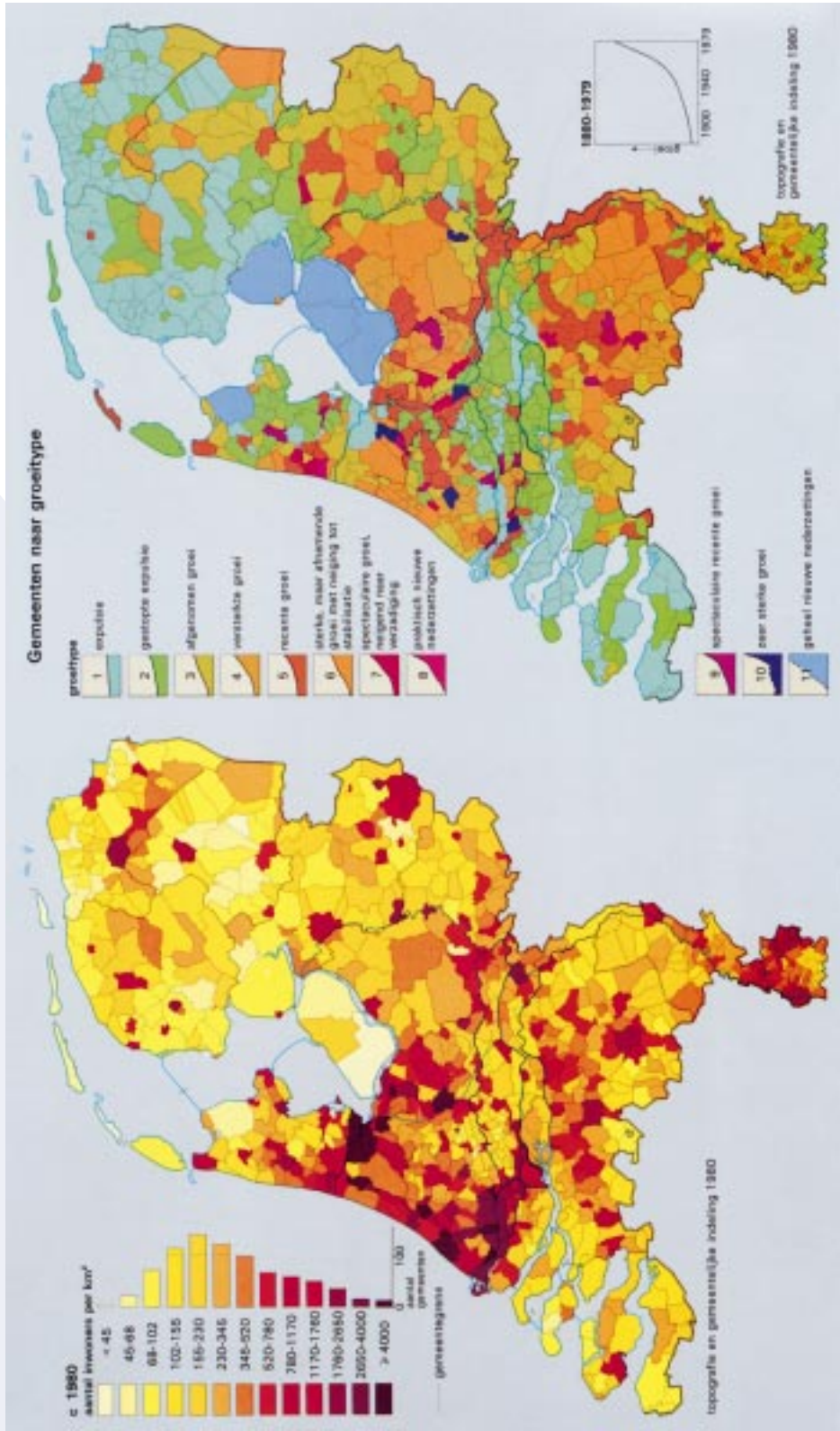
De adviesaanvraag is opgenomen als bijlage 1 bij dit advies.

1.2 Uitgangspunten voor dit advies

1.2.1 Doelstelling

In Nederland kan een groeiende dynamiek worden vastgesteld in de samenstelling en ruimtelijke orde van het grondgebruik. Dit geldt in de eerste plaats voor het ste-





Figuur 1. Bevolkingsdichtheid per gemeente (1880, 1940, 1980) en de gemeenten naar groeiotype (periode 1880 - 1980). Bron: Atlas van Nederland - deel I - Bevolking, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1984

delijke grondgebruik: het wonen, de niet-agrarische bedrijvigheid, de verkeersinfrastructuur en dergelijke.



Het proces van de verstedelijking van de landelijke gebieden: verdunning van het grondgebruik in de stad, uitwaaiarend stedelijk grondgebruik (suburbanisatie) en intensivering van het landelijk grondgebruik (rurale urbanisatie)

Dit grondgebruik waaert de laatste decennia in toenemende mate uit vanuit de bestaande stedelijke bebouwingsconcentraties naar het minder of nog niet verstedelijkte ommeland. Het verdringt daarbij op steeds meer plaatsen de landelijke vormen van grondgebruik. Ten dele vloeit deze uitwaaiering voort uit de snel groeiende omvang van het stedelijke grondgebruik in Nederland, dat op zijn beurt onder meer gerelateerd is aan de bevolkingstoename in desbetreffende periode (figuur 1). Deze deconcentratie is echter ook het gevolg van een voortgaand proces van verdunning van het stedelijke grondgebruik binnen de steden zelf. De afnemende woningbezettingsgraad binnen desbetreffende steden vormt hiervan een illustratie. Door de verstedelijking staat het landelijke grondgebruik, dat wil zeggen het land- en tuinbouwareaal en het natuurareaal, voortdurend onder druk. Het door veel Nederlanders als ideaal gekoesterde beeld van Nederland als land van steden en dorpen, omringd door boerenland, is door deze ontwikkelingen danig verstoord. Waarschuwingen dat het land in een hoog tempo overvol raakt kunnen momenteel dan ook vrijwel dagelijks worden gehoord of gelezen.

De VROM-raad acht het opportuun om, gegeven de adviesaanvraag en het debat dat momenteel gevoerd wordt over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland, een eigen standpunt in principiële zin te ontwikkelen over de kwaliteiten van de hiervoor summier aangeduide transformaties. Dit standpunt krijgt achtereenvolgens gestalte in de reeds verschenen adviezen 'Stedenland-Plus', over de Verkenning ruimtelijke perspectieven Nederland 2030 en de nota Woonverkenningen 2030 (in april 1998); het advies 'Corridors in balans' (januari 1999); het advies 'Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit' (april 1999), over de stedelijke gebieden en het voorliggend advies 'Sterk en mooi platteland', dat de ontwikkeling van de landelijke gebieden als onderwerp heeft.

Het doel van dit advies is om op basis van een verkenning van de knelpunten in de onderscheiden landelijke gebieden in Nederland, gezien vanuit een economische,

sociale, ecologische en culturele optiek, voorstellen te ontwikkelen over de toekomstige ruimtelijke bestemmingen en inrichtingsarrangementen in desbetreffende gebieden, met speciale aandacht voor de balans tussen en vervaechting van het stedelijke en landelijke grondgebruik aldaar.

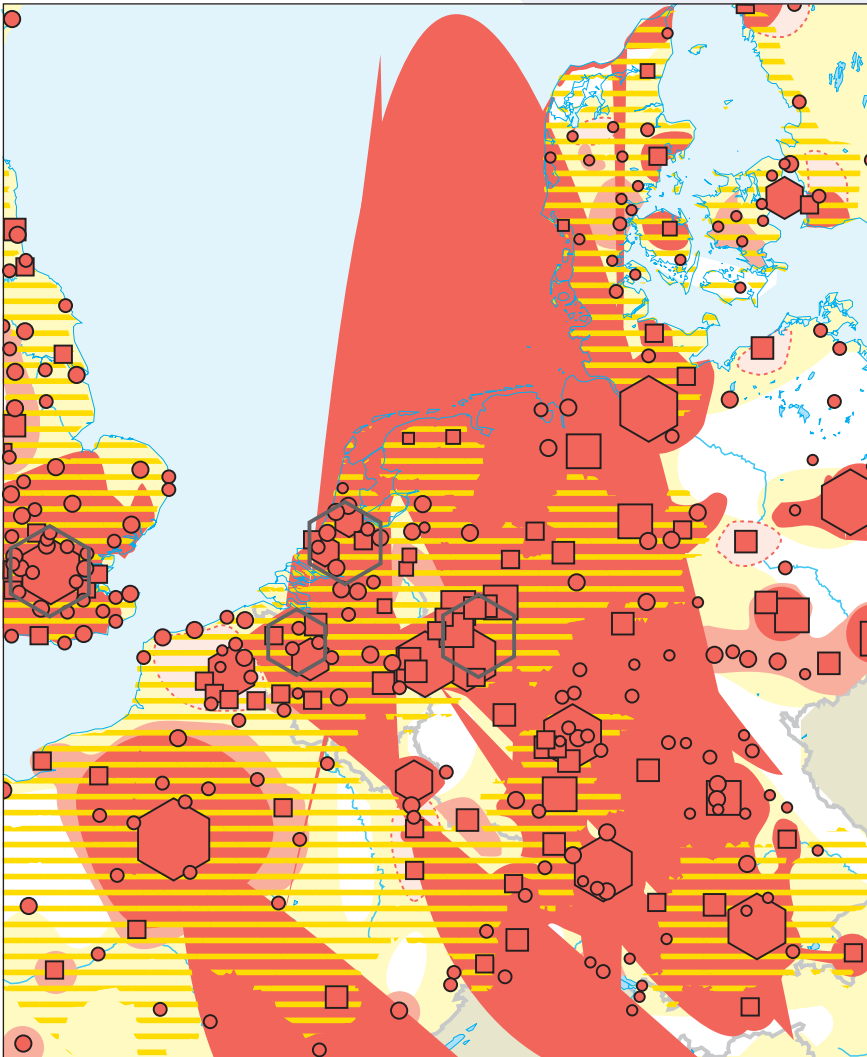
1.2.2 Vier optieken

Het scala van ruimtelijke knelpunten dat in het land momenteel in discussie is, kan benaderd worden vanuit vier invalshoeken. Economisch gezien gaat het om de doelmatigheid of rentabiliteit van het grondgebruik, sociaal gezien om de rechtvaardigheid, ecologisch gezien om de duurzaamheid en cultureel gezien om het identiteitsgehalte of de belevingswaarde, die bij ruimtelijke ontwikkelingen in het geding is.

Een korte toelichting:

- Voorzover de beoordeling van de doelmatigheid of rentabiliteit van een gegeven grondgebruikspatroon aan de orde is, valt de nadruk vooral op de bedrijvigheids- en/of productiestructuur in de onderscheiden gebieden. Maatstaven zijn de omvang en groei van de aanwezige bedrijvigheid alsmede de hoogte en het verloop van de grond- en gebouwenprijzen in onderscheiden plattelandsgebieden.
- Maatstaven voor rechtvaardigheid zijn vergeleken met doelmatigheidscriteria meer op lokaal niveau aan de orde. Zij hebben in de eerste plaats betrekking op de bewoners en hun levensomstandigheden. Centraal in deze optiek, die vooral sinds het begin van de jaren zeventig veel aanhang verwierf, staat de opvatting dat maatschappelijke uitsluiting van ingezetenen zoveel mogelijk dient te worden vermeden. Lokale overmaat aan werklozen, aan huishoudens met een minimaal inkomen, aan laaggeschoolden of aan niet-stemmers zijn ook op het platteland erkende indicatoren voor woonkernen met een bevolking, die in hoge mate van deelname aan het maatschappelijk verkeer is uitgesloten. Alhoewel nergens in Nederland ontvolking van het platteland heeft plaatsgevonden in de mate zoals bijvoorbeeld in het Massif Central in Frankrijk het geval is geweest, komen plaatselijk de hierboven geïndiceerde achterstandssituaties voor.
- In de jaren tachtig wordt het gebrek aan duurzaamheid frequent aan de orde gesteld. Op lokaal, regionaal en internationaal niveau is sprake van ecologische verschraling door het verlies aan biodiversiteit en van natuurgebieden van formaat. In bepaalde gebieden neemt de leefbaarheid af door overbelasting van het milieu, bijvoorbeeld door bodemvervuiling en lawaaioverlast. Ten slotte wordt gewezen op de onderbenutting van de mogelijkheden van het platteland als wingebied voor duurzame vormen van energie.
- Vooral de laatste jaren wordt met elan aangedrongen op een meer systematische bescherming van de door verstedelijking bedreigde identiteit en belevingswaarden van het Nederlandse platteland. Deze culturele kwaliteiten zijn nog nauwe-

STAD- LAND RELATIES



bestaande en verwachte druk op het grondgebruik

- sterk
- minder intensief
- onzeker

typen rurale gebieden

- landelijke gebieden waar een economische achteruitgang en/of sterke terugloop van bevolking dreigt
- landbouwgebied met gemiddelde productiviteit
- landbouwgebied met hoge productiviteit

bron: Eurostat, EROP

Rijksplanologische Dienst

Figuur 2. Landelijke gebieden en het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa

lijks op officieel erkende wijze gedefinieerd en in kaart gebracht.

Monumentaliteit op grond van cultuurhistorische waarde vormt tot nu toe de enige, min of meer geoperationaliseerde en publiekelijk erkende, maatstaf voor de aanwezigheid van culturele kwaliteiten in het Nederlandse rurale landschap.

Kenmerkend voor de ruimtelijke planning in Nederland is zo gezien de groei van het aantal gezichtspunten wat betreft ruimtelijke kwaliteit dat ter zake wordt geacht voor het beoordelen van de best passende ruimtelijke inrichting van een bepaalde regio of plek. Van verschillende kanten is dan ook geprobeerd deze toenemende complexiteit te reduceren door voor héél Nederland absolute voorrang te bepleiten voor één van de genoemde gezichtspunten. De Raad ziet voorsnog af van een dergelijke uitspraak. Hij gaat ervan uit dat gebieden kunnen verschillen wat betreft:

- het soort knelpunten waarmee ze zijn behept;
- de uitkomst van te maken afweging van de economische, sociale, ecologische en culturele belangen, die ter plaatse aan de orde zijn, en
- de ter plaatse toe te passen ruimtelijke bestemmings- en inrichtingsstrategieën.

Gebiedsspecifieke afweging van alle genoemde belangen zal daarom in dit advies als richtsnoer dienen voor het ontwikkelen van een standpunt van de VROM-raad over de ruimtelijke inrichting van het Nederlandse platteland.

29

1.2.3 Drie typen landelijk gebied

Gezien het hierboven ingenomen standpunt ligt het voor de hand dat de Raad in dit advies op meer dan terloopse wijze ingaat op de specificiteit van de plattelandsgebieden. Ontwikkeling van een typologie van Nederlandse plattelandsmilieus lijkt daarvoor nuttig. Nu zijn in dit verband diverse indelingscriteria denkbaar: bodem en geomorfologie, hoogteligging, de aard van de waterhuishouding, het agrarisch grondgebruik, het cultuurhistorisch profiel en de schaal van het landschap, enzovoort. Door gebruik te maken van dergelijke criteria komt de eigen aard van de verschillende gebieden ongetwijfeld op aansprekende wijze tot uitdrukking. Niettemin meent de Raad dat het, gezien zijn speciale interesse in de balans tussen en vervlechting van stedelijk en landelijk grondgebruik, voorkeur verdient om voor zijn bijdrage aan het debat over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland een gebiedsclassificatie te kiezen waarin de *druk van het stedelijke grondgebruik op het platteland* als variabele centraal staat.

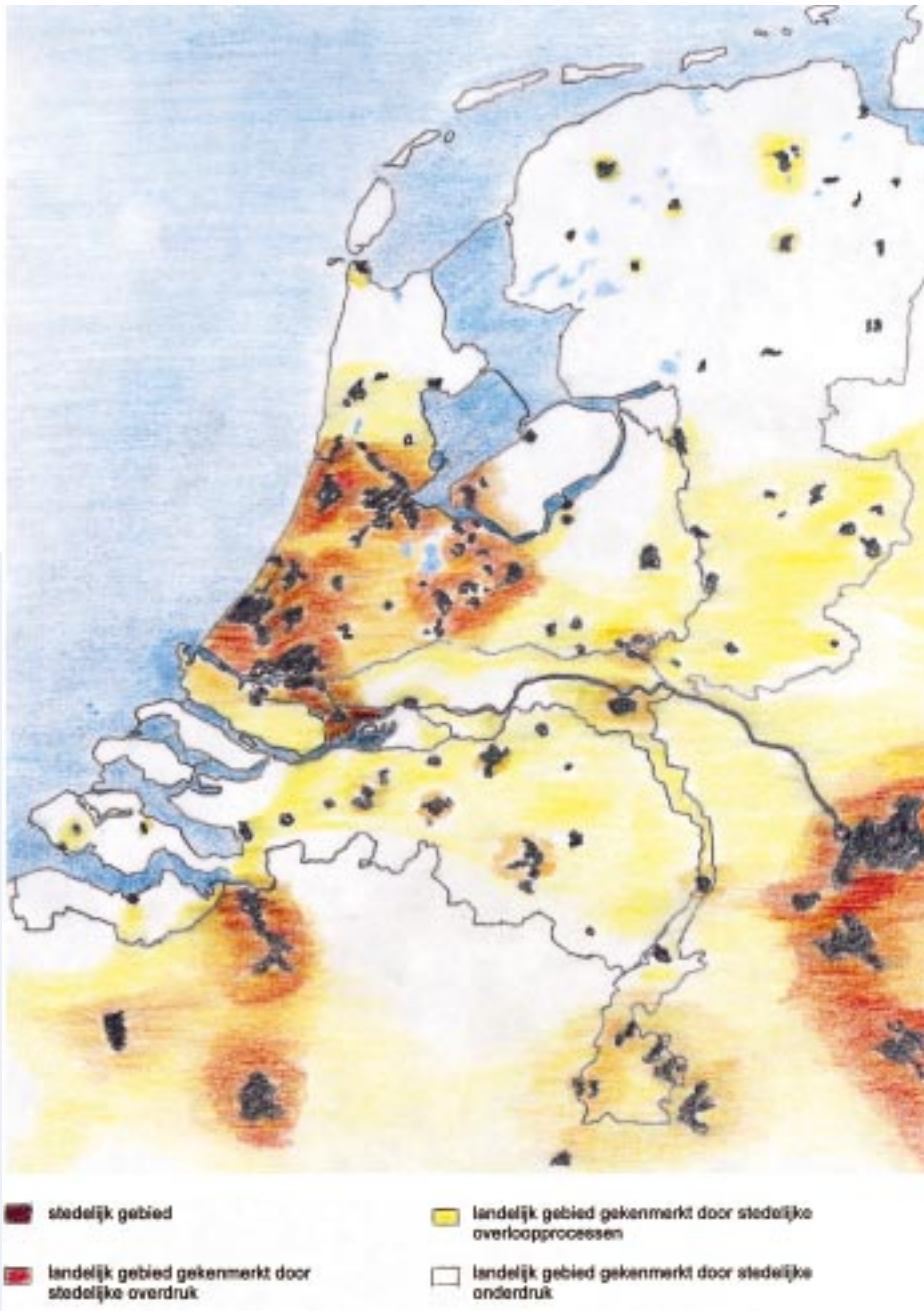
Om tot een dergelijke classificatie te komen, dient te worden stilgestaan bij de positie van Nederland binnen het Europese stedelijke krachtenveld (figuur 2). Verschillende stedelijke regio's, deels in de Randstad gelegen en deels in Noord-Brabant, Gelderland en Zuid-Limburg, maken deel uit van het centraal stedensysteem van Noordwest-Europa. Deze qua economische importantie en groei belangrijkste stedelijke ontwikkelingszone binnen Europa strekt zich reeds vele eeuwen uit van Zuidoost-

Engeland via de Benelux en de regio's langs de Rijn tot in Noord-Italië. Kenmerkend voor dit stedensysteem is in deze tijd het grote aantal hoofdzetels van multinationals en banken, de ruime aanwezigheid van high-tech activiteiten, het grote aantal universiteiten, het omvangrijke bestand van culturele en communicatieve voorzieningen en de ruime beschikbaarheid van internationale vliegvelden. Voor de stedelijke orde in Nederland volgt hieruit een eerste ruimtelijke polariteit, namelijk die tussen de stedelijke regio's die zijn opgenomen in genoemd centraal stedensysteem van Noordwest-Europa en met elkaar de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van Nederland vormen en de regio's in Noord- en Zuidwest-Nederland. Deze kunnen vanwege hun ligging buiten het dagelijks bereik van genoemd centraal stedensysteem als de Nederlandse periferie worden betiteld. Daarnaast kan binnen de ruimtelijk-economische hoofdstructuur nog een tweede polariteit worden vastgesteld namelijk tussen de Randstadregio's en de uitbreidingen van dit kerngebied, respectievelijk langs een oostelijke ontwikkelingsas Utrecht-Ede-Arnhem richting Duitsland en een zuidelijke ontwikkelingsas Dordrecht-Breda-Eindhoven richting België en Duitsland. Hierbij gaat het deels om een contrast in centraliteit en daarmee in intensiteit van de stedelijke interactie ter plaatse: het West-Nederlandse kerngebied fungeert nog steeds in aanzienlijk sterkere mate dan de zuidelijke en oostelijke uitbreidingen als concentratiegebied voor hoogwaardige stedelijke centrumactiviteiten, gebaseerd op face-to-face contactnetwerken (zakelijke dienstverlening, productie en distributie van informatie en cultuur, politiek bestuur, en dergelijke). Deels gaat het echter ook om een contrast in congestiegraad: het Randstedelijke kerngebied heeft in aanzienlijk sterkere mate dan de uitloopzones in Noord-Brabant en Gelderland te maken met volteverschijnselen.

Gelet op deze twee polariteiten kan Nederland qua stedelijkheidsgehalte in drie type regio's worden ingedeeld: de Randstadregio's, de stedelijke groeiregio's in Oost- en Zuid-Nederland en de perifere regio's in Noordoost- en Zuidwest-Nederland.

Deze driedeling vormt de grondslag voor de in dit advies te hanteren typologie van Nederlandse plattelandsgebieden (zie figuur 3). De tussen de onderscheiden typen regio's bestaande verschillen in centraliteit, interactiekwaliteit en congestieoverlast werken namelijk op significante wijze door in de structuur van het landelijk gebied binnen desbetreffende regio's. In elk van de drie regiotypen kan de laatste tijd uitwaaiing van stedelijke grondgebruikers naar het ommeland van de steden worden vastgesteld. Zowel wat betreft de omvang van de stedelijke druk ter plaatse als wat betreft de mogelijkheden van stedelijke grondgebruikers tot daadwerkelijke deconcentratie verschillen de onderscheiden regio's echter aanzienlijk.

In de Randstadregio's is de druk van categorieën van stedelijke grondgebruikers op het ommeland het grootst. De grote omvang en compactheid van de agglomeraties weerspiegelt zich in een krachtige vraag vanuit de stad naar suburbane of rurale vestigingsplekken en in een intensieve vervlechting van stad en land. Daadwerkelijke decon-



Figuur 3. Impressie van de ligging van de drie typen landelijke gebieden, die de Raad in het kader van dit advies onderscheidt: overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden.

Bron: VROM-raad, 1999; ondergrond: RPD, the urban systems, EROP-NL, 1995

centratie van het stedelijke grondgebruik naar het platteland in deze Randstad-regio's wordt echter méér dan elders afgeremd door het restrictieve beleid ten aanzien van de vestiging van stedelijke grondgebruikers in het rurale ommeland.

In de Zuid- en Oost-Nederlandse groeiregio's is de druk, die stedelijke grondgebruikers op het ommeland uitoefenen, minder groot dan in de Randstad-regio's maar de restricties ten aanzien van daadwerkelijke uitwaaiering zijn er ook zwakker. Bijgevolg kan deconcentratie van stedelijk grondgebruik in deze Brabantse en Gelderse regio's relatief ongeremd plaats vinden.

En ten slotte is in de perifere regio's in Noord- en Zuidwest-Nederland de stedelijke druk overwegend nog zo gering dat deconcentratie slechts incidenteel aan de orde is.

Hiermee is in feite de voor dit advies te gebruiken classificatie van landelijke gebieden geïntroduceerd. De Raad hanteert deze classificatie als kader waarbinnen hij het veranderend grondgebruik en de verschuivende betekenissen, die de samenleving aan het landelijk gebied als leefomgeving toekent, wil kenschetsen. Er worden drie typen landelijke gebieden onderscheiden (figuur 3).

- *Overdrukgebieden.* Binnen deze nabij de Randstadagglomeraties gelegen landelijke gebieden is de druk vanuit de steden op het rurale ommeland het grootst.
- *Overloopgebieden.* Het betreft de landelijke gebieden die in de groeiregio's van Oost- en Zuid-Nederland gelegen zijn. In deze regio's mondt de stedelijke druk op het landelijke gebied tot nu toe relatief ongeremd uit in daadwerkelijke overloop van stedelijk grondgebruik naar het rurale ommeland.
- *Onderdrukgebieden.* Het betreft de vooral in Noord- en Zuidwest-Nederland gelegen perifere landelijke gebieden, waar van systematische stedelijke druk op het landelijke ommeland tot nu toe nauwelijks gesproken kan worden.

1.3 Opbouw van het advies en de gevolgde werkwijze

De opbouw van dit advies is als volgt:

- In hoofdstuk 2 wordt, waar nodig gespecificeerd voor de drie typen regio's, een indruk gegeven van de transformaties die zich momenteel in de bestemmingen en ruimtelijke inrichting van het Nederlandse platteland voordoen. Daarbij wordt in het bijzonder stilgestaan bij de balans tussen het stedelijke en landelijke grondgebruik. In aansluiting hierop wordt een beeld geschetst van de economische, sociale, ecologische en culturele knelpunten die door de gesignaleerde ruimtelijke transformaties op het platteland worden opgeroepen.
- In hoofdstuk 3 worden, nogmaals indien nodig gespecificeerd voor de onderscheiden regiotypen, ideeën geformuleerd over de volgens de Raad te overwegen interventies in de bestemmingen en ruimtelijke inrichting van het Nederlandse platteland.
- In aansluiting op deze ideeën komt ten slotte in hoofdstuk 4 het thema sturing in generieke en in specifieke zin aan de orde.

Waar opportuun zal in ieder van de genoemde hoofdstukken ingegaan worden op de specifieke ruimtelijke dynamiek in de rurale gebieden van het Noorden en het Zuidwesten van Nederland, gegeven de expliciete vraagstelling in de adviesaanvraag ten aanzien van deze regio's.

Ter onderbouwing van de trendanalyse² (zie hoofdstuk 2) en de strategische keuzes in het advies heeft de Raad gebruik gemaakt van externe expertise. Aan het Staring Centrum is gevraagd om de ruimtelijk relevante gevolgen in te schatten van structurele ontwikkelingen in de diverse sectoren binnen de land- en tuinbouw³ (zie bijlage 2 bij dit advies). In een viertal regio's heeft de Raad rondetafelgesprekken⁴ gevoerd met deskundigen ter plaatse, teneinde meer concrete en regionaal specifieke inzichten te verwerven in de problematiek van de landelijke gebieden. Het betrof de volgende gebieden:

- Noordwest-Groningen en Noordoost-Friesland (ook bekend als het Lauwersland) als voorbeeld van een landelijk gebied dat wordt gekenmerkt door stedelijke onderdruk;
- Midden-Brabant, als voorbeeld van een landelijk gebied dat wordt gekenmerkt door stedelijke overloopprocessen;
- de 'Groenblauwe Slinger' ten zuidwesten van het Groene Hart, als voorbeeld van een landelijk gebied onder stedelijke overdruk; en
- Zeeland, als voorbeeld van een nog relatief perifere landelijk gebied waar de stedelijke druk toeneemt.

Ten slotte heeft de Raad aan vier deskundigen verzocht om een essay te schrijven over gezaghebbende kwaliteitscriteria met behulp waarvan de belevingswaarde van het Nederlands cultuurlandschap ingebracht kan worden als factor in het maatschappelijk debat over de toekomstige ordening en inrichting van de landelijke gebieden⁵.

² Een beknopte weergave van het verzamelde materiaal geeft het rapport 'Trendmatige ontwikkelingen in de landelijke gebieden van Nederland' dat ter informatie voor de deelnemers van de rondetafelgesprekken is opgesteld. VROM-raad, Den Haag, december 1998.

³ Staring Centrum 'Agrarisch-ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland', C. Hermans en F.H. Bethe (red.) met medewerking van W. van Eck, B. van der Ploeg en P.J.A.M. Smeets, Wageningen, december 1998. De analyses mondden uit in twee scenario-beelden ('strategie wereldmarkt' en 'strategie plattelandseconomie').

⁴ Verslagen van deze rondetafelgesprekken zijn als werkdocument beschikbaar bij het secretariaat van de VROM-raad.

⁵ VROM-raad 'De schoonheid van het platteland - vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap'; prof. dr. G.J. Borger, dr. E.A. de Jong, drs. L. de Klerk en ir. D. Sijmons (m.m.v. F. Feddes), voorzien van een inleiding van prof. dr. R. van Engelsdorp Gastelaars; uitgebracht in de reeks achtergrondstudies (nr. 006) van de VROM-raad, Den Haag, april 1999.

2 Trends en probleemtypering

Het veranderend grondgebruik en de verschuivende betekenissen, die de samenleving aan het landelijk gebied als leefomgeving toekent, zullen op selectieve wijze beschreven worden. Begonnen wordt met de ontwikkelingen van de van oudsher dominante vormen van ruimtegebruik, te weten de landbouw en de natuur. Dan komen de opdringende functies aan de orde, die kenmerkend zijn voor een verstedelijkende samenleving. Zij eisen ruimte op en beïnvloeden de ontwikkeling van de traditionele gebruikers van het landelijk gebied. Het gaat om wonen, recreatie en toerisme, niet-agrarische bedrijvigheid en de beleving van het cultuurlandschap als omgevingsfactor. Daarnaast vraagt de waterhuishouding aandacht als basisconditie voor de ruimtelijke inrichting.

2.1 De landbouw

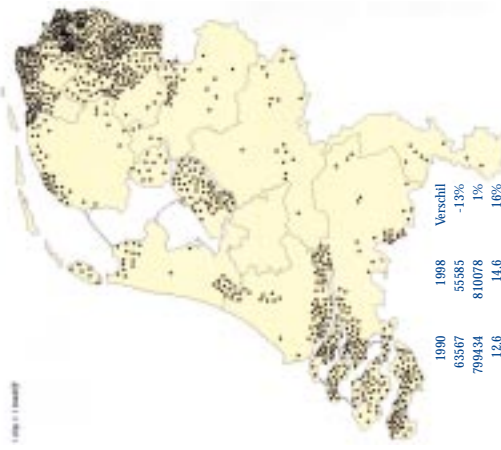
De efficiency en productiviteit van het agrarisch grondgebruik in Nederland zijn hoog. De Nederlandse landbouw behoort tot de top in Europa. Echter als sociaal-economische drager van de plattelandssamenleving en verschafter van werkgelegenheid boet de landbouw aan betekenis in.

De landbouwondernemers moeten onder druk van de internationale concurrentie zó op de natuurlijke omstandigheden inspelen, dat met minimale kosten een zo hoog mogelijke opbrengst kan worden behaald. Lange tijd waren daardoor de cultuurlandschappen overal anders; veranderingen voltrokken zich langzaam. De moderne landbouw en landinrichting leiden echter tot uniformering van de landschappen en tot snelle veranderingen in de tijd. Het behoud van de verscheidenheid aan besloten en weidse landschappen gaat niet meer terloops samen met het streven naar een hoge gebruikswaarde, maar is een expliciete zorg geworden.

2.1.1 De landbouw als grondgebruiker

Het areaal landbouwgrond omvat met bijna 2 miljoen ha circa 65% van de oppervlakte van Nederland. Deze hectares zijn in gebruik als grasland, bouwland en tuinbouw-open-grond. Verder zijn er kleinere oppervlakten in gebruik voor de fruitteelt, bollenteelt en glastuinbouw (zie figuur 4).

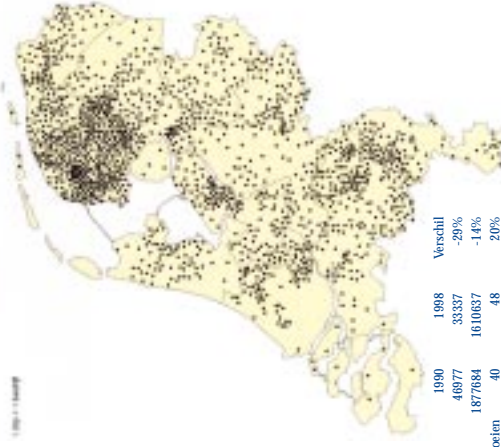
Grote akkerbouwbedrijven (> 75 ha)



	1990	1998	Vershil
Bedrijven	63567	55585	-13%
Oppervlakte in ha	799434	810078	1%
Gen. opp. in ha	12,6	14,6	16%
Bedrijven-5 ha	1051	1279	22%
Aandeel bedrijven > 5ha	1,7%	2,3%	0,6%

Gemeentelijke Top 3 in ha	27780	26223	-6%
Noordoostpolder	21338	23188	9%
Dronen	17263	17867	3%
Emmen			

Grote melkveebedrijven (> 100 melkkoelen)

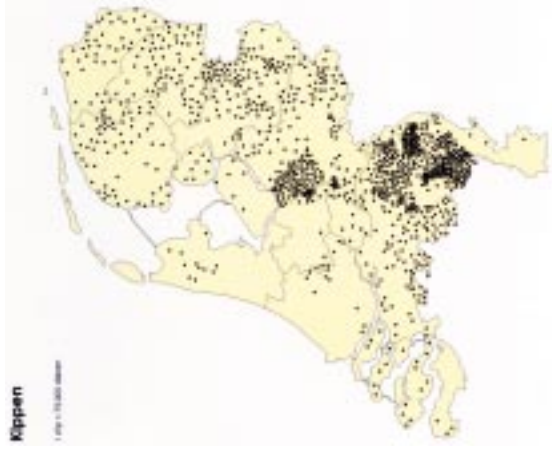
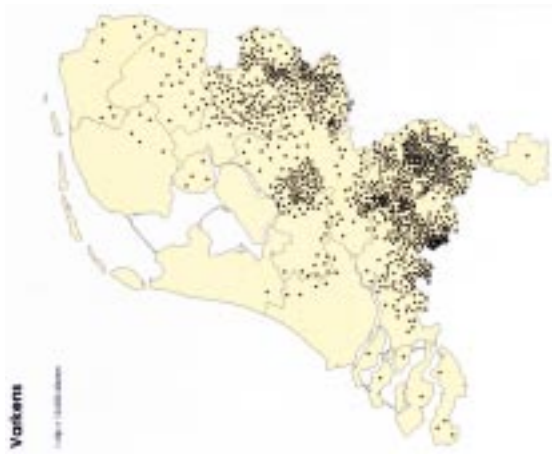


	1990	1998	Vershil
Bedrijven	46877	33337	-29%
Aantal melk- en kalfkoelen	1877684	1610637	-14%
Gen. aantal melk- en kalfkoelen	40	48	20%
Bedrijven>100 melk- en kalfkoelen	1536	1706	11%
Aandeel bedrijven > 100 melk- en kalfkoelen	3%	5%	2%

Gemeentelijke Top 2	48	38	-21%
Weststellingwerf	35	41	17%
Coosstellingwerf			



Centraal Bureau voor de Statistiek



Figuur 4. Spreiding over Nederland van enkele agrarische bedrijfssectoren: a. akkerbouw, b. melkveehouderij, c. varkenshouderij, d. pluimveehouderij, e. glastuinbouw.
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, sector Landbouw, 1999

De landbouwstreken in Nederland (zie ook figuur 4)
 Typische weidestrecken bevinden zich in Friesland, Utrecht, Overijssel en Gelderland. In Noord- en Zuid-Holland wordt circa 50% van de oppervlakte voor voedergras gebruikt. Akkerbouw vindt plaats in Noord- en Noordwest-Friesland, Noord-Groningen, de Veenkoloniën, het Oldambt, Flevoland, Zeeland en in een deel van Noord-Limburg. In gebieden met veel intensieve veehouderij (maar ook melkveehouderij) is de teelt van maïs in de periode 1980-1997 sterk toegenomen, vanwege de hoge mestgift die dit voedergras kan verdragen. Tuinbouw in open grond komt voor in de specifieke akkerbouwgebieden en in Noord- en Zuid-Holland. Fruitteelt komt voor in Gelderland, Zeeland en Limburg. Bollenteelt komt - naast de 'reizende bollenkraam' - voornamelijk voor in Noord-Holland en in de buurt van Lisse (ZH). De glastuinbouw is vooral geconcentreerd in het Westland, in het Groene Hart (regio Bleiswijk-Pijnacker) en in de omgeving van Venlo en Emmen.

De economische positie van de landbouw in Nederland en Europa

Het economisch belang van de landbouw wordt bepaald door de opbrengst van de primaire landbouw en van de toeleverende en verwerkende industrieën. De bijdrage van het totale agrocomplex aan het bruto nationaal product (BNP) neemt de laatste jaren in belang af. Het aandeel binnen het BNP bedroeg in 1970 nog 16,5%. In 1996 was dit geslonken tot 7,4% (waarvan primaire sector: 2,6%).

Binnen Europa speelt het Nederlandse agrarische bedrijfsleven als producent van dierlijke en plantaardige producten onverminderd een belangrijke rol. Met 4% van de EU-bevolking is Nederland momenteel goed voor 8% van de landbouwproductie⁶.

In de totale productiewaarde van de Nederlandse land- en tuinbouw heeft de akkerbouw vergeleken met het jaar 1950 nog maar een klein aandeel. De tuinbouw is sterk opgekomen, terwijl het aandeel van de veehouderij daalde, maar nog wel de helft van de totale productiewaarde beslaat.⁷

Bij deze verschuivingen spelen de volgende factoren een rol:

- vermindering van marktordering door de Europese Commissie; dalende melk- en graanprijzen; voorziene wijzigingen in de Europese geldstromen⁸;

⁶ Ministerie van LNV, Feiten en cijfers 1997/98, Den Haag, blz.11.

⁷ Aandelen van de diverse landbouwsectoren in de totale agrarische productiewaarde: Aandeel akkerbouw: 18% (1950), 9% (1990), 8,6% (1997); aandeel tuinbouw: 15% (1950); 31% (1990), 39% (1997); aandeel rundveehouderij: 67% (1950); 60% (1990), 51% (1997).

⁸ In het kader van de onderhandelingen over Agenda 2000 wordt voorzien, dat DG VI gelden uit het Garantiefonds voor de landbouw gaat vrijmaken voor de ontwikkeling van landelijke gebieden. Dat was al voorzien voor een deel van de structuurfondsen voor regionaal beleid. DG XVI krijgt nu het primaat bij de toetsing van regionale ontwikkelingsvisies landelijk gebied die de nationale lidstaten alleen of met elkaar (grensoverschrijdende samenwerking!) moeten opstellen om in aanmerking te komen voor gebiedssubsidies.

- concurrentie vanuit de Oost-Europese landen, voor de glastuinbouw ook vanuit de zuidelijke landen;
- een afnemend areaal cultuurgrond, vooral in gebieden onder stedelijke druk;
- voortdurend stijgende grondprijzen (figuur 5);
- toenemende beperkingen als gevolg van het milieu- en veterinaire beleid, die in Nederland onder meer moeten leiden tot inkrimping van de varkensstapel.

Door deze factoren zullen in het algemeen de meer kapitaalintensieve en economisch sterkere vormen van grondgebruik de meer extensieve vormen verdringen volgens de reeks (>=verdringt):

*glastuinbouw > vollegrondstuinbouw > hokveehouderij > graasveehouderij > akkerbouw*⁹.

In de praktijk betekent dit niet dat de soorten bedrijvigheid elkaar ook letterlijk in deze volgorde opvolgen; de vestigingskeuze van agrarische ondernemers blijft een individuele keuze, die bovendien per landbouwregio een specifieke afweging vraagt.

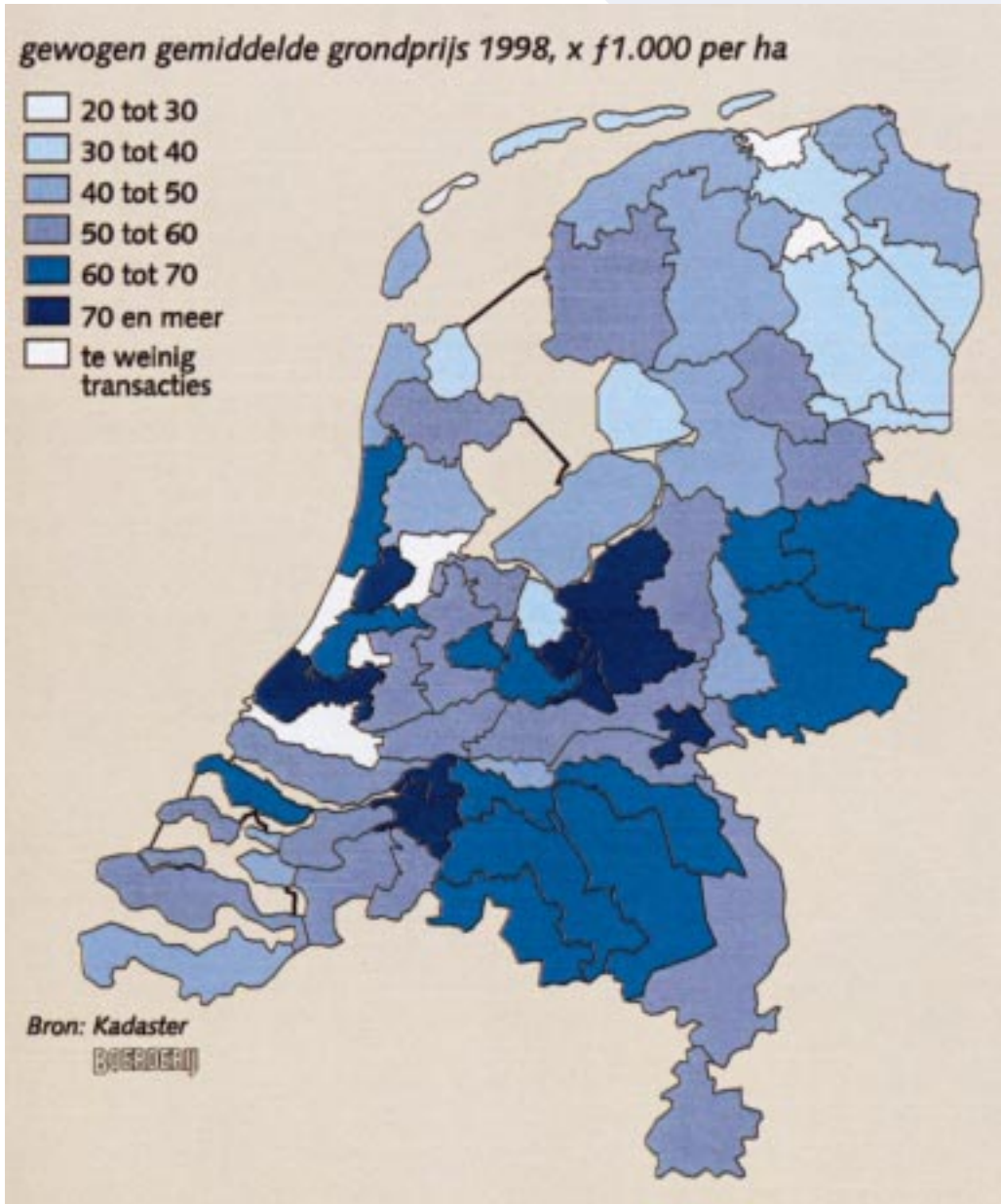
De akkerbouw zoals wij die nu kennen in Nederland neemt in betekenis af en vollegrondstuinbouw en glastuinbouw worden belangrijker. De grondgebonden veehouderij zal zich over een groter areaal uitbreiden en verder intensiveren. Voor de middellange termijn wordt verwacht, dat alle landbouwsectoren zullen voldoen aan de milieunormen, die de overheid zal stellen. Dit betekent voor de intensieve veehouderij dat combinaties gezocht worden met grondgebonden bedrijven, waar de mest kan worden afgezet óf dat niet-grondgebonden bedrijven (varkensflats) ontstaan, die de mest in een gesloten systeem verwerken. Een aantal intensieve teelten wordt gevoelig voor logistiek gunstige (export)locaties. Zo kunnen agri-businesscomplexen ontstaan nabij de mainports en de achterlandverbindingen.

Varkensflat

De dieren worden gehuisvest in varkensflats van 6 tot 8 etages hoog die op agro-industrieterreinen staan en gelegen zijn aan een (water)weg. Op een relatief klein grondoppervlak wordt dankzij de etages veel ruimte per dier geboden, inclusief buitenloop (balkons); daardoor ontstaat een dier-vriendelijker systeem. Aan- en afvoer van de dieren vindt plaats over de weg of het water.

Bron: Mythen & Sagen rond de varkenshouderij. Denktank varkenshouderij, 1998

⁹ Staring Centrum; Agrarisch-ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland, C. Hermans en F.H. Bethé (red.), Wageningen, december 1998. De studie is als bijlage 2 aan dit advies toegevoegd.



Figuur 5. De prijzen van landbouwgronden (1998)

Overlast

De landbouw wordt in toenemende mate geconfronteerd met de beperkingen ten gevolge van overheidsmaatregelen, die moeten leiden tot een milieuvriendelijker productie, onder meer om de ammoniakemissie terug te dringen. De daarvoor noodzakelijke aanpassingen van de bedrijfsvoering zijn zeer ingrijpend.

- Bij de *intensieve veehouderij* ontstaan mestoverschotten doordat de veehouders over onvoldoende land beschikken om de mest uit te rijden zonder de milieunormen te overschrijden.
- De *grondgebonden veehouderij* heeft meer grond ter beschikking voor het verantwoord uitrijden van de mest, maar veroorzaakt toch ook een overschot.

De totale mestproductie van de veehouderijsector in 1996 bedroeg 79,9 miljoen ton, waarvan 18,4 miljoen ton als overschot moet worden beschouwd. In het overzicht worden de aandelen per veehouderijsector van de mestproductie en het mestoverschot vermeld (Bron: Ministerie van LNV; Feiten en cijfers, 1996).

Bijdrage aan:	mestproductie in %	mestoverschot in %
rundveedrijfmest	74,1	13,0
vleeskalverdrijfmest	3,1	8,7
legghennenmest	2,4	9,2
vleesvarkensdrijfmest	10,9	38,6
slachtkuikenmest	0,6	2,7
fokvarkensdrijfmest	9,0	28,3

Duidelijk is dat de intensieve, niet-grondgebonden veehouderijtakken een on-evenredig groot aandeel hebben in het mestoverschot in de veehouderijsector¹⁰.

Om te voldoen aan de Europese normen, die bepalen dat er niet meer dan 50 milligram nitraat in een liter grondwater mag zitten, is de Nederlandse overheid genoodzaakt een strenger mestbeleid te voeren:

- Vanaf het jaar 2000 mag grasland met niet meer dan 250 kg stikstof per ha worden bemest en tuin- en akkerbouwland met niet meer dan 125 kg/ha. In 2008 moeten deze mestgiften verder zijn verkleind tot respectievelijk 140 en 60 kg stikstof/ha.
- Het aantal stuks grootvee per ha wordt teruggebracht tot 3,5 in 2002 en 2,5 in 2008.
- Vijfhonderd melkveebedrijven uit overbemeste gebieden in Zuid- en Oost-Nederland zullen zo mogelijk worden verplaatst naar mestarme gebieden in Noord- en West-Nederland¹¹.

¹⁰ De *biologische land- en tuinbouw* maakt geen gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest. Deze sector is nog zeer bescheiden, maar groeit wel. In 1996 betrof het 554 bedrijven (totaal areaal: 14.330 ha).

¹¹ De Nederlandse land- en tuinbouworganisaties (LTO) roepen het kabinet op om voor het herplaatsen van de 500 bedrijven ook naar het buitenland te kijken.

Ook de herstructurering van de varkenssector en een in 1998 ingestelde groeistop in de pluimveesector moeten bijdragen aan het terugdringen van het mestoverschot in Nederland. De glastuinbouwsector tracht binnen een aantal jaren te bereiken dat er geen milieuschadelijke stoffen meer weglekken naar water en bodem (conform de algemene maatregel van bestuur in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater). Ook voert de sector een energieconvenant uit, gericht op vermindering van de CO₂-uitstoot.

Uit een tussenevaluatie van het Meerjarenplan Gewasbescherming in 1995 bleek, dat het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen in de land- en tuinbouw gedaald is maar dat dit niet geldt voor alle middelen. Bovendien moet de uitstoot naar het oppervlaktewater verder verminderen. Einddoel is om de sterke afhankelijkheid van de land- en tuinbouw van gewasbeschermingsmiddelen vergaand terug te dringen (Meerjarenplan Gewasbescherming 1993-2000).

De zorg voor het milieu in de landbouw wordt mede onder druk van meer bewuste consumenten steeds meer een kwaliteitsaspect, dat in de bedrijfsvoering en in de marketing van de landbouwproducten wordt geïntegreerd. De biologische landbouw is in opkomst en werd in 1998 op ongeveer 1% van het landbouwareaal toegepast.

Agrarische bedrijfsstrategieën

De genoemde ontwikkelingen dwingen de agrarische ondernemers om een duidelijke bedrijfsstrategie te kiezen.

De eerste strategie is gericht op *het produceren voor de wereldmarkt* onder een toenemende internationale concurrentie. Deze strategie gaat gepaard met schaalvergroting en intensivering van de grondgebonden bedrijven, vooral in de relatief perifere regio's in Noord-Nederland en Zeeland. Een dergelijke bedrijfsstrategie is moeilijk te combineren met het behouden van de biodiversiteit of met het instandhouden van fijnere landschapstructuren en -elementen in de waardevolle cultuurlandschappen. Ook de niet-grondgebonden intensieve veehouderijbedrijven en tuinbouw-onder-glas-bedrijven richten zich geheel op de wereldmarkt. Dit zijn evenmin vormen van bedrijfsvoering, die samengaan met het beheer van natuur- en cultuurwaarden. Zij stellen juist nieuwe eisen aan de vestigingslocatie, de ontsluiting en de inrichting van het bedrijf.

De tweede strategie is de *'verbrede landbouwbedrijfsvoering'*, waarbij de boer naast de agrarische productie recreatieve faciliteiten in en om de boerderij aanbiedt, streekeigen producten verkoopt of de bedrijfsvoering mede afstemt op het beheer van natuur en landschap. Het is met name de laatste activiteit, waarin de overheid sinds het uitbrengen van de 'Nota inzake de relatie landbouw-natuur en landschap' in 1975 als afnemer van het beheersproduct van desbetreffende boeren is opgetreden. Immers, in tegenstelling tot de andere producten van het agrarisch bedrijf, is de burger niet gewend te betalen voor 'door de boer geleverde' biodiversiteit en cultuurwaarden. Het sluiten van beheersovereenkomsten met de boeren verloopt echter moeizaam en veroorzaakt de nodige knelpunten in het

Verbrede landbouw

Verbrede landbouw komt voor op bijna 10% van de agrarische bedrijven c.q. op 2% van het landbouwareaal in Nederland, met name in Zeeland, Zuid-Limburg en op de Waddeneilanden. Het betreft gebieden met veel verblijfsrecreatie, met waardevolle landschappen en gelegen in de EHS. Natuurbeheer door de boer vindt veel plaats in de noordelijke provincies en in de natte veengebieden van Holland en Utrecht. Bedrijven met verbrede bedrijfsvoering worden gekenmerkt door een relatief ongunstige verkaveling, goedkope grond en een grote bedrijfsomvang. De bedrijfshoofden zijn relatief jong.

Bron: LEI-DLO, 1999

beheer van de natuur- en cultuurwaarden in het agrarisch landschap (zie 2.2.3).

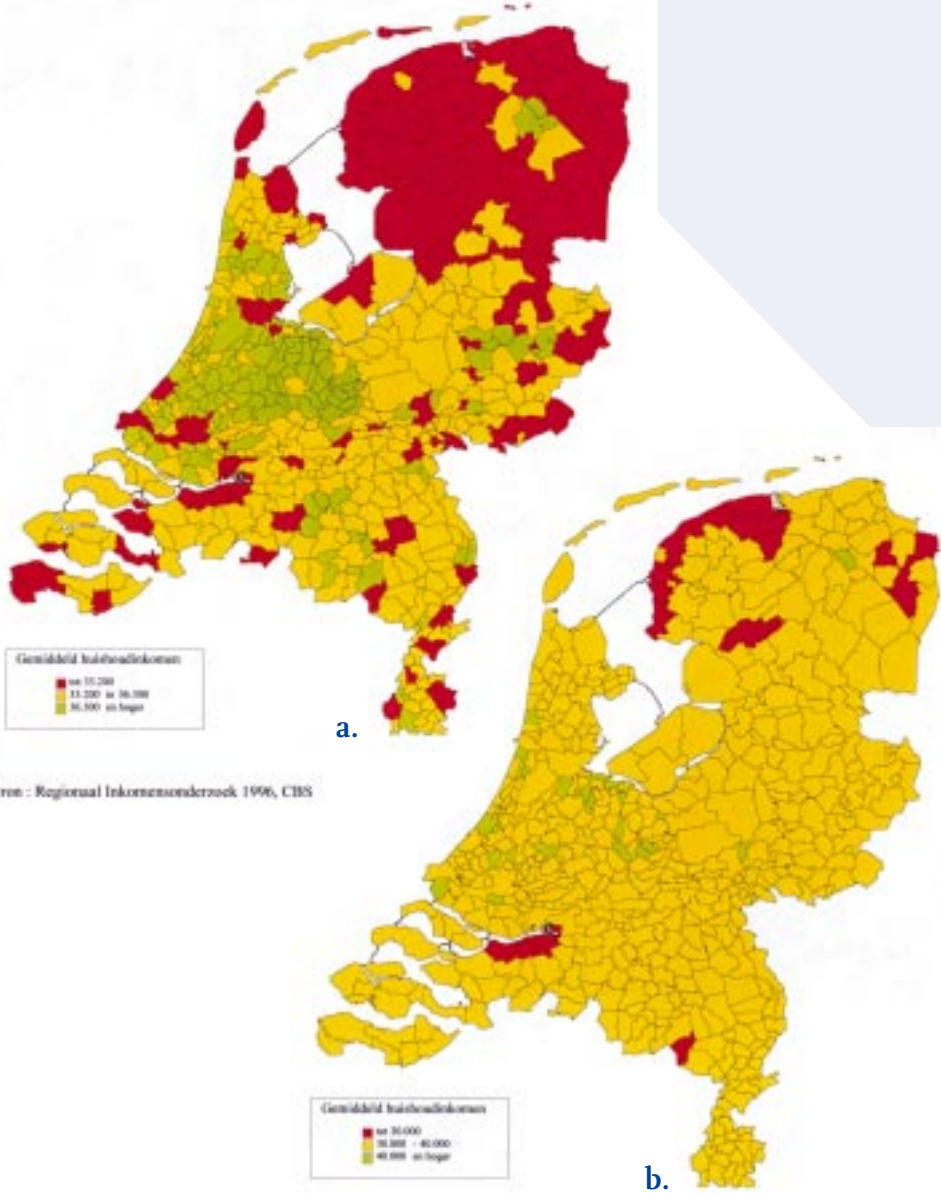
Verbrede landbouw is dus niet altijd een geschikte strategie, noch voor de betrokken boer, noch voor de op de instandhouding van natuur en landschap gerichte overheid. Indien het gaat om recreatieactiviteiten bij de boerderij, is het succes mede afhankelijk van de aantrekkelijkheid van de omgeving (zie kader Verbrede landbouw), en van de aanwezigheid van stedelingen die als recreant de diensten van de boer afnemen.

Bedrijfsbeëindiging

De boer is niet altijd in de gelegenheid om te kiezen voor de wereldmarkt of voor verbrede bedrijfsvoering. Jaarlijks beëindigt 1 á 2% van de ondernemers het bedrijf. Zij maken bijvoorbeeld plaats voor land- en tuinbouwbedrijven, die elders zijn verdrongen. Daardoor stijgen de grondprijzen in Zeeland ondanks de malaise in de akkerbouw. In de overdrukgebieden drijven niet-agrarische kopers de grondprijs plaatselijk dusdanig op, dat de boer de grond niet meer aan collega's kwijt kan. Particulieren kopen kleinere kavels voor hobby's als het houden van paarden of beginnen er bedrijfjes zoals autosloperijen, caravanopslag en dergelijke.

Conclusie

Ondanks de ingrijpende veranderingen in de agrarische bedrijfsstructuur en de opdringende claims vanuit de samenleving op de grond in Nederland, blijft de boer het beheer voeren over het grootste deel van de landelijke gebieden. Van spontane uitstoot van landbouwgrond is in Nederland met zijn goede, maar schaarse landbouwgronden geen sprake. De moderne agrarische ondernemer zal het landschap willen aanpassen aan de eisen die de moderne bedrijfsvoering stelt. De mogelijkheden om het agrarisch beheer mede af te stemmen op natuur- en cultuurwaarden zijn daarbij beperkt (zie verder 2.2.3).



Figuur 6. Gemiddeld huishoudensinkomen (gestandaardiseerd) per gemeente (bron: CBS, regionaal inkomensonderzoek, 1996). Het regionale beeld, dat de inkomensverschillen per gemeente opleveren, varieert met de inkomensklassen, die men kiest. Binnen Europees perspectief gezien zijn de inkomensverschillen niet zeer groot en manifesteert Nederland zich als een relatief verstedelijkt gebied met bijbehorende inkomens. Binnen Nederland zijn vervolgens de inkomensverschillen tussen gemeenten in de overdruk- en de onderdrukgebieden (vooral het Noorden) waarneembaar (figuur 6a). Verlegt men de inkomensgrenzen (figuur 6b) enigszins, dan komt een aantal gemeenten, vooral in Noord-Friesland en Oost-Groningen, naar voren als gemeenten met de laagste gemiddelde huishoudensinkomens in Nederland.

2.1.2 De landbouw als sociaal-economische drager van de plattelandssamenleving

Sinds de Landbouwrevolutie aan het eind van de negentiende eeuw en de oprukkende landbouwmechanisatie na de Tweede Wereldoorlog neemt de werkgelegenheid per hectare landbouwgrond af. Inclusief de toeleverende en verwerkende bedrijvigheid was de landbouw in 1996 nog goed voor 8,6% van de werkgelegenheid in Nederland; in 1990 was dit nog 9,3%. Regionaal is het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid echter nog aanmerkelijk hoger¹². Het aandeel van de primaire landbouw in de totale werkgelegenheid is teruggelopen van 6,2% in 1970 naar 3,8% in 1996 (200.000 mensjaren). Het aantal agrariërs zal nog verder afnemen omdat veel van de bedrijfshoofden ouder zijn dan 55 jaar en geen opvolger hebben¹³.

Tot in de jaren zestig trokken mensen weg uit de landelijke gebieden. Gebouwen in het buitengebied en in de plattelandskernen kwamen leeg te staan; het voorzieningenniveau in de dorpen verschaalde. Door schaalvergroting en fusies verdwenen bovendien vele toeleverende en verwerkende bedrijven uit de dorpen.

Vanaf de jaren zeventig lijkt zich een kentering voor te doen. Woningen en voormalige agrarische bedrijfsgebouwen vinden - vooral in de gebieden onder stedelijke druk - weer een nieuwe woon- of bedrijfsfunctie. Er is sprake van *verborgen suburbanisatie*.

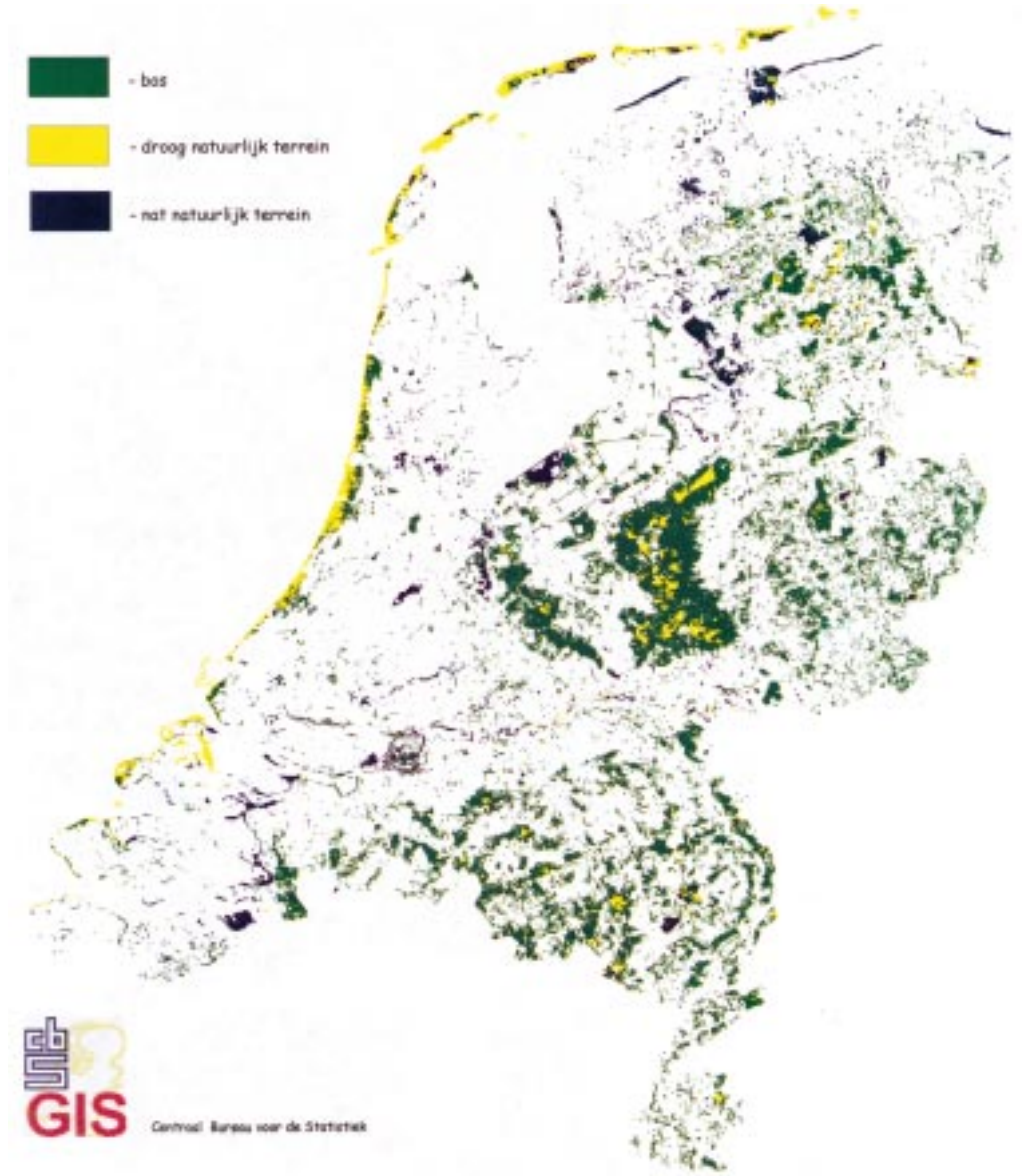
De rurale samenleving verstedelijkt

De rurale samenleving is onder druk van de verstedelijking en de uitstoot van arbeid uit de landbouw in de laatste decennia sterk veranderd. De woningvoorraad kwam langzaam in handen van mensen, die economisch niet gebonden zijn aan de plaatselijke grond. Door het restrictief beleid ten aanzien van uitbreiding van de woningvoorraad in de kernen van het Groene Hart wordt dit proces nog versterkt. De vrijkomende woningen zijn schaars en zeer gewild; jonge mensen uit het dorp of uit de streek worden echter verdrongen door vermogende Randstedelingen. 'Het restrictief beleid heeft een slechte uitwerking op de vitaliteit van de kleine kernen.'
Bron: rondetafelgesprek Groenblauwe Slinger, januari 1999

In de meest perifere gelegen landelijke gebieden is echter nog sprake van leegstand. In de betrokken plattelandsgemeenschappen is sprake van lage welstand. De werkloosheid is echter niet hoog, omdat de werkzoekenden deze perifere dorpen hebben verlaten. Figuur 6 geeft aan waar in Nederland de gemeenten met de laagste gemiddelde huishoudensinko-

¹² Bijvoorbeeld in Friesland bedraagt dit aandeel 15 à 25%. Bron: Rondetafelgesprek in Noord-Nederland.

¹³ Opmerking tijdens het rondetafelgesprek Zeeland, januari 1999. 'De landbouw houdt de zaak niet bij elkaar. Van de 800 boeren op Zeeuws-Vlaanderen denken maar 45 een reëel perspectief te hebben.'



Figuur 7. Bossen en natuurlijke terreinen in Nederland

mens zijn gelegen. Veel van deze gemeenten worden getroffen door de beschreven rurale achterstandssituatie. De landbouw is niet in staat om werkgelegenheid te bieden, die deze achterstandssituatie kan helpen opheffen. De vraag is derhalve welke vervangende functies in de rurale samenleving kunnen worden aangetrokken om het voorzieningenniveau weer op een aanvaardbaar niveau terug te brengen en de leegstand van woningen en bedrijfsgebouwen te beëindigen. Een bijkomend probleem is, dat het vigerend planologisch beleid in veel gevallen is gericht op het weren van vervangende functies voor deze gebouwen in de perifere landelijke gebieden, hetgeen uiteindelijk kan leiden tot het verloren gaan van sociaal-economisch maar vaak ook cultuurhistorisch waardevolle gebouwen.

2.2 Natuur

2.2.1 Nederland: natuurdelta van Noordwest-Europa

Voor het eerst in deze eeuw is het areaal natuurgebied in Nederland weer toegenomen (figuren 7 en 8)¹⁴. Ongeveer 9% van het grondgebied van Nederland bestaat nu uit bos en 4% uit (overig) natuurgebied.¹⁵ De ligging in de delta van de grote rivieren Rijn, Maas, Schelde en Eems maakt Nederland tot een ecologisch belangrijk en geva-

De oppervlakte woeste grond bedroeg in 1833 (oprichting Kadaster) nog ruim 900.000 ha, zo'n 28% van Nederland. Thans bestaat nog maar 3,3% van het grondgebied uit heide, duin, veen, moeras, rietland en stuifzand. Het oppervlakte bos is de laatste jaren weer toegenomen, tot 331.000 ha. Dat is ruim 8% van het nationaal grondoppervlak. Deze bossen liggen ten dele op de plaats van voormalige woeste gronden of ingepolderde wateren (IJsselmeerpolders).



Figuur 8. Woeste gronden en bos omstreeks 1800.

Bron: 'Ruimte voor natuur', Vereniging Natuurmonumenten, 's-Graveland, 1986

¹⁴ Totaal oppervlak aan bos en natuurlijk terrein is van 900.000 ha in 1900 teruggelopen naar 450.000 ha in 1970. Momenteel bedraagt dit oppervlak ca. 480.000 ha. Bron: Natuurverkenning 97, RIVM e.a. 1997.

¹⁵ Van 1983-1993 duidelijke toename in Groningen, Friesland, Flevoland en Zeeland (onderdrukgebieden), gelijkblijvend in de overloopgebieden en geringe daling in Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht (overdrukgebieden).



Afbeelding 1. Vogelreservaat de Ackerdijkse Plassen (Vogelbescherming Nederland) ligt in het herinrichtingsgebied de Groenblauwe Slinger langs de A13 Rotterdam-Delft.

rieerd gebied op Europees niveau, met:

- de Waddenzee, kraamkamer van de Noordzee;
- het kustmilieu met de kalkarme en kalkrijke duinen;
- de grote wateren, de groene stranden en landinwaarts vele vochtige weidegebieden, essentieel voor de trekvogelstand;
- de grote rivieren (trekkende vissoorten) en de uiterwaarden;
- de veenplassengebieden (Friese meren, Hollands-Utrechts plassengebied) en enkele natuurgebieden van de kleigronden (Lauwersmeer, Oostvaardersplassen).

Trefwoord voor de internationaal belangrijke biodiversiteit in Nederland is *water*. Nederland heeft zich in meerdere internationale verdragen verplicht deze waterrijke gebieden op verstandige en duurzame wijze te beheren. Dit behoud is echter nog niet zekergesteld.

Minder zeldzaam in Europees verband zijn de biotopen van de hogere zandgronden in Oost- en Zuid-Nederland en van de löss-leemgronden in Zuid-Limburg. De biodiversiteit van deze hogere gronden wordt sterk beïnvloed door de kwaliteit van het water in de inzigggebieden. In gebieden met (intensieve) veehouderij laat die kwaliteit te wensen over. De variatie in het bos is door het daarop gerichte beheer duidelijk toegenomen, maar de vitaliteit is door de hoge milieudruk nog onvoldoende.

Een belangrijk deel van de biodiversiteit in Nederland is verbonden met het *agraris* *cultuur* *landschap*. Veel soorten zijn echter uit de akkers en weilanden verdwenen naar de natuurreservaten en de nog resterende landschapselementen op de perceelsranden¹⁶.

Nederland is dus rijk aan twee soorten natuur. Enerzijds is er de natte, zeldzame natuur in het lage Westen en Noorden des lands, waarvan de wetlands en weidevogelgebieden echter beperkte medegebruiksmogelijkheden voor de recreant bieden. Anderzijds is er de droge natuur, die zeker niet uniek is in Noordwest-Europa, maar als hoogwaardig woon- en verblijfslandschap grote aantrekkingskracht uitoefent op een breed publiek. In de overdruk- en overloopgebieden komen vooral kleinere eenheden natuurgebied voor en bestaat een grote behoefte aan medegebruik door de stedelingen. In de onderdrukgebieden is meer rust en ruimte voor grote eenheden.

Aangezien tweederde van het grondgebied in Nederland cultuur is, speelt de verhouding landbouw-natuur-en-landschap in de verdere ontwikkeling van de biodiversiteit in het landelijk gebied een sleutelrol. Datzelfde geldt overigens voor het cultuurhistorisch erfgoed, verbonden aan het agrarisch cultuurlandschap.

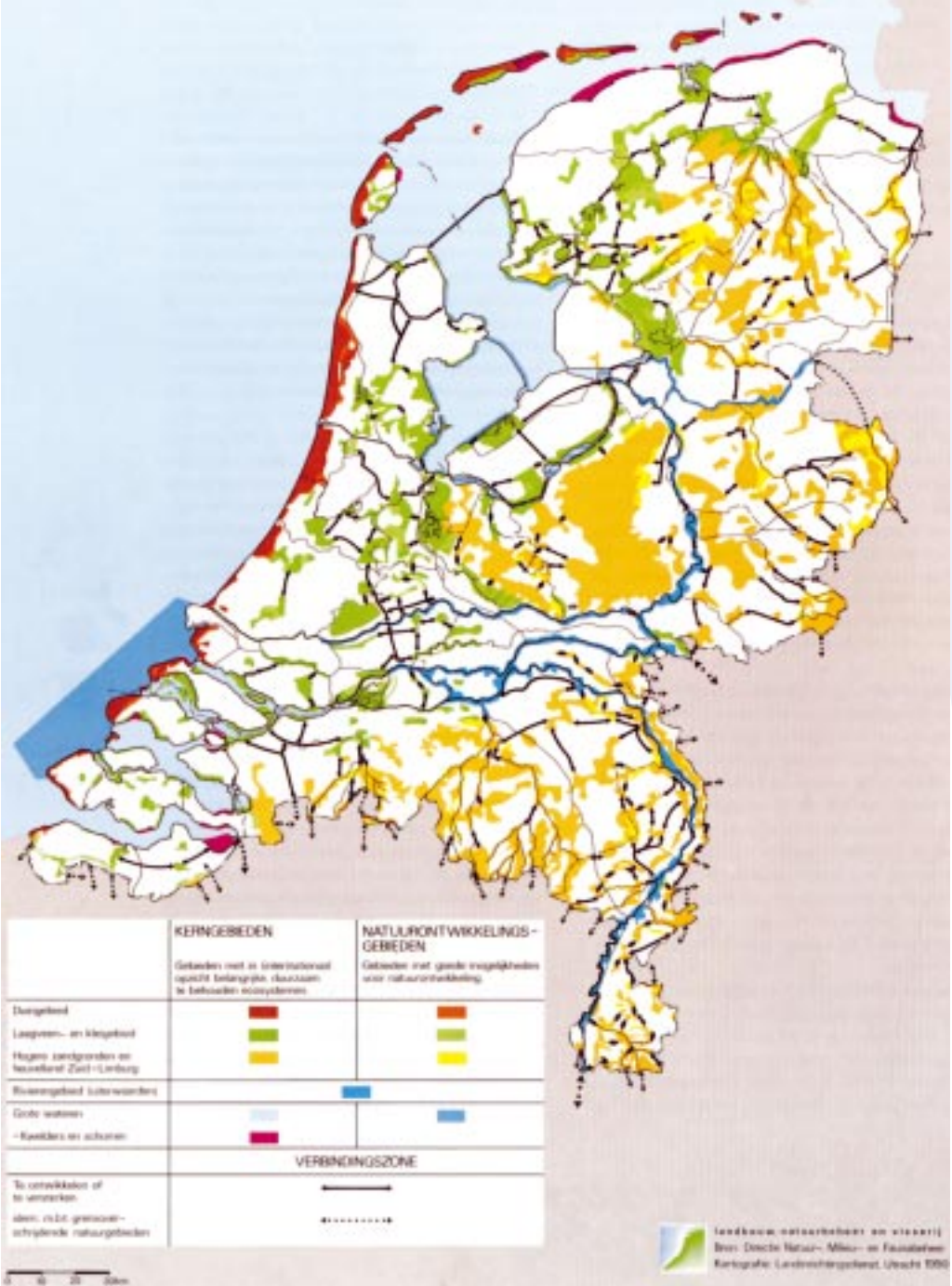
2.2.2 De ecologische hoofdstructuur

In het Natuurbeleidsplan (1990-2018) geeft de regering aan de biodiversiteit te willen versterken door het realiseren van een *ecologische hoofdstructuur* (EHS). Het areaal

¹⁶ Zie de Evaluatie van het natuur-, bos- en landschapsbeleid, gezamenlijke uitgave van het Ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg, Den Haag, februari 1999.

Ecologische hoofdstructuur van Nederland

Het samenhangend netwerk van in (internationaal) opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen.



Figuur 9. Ideaalbeeld uit 1990 van de ecologische hoofdstructuur (EHS) van Nederland

natuurgebied binnen de EHS moet toenemen van 450.000 ha in 1990 tot 700.000 ha in 2018. Het concept brengt tot uitdrukking dat het hier gaat om de meest essentiële, maar dus niet om alle natuurgebieden in Nederland. Verwacht en gehoopt wordt dat de biodiversiteit van het te realiseren samenhangende systeem veel hoger zal zijn dan de gesommeerde biodiversiteit van de afzonderlijke natuurgebieden. Ten slotte brengt de regering met dit beleid tot uitdrukking, dat zij het totstandkomen van dit hoogwaardig natuursysteem als een nationale prioriteit beschouwt.

De EHS (figuur 9) is opgebouwd uit *kerngebieden*, *natuurontwikkelingsgebieden* en *verbindingszones*. De benodigde grond wordt ten dele onttrokken aan de landbouw. Daarnaast kunnen beheersovereenkomsten gesloten worden met boeren in de betrokken gebieden. Reservaatvorming en natuurontwikkeling blijken echter goedkopere middelen te zijn om in het kader van de EHS de biodiversiteit te verhogen dan beheersovereenkomsten.

Kosten en baten van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
Indien natuurwaarden worden afgeleid uit het vóórkomen van 'doelsoorten', dat zijn beoogde groepen ecologisch waardevolle planten- en diersoorten, dan wijst onderzoek ¹⁷ het volgende uit:

- Voor de EHS als geheel bevat een hectare natuurgebied bijna vijf maal zoveel natuurwaarden als een hectare landbouwgrond.
- Beheerslandbouwgronden (relatienota) bevatten twee maal zoveel natuurwaarden als gewone landbouwgrond.
- Reservaatsgebieden (relatienota) en natuurontwikkelingsgebieden scoren zeven maal hoger dan gewone landbouwgrond.
- De natuurwaarden van Nederland nemen dankzij de EHS toe met circa 15-20%.
- Deze winst in biodiversiteit wordt bereikt met maatschappelijke kosten van ongeveer 0,03% van het jaarlijkse nationale inkomen.
- Elke uitbreiding van de biodiversiteit met 1% via de EHS door middel van reservaatvorming kost de samenleving circa 150 miljoen gulden. Via de beheerslandbouw is het bedrag per procent verhoging van de biodiversiteit drie tot vier maal zo hoog.

De begrenzing en aankoop van de benodigde gronden lopen in een aantal provincies achter op het schema. De middelen voor aankoop zijn bovendien niet toereikend en dit klemt temeer omdat de agrarische grondprijzen in de meeste regio's stijgen¹⁸. Met name in de overdrukgebieden (Randstad) en de overloopgebieden, maar ook in Zeeland

¹⁷ Stichting Ruimtelijke Economie Groningen (REG), Effect-analyse EHS, F.J. Sijtsma en D. Strijker, publicatie 8, Groningen, 1995.

¹⁸ Zie Natuurverkenning 1997, blz. 153 e.v.

en het Rivierengebied zijn de grondprijzen de laatste jaren zelfs betrekkelijk fors gestegen (zie par. 2.1.1, figuur 5). Als gevolg daarvan wordt niet alleen onvoldoende areaal verworven, maar wordt het ook moeilijker om gronden op strategische plaatsen in de EHS te verwerven. Daardoor verzwakt het totale systeem.

2.2.3 Verbrede landbouw als vorm van natuur- en cultuurbeheer

De mogelijkheden van de verbrede landbouw, die zich toelegt op het afstemmen van de agrarische bedrijfsvoering op het beheer van *natuur- en/of cultuurwaarden* in het landschap, zijn per regio verschillend. Indien het gaat om de biodiversiteit, bieden de veenweidegebieden in het algemeen goede mogelijkheden, bijvoorbeeld voor het weidevogelbeheer. De beperkingen van de externe productieomstandigheden - bijvoorbeeld natte omstandigheden en een smalle opstreckende-strokenverkeveling - zijn voor de boer vaak aanleiding om te streven naar aanvullend inkomen, waarmee hij de bedrijfsvoering kan continueren. Agrarische ondernemers op de hogere zandgronden, in gebieden met kleinschalige besloten landschappen, zien mogelijkheden in het combineren van de agrarische bedrijfsvoering met het behoud van de kenmerkende landschapselementen of de cultuurhistorische patronen.

Er zijn echter natuurwaarden en historische landschappen, die redelijkerwijs niet (meer) instandgehouden kunnen worden door boeren, die tevens efficiënt moeten produceren. De milieuvorwaarden en de inrichting van het bedrijfsareaal laten die gecombineerde doelstelling niet toe. Dit geldt bijvoorbeeld in de kerngebieden van de ecologische hoofdstructuur, waar zeer natte omstandigheden vereist zijn (de wetlands), of in de kleigebieden (het Noorden, Flevoland, Kop van Noord-Holland, Zeeland) waar de boeren kiezen voor een grootschalige en intensieve bedrijfsvoering. Dan is verbrede landbouw geen optie.

Bezien vanuit het belang van de agrarische ondernemer gaat het bij verbrede landbouw vaak om *tijdelijke strategieën*, op weg naar *beëindiging* of juist naar *uitbreiding* van het agrarische bedrijf. Vaak is sprake van niet benutte arbeidscapaciteit van de boer of zijn meewerkende gezinsleden. Het sluiten van een beheerscontract in het kader van de Relatienota brengt dan aanvullend inkomen in het bedrijf. Maar de duurzaamheid van het gewenste beheer is met deze bedrijfsstrategie niet gegarandeerd.

Voorwaarden voor agrarisch beheer van natuur en cultuur

De verbrede landbouw biedt de samenleving dus *onder bepaalde voorwaarden* een

Melkrobot of theetuin?

‘Verbrede bedrijfsvoering is economisch zeer onzeker en combineert ook slecht met de normale bedrijfsvoering. Een melkrobot (de moderne trend) vergt een grote veestapel en een investering van tonnen; daar kun je niet een theetuin bij houden.’¹⁹

¹⁹ Bron: rondetafelgesprek Groenblauwe Slinger, januari 1999.

mogelijkheid om specifieke natuur- en cultuurwaarden in stand te houden, die hun ontstaan te danken hebben aan ten dele inmiddels verouderde vormen van agrarisch gebruik. Aangezien het hier in veel gevallen gaat om beheer dat tegenwoordig leidt tot suboptimale agrarische productieomstandigheden, wordt het toekennen van een vergoeding voor de beheersprestatie billijk geacht²⁰. De kans op goede beheersresultaten hangt van de volgende factoren af:

- de beoogde natuur- c.q. landschapswaarden moeten reëel te realiseren zijn in combinatie met desbetreffende agrarische bedrijfsvoering;
- de overheid moet verzekerd zijn van continuïteit van beheer door de boer;
- de boer moet verzekerd zijn van de continuïteit van de beheersvergoeding door de overheid en van de bestemming van zijn land.

Zowel voor de overheid als voor de boer zijn bovendien de *regiospecifieke omstandigheden* van doorslaggevende betekenis. In de overdrukgebieden is sprake van grote schaarste aan landbouwgrond. De grond is zo duur, dat het verkopen ervan een aantrekkelijk alternatief kan zijn voor de boer die een verbrede bedrijfsvoering overweegt. Daartegenover staat, dat in de overdrukgebieden een grote vraag van de stedelijke bevolking bestaat naar aantrekkelijk landschap. Beheersvergoedingen zouden in beginsel via rood-voor-groen-formules door de consumenten betaald kunnen worden.

In de onderdrukgebieden ontbreekt deze mogelijkheid; hier is het de overheid die een krachtige strategie moet voeren om een duurzame landbouw te combineren met de ontwikkeling van grote eenheden natuur. Daarbij zal beheer door de boer - gegeven de natuurdoelen - lang niet altijd mogelijk zijn.

Inmiddels moet vastgesteld worden, dat in de praktijk de animo van boeren om gronden te verkopen of om beheersovereenkomsten te sluiten in het kader van de zogenoemde Relatienota nog gering is, gezien in het licht van de gestelde beleidsdoelen (tabel 1).²¹

Tabel 1. Oppervlakte cultuurgrond waarvoor beheersovereenkomsten met de boer zijn afgesloten, en van agrarisch ondernemers gekochte gronden voor reservaatvorming (in ha cumulatief)

jaar	oppervlakte beheersovereenkomst	verworven reservaat
1984	3.700	2.200
1990	16.400	10.000
1996	45.000	31.000

²⁰ In de jaren zeventig werd de discussie gevoerd in hoeverre deze beperkingen uitgingen boven de gebruiksbeperkingen, die uit de bestemmingsbepalingen in het kader van de ruimtelijke ordening voortvloeien en redelijkerwijs aan de eigenaar/gebruiker kunnen worden gesteld. Ten aanzien van het beheer van natuur- en landschapswaarden kwam destijds de slogan 'no pay - no cure' in zwang.

²¹ In het kader van de Nota inzake de relatie landbouw-natuur en landschap (1975) streeft de regering naar het sluiten van beheersovereenkomsten met boeren voor 100.000 ha cultuurgrond en aankoop van 100.000 ha voor reservaatvorming, samen 10% van het landbouwareaal in Nederland.



Afbeelding 2. In de Groenblauwe Slinger is de stad nooit ver weg. (Rotterdam op de horizon. gezien vanuit de Ackerdijkse Plassen).

Hiervoor schijnen uitvoeringstechnische details voor een deel de verklaring te vormen. Zo zijn de perioden waarvoor de overeenkomsten gelden te kort en is het niet mogelijk om als vereniging van grondgebruikers een contract af te sluiten.

Conclusies

Het concept van de EHS spreekt brede lagen van de bevolking aan en is succesvol gebleken maar er moet nog veel gebeuren om de gehele hoofdstructuur te realiseren.

Een soortgelijke benadering zou overwogen kunnen worden voor het behoud van de monumenten van het cultuurhistorisch erfgoed, die in de verschillende landschappen aanwezig zijn. Waar het water het unieke van de natuur in Nederland bepaalt, kan de nationale 'waterstaat' in al zijn verscheidenheid de culturele hoofdstructuur dragen²².

De Raad is zich ervan bewust dat er kritiek is op de selectie en de begrenzing van de EHS. Betwijfeld wordt of de kerngebieden wel voldoende omvang verkrijgen en of de verbindingszones voldoende robuust worden om de beoogde toename van de biodiversiteit te bewerkstelligen²³. Er zullen forse extra beleidsinspanningen en financiële middelen nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

De dualiteit tussen 'puur natuur' en 'gebruiksnatuur' in Nederland werkt door in de ecologische hoofdstructuur en is medebepalend voor het succes van natuurontwikkelingsstrategieën in de diverse regio's van het land. *Regionale diversiteit* werkt door in de vast te stellen doeleinden voor de ecologische en cultuurhistorische waarden, die redelijkerwijs beschermd moeten en kunnen worden. Regionaal verschillend zijn echter ook de mogelijkheden van de boeren om beheerstaken op zich te nemen. Die mogelijkheden moeten gezien de tot dusver bereikte resultaten niet worden overschat.

Ten slotte werkt regionale verscheidenheid door in het draagvlak van de bevolking voor het behouden en ontwikkelen van waardevolle natuurgebieden en landschappen. Zo mag er in *overdrukgebieden* gerekend worden op draagvlak onder de bevolking voor toegankelijke natuur- en cultuurlandschappen. Het is daar mogelijk om via roodvoor-groen-constructies geld vrij te maken voor de aankoop van potentiële natuurgebieden. In de *overloopgebieden* kan de boer beheerstaken op zich nemen om landschapselementen te beheren; de veelal hoge milieubelasting door de intensieve veehouderij in de zandgebieden staat agrarisch natuurbeheer in het algemeen nog in de weg. Er is echter ook in deze gebieden een groeiend draagvlak voor het instandhouden van waardevolle natuur en cultuurlandschappen bij de bevolking.

In de *perifere overdrukgebieden* liggen de internationaal hoog gewaardeerde

²² Deze kan vervolgens regionaal worden verfijnd in kust-, rivier- polder-, beekdallandschappen enz.

²³ Ministerie van LNV, Kracht & Kwaliteit, Den Haag, maart 1999. Zie bijvoorbeeld par. 4.2, waarin aan het ontwikkelen van grote aaneengesloten natuurgebieden (zoals de Veluwe) en natte natuur (zoals Rivierengebied, kust en Waddengebied) extra accent in het beleid wordt gegeven. Op het Ministerie van LNV wordt de noodzaak van een robuuste EHS blijkbaar onderkend.

waterrijke natuurgebieden, waarvoor de Nederlandse staat zich ten overstaan van de internationale gemeenschap verplicht heeft het verstandig beheer te verzekeren. Hier zal de overheid het inrichtings- en beheerskader moeten creëren voor het ontwikkelen van robuuste ecologische structuren, deels als reservaten, deels door het stimuleren van beheer door de boer. Daarbij moet rekening gehouden worden met scheiding van landbouw en EHS-gebieden door uitruil van gronden.

Eigenaren en beheerders van natuur en landschap in Nederland

Het Rijk is de grootste grondeigenaar in Nederland en bezit 1,8 miljoen ha. Domeinen (Ministerie van Financiën) beheert de grote wateren: 1.3 miljoen ha kustwateren, IJsselmeer, grote rivieren en kanalen. 156.000 ha van het rijkseigendom is als natuur geclassificeerd. Staatsbosbeheer heeft bijna 115.000 ha in bezit maar beheert meer: zo'n 215.000 ha. De lagere overheden bezitten slechts 9.000 ha natuurgebied. In totaal is 103.000 ha natuurgebied in particuliere handen. Het beheer wordt grotendeels uitbesteed. De provinciale landschappen bezitten ruim 39.000 ha natuurgebied maar beheren bijna 58.000 ha. Natuurmonumenten (800.000 leden) bezit bijna 53.000 ha maar beheert 61.000 ha. Nederland telt ongeveer 1000 landgoederen in particulier bezit, die samen zo'n 80.000 ha beslaan. De grootste is Twickel (bij Delden): 4000 ha.

Bron: de Atlas van de Ruimte, programma ruimtegebruik, RPD, Ministerie van VROM, Den Haag 1997

2.3 Opdringende functies

2.3.1 Wonen

De Nederlanders wonen in de stedelijke delta van Noordwest-Europa, waarin echt leeg platteland nauwelijks meer bestaat. Toch zijn er regionaal grote verschillen in bevolkingsdichtheid en verstedelijking, tussen stedelijke dynamiek en landelijke ruimte zodat de burgers kunnen kiezen uit een rijke schakering van woon- en werkmilieus. Die keuzemogelijkheden zullen ook steeds vaker benut worden dankzij de toenemende mobiliteit en de moderne communicatiemiddelen, waardoor fysieke nabijheid als beperkende factor aan betekenis inboet. De *verborgen suburbanisatie* biedt kansen om het economisch draagvlak onder de voorzieningen in de rurale samenleving te versterken, hetgeen vooral in de perifere regio's noodzakelijk is. De bestaande gebouwen in het landelijk gebied worden dankzij het nieuwe wonen en werken gevuld met nieuw leven. In de overdruk- en overloopgebieden is dit proces al voltooid. Daar gaat de grote vraag naar woon- en werkmogelijkheden in het landelijk gebied samen met dreigend verlies aan landschappelijke waarden en biodiversiteit. Bovendien treden verdringingsprocessen op, waardoor

bepaalde groepen in de samenleving, zoals woningzoekende jongeren, worden uitgesloten van woonruimte in de plattelandskernen.

Stedelijke regio in Europa

Indien men zich een beeld wil vormen van het gebruik van het landelijk gebied binnen Europees verband, heeft het weinig zin om Nederland te vergelijken met andere Europese landen. De bevolkingsdichtheid van de meest rurale provincies in Nederland, zoals Drenthe en Friesland, is ongeveer gelijk aan de gemiddelde bevolkingsdichtheid van de Bondsrepubliek Duitsland. In Europees perspectief is Nederland een sterk verstedelijkte delta met kenmerken van bevolkingsdichtheid en grondgebruik, die veel overeenkomst vertonen met andere metropolitane gebieden zoals het Rhein-Ruhrgebied, het Île-de-France, London and the South East Region, en Vlaanderen. In Nederland bedraagt het oppervlak bebouwd gebied bijna 15% van het grondgebied; dat is vergelijkbaar met Groot-Brittannië, maar veel meer dan in Frankrijk, Duitsland of Japan (minder dan 5%) of de Verenigde Staten van Amerika (minder dan 2%)²⁴.

De nog aanmerkelijke regionale verschillen in bevolkingsdichtheid binnen Nederland hangen nauw samen met de ligging ten opzichte van genoemde metropolitane gebieden en het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa, waarvan zij de zwaartepunten vormen. De bevolkingsdichtheden zijn in de overdrukgebieden, die de Raad onderscheidt, ongeveer een factor vijf hoger dan in de relatief perifere ten opzichte van genoemd stedelijk systeem gelegen onderdrukgebieden. De overloopgebieden nemen een dynamische tussenpositie in.

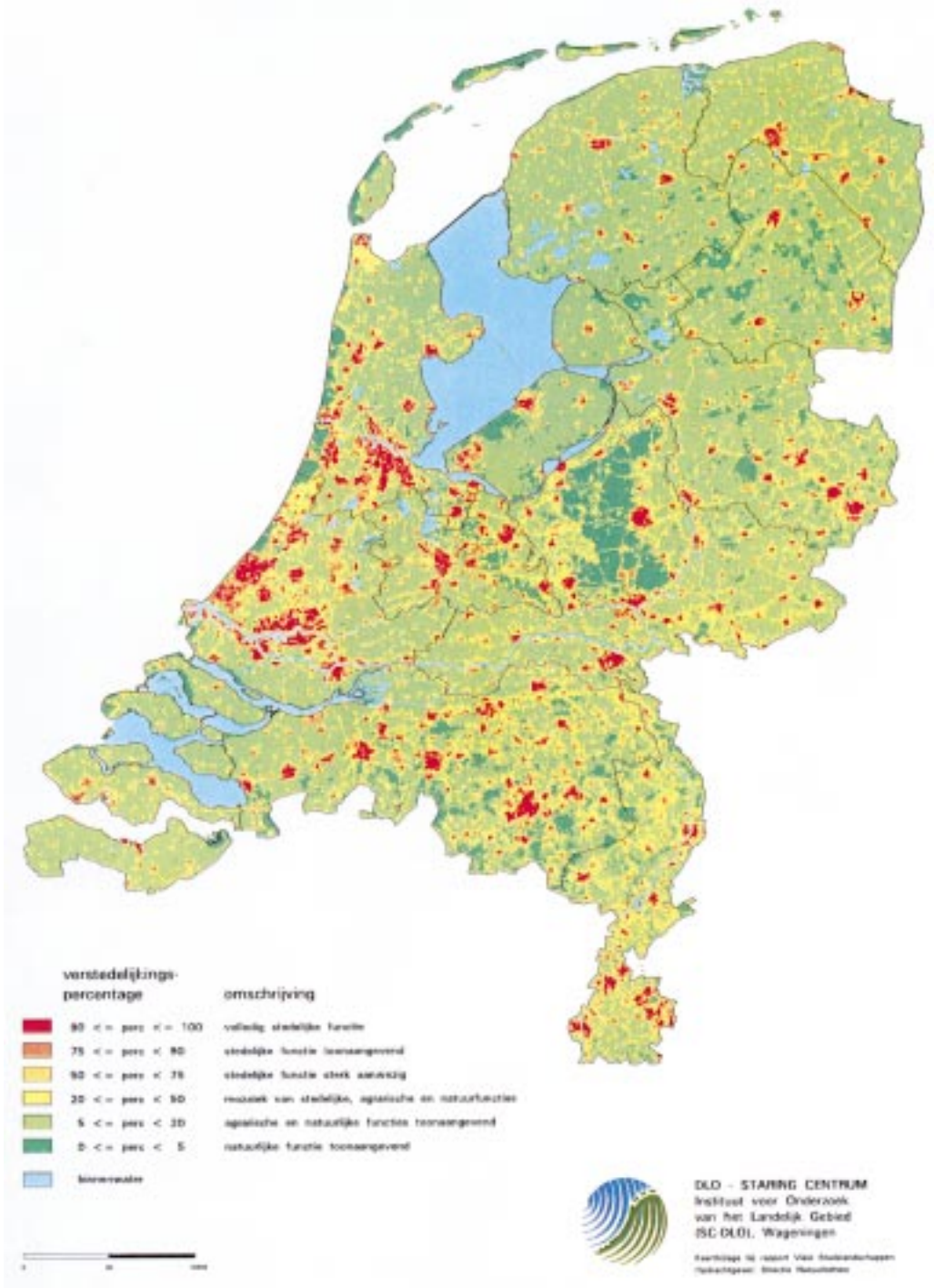
Deze verschillen in bevolkingsdichtheid vertalen zich in de bebouwde oppervlakte en infrastructuur per regio met als contramal de resterende open ruimten. De groeicijfers van de bevolking bevestigen de trend, dat de verschillen tussen de minst en meest dichtbevolkte gebieden verder zullen toenemen. Tegelijkertijd neemt de verstedelij-

Mens en ruimte

‘Sinds de Tweede Wereldoorlog is heel Nederland ingrijpend veranderd. De bevolking groeide van 10 miljoen in 1945 tot bijna 16 miljoen anno 1999. Dat valt op zich nog mee, maar die 16 miljoen mensen vragen veel meer ruimte. In 1950 woonden er bijna 5 mensen in een woning, nu is dat 2,5. In 1945 telde Nederland twee miljoen woningen, in 1995 zes miljoen. Het oppervlak bebouwd gebied is vervijfvoudigd. Spectaculair is de toename van het autobezit: het aantal auto’s steeg van 130.000 in 1950 tot ruim zes miljoen nu.’

Bron: ‘De schoonheid van het platteland - vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap’; essay ‘Rust en Rijkdom’ van drs. L. de Klerk; VROM-raad, Den Haag 1999

²⁴ Kivell, Philip, *Land and the city: patterns and processes of urban change*, London/New York, Routledge, 1993. blz. 62.



Figuur 10. Mate van verstedelijking van het landschap (opname 1990)

king van het landelijk gebied over het geheel genomen toe en nemen de open ruimten in oppervlakte af. Dit proces is bekend in het Groene Hart, maar blijft onopgemerkt in de grensgebieden, doordat de samenleving nog met de rug naar de grens gekeerd is en de strategische betekenis van de grensoverschrijdende open ruimten, die zich tussen de Europese metropolen bevinden, nog niet herkent.

De bewoning van het landelijk gebied

Nederland kent een grote verscheidenheid aan rurale regio's. Deze diversiteit wordt sterk bepaald door de mate van verstedelijking (figuur 10). Indien de bevolking van steden, groter dan 50.000 inwoners, buiten beschouwing wordt gelaten resteren bevolkingsdichtheden variërend van 97 in Flevoland tot ruim 450 in Zuid-Holland (zie tabel 2). Uit deze cijfers blijkt dat hoe hoger de totale regionale bevolkingsdichtheid, des te hoger de bevolkingsdichtheid in de bijbehorende landelijke gebieden.

Tabel 2. Absolute aantallen inwoners (x1000) en aantal inwoners per km² in de landelijke gebieden per provincie²⁵

	inwoners abs. landelijk gebied (x1000)	inwoners/km ² landelijk gebied (lg)	inwoners/km ² provincie totaal (tot)	verhouding [lg/tot]
onderdrukgebieden				
Flevoland	102	97	198	[0,49]
Zeeland	278	163	206	[0,79]
Drenthe	311	134	174	[0,77]
Friesland	475	150	183	[0,82]
Groningen	370	167	238	[0,70]
overloopgebieden				
Overijssel	565	198	317	[0,62]
Gelderland	1.073	288	378	[0,76]
Noord-Brabant	1.077	281	467	[0,60]
Limburg	498	293	524	[0,56]
overdrukgebieden				
Utrecht	400	417	795	[0,52]
Noord-Holland	582	334	931	[0,36]
Zuid-Holland	897	456	1.167	[0,39]

²⁵ Om een beter beeld te krijgen van de bewoningsdichtheid en de mate van stedelijkheid in de landelijke gebieden op zich zijn in de tabel de cijfers gecorrigeerd door gemeenten met meer dan 50.000 inwoners alsmede kleinere gemeenten, die een direct aansluitend onderdeel vormen van een stadsgewest, niet mee te tellen. De cijfers bieden slechts een indicatie van regionale verschillen.

Uit de cijfers komen daarnaast *regionale eigenaardigheden* naar voren:

- 80% van de bevolking van onderdrukgebieden zoals Zeeland, Friesland en Drenthe woont in het landelijk gebied, dat wil zeggen in gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners.
- Het contrast tussen landelijk en stedelijk is veel groter in Flevoland: tweederde van de bevolking woont in Almere en Lelystad. Het resterend landelijk gebied van Flevoland is ‘puur ruraal’.
- De landelijke gebieden in de overloopgebieden zijn relatief goed toegankelijk voor bouwen en wonen: de relatieve mate van bewoning van het landelijk gebied ten opzichte van de bevolkingsdichtheid in de betrokken provincies is in de overloopgebieden hoger dan in de Randstadprovincies. Gelderland heeft het meest ‘landelijke’ bewoningspatroon van de overloopgebieden.
- In de *overdrukgebieden* valt op dat met name in Zuid- en Noord-Holland het percentage van de bevolking, dat buiten de steden leeft, relatief laag is; veel lager dan in de overloopgebieden en - in mindere mate - Utrecht. Dit lijkt een indicatie dat het *restrictief beleid* in deze provincies effect sorteert.

Mobiliteit en spreiding van stedelijke activiteit

De grote verschillen in bevolkingsdichtheid en stedelijkheid onderstrepen de geweldige rijkdom aan woonmilieus in Nederland. *Tussen ‘de Pijp’ en Pieterburen* is een enorme keuze aan woonmogelijkheden aanwezig. Enerzijds is er de stad waar intensieve sociale interactie en participatie aan voorzieningen samengaat met compacte woonruimte. Anderzijds is er de relatieve leegte van het perifere platteland, waar het individu tegen gunstige prijzen veel woon- en werkruimte kan betrekken in een aantrekkelijk landschap. Daarbij neemt hij voor lief dat de netwerken dunner zijn, de afstanden groter en de voorzieningen spaarzamer. Daartussen bevinden zich veel soorten milieus waar aantrekkelijke woonruimte wordt gecombineerd met een rijk aanbod aan voorzieningen op redelijke afstand. De vraag naar al deze vormen van urbane, suburbane en rurale woonvormen kan toenemen dankzij de groeiende verplaatsings- en communicatiemogelijkheden.

De toegenomen automobilititeit leidt tot extra ruimtebeslag voor rijden en parke-

Wonen op afstand

‘Er zijn in Nederland steeds meer groepen op de markt die op zoek zijn naar een kwalitatief hoogwaardige woonplek...Afstand wordt voor deze groepen een minder bepalende factor in het keuzeproces. In veel regio’s van Nederland neemt de woonfunctie in belang toe. Sinds kort kent ook Oost-Groningen een vestigingsoverschot.’

Bron: Drs. Jan Kleine, adviseur plattelandsvernieuwing, Groningen, tijdens het 7^e Keuningcongres

ren. Landschappen en natuurgebieden worden versnipperd door infrastructuur. Dagelijkse woon-werkstromen zwellen aan over groeiende afstanden. Toeristen en recreanten verstoppen de wegen tijdens verkeerspieken in vakanties en mooi-weerweekeinden.

Mobiliteit heeft dus een nieuwe vorm van stedelijkheid mogelijk gemaakt in de westerse wereld. Dankzij de auto bleven de bewoners van het buitengebied en de kleine kernen in staat de voorzieningen te bereiken, die als gevolg van een verminderd economisch draagvlak in de rurale samenleving vanuit de kleine dorpen verdwenen en werden geconcentreerd in de grotere kernen. Nu wordt het draagvlak onder de voorzieningen in het landelijk gebied weer versterkt doordat telecommunicatie en mobiliteit het nieuwe wonen en werken laat doordringen tot in de meest perifere delen van het landelijk gebied.

Sociaal-ruimtelijke aspecten van het wonen

De recente ontwikkelingen in de vraag naar en het aanbod van woningen in 'landelijke' woonlocaties missen hun effect op de bestaande woningmarkt niet.

In de *overdrukgebieden* en in toenemende mate in de *overloopgebieden* trekken goede woningen in suburbane setting mensen aan uit de grotere steden. Zo'n verhouding bestaat bijvoorbeeld tussen Spijkenisse en Rotterdam. Het lukt de grote stad onvoldoende om goede woningen in hogere prijsklassen aan te bieden, zodat de draagkrachtige stedeling de stad verruult voor de suburbane woonlocaties. Daardoor ontstaat bovendien een oververtegenwoordiging van minder draagkrachtige huishoudens in de steden.

In de landelijke gebieden die door stedelijke overdruk- of overloopprocessen worden gekenmerkt, wordt ieder gebouw dat vrijkomt bijna onmiddellijk herbezet. Deze landelijke gebieden zijn voldoende bevolkt en economisch vitaal om een hoogwaardig voorzieningenniveau in stand te kunnen houden, ook al moeten die voorzieningen concurreren met de faciliteiten van de grote steden, die in deze gebieden altijd binnen bereik zijn. Door de grote belangstelling voor vrijkomende woningen in de landelijke gebieden worden de prijzen steeds hoger (tabel 3) en ontstaat een verdringing van minder kapitaalkrachtige woningzoekenden, met name jongeren die ter plaatse zijn geboren en getogen, door kapitaalkrachtige stedelingen.

Tabel 3. *Verkooprijzen woningen 1980, 1990, 1998 (vrij te aanvaarden bestaande een- en meergezinswoningen; vetgedrukt: de top-drie in elke kolom)*

	1980	1990	1998	indexcijfer 1998 (1990 = 100)
Groningen	123.500	129.000	182.000	141
Friesland	130.600	130.800	214.000	163
Drenthe	166.300	164.300	260.000	158
Overijssel	151.800	144.100	265.000	184
Flevoland	-	153.000	258.000	169
Gelderland	184.900	177.000	323.000	182
Utrecht	184.900	199.500	342.000	172
Noord-Holland	193.200	187.100	308.000	165
Zuid-Holland	169.900	177.400	274.000	155
Zeeland	134.600	147.600	227.000	153
Noord-Brabant	180.600	179.800	314.000	174
Limburg	175.500	169.100	267.000	158
Nederland	171.100	174.500	289.000	165

Bron: NVM, 1999

In stedelijk Nederland worden drie groepen in de samenleving aangetroffen, die in een maatschappelijke achterstandssituatie verkeren. Het betreft groepen allochtonen, waarvan de socialisatie in de Nederlandse samenleving nog in gang is. Daarnaast gaat het om autochtone 'jonge starters'; jonge werkzoekenden, goed geschoold maar nog met een onzeker inkomen. Hun vooruitzichten zijn in de regel goed. Ten slotte betreft het oudere stedelijke autochtonen, die op een zijspoor zijn geraakt doordat zij zich niet hebben kunnen aanpassen aan de veranderende arbeidsmarkt. Zij zijn achtergebleven, zonder reële kansen op nieuw werk. Hun vertrouwde stedelijke omgeving dreigt nu ook te verdwijnen als gevolg van stedelijke herstructurering.

In de *onderdrukgebieden* wordt alleen de laatste groep aangetroffen, dus de oudere autochtonen, mogelijk nog aangevuld met kleine aantallen jongeren die in een probleemsituatie zijn beland. Allochtonen wonen hier nauwelijks en jongere starters zoeken de stedelijke milieus op, omdat daar nu eenmaal een groter potentieel aan mogelijkheden aanwezig is, dan in de relatief afgelegen landelijke gebieden. De afgenomen werkgelegenheid in de landbouw ging gepaard met:

- wegtrekkende werkzoekenden;
- een afnemend voorzieningenaanbod in de (kleinere) kernen. Hierdoor worden



Afbeelding 3. Kleine woonboerderij bij Anjum.

essentiële voorzieningen moeilijker bereikbaar voor bepaalde groepen uit de rurale samenleving, met name minder valide ouderen en schoolgaande jongeren, die niet beschikken over eigen (gemotoriseerde) transportmiddelen;

- ‘verstilling’ van de dorpen doordat nijverheid, detailhandel, onderwijs- en zorgvoorzieningen door schaalvergroting worden geconcentreerd in grotere dorpen en steden.

Deze ontwikkelingen vormden in de jaren zeventig en tachtig de aanleiding tot betrekkelijk vruchteloos beleid gericht op het instandhouden van de voorzieningen in de kleine kernen. Dit beleid ontkende de fundamentele veranderingen in de rurale samenleving, die door de meeste plattelanders allang waren aanvaard.

Sociale probleemwijken

‘Het zijn niet de kleine dorpen met rurale karakteristieken die een sociaal zwak profiel zullen ontwikkelen. Naast de dorpsautochtonen zijn daar ook veel nieuwgekomen huishoudens, waaronder veel tweeverdieners die een groot lokaal bewustzijn vertonen.

Problematischer in sociaal opzicht zijn de wijken met huurwoningen in de kleinere regionale groeikernen. Deze wijken werden het eindstation van minder bemiddelde streekautochtone huishoudens. Er wonen nu veel oudere huishoudens naast jonge regionale starters. Zij lopen het gevaar van geringe sociale integratie. Vooral de ouderen kunnen daardoor in een sociaal isolement geraken. De traditionele sociale cohesie is voor hen verdwenen.’

Bron: rondetafelgesprek Zeeland, januari 1999

Meer recent zijn echter ontwikkelingen gaande, die het verlies aan werkgelegenheid in de landbouw compenseren. Tot in de meest perifere delen van het landelijk gebied neemt de belangstelling voor het wonen in het buitengebied toe. Hierbij komt nog de belangstelling voor startende ondernemers, om zich te vestigen in betaalbare bedrijfsgebouwen in het buitengebied. Deze ontwikkeling kan de revitalisering van het platteland in onderdrukgebieden inluiden, maar wordt nog afgeremd door het vigerend planologisch beleid, dat eerder remmend, dan stimulerend reageert op de komst van niet-agrarische activiteiten in het landelijk gebied.

Wonen en welvaart

‘De belangrijkste kurk waarop het Lauwersland drijft, zowel sociaal-cultureel als economisch, is niet landbouw, natuur en toerisme, maar wonen. Meer dan 80% van de bevolking heeft qua bezigheden en inkomen niets met de genoemde sectoren te maken, de meerderheid heeft zelfs geen enkele economische binding met het gebied. Daardoor wordt zoveel geld van buiten naar binnen gepompt, dat welvaart en welzijn er niet meer zonder kunnen.’

Bron: rondetafelgesprek Lauwersland, januari 1999

Tabel 4. Verwachte ontwikkeling van de woningvoorraad per provincie tot 2010
(bron: Rijksplanologische Dienst)

	woningen x1000		
	1995	2010	(1995=100)
onderdrukgebieden			
Flevoland	95	153	(161)
Zeeland	145	156	(107)
Groningen	226	236	(104)
Friesland	242	266	(110)
Drenthe	176	197	(112)
overloopgebieden			
Overijssel	387	444	(115)
Gelderland	703	812	(115)
Noord-Brabant	872	1.023	(117)
Limburg	445	494	(117)
overdrukgebieden			
Utrecht	411	487	(118)
Noord-Holland	1.062	1.198	(113)
Zuid-Holland	1.366	1.541	(113)
Nederland	6.132	7.009	(114)

Ontwikkeling van de woningvoorraad in de landelijke gebieden

De woningvoorraad zullen tot 2030 relatief sterk toenemen in de stedelijke centra, maar vooral ook in suburbane en landelijke milieus²⁶. De *nieuwe woningen* zullen vooral in de overloopgebieden en de overdrukgebieden gebouwd worden (zie tabel 4).

In de onderdrukgebieden blijven de woningbouwprognoses tot 2010 onder het landelijk gemiddelde. Dit geldt met name voor Groningen en Zeeland. Voor de periode tot 2030 zal rond de grote steden en in de landschappelijk en recreatief meest aantrekkelijke gebieden in het Noorden en Zeeland wel sprake zijn van een duidelijke vraag naar

²⁶ In de Woonverkenningen 2030 worden vijf woonmilieus beschreven, die in Nederland aan de woonwensen moeten beantwoorden. Afhankelijk van de bekende drie CPB-scenario's varieert de woningtoename per woonmilieu als volgt:

Centrum stedelijk:	tussen +215.000 (20%) en +515.000 (22%)
Centrum dorps:	tussen +165.000 (15%) en +345.000 (15%)
Buiten centrum:	tussen +235.000 (22%) en +125.000 (5%)
Rand milieu:	tussen +210.000 (20%) en +480.000 (21%)
Landelijk wonen:	tussen +240.000 (23%) en +850.000 (37%)

nieuwe woningen, maar in het buitengebied en in sommige stadswijken is de vraag klein of geheel afwezig en dreigt soms zelfs leegstand.

Wonen in het landelijk gebied is dus in de meeste landelijke regio's een sterk opkomende functie. Dit blijkt ook uit de belangstelling van stedelingen voor *bestaande woningen en bedrijfsgebouwen* in het landelijk gebied. Boerderijen worden betrokken door nieuwe bewoners en voormalige agrarische bedrijfsgebouwen bieden - voorzover toegelaten - onderdak aan nieuwe, niet-agrarische, bedrijvigheid. Dit proces van *functionele rurale verstedelijking* heeft zich in de overdruk- en overloopgebieden reeds voltrokken. Voor de leefbaarheid van het platteland is hier sprake van een duidelijke sociaal-economische impuls.

Stimuleren of remmen van de 'verborgen suburbanisatie'?

Regionaal is sprake van grote verschillen in de huidige en de verwachte vraag naar woon- en werkmogelijkheden in de landelijke gebieden. Deze verschillen komen tot uitdrukking in de voorspelde mutaties van de woningvoorraden tot 2030 en in de herbezetting van vrijkomende boerderijen en agrarische bedrijfsgebouwen. De vraag is of het huidige beleid voldoende gevoelig inspeelt op deze regionaal verschillende ontwikkelingen.

In de *overdrukgebieden* wordt iedere woonmogelijkheid onmiddellijk benut en bedreigt nieuwbouw de nog resterende open ruimten. Kan het huidige restrictieve beleid voldoende waarborgen bieden voor het behouden van de kwaliteit van de leefomgeving in deze gebieden op de overgang van stad en land?

In de *overloopgebieden* dreigt een verlies aan omgevingskwaliteit en landschappelijke identiteit te ontstaan, doordat de bestuurlijke en fysieke beperkingen om her en der tot bouwen over te gaan vanouds betrekkelijk gering zijn.

Het restrictief beleid (VINEX) beoogt:

- ontzien van biodiversiteit en landschap,
- vermindering van onnodige mobiliteit en
- versterking van het stedelijk draagvlak.

Overdrukgebieden: Het Groene Hart valt geheel onder 'restrictief beleid Rijk'. Dit beleid is op rijks- en provinciaal niveau uitgewerkt met strakke contouren en contingenten.

Overloopgebieden: de Veluwe valt onder 'restrictief beleid Rijk'. Het Rivierengebied, Midden-Brabant en de Kempen vallen onder 'restrictief beleid provincie'.

Onderdrukgebieden: het noordelijk deel van Zeeland valt onder 'restrictief beleid provincie'. In het Noorden wordt 'bundelingsbeleid' gevoerd, bijvoorbeeld in Groningen(stad) en Leeuwarden. Daarbuiten wordt de bescheiden groei geconcentreerd in de regionale groeikernen.

Vormloosheid en de versnippering van waardevolle cultuurlandschappen en natuurgebieden zijn daarvan het gevolg.

In de meest perifere delen van de *onderdrukgebieden* lukt de herbezetting van agrarische woningen en bedrijfsgebouwen minder goed. Daar dreigen cultuurhistorisch waardevolle gebouwen in verval te raken en bestaat juist behoefte aan 'nieuw leven'.

Er is dus regionaal verschillend beleid nodig om de vraag naar kwalitatief hoogwaardige en veelzijdige woonplekken in het landelijk gebied te begeleiden. Dat betekent vaak afremmen maar ook beheerst en op creatieve wijze toelaten en soms zelfs nadrukkelijk bevorderen indien revitalisering van de rurale samenleving dit vereist.

2.3.2 Recreatie en toerisme

Recreatie en toerisme zijn samen goed voor 5% van de Nederlandse werkgelegenheid.²⁷ De sector toerisme heeft een afwijkend ontwikkelingspatroon, dat min of meer complementair is aan dat van de andere sectoren van bedrijvigheid (figuur 11). De sterkste groei vindt namelijk juist plaats in het landelijk gebied en versterkt daar het economisch draagvlak²⁸, ook al slagen veel vakantieregio's er nog niet in om ook buiten het zomerseizoen toeristen aan te trekken. Het 'agrotourisme' (allerlei vormen van recreatie en toerisme op boerderijen en tuinderijen) is in opkomst²⁹. De vraag naar voorzieningen voor toerisme en recreatie inclusief de infrastructuur, nodig om de bereikbaarheid van deze voorzieningen zeker te stellen, vormt een belangrijke ruimtevrager in de landelijke gebieden in de komende decennia.

Vraag en aanbod van toeristisch-recreatieve voorzieningen in landelijk Nederland

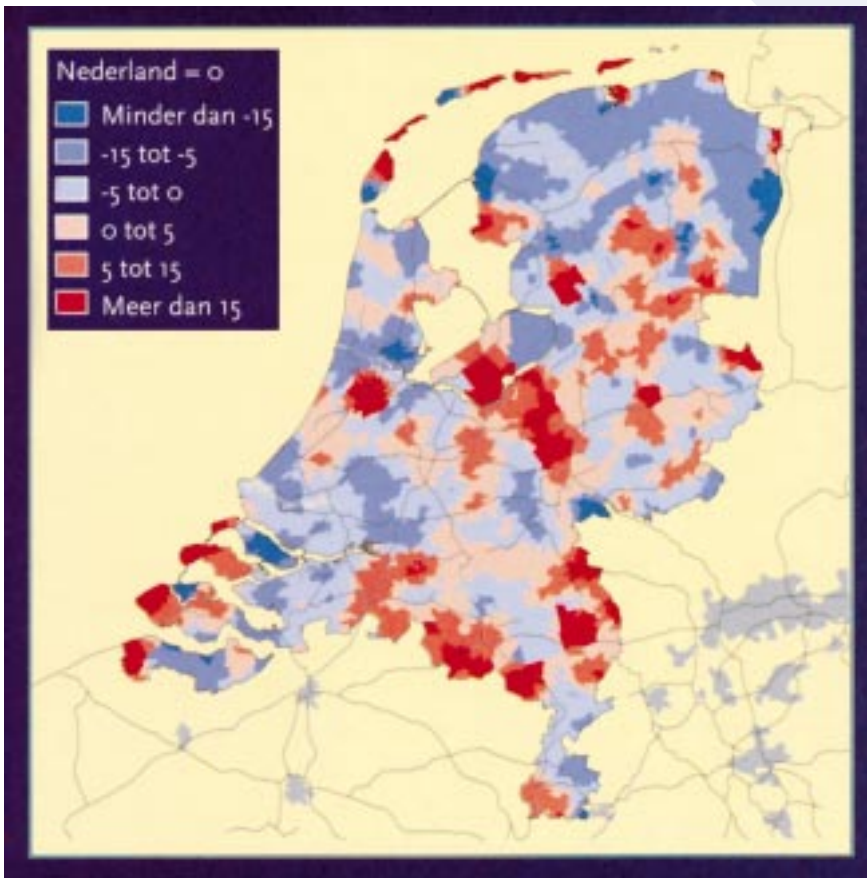
Toeristen bezoeken Nederland met verschillende doelen: stedelijke cultuur, pretparken, stranden, watersport, landschapsschoon; zij stellen daaraan steeds hogere eisen. Ook buiten de vakantieperioden zoekt de mens ontspanningsmogelijkheden in zijn directe dagelijkse leefomgeving. Maar waar de toerist redelijk tevreden kan zijn met de spreiding van voorzieningen over Nederland, wordt de recreant in veel gebieden met tekorten geconfronteerd.

In Nederland bevindt zich een aantal grote intensieve attractieparken of pretparken, dat grote aantallen bezoekers uit binnen- en buitenland trekt. Het zijn 'foot loose' toeristische voorzieningen, die weinig relatie met hun landelijke omgeving hebben. Belangrijkste vestigingsfactoren voor deze attractieparken zijn een goede bereikbaarheid voor grote aantallen bezoekers en voldoende uitbreidingsmogelijkheden op betaalbare grond. Gegeven de aard van deze voorzieningen horen zij niet thuis in kwetsbare natuur-

²⁷ Waarvan 63% horeca (inclusief bungalowpark en camping), 20% vervoer en 10% cultuur en openluchtrecreatie.

²⁸ Ministerie van EZ, Ruimte voor Economische Dynamiek, november 1997, blz. 65, en kaart 3.5.

²⁹ In 1998 was ruim 3% van de agrarische bedrijven in Nederland actief met agrotourisme. Concentratiegebieden zijn Zeeland, de Waddeneilanden en Zuid-Limburg.



Figuur 11. Werkgelegenheidsontwikkeling toerisme en recreatie 1973 - 1993 (ontwikkeling arbeidsplaatsen ten opzichte van de gemiddelde potentiële beroepsbevolking). Bron TNO Inro, 1997



Afbeelding 4. Investerings in de water-infrastructuur zijn nodig om het toenemend aanbod aan recreatievaartuigen in het hoogseizoen te kunnen verwerken. Hier de karakteristieke sluis tussen het Ganzendiep en de IJssel bij Kampen.



Figuur 12. Ontspanningsmogelijkheden in Nederland: ruimtebeslag van bos, natuur, water en recreatie. Bron: de Atlas van de Ruimte, programma Ruimtegebruik Rijksplanologische Dienst, Ministerie van VROM, Den Haag, 1997

of cultuurlandschappen, maar passen zij goed in gebieden nabij de grote steden of in de corridors binnen het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa.

Het aanbod van de overige toeristisch-recreatieve voorzieningen varieert naargelang men zich in hoog of laag Nederland bevindt. Bovendien maakt het groot verschil of men wil recreëren in een natuurlijke omgeving, dan wel in cultuurlandschap (figuur 12).

Ongenode gasten

Recreatie en toerisme zijn een mogelijke drager van het platteland naast de landbouw, maar ze zijn ook een bron van overlast en van ongenode gasten. Recreatie en ecologie zijn interessante partners, maar er is op dit punt een groot verschil tussen de kapitaalintensieve vormen van recreatie zoals de Efteling en kleine projecten van onderop die plaatsvinden in symbiose met ecologische ontwikkelingen. Deze spanning tussen grootschalige en kleinschalige projecten zou verder onderzocht moeten worden. Toerisme en recreatie zijn intern even gedifferentieerd en tegenstrijdig als de landbouw. Ook daar is een meersporenbeleid noodzakelijk.

Bron: rondetafelgesprek Midden-Brabant, januari 1999

71

Hoog Nederland biedt zandgebieden, relatief bosrijk en kleinschalig. De natuurgebieden bestaan hier uit bossen, zandverstuivingen, heidecomplexen, vaak afgewisseld met cultuurlandschap. De aantrekkelijke landschappen worden steeds meer ontdekt door toeristen én door ondernemers die een gevarieerd toeristisch-recreatief product bieden. In de overloopgebieden is de recreatiedruk aanmerkelijk toegenomen. Op topdagen zijn deze gebieden overbelast.

Laag Nederland biedt een totaal ander landschap: een veelzijdige kust met stranden en duinen maar ook met keiharde dijken en ontoegankelijke kwelders en slikken. Landinwaarts is er evenzeer variatie: de binnenduinrandzones, de zeekleigebieden, het marenlandschap, de polders en de droogmakerijen; de veenkoloniën, de veenplassen en veenweidegebieden. Laag Nederland is vermaard als Waterland met de boezemwateren, het IJsselmeer (het 'Natte Hart'), de wateren van de Zeeuwse delta, de Waddenzee en de eilanden.

Binnen laag Nederland zijn er grote verschillen tussen de gebruiks- en belevingsmogelijkheden van de overdruk- en de onderdrukgebieden.

In de *overdrukgebieden* vindt men de symbiose tussen de stedelijke en de landelijke attracties: veel toeristen, die afkomen op de 'Hollandse' toeristische trekpleisters (Keukenhof en dergelijke) én de cultuur van de steden in het westen, completeren hun vakantie met activiteiten aan de kust of in het waterrijke achterland. Zij moeten die gebieden delen met talrijke recreanten uit de Randstad.

Rustiger voor de 'recreant-bij-huis', maar veel bezocht door de toeristen en



Afbeelding 5. Met de aanleg van nieuwe aanlegplaatsen voor de recreatievaart wordt de toegankelijkheid van het cultuurland voor de recreant niet altijd vergroot - Ganzendiep-Kamper Eiland

vakantiegangers, zijn de waterrijke *onderdrukgebieden* van het Noorden en Zeeland. Zij liggen buiten het bereik van de dagrecreant uit de overdrukgebieden. Alleen op topdagen en tijdens lange weekeinden in het hoogseizoen komen de recreanten vanuit de stedelijke agglomeraties (ook uit de buurlanden) massaal naar de Zeeuwse kust en naar de Waddeneilanden, de Friese meren en de Randmeren.

Veel recreanten vertoeven graag in de *natuur*. Zo'n 70% van de Nederlandse bos- en natuurterreinen is opgesteld op wegen en paden. Toch zijn veel gebieden 'van nature' slecht toegankelijk, vooral in de waterrijke gebieden.

De beheerders van de natuurreservaten in Nederland, met name Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, stellen zich steeds meer in op het concept 'natuur en recreatie, voorlichting en educatie'³⁰. In de nationale parken worden bezoekerscentra ingericht, die ook de gewenste zoning van recreatieve activiteiten bevorderen, zodat de rust in de kerngebieden gehandhaafd kan worden. Maar de beperkte omvang van veel natuurgebieden stelt grenzen aan de mogelijkheden.

De belangstelling van recreanten voor het *cultuurlandschap* neemt toe. In aantrekkelijke cultuurlandschappen is echter een tekort aan fietspaden, wandelroutes en waterroutes.

Spanningen tussen vraag en aanbod

De stedelingen in Noordwest-Europa beschikken in toenemende mate over vrije tijd en over de mogelijkheden zich meerdere malen per jaar over grotere afstanden te verplaatsen, ook voor korte perioden. Zij kiezen naast de stedelijke attracties steeds vaker voor *hoogwaardige voorzieningen* in de landelijke gebieden. De inrichtingseisen die daaruit voortkomen, veroorzaken een sterk opdringende functionele en ruimtelijke vraag in grote delen van het landelijk gebied van Nederland. Het gaat om overnachtingsfaciliteiten (woningen, kampeergelegenheden, hotels), attractieparken en speciaal ingerichte openluchtrecreatiegebieden, watersportfaciliteiten, ontsluitingsroutes in de natuur- en cultuurlandschappen, en verkeersinfrastructuur om topgebieden en grote attractieparken te bereiken. Om spanningen te voorkomen tussen het aanbod van voorzieningen en de toenemende behoeften van zowel de recreant-bij-huis, als van de toerist, die gedurende langere tijd een regio ver van huis bezoekt, zullen de komende jaren grote investeringen in de inrichting en de ontsluiting van de landelijke gebieden noodzakelijk zijn.

De grote vraag naar bouwlocaties voor *recreatiewoningen* of tweede woningen in of nabij aantrekkelijke landschappen met natuur, duinen of bos leidt tot een hoge druk in de meeste hiervoor beschreven recreatief aantrekkelijke gebieden. Er is schaarste aan aantrekkelijke woon- en verblijfslandschappen in Nederland (zie kaart Ruimtebeslag natuur, bos en recreatie), vooral in de overdruk- en de onderdrukgebieden. De lokale overheid

³⁰ Het motto van de Nationale Parken.

komt aan deze vraag vaak echter niet tegemoet vanwege de nadelen van leegstand buiten het hoogseizoen of uit angst voor concurrentie met de reguliere woningmarkt. In de overloopgebieden is echter een ongeremde groei van woonbebouwing opgetreden, ten dele in zeer kwetsbare gebieden van hoge natuurlijke en landschappelijke waarde.

Tekort aan recreatievoorzieningen

In de *overdrukgebieden* bestaat een groot tekort aan recreatievoorzieningen-bij-huis. Toegankelijke natuurgebieden en agrarische cultuurlandschappen (bijvoorbeeld in het Groene Hart) zijn schaars of zo onaantrekkelijk ingericht dat hun recreatieve potentie nauwelijks wordt benut. Het agrotourisme komt hier ook onvoldoende tot ontwikkeling. In de Randstad moet er nog 114.000 hectare groengebied bijkomen om in 2020 aan de norm van het Ministerie van LNV te voldoen.

Er is een tekort aan *toegankelijke* natuurgebieden en cultuurlandschappen in Nederland. De burger wil toegang tot het cultureel erfgoed. Dankzij de gestaag toenemende ledentallen van natuurbeschermingsverenigingen zullen instellingen zoals Natuurmonumenten, de provinciale landschappen, en ook het verzelfstandigde Staatsbosbeheer de inrichting en het beheer van natuurgebieden en van waardevolle agrarische cultuurlandschappen meer afstemmen op de wens van brede lagen van de bevolking om meer te kunnen genieten van de natuur en het landschap. De provinciale overheid zou zich meer moeten inzetten om de toegankelijkheid van deze gebieden tot een belang te verheffen, dat op open en democratische wijze wordt afgewogen tegen de belangen, die gemoeid zijn met de zorg voor het behoud van de biodiversiteit, c.q. de cultuurhistorische waarde van de betrokken natuurgebieden, bossen en landschappen.

De agrarische ondernemers zijn meer dan vroeger geïnteresseerd in een met recreatieactiviteiten verbrede bedrijfsvoering. Er treedt concurrentie op tussen recreatie-ondernemers en boeren. Problematisch daarbij is vooral het gebrek aan samenhang tussen de aangeboden producten; *regionale marketingconcepten* voor de te bieden toeristisch-recreatieve producten ontbreken.

De waterrijke gebieden van het *Noorden en Zeeland* trekken op zomerse dagen niet alleen toeristen maar ook grote aantallen recreanten uit de grote stedelijke agglomeraties aan. Snelwegen raken verstopt en delen van de Zeeuwse duinenkust en de Friese meren worden overbelast. In de aantrekkelijke kustregio's van Zeeland ontstaan bovendien spanningen tussen meer actieve recreatie en amusement enerzijds en het beleven van natuur, cultuur en landschap anderzijds. Deze recreatievormen zijn - zeker bij de grote aantallen recreanten en toeristen waarom het gaat - niet goed op kleinere schaal te combineren. Er ontbreekt echter een concept voor het aanbieden van regionale recreatieve specialiteiten.

In de overige cultuurlandschappen van Noord-Nederland worden de potenties (rust, ruimte, de cultuurmonumenten en de historische waterinfrastructuur van maren en kanalen) nog te weinig benut.

2.3.3 Niet-agrarische werkgelegenheid

Een analyse van de niet-agrarische werkgelegenheid is in het kader van dit advies vooral van belang om de effectiviteit in te schatten van ruimtelijk-economische impulsen ter verhoging van de bedrijvigheid in die gebieden in Nederland, die kampen met een stagnerende groei van werkgelegenheid en met een relatief hoge werkloosheid. Hierbij realiseert de Raad zich dat de Ministers van VROM en LNV een advies wensen over de vraag of het beleid van de overheid erop gericht moet worden om de regio's, die relatief perifeer gelegen zijn ten opzichte van het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa, te weten Noord-Nederland en Zeeland op termijn te integreren in dit systeem, of dat juist een afwijkende koers gekozen moet worden, gericht op het benutten van de intrinsieke kwaliteiten en potenties van deze landsdelen³¹.

De economische hoofdstructuur van Nederland

De VROM-raad schetst in zijn adviezen 'Stedenland-Plus' en 'Corridors in balans'³² het ruimtelijk-economisch kader voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland. De Randstad maakt daarin deel uit van het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa. Door de hoge bevolkingsdichtheid treden 'volteverschijnselen' op. Daardoor kunnen de economische groei en de leefbaarheid afnemen. In Zuid- en Oost-Nederland is de dynamiek in het stedelijke grondgebruik minder groot dan in het westen maar bedrijfsvestiging kan hier relatief ongeremd plaatsvinden. Gevoegd bij de relatief lage grondprijzen wordt aldus de economische dynamiek gestimuleerd. Deze wordt bovendien gevoed door de gunstige ligging van deze regio's binnen het bereik van de stedelijke systemen van de Randstad, de Vlaamse Ruit en het Duitse Rijn-Roergebied. Om de ruimtelijke ontwikkeling binnen de stedelijke en landelijke omgeving van genoemde landsdelen te kunnen geleiden, adviseerde de Raad de Minister van VROM de beheerste ontwikkeling van enkele corridors als ruimtelijk ontwikkelingsconcept te overwegen³³.

³¹ In zijn advies 'Stedenland-Plus' (advies 005; 16 april 1998, blz 9) legt de Raad deze beleidskeuze als volgt voor:.... 'gegeven de regionale verschillen in economische dynamiek, bevolkingsdruk en de natuurlijke en culturele potenties de **fundamentele vraag** (te) beantwoorden welke koers voor het Noorden van het land moet worden gekozen: aansluiting bij het centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa met de daarbij behorende bevordering van economische dynamiek, verstedelijking en (extra) bevolkingstoename alsmede het treffen van maatregelen gericht op het verkorten van de reistijd tussen Noord-Nederland en genoemd stedelijk netwerk óf kiezen voor versterking en bescherming van de ecologische en recreatieve potenties van het Noorden, waarbij de natte-open-ruimten-strategie voor deze gebieden meer selectief uitgewerkt wordt, zodat naast waterrijke natuurontwikkeling een perspectiefvolle ontwikkeling van duurzame, deels multifunctionele landbouw, en van recreatie en toerisme gestimuleerd worden. Dezelfde fundamentele vraag kan mutatis mutandis voor Zeeland gesteld worden.'

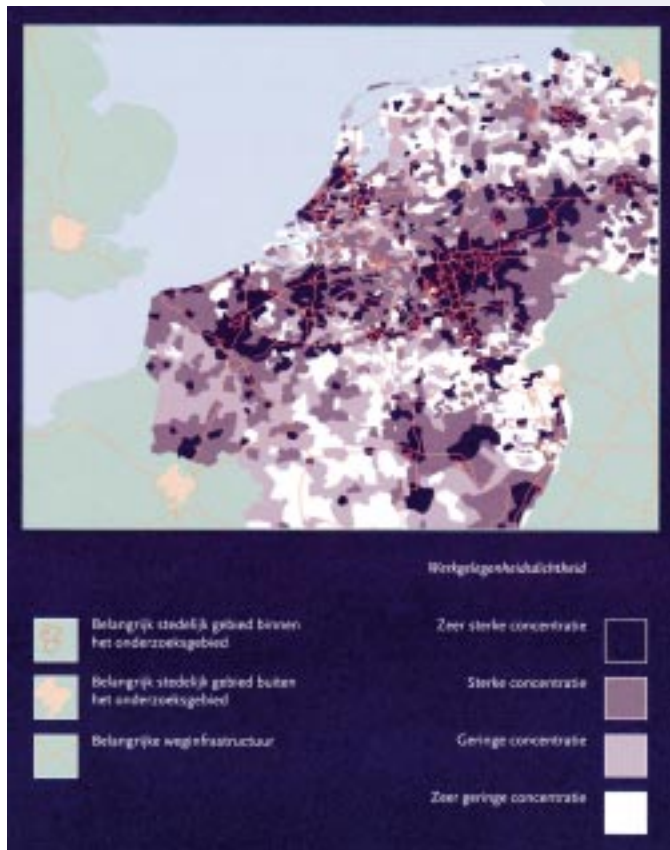
³² VROM-raad, 'Corridors in balans' advies 011; Den Haag, januari 1999)

³³ Het begrip corridor werd in 'Stedenland-Plus' gedefinieerd en in 'Corridors in balans' werd het idee van de beheerste ontwikkeling van corridors nader uitgewerkt.

De buiten het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa gelegen regio's Noord-Nederland en Zeeland worden nog gekenmerkt door betrekkelijk hoge werkloosheid en een lagere welstand. Zonder gericht overheidsbeleid verwacht de Raad een blijvende relatieve achterstand in deze onderdrukgebieden.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid in Noordwest-Europa

Figuur 13 biedt een momentopname van de spreiding van de werkgelegenheid in Noordwest-Europa in 1995. Uit de kaart is de door de VROM-raad gehanteerde driedeling van Nederland in overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden goed af te lezen, zij het dat op regionaal niveau verfijningen op deze grove indeling gerechtvaardigd zijn. Deze posities zijn echter niet statisch. Sinds de val van het IJzeren Gordijn breidt de zogenoemde Blauwe Banaan³⁴ zich nu uit in de richting van Oost-Europa en Scandinavië. Noord-Nederland en Noord-Duitsland zullen derhalve op langere termijn meer en meer in het stedensysteem van Noordwest-Europa geïntegreerd raken. Wie de dynamiek in Vlaanderen op zich in laat werken, ziet dat dit ook het trendscenario voor Zeeland is.



Figuur 13. Spreiding van de werkgelegenheidsdichtheid in Noordwest-Europa (1995). Bron: NEI, 1997. Eerder gepubliceerd in *Ruimte voor Economische Dynamiek*, Ministerie van EZ, Den Haag, november 1997.

³⁴ Ook wel 'la Dorsale de l'Europe' genoemd: het stedensysteem dat in de vorm van een banaan zich uitstrekt van Londen via Brussel, Frankfurt en München tot het stedennet van Noord-Italië. Voor het eerst als zodanig benoemd door GIP-Reclus, Frankrijk.

De recente ontwikkeling van de werkgelegenheidsstructuur

De verdeling van de werkgelegenheid over de Nederlandse regio's zag er in 1997 als volgt uit (zie tabel 5). Zuid-Holland en Noord-Holland hebben de grootste aandelen in de Nederlandse werkgelegenheid. Samen met Utrecht vormen zij de *overdrukgebieden*, waarin de werkgelegenheid in procenten van het totaal in Nederland groter is dan het bevolkingsaandeel. Hoewel correcties optreden in de groei in Noord- en Zuid-Holland, is de Randstad economisch de sterkste regio in Nederland (figuur 14). Flevoland, waarvan de zuidflank in feite overloopgebied van de Randstad is, Utrecht en de overloopregio's Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel lieten in de periode 1980 - 1995 een toename van de werkgelegenheid zien.

Tabel 5. Het aandeel van de bevolking en de totale werkgelegenheid per provincie (in procenten van het landelijke totaal) per 1-1-1997 (bron: Ruimtelijke Verkenningen, RPD; Den Haag, 1997)

	aandeel van de Nederlandse bevolking (%)	aandeel van de Nederlandse werkgelegenheid (%)	groei of verlies van werkgelegenheid (1980-1995)
relatief perifere gebieden/onderdruk			
Groningen	3,6	3,4	-
Friesland	4,0	3,3	+
Drenthe	3,0	2,5	+
Zeeland	2,4	2,2	0
Flevoland	1,8	1,2	++
overloopgebieden			
Overijssel	6,8	6,4	+
Gelderland	12,1	11,3	+
Noord-Brabant	14,8	14,6	++
Limburg	7,3	7,0	0
overdrukgebieden			
Noord-Holland	15,9	17,8	--
Zuid-Holland	21,5	22,3	--
Utrecht	6,9	8,1	++
Nederland	100	100	

Toelichting: ++ sterke toename, + lichte toename, 0 onveranderd, - lichte afname, -- sterke afname.

Randstad economisch best scorende regio in Nederland

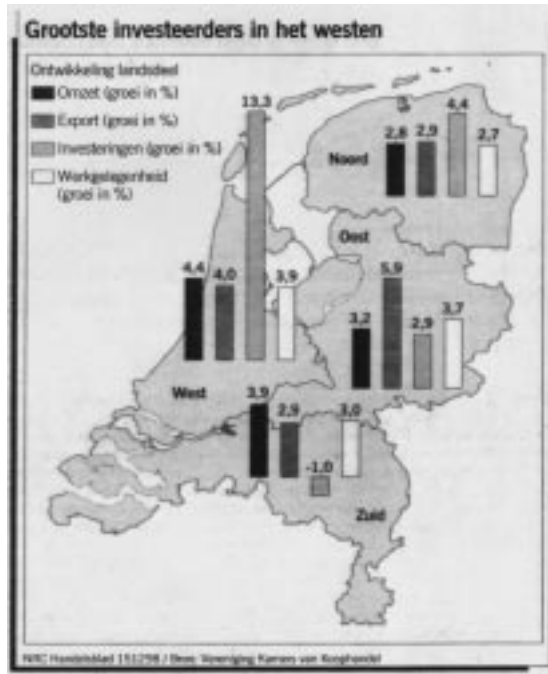
Door een onzer redacteurs

ROTTERDAM, 15 DEC. De Randstad is economisch gezien de best presterende regio van Nederland. Zowel op het gebied van omzet, export, investeringen en werkgelegenheid groeide West-Nederland het afgelopen jaar sneller dan het landelijk gemiddelde. Dat blijkt uit de vanmorgen gepresenteerde Enquête Regionale Bedrijfsontwikkeling (ERBO) van de Kamers van Koophandel.

Ook in 1997 was de Randstad al koploper van de Nederlandse economie. Dit jaar presteerde de regio (met de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht) nog aanmerkelijk beter. Zo groeide de omzet in 1998 met 4,4 procent (landelijk 3,9 procent), tegen 3,1 procent in het voorgaande jaar. Ook de werkgelegenheid steeg harder dan vorig jaar: 3,9 procent in '98 tegen 3,2 procent in '97. Die groei is volgens de ERBO-enquêteurs vooral te danken aan de bouwnijverheid en de dienstensector. Op het gebied van de investeringen scoorde de Randstad dit jaar met een groei van 13,3 procent zelfs extreem goed. Zonder de bijdrage van deze regio zou de landelijke investeringsgroei geen 5,9 procent bedragen, maar hoogstens 2 à 3 procent. Alleen de export van de Randstad lag in 1998 (4,0 procent) lager dan in 1997 (4,5 procent), al deed West-Nederland het daarmee nog altijd beter dan het landelijk gemiddelde van 3,7 procent.

Tegenover de Randstad als koploper houdt Noord-Nederland vast aan zijn rol als achterblijver, al hebben ook de noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe flink geprofiteerd van de gunstige economische ontwikkelingen in 1998.

„Alle sectoren doen het in het Noorden wat minder dan landelijk”, schrijft de Vereniging Kamers van Koophandel in een toelichting op de cijfers. De omzetgroei is gestegen van 1,7 naar 2,8 procent (landelijk 3,9 procent), de werkgelegenheidsgroei nam iets af, van 2,8 naar 2,7 procent (landelijk 3,5 procent) en de exportgroei daalde van 3,4 naar 2,9 procent (landelijk 3,7 procent). Opvallend is dat de investeringen, die in 1997



nog met 6,5 procent daalden, dit jaar stegen met 4,4 procent. Daarmee verstaat de noordelijke regio de provincies in het oosten en het zuiden. Vooral de detailhandel en de dienstensector hebben meer geïnvesteerd, zo blijkt uit de ERBO-enquête.

In Oost-Nederland (Overijssel, Gelderland, Flevoland) is op alle fronten groei geboekt, al ligt zowel de omzetgroei (3,2 procent) als de investeringsgroei (2,9 procent) onder het landelijk gemiddelde. De exportgroei daarentegen is zeer groot: met een toename van 5,9 procent loopt Oost-Nederland op dit vlak voor op de drie andere regio's. Vooral de bouwnijverheid en de dienstensector hebben hieraan in het oosten bijgedragen.

De omzetgroei in de zuidelijke provincies (Limburg, Brabant en Zeeland) lag in 1998 met 3,9 procent precies gelijk aan het landelijk

gemiddelde. In 1997 kwam deze groei uit op 3,7 procent. Op het gebied van de export scoorde Zuid-Nederland dit jaar aanmerkelijk minder goed: tegenover een groei van 5,3 procent in 1997 stond dit jaar een toename van slechts 2,9 procent (landelijk 3,7 procent). Ook qua investeringen blijft het zuiden achter: alleen in deze regio zijn de investeringen dit jaar gedaald, met 1 procent. Dat is wel iets beter dan vorig jaar toen de investeringen met 3,3 procent daalden. De werkgelegenheid steeg in 1998 met 3 procent (3,5 procent landelijk), vooral dankzij extra banen in de detailhandel.

De ERBO-enquête wordt jaarlijks gehouden, onder verantwoordelijkheid van de Kamers van Koophandel. Aan de enquête, die in 1973 voor de eerste keer plaats had, deden dit jaar 57.000 ondernemers mee.

Figuur 14. Ondanks de nadelen van congestie was de Randstad in de jaren 1997 en 1998 economisch het best scorende landsdeel. Het Noorden scoorde iets lager dan landelijk, maar liet wel een hogere investeringsgroei (1998) zien dan de oostelijke en zuidelijke provincies.

Bron: NRC Handelsblad 15/12/98 / Vereniging Kamers van Koophandel

De opkomst van de dienstensector

Het aantal bedrijven per economische sector in Nederland is in de periode van 1985 tot 1995 sterk veranderd (zie tabel 6). Alleen in de land- en tuinbouw daalde het aantal ondernemingen. De grootste stijgers zijn het bank- en verzekeringswezen, de zakelijke dienstverlening en de overige dienstverlening. Dit zijn in beginsel 'foot loose' bedrijven, die echter gevoelig zijn voor een goede bereikbaarheid, beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel en nabijheid van concurrentie, kennisleveranciers en opdrachtgevers. Vestiging in de meest dichtbevolkte regio's is daarom nog de regel.

Tabel 6. Verschuivingen in het aantal bedrijven per economische sector, 1985 - 1995 (Bron: CBS, Statistisch Jaarboek 1996)

	1985	1995	(1985= 100)
bevolking			
bevolking (mln inw.)	14,5	15,5	107
beroepsbevolking (mln)	5,3	6,6	124
aantal bedrijven (excl. overheid) (x1000)			
land- en tuinbouw	136	113	83
delfstoffen en industrie	45	59	131
bouwnijverheid	39	51	131
handel en horeca	210	270	128
transport, opslag en communicatie	21	29	138
bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening	94	199	211
overige dienstverlening	56	93	166

79

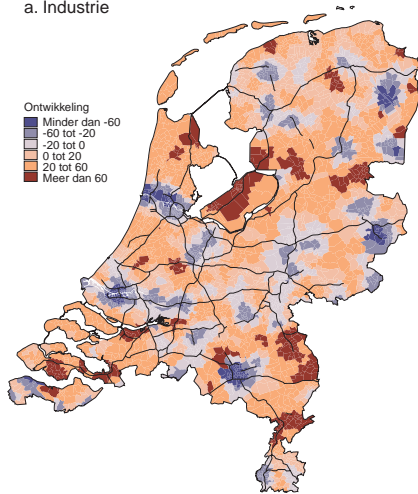
De sector transport, opslag en communicatie is ook hard gegroeid. Daarvan hebben de overloopgebieden (vestigingen langs de internationale transportassen) en de Randstad (mainports Rotterdam en Schiphol) het meest geprofiteerd.

De ruimtelijke werkgelegenheidsstructuur in Nederland

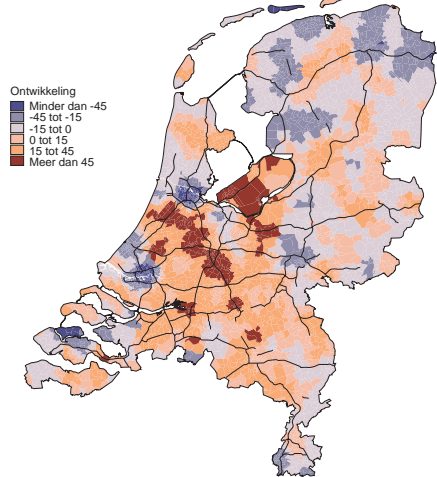
De werkgelegenheidsontwikkeling heeft sinds de jaren zeventig in hoofdlijnen de ontwikkeling van het stedelijk netwerk en de bevolkingsgroei gevolgd (figuur 15³⁵).

³⁵ Ministerie van EZ, Ruimte voor Economische Dynamiek, Den Haag, november 1997, kaart 3.4 en toelichtende tekst blz. 65.

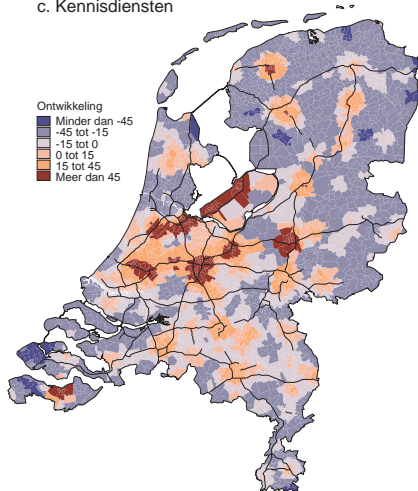
a. Industrie



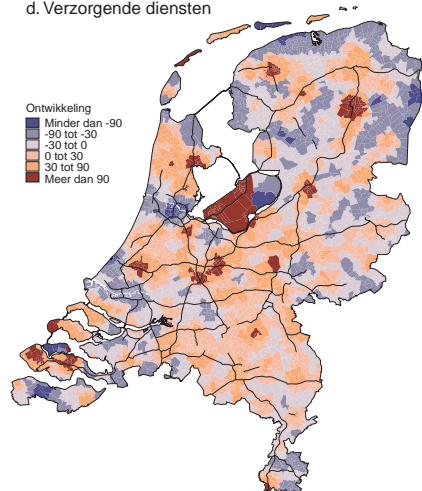
b. Distributie-activiteiten



c. Kennisdiensten



d. Verzorgende diensten



¹⁾ Berekend als de toename van het aantal arbeidsplaatsen per duizend leden van de gemiddeld in de periode woonachtige potentiële beroepsbevolking.
© TNO Inro 1997 Onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van EZ

Figuur 15. Werkgelegenheidsontwikkeling in vier sectoren 1973 - 1993

De overdrukgebieden (Randstad-plus) en de overloopgebieden - met name de delen in of nabij de ontwikkelingsassen langs de achterlandverbindingen - kennen een hoger dan gemiddelde groei; de gebieden daarbuiten kennen een gemiddelde of een lager dan gemiddelde groei van de werkgelegenheid.

Opvallend is de sterke vermindering van de *industriële* werkgelegenheidsdichtheid in de stedelijke regio's.³⁶ Ook de *distributiesector* liet een afname zien van werkgelegenheid in de drie grootste steden. De distributieactiviteiten concentreren zich (elders) in de Randstad en langs de achterlandverbindingen. Tegenover de verdunning van de industriële werkgelegenheid in de stedelijke regio's staat een sterke verdichting en expansie van de *zakelijke dienstverlening* in en rond de steden. De *verzorgende diensten* (quartaire en consumentendiensten) volgen de bevolkingsontwikkeling en sluiten dus ook nauw aan bij het verstedelijkingspatroon. De werkgelegenheid in de sector *recreatie en toerisme* (zie 2.3.2) steeg sterker in het *landelijk* gebied dan in de stedelijke gebieden, waardoor het ruraal economisch draagvlak werd versterkt³⁷.

Achterstand

Over het Noorden heeft de regering gezegd: de achterstand 'op het gebied van economie, werkgelegenheid en infrastructuur ...moeten we de komende jaren bijtrekken'³⁸. De vraag is evenwel, welke *middelen* dit doel - structuurversterking - het beste kunnen dienen. In het (recente) verleden zijn grote projecten in onderdrukgebieden opgezet, zoals de aanleg van haventerreinen en grootschalige bedrijventerreinen met de bijbehorende infrastructuur. Deze projecten gingen gepaard met een groot ruimtebeslag en met grote ingrepen in het landschap, maar droegen naar verhouding nauwelijks bij tot de werkgelegenheid³⁹. Dat roept de vraag op welke investeringen dan wel doeltreffend zijn om de sociaal-economische structuur van de relatief perifere gebieden in Nederland te versterken.

De Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland, ook bekend als de commissie-Langman, heeft deze vraag beantwoord voor het Noorden des Lands⁴⁰. De Commissie stelt in haar advies, dat een sterke troef van het Noorden de daar aanwezige bodemschatten zijn, waarvan de opbrengsten echter door 'Den Haag' worden verdeeld. Als zwak punt wordt opgevoerd dat het Noorden dunbevolkt zou zijn en op relatief grote fysieke en psychologische afstand tot de economische centra ligt. De Commissie adviseert de regering die afstand te reduceren. De Commissie constateert ook

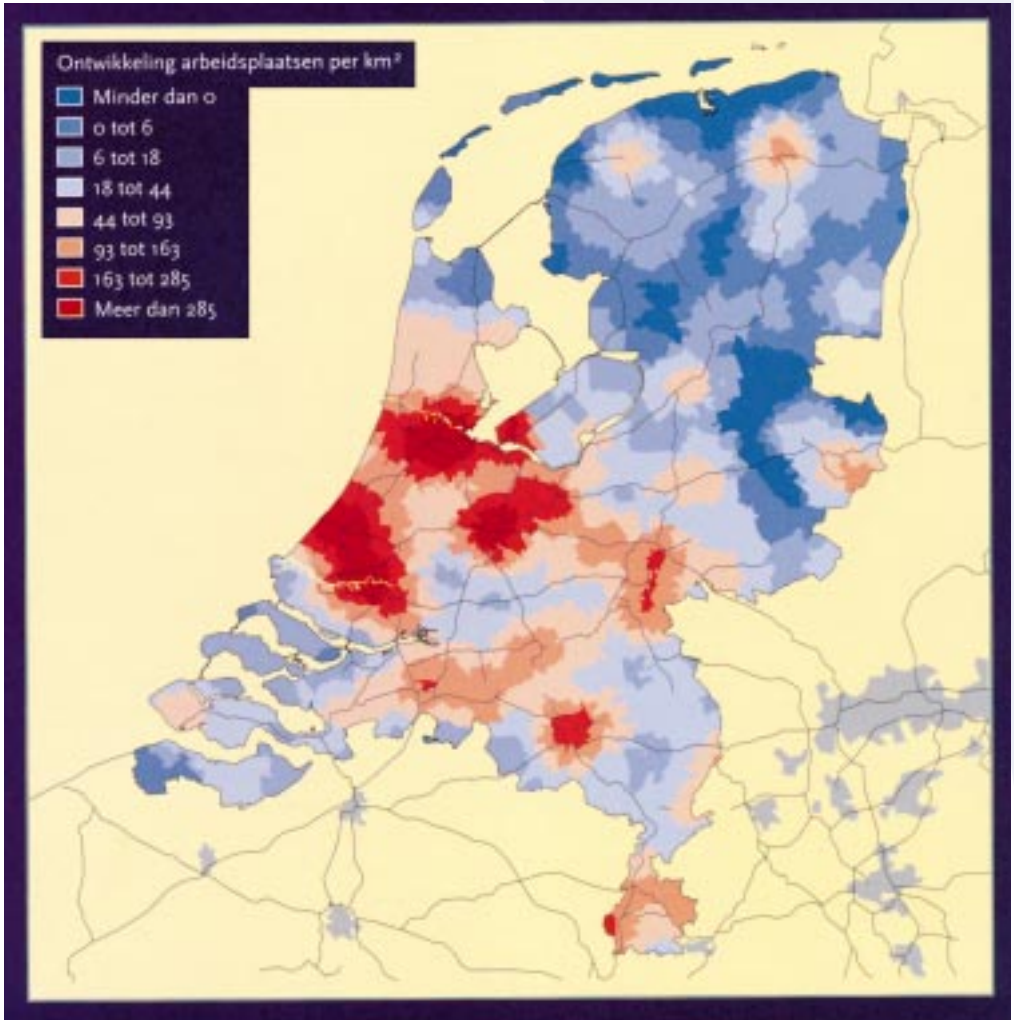
³⁶ Toch was in 1996 in de Randstadprovincies nog 34% van de Nederlandse werkgelegenheid in de industrie geconcentreerd.

³⁷ Ministerie van EZ, Ruimte voor Economische Dynamiek, Den Haag, november 1997, blz. 65, en kaart 3.5.

³⁸ Minister-president Wim Kok naar aanleiding van het akkoord met de drie noordelijke provincies, NRC Handelsblad, 18 maart 1998.

³⁹ Zie de projecten ter ontwikkeling van de Eemshaven, het industriegebied Delfzijl, de haven van Harlingen, het Sloegebied, de Moerdijk, maar ook bedrijfsterreinen bij Heerenveen. In het kader van het INTERREG-programma wordt bovendien een aantal grensoverschrijdende bedrijventerreinen gesubsidieerd, zoals het project Coevorden-Emmlichem.

⁴⁰ 'Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland', Den Haag, september 1997.



Figuur 16. Absolute ontwikkeling van de totale werkgelegenheid 1995 - 2020 bij het Global Competition scenario (CPB).

Bron: TNO Inro, 1997

dat de economische ontwikkeling van Noord-Nederland de afgelopen jaren voorspoedig is verlopen voor de meeste sectoren, en niet onderdoet voor de gemiddelde ontwikkeling in Nederland. Er is echter nog sprake van een relatief hoge (deels verborgen) werkloosheid en een lage arbeidsparticipatie in het Noorden. Deze erfenis uit het verleden dient te worden weggewerkt door het scheppen van 43.000 extra arbeidsplaatsen boven de gemiddelde groei aan werkgelegenheid in de periode tot 2010⁴¹.

De Commissie stelt voor het Noorden een driesporenbeleid voor:

- het verminderen van de negatieve gevolgen van de ijlheid en de geïsoleerde ligging van het Noorden door het vormen van clusters van economische gebieden, door het maken van betere verbindingen, door het stimuleren van innovatie en door het optimaal aanwenden van de regionale arbeidsvoorziening;
- het benutten en verder verhogen van de kwaliteit van de landelijke gebieden door het treffen van maatregelen voor de land- en tuinbouw, door natuurontwikkeling en door bevordering van de toeristisch-recreatieve sector. Hiervan verwacht de Commissie ook extra werkgelegenheid;
- het versterken van de positie van de steden door verbetering van de woonfaciliteiten en door het scherp handhaven van het onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied.

Dit beleid wordt vertaald in een investeringsprogramma voor de periode tot het jaar 2010 (zie het samenvattend overzicht in tabel 7).

De commissie-Langman stuurt met haar voorstellen aan op het aansluiten van het Noorden bij de economische ruimte van Noordwest-Europa, op het verkorten van de afstanden naar de economische centra en op het behoud van een vitaal platteland, waarin ruimte is voor alle schakeringen van landbouw, natuur en landschap. In paragraaf 3.4.4 formuleert de Raad een strategische reactie op deze voorstellen.

Ruimtelijk regionaal werkgelegenheidsperspectief

Het Centraal Planbureau heeft drie langetermijnsenario's opgesteld voor de periode 1995 - 2020, waarin ook de nodige aandacht wordt besteed aan de regionale ontwikkeling van de werkgelegenheidsstructuur.⁴² In alle scenario's vindt de sterkste werkgelegenheidsgroei plaats in de dienstensectoren, terwijl de werkgelegenheid in de landbouw en industrie afneemt.

Figuur 16⁴³ geeft voor het Global Competition scenario de ruimtelijk regionaal-economische hoofdstructuur weer. De sterkste groei wordt voorzien in het *economisch kerngebied* (de overdrukregio's en de overloopregio's, alsmede in de stadsgewesten in de

⁴¹ Schatting gebaseerd op werkloosheidscijfers van 1996.

⁴² De drie scenario's gaan uit van grote verschillen in werkgelegenheidsgroei: 8% (Divided Europe); 28% (European Coordination) en 33% (Global Competition).

⁴³ Ministerie van EZ, Ruimte voor Economische Dynamiek, Den Haag, november 1997, kaart 3.6 en de toelichting op pp. 69 e.v.

Tabel 7. Samenvattend overzicht van maatregelen en kosten (in miljoenen gulden) in het kader van het investeringsprogramma van de Commissie ruimtelijk economisch perspectief Noord-Nederland (bron: rapport van de genoemde commissie, Den Haag, september 1997)

regionale economie		6.035
– economische structuurversterking, specifieke maatregelen	315	
– idem uit centraal stimuleringsfonds	2.970	
– versterking arbeidsaanbod	2.750	
land- en tuinbouw		1.005
– centrum voor product- en procesvernieuwing	55	
– verweving	600	
– vernieuwing en intensivering	300	
– ondersteuning starters en kleinschalige niet-agrarische activiteiten	50	
verkeer en vervoer		2.450
– achterlandverbindingen met Duitsland	930	
– achterlandverbindingen met de Randstad	735	
– ontsluiting van de noordelijke havens	785	
ruimtelijke inrichting		859,5
– herstructurering na-oorlogse wijken	200	
– toeristisch-recreatieve ontwikkeling	60	
– hbo-opleiding toerisme	12	
– de Blauwe Stad	37,5	
– aanpassing landelijk gebied	300	
– kwalitatieve verbetering en versterking natuurgebieden	100	
– stimulering landbouw in landschappelijk kwetsbare gebieden	150	
totaal investeringsprogramma		10.349,5

onderdrukgebieden. De geraamde behoefte aan *bedrijventerreinen* lijkt de verschillen in dynamiek tussen de onderscheiden gebieden globaal te bevestigen: de grootste groei zit in de overloop- en de overdrukgebieden; bescheiden groei in de onderdrukgebieden.⁴⁴

Vooraf in de dienstverlenende sector kunnen bedrijven onder invloed van de *digitale revolutie* en de toenemende *mobilititeit* zich gaan vestigen in de meer perifeer gelegen landelijke gebieden⁴⁵.

⁴⁴ naar: Ruimtelijke Verkenningen 1998 (RPD), tabel 4.8. blz. 130: schatting van de behoefte aan bedrijventerreinen per landsdeel en afhankelijk van de economische scenario's van het CPB voor de periode 1995 - 2020).

⁴⁵ De RPD wijst er in Ruimtelijke Verkenningen '96 (fig. 3.5. en toelichtende tekst) op, dat er geen eenduidig beeld is van de vestiging van de dienstensector in de stedelijke centra en van meer industriële activiteiten in de randgemeenten: soms gaat dit beeld op, soms juist niet (periode 1989-1993).

De regio's die (nu nog) buiten het dagelijks bereik van het Noordwest-Europees stedensysteem liggen, bieden bovendien een geschikt vestigingsklimaat voor *verzorgingsfaciliteiten* zoals conferentieoorden, prestigieuze retraite-oorden en sanatoria alsmede voor hoogwaardige verblijfsrecreatieve en culturele voorzieningen.

In sommige delen van het landelijk gebied ontstaan ten slotte mogelijkheden voor *nieuwe* vormen van bedrijvigheid, zoals in de energiesector.

Windenergie

In Denemarken leven 13.000 werknemers van de wind. Het land zet een kleine 2 miljard gulden om in de windmolenindustrie. Het exporteert driekwart van zijn turbineproductie. Het aandeel van windenergie in de elektriciteitsvoorziening bedraagt 8% (in 2000 10%). Het vermogen van de molens in Denemarken is met 1400 Megawatt bijna vier maal zo groot als in Nederland.

De landschappelijke inpassing van de molens roept weerstand op vanwege hun grootte (spanwijdte rotor kan al 70 m bedragen). Daarom zoeken de Denen al naar locaties in zee; de eerste experimenten zijn reeds gestart (NRC Handelsblad131198/bron: Windpower). In Friesland wordt gesproken over windturbines langs de Afsluitdijk. Verspreide plaatsing van incidentele molens roept steeds meer weerstand op. De vraag richt zich op geschikte locaties voor windmolenparken.

85

Conclusie

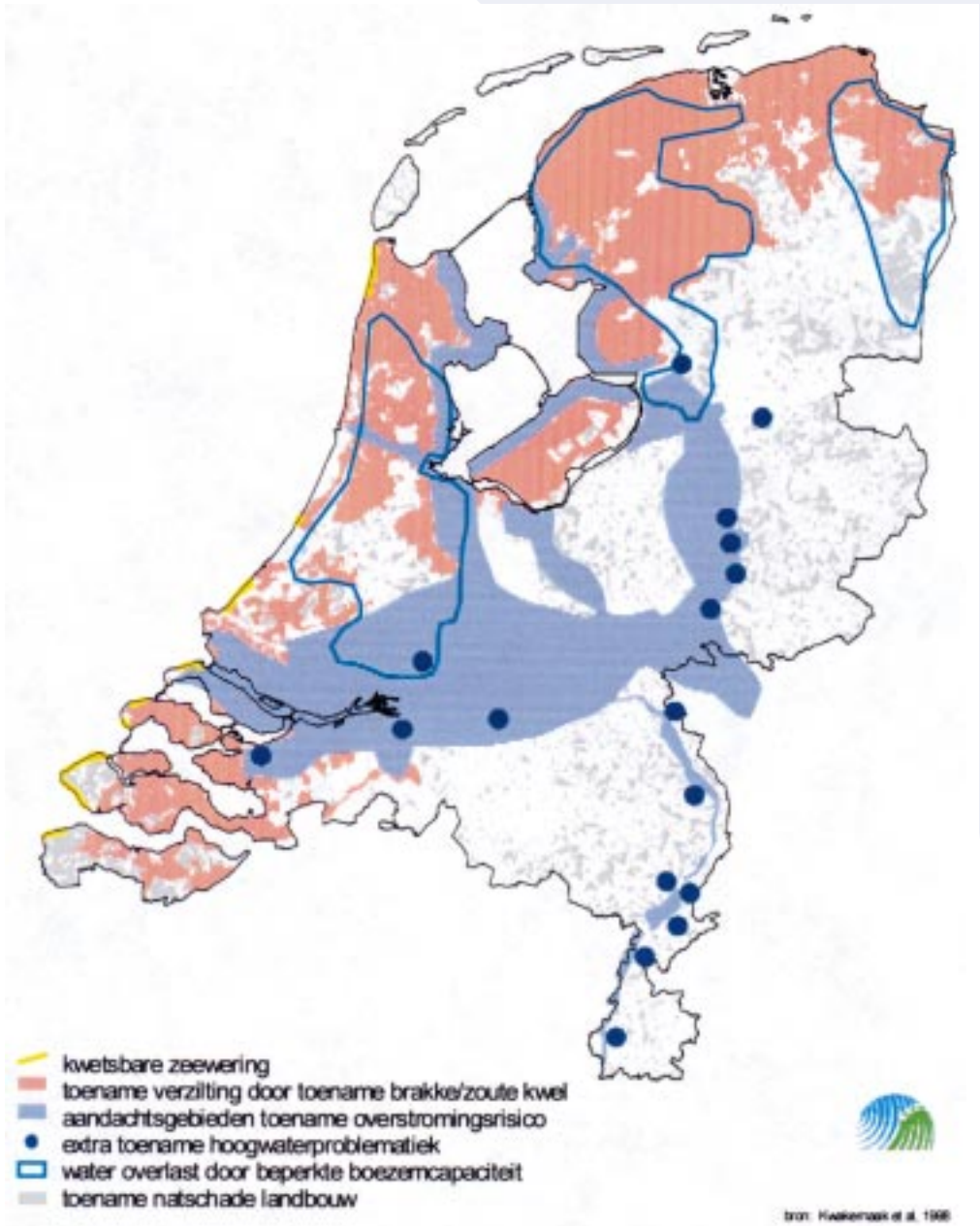
De ontwikkeling van de niet-agrarische werkgelegenheid in Nederland volgt in hoofdlijnen het uitwaaiierend stedelijk veld van Noordwest-Europa. De trendscenario's wijzen op een voortgaande sterke ontwikkeling van de werkgelegenheid in:

- de overdrukgebieden,
- de overloopgebieden met daarin een accent op de ontwikkelingsassen langs de achterlandverbindingen, en in
- de stedelijke gewesten in de onderdrukgebieden.

Stimulering van de werkgelegenheidsontwikkeling door middel van grootschalige bedrijfslocaties buiten deze landsdelen lijkt weinig kansrijk. Voor de onderdrukgebieden, waaronder het Noorden en Zeeland, verdient het de voorkeur de vestigingsvoorwaarden nader te onderzoeken van sectoren van werkgelegenheid die de eigen potenties van deze regio's versterken. Die sectoren kunnen de economische structuur van deze gebieden een impuls geven.

2.4 Water en de ruimtelijke ordening van het landelijk gebied

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de traditionele functies van het landelijk gebied (landbouw en natuur), en ook op de opdringende functies (wonen, recreatie, en niet-agrarische werkgelegenheid). Al deze functies zijn in meerdere of mindere



Figuur 17. Mogelijke ontwikkelingen als gevolg van klimaatverandering en bodemdaling. Bron: De Aquarel, verkennende studie ten behoeve van het waterbeleid van het Ministerie van LNV, 1999, DLO-Staring Centrum, Kwakernaak et al, Wageningen 1998

mate afhankelijk van de regionale waterstaatszorg: de zorg voor de bescherming van ons land tegen het buitenwater (de zee, de grote rivieren), en de zorg voor voldoende water van voldoende kwaliteit zowel in de lage als de hoge delen van ons land. In grote trekken heeft de waterstaatszorg zich in de loop des tijds als volgt ontwikkeld:

- van oudsher heeft de waterstaatszorg zich geconcentreerd op de bescherming van dorpen en steden tegen overstromingen;
- vanaf de 15^e/16^e eeuw is de aandacht eveneens gericht op de conditionering van de bodem. Om optimale productieomstandigheden voor de landbouw te scheppen, werden daarop toegesneden waterpeilen ingesteld;
- naderhand voegde zich daarbij de peilhandhaving met name ten behoeve van woongebieden;
- ten slotte heeft de waterstaatszorg, zowel wat kwantiteit als wat kwaliteit betreft, de laatste decennia sterk in het teken gestaan van de functies natuur en recreatie.

Gesteld kan dus worden dat de ruimtelijke ordening van ons land, en zeker ook van het landelijk gebied, al eeuwen lang afhankelijk is geweest van het beheer van de dijken en het water zoals dat door de waterschappen en later ook door het Rijk is gevoerd. De door de samenleving gewenste functies (landbouw, bewoning, later ook recreatie en natuur) stonden daarbij voorop. De waterstaatszorg diende te zorgen voor de bijbehorende condities.

Sinds enkele jaren is in deze situatie echter verandering gekomen (figuur 17):

- naar mate de concentratie van maatschappelijk activiteiten en maatschappelijke wensen per oppervlakte-eenheid toenam, is het besef gegroeid dat waterstaatkundige omstandigheden uiteindelijk ook randvoorwaarden stellen aan de functies die gekozen kunnen worden. Er is immers een grens aan hetgeen waterstaatkundig mogelijk is, zowel fysiek als financieel;
- deze grens is duidelijk gedemonstreerd toen hoge rivierafvoeren (in 1993 en in 1995), maar ook extreme regenval (1998) voor overstromingen en wateroverlast zorgden. Hoewel onzekerheid bestaat over de vraag in welke mate de externe belasting van ons land door factoren als zeespiegelrijzing, rivierafvoer en regenval structureel in de toekomst zal toenemen, wordt alom onderschreven dat wij ons in elk geval op dergelijke omstandigheden moeten prepareren; duidelijk is, dat woon- en werkfuncties niet meer vrijblijvend een plaats geboden kunnen worden in de gebieden die tot de waterafvoersystemen gerekend moeten worden;
- het inzicht is gegroeid dat met name de (unieke) natte natuurgebieden in ons land zeer afhankelijk zijn van de kwaliteit en kwantiteit van oppervlaktewater en grondwater en ten slotte is de belangstelling voor water als inrichtingsfactor voor woongebieden en ten behoeve van de recreatie veel groter geworden.



Afbeelding 6. De aantrekkingskracht van de stad aan het water. Hier Kampen, gezien vanaf de IJssel.

Het waterbeheer is dus niet meer volgend op de ruimtelijke ordening maar dient een meer sturende werking te hebben. Daarmee wordt niet bedoeld dat voortaan de waterbeheerder de ruimtelijke keuzes moet maken. Hij moet daar echter wel bij betrokken worden om aan te kunnen geven wat mogelijk en onmogelijk is, en wat de bijbehorende fysieke en financiële condities zijn om ruimtelijk gewenst geachte functies te realiseren. Indien dit alles moet leiden tot het vrijgeven van meer ruimte aan het water moet rekening gehouden worden met diep gewortelde weerstand in de samenleving, zeker in regio's, die in het verleden met de gevolgen van overstromingen en watersnood geconfronteerd werden.

2.5 Tussenstand: een oordeel over het platteland van Nederland

De Raad sluit zijn globale analyse van de veranderingen in de landelijke gebieden af met de constatering, dat de betekenis van de landelijke gebieden voor de samenleving eerder toeneemt dan afneemt. Oorzaken zijn de voortgaande verstedelijking van de Nederlandse samenleving tot in de meest perifere gebieden, de toenemende mobiliteit en de toenemende bereikbaarheid. De *integratie van stad en land*, zij het in talrijke hoedanigheden, is een feit.

Alvorens te komen tot het eigenlijke advies over gewenste en mogelijke strategieën voor de verdere ontwikkeling van de landelijke gebieden in Nederland, wordt een tussenbalans opgemaakt aan de hand van de hiervoor geschetste ontwikkelingen. Daarbij dienen als beoordelingscriteria de vier optieken die in hoofdstuk 1 zijn geïntroduceerd, te weten economische doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit.

Bezien vanuit het gezichtspunt van *economische doelmatigheid* kan het Nederlandse platteland het best worden opgevat als een rurale categorie van productiemilieus. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de grond als resource, als productiemiddel. Daarnaast speelt echter ook in groeiende mate de ontsluiting van het platteland een rol, vooral voorzover het de aansluiting van de onderscheiden rurale gebieden op het nationale en internationale verkeerssysteem betreft. Zo gezien dient vóór alles te worden vastgesteld dat de landbouw in dit land opgevat als productieve vorm van grondgebruik tot op grote hoogte floreert. De intensiteit van het agrarische grondgebruik neemt steeds verder toe; de grondgebonden teelten ondergaan verdere schaalvergroting en intensivering; de prijzen van de landbouwgronden blijven stijgen. Dit geldt zelfs voor de rurale onderdrukgebieden in Noord- en Zuidwest-Nederland⁴⁶. Het spontaan verlaten van gronden ('desertification'), zoals in Frankrijk en zelfs in Denemarken voorkomt, is in Nederland niet aan de orde. Dit betekent dat omzetting van agrarisch grondgebruik in

⁴⁶ De prijs van Zeeuwse grond is de afgelopen vijf jaar gestegen van fl. 2,50 tot fl. 7,- per m² H.P.M. Oosteech (Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie) in het Financieel Dagblad, 14 april 1999.

een andere bestemming slechts in specifieke situaties aan de orde kan zijn, onder voorwaarde dat sterke argumenten voor desbetreffende omzetting kunnen worden aangedragen.

Gelet op de welvaart en koopkracht van de plattelandsbevolking liggen de economische verhoudingen echter anders. De bevolkingsdichtheid van het platteland in Nederland behoort tot de hoogste in Noordwest-Europa. Een groot en snel groeiend deel van deze plattelandsbevolking maakt momenteel, gelet op de herkomst van hun inkomen, deel uit van het stedelijk-economische interactienetwerk dat steeds grotere delen van Nederland bestrijkt. Zelfs in de meest landelijke nederzettingen leeft nog slechts een beperkt deel van de ingezetenen direct of indirect van het agrarisch bedrijf. In het algemeen verloopt deze transformatie in de bestaanswijze op het platteland zonder problemen. Zeker in de rurale overdruk- en overloopregio's houdt de vestiging van nieuwe stedelijke bedrijven en woonhuishoudens de leefbaarheid op het platteland ruim op peil. Slechts in de meest perifere delen van de onderdrukgebieden zou in dit verband van een stagnerende transformatie kunnen worden gesproken, en daarmee van een economisch-ruimtelijk knelpunt. Het daar gevestigde arbeidspotentieel wordt namelijk slechts ten dele benut doordat wegvallende agrarische arbeidsplaatsen onvoldoende worden gecompenseerd door nieuwe vormen van werkgelegenheid.

Het einde van stad en land

'Rond 1950 was het nog heel gebruikelijk, dat iemand vrijwel zijn gehele leven in zijn geboorteplaats doorbracht....

Tegenwoordig is meer dan de helft van de beroepsbevolking forens en in kleine plaatsen is bijna iedereen dat. Vrienden, familie en recreatievoorzieningen op tientallen kilometers afstand⁴⁷ worden regelmatig bezocht, men verhuist vaker naar een andere plaats en men vindt zijn partner vaak elders.

Of men nu stedeling of plattelander is, iedereen doet eraan mee. ... De leefwijze van de Nederlander is veranderd en er groeit een nieuw landschap. Suburbaan is daarvoor een te beperkte omschrijving. Het is vooral *hypermobiel en ruimtelijk discontinu*. Het scheidt soms nieuwe vormen, meestal transformeert het bestaande landschappen. Dit verhaal is niet nieuw maar dringt op een of andere manier niet door tot de kern van onze culturele consensus. Die blijft vast verankerd in de tegenstelling tussen stad en land, en doemt zichzelf daarmee tot machteloosheid.'

Bron: 'De Schoonheid van het platteland - vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap'; essay 'Rust en Rijkdom' van drs. L. de Klerk.

VROM-raad, Den Haag, 1999

⁴⁷ Deze afstanden zijn in Nederland nog relatief beperkt in vergelijking met die in grotere landen. Met de toenemende integratie binnen de EU zullen deze afstanden ook voor de Nederlanders toenemen.

Uitgaande van *sociale rechtvaardigheid* als inrichtingsmaatstaf zijn de beschikbaarheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid voor plattelandsbewoners van alle mogelijke voorzieningen in het geding alsmede de sociaal-ruimtelijke spreiding van te onderscheiden bevolkingsgroepen ten opzichte van elkaar. Sociale uitsluiting, gemeten aan de hand van indicatoren als een hoge werkloosheid, een lage scholingsgraad en een laag inkomensniveau, is op het platteland vooral aan de orde in een beperkt aantal plattelandsgemeenten in de onderdrukgebieden, met name in Noord-Nederland. Vermindering van de sociale achterstand ter plaatse mag naar alle waarschijnlijkheid slechts verwacht worden als desbetreffende rurale gebieden door vestiging van stedelijke grondgebruikers van elders (thuiswerkers, pensioenmigranten en dergelijke) meer geïntegreerd raken in het eerder genoemde stedelijk-economische interactienetwerk.

Ook vanuit het gezichtspunt van *ecologische duurzaamheid* is sprake van differentiatie binnen Nederland. In de rurale overdruk- en overloopgebieden dreigt versnippering van het nog aanwezige areaal van natuurgebieden. Vooral op de zandgronden is deze dreiging, mede door de aantrekkingskracht van zandgronden voor woningzoekende en recreërende stedelingen, groot. In de rurale onderdrukgebieden lijkt daarentegen vooral de matige milieukwaliteit van de grootschalige landbouwgebieden de ecologische kwaliteit te beperken, met name in de kleigebieden. Een ruimtelijke herschikking van de grote eenheden natuurgebied lijkt onontkoombaar aangezien de moderne, op de wereldmarkt gerichte landbouw zich moeilijk laat verweven met op biodiversiteit gericht beheer.

Zowel publieke als particuliere organisaties bemoeien zich intensief met het beheer van de schaarse natuurgebieden in Nederland. De groeiende ledentallen van de particuliere natuurbeschermingsinstellingen geven blijk van een toenemende betrokkenheid van de stedelijke bevolking bij het landelijk gebied.

Ten slotte kan het Nederlandse platteland in *culturele* zin worden gezien, als door de mensen gevormd landschap. Hierbij gaat het om de verschijningsvorm van het platteland en om de daaraan verbonden cultuurhistorische kwaliteiten en belevingswaarden. Verstoring van het aloude landschappelijke contrast tussen stad en platteland is het sterkst aan de orde in overdruk- en overloopregio's, dus in gebieden waarin het meest sprake is van 'suburbane verdichting' van het rurale landschap door toevoeging van stedelijke grondgebruikselementen. Eenstemmig is de afwijzing van deze suburbane verdichting van het platteland echter niet. De suburbane landschappen op de zandgronden van het Gooi en de Utrechtse Heuvelrug, die in aanzet door stedelijke input zijn gevormd tussen 1870 en 1910, behoren momenteel tot de meest geliefde woongebieden van Nederland.

Doet het pijn, dat het land rechtlijner, eenzijdiger wordt?
'Nee, ik kan van een mooi grasland net zo genieten als een ander van bosschages. Als ik over het land kijk, zie ik daar achter ook weiland; in een bos zie ik drie bomen en door het bos de bomen niet meer. Ik kijk graag *van me af*. Grasland is in de zomer iedere week anders: hier een gemaaid perceel, daar koeien en weer verderop een leuk gewas gras. Drie weken later is het andersom.... Sommige weilanden zijn minder prettig te bewerken....Vóór de ruilverkaveling overwoog ik naar de Flevopolder te gaan; bedrijfstechnisch een verademing, al die vierkante stukken land. Als ik er nog wel eens doorheen rijd, gaat mijn hart sneller kloppen. Dan hoef ik geen boom meer te zien.' (Maarten Brandwijk, veeteler in de Zuid-Hollandse Alblasserwaard)

Resumerend mag worden vastgesteld dat economisch efficiënt benutte plattlandsgebieden in het algemeen aanzienlijk minder te lijden hebben onder sociale uitsluitingsverschijnselen dan gebieden waar deze efficiency ontbreekt. Rurale gebieden waarin sprake is van stedelijke druk, krijgen vaker te maken met knelpunten in ecologische en culturele zin dan plattlandsregio's die nauwelijks onderhevig zijn aan dergelijke stedelijke druk.

Van volstrekte systematiek in dit opzicht is echter geen sprake. Gebiedsspecifiek onderzoek naar de mogelijk ter plaatse aan de orde zijnde knelpunten dient daarom vooraf te gaan aan het ontwikkelen van een ruimtelijke bestemmings- en inrichtingsstrategie voor het desbetreffende gebied.

Bij voorbaat gedefinieerde standaardstrategieën met geldigheid voor het gehele land passen niet in een dergelijke aanpak; standaardopvattingen over het in alle gevallen prioriteren van één bepaalde knelpuntopatiek, bijvoorbeeld ten aanzien van het Nederlandse platteland als productiemilieu of ten aanzien van datzelfde platteland als cultuurlandschap, evenmin.

3 Strategieën

3.1 Inleiding

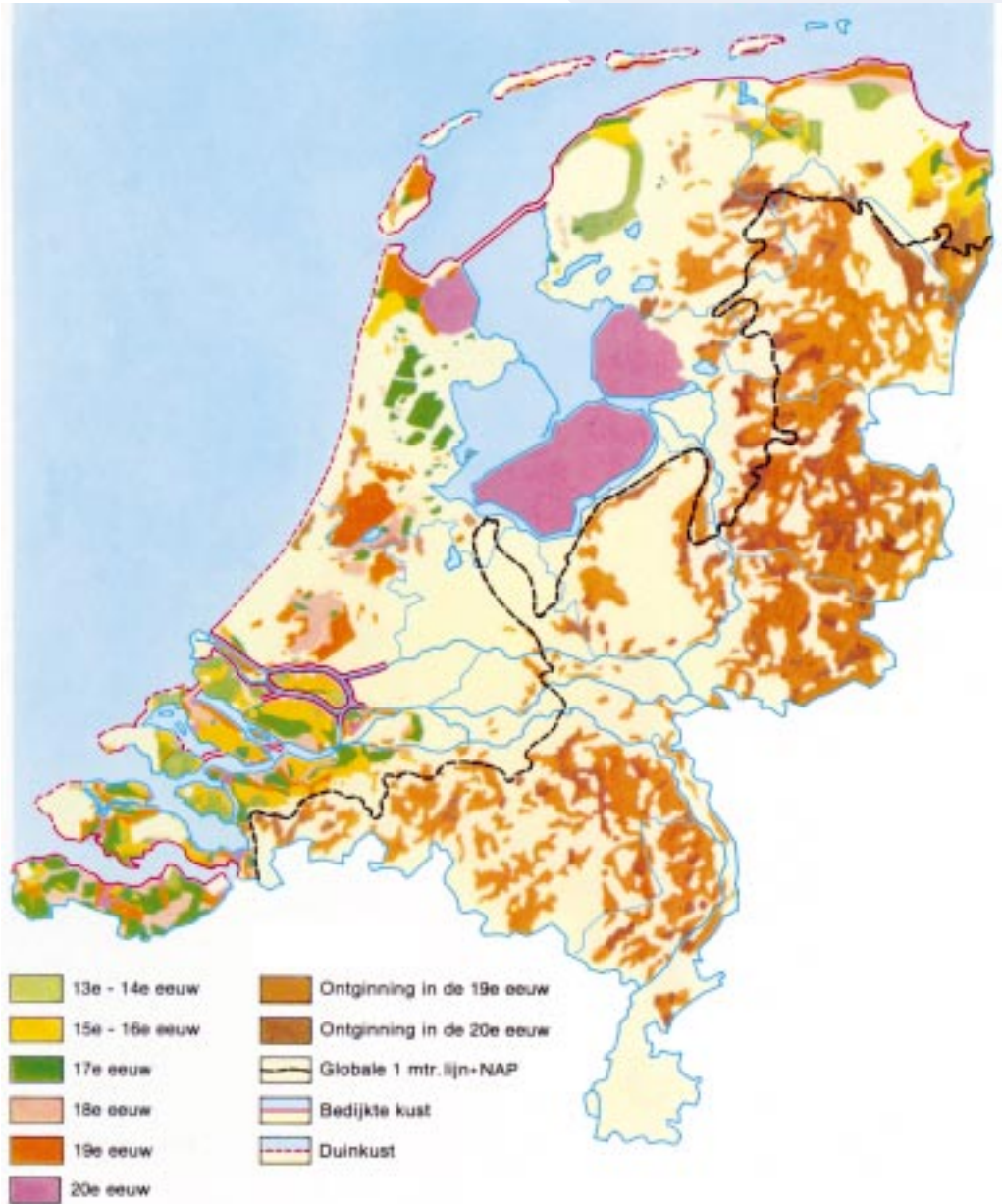
Stedelijke delta van Noordwest-Europa

De analyse van de maatschappelijke ontwikkelingen en de ruimtelijke gevolgen daarvan in de landelijke gebieden van Nederland maken duidelijk dat Nederland een bijzondere plaats inneemt in Noordwest-Europa. Nederland is de stedelijke delta van Noordwest-Europa, met een relatief hoge druk op het grondgebruik. Het heeft dus weinig zin om de rurale gebieden in Nederland te vergelijken met de landelijke gebieden in andere Europese landen. Treffender is een vergelijking van de landelijke gebieden van Nederland met de rurale zones in metropolitaine gebieden zoals Londen en Zuidoost-Engeland, het Île-de-France, het Rijn-Roergebied en Vlaanderen.

Als stedelijke delta heeft Nederland, zeker in de Randstad, en in toenemende mate ook in Zuid- en Oost-Nederland te maken met 'volte'. Vaak wordt dit gegeven geassocieerd met negatieve gevolgen zoals congestie van de verkeersaders en verminderde bereikbaarheid van de steden. De volte van Nederland kan echter ook gekoppeld worden aan een ongekende welvaart dankzij het internationaal vestigingsklimaat van de Randstad, een hoogwaardig sociaal-cultureel voorzieningspakket en een ontwikkelde samenleving, waarin ook plaats is voor zorg voor het cultureel erfgoed en voor verstandig beheer van de schaarse natuurlijke voorraden.

Regionaal specifiek grondgebruik

De resultaten van de rondetafelgesprekken, die de Raad heeft gevoerd met deskundigen in vier regio's in Nederland, tonen bovendien aan dat binnen Nederland sprake is van een sterk ontwikkelde *regionale specificiteit* van het grondgebruik. Ondanks het hoge stedelijke karakter van de Nederlandse delta heeft de Raad op landsdelig niveau wezenlijke verschillen vastgesteld ten aanzien van de verstedelijkingsdruk en de aard en intensiteit van het ruraal grondgebruik. Deze verschillen ondersteunen de werkhypothese van de Raad dat er in Nederland gebieden zijn, die gekenmerkt worden door relatieve overdruk, door overloopp processen, respectievelijk door relatieve onderdruk. Deze verschillen kunnen worden vertaald in een grote verscheidenheid aan woon- en werkmilieus. De wezenlijke verschillen tussen deze milieus leiden tot migratie van individuen en woonhuishoudens naar de stad, waar alle gewenste voorzieningen en contacten nabij zijn. Daar is *compactheid* als kenmerk voor het bouwen een essentiële voorwaarde. Veel behoefte bestaat in de tweede plaats voor *suburbane* milieus, waar de beschikbare ruimte van de directe woonomgeving royaler kan zijn dan in de stad, maar grotere afstanden voor lief genomen moeten worden om voorzieningen en contacten te bereiken.



Figuur 18. Overzicht van de inpolderingen en ontginningen in Nederland vanaf de 13^e eeuw. Bron: Spectrum Atlas van de Nederlandse landschappen, vierde druk, 1979

Ten slotte zijn er de *plattelandsmilieus*⁴⁸ voor die bewoners en ondernemers, die veel belang aan ruimte hechten en minder behoefte hebben aan voorzieningen en contacten in de directe nabijheid⁴⁹. In de relatief perifere gebieden staan begrippen als *ruimte en openheid* derhalve voor een woon- en werkomgeving die steeds hoger gewaardeerd zal worden⁵⁰. Die waardering neemt bovendien toe door de toenemende mobiliteit en bereikbaarheid via de telecommunicatie waardoor de noodzaak van fysieke nabijheid afneemt.

Deze diversiteit van de omgevingskwaliteit wordt nog aanzienlijk versterkt doordat Nederland niet alleen een stedelijke delta, maar ook een natuurlijke delta van Noordwest-Europa is met een unieke geomorfologische en waterstaatkundige structuur (figuur 18).

De Raad beschouwt het als de belangrijkste opgave voor de ruimtelijke ordening om de condities te scheppen waaronder de wezenlijke strevingen van de samenleving kunnen worden geaccommodeerd, met gelijktijdige benutting en instandhouding van de geschetste regionale variatie aan leefmilieus.

3.2 Algemene strategische aanbevelingen

Alvorens de materiële ordeningsprincipes te formuleren, hecht de Raad eraan een aantal meer algemene strategische aanbevelingen te doen ten aanzien van de ordening van de landelijke gebieden in Nederland.

- De schaarste van het platteland (zowel de grotere aaneengesloten agrarische cultuurlandschappen als de grotere natuurgebieden) waarover de Nederlandse samenleving nog beschikt, rechtvaardigt het *consciëntieus omgaan met het landelijk gebied* door het met visie te ontwikkelen en waar nodig krachtig te beschermen. Dit beleid moet verantwoord zijn vanuit de vier zienswijzen die de Raad als beoordelingskader heeft geïntroduceerd: economische doelmatigheid, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en culturele identiteit. Binnen de bandbreedte van optimaal beleid past naar het oordeel van de Raad vervolgens het beheerst en regionaal gedifferentieerd accommoderen van stedelijke functies in het landelijk gebied. Een dergelijk ruimtelijk beleid mag naar verwachting van de Raad op een breed draagvlak in de samenleving rekenen.
- De keuze tussen het *verweven of scheiden* van functies in de landelijke gebieden is fundamenteel. Vele landschappen ontlenuen hun waarde aan de grote mate van verwevenheid van diverse functies. Maar waar functies onderling strijdig zijn, en die verhouding kan in de tijd veranderen, moet gekozen worden voor scheiding.

⁴⁸ Zowel vestiging in het buitengebied als in de kleinste kernen is zeer gewild.

⁴⁹ Voorbeelden zijn: de rentenier in Drenthe, de grondgebonden boer, conferentiecentra en retraite-orden, sanatoria.

⁵⁰ Waarschijnlijk zal in vervolg op het waarderen van openheid ook een hogere waardering ontstaan voor het handhaven van rust, en zullen de betrokken bewoners mogelijk een slechtere bereikbaarheid van hun perifere woongebied voor lief nemen, indien het landelijke karakter daardoor kan worden gehandhaafd. Zo zou in Zeeland gekozen kunnen worden voor het terugdringen van de ontsluiting in Noord-Zuidrichting, om de relatief perifere ligging van de westelijke delen van de eilanden te benadrukken.

Zo kan, bijvoorbeeld om milieu- en waterstaatkundige redenen, ontvlechting van landbouw- en natuurgebieden nodig zijn en zal op een aantal plaatsen in Nederland extra ruimte voor water vrijgemaakt moeten worden.

- Het toenemende belang van de landelijke gebieden als leef- en verblijfsruimte voor de stedelijke bevolking van Nederland rechtvaardigt een ruimere openstelling en een hogere *toegankelijkheid* van natuurgebieden en cultuurlandschappen.
- De hoofdlijnen voor de ruimtelijke ordening (waaronder de corridors en de reservering van strategische ruimten) moeten nationaal worden vastgesteld in goed overleg met de betrokken regionale en lokale overheden. Voor de overige ordenings- en inrichtingsopgaven in het landelijk gebied is doorgaans *regionaal maatwerk* noodzakelijk, met een leidende rol van de provinciale overheid.
- De vastgestelde regionale differentiatie naar de mate waarin het stedelijk veld van Noordwest-Europa is vervlochten in de landelijke gebieden van Nederland, vereist een daarop afgestemd *regionaal gedifferentieerd ruimtelijk beleid*, te weten:
 - *compact stedelijk beleid* in de stedelijke gebieden, en *offensieve landschapsstrategieën* ter verzekering van het behoud en goed gebruik van de open ruimten onder stedelijke overdruk;
 - *gebundelde deconcentratie* en het tegengaan van versnippering van open ruimten in de gebieden die gekenmerkt worden door overlooppromessen;
 - *rurale revitalisering* gericht op het verhogen van de omgevingskwaliteit, het versterken van het sociaal-economisch draagvlak en het nieuw leven inblazen van rurale samenlevingen door het stimuleren van nieuw gebruik van vrijkomende bebouwing en het beheerst toevoegen van nieuwe woon- en werkmilieus in de perifere delen van het landelijk gebied, die gekenmerkt worden door sociaal-economische achterstand.
- De keuze voor de bestemming van functies in het landelijk gebied geschiedt thans vooral op basis van *sectorale claims*. Deze zijn echter niet evenwichtig: zo worden geen claims voor de in ons land grootste ruimtegebruiker, de land- en tuinbouw, geformuleerd. Daaraan is wel behoefte. Bovendien zou de toekenning van functies primair door middel van de *ruimtelijke ordening* gestalte moeten krijgen, met behulp van het in de Wet op de ruimtelijke ordening geboden instrumentarium. Daardoor kan een goed evenwicht in de afweging van de actuele claims op het landelijk gebied worden gewaarborgd.

3.3 Aanbevelingen voor ordening en inrichting per functie

De volgorde van behandeling van de traditionele vormen van grondgebruik in het landelijk gebied, en de 'opdringende' stedelijke functies, die in hoofdstuk 2 is gekozen, wordt hieronder bewust omgekeerd.

Eerst worden de ordenings- en inrichtingsprincipes geformuleerd gericht op het accommoderen van de 'opdringende' functies in het landelijk gebied, die samenhangen

met de voortschrijdende verstedelijking van Nederland: de stadsuitbreidingen in het landelijk gebied en de beheerste toepassing van corridors (3.3.1). Dan komt het faciliteren van nieuwe woon- en werkmilieus door middel van de rurale revitalisering aan de orde (3.3.2). Deze strategie werkt verschillend uit in de overdruk-, de overloop- en de onderdrukgebieden.

Aanbevelingen met betrekking tot recreatie en toerisme (3.3.3) en over het behoud en het gebruik van het cultuurhistorisch erfgoed (3.3.4) sluiten de reeks van strategieën voor 'opdringers' af. Dan volgen de strategieën voor de landbouw en de natuur (3.3.5); zij weerspiegelen de grote dynamiek en diversiteit van deze traditioneel grondgebonden functies. Ten slotte worden veranderende ruimtelijke aanspraken ten behoeve van het waterbeheer in de landelijke gebieden geschetst, die voorwaarden stellen aan alle andere functies(3.3.6).

In 3.4 wordt vervolgens de balans opgemaakt voor de diverse landelijke gebieden van Nederland, onderscheiden naar de mate waarin verstedelijkingsprocessen zich opdringen. Strategieën worden gekozen voor de overdrukgebieden (3.4.2), de overloopgebieden (3.4.3) en de onderdrukgebieden(3.4.4). Expliciet gaat de Raad (in 3.4.4) in op de fundamentele keuze voor Noord-Nederland en voor Zeeland, zoals verzocht door de Ministers van VROM en LNV.

3.3.1 De opdringende verstedelijking

Stadsuitbreidingen

Ook na de uitvoering van het Vinex-programma moet er rekening mee gehouden worden, dat plannen voor stedelijke uitbreidingen zullen worden opgesteld, die tot bestemmingswijziging kunnen leiden in gebieden die nu als ruraal bestempeld worden. Als algemeen beginsel hanteert de Raad dat dergelijke stedelijke post-Vinex-uitbreidingen kleiner moeten zijn dan de huidige en dat zij moeten aansluiten op bestaande steden. Zo wordt gekozen voor kleinere uitbreidingen bij meerdere steden. In bepaalde delen van overdrukgebieden, zoals de Groenblauwe Slinger⁵¹, schiet dit algemeen beginsel te kort. In dit verband wil de Raad pleiten voor krachtige inrichting van zones, die als harde begrenzing van stedelijke gebieden zijn bedoeld. Alleen door barrières op te werpen, waar de stedeling zelf niet overheen wil, kan sluipende stedelijke uitbreiding worden voorkomen.

Corridors

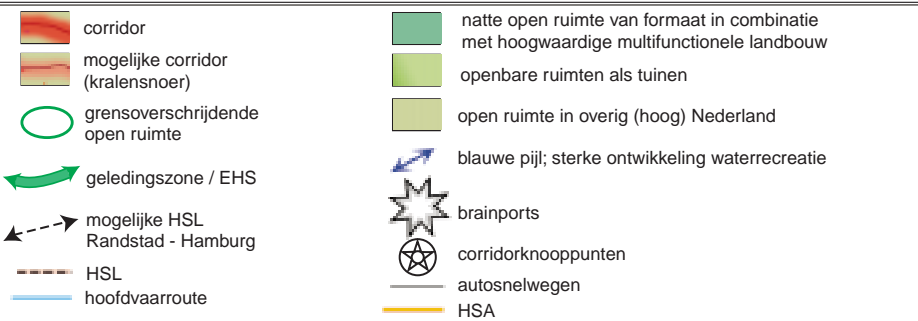
De VROM-raad heeft in zijn advies *Stedenland-Plus* een corridor gedefinieerd als een *verstedelijkingsas, opgebouwd langs doorgaande verkeersverbindingen via wegen en rails en waar mogelijk via water, samengesteld uit (bestaande) stedelijke kernen in combinatie met tussengeleggen, in suburbane dichtheden uit te voeren bebouwingszones, zowel bedoeld*

⁵¹ Een van de vier regionale rondetafelgesprekken, die de Raad in het kader van dit advies heeft georganiseerd was gewijd aan de 'Groenblauwe Slinger', het landelijk gebied tussen Rotterdam, Den Haag en Zoetermeer.

Nationale ruimtelijke hoofdstructuur Stedenland-Plus



bron: VROM-raad



Figuur 19. Nationale ruimtelijke hoofdstructuur Stedenland-Plus. Bron: VROM-raad, Den Haag, 1998

*voor bedrijven en kantoren als voor voorzieningen en bewoners. De bedoeling van corridors is dat ze in beheerste mate tegemoetkomen aan dringende vestigingswensen van huishoudens en bedrijven en daardoor een haalbaar integratiekader vormen voor het bundelen van deconcentreerd stedelijk grondgebruik.*⁵²

Primair ziet de Raad corridors dus als ontwikkelingsassen ter geleiding van verstedelijking, die voortkomt uit dringende vestigingswensen in de samenleving. In het westen des lands kunnen corridors het tekort aan suburbane milieus in beperkte mate aanvullen. Het gaat hier dus om het creëren van vestigingsmilieus, waaraan een grote behoefte vanuit de samenleving is aangetoond⁵³, maar die in deze landsdelen niet meer voorhanden zijn. In landsdelen waar een sterke economische groei plaatsvindt die gepaard gaat met een vergaande spreiding van bedrijvigheid en van woningen, zoals in de overloopgebieden van Zuid- en Oost-Nederland, dienen de corridors de functie te vervullen om deze deconcentratie ruimtelijk te beteugelen. De uitwerking van deze corridors dient ook de kruisingen tussen rode en groene (ecologische en landschappelijke) infrastructuur op duurzame wijze gestalte te geven. In de gebieden, die buiten het dagelijks bereik van het stedelijk netwerk van Noordwest-Europa liggen, is toepassing van het corridorconcept overbodig en ongewenst. Daar zijn het de grotere steden, die de belangrijkste centra van sociaal-economische en culturele interactie vormen.⁵⁴

Het Rijk moet de gebieden aanwijzen waar, hoe en onder welke voorwaarden in principe corridorontwikkeling kan plaatsvinden (figuur 19). Provincie en gemeenten zijn - met inschakeling van marktpartijen - verantwoordelijk voor de nadere uitwerking, waarbij het Rijk betrokken blijft vanwege een deel van de investeringen in de infrastructuur. Deze gebiedsgerichte benadering maakt het mogelijk dat welbewust gekozen en vormgegeven corridors een versterking van de ruimtelijk-economische structuur vormen en geen leegloop uit de steden en verdere versnippering van het landelijk gebied veroorzaken⁵⁵. Zowel bij de vormgeving van toekomstige stedelijke uitbreidingen als de corridors dienen de rode en groene functies derhalve geïntegreerd benaderd te worden. Dat is uitsluitend mogelijk indien deze integratie ook het bestuur betreft, dat hiervoor verantwoordelijkheid draagt. Waar administratieve grenzen overschreden worden, dient een vorm van interbestuurlijke samenwerking te worden gekozen (zie hoofdstuk 4 Sturing).

⁵² Zie *Stedenland-Plus*; advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030' VROM-raad, april 1998, blz. 45. Deze corridors dienen zodanig ingericht te worden, dat andere functies in de landelijke gebieden ontzien en zo mogelijk gestimuleerd worden; dit leidt tot nadere inrichtingseisen per corridor.

⁵³ De Raad acht het een *conditio sine qua non*, dat deze behoefte overtuigend is/wordt aangetoond en dat gebleken is, dat geen goede alternatieven binnen de stedelijke gebieden aanwezig zijn, alvorens sprake kan zijn van het aanwijzen en inrichten van dergelijke vestigingsmilieus.

⁵⁴ Op de kaart bij het advies *Stedenland-Plus* (figuur 19) worden deze steden en hun verbindingen als een kralensnoer voorgesteld.

⁵⁵ Zie het commentaar van dr.ir. Th. Quené, voorzitter van de VROM-raad, op 'De ruimte van Nederland, Startnota ruimtelijke ordening 1999', 2 februari 1999.

De regering zal in de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening heldere keuzes moeten maken over de ruimtelijke differentiatie van de haar voor ogen staande corridors. De Raad adviseert derhalve om vooruitlopend op definitieve keuzes de strategie van de corridor met de nodige voorzichtigheid in praktijk te brengen door bij wijze van experiment een planologisch ontwerp- en bestemmingsproces voor te bereiden voor twee corridorgebieden, te weten:

- de A4/A13 corridor Amsterdam-Den Haag-Rotterdam, waarin de problematiek van de overdrukgebieden aan de orde is, en
- de A58 corridor Breda-Tilburg-Eindhoven, waarin het concept van de gebundelde deconcentratie vorm moet krijgen teneinde de overloopprocessen, die kenmerkend zijn voor deze regio, beheersbaar te maken.

De Raad adviseert om aan de ontwikkeling van corridors *stringente randvoorwaarden* te stellen, een en ander conform zijn eerder uitgebrachte advies 'Corridors in balans'⁵⁶. Bedrijventerreinen en woonlocaties mogen alleen binnen corridors ontwikkeld worden indien en voorzover er in de stadsgewesten geen plaats aan de desbetreffende ruimtevraag geboden kan worden, die redelijkerwijze aan de vereiste kwaliteiten voldoet.

Corridorontwikkeling vraagt een sterke sturing, in creatieve, maar ook in restrictieve zin, van de betrokken overheden. Dit is essentieel op de plaatsen waar *strategische open ruimten* zoals het Groene Hart worden begrensd of delen van de *ecologische hoofdstructuur* worden gekruist. Op strategische plaatsen moet de breedte van de corridor tot het minimum van de infrastructuur teruggebracht worden om landschappelijke geleidingen permanent vorm te geven. Kunstwerken moeten aangelegd worden om de migratie van soorten tussen de kerngebieden van de EHS aan weerszijden van de corridor mogelijk te maken. De uiteenlopende ontmoetingen van de corridors en het landschap verdienen alle aandacht en creativiteit van de vormgevers, zodat ook de beleving van deze ontmoetingen een meerwaarde verkrijgt.⁵⁷ De overheid, maar ook ondernemers en bewoners in de corridors mogen bovendien aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid om de vormgeving van gebouwen en terreinen af te stemmen op het desbetreffende landschap. De uitwerking van de corridors vereist een zo breed mogelijke maatschappelijke consensus. De overheden moeten die consensus bevorderen door interbestuurlijke samenwerking, zowel in horizontale als verticale zin.

3.3.2 Rurale revitalisering

Onder rurale revitalisering wordt verstaan:

- het op passende wijze herbezetten van vrijkomende agrarische woon- en bedrijfsruimten ten behoeve van niet aan de grond gebonden bewoners en ondernemers;

⁵⁶ VROM-raad, 'Corridors in balans', advies 011, Den Haag, 14 januari 1999.

⁵⁷ Daarbij biedt ook de belevingswereld van de zich verplaatsende mens nieuwe inspiratie (zie het advies 'Corridors in balans').

- het op bescheiden schaal toevoegen van nieuwbouw in het landelijk gebied ten behoeve van dezelfde categorie gebruikers;
- het toepassen van rood-voor-groen-formules om de kwaliteit van de plaatselijke leefomgeving tegelijkertijd te verhogen.

Deze strategie is bedoeld om sociaal-economische achterstandsituaties op te heffen door nieuwe werkgelegenheid en consumenten van diensten aan te trekken. Per regio, en daarbinnen per gemeente, dient bezien te worden in hoeverre behoefte bestaat aan het actief toepassen van de strategie.

Herbezetting van bestaande gebouwen in het landelijk gebied

Door bedrijfsbeëindiging verliezen agrarische woningen en bedrijfsgebouwen hun functie. De herbezetting van deze boerderijen en bedrijfsgebouwen geschiedt met grote snelheid in de gebieden, die gekenmerkt worden door stedelijke *overdruk- en overloopprocessen*. ‘Verborgene’ stedelijke functies hebben hun intrede in deze delen van het platteland al lang gedaan. Deze herbezetting in de bestaande gebouwenvoorraad levert veel werkgelegenheid op en biedt goede garanties voor het behoud van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen in het landschap.

In de *onderdrukgebieden* verloopt de herbezetting van voormalige boerderijen in een aantal gemeenten moeizamer. Dit hangt samen met de zwakke sociaal-economische structuur, maar ook met het heersende restrictieve beleid ten aanzien van het toelaten van niet-agrarische functies in het buitengebied. Om de armoede te bestrijden, die bepaalde groepen in de samenleving van een aantal rurale regio's in onderdrukgebieden treft, is naast de zorg voor goede (beroeps)opleidingen een *werkgelegenheidsstrategie* nodig. De overheid kan de vestiging van dienstverlenende kleine bedrijven stimuleren door de ruimtelijke voorwaarden te verbeteren, namelijk door de aantrekkelijkheid van de desbetreffende dorpen en de landschappelijke omgeving te verhogen, en door de vestigingsmogelijkheden voor bewoners en ondernemers te versoepelen.

Iedere nieuwe pensioenmigrant ('Drentenier') levert ongeveer 0,3 arbeidsplaats in de dienstverlenende sectoren op⁵⁸. De nieuwe bewoners zijn bovendien consumenten van diensten, die ondernemers in het kader van de verbrede landbouw aanbieden, en zullen zich in het algemeen zeer betrokken tonen bij het duurzaam instandhouden van de kwaliteit van natuur en landschap in hun leefomgeving. Een tweede potentiële bron van werkgelegenheid vormen de kleinere ondernemers in de vrije sector op het terrein van automatiseringsadvies, softwareontwikkeling, financiële advisering en andere bedrijvigheid waarvoor de grenzen tussen stad en land zijn vervaagd⁵⁹. Zij kunnen zich in

⁵⁸ Dijk, J. van en J. Oosterhaven, Regional impact of migrants' expenditures: an input-output/vacancy-chain approach. P.W.J. Batey and M. Madden (editors), Integrated analysis of regional systems, London Papers in Regional Science, no. 15, page 122-147, Pion London, 1986.

⁵⁹ Zie over de herbestemming van boerderijen in Friesland de dissertatie 'Boerderijen en platteland in verandering' van Jacob H.P. van der Vaart, Katholieke Universiteit Nijmegen, maart 1999.



Afbeelding 7. Boerderij van het steltype in Uitwellingerga, waarin na verbouwing een watersportbedrijf is gevestigd en waarin ook wordt gewoond.

principe in aantrekkelijke rurale gebieden vestigen en interessante banen voor de plaatselijke bevolking scheppen.

Het faciliteren van *'het nieuwe wonen en werken aan huis'* is waarschijnlijk de beste werkgelegenheidsstrategie die in de perifere landelijke gebieden gevoerd kan worden. Het planologische beleid in streek- en bestemmingsplannen in de meer perifere regio's zal naar het oordeel van de Raad daarom ruimere mogelijkheden moeten bieden om niet-agrarische vormen van wonen en werken toe te laten in vrijgekomen agrarische gebouwen, zodat de revitalisering van het perifere platteland gestalte krijgt en sociale achterstandssituaties worden opgeheven.

Toevoegen van nieuwe woon-/werkmilieus

Ook na de bouw van de Vinex-locaties zal in het landelijk gebied gebouwd worden. De mate waarin en de omstandigheden waaronder dit bouwen zal plaatsvinden, verschillen in de door de Raad onderscheiden categorieën landelijk gebied:

- In *overdrukgebieden* zal de vraag relatief groot zijn, maar zijn de mogelijkheden schaars. Het landelijk gebied en de daaraan verbonden activiteiten mogen hier geen restpost vormen, maar moeten in de planologische afweging gelijkwaardig zijn aan de stedelijke bestemmingen, juist met het oog op de omgevingskwaliteit voor de stedelijke samenleving. Offensieve inrichtingsstrategieën zijn nodig om duurzame overgangen tussen stedelijk bebouwd gebied en landbouw-, recreatie- of natuurgebied te scheppen.

Een cultureel offensief voor een sterk landschap

'De Groenblauwe Slinger is in zijn samenhang en omvang nog zo sterk dat het - ondersteund door restrictief beleid - de groei vanuit de stedelijke agglomeraties van Den Haag en Rotterdam kan stuiten. Het gebied functioneert als buffer. Deze functie is defensief. Vroeg of laat zal de weerstand van de buffer worden gebroken, omdat het stedelijk veld een autonoom werkende expansiekracht ontwikkelt die onontkoombaar groter wordt, terwijl tegelijkertijd de landbouw als economische functie onder druk staat... Een tegenovergesteld scenario gaat uit van een concept waarbij de ordening van de stad uit die van het land voortkomt. De ruimtelijke hoofdstructuren van (water)wegen, perceleringen e.d. zijn referentiepunten bij voorgenomen ontwikkelingen... Er is sprake van een *cultureel offensief*, bescherming niet tégen maar dóór ontwikkeling. Het landschap is geen buffer; integendeel, het landschap eist eveneens zijn ruimte op met corridors, vista's, functielijnen (water, wegen, etc.). Het stedelijke veld kan hier niet meer tersluiks doorheen dringen.' Bron: rondetafelgesprek Groenblauwe slinger, januari 1999

- De *overloopgebieden* beschikken nog over veel ruimte. Hier is de behoefte aan ordening echter zeer sterk. Door gebundelde deconcentratie strategieën kan bebouwing

- in beginsel verantwoord worden toegevoegd. Die strategieën moeten gekoppeld zijn aan de hoofdinfrastructuurverbindingen (corridors), en daarbinnen bovendien inspelen op de kenmerkende ecologische, landschappelijke en cultuurhistorische structuren, zoals de beekdalsystemen en de oude wegenpatronen⁶⁰.
- In de *onderdrukgebieden* adviseert de Raad het beheerst en op de juiste plaatsen toevoegen van bebouwing in het buitengebied. Immers, het versterken van het wonen en werken in deze landelijke gebieden (*rurale revitalisering*) moet de onderdrukverschijnselen en de daaraan verbonden sociaal-economische tekorten opheffen (zie 3.4.4). De meest geschikte locaties worden ontleend aan landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische criteria. Het is hier dus niet de infrastructuur die als structurerend uitgangspunt dient.

De Raad benadrukt, dat het in geen der genoemde categorieën landelijk gebied gaat om aantallen woningen en bedrijfsgebouwen van een zodanige omvang, dat zij in noemenswaardige mate zouden gaan concurreren met de in de betrokken regio's primair aangewezen gebieden voor wonen en werken.

Zoals reeds opgemerkt (in 3.2) is uitbreiding van bebouwing voor het wonen en werken in de overdruk- en overloopgebieden slechts acceptabel indien aangetoond is, dat binnen de stadsgewesten geen geschikte ruimte voorhanden is. Is deze ruimte niet aanwezig, dan dienen de aangewezen ruimten in de corridors benut te worden.

De Raad pleit voor zorgvuldige en creatieve inpassing van nieuwe bebouwing voor wonen en werken in de landschappelijke structuur. Experimenten zoals *nieuwe landgoederen*, *gegroepeerde villaparken en buitenplaatsen*, waarbij het particulier initiatief en rood-voor-groen-formules worden benut, moeten een kans krijgen. Het verleden biedt goede voorbeelden van projecten, die op de gevoelige overgang van stad en land tot zeer waardevolle toevoegingen hebben geleid. Met name in de periode 1870 - 1910 was sprake van particuliere initiatieven, die leidden tot parkachtige aanleg van royale woon-omgevingen. Het Vondelpark in Amsterdam is een heden ten dage zeer gewaardeerd project van rood-voor-groen avant-la-lettre.

Ook in voormalige overloopgebieden zoals het Gooi (onder meer 'Het Spiegel' in Bussum en het Nimrodpark in Hilversum), de Vechtstreek, de Utrechtse Heuvelrug, de Veluwezoom en het Kennemerland, alle aantrekkelijke landschappen binnen het Nederlands stedelijk veld, werden in de liberale bouwperiode aan het eind van de 19^e eeuw door vermogende particulieren prachtige landgoederen, parkbossen in Engelse landschapsstijl en villaparken aangelegd⁶¹. Het gaat hier om kleine aantallen woningen, maar wel op relatief ruime kavels, die met zorg in de landschappelijke structuur zijn ingepast.

⁶⁰ In Noord-Brabant komen bijvoorbeeld nog kenmerkende Frankische wegenpatronen voor, die de basis vormen van het nederzettingpatroon.

⁶¹ Haan, J. de, *Villaparken in Nederland*, Haarlem, 1986.

Virtueel-stedelijk paradijs

'De ontwikkeling van ons virtueel-stedelijke paradijs wordt belemmerd doordat de vestigingsmogelijkheden voor bewuste nieuwe periferen snel uitgeput raken. De bestaande woningvoorraad is onvoldoende aantrekkelijk. De aantrekkelijkheid van de nieuwbouw die wel wordt toegestaan lijdt onder de misvatting dat het beter is voor de kwaliteit van de landelijke omgeving als er zo krap mogelijk gebouwd wordt. Zelfs in de Randstad is dat een discutabel uitgangspunt, maar hier (in Lauwersland) is het ronduit onzinnig'. Bron: rondetafelgesprek Lauwersland, januari 1999

Dergelijke suburbane woonomgevingen worden nu als verrijking van het landschap gezien en bieden inspiratie voor hedendaagse toevoegingen aan onze leefomgeving. De nieuwe occupanten van het platteland kunnen daarbij aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de kwaliteit van de leefomgeving.

In de relatief perifere regio's ten slotte worden aangrijpingspunten voor nieuwe toevoegingen vooral gevonden in cultuurhistorische nederzettingen- en ontginningsspatronen en in de ecologische structuur van het landschap. In het Noorden betreft het bijvoorbeeld de terpen, de oeverwallen en de maren; in Zeeland de talrijke kenmerkende dijken, waarbij toevoeging van woonplekken met mate mogelijk is. De overgang van hoog naar laag en van droog naar nat bood in Groningen een aanleiding tot de schepping van 'de Blauwe Stad', een project dat gezien zijn schaal en vorm uniek mag worden genoemd.

3.3.3 Recreatie en toerisme

De Raad constateert dat de samenleving in de 21^e eeuw gekenmerkt zal worden door meer vrije tijd en een grote behoefte aan hoogwaardige voorzieningen voor ontspanning, natuur- en cultuurbeleving, zowel voor kortere als langere vakanties. Recreatie en toerisme zijn snel groeiende bronnen van werkgelegenheid in de landelijke gebieden. Er zullen dus meer voorzieningen komen, waarvan de aanleg bij gebrek aan sturing gemakkelijk kan ontaarden in wildgroei. Regionaal kunnen fricties ontstaan tussen het aanbod van de meer actieve recreatievormen en de aan het landschap en de natuur gebonden 'belevingsvormen' van recreatie. Bij de situering van nieuwe voorzieningen moet zo goed mogelijk ingespeeld worden op de bevolkingsdichtheid, de mate van verstedelijking en op de landschappelijke kwaliteiten per regio.

Schrijnend tekort

Nederlanders hebben steeds meer behoefte aan rust en ruimte, maar die zijn bijna nergens meer te vinden. Vooral in de Randstad is een schrijnend tekort aan recreatiemogelijkheden. Daarom moet er per jaar 4% bos en natuur bijkomen... Bron: 'Recreatie in de 21^e eeuw', Platform Ruimte voor Recreatie; ANP-NRC Handelsblad, 1 april 1999

Dat betekent, dat in de *overdrukgebieden*, waarin ruwweg de helft van de Nederlandse bevolking woont, het accent op het toevoegen van dag- en openlucht-recreatievoorzieningen moet komen te liggen. Voorts dient het landelijk gebied, zeker in de overdrukgebieden, veel beter ontsloten te worden voor recreanten, met name voor hen die willen wandelen, fietsen of (kano)varen. De provinciale besturen zijn de aangewezen instanties om de inrichting van het landelijk gebied hierop aan te passen. Dit draagt ook bij aan het vergroten van het draagvlak onder de stedelijke bevolking voor het behoud van de landelijke gebieden. Verblijfsrecreatieve voorzieningen dienen strategisch ten opzichte van de landschappelijke trekpleisters te worden gerealiseerd, zodat optimale bereikbaarheid gecombineerd wordt met minimale verstoring.

Fietsen...

'Nederland telt meer fietsen dan fietsers. Per jaar worden meer dan 220 miljoen dagtochten gemaakt. Het fietsen is zo vanzelfsprekend - het is bijna een natuurverschijnsel - dat planologen geen rekening houden met de fietser. En als ze het zouden doen, is het de vraag of de opdrachtgevers akkoord gaan. Politiek gezien is de fiets, in tegenstelling tot de auto, een non-item... Provincies en gemeenten hebben elk een eigen inzicht op het gebied van recreatief fietsen. De rijksoverheid bemoeit zich er nauwelijks mee.'

Bron: Theo Nijenhuis, de Volkskrant, 21 november 1998

In Zeeland is een ruimtelijke herstructurering van de voorzieningen wenselijk, waardoor meer geprofiteerd kan worden van de uiteenlopende Zeeuwse landschappen (de duinen en stranden; het achterland met zijn steden en landelijke gebieden). Regionale strategieën zijn nodig om de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de uiteenlopende landschappen en terreinen aan te passen aan de beoogde recreatief-toeristische activiteit, om de toeristische bedrijven zo nodig te verplaatsen naar betere locaties en om de ruimtelijke hoofdstructuur van de landelijke gebieden aantrekkelijker te maken voor het recreatief-toeristisch product, dat per (schier)eiland kan verschillen. De ontsluiting van de meest perifere gedeelten van de Zeeuwse eilanden zou doelbewust vermindert kunnen worden teneinde de belevingswaarde te verhogen. Om de piekaanvoeren van toeristen en dagrecreanten in het hoogseizoen te kunnen verwerken, beveelt de Raad aan om de mogelijkheden van het openbaar vervoer, eventueel gecombineerd met vormen van particulier vervoer, te onderzoeken. Gedacht wordt aan het inrichten van transferpunten en het verdichten van het openbaarvervoernetwerk.

In de *onderdrukgebieden* van Noord-Nederland bieden de Waddeneilanden een goed toeristisch product, dat in het hoogseizoen leidt tot overdruksituaties. Door beheerste groei van de accommodaties en het geleiden van de toegankelijkheid van de natuurgebie-

den en cultuurmonumenten wordt de kwaliteit van de eilanden behouden. Gegeven de verwachte ontwikkelingen met betrekking tot de landbouw en de ecologische hoofdstructuur liggen er elders in het Noorden kansen om kwalitatief hoogwaardige voorzieningen voor toerisme en verblijfsrecreatie toe te voegen 'aan de andere kant van het Wad' (zie kader).

De andere kant van het Wad

'...wie weet waar het oudste cultuurlandschap van Noordwest-Europa ligt? Wie weet dat het Groningse terpdorp Ezinge ouder is dan Rome? ...Veel terpen, kwelderwallen en slenken zijn er nog. Op dit landschap met zijn prachtige vergezichten en karakteristieke boerderijen moeten we zuinig zijn.. Gevaren, die de noordelijke Waddenschil bedreigen zijn gaswinning, kassencomplexen, windturbines en 'witte schimmel', de grauwwitte nieuwbouw, die de identiteit van de oude dorpen aantast...'

'De andere kant van het Wad' is de slagzin van de publiciteitscampagne van de Waddenvereniging om het kustlandschap van het Noorden, van Den Helder tot Nieuwerschans, meer bekendheid te geven.

Bron: De Waddenvereniging, Anky Woudstra, NRC Handelsblad, 16 juni 1999

De *overloopgebieden* nemen qua behoefte aan recreatie-bij-huis en versterking van het toeristisch-recreatieve product een tussenpositie in ten opzichte van de overdruk- en de onderdrukgebieden. Voor beide recreatiecategorieën bestaat behoefte aan uitbreiding en kwaliteitsverbetering. De natuurlijke omgeving en de aantrekkelijke cultuurlandschappen bieden daarvoor goede mogelijkheden, die welhaast té gemakkelijk benut kunnen worden.

Het aantal grote *attractieparken*, dat toeristen over de gehele wereld kan aantrekken, kan in de komende jaren toenemen. Voor de plaatskeuze van dergelijke parken, die veel aaneengesloten ruimte vragen, zijn factoren zoals goede bereikbaarheid vanuit de grote bevolkingsconcentraties, ook van over de grens en via de internationale luchthavens, en gunstige grondprijzen bepalend. De corridors binnen de overloopgebieden bieden dan goede vestigingsmogelijkheden.

3.3.4 De zorg voor het cultuurhistorisch erfgoed

De Raad vermoedt dat er in Nederland brede steun bestaat voor het instandhouden van het culturele erfgoed, dat ligt opgeslagen in de gebouwde omgeving en in het Nederlandse cultuurlandschap. De Raad geeft in overweging hiermee veel bewuster om te gaan en dit erfgoed te integreren in inrichtingsconcepten. Daarbij dienen monumenten gezien te worden als 'institutioneel beheerde eenheden van natuur of cultuur, die deel kunnen uitmaken van de ecologische of culturele hoofdstructuur van Nederland'.

Belvedere gebieden



Bron: Belvedere 1999

- belvedere gebieden
- gebieden op de lijst werelderfgoed

0 20km

Figuur 20. De gebieden met hoge, gecombineerde cultuurhistorische waarden Bron: Nota Belvedere, zomer 1999. Doel van deze beleidsnota over de relatie tussen de cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting is het sterker richtinggevend laten worden van de cultuurhistorische identiteit voor de inrichting van de ruimte en het scheppen door het Rijk van goede voorwaarden daarvoor.

Planningsgeschiedenis

‘Indien de samenleving waarde hecht aan de planningsgeschiedenis van de Nederlandse landschappen, dan zouden vorm en geschiedenis van het landschap, de culturele identiteit weerspiegend, mee kunnen wegen in de afweging van de ruimtelijke ordening en het aantal vrijheidsgraden kunnen verkleinen tot een hanteerbaar complex. Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor het te rigide vasthouden aan vorm en schaal van een landschap, dat ooit werd geschapen om nu wellicht verouderd, maar destijds efficiënt grondgebruik mogelijk te maken.’⁶²

Aan de basis van goed behoud staat een inventarisatie van de niet-gebouwde monumenten van Nederland⁶³. Het Rijk heeft een eerste aanzet daartoe gegeven met de *nota Belvedere* (figuur 20). Met de daarmee verkregen inzichten in de verschijningsvormen van oude agrarische bestaanswijzen, in de archeologie en de architectuurgeschiedenis kunnen de beleidsverantwoordelijke rijksinstanties en belanghebbende particulieren worden geadviseerd. De rijksoverheid zou bovendien de samenleving kunnen attenderen op de ‘*Cultuurlandschappelijke kerncollectie Nederland*’ en garant moeten staan voor de middelen om deze collectie in stand te houden.

109

Wat bewoners waarderen

‘Wat bewoners belangrijk vinden in het landschap, valt maar zeer ten dele samen met wat deskundigen op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie het hoogst waarderen. Perifere stedelingen hechten belang aan een buitengebied dat rechtstreeks vanuit het dorp *toegankelijk* is via een betrekkelijk fijnmazige groene dooradering. Een landschap van onderop, een landschap voor ontelbare lievelingsplekken, vol verhalen, raadsels en herinneringen, verbonden met objecten die van bovenaf gezien van geen enkel belang lijken... De wil om hier te wonen hangt sterk samen met de aanwezigheid van dat landschap.’

Bron: rondetafelgesprek Lauwersland, januari 1999

De Raad erkent dat de kwaliteit van de inrichting van het platteland sterk wordt bepaald door wetenschappelijke analyse van de cultuurhistorische en ecologische structuren. Hij pleit echter voor het scheppen van meer ruimte voor de appreciatie van de leefomgeving door het groeiend aantal Nederlanders, dat in het landelijk gebied wil

⁶² Dr. Erik A. de Jong tijdens het debat over de culturessays (De schoonheid van het platteland, achtergrondstudie 006) in het kader van het advies ‘Sterk en mooi platteland’, op 27 oktober 1998 in Amsterdam.

⁶³ VROM-raad, De schoonheid van het platteland, achtergrondstudie 006, Den Haag, 1999. Daarin is opgenomen het essay ‘Cultuur en leefbaarheid’, (Amsterdam, januari 1999), waarin prof. dr. G.J. Borger pleit voor een landelijke overzichtskaart (1:400.000) van de regionale verscheidenheid en de ruimtelijke kwaliteit van het Nederlandse landschap.



Afbeelding 8. In het Hart van Brabant wordt de beleving van natuur en cultuurhistorie gecombineerd met toerrecreatie op de fiets. Hier: grafheuvel met palenkrans op de Rechte Heide.

wonen of daar tijdelijk wil verblijven. De provinciale en lokale overheden houden echter een verantwoordelijkheid bij de inrichting, die het gevolg van bedoelde appreciatie is. Vooral op het mesoniveau van de provincies dient het kader geschapen te worden, dat de ontwikkeling van de rode functies integreert met de groene, ecologische én culturele waarden per regio. Op lokaal niveau kunnen vervolgens verdere particuliere en publieke initiatieven binnen dit kader worden ontplooid.

Zeker in gebieden waar de druk op de grond en de gebouwde omgeving hoog is, moet gezocht worden naar combinaties van behoud en modern gebruik om de essentie van het cultuurhistorisch erfgoed te integreren in onze samenleving. Binnen te stellen kaders van nationaal beleid kunnen vervolgens particuliere organisaties in staat worden gesteld om door aanschaf en goed gebruik het behoud van de cultuurmonumenten zeker te stellen. 'Een soepel omgaan met de cultuurhistorische waarden in het landschap biedt de burgers de mogelijkheid de meerwaarde die deze waarden opleveren te onderkennen en in hun werkzaamheden te incorporeren. Mogelijk zijn ze in staat deze waarden in aangepaste vorm ook te vermarkten. Dan pas is er een goed maatschappelijk draagvlak voor cultuurhistorie.'⁶⁴

Cultuurhistorische kwaliteiten van Zeeland

'Er is voor deze provincie nog geen *cultuurhistorische hoofdstructuur* blootgelegd waardoor de zoektocht naar de cultuurhistorische kwaliteiten van Zeeland op dit moment geen eenvoudige is. Het Zeeuwse landschap oogt soms authentieker naar mate het jonger is. Het zeer stabiele dijkenpatroon wekt het idee van authenticiteit. De oudere kernen van Schouwen, Walcheren en Zuid-Beveland daarentegen lijken - zeker op microschaal - weinig op vroeger. Van de meidoornhagen is niets over. Buitenplaatsen besloegen op Walcheren ooit 1/8 deel van het eiland. Een uitgebreid voetpadennetwerk bestond er vroeger, maar dat is nu grotendeels verdwenen.' Bron: rondetafelgesprek Zeeland, januari 1999

111

3.3.5 Landbouw en natuur

'Cultuur' (doelmatig, agrarisch grondgebruik) en natuur beslaan samen de grootste oppervlakte van de landelijke gebieden van Nederland⁶⁵. Deze functies zijn op zich volop in ontwikkeling, mede onder invloed van de nieuwe eisen, die de moderne samenleving eraan stelt.

⁶⁴ Bron: rondetafelgesprek Midden-Brabant, januari 1999

⁶⁵ Landbouw beslaat ca. 60%, natuur ca. 4% en bos ca. 9% van de grondoppervlakte van Nederland.

De moderne grondgebonden landbouw

Vooraf in de relatief perifeer gelegen onderdrukgebieden van Nederland liggen de betere landbouwgronden, en is de bedrijfsstructuur grootschalig voor Nederlandse begrippen. Voor een moderne grondgebonden agrarische ontwikkeling liggen hier de beste kansen, ook al nemen langzaam maar zeker de claims op de ruimte ten behoeve van andere functies toe. De belangrijkste vorm van grondgebonden landbouw, die zich in de toekomst zal kenmerken door schaalvergroting en intensivering, is de melkveehouderij. Deze zal zich uitbreiden tot in belangrijke delen van de huidige akkerbouwgebieden, met name op de kleigronden van het Noorden en Zeeland, en zich handhaven⁶⁶ in de betere veenweidegebieden en op de zandgronden (Drenthe, Noordwest-Overijssel, de IJsselvallei).

Ervan uitgaande dat de grondgebonden landbouw goede ontwikkelingsperspectieven geboden moet worden, zeker in de onderdrukgebieden, verwacht de Raad dat het aanzien van het landelijk gebied ingrijpend zal veranderen. De oppervlakte grasland neemt toe en de inrichting van de bedrijfseenheden zal aan de grotere schaal moeten worden aangepast. Ondanks de verwachting dat de moderne grondgebonden veehouderij op middellange termijn zal gaan voldoen aan strenge milieueisen, zullen noch het dagelijks beheer, noch de cultuurtechnische inrichting goed te combineren zijn met de eisen, die voor natuurgebieden gebruikelijk zijn. Scheiding van functies in grote ruimtelijke eenheden ligt derhalve meer voor de hand dan verweving.

Waar de akkerbouw zich handhaaft, met name in Noord-Groningen en Noord-Friesland, Flevoland, West-Brabant en Zeeland, zal zowel schaalvergroting als intensivering optreden⁶⁷. Ook hier is aanpassing van de inrichting van het landelijk gebied gewenst. Overigens zijn het met name de hier genoemde grootschalige landbouwgebieden, waar de teelt van bio-energiegewassen perspectiefrijk zou kunnen zijn.

Verbrede landbouw

De Raad is niet optimistisch over de mogelijkheden om agrarische productie op bedrijven, die zich richten op concurrentie onder wereldmarktomstandigheden te combineren met activiteiten gericht op het beheer van natuur en landschap, op het verkopen van streekeigen producten, of op het aantrekken van toeristen of recreanten. Maar waar het ene bedrijf zich concentreert op agrarische productie voor de wereldmarkt en inzet op zo sterk mogelijke groei, kan de buurman kiezen voor een verbrede bedrijfsvorm

⁶⁶ Hierbij wordt voorbijgegaan aan de maatregelen van de Minister van LNV om een aantal melkveehouderijbedrijven uit de zandgronden naar elders te verplaatsen, om de mestoverschotten in de zandgebieden terug te dringen.

⁶⁷ Staring Centrum, Agrarisch-ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland, Wageningen, december 1998 (bijlage 2 bij dit advies): De pootaardappelteelt zal zich beperken tot de beste gronden van Noord-Nederland en Flevoland. De suikerbietenteelt handhaaft zich op de bekende plekken (West-Brabant met name). Intensivering naar vollegroenteteelt zal zich met name in Flevoland, West-Brabant en Zeeland voordoen.

(scheiding op bedrijfsniveau). De beste mogelijkheden voor verbrede landbouw lijken zich voor te doen in:

- gebieden waar de externe productieomstandigheden een moderne bedrijfsvoering in de weg staan; dat zijn vaak waardevolle agrarische cultuurlandschappen met een relatief hoge biodiversiteit. Voorbeelden zijn Waterland en de Weerribben;
- agrarische gebieden, die met stedelijke overdruk geconfronteerd worden, en waar veel vraag van stedelingen bestaat naar producten en diensten van de boerderij;
- landbouwgronden in aantrekkelijke recreatielandschappen, zoals langs de Zeeuwse en Hollandse kust, op de Waddeneilanden, op de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe en in het Zuid-Limburgse Heuvelland.

Verbrede landbouw biedt in principe de mogelijkheid om landschappen te behouden, die in combinatie met andere moderne vormen van landbouw verloren dreigen te gaan. In ruil voor een duurzaam beheer door de boer dient hem dan wel zekerheid geboden te worden voor de langere termijn: zekerheid van (aanvullend) inkomen en zekerheid van een agrarische bestemming op zijn land. Hij zal het noodzakelijke beheer het best uit kunnen voeren met steun van 'natuurlijke' bondgenoten, namelijk de natuurbeschermingsorganisaties, de (al dan niet georganiseerde) stedeling en de recreatieondernemers, al naar gelang de regio die het betreft. Zekerheid voor langere termijn kan bovendien geboden worden door een passende regionale herinrichting, die de gewenste landschappelijke structuur verstevigt. Daarbij kunnen zowel bedrijven die voor de wereldmarkt produceren, als bedrijven die kiezen voor verbrede landbouw betere productieomstandigheden worden geboden.

113

De ommekeer: landbouw in dienst van het landschap

Het werkdocument *Binnentuin en Buitenhof* van de WLTO is bedoeld om tot een nieuw contract tussen landbouw en samenleving te komen en is een eerste bod van de kant van de landbouw in West-Nederland. Was in het verleden het landschap een exclusief bijproduct van de landbouw, nu realiseren de land- en tuinbouw zich dat zij in de volgende 10 jaar een bijproduct worden van de maatschappelijke eisen ten aanzien van het landschap. *Een volgende ronde van schaalvergroting bij de landbouw is in West-Nederland niet mogelijk door de hoge grondprijzen en de schaarste aan grond.* Gegeven de openbare claims op de ruimte zal de landbouw haar onmisbaarheid voor de stad moeten aantonen. Ook kan men de glastuinbouw aanspreken voor de stedelijke natuurontwikkeling. Men zal de dialoog aan moeten gaan met de grote steden over de nieuwe wensen ten aanzien van het *streekeigen landschap*. Er leven in dit gebied ruim 6 miljoen consumenten. Ten slotte moet naar het financiële instrumentarium worden gekeken: wat kan via de markt, wat via lokale financiële instrumenten? Bron: rondetafelgesprek Groenblauwe Slinger, januari 1999



Afbeelding 9. Het veenweidegebied in het Groene Hart paart moeilijke productieomstandigheden aan een rijke cultuurhistorie en een unieke schoonheid. Hier: een boerderij in de polder Lange Weide. De watergangen zijn al in de Middeleeuwen aangelegd om het water van de Oude Rijn op de Hollandse IJssel te kunnen lozen.

De niet-grondgebonden land- en tuinbouw

Een aantal agrarische sectoren zal een technologische ontwikkeling doormaken, die samengaat met niet-grondgebonden productiemethoden. Deze ontwikkeling kan leiden tot concentratie van bedrijven in agribusiness-complexen op locaties, die om uiteenlopende redenen strategisch zijn. Voor de *glastuinbouw* wordt noodzakelijke herstructurering van de bekende concentratiegebieden gecombineerd met het zoeken naar geschikte nieuwe vestigingsgebieden⁶⁸. Complexvorming kan, indien deze geschiedt onder strenge milieutechnische voorwaarden, ook helpen om stank- en milieuhinderproblemen op te heffen die verbonden zijn met de lokatie van *intensieve veehouderijbedrijven*. Voor exporterende bedrijven is vestiging nabij de hoofdtransportassen in de overdruk- of overloopgebieden een voordeel.

Hoewel concentratie van verspreide glastuinbouwbedrijven en intensieve veehouderijbedrijven veel voordelen biedt, zowel vanwege de logistiek van aan- en afvoer als voor het herstel van de kwaliteit van de leefomgeving, roept de aanwijzing van geschikte vestigingslocaties om dezelfde reden vaak heftige discussies op tussen voor- en tegenstanders.

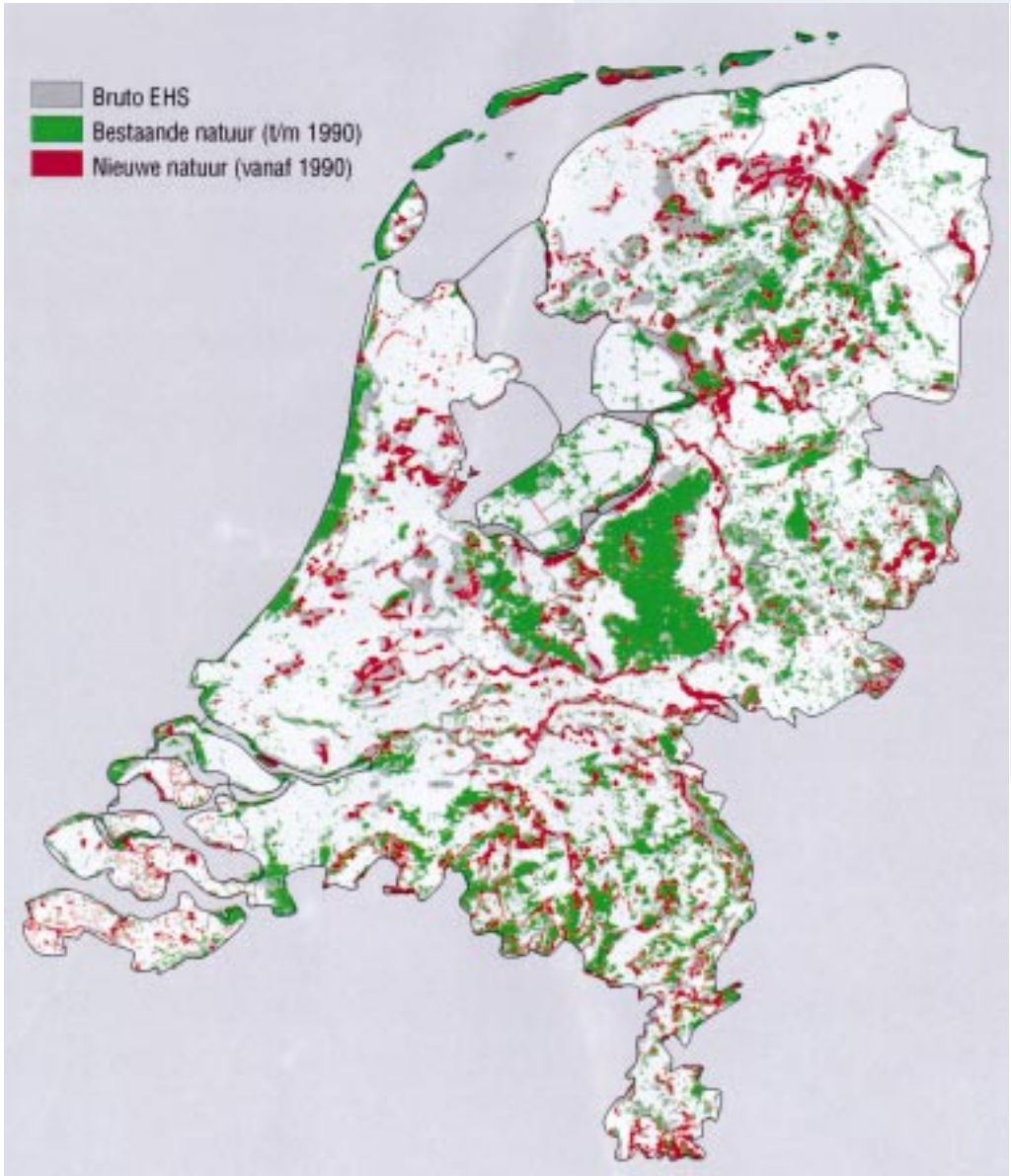
Zonder stimulerend beleid van de overheid komt deze ruimtelijk-structurele herschikking van de niet-grondgebonden land- en tuinbouw echter niet van de grond. Bovendien gelden restricties voor de vestiging van niet-grondgebonden bedrijven in bepaalde gebieden en zijn intensieve veehouderijbedrijven, die een mestoverschot veroorzaken, niet welkom in Zeeland noch in de noordelijke provincies.

Strategische locaties voor niet-grondgebonden land- en tuinbouw

- boom- en fruitteelt (containerteelt): westelijk Brabant en Zeeland op plaatsen met goede waterkwaliteit en ontsluiting;
- glastuinbouw: bestaande gebieden in het westen, nieuwe locaties met restwarmtevoorzieningen en/of CO₂-leveranciers in West-Nederland en Limburg;
- agribusiness-complexen met intensieve varkenshouderij, uitgaande van milieuverantwoorde mestverwerking en aanvoer van veevoer via de havens: op de bekende locaties nabij toeleveranciers en verwerkende bedrijven in het zuiden, langs de achterlandverbindingen, bij Schiphol; nabij voedingsmiddelenindustrie, bijvoorbeeld in Zeeuws-Vlaanderen; bij de havens (Delfzijl; Rotterdam) en in het oostelijk concentratiegebied.

Bron: Staring Centrum. Zie ook bijlage 2 bij dit advies.

⁶⁸ Op 26 maart 1999 stemden Provinciale Staten van Zuid-Holland in met de vestiging van 265 hectare glastuinbouw in de Hoekse Waard, een locatie nabij leveranciers van restwarmte en CO₂. Bij het ter perse gaan van dit advies was bekend dat het kabinet deze locatie op 27 augustus 1999 heeft afgewezen.



Figuur 21. Huidige begrenzing van de ecologische hoofdstructuur (EHS). (Bruto EHS: begrenzing conform het wensbeeld van het Natuurbeleidsplan uit 1990). Bron: Natuurbalans 1998, RIVM-CIM

Gegeven de grote belangen voor de landelijke gebieden is een *vestigingsstrategie* nodig, die de randvoorwaarden op zowel landelijk, regionaal als op bedrijfsniveau als uitgangspunt neemt. De Raad adviseert daarbij de volgende gedragslijn aan te houden.

- Op de korte termijn worden intensieve veehouderijbedrijven niet uitgeplaatst naar schonere gebieden, zodat schone gebieden schoon blijven. Uitzonderingen kunnen worden gemaakt om bedrijven te verplaatsen vanuit qua natuur (EHS) en milieu zeer gevoelige gebieden. Tegelijkertijd worden maatregelen getroffen om de bedrijfsvoering minder milieuhinderlijk te maken.
- Op de langere termijn zullen - onder dwang van het EU-milieubeleid - de intensieve landbouwbedrijven schonere productietechnieken doorvoeren. Indien dat gepaard gaat met een niet-grondgebonden bedrijfssysteem, kunnen deze bedrijven naar logistiek en landschappelijk gunstige locaties in corridors of op bedrijfsterreinen worden uitgeplaatst, indien daar maatschappelijke of bedrijfseconomische redenen voor zijn. Indien het om combinaties van intensieve veehouderij met grondgebonden bedrijvigheid gaat, is verspreide vestiging in grootschalige landbouwgebieden een optie. Per regio zal de vestigingsstrategie moeten worden uitgewerkt.

Natuur

De Raad stelt vast, dat grote investeringen noodzakelijk zijn om de biodiversiteit in Nederland tot op een verantwoord niveau te herstellen. Daarbij verdient de voltooiing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) de hoogste prioriteit. Bij de uitvoering van het beleid dient rekening gehouden te worden met de internationale verantwoordelijkheid, die Nederland heeft voor het beheren van natte ecosystemen. Daartoe dienen in de overdrukgebieden de meest essentiële waterrijke natuurgebieden in een samenhangende structuur te worden veiliggesteld. Het zal daar dan noodgedwongen om kleinere ruimtelijke eenheden gaan, waarbij bovendien zoveel mogelijk recreatief medegebruik moet worden toegelaten. Binnen het Groene Hart wordt gestreefd naar het veiligstellen van grotere, samenhangende eenheden, waarbij medegebruiksmogelijkheden worden gecombineerd met natuurontwikkeling en het beheer van het agrarisch cultuurlandschap. In de onderdrukgebieden is het in beginsel mogelijk om een *robuuste natte EHS* met grote eenheden natuur te realiseren.

Gegeven de verwachte ontwikkelingen van de landbouw en de tot nu toe teleurstellende resultaten met de beheersregelingen in het kader van de Relatienota, spreekt de Raad zich uit voor een langetermijnstrategie gericht op het door aankoop verwerven van gronden binnen de begrenzing van de EHS (figuur 21). In principe verdient scheiding van

Waterbeheer

‘De wens om in het kader van het waterbeheer meer *gebiedseigen water* vast te houden biedt grote mogelijkheden voor de natuur en kan tevens gebruikt worden om het gebied een ‘onaantastbare’ uitstraling te geven. De natuurwaarden kunnen enorm versterkt worden door meer natuurlijke peilfluctuaties toe te staan.’
Bron: rondetafelgesprek Groenblauwe Slinger, januari 1999



Afbeelding 10. De Oosterschelde is een van de belangrijkste delen van de natte EHS in Zeeland. Hier: het schor bij de Rattekaai, typerend voor een getijdegebied als de Oosterschelde.

de agrarische bedrijfsvoering en het beheer van de natuurwaarden de voorkeur boven menging. Dat laat onverlet, dat boeren vergoedingen kunnen ontvangen voor aangepast beheer op gronden binnen de EHS, die nog agrarisch eigendom zijn. Ook is denkbaar dat gronden, eenmaal verworven, weer in pacht worden uitgegeven en worden beheerd door agrarische ondernemers. Het beheer staat dan echter geheel in het teken van het ontwikkelen van een hoge biodiversiteit.

De Raad pleit ook voor het combineren van maatregelen ten behoeve van de strategie voor de natte ecologische hoofdstructuur met het duurzaam beheersen en beheren van het water. Daarbij valt met name te denken aan het verruimen van (over)stroomgebieden in het Rivierenland en het vergroten van de oppervlakten met open water, respectievelijk met hoge waterpeilniveaus in daarvoor geschikte delen van de onderdrukgebieden. Bovendien kan drinkwaterbeheer samengaan met natuurbeheer. Combinaties met andere belangen, waaronder de verdere ontwikkeling van de watergebonden openluchtrecreatie en toervaartmogelijkheden, zijn in het verleden reeds bedacht. Een voorbeeld is de Blauwe Pijl, die de Zeeuwse delta via het Natte Hart verbindt met de Friese Meren en de Waddenzee.

De EHS van de *hogere zandgronden* heeft een geheel ander karakter. Hier gaat het om het inrichten van kernen natuurgebied in merendeels kleinschalig en afwisselend cultuurlandschap, dat ook een hoge recreatieve gebruikswaarde heeft. Water speelt ook hier een belangrijke rol bij het kiezen van beheersstrategieën. De beekdalen moeten als samenhangend systeem het ruimtelijk uitgangspunt zijn bij de regionale uitwerking van de EHS. Het ontwikkelen van biodiversiteit is bovendien afhankelijk van het verbeteren van de kwaliteit van het (grond)water in de zandgronden. Daarom zou bij het realiseren van de EHS op de hogere gronden het accent moeten liggen op maatregelen ter verbetering van de (grond)waterkwaliteit en het bevorderen van natuur- en landschapsbeheer door de boer in de directe omgeving van de kerngebieden van de EHS⁶⁹.

Bij het creëren van een robuuste EHS zal een grotere rol moeten worden toebedeeld aan particuliere organisaties. Naast de natuurbeschermingsorganisaties kan het echter ook gaan om coöperaties van grondeigenaren of verenigingen van boeren/gebruikers, die voor verbrede landbouw kiezen. Subsidierelingen en beheersinstrumenten moeten ook voor dergelijke samenwerkende grondgebruikers toegankelijk zijn. In de landelijke gebieden gekenmerkt door stedelijke overdruk- of overloopprocessen, vormt het mobiliseren van het *particulier initiatief* voor het behoud van natuur- en landschapsschoon een *conditio sine qua non*. In de meer perifeer gelegen gebieden zal deze steun moeilijker te genereren zijn; daar zal de *overheid* de eerste verantwoordelijkheid voor de EHS moeten dragen.

⁶⁹ Win-winsituaties zijn denkbaar, bijvoorbeeld, indien de overheid de gronden van melkveehouders in de zandgebieden koopt in het kader van het landbouwmilieubeleid en er een natuurvriendelijke bestemming aan geeft.



Figuur 22. 'Water op de kaart' is een studie in het kader van de Waterverkenningen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat). De nummers op de kaart verwijzen naar lopende projecten waarin 'water en ruimte elkaar treffen' (zie kader in de tekst).

Bron: RIZA / RIKZ, RIZA-rapport 99.010, Lelystad, februari 1999

Ten slotte kunnen regionaal verschillende functies meegekoppeld worden met de ontwikkeling van de EHS, afhankelijk van de belevingswaarde, de gebruiksmogelijkheden, de toegankelijkheid en de nabijheid tot de stedelijke agglomeraties.

3.3.6 Ruimte voor water

In de komende decennia zal meer ruimte gecreëerd moeten worden voor voldoende, goed water als basisconditie voor de ordening en inrichting van ons land, gegeven de ontwikkelingen die in 2.4 zijn beschreven. Voor het landelijk gebied betekent dit onder meer het volgende (figuur 22):

- vooruitlopend op meer duidelijkheid over een mogelijk toenemende kwetsbaarheid van ons land voor wateroverlast zal in de vorm van inundatiegebieden in elk geval ruimte moeten worden gecreëerd om zulke overlast op te kunnen vangen. Dit betekent ruimte in de uiterwaarden van grote rivieren zoals de Rijn en de IJssel, ruimte mogelijk ook in naast de grote rivieren gelegen gebieden en tevens ruimte om wateroverlast als gevolg van extreme regenval in boezemgebieden - bijvoorbeeld in delen van het Groene Hart - en in de hogere delen van

Water en ruimte treffen elkaar; overzicht van lopende projecten
(de nummers corresponderen met figuur 22):

- | | | | |
|----|---|----|--|
| 1 | Beneden Geuldal project | 28 | Natuurvriendelijke oevers langs het Amsterdam-Rijnkanaal |
| 2 | Verkenning Boven-Maas | 29 | Restauratieplan Vecht |
| 3 | De Maaswerken, deelproject Grensmaas | 30 | Waterhuishoudkundige herinrichting Horstermeerpolder |
| 4 | Herstel watersysteem Tungelroyse beek | 31 | Herstelplan Naardermeer |
| 5 | De Maaswerken, deelproject Zandmaas/Maasroute | 32 | Het Waterpact van Twente |
| 6 | Retentiegebied Bossche Broek | 33 | De Vechtvisie |
| 7 | De Watermachine | 34 | Emmen nu! |
| 8 | Lange-termijn RO-visie waterschappen West-Brabant | 35 | Retentie achter Ramspol |
| 9 | Rijnwaardensche Uiterwaarden | 36 | Integrale inrichting Veluwerandmeren |
| 10 | Kerngebieden Bestuursovereenkomst
Nadere Uitwerking Rivierengebied | 37 | Integraal Waterbeheer en Ecowater Noorderplassen-West |
| 11 | Ruimte voor Rijntakken | 38 | Plan van Aanpak ROM IJmeer |
| 12 | Hoofdtransport-as Waal | 39 | Noordseekanaalgebied: basis voor brakke natuur |
| 13 | Herinrichting Boven-Linge | 40 | Enkhuizerzand |
| 14 | Integrale Verkenning Benedenrivieren | 41 | Waterhuishouding in het Natte hart |
| 15 | MER Beheer Haringvlietsluizen | 42 | Interdepartementale visie IJsselmeergebied |
| 16 | Project Mainportontwikkeling Rotterdam | 43 | Natuurontwikkeling IJsselmonding |
| 17 | Peilbesluit 2000 | 44 | Plan van aanpak Schokland |
| 18 | Plan Tureluur | 45 | Masterplan Oostrand Noordoostpolder |
| 19 | Schouwen-West | 46 | Herstel waterhuishouding brongebied Vledder Aa |
| 20 | Lange termijnvisie Schelde estuarium | 47 | ROM/WCL Drentsche Aa/Elperstroom |
| 21 | Kreekherstel Zeeuws-Vlaanderen | 48 | ROM Zuidoost-Friesland |
| 22 | Demonstratieproject near-shore windmolenpark | 49 | Schanskerrakken |
| 23 | TNLI, vliegveld in zee? | 50 | De Blauwe Stad |
| 24 | Groenblauwe Slinger | 51 | Waterplan Leeuwarden |
| 25 | Project Hollandsche IJssel | 52 | De Afsluitdijk in de 21 ^e eeuw |
| 26 | Water in het ontwikkelingsprogramma Groene Hart | 53 | Noord-Friesland Buitendijks |
| 27 | Het Watersysteem van Leidsche Rijn | 54 | Visie inrichting brakwaterzone Waddenzee |

Bron: RIZA / RIKZ, RIZA-rapport 99.010, Lelystad, februari 1999

- Nederland op te kunnen vangen;
- die behoefte aan meer ruimte voor water kan in het landelijk gebied ook gekoppeld worden aan natuurontwikkeling (zie onder Natuur) en recreatievoorzieningen;
 - ook is combinatie mogelijk in de inrichtingssfeer door in nieuwe woongebieden waterpartijen te creëren die een bergingsfunctie hebben en vanuit een oogpunt van stedelijk architectuur en beleving aantrekkelijk zijn.

Ruimte voor water, in de stad maar zeker ook in het landelijk gebied, is derhalve een actueel thema. Deze ruimtelijke claim kan in positieve zin met andere functies worden gecombineerd maar kan ook competitief zijn indien combinatie met andere functies niet mogelijk is. Zo is bijvoorbeeld bedrijfseconomisch rendabele landbouw niet of nauwelijks mogelijk als dezelfde gebieden ook aangewend moeten worden om onder omstandigheden de gevolgen van wateroverlast op te vangen. Nog afgezien van ruimtelijke claims ten behoeve van waterberging moet meer in algemene zin worden bedacht dat verschillende functies (landbouw, natuur, wonen) verschillende waterstaatkundige voorwaarden stellen, zodat het combineren van functies binnen een kleine oppervlakte problematisch kan zijn. Dit kan dwingen tot ruimtelijke keuzes, waarbij genoemde functies over grotere oppervlakte van elkaar worden gescheiden.

Samengevat zal bij de ruimtelijke keuzes, die in het landelijk gebied moeten worden gemaakt, steeds meer rekening gehouden moeten worden met de beperkingen respectievelijk de kansen, die vanuit het oogpunt van het waterbeheer bestaan. De kansen zijn met name gelegen in het combineren van functies, waarbij de mogelijkheid van waterberging en maatschappelijke wensen met betrekking tot het gebied hand in hand kunnen gaan. De beperkingen bestaan daarin dat sommige functies in waterstaatkundig opzicht niet dan wel slechts tegen grote inspanningen te realiseren zijn, en ook daarin dat multifunctioneel ruimtegebruik lang niet altijd mogelijk is.

De Raad adviseert de regering om in overleg met alle betrokkenen te bezien, waar ruimte voor water daadwerkelijk kan worden geëffectueerd, welke oppervlaktes hiervoor nodig zijn en wat dit betekent in termen van functieverandering en daarmee gemoeide kosten. Op basis van die analyse, die door interbestuurlijke samenwerking kan worden verricht, kunnen vervolgens de noodzakelijke ruimtelijke keuzes worden gemaakt.

3.4 Strategieën voor overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden

In de inleiding van dit advies heeft de Raad een benaderingswijze uiteengezet, waarin regionale diversiteit een belangrijke rol speelt. De Raad werkt hierbij de gedachte-lijnen uit, die hij heeft uitgezet in het advies 'Stedenland-Plus'. Daarin liggen enkele vragen besloten, die door de Ministers van VROM en LNV zijn overgenomen in de aanvraag van dit advies. Alvorens tot regiospecifieke aanbevelingen te komen, memoreert de Raad de relevante uitspraken uit 'Stedenland-Plus'.

3.4.1 Strategieën voor de regio's

In zijn advies 'Stedenland-Plus' adviseert de Raad om bij het denken over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland voor de periode 2010 - 2030 *conceptueel in te spelen op de ruimtelijke differentiatie* in Nederland, en wel op meerdere schaalniveaus⁷⁰:

- het schaalniveau waarop Nederland onderdeel is van Noordwest-Europa; dit moet zowel in de aanwijzing van potentiële (inter)nationale corridors tot uiting komen als in het toevoegen van grensoverschrijdende waardevolle open ruimten, met name waar deze ruimten groene bufferzones in het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa kunnen vormen;
- het schaalniveau Nederland met daarbinnen de verdeling in enerzijds een steden-netwerk (de Randstad en het overige deel van de Stedenring Centraal Nederland in het zuiden en oosten van het land, dat deel uitmaakt van het relatief dichtbevolkte centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa), en anderzijds het ten opzichte van dit netwerk relatief perifeer gelegen Noord-Nederland.

Bovendien adviseert de Raad in het advies 'Stedenland-Plus' om gegeven de regionale verschillen in economische dynamiek, bevolkingsdruk en de natuurlijke en culturele potenties de fundamentele vraag te beantwoorden *welke koers voor het Noorden* van het land moet worden gekozen:

- óf kiezen voor aansluiting bij het centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa met de daarbij behorende bevordering van economische dynamiek, verstedelijking en (extra) bevolkingstoename alsmede het treffen van maatregelen gericht op het verkorten van de reistijd tussen Noord-Nederland en het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa;
- óf kiezen voor versterking en bescherming van de ecologische en recreatieve potenties van het Noorden waarbij de natte-open-ruimten-strategie⁷¹ voor deze gebieden meer selectief uitgewerkt wordt. Naast waterrijke natuurontwikkeling kan dan een perspectiefvolle ontwikkeling van duurzame, deels multifunctionele landbouw, en van recreatie en toerisme gestimuleerd worden.

Dezelfde fundamentele vraag kan mutatis mutandis voor *Zeeland* gesteld worden. In beide gevallen dient voor relatief perifere delen van het landelijk gebied in Noord-Nederland en Zeeland een *revitaliseringsstrategie* te worden uitgevoerd, gericht op het versterken van de sociaal-economische structuur en de ruimtelijke kwaliteit van de dorpen.

De Raad handhaaft deze aanbevelingen, ook na de verdiepende analyse van de maatschappelijke ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende ruimtelijke gevolgen voor de landelijke gebieden in Nederland, die hij in het kader van het onderhavige advies heeft uitgevoerd.

⁷⁰ VROM-raad, advies Stedenland-Plus, Den Haag, april 1998, blz. 8 onder punt 6.

⁷¹ Zoals verwoord in de Nota verkenning ruimtelijke perspectieven, Nederland 2030, Ministerie VROM, Den Haag, 1997



Figuur 23. Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening kan de ecologische en landschappelijke structuur versterken in het Rijn-Waalgebied, dat nu nog een relatief aaneengesloten landelijk gebied vormt in de corridor tussen Arnhem-Nijmegen (KAN-gebied) en de Rijn-Roer-regio. Bron: Ruimtelijke Verkenningen '89; RPD, Ministerie VROM

Een regionaal specifieke benadering is wenselijk voor de ruimtelijke allocatie van zowel de traditionele als de opdringende, stedelijke vormen van grondgebruik in de landelijke gebieden. Wel zijn meerdere schaalniveaus in acht te nemen bij het vervullen van de ruimtelijke planningsopgaven. De Raad huldigt hierbij het subsidiariteitsprincipe: planningsopgaven dienen bij voorkeur op een zo laag mogelijk overheidsniveau te worden vervuld. Per planningsopgave kan dit niveau verschillen.

Een aanzet voor de invulling van de ordenings- en inrichtingsstrategie per regio zal hieronder worden gegeven (3.4.2 tot en met 3.4.4). De Raad zal de door hem zelf opgeworpen 'fundamentele vraag' over de te kiezen koers voor het Noorden van Nederland en voor Zeeland beantwoorden, en wel bij de behandeling van de onderdrukgebieden (3.4.4)

Het kader voor regionale ruimtelijke ordening

In aanvulling op de door de Raad geconstateerde regionale differentiatie van de landelijke gebieden naar de mate waarin zij worden geconfronteerd met verstedelijking, is de Raad zich ervan bewust, dat strategieën voor het landelijk gebied mede beïnvloed worden door de volgende voor ons land wezenlijke planningsopgaven.

Op de ligging van Nederland aan de Noordzee en zijn positie als delta van de grote rivieren en de daarmee samenhangende variatie in bodem en hoogteligging is de *waterstaat* ontwikkeld. De ordeningsvraag op dit (boven)nationale niveau is: vast te stellen of de hoofdstructuur van de waterstaat, gegeven de vermoede veranderingen van het klimaat en de bodemdaling, anders moet worden ingericht.⁷²

De wateren vormden vervolgens de basis voor het ontstaan van het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa en voor de daarbij behorende *infrastructuur*. Minder intensief ontsloten gebieden staan nu voor een fundamentele keuze: wel of niet inlijven bij het stedelijk netwerk. Dit geldt in Nederland met name voor het Noorden, voor Zeeland en voor delen van het Rivierengebied. Er zijn bovendien *grensoverschrijdende landelijke regio's*, die nog als relatief perifere gebieden met bijbehorende kwaliteiten herkenbaar zijn (figuur 23). Voor de gewenste ontwikkeling van deze gebieden moeten eveneens keuzes gemaakt worden door de desbetreffende nationale en regionale overheden.

Vervolgens kunnen binnen de hoofdstructuren van waterhuishouding en infrastructuur de ordeningsvragen met betrekking tot het *grondgebruik* worden geformuleerd en beantwoord. Daarin is de regionaal gedifferentieerde balans van het stedelijk en landelijk grondgebruik (de mate van overdruk, overloop- en onderdruk) richtinggevend.

3.4.2 Inrichtingsstrategie voor overdrukgebieden

In forse delen van de overdrukgebieden zal het inrichtingsconcept van de corridors stad en land moeten verzoenen; de corridors zijn bedoeld als middel om op beheerswijze verstedelijking en bedrijfsvestiging te accommoderen. Daarbij zal het accent lig-

⁷²Staring Centrum, Ruimtelijke gevolgen van klimaatverandering en bodemdaling - effecten van veranderingen in de waterhuishouding op het ruimtegebruik, C. Kwakernaak e.a., rapport 618, Wageningen, 1998.



Figuur 24. Ligging van het projectgebied Groenblauwe Slinger, dat een vitale levensader in het almaar groeiende stedelijke gebied in deze regio moet worden. Door dit project wordt de kwaliteit van flora, fauna en water sterk verbeterd en ontstaan nieuwe recreatiemogelijkheden. De herinrichting beslaat 1050 ha en er worden nieuwe groene verbindingen aangelegd met een lengte van 80 km.

Bron: Projectbureau Groenblauwe Slinger, Provincie Zuid-Holland; Den Haag, mei 1998

gen op uitbreidingen in aansluiting op de grote steden. Tegelijkertijd kunnen kruisingen van rode en groenblauwe aders (EHS) zorgvuldig vormgegeven worden.

Offensieve landschapsstrategie

Een toevoeging van suburbane woonmilieus met als top de buitenplaatsen kan in delen van het Groene Hart overwogen worden in combinatie met harde landschaps- en natuurstrategieën.

Door fysiek sterke inrichting dienen in strategische groengebieden zoals de Groenblauwe Slinger 'definitieve' grenzen getrokken te worden tussen stad en land. Door het landelijk gebied toegankelijk te maken voor de stedelingen wordt bovendien het draagvlak voor de duurzame instandhouding verbreed (figuur 24).

Nabijheid en ruimte
'In de Groenblauwe Slinger zal een optimale verhouding van *nabijheid* en *ruimte* kunnen ontstaan: nabijheid tot de stedelijke voorzieningen, en ruimte om te wonen en de *quality of life* te beleven.' Bron: rondetafelgesprek Groenblauwe Slinger, januari 1999

Om ook op langere termijn in de Randstad een gezond Groen Hart te kunnen waarborgen, is een offensieve inrichtingsstrategie geboden met de volgende ingrediënten.

- Herinrichting voor de landbouw zodat zowel ondernemers, die kiezen voor productie voor de wereldmarkt als ondernemers, die zich richten op de verbrede landbouw, een optimaal ontwikkelingsperspectief geboden wordt.
- In samenhang met de agrarische herinrichting wordt de ecologische hoofdstructuur zo goed mogelijk begrensd. De waterbeheersing wordt binnen de EHS meer op natuurontwikkeling ingesteld.

Boeren voor burgers

'Het bestuur van de gemeenten in de regio moet een draagvlak scheppen voor het behoud van de Groenblauwe Slinger. De bewoners zijn verbonden aan dit gebied; zowel de boeren als de dorpelingen willen erkenning en waardering. Daarbij wordt productie langzamerhand verdrongen of aangevuld met actief beheer. Beheer van een landschap, dat de stedeling meer tevreden stelt dan de hoeveelheid melk die in de regio geproduceerd wordt.'

Bron: rondetafelgesprek Groenblauwe Slinger, januari 1999

- Het Groene Hart wordt veel toegankelijker voor diverse vormen van fiets-, vaar- en dagrecreatie; langs de recreatieve netwerken kan selectief uitbreiding plaatsvinden van de horecavoorzieningen. De oppervlakte openluchtrecreatiegebieden

- dient fors te worden vergroot. Deze verkeersaantrekkende gebieden moeten optimaal gesitueerd worden nabij de steden en in de corridors. In natuurgebieden worden bezoekerscentra ingericht, waardoor recreatie gecombineerd kan worden met het zoneren van natuurgebieden in toegankelijker en rustiger delen. Het vergroten van de toegankelijkheid van het Groene Hart betekent niet, dat nieuwe doorgaande routes ontstaan voor het autoverkeer. Integendeel, waar mogelijk moeten delen van het Groene Hart autovrij of autoluw worden gemaakt.
- De uitbreidingsmogelijkheden van de woonfunctie van de kernen in het Groene Hart blijven beperkt. Wel kan ingespeeld worden op schaalvergrotingsprocessen in de landbouw, waarbij agrarische gebouwen vrijkomen. Deze kunnen voor wonen en werken-aan-huis benut worden.

3.4.3 Inrichtingsstrategie voor de overloopgebieden

Corridors

Binnen de overloopgebieden vormt de toepassing van het corridorconcept een fundamentele keuze voor de inrichting van de landelijke gebieden. Binnen de corridors treedt in het vrije economische verkeer een verdringingsreeks op, waarbij de grondgebonden vormen van agrarisch grondgebruik worden verdrongen door intensieve en niet-grondgebonden vormen van landbouw. De strategie gericht op de wereldmarkt⁷³ zal in de meeste agrarische bedrijven domineren. Deze kunnen op hun beurt weer verdrongen worden door kennisintensieve industrie en technologiebedrijven en door stedelijke bestemmingen. Buiten de corridorgebieden is het denkbaar dat nieuwe stedelijke en niet-agrarische bestemmingen worden geweerd. Dat zou ook kunnen gelden voor niet-grondgebonden vormen van landbouw. Natuurgebieden, openluchtrecreatievoorzieningen en aantrekkelijke cultuurlandschappen moeten hier de overhand hebben.

Intensieve veehouderij

De overloopgebieden vallen grotendeels samen met hogere zandgronden waarop zich de intensieve veehouderij, met name de varkens- en pluimveehouderij, heeft ontwikkeld. Binnen de overloopgebieden is de grond over het algemeen te duur, de ruimte te schaars en het milieu te zwaar belast om op meer extensieve vormen van veehouderij over te schakelen. Indien de nationale strategie wordt gehandhaafd om *'schone gebieden schoon te houden'*, dan blijven de intensieve veehouderijen dus waar zij zich nu bevinden en vindt geen uitplaatsing naar het Noorden of naar Zeeland plaats. De Raad spreekt zich uit voor het handhaven van deze strategie, zo lang deze bedrijfstak het milieu meer belast, dan volgens de EU-richtlijnen is toegelaten⁷⁴. Dat betekent, dat alle zeilen bijgezet moeten worden

⁷³ Zie bijlage 2 bij dit advies.

⁷⁴ De Raad ondersteunt echter wel het beleid van de Minister van LNV om enkele honderden grondgebonden melkveehouderijbedrijven vanuit de zandgebieden te verplaatsen naar het Noorden en Zeeland. Daardoor wordt de overbemesting in de overloopgebieden teruggedrongen en ontstaat ruimte voor andere bestemmingen.

om de intensieve veehouderij aan te passen aan de Europese milieunormen, die in het komende decennium van kracht worden.

Indien de technologie het toelaat, zullen op langere termijn volledig niet-grondgebonden bedrijven op logistiek strategische locaties in de corridors worden gevestigd. De georganiseerde landbouw dient de voorkeursgebieden voor vestiging van de diverse intensieve land- en tuinbouwbedrijven aan te geven, zodat onnodige conflicten vermeden kunnen worden.

Tolerantie

‘De verstedelijking verkleint niet alleen het landbouwareaal, maar ook de tolerantie tegenover de intensieve veehouderij met zijn mestoverschotten en stankhinder. De aanscherping van de nitraatrichtlijn zal tot uitplaatsing van bedrijven leiden.

In Noord-Brabant willen de agrarische ondernemers profiteren van de in logistiek opzicht gunstige locatie langs de corridors, die de delen van het Europees stedelijk systeem verbinden. Een en ander leidt tot ruimtelijke compartimentering van landbouwbedrijvigheid naast gebieden met woonfuncties, recreatie, natuur en niet-agrarische bedrijfsfuncties.’ Bron: rondetafelgesprek Midden-Brabant, januari 1999

Dynamiek vergt sturing

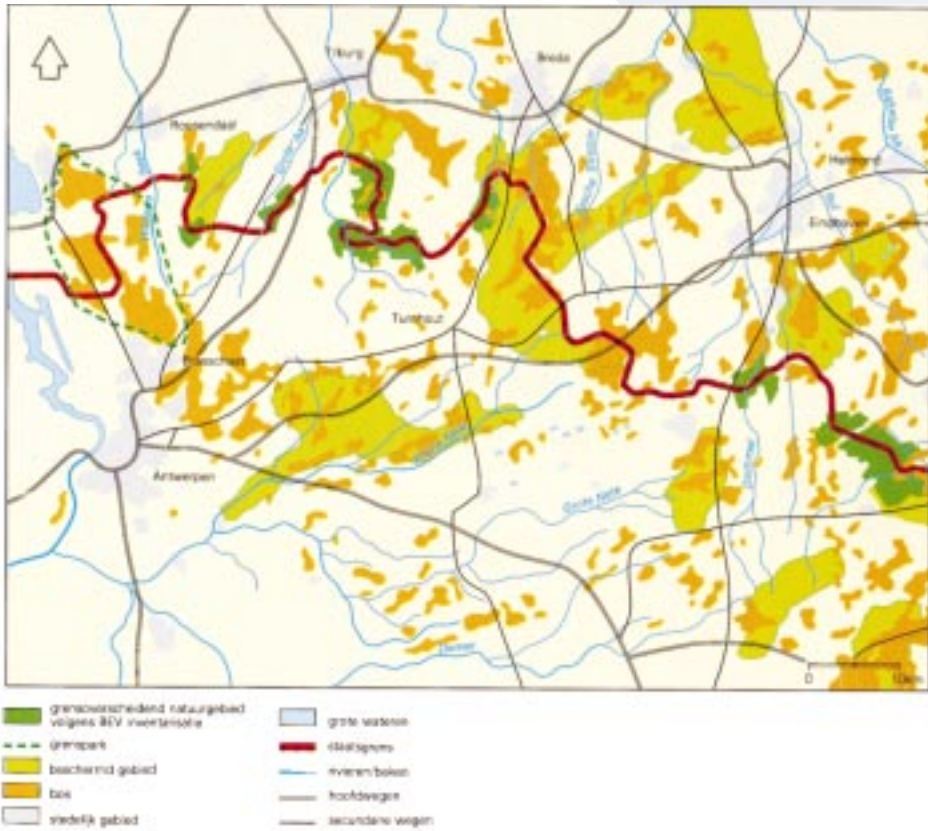
De Raad stelt vast, dat de overloopgebieden ingrijpend kunnen veranderen als gevolg van de ontwikkelingen in de landbouw gevoegd bij de dynamische vraag naar grond voor het vestigen van woningen en bedrijven. Er zijn kansen om tot een verhoogde kwaliteit van de leefomgeving te komen, mits er op regionaal niveau met kracht gestuurd wordt. Daarbij adviseert de Raad om de volgende aandachtspunten in acht te nemen.

- Verken de mogelijkheden van een bundelingsstrategie van stedelijke en niet-grondgebonden agrarische bestemmingen binnen de corridors.
- Benut vrijkomende agrarische bouwkavels voor nieuwe woonbestemmingen; vaak gaat het hierbij om cultuurhistorisch verantwoorde locaties in het landschap.
- Overweeg het selectief en in kleine hoeveelheden toevoegen van woningen in het kleinschalige, besloten landschap van de zandgebieden door een stringente

Dynamisch landschap

‘Ingrijpende heideontginningen en ruilverkavelingen hebben het oude 19^e eeuwse aanzien van het Brabantse land doen veranderen. Maar verandering is de belangrijkste karakteristiek van het Brabantse land: als we 1000 jaar landschapsdynamiek van heel Nederland overzien kunnen we zeggen dat Midden-Brabant tot een van de meest veranderlijke delen behoorde, en... nog behoort.’

Bron: rondetafelgesprek Midden-Brabant, januari 1999



Figuur 25. Het landschappelijk en ecologisch waardevolle beekdallandschap van Noord-Brabant vormt een geheel met de aangrenzende regio's Antwerpen en (Belgisch) Limburg. Bron: Ruimtelijke Verkenningen '89; RPD, Ministerie VROM

bescherming van kwetsbare delen van het landschap, zoals landschappelijk en ecologisch waardevolle beekdalen in het kader van de EHS (figuur 25) te combineren met het aanwijzen van kavels daarbuiten, die ingevuld worden met aantrekkelijk wonen; één en ander met respect voor het historische nederzettingenpatroon. Daarbij kunnen rood-voor-groen financieringsconstructies worden gehanteerd om tot een solide landschappelijke inrichting te komen.

- Benut de kansen, die de ontwikkeling in de landbouw biedt, voor versterking van de ecologische en landschappelijke hoofdstructuur en voor uitbreiding van de openluchtrecreatieve voorzieningen.

Om de gewenste functies op de juiste plaats te krijgen, zal de overheid niet kunnen volstaan met het formuleren van het ruimtelijk beleid. Zij zal zich actief op de grondmarkt moeten roeren om het ruimtelijk beleid te kunnen uitvoeren.

EHS in Brabant

'De opbouw van de ecologische hoofdstructuur in Brabant heeft te kampen met de slechte milieuomstandigheden, de relatief hoge bevolkingsdruk en de hoge mate van toegankelijkheid van het landschap, dat recreatief en als woonomgeving hoog scoort. De EHS zal opgebouwd moeten worden met de beekdalen als kerngebieden. Dat vergt echter samenhangend beperkend ruimtelijk beleid...'

Bron: rondetafelgesprek Midden-Brabant, januari 1999

131

3.4.4 Inrichtingsstrategie voor de onderdrukgebieden

Tot de onderdrukgebieden behoren delen van het Rivierengebied, van Flevoland, de Kop van Noord-Holland, de Waddeneilanden, de noordelijke provincies inclusief Noordwest-Overijssel, en Zeeland.

Van deze gebieden krijgen het Noorden en Zeeland in dit advies naar verhouding veel aandacht. Dat heeft direct te maken met het verzoek van de Ministers van LNV en VROM aan de Raad om in te gaan op de in het advies 'Stedenland-Plus' gestelde en hiervoor in 3.4.1 herhaalde *fundamentele vraag* ten aanzien van de gewenste ontwikkeling van deze landsdelen.

De Raad beantwoordt de vraag van de bewindslieden door concreet in te gaan op de te maken keuze voor het Noorden en Zeeland en aansluitend de gewenste strategie voor de onderdrukgebieden nader toe te lichten. Daarbij wijst de Raad erop dat veel elementen uit deze strategie niet alleen toepasbaar zijn op het Noorden en Zeeland maar evenzeer op de overige hierboven genoemde regio's in Nederland, die met verschijnselen van relatieve onderdruk worden geconfronteerd.

Kiezen voor het Noorden en Zeeland

De Raad adviseert om voor het Noorden en Zeeland te kiezen voor het behoud en verstandig gebruik van de sterke omgevingskwaliteiten in deze gebieden, te weten:

- de openheid en het nog vóórkomen van grote ruimtelijke eenheden;
- de aanwezige potenties voor een (natte) ecologische hoofdstructuur in grotere eenheden;
- het cultuurhistorisch erfgoed, dat besloten ligt in de landschappen en de gebouwde omgeving;
- de goede externe productieomstandigheden voor grondgebonden landbouw in grotere eenheden naast de mogelijkheden om natuurwaarden in het agrarisch cultuurlandschap door de boer te laten beheren;
- de mogelijkheden van deze gebieden om strategische watervoorraden te herbergen en om bio- en windenergie te winnen.

Om de achterstandspositie van delen van deze gebieden op het terrein van werkgelegenheid, inkomens- en voorzieningenniveau op te heffen, is stimulerend overheidsbeleid gerechtvaardigd. Gerichte *investeringen*, met een fors volume en gericht op de lange termijn⁷⁵ zijn dringend nodig voor

- het maken van een robuuste ruimtelijke hoofdstructuur voor een sterke landbouw,
- een gezonde ontwikkeling van de recreatie en het toerisme,
- het realiseren van een robuuste ecologische hoofdstructuur,

en voor de waarschijnlijk sterkste economische drager van de toekomst in de onderdrukgebieden, namelijk

- het nieuwe werken en wonen, zowel in vrijgekomen agrarische gebouwen als in met zorg gekozen aanvullende locaties in het buitengebied.

Een robuuste EHS in het Noorden

‘Aan de Waddenkust en in het kleigebied is de Waddeninvloed dominant, ook vanuit de gangbare natuurbeschermingsoptiek. Deze stijgt met kop en schouders boven de rest uit. De ecologische hoofdstructuur is hier hoofdzakelijk gekoppeld aan de Waddenzee en -kust. Het is een wonder dat er daarbuiten in het landbouwgebied nog steeds kenmerkende natuurwaarden zijn. Kritische planten, weidevogels zoals de grutto, en akkervogels gaan achteruit. De oorzaak is de intensivering van het grondgebruik in de landbouw. De ruimtelijke ordening slaagt er nog niet in de natuur te beschermen.’ Bron: rondetafelgesprek Lauwersland, januari 1999

⁷⁵Lange termijn wordt hier genoemd omdat veel van de investeringen te maken hebben met aankoop en uitrust van gronden, die in particulier bezit zijn. Binnen een door herinrichting te versterken ruimtelijke structuur zullen langzaam maar zeker de gronden kunnen worden aangekocht om de ecologische hoofdstructuur en het cultuurhistorisch erfgoed veilig te stellen. Daarvoor lijkt een periode van 20 tot 30 jaar realistisch.

De Raad wil in dit verband een kanttekening plaatsen bij het advies van de *commissie-Langman* (zie 2.3.3) en de toezeggingen van het kabinet Paars II (neergelegd in het regeerakkoord) aan het Noorden. De Raad heeft veel waardering voor het advies 'Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland' en onderschrijft in hoofdlijnen de noodzaak van de voorgestelde investeringsprogramma's. Op onderdelen kiest de Raad echter voor een ander perspectief voor het Noorden dan de commissie-Langman, met name waar het gaat om de waardering voor de relatief perifere ligging en de voor Nederlandse begrippen lage bevolkingsdichtheid van het Noorden. De Raad verbindt deze kenmerken met de in Noordwest-Europa steeds schaarser wordende ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving die in Noord-Nederland en andere onderdrukgebieden nog voorhanden is. De Raad zou daarom meer accent willen leggen op investeringen, die deze regiospecifieke kwaliteiten verder verstevigen. Investeringsprogramma's, die de bereikbaarheid van het Noorden moeten verbeteren, acht de Raad minder urgent.

Een ander verschil van inzicht betreft de waardering van de mate waarin verweving van de agrarische bedrijfsvoering met natuur- en landschapsbehoud mogelijk zou zijn. De commissie-Langman is optimistischer dan de Raad over deze verweavingsmogelijkheden en verwacht daarvan ook een groter effect op de te genereren werkgelegenheid. Hoewel ook de Raad voorstander is van verweving van functies waar dat mogelijk en zinvol is, kiest hij voor scheiding en voor een daarop afgestemde inrichting van het landelijk gebied, indien dat wenselijk respectievelijk noodzakelijk is. Dat gaat bijvoorbeeld op voor het realiseren van een goede inrichting voor de van schaalvergroting afhankelijke landbouw en voor het realiseren van een robuuste ecologische hoofdstructuur.

De commissie-Langman kiest voorts voor het scherp handhaven van het onderscheid tussen stad en land. Hiervoor zijn de condities in het Noorden (nog) aanwezig. De Raad ondersteunt dit beginsel, maar heeft enkele nuances toegevoegd in zijn voorstellen, met name waar het de rurale revitaliseringsstrategie betreft, die het nieuwe wonen en werken in het buitengebied moet faciliteren.

De Raad is zich ervan bewust, dat het advies 'Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland' zich niet beperkt tot strategieën voor de landelijke gebieden, maar adviseert desondanks om de uitgangspunten van genoemd perspectief en van het voorliggend advies nog eens met elkaar te vergelijken om te bezien of aan de investeringsvoorstellen van de commissie-Langman (zie het overzicht in 2.3.3) en de daarop gebaseerde toezeggingen van het kabinet aan het Noorden op een aantal punten een ander gewicht moeten worden toegekend.

De Raad pleit voor deze koers, omdat hij overtuigd is van de gunstige effecten daarvan voor de regionale bevolking. Bovendien is de Raad zich bewust van de snel toenemende schaarste aan regio's in Europa met hoge omgevingskwaliteiten te midden van het zich snel uitbreidende stedelijke veld van Noordwest-Europa⁷⁶.

⁷⁶ Noord-Nederland maakt deel uit van de Noordzeeregio (Schotland, Noordoost-Engeland, Noord-Nederland, Noord-Duitsland, Jutland; deze regio is veel dunner bevolkt dan het stedelijk systeem van Noordwest-Europa. Natuur, landbouw en landschap kunnen hier nog in grotere eenheden worden beschermd en ingericht.

In dit verband is voor Zeeland, dat als Blauw Hart is omringd door de opdringende agglomeraties van de Randstad en Vlaanderen een dringender, en op kortere termijn te verwezenlijken strategie nodig om deze keuze te verwezenlijken dan in het Noorden dat nog buiten het directe bereik van het stedelijk netwerk van Noordwest-Europa ligt (figuur 26).



Figuur 26. Zeeland ligt nog als een groenblauwe oase in het stedelijk netwerk van de Benelux. Bron: Tweede Structuurschets voor de Benelux, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel, 1996

Oase

'Zeeland is nog een oase in het stedelijke gebied van Noordwest-Europa. Door het vervagen van de grens tussen België en Zeeuws-Vlaanderen, door de eenwording van Europa en door de tunnel onder de Westerschelde komt Zeeland echter steeds nadrukkelijker in de stedelijke invloedssfeer van Vlaanderen en de Randstad te liggen. Het effect van deze toenemende stedelijke invloed kan negatieve vormen aannemen, te meer daar de dragers van het landelijk gebied, te weten de landbouw en de recreatie, beide niet vitaal zijn.' Bron: rondetafelgesprek Zeeland, januari 1999

Uitwerking van de strategie voor de onderdrukgebieden

In de *onderdrukgebieden* dienen grotere nieuwe stedelijke woonlocaties in aansluiting op bestaande steden ontwikkeld te worden. Het toepassen van corridors als planingsconcept is hier overbodig en ongewenst. Regionale bedrijven- en kantorenparken kunnen in de onderdrukgebieden tegen concurrerende prijzen worden aangelegd in of direct nabij de grotere steden.

De Raad spreekt zich in beginsel uit tegen het ontwikkelen van nieuwe groot-schalige (lucht)haven- of industriegebieden in de perifere landelijke gebieden als middel om de regionale economie te bevorderen. Dergelijke regionale ontwikkelingsstrategieën scheppen slechts weinig nieuwe arbeidsplaatsen maar hebben wel grote schadelijke effecten op de kwaliteit van de leefomgeving, waarvan de economische waarde in onze moderne samenleving juist snel toeneemt. Dit soort projecten past beter op geschikte locaties in de overdruk- en overloopgebieden.

Investerings in het verder verdichten of verbreden van het wegennet in de onderdrukgebieden worden door de Raad ontraden, aangezien het aanjaageffect van dergelijke investeringen betrekkelijk gering geacht wordt.

Ruimte voor landbouw, natuur en water

De landbouw zal de dominante grondgebruiker blijven, maar wel ingrijpende structurele veranderingen ondergaan. Naast grootschalige grondgebonden landbouwbedrijven, die door herinrichting goede externe productieomstandigheden geboden moeten

EHS in Zeeland

'Ecologisch gezien is het water in de Zeeuwse delta het belangrijkste. De natuurwaarden kunnen wedijveren met de Waddenzee, maar de Westerschelde wordt vervuild vanuit België. Op het vasteland van Zeeland zijn geen grootschalige natuurgebieden aanwezig. De EHS beslaat een paar duizend hectares. De duinen zijn ecologisch waardevol maar de campings, die in de duinen liggen, moeten gesaneerd worden. Dat gaat miljoenen kosten. Veel cultuurhistorische elementen zijn ook voor de natuur van belang: denk aan de dijken en kreken met hun gradiënten.' Bron: rondetafelgesprek Zeeland, januari 1999

worden, zal veel ruimte gevraagd worden voor de verwezenlijking van de ecologische hoofdstructuur. In het Noorden, in Flevoland (het Natte Hart) en Zeeland moet de nadruk liggen op de verwezenlijking van een (natte) ecologische hoofdstructuur die robuust⁷⁷ is, en daardoor niet alleen een garantie vormt voor het behoud en ontwikkelen van biodiversiteit, die internationaal vermaard is, maar ook de basis vormt van een land-

⁷⁷ In Noord-Nederland zou de EHS versterkt kunnen worden door het getijdesysteem van de Waddenzee uit te breiden met aan de landbouw te onttrekken gronden in het Lauwersland en de Eems-Dollardregio; in het agrarisch cultuurlandschap kan de EHS worden versterkt met weidevogel- en ganzengebieden, die zowel in de vorm van reservaten als door de boeren kunnen worden beheerd.

schap dat de vergelijking met andere landelijke regio's in Europa als aantrekkelijk woon- en recreatiemilieu glansrijk kan doorstaan.

De recente natte periode heeft de aandacht voor het waterbeheer vergroot. Er vallen twee opvattingen te onderscheiden: meer gemalen bouwen en betere bekading, of uitbreiding van natuurgebieden mede voor de opvang van wateroverschotten. Vanuit duurzaamheidsmotieven zou waar mogelijk voor de tweede strategie gekozen moeten worden.

Scheiden en verweven

In Friesland en Groningen ligt buiten de EHS de nadruk op grondgebonden, grootschalige en intensieve melkveehouderij en akkerbouw, met name langs de Waddenkust. Melkveehouderij overheerst in Drenthe. De inrichting in het Noorden zal robuust moeten zijn, met waar nodig het accent op scheiding van landbouwproductie en natuurgebieden. Dit sluit echter niet uit, dat ondernemers kiezen voor een verbrede bedrijfsvoering. In kleinschaliger landschappen zoals de Friese Wouden en delen van Drenthe ligt verweving van landbouw, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en recreatie meer voor de hand.

Het beleid zou daarop flexibel moeten inspelen vanuit een langetermijnperspectief, gericht op een goede allocatie van natuurgebieden (EHS), van primaire landbouwproductiegebieden en van mengvormen. Uitrust van gronden moet ter verwezenlijking van deze bestemmingen op de juiste plaats gestimuleerd worden.

De gewenste strategie voor de landbouw in Zeeland is gericht op het verbreden en vernieuwen van de landbouw door actief te sturen bij het inplaatsen van bedrijven, met name van melkveehouderijbedrijven, die vanuit de zandgebieden afkomstig zijn. Voor de glastuinbouw moet worden ingezet op concentratie in grote locaties. Voor de intensieve veehouderij geldt een restrictief beleid.

Kritische massa

'Er is een bepaalde kritische massa nodig om de landbouw goed te laten draaien. Voor de melkveehouderij en de aardappelteelt is in het Noorden die kritische massa aanwezig, maar die staat wel onder druk. In de zuivel zullen de bedrijven leidend blijven, steunend op een sterke technologie en kennis.

Als een onderneming kiest voor verbreding, maak daar dan de randvoorwaarden (vergunningen, etc.) voor. De biologische landbouw moet met minder chemicaliën en meer extensieve landbouw hetzelfde verdienen als zijn collega's. Dat kan alleen door extra schaalvergroting...' Bron: rondetafelgesprek Lauwersland, januari 1999

Regionale specialisatie van het toeristisch-recreatief product

In Zeeland en Noord-Nederland zou het toerisme als investeerder beter benut moeten worden. Waar in de overdrukgebieden eerst het tekort aan recreatie-bij-huis-



Afbeelding 11. Boomdijken behoren tot de karakteristieke elementen in het toeristisch en recreatief aantrekkelijk landschap van Zuid-Beveland.

voorzieningen moet worden opgevuld, kan in deze onderdrukgebieden de strategie meer op de (inter)nationale toerist en de vakantiegangers worden gericht.

In Zeeland dienen strategieën per deelgebied uitgewerkt te worden om het toeristisch- recreatief product te verbeteren. Binnen een gezamenlijke visie landbouw-recreatie-landschap dient de regionale specialisatie bevorderd te worden. De Zeeuwse kust vraagt een andere aanpak dan het landelijk gebied meer landinwaarts. Eilanden met landschapsschoon pur sang kunnen een ander toeristisch product aanbieden dan de eilanden met de cultuurhistorisch waardevolle Zeeuwse steden.

Rurale revitalisering

In het Noorden en Zeeland⁷⁸ is een strategie gericht op de revitalisering van de meest perifere regio's noodzakelijk. Deze bestaat uit::

- het op passende wijze *opnieuw bezetten* van voormalige agrarische woningen en bedrijfsgebouwen door nieuwe 'stedelijke', dat wil zeggen niet aan de grond gebonden gebruikers en gebruiksvormen. De bestaande voorraad aan woningen en bedrijfsgebouwen in het buitengebied en in de kleine kernen moet gemakkelijker aangeboden kunnen worden aan ondernemers, die onder relatief gunstige prijsverhoudingen werkruimte zoeken en aan pensioenmigranten en andere niet aan het buitengebied gebonden huishoudens, zodat de vraag naar diensten en voorzieningen dankzij deze nieuwe bewoners in deze gebieden kan toenemen.
- het op bescheiden schaal *toevoegen* van nieuwbouw, in aansluiting op bestaande bebouwing alsmede op nieuwe locaties, die passen in cultuurhistorische patronen en harmoniëren met de ecologische structuur ter plaatse. Schaalvergroting heeft in het verleden al tot een aanmerkelijke reductie van het aantal landbouwbedrijven geleid. Er zullen dus steeds minder agrarische gebouwen op de markt komen.⁷⁹ De Raad adviseert daarom om selectief en op bescheiden schaal de resterende vraag naar nieuwe vestigingsmogelijkheden te honoreren en in het buitengebied kleinschalige bouwlocaties aan te wijzen voor groepjes woningen en bedrijven. De voorwaarden waaronder dit kan, zijn al beschreven in 3.3.1.

Deze stedelijke herbezetting en toevoeging in de rurale gebieden zal zeker plaatsvinden. Het gaat er dus om hoe dit proces tijdig vorm te geven en te ordenen.

⁷⁸ Deze strategie kan ook in andere regio's in Nederland worden toegepast die gekenmerkt worden door onderdruk-problemen. Het schaalniveau waarop de Raad in dit advies uitspraken doet, laat niet toe deze regio's tot in detail te beschrijven. Zie in dit verband ook hoofdstuk 4 Sturing.

⁷⁹ Vaart, Jacob H.P. van der, Boerderijen en platteland in verandering, een onderzoek naar herbestemming van boerderijen in Friesland, Fryske Akademy, Ljouwert, 1999

4 Sturing

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn in de bespreking van de verschillende strategieën voor ordening en inrichting van de landelijke gebieden in Nederland al of niet expliciet al verscheidene daarmee verband houdende aspecten van sturing aan de orde gekomen. Zo kwamen bijvoorbeeld reeds aan de orde bevoegdheidsverdelingen tussen overheden op de onderscheiden schaalniveaus, de wenselijkheid van toepassing van het corridorconcept ten behoeve van de inrichting van het landelijke gebied en het lokale beleid van herbestemming van vrijkomende agrarische gebouwen via streek- en bestemmingsplannen. De Raad is eerder reeds in zijn advies 'Sturing van een duurzame samenleving' (april 1998) ingegaan op algemene vragen van sturing van het overheidsbeleid, waaronder die op het terrein van de ruimtelijke ordening. De Raad wil hierbij opnieuw aandacht vragen voor de uitwerking die in dat advies is gegeven aan de algemene vragen van sturing op het terrein van de ruimtelijke ordening en die mutatis mutandis van toepassing is op de onderwerpen van hoofdstuk 3.

Een en ander betekent dat dit hoofdstuk slechts een *aanvullend karakter* heeft en niet pretendeert een antwoord te geven op alle sturingsvragen die met betrekking tot de inrichting van het landelijk gebied in Nederland kunnen worden gesteld. Deze zijn grotendeels hiervoor reeds beantwoord of in het Sturingsadvies behandeld. Slechts op enkele onderwerpen van sturing zal hierna worden ingegaan. Enerzijds gaat het daarbij om enkele generieke vragen, verband houdende met de contouren van een bestuursmodel dat recht doet aan de door de Raad voorgestane regionale differentiatie in het ruimtelijk beleid. Anderzijds wordt ingegaan op onderwerpen van sturing voor enkele specifieke functies in het landelijk gebied die rijksbemoeyenis vergen. Hierbij komen ook enkele aspecten van grondbeleid aan de orde waarvoor in de adviesaanvraag afzonderlijk aandacht wordt gevraagd.

4.2 Enkele generieke sturingsvragen

Regionale differentiatie

De Raad staat een regionaal gedifferentieerde ruimtelijke ontwikkeling van de landelijke gebieden voor. Dat vereist een sturingsmodel dat deze verscheidenheid mogelijk maakt en stimuleert. Kenmerken daarvan zijn voor wat betreft de procedurele kant van de zaak *interbestuurlijke samenwerking* en voor wat betreft de inhoudelijke kant van de zaak (de beleidskeuzes, inrichtingsconcepten en orderingsprincipes) *regionale differentiatie in het rijksbeleid*.

Interbestuurlijke samenwerking

Eerder in dit advies (paragraaf 3.2) werd de algemene aanbeveling gedaan om de hoofdlijnen van ruimtelijke ordening - ook voor het landelijk gebied - op nationaal niveau vast te stellen in goed overleg met de betrokken lokale en regionale overheden. Met hoofdlijnen bedoelt de Raad onderwerpen die het lokale of regionale schaalniveau overstijgen en niet anders dan op nationaal niveau geregeld kunnen worden. Daaronder valt ook de bescherming van ecologische en cultuurhistorische waarden van (inter)nationale betekenis die op andere wijze onvoldoende gewaarborgd kan worden. Het Rijk stelt daarbij tevens de begrenzing van de daarmee verbonden programmatische verplichtingen naar aard en volume vast.

De Raad meent evenwel dat voor ordenings- en inrichtingsopgaven in het landelijk gebied doorgaans regionaal maatwerk noodzakelijk is, met een leidende rol voor bestuursorganen op mesoniveau. Er moet niet geprobeerd worden op rijksniveau tot in de details te sturen. Slechts een beperkt aantal onderwerpen van nationaal belang moet op rijksniveau worden geoperationaliseerd. In de eerder bedoelde zaken van nationaal belang betreft dit het nader uitwerken en concretiseren van rijksbeleid voor het lagere schaalniveau. In de meeste zaken echter kan aan de lagere overheden meer keuzevrijheid worden gelaten (subsidiariteit). In veel gevallen is dan verdere decentralisatie van rijksnaar mesoniveau mogelijk, maar tegelijkertijd kan sprake zijn van enige centralisatie van gemeentelijk naar mesoniveau. Deze keuze van de Raad is vooral gebaseerd op overwegingen betreffende de aard en de schaal van de vraagstukken rond de inrichting van het landelijk gebied: dikwijls te omvangrijk om op het lokale niveau te kunnen worden afgedaan, maar te regiospecifiek om op nationale schaal behartigd te worden.

Mesoniveau

Het mesoniveau dat de Raad hier bedoelt, zal in veel gevallen de provincie kunnen zijn. In sommige gevallen zal echter de schaal van de provincies niet de juiste zijn (bijvoorbeeld wanneer het om beleid met een sterke Europese dimensie gaat) en dient eerder naar al dan niet grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en/of hogere overheden gekeken te worden. Voor een meer initiërende rol van de provinciebesturen is het wel noodzakelijk dat zij beter uitgerust worden voor het uitvoeren van deze taak. Het streekplan moet kaderscheppend zijn voor de op regionaal niveau uit te voeren projecten voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het inzetten van beheersinstrumenten zoals bijvoorbeeld in het kader van het zogeheten Relatienotabeleid. Aandacht moet daarnaast gegeven kunnen worden aan het spanningsveld stad-land (rood-voor-groenconstructies en samenwerking tussen besturen van steden en rurale overheden). Tevens zou de provincie een beslissende rol moeten hebben in het uitwerken van Rurale Ontwikkelingsplannen die in het kader van het getransformeerde EU-landbouw- en structuurbeleid voor financiële ondersteuning uit Brussel in aanmerking komen.

Centrale rol provincie bij de landinrichting

De Raad ondersteunt dan ook de visie van de ambtsvoorganger van de Minister van LNV in diens pleidooi voor het toekennen van een scharnierrol van de provincies op het terrein van de inrichting van het landelijk gebied⁸⁰. Hij stelde voor om de provincie het voortouw te geven bij het op moderne wijze toepassen van het landinrichtingsinstrumentarium, zowel om de economische structuur van rurale gebieden te verbeteren als om de nodige inrichtingsmaatregelen, waaronder bedrijfsverplaatsingen en natuurontwikkeling, toe te passen voor het versterken van de ecologische hoofdstructuur van Nederland. Hij pleitte bovendien voor het bundelen en breed inzetten in het landelijk gebied van financiële middelen voor landinrichting, reconstructie, waterbeheersing, verkeer en vervoer en milieu. De provincies zouden deze middelen moeten kunnen inzetten via een gebiedsgerichte aanpak met regiocontracten en met een eigen regionale bestedingsruimte van de ter beschikking gestelde financiële middelen.

De Raad heeft met instemming kennis genomen van deze visie. Wel vraagt hij zich af, hoe dit pleidooi voor een sleutelrol van de provincie en voor een gebiedsgerichte aanpak zich verhoudt tot de in de Startnota ruimtelijke ordening 1999 voorgestelde introductie van de beleidscategorieën *parels, verbeteringsgebieden en basiskwaliteitsgebieden*⁸¹. Deze zijn blijkbaar bedacht vanuit de (brede) beleidsopgave van het Ministerie van LNV en niet vanuit de planologische probleemstelling van de relatie stad-land. Vanuit deze laatstgenoemde probleemstelling komt de Raad in dit advies tot geheel andere categorieën, gebaseerd op het onderscheid tussen overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden. De Raad constateert dat een regionaal uit te werken landschapsbeleid op het thema stad-land in de Startnota ontbreekt. De confrontatie en afstemming van de twee uiteenlopende benaderingen - die van de Startnota en die van de overloop-, onderdruk en overdrukgebieden - zou zeer zinvol kunnen zijn.

Toetsingscriteria

Gegeven de provinciale scharnierfunctie zijn de taken voor het Rijk betrekkelijk beperkt. Het Rijk dient ervoor zorg te dragen dat de taken op lagere schaalniveaus kunnen worden uitgevoerd door het daarvoor benodigde instrumentarium en de vereiste financiële middelen ter beschikking te stellen. Ook dient het Rijk de criteria te formuleren waaraan het op lagere schaalniveaus geformuleerde beleid dient te voldoen. Hier is een rol weggelegd voor de eerder door de Raad ontwikkelde criteria van economische doelma-

⁸⁰ Oud-minister Apotheker, geciteerd in het artikel 'Provincies krijgen scharnierrol bij plattelandsbeleid', interview van Corry Velders naar aanleiding van het verschijnen van de concept-Beleidsagenda LNV 1998-2002, in *Achtergrond*, februari 1999.

⁸¹ Kennelijk is de indeling in beleidscategorieën *parels, verbeteringsgebieden en basiskwaliteitsgebieden* een variatie op de betrekkelijk centralistische indeling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid van *basisgebieden, ontwikkelingsgebieden en nationale projecten*. De VROM-raad is voorstander van beleidscategorieën, die meer ruimte laten voor interbestuurlijke samenwerking.

tigheid, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en culturele identiteit. Op lokaal en regionaal niveau kunnen op basis van deze vier criteria overigens geheel andere en belangwekkende visies op de gewenste ruimtelijke inrichting ontstaan dan die welke op rijksniveau worden geformuleerd. De Raad vindt het daarom belangrijk dat bestuursorganen op mesoniveau een eigen visie ontwikkelen op hun omgeving, dat zij een vorm van landschapsplanning nastreven en zelf met inbegrip van alle relevante kosten en baten de afweging maken hoe in het concrete geval het beste tegemoet gekomen kan worden aan de vier criteria. Toetsing van gemeentelijk of provinciaal beleid voor of namens het Rijk dient hoofdzakelijk daarop plaats te vinden.

Daarbij is intensieve samenwerking vereist tussen de schaalniveaus. Zonder een goede interbestuurlijke samenwerking komt er geen effectief ruimtelijk beleid tot stand, noch voor wat betreft het hierboven bedoelde beperkte aantal onderwerpen waarvoor primair het Rijk beleid dient te ontwikkelen, noch voor wat betreft het op lagere schaalniveaus te ontwikkelen beleid. Een goede communicatie, waarbij de Raad van het Rijk *een groter oor en een kleinere mond* verwacht dan thans in de praktijk gangbaar is, is daarbij cruciaal.

Handhaving

De lokale besturen zullen in veel gevallen verantwoordelijk zijn voor en ook verantwoording af moeten leggen over de feitelijke realisatie van ruimtelijk beleid. De Raad spreekt zijn zorg uit over de gebrekkige handhaving van de planologische voorschriften in streek- en bestemmingsplannen. Binnen het model van interbestuurlijke samenwerking past ook het serieus handhaven van op democratische wijze tot stand gekomen planvoorschriften.

Doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid op lagere bestuurlijke niveaus dient primair langs de weg van overtuigen tot stand te worden gebracht. Sturing in de ruimtelijke ordening heeft overigens altijd al het karakter gehad van argumentatie en streven naar consensus. Dit geschiedt veelal op basis van beleidsconcepten die vaak het meest succesvol zijn wanneer via een financiële impuls wordt meegelift met andere beleidsterreinen. In de woorden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): 'Ruimtelijke ordening is een kwestie van actieve coalitievorming waarbij planologen proberen allianties te formeren rond overtuigende visies op de toekomst'.⁸² In dit licht moet het belang gezien worden dat de Raad hecht aan goede interbestuurlijke samenwerking.

Meer differentiatie in het rijksbeleid

Differentiatie vergt in zekere mate het centraal formuleren van conceptuele inzichten. Immers, van de op zichzelf legitieme wensen op decentraal niveau kan een uniformerende werking uitgaan. Als bijvoorbeeld zowel in overdruk-, als in overloop- en onderdrukgebieden om uitbreiding en aanvulling van de harde infrastructuur wordt

⁸² WRR, 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek', rapporten aan de regering, nr. 53, SDU Den Haag, 1998.

gevraagd, bestaat het risico dat een zodanig fijnmazig netwerk ontstaat dat nergens in Nederland nog de stilte gehoord kan worden. In dit verband is het treffend dat verschillende regio's, ook voor onderdrukgebieden plannen voor corridorontwikkeling lanceerden toen de aanbevelingen daaromtrent uit het advies 'Stedenland-Plus' in het regeerakkoord waren overgenomen. Onderdrukgebieden voldoen echter in het geheel niet aan de criteria die de Raad heeft geformuleerd voor het toestaan van corridorontwikkeling⁸³.

De Raad acht het van groot belang, dat de principiële *keuze voor regionale verscheidenheid* doorwerkt in de investeringsprogramma's van het Rijk. Zo zouden de voorstellen van de commissie-Langman⁸⁴ voor het Noorden (zie 3.4.4) nogmaals op dit criterium moeten worden beoordeeld.

Van besturen op lokaal en regionaal niveau kan niet altijd verwacht worden dat zij voldoende oog hebben voor de specifieke ruimtelijke waarden die onder hun jurisdictie vallen. Voor het Rijk ligt hier een taak in de sfeer van bewustmaking en kennisverschaffing zodat regionale differentiatie ook bottom-up, dus gedragen door de lagere overheden, tot stand komt. Voor de inhoud van het rijksbeleid (top-down) betekent differentiatie dat in het beleid rekening moet worden gehouden met de specifieke karakteristieken van verschillende delen van het landelijk gebied. Sturing op basis van generieke inrichtingsconcepten, die onverkort voor het hele land van toepassing zijn (zoals 'de compacte stad'), voldoet zelden: deze houdt een risico in van standaardisatie, ook in gevallen waarin de lokale of regionale omstandigheden om een heel andere benadering vragen. Standaardconcepten dienen regionaal gedifferentieerd te kunnen worden toegepast of onder goed te motiveren voorwaarden te worden omgevormd tot regionaal ruimtelijk beleid, dat een betere oplossing biedt voor de op te lossen problematiek.

4.3 **Beleid waarbij nationale betrokkenheid vereist is**

Op een beperkt aantal terreinen is een leidende rol voor de rijksoverheid weggelegd. De Raad denkt daarbij binnen het kader van dit advies aan de aanwijzing van grotere eenheden natuurgebied (EHS), aan bescherming van cultuurhistorische waarden, aan corridors en aan gebiedsreserveringen ten behoeve van de waterhuishouding. Voor de beschrijving van de desbetreffende beleidsaanbevelingen en de gebieden waarop deze betrekking hebben, wordt verwezen naar hoofdstuk 3. Voor een deel zullen nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld moeten worden dan wel bestaande instrumenten aangepast. Met name voor wat betreft de relatie tussen de landbouw, de natuur en het landschap is dit volgens de Raad urgent.

⁸³ Zie het advies 'Corridors in balans' en de nadere uitwerking daarvan voor het landelijk gebied in het nu voorliggende advies 'Sterk en mooi platteland' (VROM-raad).

⁸⁴ 'Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland', van de gelijknamige commissie, echter beter bekend als de Commissie Langman, Den Haag, september 1997.

Ecologische hoofdstructuur

Aanwijzing van grootschalige natuurgebieden binnen de ecologische hoofdstructuur die van nationale betekenis moeten worden geacht, is volgens de Raad uit de aard der zaak niet goed mogelijk op lokaal niveau. Het vastleggen van de hoofdlijnen op dit punt kan daarom niet worden overgelaten aan decentrale besluitvorming. Bij de nadere uitwerking en invulling van het beleid is vanzelfsprekend wel een grote rol voor de lagere overheden weggelegd. Het Rijk dient bij het vormgeven van het beleid wel zekerheid te bieden, dat het te scheppen kader voor langere tijd richtinggevend is, en dat de bijbehorende instrumenten en financiële middelen ter beschikking worden gesteld van de uitvoerende overheden en natuurbeschermingsorganisaties⁸⁵.

Beleidszekerheid

Met betrekking tot het natuurbeschermingsbeleid plaatst de Raad opnieuw vraagtekens bij de toegevoegde waarde van het hanteren van nieuwe beleidscategorieën zoals 'parels', 'verbeteringsgebieden' en 'basiskwaliteitsgebieden' in de Startnota ruimtelijke ordening 1999. Hoe verhouden deze aanduidingen zich tot de bestaande categorieën zoals ecologische hoofdstructuur (EHS), nationale parken, waardevolle cultuurlandschappen, enzovoort? Moet uit het gebruik van nieuwe aanduidingen afgeleid worden dat de bestaande beleidscategorieën (inclusief het bijbehorende instrumentarium!) niet meer voldoen? De Raad ziet hiervoor vooralsnog geen aanleiding en adviseert om het bestaande beleid gericht op landschap en natuur in hoofdlijnen voort te zetten, conform de tijdshorizonten die daarvoor door de regering zijn gekozen (bijvoorbeeld realisatie EHS: 2018). De evaluatie van het beleid, die momenteel gaande is, zou derhalve al het goede moeten behouden, en minder geslaagd beleid moeten bijsturen, zonder echter oude wijn in nieuwe zakken aan te bieden. De lagere overheden en andere belanghebbenden hebben recht op beleidszekerheid.

Versterking natuurbeleid noodzakelijk

Het beleid met betrekking tot de bescherming van natuur- en landschapswaarden behoeft versterking. De Raad uit zijn zorg over de ambities van het beleid en de realisatie daarvan op middellange termijn. In principe dient het Rijk de verwerving, de ontwikkeling en het beheer van aangewezen EHS-gebieden zo veel mogelijk te financieren of financieel te faciliteren. Het ligt voor de hand particuliere non-profitorganisaties, zoals de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland en de provinciale Landschappen, in te schakelen bij de verwerving en het beheer van deze gebieden.

⁸⁵ Overigens speelt op dit punt het verschil tussen cultuurlandschap met hoge natuurwaarden en 'puur' natuurgebied een rol. In het eerste geval bestaat de mogelijkheid van beheersvergoedingen, in het tweede gaat het om eigendomsoverdracht met als doel geen andere functie dan natuur.

Verbetering van het instrumentarium

De Raad meent in dit verband dat het instrumentarium ten behoeve van de verwerving van waardevolle natuurgebieden dient te worden verbeterd. Te denken valt aan:

- Het faciliteren van de aankoop van waardevolle percelen door het verschaffen van een *premie* op de (getaxeerde) marktwaarde aan de verkoper. Het geringe verschil tussen de agrarische waarde en de waarde als (toekomstig) natuurgebied vertraagt momenteel het verwervingsproces en derhalve de verdere ontwikkeling van de EHS in verscheidene gebieden.
- Het introduceren van een *voorkeursrecht tot koop* ten behoeve van de aankoop van waardevolle percelen voor provincies en gemeenten, analoog aan het voorkeursrecht voor het Bureau Beheer Landbouwgronden (art. 37 Wet agrarisch grondverkeer) en de Wet voorkeursrecht gemeenten (primair bedoeld voor toekomstige verstedelijkingsgebieden).
- Het vergemakkelijken van *onteigening* ten behoeve van de ontwikkeling en instandhouding van natuurgebieden. Deze bevoegdheid kan momenteel alleen via een speciale (formele) nutswet worden uitgeoefend⁸⁶ of via de Kroon in het kader van een landinrichtingsprocedure⁸⁷. Met een eenvoudiger procedure zou onteigening in het belang van de ontwikkeling en instandhouding van natuurgebieden zowel door de provincie als de gemeente moeten worden mogelijk gemaakt. Gedacht zou daarbij kunnen worden aan een soortgelijke procedure met vergelijkbare waarborgen voor rechthebbenden als thans opgenomen in de Onteigeningswet ten behoeve van de verwerving van gronden voor verstedelijkingsdoeleinden⁸⁸. Ervaring in stedelijke gebieden wijst uit dat toepassing van onteigening incidenteel nodig en effectief is.
- Een grotere inzet van het instrumentarium van de Landinrichtingswet. De moderne multifunctionele *landinrichting* biedt een met veel rechtswaarborgen omgeven uitrust- en herverkavelingsmogelijkheid van percelen. De landinrichting is een uniek instrument om grotere of kleinere gebieden, gelegen in het landelijk gebied of de stadsrand, opnieuw in te richten (figuur 27). Het Rijk zou daarvoor extra middelen moeten inzetten. De wetswijziging, die de in de praktijk reeds ontwikkelde herijking van het instrumentarium op effectiviteit en snelheid van procedures moet formaliseren, dient zo spoedig mogelijk te worden afgerond. De provincie dient de hoofdrol te spelen bij de toepassing van dit instrument, dat het streekplan als planologisch kader heeft.

Naast de verwerving van EHS-gebieden door de overheid of non-profitorganisaties kan een groter beroep worden gedaan op de investeringsbereidheid in natuur en

⁸⁶ Titel VIII Onteigeningswet.

⁸⁷ Titel VII Onteigeningswet.

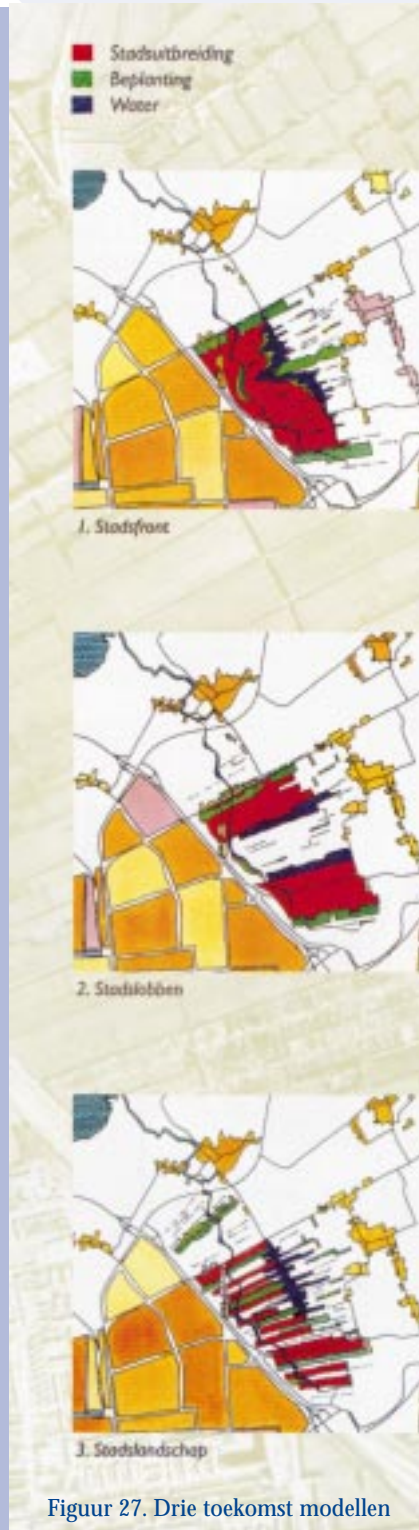
⁸⁸ Titel IV, Onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting.

Van tegenstelling naar samen-spel
 Onder deze titel bracht de gemeente Smallingerland een brochure uit, die de voorziene uitbreiding van Drachten in het landelijk gebied ten oosten van de N31 tot onderwerp heeft. Daarbij staat een goede afstemming van landinrichtingsplan en stadsuitbreidingsplan centraal. Die moet leiden tot zoveel mogelijk zekerheid voor en betrokkenheid van de (agrarische) grondgebruikers en -eigenaren. Tevens moet de landinrichting al zorgen voor de groenstructuur van het toekomstige woongebied.

Boeren en burgers worden in een vroeg stadium betrokken bij de vormgeving van het woongebied, en kunnen zich uitspreken over de mate van vervlechting tussen rurale en stedelijke functies, die mogelijk gemaakt moet worden.

Figuur 27 illustreert de alternatieven. Tenslotte wordt de mogelijkheid geopperd, dat de huidige grondeigenaren deelnemen in de ontwikkeling van de nieuwe wijk. Boeren kunnen met de gemeente en derden een vereniging oprichten, die de realisering van het woongebied als doel heeft: 'de Verenigde Oostdrachtster Compagnie'. Uiteindelijk zullen de boeren over het landinrichtingsplan, de gemeenteraadsleden over het uitbreidingsplan moeten stemmen. De gezamenlijke wilsovereenstemming zal in een convenant worden vastgelegd....

Bron: Gemeente Smallingerland, brochure 'Van tegenstelling naar samenspel', 1999



Figuur 27. Drie toekomst modellen

landschap van particuliere burgers en ondernemingen. Door middel van slim geprogrammeerde bestemmingsplannen in combinatie met publiek-private-samenwerkingsconstructies (PPS) kan getracht worden nieuwe natuur te ontwikkelen en bestaande natuurgebieden en landschappen te behouden en te verbeteren. Daarbij dient wel de toegankelijkheid van gebieden voor het publiek gewaarborgd te blijven. De Natuurschoonwet, waarvan de fiscale instrumenten vooral gericht zijn op de instandhouding en niet de ontwikkeling van landgoederen, zou met dit doel kunnen worden verbreed. Daarbij kunnen de mogelijkheden van vervroegde afschrijving van investeringen en bredere inzetbaarheid van subsidies worden nagegaan.

Ook andere combinaties van rood-voor-groen met PPS-constructies zijn denkbaar zoals het combineren van recreatie met natuureducatie door het beheerst toestaan van de vestiging van horecavoorzieningen in de bezoekerscentra van natuurgebieden.

In gebieden met hoge natuurwaarden moet aan boeren die een beheerstaak uitvoeren, voldoende bestaanszekerheid worden geboden voor de lange termijn. Daarom dient de op basis van vrijwilligheid te kiezen termijn van de contracten in het kader van het Relatienotabeleid te worden verlengd. Om grotere beheersgebieden te bevorderen, zouden ook beheerscontracten met coöperaties of verenigingen van grondgebruikers gesloten moeten kunnen worden, waarbij het gezamenlijk realiseren van de beheersdoelen de grondslag voor de vergoeding per eenheid beheersgebied is.

147

Meekoppelingsmogelijkheden benutten

De Raad is voorstander van het meekoppelen van natuurontwikkeling en -beheer met de waterhuishouding, bijvoorbeeld bij het vergroten van het waterbergend vermogen van gronden. Als voorbeelden van een benadering waarbij andere belangen met natuurontwikkeling en -beheer worden meegekoppeld in een integrale visie, noemt de Raad het plan De Blauwe Stad in de provincie Groningen en het plan dat de ANWB en het WNF gezamenlijk lieten ontwikkelen voor het Groene Hart.

In dit verband zijn rood-voor-groen-constructies van groot belang. Met name in de overdrukgebieden acht de Raad zo'n ontwikkeling gewenst. De *offensieve landschapstrategie* die de Raad aanbeveelt voor de overdrukgebieden, en met name voor het Groene Hart, kan worden uitgevoerd in het kader van een speciale Reconstructiewet met bijbehorende financiële middelen voor de herinrichting van het Groene Hart. Het inzetten van een dergelijke speciale wet heeft een aantal voordelen, zoals de Reconstructiewet Midden-Delfland heeft laten zien:

- het dwingt tot een integrale visie op de ruimtelijke ordening van dit gebied, die alle betrokken belangen recht doet;
- er kan een speciale bestuurlijke organisatie voor de herinrichting van dit gebied worden gecreëerd; dit is van belang omdat het gebied in drie provincies is gelegen;
- er kan een bijzondere onteigeningstitel worden geschapen voor te verwerven gronden;
- het moderne landinrichtingsinstrumentarium kan worden ingezet.



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Interne postcode 361
Tel : 070-3393346
Fax: 070-3391324

Bijlage 1

Rijksplanologische Dienst
Uitvoering en Coördinatie Ruimtelijk Beleid
Landelijke Gebieden

**Aan de heer dr. ir. Th. Quené
voorzitter van de VROM-Raad
Postbus 30940
2500 GX DEN HAAG**

Uw kenmerk	Uw brief	Kenmerk	Datum
.	.	M 63	18. februari 1999
Onderwerp			

adviesaanvraag Landelijk Gebied

Geachte voorzitter,

Het landelijk gebied staat momenteel volop in de belangstelling. Dat blijkt uit het grote aantal publicaties dat recent is verschenen en waarin voorstellen zijn geformuleerd over de toekomstige ontwikkelingen in het landelijk gebied. Wij wijzen daarbij onder meer naar documenten als de concept-beleidsagenda van LNV, 'de Groene Delta' (tevens Ministerie van LNV), 'Groen op de Kaart' (Interprovinciaal Overleg), 'Veters los' (Wereld Natuurfonds e.a.) en 'Binnenhof en Buitentuin' (Westelijke Land- en Tuinbouw Organisaties). In deze publicaties wordt aandacht besteed aan de veranderingen die zich momenteel in het landelijk gebied voordoen en wordt bekeken welke consequenties deze hebben voor de inrichting, het beheer en het gebruik van het landelijk gebied.

Een van die veranderingen is dat de betekenis van de landbouw als belangrijkste economische drager van het landelijk gebied afneemt. Ruimtelijk gezien vervult de landbouw als beheerder van de groene ruimte (de echte buitenruimte) echter nog steeds een essentiële rol. Binnen de landbouw vinden bovendien belangrijke verschuivingen plaats, zoals enerzijds schaalvergroting en herstructurering van de intensieve veehouderij en glastuinbouw en, anderzijds, de opkomst van bedrijven die hun bedrijfsvoering combineren met nevenactiviteiten (verbrede landbouw).

Tegelijkertijd leggen 'andere sectoren' ruimtelijke claims op het landelijk gebied. De druk vanuit de stad op het landelijk gebied neemt toe. Het landelijk gebied krijgt hierdoor een multifunctioneler karakter en vervult daarmee in toenemende mate de rol van publiek domein of openbare ruimte. Dit biedt kansen voor alternatieve vormen van economische bedrijvigheid in het landelijk gebied en voor het verder ontwikkelen van groene kwaliteiten. De stedelijke druk kan echter ook een bedreiging vormen wanneer onvoldoende rekening

Bijlagen

Verzoeken bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.
In verband met het regeringsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te dringen wordt het zeer op prijs gesteld dat u bij bezoek aan een VROM-kantoor gebruik maakt van het openbaar vervoer.



Kenmerk

Datum

Bladnummer

2

wordt gehouden met de gevolgen voor de kwaliteit van het landelijk gebied en met autonome ontwikkelingen en kansen vanuit het landelijk gebied zelf. Naast een toenemende belangstelling vanuit typisch stedelijke functies als wonen en werken is, door een groeiende welvaart en meer vrije tijd, de vraag naar recreatieve en toeristische voorzieningen veranderd en toegenomen. Ook deze 'sector' claimt ruimte en doet daarnaast een beroep op de ontwikkeling van bijvoorbeeld gebruiksnatuur, hetgeen de toeristische en recreatieve waarde van gebieden verhoogt. Tenslotte wordt vanuit natuur-, landschaps- en milieu-organisaties de claim neergelegd om meer natuur en ander groen te ontwikkelen. Deze vraag wordt gevoed vanuit de constatering dat, ondanks het vigerend beleid in dit kader, de huidige groenontwikkelingen niet in de pas lopen met de grootschalige verstedelijking en aanleg van infrastructuur.

Een specifiek aandachtspunt vormen bepaalde delen van het Noorden en Zuidwesten van Nederland, waar een duidelijk economisch perspectief ontbreekt en met betrekking tot de leefbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving problemen kunnen ontstaan. Vanuit het ruimtelijk beleid heeft deze problematiek aandacht en moet bekeken worden vanuit welk perspectief deze regio's verder kunnen worden ontwikkeld. In het advies 'Stedenland-plus' heeft de VROM-Raad hiervoor reeds twee ontwikkelingsrichtingen geschetst.

Concluderend kan worden gesteld dat de recente belangstelling voor het landelijk gebied vier oorzaken kent: (1) de betekenis van de landbouw als belangrijkste economische drager

in het landelijk gebied neemt af; (2) binnen de landbouw de opkomst van commerciële

verschuivingen betreffende de bedrijfsvoering naar o.a. verbrede, duurzame en multifunctionele landbouw, (3) de druk op het landelijk gebied en de groene ruimte (ruimtelijke claims) vanuit andere sectoren neemt toe en (4) de maatschappelijke betekenis van het landelijk gebied is aan het veranderen.

Daarnaast is specifieke aandacht nodig voor de leefbaarheidsproblematiek, in het bijzonder in delen van het Noorden en Zuidwesten van Nederland.

Gezien het bovenstaande vragen wij advies aan zowel de VROM-Raad als de Raad voor het Landelijk Gebied. Deze adviesaanvraag willen wij richten op de actuele discussie over het landelijke gebied en die vooral plaatsvindt in het kader van de ruimtelijke ordening en de gewenste inrichting van het landelijk gebied.

In het ontwerp-werkprogramma van de VROM-Raad voor 1999 wordt gesteld dat voor een analyse van de beleidsopgaven voor het landelijk gebied drie gebiedstypen zijn te onderscheiden. Deze gebiedstypen zijn gebaseerd op de intensiteit waarmee



Kenmerk

Datum

Bladnummer

3

benaderd vanuit vier ingangen: een economische, een sociale, een ecologische en een culturele ingang.

Wij kunnen ons in de opzet van dit advies vinden en gaan er vanuit dat de advisering van uw Raden past binnen de keuze van het Kabinet om het VROM-Raad advies 'Stedenland-plus', zoals recent is uitgewerkt in de Startnota RO 'De Ruimte van Nederland', als kader te nemen voor het nieuwe ruimtelijke orderingsbeleid. Wij zouden het op prijs stellen indien bij de advisering tevens aandacht wordt besteed aan de instrumentele aspecten, waaronder die met betrekking tot het te voeren grondbeleid. Verder vragen wij u aandacht te schenken aan de problematiek in het Noorden en Zuidwesten van Nederland en zo mogelijk een uitwerking te geven van de perspectieven zoals geschetst in het advies 'Stedenland-plus'.

Graag zouden wij het advies van uw Raden zo mogelijk medio april 1999 willen ontvangen, zodat dit advies kan worden ingebracht bij de voorbereiding van de 5^{de} Nota Ruimtelijke Ordening en andere relevante nota's voor het landelijk gebied.

**Hoogachtend,
de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer,**

J.P. Pronk

**de minister van Landbouw, Natuurbeheer
en Visserij**

H.H. Apotheke

Bijlage 2

AGRARISCH-RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND

C. Hermans en F.H. Bethé (red), m.m.v. W. van Eck, B. van der Ploeg en P.J.A.M. Smeets Staring Centrum-DLO, Wageningen

1. Inleiding

De VROM-raad is gevraagd een advies uit te brengen aan de Minister van VROM over de actuele discussie over het landelijk gebied en deze te plaatsen in het kader van de ruimtelijke ordening en de gewenste inrichting van het landelijk gebied. Dit advies moet voortbouwen op het advies 'Stedenland-Plus' en wil via vier invalshoeken kijken naar de problemen van de samenleving in het landelijk gebied en hun gevolgen voor de ruimtelijke inrichting: een economische, ecologische, sociale en culturele. Het advies zal worden ingebracht bij de voorbereiding van de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Tegen deze achtergrond is de vraag aan SC-DLO gesteld om een denkbare ontwikkeling van het grondgebruik te schetsen op het abstractieniveau van de regio's uit Stedenland-Plus: overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden.

Meer concreet luidt de vraagstelling:

Waar in de drie regio's in Nederland zullen de diverse vormen van landbouw zich waarschijnlijk ontwikkelen of handhaven?

De vormen van landbouw die onderscheiden moeten worden zijn: industriële landbouw (los-van-de-grond), agribusiness-complexen (tuinbouw, intensieve varkenshouderij), grootschalige grondgebonden veehouderij (melk/vlees), akkerbouw, bollenteelt en ver-brede landbouw.

2. Uitwerking

Driedeling van Nederland

De driedeling van Nederland in overdruk-, overloop- en onderdrukgebieden, komt voort uit de constatering van de VROM-raad dat de verstedelijking en de economische dynamiek in Nederland varieert naar de mate waarin het betreffende gebied onderdeel is van het Noordwest-Europees stedelijk systeem. De Randstad maakt daar deel van uit en is inmiddels zo vol dat er 'overloop' plaatsvindt naar het omliggende gebied. Dat gebeurt echter niet in alle richtingen maar met name in de gebieden die tussen stedelijke agglomeraties zijn gesitueerd, dus Zuid- en Oost-Nederland. Het Noorden ligt nog min of meer buiten de dagelijkse bereikbaarheid van het Europees stedelijk systeem. Naast verstedelijking en economische dynamiek, leiden geografische factoren tot een indeling

in drie typen gebieden:

- Overdrukgebieden: Noord-Holland minus kop, Zuid-Holland, Utrecht en Almere en omgeving;
- Overlooptgebieden: deel van Overijssel (Salland en Twente), Gelderland, Noord-Brabant en Limburg;
- Onderdrukgebieden: Flevoland minus Almere en omgeving, Groningen, Friesland, Drenthe, Noord- en Noordwest-Overijssel, en Zeeland.

Naar de mening van SC-DLO is deze indeling erg Nederlands gedacht en daarom enigszins achterhaald. Rekening houdend met internationale ontwikkelingen, heeft Noord-Brabant allures van een overdrukgebied, Zeeland van een overlooptgebied.

Tijdsperiode 2010-2030

De gebiedsindeling is in Stedenland-Plus uitgewerkt (VROM-raad, 1998). Deze bouwt voort op één van de ruimtelijke perspectieven van de notitie Nederland 2030 - Discussienota, namelijk Stedenland. We houden de daar gehanteerde tijdsperiode 2010-2030 aan voor de uitwerking van de agrarisch-ruimtelijke ontwikkelingen in de drie gebieden.

Aanpak

De vraag is uitgewerkt in drie stappen:

- stap 1: ruimtelijke situatie per landbouwsector anno 1995;
- stap 2: ruimtelijke situatie per landbouwsector anno 2010-2030 voor twee strategieën;
- stap 3: uitwerking van de agrarisch-ruimtelijke structuur van Nederland anno 2010-2030.

Twee strategieën: wereldmarkt - plattelandseconomie

Twee strategieën worden onderscheiden voor de Nederlandse landbouw:

- agrarische productie gericht op de wereldmarkt met sectorale specialisaties;
- verbrede plattelandseconomie met regionale specialisaties.

Deze strategieën zijn uitgewerkt in 'Het Nieuwe Ommeland: werkschrift startconferentie' (Arcadis et.al., 1998). Met de Strategie Wereldmarkt (SW) worden ruimtelijke effecten verkend van een landbouwkoers die zich primair richt op het produceren van agrarische producten tegen concurrerende prijzen. Met de Strategie Plattelandseconomie (SP) worden ruimtelijke effecten verkend van een landbouwkoers waarbij gemikt wordt op regionale kwaliteiten en identiteiten. Voor meer informatie verwijzen we naar eerdergenoemde studie.

3. Stap 1: Huidige situatie

Het huidige agrarische grondgebruik wordt slechts globaal op kaart aangegeven. Voor meer informatie wordt verwezen naar Arcadis et.al. (1998) en Bethe et.al. (1997). De arealen zijn overgenomen uit CBS (1998).

Grote akkerbouwgebieden (kaart 1, circa 600.000 ha exclusief maïs) liggen in Noord-Friesland en Noord-Groningen, Veenkoloniën en de Oldambt, Flevoland, Noordoostpolder, Noordwest-Friesland, Zeeland en een deel van Noord-Limburg.

Tuinbouw (kaart 2, circa 115.000 ha) komt behalve in de akkerbouwgebieden eveneens voor in het westen (Noord- en Zuid-Holland). Met name Noord-Limburg is een uitgesproken tuinbouwgebied. Tuinbouw betreft zowel de groenten, bomen, fruit, bollen en glas. Groenten op open grond (circa 50.000 ha) komen in Flevoland, Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg voor. Boomkwekerijen (bijna 12.000 ha) liggen hoofdzakelijk in Noord-Brabant, Noord-Limburg, Boskoop en omgeving, de Noordoostpolder en een deel van Flevoland. Zestig procent van de fruitteelt (circa 22.000 ha) komt voor in Gelderland, Zeeland en Limburg. De bollenteelt (totaal circa 21.000 ha) bevindt zich in Noord-Holland noord, Lisse en omgeving, en wat verspreid in Zeeland, Friesland en Noord-Limburg. De glastuinbouw (kaart 2a, totaal circa 10.000 ha) ten slotte komt voor in het Westland en de omgeving van Venlo.

Melkveehouderij (kaart 3) komt voor in de zand- en veengebieden. Het zijn de graslandgebieden met vooral op het zand ook maïs (circa 1,1 miljoen ha gras, 225.000 ha maïs). Varkenshouderij (kaart 4) is geconcentreerd in Noord-Brabant en Noord-Limburg en in Overijssel en Gelderland.

4. Stap 2: situatie 2010-2030 bij strategie wereldmarkt en strategie plattelandseconomie

Per strategie wordt een 'wensenkaart' gepresenteerd per sector. Hieronder wordt een aantal aspecten aangegeven die bepalend zijn voor de ontwikkelingen. De geraadpleegde literatuur is gegeven in een literatuurlijst achteraan.

In beide strategieën geldt:

- afbouw van marktverordening van grote gewassen als bieten, zetmeelaardappelen, graan;
- afbouw melkquotering;
- dalende merkprijs en graanprijs;
- concurrentie Oostbloklanden;
- ondersteuning van agroproducten gekoppeld aan natuur-, milieu- en landschapsdoelen;
- hoge energieprijzen;
- hoge grondprijzen;
- concurrentie in glastuinbouw door politieke keuze (plastic in Spanje);
- nationale krimp van 20% van de varkensstapel.

In de 'wenskaarten' is reeds impliciet rekening gehouden met verdringing.

Aangenomen is dat de meest intensieve vormen van grondgebruik (of economisch sterke vormen) altijd voorgaan op de extensieve vormen van grondgebruik. De volgende reeks is aangehouden:

Akkerbouw < graasveehouderij < hokveehouderij < vollegrondstuinbouw < glastuinbouw

De gemiddelde Nge/ha (Nederlandse grootte eenheid, 1 nge (1000 euro) voor grondgebonden sectoren is laag: 2 voor akkerbouw, 3 voor graasveehouderij. De gemiddelde Nge/ha voor niet tot weinig grondgebonden sectoren is hoog: 16 voor hokveehouderij, 25 voor tuinbouw, fruit- en boomteelt. Omdat de verschillen regionaal groot kunnen zijn, zou het beter zijn regiospecifieke verdringingsreeksen op te stellen. Binnen het tijdsbestek van deze studie was dat niet mogelijk.

Strategie wereldmarkt

Met deze strategie worden ruimtelijke effecten verkend van een landbouwkoers die zich primair richt op het produceren van agrarische producten tegen concurrerende prijzen. Dat heeft als consequentie dat de landbouw optimaal zal gebruik maken van de technische mogelijkheden. Voor een aantal sectoren betekent dat een ontwikkeling richting los-van-de-grond en richting agribusiness-complexen (evolutie van vlak naar punt). Dit geldt met name voor de sectoren intensieve veehouderij, glastuinbouw, vormen van boomteelt, groenteteelt en bollen. Voor zover behoefte aan grond, zal landbouw zich concentreren op de meest geschikte locaties (intensieve melkveehouderij, resterende akkerbouw, bollen). Voor een aantal sectoren betekent dat eveneens dat ze zich niet langer zullen handhaven (akkerbouw). Landbouw zal schaalvergroten en intensiveren. Momenteel dienen zich de eerste onderzoeksresultaten aan waarbij reeds meer dan de helft van de bestanddelen van melk rechtstreeks wordt geproduceerd uit gras. Het ziet ernaar uit dat op termijn melkvee overbodig wordt. Met deze ontwikkeling is echter in deze studie geen rekening gehouden.

Akkerbouw

- afbouwen teelt van grote gewassen
 - productie van uitgangsmateriaal met name poot aardappelen; ook suikertechnologie
 - handhaven van graanteelt voor zover noodzakelijk voor het bouwplan
 - intensivering van het bouwplan richting tuinbouw (vollegrondsgroenten en bollen)
 - verwachte krimp van het areaal
-
- ➔ poot aardappelen op gronden met de beste productieomstandigheden (Noord-Nederland, Flevoland en Noordoostpolder)
 - ➔ suikerbieten op historische locaties (West-Brabant richting Zeeland)
 - ➔ vollegrondsgroenten in Flevoland, Noordoostpolder, Zeeland en West-Brabant

Bollen

- schaalvergroting
 - exportgerichte sector
 - optimale locaties qua infrastructuur
 - meer milieuvriendelijke teelt waardoor spreiding van productie
 - handhaven van areaal
-
- ➔ verdunning in huidige bollengebieden
 - ➔ reizende bollen in geschikte akkerbouwgebieden of veehouderijgebieden (oosten van Nederland, Flevoland, eventueel Zeeland)

Boom- en fruitteelt

- sterke ontwikkeling richting containerteelt en laanbomen, specialisatie op optimale locaties (qua infrastructuur en ontsluiting, waterkwaliteit)
 - productie van zaad voor export
 - krimp van het areaal
-
- ➔ regionale specialisatie voor containerteelt en laanbomen in westelijk Brabant en langs de A73
 - ➔ fruitteelt in Zeeland

Glastuinbouw

- internationaal georiënteerde sector
 - schaalvergroting
 - bepalende locatiefactoren zijn grondprijs, licht, transactiekosten, luchtverontreiniging, locaties met restwarmte, infrastructuur, nabijheid van luchthaven en waterkwaliteit
 - in grote locaties warmtekrachtcentrales opzoeken (vanaf 500 ha kan het uit)
 - krimp in areaal, echter niet van kapitaal, kennis, betekenis voor de economie
-
- ➔ huidige glastuinbouwgebieden (westen) als kraamkamer
 - ➔ gebundelde deconcentratie nabij restwarmtelocaties in westelijk Nederland en Limburg

Grootschalige grondgebonden veehouderij (melk)

- schaalvergroting
- verdergaande technologieontwikkeling: mestverwerking
- meest extreme vorm is industriële melkproductie: melkproductie losgekoppeld van de ruwvoerproductie op bedrijfsniveau
- trek van zand naar klei (akkerbouwgebieden)

- bewerking van gras tot hoogwaardig product komt tot ontwikkeling: goed producerende veenweidegebieden blijven langer interessant
- krimp van het areaal
 - huidige akkerbouwgebieden, exclusief Flevoland
 - huidige intensieve melkveehouderijgebieden (Friesland)
 - verdunning in zandgebieden (Gelderland, Noord-Brabant)

Grootschalige grondgebonden veehouderij (vlees)

- geen (economische) optie in SW
- op locaties die vrijkomen (zie ook verbrede landbouw)

Agribusiness-complexen met intensieve varkenshouderij

- uitgangspunt: voedingsmiddelenindustrie moet afval kwijt, en gaat naar varkens
- aanvoer van voedingsstoffen via haven
- schaalvergroting
- zoveel mogelijk sluiten van varkensketen
- verdergaande technologieontwikkeling m.b.t. mestverwerking, bouw, milieu
- aantal varkens onbepikt bij goede mestverwerking
- afstanden respecteren tussen bedrijven i.v.m. ziektedruk
 - grote complexen dicht bij haven (Delfzijl, nabijheid Rotterdam)
 - grote complexen op historische locaties i.v.m. locatie slachterijen en voerproducenten, mestverwerkingsfabrieken (zuidelijk concentratiegebied)
 - grote complexen nabij voedingsmiddelenindustrie (o.a. Cargill in Zeeuws-Vlaanderen)
 - kleinere kernen in oostelijk concentratiegebied

Verbrede landbouw (met recreatie of beheerstaken)

- verbreden van productie op gebiedsniveau. Het bedrijf ontwikkelt monofunctioneel
- toename van areaal?
 - recreatief aantrekkelijke gebieden voor verblijfsrecreatie (kuststreken, Veluwe, Gaasterland, Zuid-Limburg)
 - recreatief belangrijke gebieden voor grote bevolkingsconcentraties (westen)

Strategie plattelandseconomie

Met deze strategie worden ruimtelijke effecten verkend van een landbouwkoers waarbij gemikt wordt op regionale kwaliteiten en identiteiten. Natuurlijk zal ook hier de landbouw gebruik maken van beschikbare technologie, maar veel minder dan in het andere scenario. De sectoren hebben minder de neiging te ontwikkelen richting puntlocaties. Landbouw gaat schaalvergroten (doch in mindere mate dan met SW) en extensiveren. Alle sectoren gaan er in areaal op achteruit.

Akkerbouw

- afbouwen teelt van grote gewassen
- verschuiving van productie richting vollegrondsgroenten
- ecologische productiewijzen met eigen regionale afzetkanalen

- ➔ ecologische groenteteelt in akkerbouwgebieden of in de buurt van verwerkende industrie (Flevoland en Westland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg)

Bollen

- milieuvriendelijke productie
- welvaartsgevoelige teelt, daarom krimp van huidig areaal

- ➔ verdunning in huidige productiegebieden (kop van Noord-Holland, Hillegom e.o., Noordoostpolder)

Boom- en fruitteelt

- geen duidelijke concentratie, maar spreiding omheen huidige locaties

- ➔ Noord-Brabant en Limburg, rivierengebied, Flevoland en Noordoostpolder, Gelderland en Boskoop e.o.

Glastuinbouw

- bijna 1:1 gekoppeld aan strategie wereldmarkt
- concentreren in kleinere kernen dan SW
- sterke krimp van het huidige areaal
- ook gekoppeld aan warmtekrachtcentrales
- geschikte locaties binnen regionale infrastructuurnet

- ➔ huidige locaties

Grootschalige grondgebonden veehouderij (melk)

- buitenlopen van vee levert meerprijs voor melk op
 - verwerken van melk op eigen bedrijf (streekproductie)
 - verbreden productie richting andere functies (met name recreatie)
 - strategie om marginale gebieden in productie te houden
 - korte afzetkanalen
- ➔ in huidige intensieve melkveegebieden (Friesland)
 - ➔ verdunnen op zandgebieden en trek naar klei (Noord-Brabant, Gelderland, Zeeland)
 - ➔ handhaven melkveehouderij in veenweidegebied
 - ➔ zie ook verbrede landbouw

Grootschalige grondgebonden veehouderij (vlees)

- ook in SP geen economische optie
- eventueel kleinschalig op vrijkomende grond
- in hobby-boer sfeer
- zie ook verbrede landbouw
- toename areaal

Agribusiness-complexen met intensieve varkenshouderij

- streven naar grondgebonden varkenshouderij naar Deens model: voer uit de regio en mest in de regio
 - legt het af in concurrentie met melkveehouderij
 - vlees deels in de regio, maar ook transport over grotere afstanden
 - schaalvergroting door vorming van producentengroepen (6 á 10 boeren)
- ➔ intrek in huidige akkerbouwgebieden (Oldambt, Zeeland)
 - ➔ spreiding in huidige concentratiegebieden (zoning in zuidelijk gebied en kleinschalige streekproductie in oostelijk gebied)

Verbrede landbouw (met recreatie of beheerstaken)

- verbreden van productie door combinatie met andere functies zoals recreatie, natuur en landschapsbeheer op bedrijf. Recreatie slaat zowel op verblijfsrecreatie als dagrecreatie (verkoop aan huis, zorglandbouw)
 - toename areaal
- ➔ zie strategie wereldmarkt maar dan kleinschaliger en over een groter areaal

5. Stap 3: Agrarisch-ruimtelijke structuur van Nederland anno 2010-2030

Algemeen

In beide strategieën staat Stedenland-Plus voorop. Dat betekent dat ontwikkelingen gedomineerd worden door de verstedelijking en de corridors. Dat gebeurt direct via de grondprijs en indirect via planologisch restrictiebeleid. In de corridors komen de sectoren die los van de grond kunnen bestaan (ontwikkeling van vlak- naar puntlocaties) tot ontwikkeling. Het zijn glastuinbouw en industriële landbouw. De fysieke attractoren waar zij behoefte aan hebben, zijn aanwezig in de corridors. De restructuur in de corridors kan op twee manieren beheerd worden: via steun kan zittende landbouw richting verbrede landbouw ontwikkelen, of via stoppers kan bebouwing van stoppers beschikbaar komen voor ontwikkeling van nieuwe buitenplaatsen, bij voorkeur met afspraken over zorg voor buitengebied. De ingeklemde gebieden tussen de corridors zijn grote groene harten met een daar bijbehorende problematiek (overdruk), die een andere is dan de problematiek in Noord-Nederland (onderdruk). In deze groene harten wordt verglazing en verindustrialisering met enige scepsis bekeken.

Daarnaast is het 'waterverhaal' dominerend voor de agrarisch-ruimtelijke structuur van Nederland. Klimaatverandering en effecten van bodemdaling leiden tot kwalitatieve en kwantitatieve veranderingen in de waterhuishouding (Kwakernaak et al., 1998). Deze veranderingen hebben consequenties voor het ruimtegebruik. Met name verziltingsproblemen, verdrogingschade, wateroverlast en natschade zullen optreden met gevolgen voor de ruimtelijke structuur van de landbouw. Dit 'waterverhaal' is echter niet meegenomen in deze studie.

Agrarisch-ruimtelijke structuur in strategie wereldmarkt

De structuur in SW is uitgewerkt in kaart 5. Wat opvalt is een sterke tweedeling van Nederland in een overdrukgebied (ten zuiden van corridor Amsterdam-Utrecht-Nijmegen richting oosten) en een onderdrukgebied (ten noorden van deze corridor). Algemeen gesproken neemt het belang van de akkerbouw sterk af, melkveehouderij verspreidt zich over Nederland.

Ruimteconflicten doen zich met name voor in de groene harten Zeeland, Noord-Brabant en Noord-Limburg. In deze gebieden is een sterke externe druk (verstedelijking) maar ook intern is er een sterke druk door onderlinge concurrentie om grond tussen de sectoren. Het gevolg hiervan is dat de externe druk het vaak haalt (zie de ontwikkelingen in Brabant) met alle ongewenste ruimtelijke gevolgen van dien. Belangrijk is dat de politiek grootschalige ruimtelijke keuzes maakt. Zoniet speelt de strijd om de ruimte zich af op een lagere schaal waarbij individuele ondernemers grond kopen en individuele bedrijven neerzetten. De huidige roze invasie van Zeeland is hiervan het bewijs.

Gezien de strijd om de ruimte in Noord-Brabant, lijkt invoering van de nitraatrichtlijn geen probleem in dit gebied. Dit bewijst hoe noodzakelijk het is om de milieudiscussie en -norming per gebied te voeren. Hoewel de fysieke omstandigheden in het oostelijk zandgebied vergelijkbaar zijn met die van Noord-Brabant, zijn de consequenties van doorvoering van de nitraatrichtlijn in het oosten namelijk wel problematisch.

In het 'echte' Groene Hart komt vooral de verbrede landbouw tot ontwikkeling. Dit gebied staat eveneens onder druk van zijn omgeving (verstedelijking), maar in tegenstelling tot Brabant en Zeeland is er van binnen uit geen tegendruk. Dat betekent dat de landbouw als traditionele bondgenoot van het restrictieve beleid wegvalt (WRR, 1998). De overheid zal dus een andere bondgenoot moeten zoeken, dan wel het beleid anders invullen.

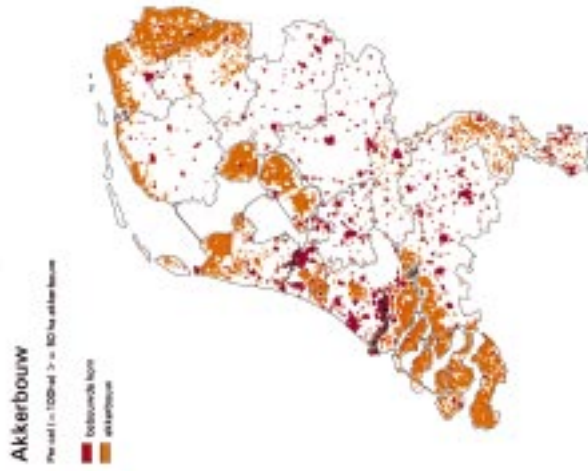
Agrarisch-ruimtelijke structuur in strategie plattelandseconomie

De structuur in SP is uitgewerkt in kaart 6. Het verschil met de structuur in SW is dat in de groene harten ten zuiden van de corridor Amsterdam-Utrecht-Nijmegen een soort homogenisering is opgetreden. Dat is ook de koers van de landbouworganisaties in het zuiden. Overal komt wel tuinbouw (groenten, (fruit)bomen), melkveehouderij en varkenshouderij voor. Alle landbouwsectoren zijn relatief zwak en kunnen nauwelijks sturing geven aan de ruimtelijke structuur. De economische kracht die stuurt, is de crisis. In het gebied ten noorden van deze corridor heeft verbrede landbouw de plaats ingenomen van de intensieve melkveehouderij (in combinatie met reizende bollen).

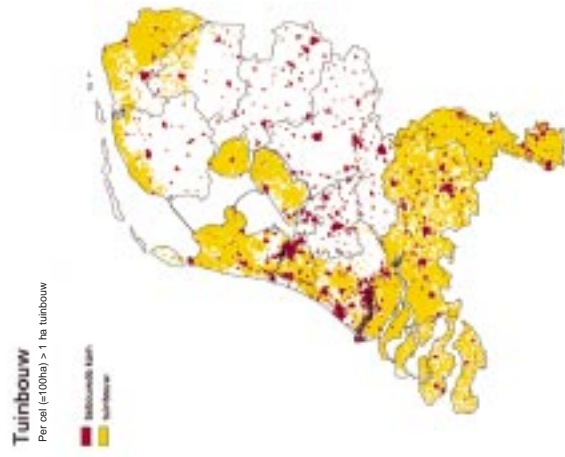
Literatuur

- Alleblas, J.T.W. & M. Mulder. 1997. Kansen voor kassen: naar een economische hoofdstructuur glastuinbouw. Publicatie 97.2. Den Haag.
- Arcadis Heidemij advies, H+N+S Landschapsarchitecten bv, Mentink-procesmanagement bv & Dienst Landbouwkundig Onderzoek. 1998. Het Nieuwe Ommeland, Werkschrift Startconferentie.
- Bethe, F.H. (red). 1998. Mogelijke inrichting voor de glastuinbouw van Ambachtsheerlijkheid Cromstrijen. SC-DLO.
- Bethe, F.H., W. van Eck & K.W. Ypma. 1997. Natuur en landschap in het witte gebied: effecten van verschillende landbouwsenario's. Achtergrondrapport 9 Natuurverkenningen '97. Wageningen, IKC-N, SC-DLO.
- CBS, 1998. De landbouwtelling 1998. CBS-cijfers van de land- en tuinbouw.
- Eck, W. van, G.J. Noij & A. Wintjes. 1997. Landbouw op de kaart. Een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. SC-Jaarboek 97, pp 9-24.
- Haas, W. de, N.P. van der Windt & R. de Boer, 1996. Agribusiness 2030: meer kennis met minder grond. SC-DLO, Wageningen, LB&P, Arnhem.
- Hermans, C.M.L. & P.H. Vereijken m.m.v. D.J. van Driel en K.P. Ypma. 1998. Multifunctionele Landbouw. Ruimtelijke verkenning van de landelijke behoefte op gemeenteniveau. Rapport 643.1. SC-DLO, Wageningen.
- IKC-L. 1998. Het glastuinbouwgebied in 2020. Fase 1. Inventarisatie; intern rapport nr. 64. Ede.
- Kwakernaak, C., K.W. Ypma, J.A. Klijn, P.J.T. van Bakel & J.W.J. van der Gaast. 1998. Ruimtelijke gevolgen van klimaatverandering en bodemdaling. Effecten van veranderingen in de waterhuishouding op het grondgebruik. SC-rapport 618.
- VROM-raad, 1998. Stedenland-Plus. Advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'. Den Haag.
- WRR. 1998. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. WRR-rapport nr. 53.

1



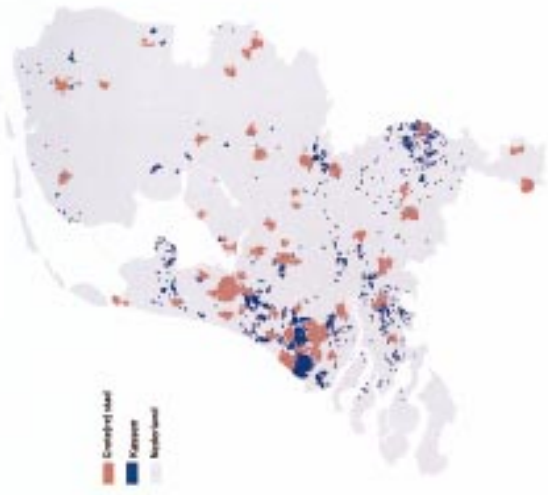
2



2a

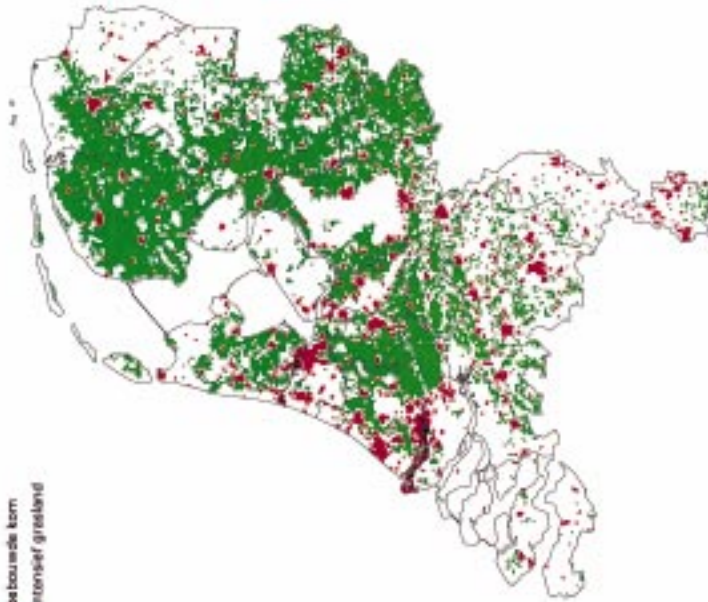
Kassen

Per cel (=100ha) > 1 ha kassen



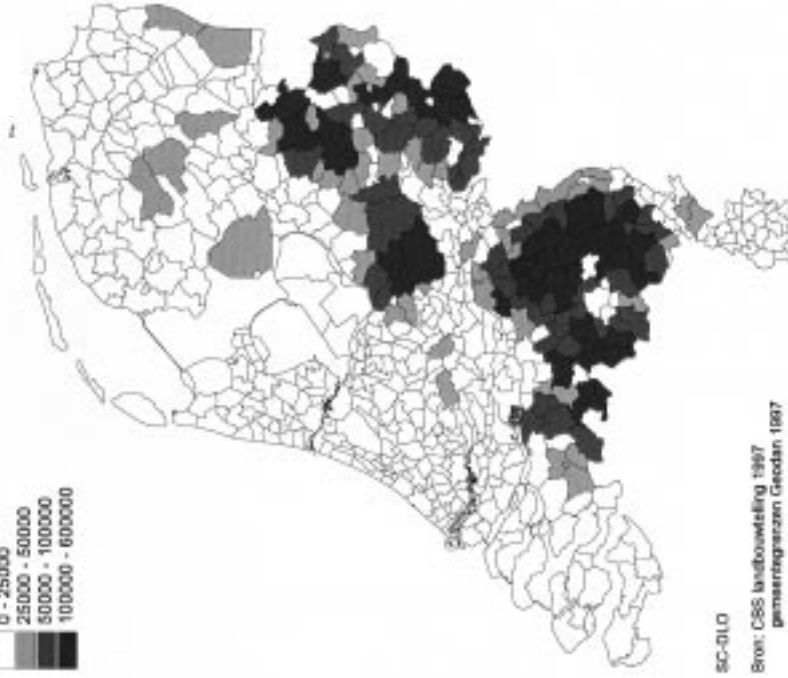
Intensief grasland

Per cel l = 100ha l > = 50 ha grasland



3

Varkens totaal

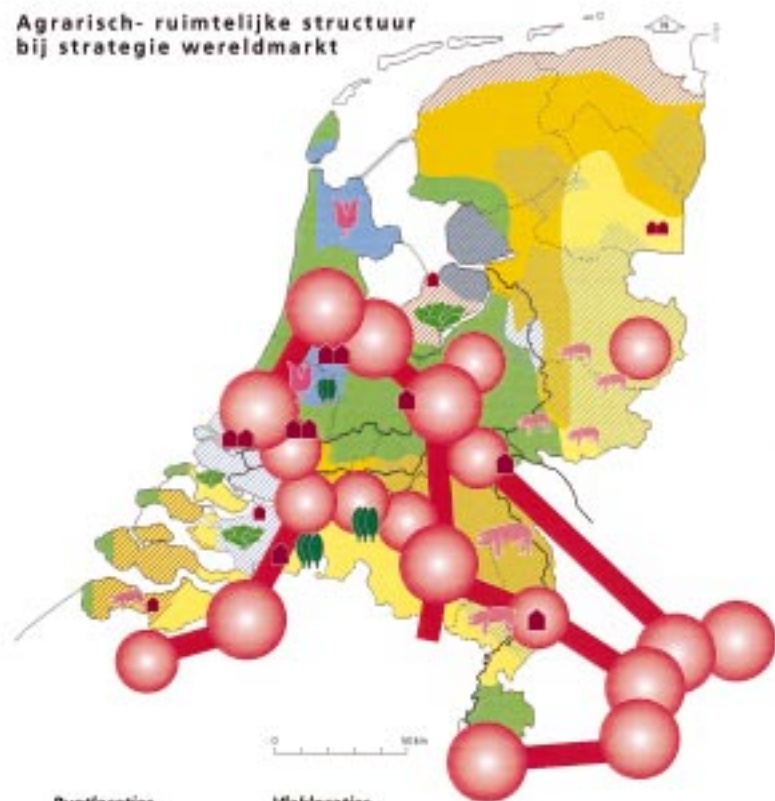


4

SC-DLO

Bron: CBS landbouwelling 1987
gemeentegrenzen Geoadan 1987

5 Agrarisch- ruimtelijke structuur bij strategie wereldmarkt



Puntlocaties

- Bollenveelt
- Slotuinbouw
- Volgrond groente
- Boom- en fruitveelt
- Varkenshouderij

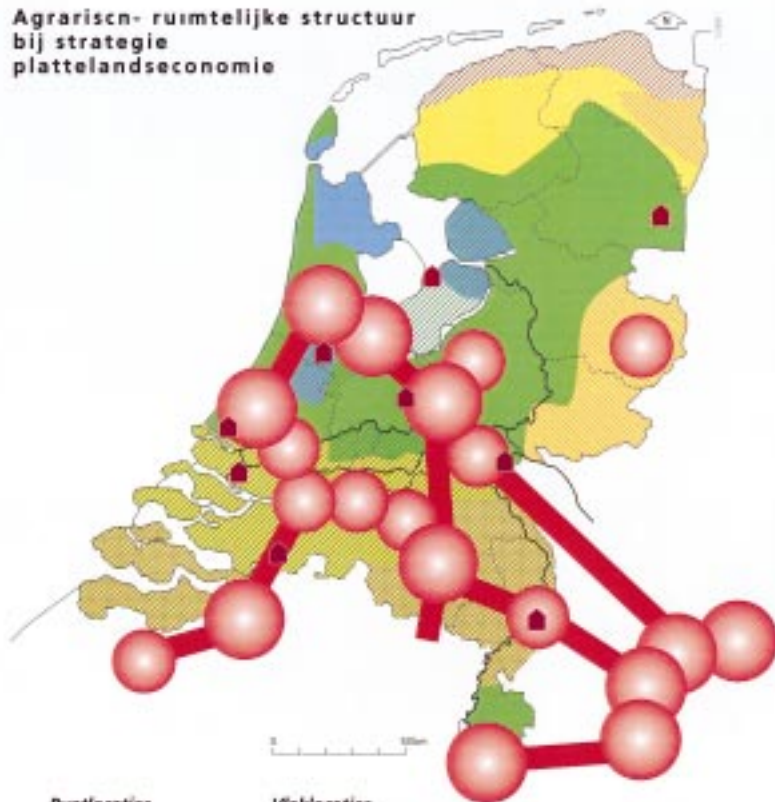
Vlaklocaties

- Akkerbouw
- Intensieve melkveehouderij
- Melkveehouderij (vuldige systemen)
- Bollenveelt
- 'Reizende ballen'
- Verbrede landbouw



Auteurs: Guy de Witte en
Lisbeth van
Mulligen
Mail: Herrens@ic.dtu.nl

6 Agrarisch- ruimtelijke structuur bij strategie plattelandseconomie




Puntlocaties

 Clusterbouw


Vlaklocaties


 Akkerbouw

 Melkveehouderij

 Ecolenteelt

 Varkenshouderij

 Boom- en fruit- en groenteteelt

 Verspreide landbouw



sc-dlo

Adres: P.O. Box 650
7400 AB De Haerlem
Tel: 0575 621111

Bijlage 3

REGIONALE RONDETAFFELGESPREKKEN

In het kader van de voorbereiding van dit advies heeft de VROM-raad vier regionale rondetafelgesprekken georganiseerd met deskundigen ter plaatse.

De rondetafelgesprekken, die werden voorgezeten door de voorzitter van de Raad, waren onderverdeeld in een middagdeel en een avonddeel. Het middagdeel stond in het teken van de ordeningsproblemen in het desbetreffende gebied vanuit de vier invalshoeken die de Raad in zijn advies hanteert, namelijk de economische ingang, de ecologische ingang, de sociale ingang en de culturele ingang. Het avonddeel was gewijd aan mogelijke inrichtingsconcepten voor het desbetreffende gebied; hiervoor had de werkgroep telkens twee ontwerpers uitgenodigd die afzonderlijk of in overleg met elkaar hun betoog hielden.

De rondetafelgesprekken vonden plaats in januari 1999.

Rondetafelgesprek Noordwest-Groningen/Noordoost-Friesland (Lauwersland)

Op 7 januari 1999 vond in Leens het eerste rondetafelgesprek plaats over Noordwest-Groningen en Noordoost-Friesland, ook bekend als 'het Lauwersland'.

Tijdens het middagdeel hielden de volgende personen een inleiding over de ordeningsproblemen in Noordwest-Groningen/Noordoost-Friesland:

- de heer A. Aalberts (Friesland Coberco / Waterschap Friesland)
- de heer drs. A.C. van Klinken (Groningse Milieufederatie)
- de heer G.F.W. Herngreen (Herngreen en Brom v.o.f.)
- de heer prof.dr. A. van der Woud (Vrije Universiteit Amsterdam, Kunstgeschiedenis en archeologie)

Tijdens het avonddeel kwamen twee ontwerpers aan het woord over de mogelijke inrichtingsconcepten, namelijk:

- de heer ir. J.G.C.M. Krop (Heeling, Krop en Bekkering)
- de heer drs. P. Bugel (Bugel Hajema Adviseurs)

Daarnaast hebben de heren drs. G. Beukema (bureau Regio Randstad Utrecht) en mr. W. Meerdink (Projectbureau Lauwersland) desgevraagd deelgenomen aan het rondetafelgesprek vanwege hun gebiedsspecifieke deskundigheid.

Rondetafelgesprek Midden-Brabant

Het tweede rondetafelgesprek ging over Midden-Brabant en vond plaats op 11 januari 1999 te Oisterwijk.

Tijdens het middagdeel hielden de volgende personen een inleiding over de orderingsproblemen in Midden-Brabant:

- de heer drs. P.J.A.M. Smeets (DLO-Staring Centrum)
- de heer ing. M.W. Gielis (Provincie Noord-Brabant, afdeling Buitengebied)
- de heer prof.dr. Th.A.M. Beckers (Katholieke Universiteit Brabant, Vrijtijds wetenschappen)
- de heer drs. C.H.M. de Bont (DLO-Staring Centrum)

Tijdens het avonddeel kwamen twee ontwerpers aan het woord over de mogelijke inrichtingsconcepten, namelijk:

- de heer prof.ir. K. Kerkstra (Landbouwuniversiteit Wageningen)
- de heer ir. J.A. Lörzing (landschapsarchitect, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven)

Daarnaast heeft de heer mr.dr. P.C.E. van Wijmen (lid Tweede Kamer der Staten-Generaal) desgevraagd deelgenomen aan het rondetafelgesprek vanwege zijn gebiedsspecifieke deskundigheid.

169

Rondetafelgesprek 'Groenblauwe Slinger'

Op 25 januari 1999 vond in Delfgauw het derde rondetafelgesprek plaats over de 'Groenblauwe slinger', het gebied ten zuidwesten van het Groene Hart tussen Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer.

Tijdens het middagdeel hielden de volgende personen een inleiding over de orderingsproblemen:

- de heer ir. H.R.M. Mentink (Mentink-procesmanagement)
- de heer M.J.C. Barendse (Vereniging voor natuur- en milieubescherming Pijnacker / Hogeschool Delft)
- mevrouw M. van Bijsterveldt (Gemeente Schipluiden)
- de heer drs. A.L.L.M. Asselbergs (Rijksdienst voor de Monumentenzorg)

Tijdens het avonddeel kwamen twee ontwerpers aan het woord over de mogelijke inrichtingsconcepten, namelijk:

- de heer ir. G.B. Urhahn (Bureau Urhahn Urban Design)
- de heer ir. L. van Nieuwenhuijze (H+N+S Landschapsarchitecten)

Daarnaast hebben de heren ir. A. van den Brand (Stichting in Natura) en J. Heijkoop (Provincie Zuid-Holland) desgevraagd deelgenomen aan het rondetafelgesprek vanwege hun gebiedsspecifieke deskundigheid.

Rondetafelgesprek Zeeland

Het vierde en laatste rondetafelgesprek ging over Zeeland en vond plaats op 28 januari 1999 in Goes.

Tijdens het middagdeel hielden de volgende personen een inleiding over de orderingsproblemen:

- de heer ir. C.W. van Rabenswaaij (Provincie Zeeland)
- de heer T. Kramer (Zeeuwse Milieufederatie)
- de heer dr. J.F.C.M. Thissen (Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Studycentre for the Metropolitan Environment)
- de heer drs. A.P. de Klerk (Stichting Regionale Geschiedbeoefening / Rijksarchief in Zeeland)

Tijdens het avonddeel kwamen twee ontwerpers aan het woord over de mogelijke inrichtingsconcepten, namelijk:

- mevrouw K.T.L. Prak (Bureau Kaap 3)
- de heer J.W. Bosch (Bureau Bosch en Slabbers)

Daarnaast heeft de heer drs. W.T. van Gelder (Provincie Zeeland) desgevraagd deelgenomen aan het rondetafelgesprek vanwege zijn gebiedsspecifieke deskundigheid.

De VROM-raad is de personen die deelgenomen hebben aan de rondetafelgesprekken, zeer erkentelijk voor hun bijdragen. Bij de opstelling van het advies heeft de werkgroep dankbaar gebruik gemaakt van de opgedane kennis en ideeën.

Een bundel met uitgebreide verslagen van de vier rondetafelgesprekken, inclusief informatief achtergrondmateriaal over de gebieden, is op te vragen bij het secretariaat van de Raad.

Bijlage 4

Samenstelling VROM-raad

dr.ir. Th. Quené, voorzitter

mw. M.M. van den Brink (tot 1 september 1999)

mr.drs. L.C. Brinkman

mw. mr. M. Daalmeijer

prof.dr. J.W. Duyvendak

prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars

ir. J.J. de Graeff

prof.dr. W.A. Hafkamp

mw. ir. F.M.J. Houben

mw. prof.mr. J. de Jong

mw. M.C. Meindertsma

mr. P.G.A. Noordanus

mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz

prof.dr.ir. J. van der Schaar

prof.dr. W.C. Turkenburg

drs. T.J. Wams

mw.mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

171

Waarnemers

drs. P.J.C.M. van den Berg, namens het Centraal Planbureau (tot 1 juli 1999)

prof. dr. C. van Ewijk, namens het Centraal Planbureau

prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. W.A. Haeser

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat

ir. P.W.F. Petrus (projectleider)

drs. J.L. ten Broek

mw. J. Crince-van der Tol

drs. D.H. van Dijk

ir. J.J.H. Egberts

mw. M.A.C.C. Oomen

mw. mr. I.P. Sievers

dhr. W van Tuijl

ir. A.J.F. de Vries

mw. A.C. van der Zwan - van der Kramer

Bijlage 5

Eerder verschenen adviezen

-	29 april 1997	Grondexploitatieheffing (in briefvorm)
001	2 oktober 1997	Interim-advies Scheiding wonen en zorg
002	23 januari 1998	Advies over Wonen met zorg
003	30 januari 1998	Advies over het concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)
003E		Advice on the Draft European Spatial Development Perspective
004	7 juli 1997	Advies voor het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3)
005	16 april 1998	Stedenland-Plus, advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'
005E		City Land-Plus, advice on 'Netherlands 2030 - an Exploration of Spatial Scenarios' and 'Housing Scenarios 2030' (summary)
006	24 april 1998	De sturing van een duurzame samenleving: advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid
006E		Managing policy for a sustainable society (summary)
007	14 mei 1998	Advies over het derde Nationaal Milieubeleidsplan
008	29 mei 1997	Advies over de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing
009	4 juni 1998	Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur: advies over de ruimtelijk-economische structuurversterking van Nederland
010	23 december 1998	Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding: advies ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid
010E		Transition to a low-carbon energy economy: advice for the Climate Policy Implementation Document
011	14 januari 1999	Corridors in balans: Van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling
012	20 januari 1999	Advies Leefomgevingsbalans (in briefvorm)
013	19 april 1999	Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Advies Visie op de Stad
014	25 juni 1999	Wonen, beleid en legitimiteit