

Agenda voor een Vitaal Platteland

Visie

Inspelen op veranderingen

<i>Inleiding</i>	3
<i>1. Naar een nieuwe rol voor de rijksoverheid</i>	5
1.1 Iedereen doet mee	5
1.2 Samenspel tussen verschillende overheden	5
<i>2. Europa verandert het Nederlands platteland</i>	8
2.1 Plattelandsbeleid in Europees perspectief	8
2.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid: liberalisering en verbreding	9
2.3 Europees natuur-, milieu- en waterbeleid	10
<i>3. Het platteland biedt meer</i>	12
3.1 De functies van het platteland	12
3.2 Een duurzame ondergrond	13
<i>4. Naar een brede plattelandseconomie</i>	14
4.1 Verandering op het platteland	14
4.2 Ruimte voor breed ondernemerschap	14
4.3 Naar een vitale en duurzame landbouw	15
<i>5. Een levendig platteland voor en door mensen</i>	19
5.1 Leefbaarheid	19
5.2 Samen met inwoners	20
<i>6. Natuur en landschap om van te genieten</i>	22
6.1 Ruimte voor recreatie en toerisme	22
6.2 Landschap, ontwikkelen met kwaliteit	23
6.3 Waardevolle natuur	25
<i>7. Een zorgzaam gebruik van het platteland</i>	28
7.1 Zorg voor de ondergrond	28
7.2 Milieukwaliteit: het beleid nu uitvoeren	28
7.3 Het watersysteem op orde brengen	29
7.4 Een gezonde bodem	31

Inleiding

Het karakter, de functies en het aanzien van het Nederlandse platteland¹ veranderen sterk. Anno 2004 is de plattelandssamenleving al lang niet meer overwegend agrarisch. Hoewel de landbouw² nog altijd sterk het grondgebruik en de identiteit van het landschap bepaalt, is deze in veel regio's niet meer de belangrijkste economische drager. Voor industrie, (detail)handel, transport, recreatiebedrijven, commerciële en niet-commerciële dienstverlening is het platteland steeds meer een aantrekkelijke vestigingsplaats geworden. Soms biedt bestaande bebouwing ruimte aan nieuwe activiteiten. Een zorgvuldige combinatie van nieuwe impulsen met bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden draagt bij aan een vitaal en aantrekkelijk platteland.

Hoewel de traditionele scheidslijnen tussen het platteland en de stad voor een deel snel verdwijnen, heeft het platteland nog altijd een eigenheid die herontdekt en gewaardeerd wordt. Voor velen is het Hollandse landschap sterk verbonden met de Nederlandse identiteit. Daarbij tekent zich overigens een fundamentele verandering af van het landelijk gebied als fysieke ruimte voor voedselproductie naar het platteland als consumptieruimte, waarbij centrale waarden als authenticiteit, natuurlijkheid en kwaliteit een belangrijke rol spelen. Het platteland van de toekomst zal niet alleen de weerspiegeling zijn van de activiteiten van boeren en andere plattelandsbewoners, maar van de activiteiten en behoeften van alle Nederlanders.³

Veel mensen genieten van het platteland waar ze kunnen ontspannen en op adem komen. Stedelingen zien soms goede mogelijkheden om op het platteland hun behoefte aan wonen in het groen te realiseren. Uit sommige gebieden vertrekken echter meer bewoners dan er bij komen. Vaak daalt het voorzieningenniveau. Door de wijzigende bevolkingssamenstelling verandert vaak ook de sociale samenhang op het platteland. Ook klimaatveranderingen en bodemdaling en het realiseren van een goede ecologische waterkwaliteit leiden tot ingrijpende veranderingen in inrichting en gebruik van het platteland. Overheden staan voor de taak om creatief en flexibel in te spelen op de vele snelle ontwikkelingen die zich op het platteland voordoen.

Het platteland gaat het kabinet aan het hart. Het beslaat ongeveer 80% van de oppervlakte en herbergt bijna 40% van de inwoners van Nederland. Het kabinetsbeleid is gericht op een leefbaar platteland en op een vitale en duurzame agrarische sector.⁴ Dat wordt onderstreept door het besluit van het kabinet om zelfs bij het huidige economische tij 700 miljoen euro extra te investeren in de Ecologische Hoofdstructuur en in de reconstructiegebieden. Maar voor een vitaal platteland is meer nodig dan een forse financiële injectie. De vitaliteit van een gebied wordt bepaald door een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, een levendige sociale structuur en een sterke identiteit, een gezond functionerend ecosysteem en een aantrekkelijk landschap. Juist vanwege de samenhang tussen die factoren is deze Agenda voor een Vitaal Platteland als een integrale kabinetsnota geschreven.⁵ Bijzondere aandacht vraagt daarbij de implementatie van bestaand Europees beleid onder meer op het gebied van natuur, milieu en water alsook de hervorming van het Europees plattelands- en landbouwbeleid.

Deze Agenda voor een Vitaal Platteland bestaat uit een Visiedeel en een Meerjarenprogramma, waarin de acties staan die nodig zijn om in te spelen op veranderingen in de (plattelands)samenleving. Deze worden tegelijkertijd met de Nota Ruimte aan de Tweede Kamer aangeboden. De Agenda voor een Vitaal Platteland gaat uit van een integraal perspectief en richt zich op de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. De Nota

¹ Het platteland wordt gedefinieerd als het niet-verstedelijkte deel van Nederland, waarbinnen ook dorpen en kleinere steden liggen (*Het platteland op de kaart*, LEI 2000). Daarmee omvat het platteland in de CBS indeling van gemeenten naar stedelijkheidsklasse de categorieën weinig tot niet stedelijk, dus met minder dan 1000 adressen per km². Onder platteland worden ook de grote wateren (m.u.v. Noordzee) verstaan.

² Onder de term landbouw wordt hier bedoeld land- en tuinbouw

³ *Voor boeren, burgers en buitenlui: advies over sociaal-culturele ontwikkelingen in het landelijk gebied*, Raad voor het Landelijk Gebied 2002

⁴ Zo ook verwoord in het Hoofdlijnenakkoord 2003, *Meedoen, Meerwerk, Minder regels*.

⁵ De Agenda voor een Vitaal Platteland is aangekondigd in de *Stellingsnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid* (TK 2002-2003, 28 667 nr. 1) en bestaat uit een beleidsnota met uitvoeringsprogramma. Ruimtelijke uitspraken over het landelijk gebied, zoals deze waren opgenomen in het tweede Structuurschema Groene Ruimte, zijn opgenomen in de Nota Ruimte. De Agenda (visie/MJP) omvat de (geactualiseerde) beleidsdoelstellingen afkomstig uit o.a. de kabinetsnota's *Natuur voor Mensen*, *Mensen voor Natuur*, het *NMP3* en *NMP4*, en *Vaste Waarden*, *Nieuwe Vormen*, waarop in het kader van het plattelandsbeleid wordt gestuurd.

Ruimte beschrijft het ruimtelijk beleid voor het platteland. Het Kabinet kiest hierbij nadrukkelijk voor een ontwikkelingsgerichte benadering.

Aan de totstandkoming van deze Agenda hebben veel partijen bijgedragen. Hun enthousiasme om mee te denken over en mee te werken aan de totstandkoming van deze agenda geeft hoop voor de samenwerking bij de uitvoering. Het Rijk zet dit gezamenlijke proces graag voort.

De eerste drie hoofdstukken van het visiedeel van de Agenda beschrijven de veranderopgaven, de laatste vier de beleidsopgaven. In het eerste hoofdstuk wordt beschreven welke partijen betrokken zijn bij het beleid voor het platteland en wat de taak van de rijksoverheid daarbij is. In het tweede hoofdstuk wordt aangegeven wat de gevolgen zijn voor Nederland van het Europese plattelands- en landbouwbeleid. Daarna wordt in hoofdstuk 3 stilgestaan bij de functies van het platteland voor de samenleving en de wisselwerking van deze functies met natuur, bodem, water en milieu. Hoofdstuk 4 gaat in op de overgang naar een bredere plattelandseconomie, inclusief de betekenis van landbouw, recreatie en toerisme. Veranderingen in de sociale structuur op het platteland worden in hoofdstuk 5 uitgewerkt. Hoofdstuk 6 beschrijft het beleid voor de bescherming van natuurgebieden en waardevolle landschappen. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op het zorgzame gebruik van het platteland en de uitvoering van het water- en milieubeleid.

1. Naar een nieuwe rol voor de rijksoverheid

1.1 Iedereen doet mee

De verhouding tussen burger en overheid is de afgelopen jaren intensief bediscussieerd. Een belangrijk, steeds terugkerend element in dit debat is de teleurstelling van grote groepen burgers in de dienstverlening van de overheid. Men associeert de overheid met bureaucratie en overdadige regelgeving en niet met goede service. Burgers en ondernemers ervaren rijksregelingen vaak als verstikkend of tenminste als onvoldoende flexibel. Op sommige punten ontbreekt het aan afrekenbaar beleid en er wordt nog onvoldoende ruimte geboden voor maatwerk.⁶ Zo is de overheid in de beleving van veel burgers eerder deel van het probleem dan van de oplossing. Dat moet anders. Er is behoefte aan een nieuw maatschappelijk “contract” tussen burgers en overheid. Een contract dat gebaseerd is op een eigentijdse overheid die staat voor de borging van publieke belangen én op zelfredzame, mondige en betrokken burgers die realistische verwachtingen hebben van wat de overheid voor hen kan doen.⁷

Het beleid voor het platteland zal ruimte geven aan initiatiefnemers. Mensen die nieuwe activiteiten op het platteland willen starten, moeten zich daartoe uitgenodigd voelen. De overheid dient zich op te stellen als partner van ondernemende mensen en dynamiek te versterken in plaats van deze te smoren in een woud aan regels. Daarom wil het kabinet kaders stellen en sturen op hoofdlijnen door niet méér te willen regelen dan noodzakelijk is. Tegelijk moet de kwaliteit van de uitvoering van het beleid omhoog. Dit legt de basis voor een hersteld vertrouwen van burgers in de overheid.

De burgers van Nederland staan centraal in het beleid, ook op het platteland. “Meedoen” staat centraal in het motto van het kabinet. Meedoen op de arbeidsmarkt, in het verenigingsleven, op school en in de buurt, kortom: meedoen in de samenleving. Dat betekent dat de overheid beleid wil maken dat ook in sociaal en cultureel opzicht verankerd is in de samenleving; beleid dat voor burgers ruimte schept om mee te kunnen doen.

Natuurlijk is niet alleen het overheidsoptreden bepalend. Voor de economische bedrijvigheid zorgen werkgevers en werknemers. Of iemand prettig woont, hangt af van de kwaliteit van de woning en de woonomgeving. En de sociale structuur van een dorp is afhankelijk van de levendigheid van het verenigingsleven, de aanwezigheid van voorzieningen en de mate waarin het klikt tussen mensen. Kortom de vitaliteit op het platteland hangt af van de acties van allerlei verschillende mensen en instanties. De overheid – Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – heeft met name een verantwoordelijkheid voor het bepalen van de spelregels. Daarnaast kan de overheid soms helpen om interessante, vernieuwende initiatieven een beslissend duwtje in de rug te geven. Maar uiteindelijk moet iedereen meedoen om een goede toekomst van het platteland te garanderen.

1.2 Samenspel tussen verschillende overheden

Het voortouw bij het gebied

Het platteland is zeer heterogeen. De Achterhoek is heel anders dan het Groene Hart. De Peel lijkt niet op de Veenkoloniën. Nederland bestaat uit verschillende regio's met elk weer andere mensen, natuurlijke omstandigheden, agrarische producten; kortom, hun eigen kansen en problemen. De rijksoverheid kan en moet niet vanuit Den Haag voor al die verschillende regio's bepalen wat de beste richting voor de toekomst is. De plaatselijke bevolking kan veel beter samen met de regionale en lokale overheden maatwerk leveren. De daadwerkelijke integratie van doelen vindt

⁶ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *Bevrijdende Kaders, sturen op verantwoordelijkheid* (2003), van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Het borgen van publiek belang* (2002) en van de Raad voor het Landelijk Gebied: *Platteland aan het stuur* (2004).

⁷ Kabinetsvisie en Actieprogramma *Andere Overheid*, 2003.

plaats op gebiedsniveau. Overheden hebben hierbij de rol om gezamenlijk, met behoud van ieders verantwoordelijkheid, het zelforganiserend vermogen van het platteland beter te benutten en te stimuleren. Uitgangspunt is steeds: decentraal wat kan, centraal wat moet.

Provincies en gemeenten spelen een steeds grotere rol. De rol van het Rijk bij de uitvoering wordt bescheidener. Bovendien verandert het Rijk steeds meer van 'bepaler' in 'vertaler' van beleid naarmate dit vaker de verantwoordelijkheid is van internationale overheden, met name de Europese Unie. Een hoofdlijn in deze Agenda is dan ook dat het Rijk ten aanzien van haar generiek beleid op het platteland terughoudend is, zich beperkt tot het sturen op hoofdlijnen, en daarnaast specifiek beleid voert in bepaalde gebieden.

De nieuwe sturingsfilosofie voor het landelijk gebied wordt gebaseerd op een heldere verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen de verschillende overheden. Met de individuele provincies zullen meerjarige prestatieafspraken worden gemaakt. De rijksmiddelen zullen worden gebundeld in een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), en nadrukkelijk worden gekoppeld aan doelen. Wettelijke verankering van sturing, planvorming, programmering en uitvoering van rijksbeleid zal worden gebundeld in één Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG).

Het Rijk: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'

Het Rijk staat voor publieke waarden, zoals een aantrekkelijk buitengebied, vitale natuur en florierende bedrijvigheid op het platteland. Deze waarden, de drie dimensies van duurzame ontwikkeling *people, planet* en *profit*, zijn gelijkwaardig en dienen evenwichtig tot ontwikkeling te komen. Veelal kunnen deze elkaar versterken en ondersteunen, zoals natuur en recreatie, maar soms zullen keuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van natuur op plaatsen waar nu landbouw plaatsvindt. Meer dan in het verleden streeft het Rijk naar samenhang en duidelijkheid over keuzes. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de ijkpunten van het kabinetsbeleid:

- sturen op hoofdlijnen en uitvoeringsgerichtheid;
- versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en maatschappelijke partijen;
- versterking van de concurrentiekracht;
- vermindering van regelzucht en van administratieve lasten.

Zo blijven als belangrijke taken voor de rijksoverheid:

- *Het formuleren van nationale doelen*

De Nederlandse overheid onderhandelt in internationaal verband over tal van zaken die voor het platteland van belang zijn. Dan gaat het onder meer om landbouw, handel, dierenwelzijn, natuur, water en milieu. De verplichtingen die internationaal worden opgelegd, leiden tot doelstellingen in Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld voor natuurbeheer in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Daarnaast wordt er eigenstandig Nederlands beleid gevormd voor zaken die de overheid voor ons land belangrijk vindt, of die door het Rijk worden behartigd omdat ze het lokale of regionale niveau overstijgen. Zo kiest de overheid nationaal voor het aanwijzen van Nationale Landschappen.

- *De helpende hand bieden*

Waar de overheid voorheen het beleid ontwikkelde en tevens zorgde voor de uitvoering ervan, verschuift het accent nu naar het bieden van een helpende hand door kennis en instrumenten aan te reiken waarmee anderen het beleid kunnen uitvoeren. Er zijn immers vele creatieve mensen die nieuwe ideeën en initiatieven in de praktijk willen brengen. De rijksoverheid kan helpen door goed naar hen te luisteren en kan ook zelf leren van de praktijk. Kernvraag is steeds: *wanneer er sprake is van een taak voor de rijksoverheid, wat heeft men dan van de rijksoverheid nodig om succesvol de gestelde doelen te realiseren?*

De overheid zal de bereidheid moeten tonen om regelgeving die onnodig knellend of beperkend is aan te passen. Door een goede coördinatie van instrumenten en maatregelen voor het platteland kan de uitvoering van beleid effectiever worden. Het moet duidelijk zijn waar de overheid voor staat en het beleid moet samenhangend zijn. Daar is de burger zeer bij gebaat.

Het omgaan met veranderingen én onzekerheden op het platteland vraagt om flexibele instrumenten, het benutten van netwerken en ruimte voor experimenten. Het kabinet kiest, ook in

het ruimtelijk beleid, voor een *ontwikkelingsgerichte* aanpak. Soms is ook een financiële impuls nodig om ontwikkelingen op gang te brengen, maar dit mag niet leiden tot langdurige subsidierelaties. Het is de kunst om activiteiten rendabel te krijgen en de markt zijn werk te laten doen. Het kabinet zal voor het (gebiedsgerichte) beleid dat onder regie van de provincies wordt uitgevoerd, bestaande geldstromen bundelen tot één investeringsbudget voor het landelijk gebied (ILG), zodat de partijen in het veld effectiever ondersteund kunnen worden.

Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering op lokaal niveau zijn nodig om anderen in staat te stellen in te spelen op de veranderingen op het platteland. Het kabinetsbrede Innovatieplatform⁸ zal hieraan een bijdrage leveren. Omdat innovatie vooral plaatsvindt in de praktijk, is het van belang om kennis meer in samenspraak te ontwikkelen met de mensen die een kennisbehoefte hebben.

Naar een nieuwe rol voor de rijksoverheid:

- De rijksoverheid regelt alleen datgene wat noodzakelijk is. Gemeenten en provincies krijgen een grotere rol.
- De integratie en realisatie vinden vaak plaats op gebiedsniveau.
- De uitvoering van het beleid vraagt een inspanning van iedereen. Initiatiefnemers krijgen meer ruimte.
- De rijksoverheid formuleert doelen en biedt de helpende hand bij de uitvoering.

⁸ In 2003 ingesteld onder voorzitterschap van de Minister-President, in het kader van het brede streven van het Kabinet om te komen tot een dynamische en duurzame kenniseconomie.

2. Europa verandert het Nederlands platteland

Het Europees beleid heeft grote invloed op het Nederlandse platteland. Van oudsher met het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar inmiddels ook met het beleid op het terrein van natuur en milieu. Tevens is onlangs een nieuwe koers ingeslagen voor wat betreft het bredere plattelandsbeleid.

2.1 Plattelandsbeleid in Europees perspectief

Nieuwe accenten in het Europees plattelandsbeleid

Het Europees plattelandsbeleid wordt de komende jaren opnieuw bepaald.

Na afloop van de 2^e Europese conferentie over plattelandsontwikkeling in Salzburg van 12 tot en met 14 november 2003 heeft de Europese Commissie in haar conclusies aangegeven welke beginselen ten grondslag moeten liggen aan het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid. Daarin staat centraal dat een platteland dat leeft onmisbaar is voor de landbouw, zoals ook de landbouw onmisbaar is voor een platteland dat leeft.

Behoud van de verscheidenheid van het Europees platteland is in Salzburg als kerndoel aangemerkt; een vitale, concurrerende landbouwsector als essentieel voor een leefbaar platteland. De Europese Commissie stelt nadrukkelijk vast dat handhaving van het concurrentievermogen van de landbouwsector een hoofddoel moet zijn, rekening houdend met de uiteenlopende landbouwmogelijkheden in de verschillende plattelandsgebieden. Duurzame economische groei moet in toenemende mate worden bereikt door te beantwoorden aan de vraag naar diversifiëring, innovatie en producten met een hogere toegevoegde waarde. De betekenis van de landbouw voor het beheer van milieu, natuur en landschap moet worden versterkt.

De Commissie geeft daarnaast aan dat het bij plattelandsontwikkelingsbeleid moet gaan om investeren in een plattelandseconomie in ruime zin en in plattelandsgemeenschappen. Daarbij moet worden uitgegaan van de eigen behoeften en mogelijkheden van de verschillende gebieden. Het behoud van de verscheidenheid van het Europese platteland en de bevordering van het dienstenaanbod van een multifunctionele landbouw wordt, zo meent ook de Commissie, steeds belangrijker.

Het toekomstige plattelandsbeleid dient meer geënt te zijn op de kenmerken van de LEADER-aanpak, waarbij specifiek aandacht is voor lokale partnerschappen, eigen verantwoordelijkheid van mensen en initiatieven van onderop, en waarbij ruimte is voor projecten met een experimenteel karakter. Nederland onderschrijft dit standpunt. Met deze aanpak worden specifieke culturele en natuurlijke eigenschappen van het gebied versterkt en ontstaat een nieuwe integrale, doelgroepgerichte benadering van plattelandsontwikkeling.

De conclusies van de conferentie in Salzburg sluiten goed aan bij het Nederlandse plattelandsbeleid zoals dat in deze Agenda is verwoord, zowel beleidsmatig als ook voor wat betreft de behoefte om te vereenvoudigen: minder detailbemoëienis, meer sturing op resultaten, vereenvoudiging van de programmering en van de controlestructuur. De Europese Commissie zal medio 2004 haar eerste voorstellen presenteren voor de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling 2007-2013.

Financiële perspectieven

In februari 2004 heeft de Europese Commissie met het uitbrengen van de Financiële Perspectieven⁹ en het Derde Cohesierapport¹⁰ voorstellen gedaan voor nieuwe begrotingscategorieën en inhoudelijke thema's, waarmee de middelen voor de periode 2007-2013 worden verdeeld. De belangrijkste constatering is dat de Commissie voorstelt om één

⁹ Europese Commissie: *Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst; Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013*. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. COM (2004) 101 definitief.

¹⁰ Europese Commissie: *A new partnership for cohesion; convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Februari 2004.

plattelandfonds te creëren, waaruit alle plattelandbeleid gefinancierd moet worden. Aangezien de Commissie ook aangeeft voor elk fonds één verordening te willen vaststellen, zal het plattelandbeleid van de huidige Kaderverordening Plattelandontwikkeling worden gebundeld met het plattelandbeleid van de structuurfondsen en LEADER+.

Het in het Derde Cohesierapport voorgestelde structuurbeleid biedt aanknopingspunten. Zo worden bijvoorbeeld genoemd 'toegankelijkheid voor diensten van algemeen belang', maar ook 'milieu en risicopreventie'. Hierbij noemt de Commissie expliciet investeringen in infrastructuur verbonden met Natura 2000 en maatregelen ter voorkoming van natuurlijke en technologische risico's. In het nieuwe programma zal ruimte zijn voor grensoverschrijdende samenwerking (voorheen INTERREG). In de Financiële Perspectieven wordt een nieuwe begrotingscategorie aangekondigd voor concurrentiekracht voor groei en werkgelegenheid. Deze categorie richt zich vooral op het verwezenlijken van de Lissabon-doelstellingen¹¹ en biedt mogelijkheden op het gebied van kennis en innovatie.

In de komende periode zullen de voorstellen worden besproken en na onderhandelingen vastgesteld. Pas dan zal duidelijk zijn wat de mogelijkheden voor het plattelandbeleid echt zijn.

De Agenda voor een Vitaal Platteland geeft nationaal het beleidsmatige kader voor de programma's die voor de periode na 2006 zullen worden opgesteld. Welk deel van het beleid wordt ondergebracht bij welk programma hangt mede af van de uitkomsten van de discussie over de besluiten die in EU-verband zullen worden genomen over het landbouw-, platteland- en structuurbeleid voor de jaren vanaf 2007. De eerste voorstellen hiertoe worden verwacht rond september 2004.

Bij de ontwikkeling van het Europees plattelandbeleid voor de periode 2007-2013 zijn voor Nederland leidende beginselen: het bevorderen van een vitale landbouwsector, een duurzaam beheer van agrarische cultuurlandschappen, het leveren van maatschappelijke diensten door grondgebruikers en een vitalisering van de plattelandseconomie. Het Nederlandse platteland heeft gemeenschappelijk met een aantal andere Europese regio's onder stedelijke druk, dat niet zozeer leegloop van het platteland een probleem is, als wel de ruimteclaims vanuit allerlei functies die de kwaliteit van het cultuurlandschap en de natuurkwaliteit bedreigen. Nederland pleit voor aandacht binnen het Europees plattelandbeleid voor deze specifieke problematiek. Het Europese plattelandbeleid is daar nu nog slecht op toegesneden.

De Agenda Vitaal Platteland, met name het meerjarenprogramma, zal het kader geven voor de rijksinzet voor het plattelandontwikkelingsprogramma van de volgende periode.

2.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid: liberalisering en verbreding

In 2003 hebben de Ministers van Landbouw van de Europese Unie overeenstemming bereikt over de hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Deze hervorming sluit aan bij mondiale beleidsdoelen¹² en ontwikkelingen op het terrein van de internationale handel (WTO), en biedt een basis voor een duurzamer en meer marktgerichte landbouw.

Kern van de hervorming is dat de directe inkomenssteun grotendeels wordt ontkoppeld van de productie. In de toekomst wordt niet langer de productie van landbouwproducten ondersteund, maar komt de nadruk te liggen op de ondersteuning van het inkomen van de producent. Met de introductie van verplichte *cross-compliance* en een versterking van het plattelandbeleid richt het beleid zich bovendien nadrukkelijker op de toegepaste productiemethode en op de maatschappelijke aspecten ervan.

De overeengekomen hervorming biedt de mogelijkheid om op een aantal punten nationaal keuzes te maken over de invulling. De Minister van LNV heeft op 23 april een brief met zijn besluiten over deze invulling aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarbij is onder andere rekening gehouden met de posities die onder het vorige beleidsregime zijn opgebouwd, maar is er ook op gelet dat het

¹¹ In 2000 heeft de EU op een top in Lissabon in 2000 de ambitie uitgesproken om binnen 10 jaar de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie in de wereld te worden.

¹² De millenniumdoelstelling van de VN, de uitkomsten van de ministeriële conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in Doha en de *World Summit on Sustainable Development* in Johannesburg.

bijdraagt aan een meer duurzame en perspectievolle landbouw en een vitaal platteland. Er is o.a. besloten dat de ontkoppeling per 2006 zal worden toegepast. Verder zal geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een deel van de inkomensvoelers in te zetten voor een duurzamere landbouw. Het gaat dan om de zuivelenveloppe en de mogelijkheid van afroaming van toeslagrechten. De reden hiervoor is dat de reikwijdte van beide instrumenten zeer beperkt is, doordat ze alleen kunnen worden toegepast voor instrumenten die geen onderdeel uitmaken van het Nederlandse plattelandsontwikkelingsbeleid, zoals opgenomen in het POP. Het kabinet zal de extra middelen voor plattelandsontwikkeling (modulatie) inzetten voor zowel versterking van de concurrentiekracht van de agrarische sector als voor bredere doelen, om de landbouw te behouden in gebieden waar deze anders zou verdwijnen. Het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP 2000-2006) wordt daarvoor aangepast.

Ontwikkelingsperspectief van de landbouw

De hervormingsbesluiten hebben diverse gevolgen. Het LEI heeft deze gevolgen voor de landbouw doorgerekend.¹³ Door ontkoppeling van de directe inkomensvoelers kunnen agrariërs een flexibeler bedrijfsvoering toepassen; zij zijn immers niet meer genoodzaakt de betreffende gewassen te telen of dieren te houden waaraan de premies gekoppeld waren. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de teelt van bepaalde gewassen en van de veestapel. De verwachte teeltverschuivingen zijn beperkter van omvang dan die naar aanleiding van de oorspronkelijke voorstellen werden verwacht. Dit, omdat de Raad heeft besloten dat de teelt van groenten, fruit en poot- en consumptieaardappelen niet is toegestaan op grond die voor steun in aanmerking komt.

Het LEI heeft verder berekend dat als gevolg van de ontkoppeling het areaal granen in Nederland naar verwachting met circa 8 procent zal afnemen in de periode tot 2012, terwijl het areaal grasland en snijmais naar verwachting toeneemt. Doorrekening van de dynamische gevolgen van de besluiten wijst erop dat met uitzondering van de melkveehouderij het inkomen in de verschillende landbouwsectoren naar verwachting zal stijgen. Melkveehouders zien het inkomen dalen.

De inkomensvoelers vormen voor de bedrijven die ze ontvangen een belangrijk deel van het inkomen, gemiddeld zal dat circa 40 procent zijn. Voor de melkveehouderij is het aandeel ruim de helft.

2.3 Europees natuur-, milieu- en waterbeleid

Het Europees natuur-, milieu- en waterbeleid is in toenemende mate bepalend voor de toekomst van het platteland. De doelen die we willen bereiken voor de kwaliteit van water, natuur, bodem en lucht, worden in belangrijke mate bepaald door afspraken en richtlijnen die in de Europese Unie en in ander internationaal verband worden gemaakt. Voorbeelden daarvan zijn de Nitraatrichtlijn (mest), de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijnen (bescherming van kwetsbare soorten en natuurgebieden) en mondiale biodiversiteits- en klimaatverdragen. Deze richtlijnen zijn of worden vertaald naar nationale wetgeving. De effecten van dit beleid zijn merkbaar bij en leiden tot een beleidsopgave voor alle gebruikers van het platteland. In de Nederlandse situatie is dit met name het geval voor de landbouw. Deze beleidsopgave is uitgewerkt in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 7.

De implementatie van de Europese en mondiale regelgeving zal bijdragen aan de versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied, omdat voldoende schoon water, een schone bodem en lucht en voldoende biodiversiteit van belang zijn voor landbouw, natuur, wonen, recreatie en visserij. Voor de landbouw zal het daarnaast op de korte termijn beperkingen opleggen.

Europa verandert het Nederlandse platteland

- In het Europees plattelandsbeleid voor de toekomst, zet Nederland in op het bevorderen van een vitale landbouwsector, een duurzaam beheer van agrarische cultuurlandschappen, het realiseren van bepaalde maatschappelijke doelen via diensten door grondbezitters, en een vitalisering van de plattelandseconomie.

¹³ LEI-rapport nr. 6.03.15 *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003. gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw.*

- De implementatie van de hervorming van het GLB zal bijdragen aan een duurzame landbouw én een duurzaam platteland.
- De implementatie van onder meer de Nitraatrichtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water zal aanzienlijke gevolgen hebben voor de inrichting en het gebruik van het platteland.

3. Het platteland biedt meer

3.1 De functies van het platteland

Voor de burger is het platteland een plek om te leven, te werken en te genieten. Daarnaast is het platteland een voorraadkamer voor water, natuur en biodiversiteit. Met de Agenda voor een Vitaal Platteland wil de overheid deze betekenissen van het platteland zowel nationaal als voor individuele burgers behouden en versterken. De opgave voor het platteland luidt daarom: het op samenhangende wijze combineren van een duurzame en concurrerende landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een duurzaam beheer en gebruik van water met de wensen van de burger op het gebied van wonen, werken en vrije tijd.¹⁴ De verschillende functies moeten dus in samenhang benaderd en gerealiseerd worden; het gaat om een evenwichtige benadering van economische, ecologische en sociaal-culturele belangen. Geslaagd plattelandsbeleid is geïntegreerd plattelandsbeleid, waarbij het geheel meer is dan de som der delen.

Leven

Veel mensen voelen zich thuis op het platteland, vanwege de rust en de ruimte, maar ook vanwege de prettige natuurlijke en sociale woonomgeving. Op het platteland is het leven vaak minder gehaast en is er een grote sociale samenhang. Er zijn mensen uit de stad die om dergelijke redenen naar het platteland verhuizen. Vaak gaat het om oudere mensen, die na hun pensioen in een mooie omgeving willen wonen. Maar er trekken ook mensen weg van het platteland. Vooral jongeren verhuizen naar de stad om bijvoorbeeld te gaan studeren. Nieuwe bewoners kunnen een sociale en financiële impuls aan een gebied geven, waardoor het draagvlak voor bepaalde voorzieningen wordt versterkt. Met het beleid in de Nota Ruimte krijgen gemeenten meer mogelijkheden om te bouwen en vrijkomende bebouwing te bestemmen voor hergebruik, waardoor de natuurlijke bevolkingsaanwas kan worden opgevangen.

Werken

Er zijn nogal wat plattelandsbewoners die naar hun werk in de stad pendelen, maar het platteland zelf biedt ook veel werkgelegenheid. Veel middelgrote en kleine bedrijven (MKB) zijn gevestigd in dorpen. Handel, transport, (lichte) industrie en dienstverlening vormen belangrijke economische activiteiten. Voor een deel gaat het daarbij om bedrijvigheid die gebruik maakt van de eigenheid van het platteland (zoals recreatie en landbouw). Daarnaast zijn er ook veel bedrijven die kiezen voor het platteland vanwege de prettige omgeving en de lagere investerings- en exploitatiekosten. De landbouwsector blijft een belangrijke economische activiteit op het platteland, al zijn er regionaal en tussen sectoren grote verschillen. Op onderdelen raakt de landbouw sterker verweven met de stedelijke netwerken. Dit geldt bijvoorbeeld voor intensieve primaire productie en toeleverende en verwerkende industrieën die sterk gericht zijn op de mainports en de hoofdinfrastructuur, maar ook voor meer maatschappelijke functies als zorglandbouw. Gegeven de ontwikkelingen in de agrarische sector zullen andere economische dragers op het platteland aan betekenis winnen. Het inspelen op die veranderingen wordt een grote opgave voor het rijk en andere overheden: enerzijds is het voor de vitaliteit van het platteland van belang dat er voldoende ruimte ontstaat voor nieuwe bedrijvigheid en bijbehorende infrastructuur, anderzijds moet worden voorkomen dat het landschap daardoor verrommelt en zijn karakter verliest.

Genieten

Het platteland biedt rust, ruimte en groen voor alle Nederlanders en daarmee compensatie voor de drukte van de steden. Groen en landschap dragen bij aan het geestelijk en sociale welbevinden van mensen. Velen pakken in het weekend de fiets of leggen afstanden af met de auto om te wandelen op de Utrechtse Heuvelrug of te varen op de Friese meren. Open zichtlijnen en de afwisseling van landschappen verhogen de kwaliteit van het reizen door Nederland. Dus ook als mensen 'alleen maar' onderweg zijn van de ene stad naar de andere, kan het open landschap van

¹⁴ Zie LNV-Beleidsprogramma 2003-2007 *Vitaal en Samen*.

betekenis voor hen zijn. Het idee dat het platteland er is en ruimte biedt voor de huidige functies en voor toekomstige ontwikkelingen is al een (intrinsieke) waarde op zich. Daarnaast kan het platteland gezien worden als een voorraadkamer van karakteristieke landschappen, cultuur en cultuurhistorie, bijvoorbeeld historische boerderijen en archeologische waarden. Streek-eigen producten, streektaal, streekgebonden (pop)cultuur, regionale verschillen in volksaard en typische landschapskenmerken zijn voorbeelden van de culturele diversiteit van het Nederlandse platteland en daarmee van de Nederlandse samenleving. Vooral de landbouw is bepalend geweest voor het aanzien van het landelijk gebied. In het landschap zijn de sporen van het verleden terug te vinden en het is waardevol deze cultuurhistorie te bewaren voor volgende generaties.

3.2 Een duurzame ondergrond

Het platteland heeft belangrijke waarden voor onze samenleving als geheel. De drie bovenstaande functies van het platteland (leven, werken en genieten) kunnen alleen bestaan bij de gratie van een goede ondergrond. In internationaal verband zijn er afspraken gemaakt over het behoud van ecosystemen en soorten. De natuurwaarden staan echter onder druk. De soortenrijkdom in Nederland neemt nog steeds af door onvoldoende milieu- en waterkwaliteit en door onvoldoende ruimte voor natuurkwaliteit binnen en buiten de natuurgebieden. Gezonde ecosystemen zijn echter niet alleen van belang voor de natuur, maar ook essentieel voor andere functies zoals een duurzamere landbouw en de drinkwatervoorziening. De ambitie is dat het gebruik van de ondergrond niet tot kwaliteitsvermindering leidt. Daarom zullen menselijke activiteiten beter moeten aansluiten op natuurlijke processen, zowel in het (grond)watersysteem als in het bodemsysteem. Er zal met andere woorden sprake moeten zijn van duurzame ontwikkeling.

Nederland zal bovendien in toenemende mate te maken krijgen met de gevolgen van klimaatveranderingen en bodemdaling voor de inrichting en het functioneren van nationale en regionale watersystemen. Ook is de waterkwaliteit nog niet op orde. Een verstandige omgang met water, zoals ook wordt voorgeschreven in de EU Kaderrichtlijn Water, zal ruimte vragen en aanpassingen van functies. Tenslotte dient ook rekening gehouden te worden met de groeiende aantrekkingskracht van waterrijke gebieden voor wonen en recreëren.

Een duurzaam gebruik van de ondergrond betekent ook dat rekening wordt gehouden met de in de bodem aanwezige sporen en restanten van menselijke activiteiten in het verleden. Het behoud van archeologische waarden is van groot cultuurhistorisch belang. Bij ingrepen in de bodem dienen deze waarden daarom zoveel mogelijk te worden ontzien.

Een sterke groei van economische activiteiten leidt tot nieuwe bedrijventerreinen en woningbouwlocaties en extra mobiliteit met mogelijk negatieve effecten op natuur, milieu, water en landschappelijke kwaliteit. Ook beantwoordt de huidige landbouw nog onvoldoende aan de eisen aan de kwaliteit van bodem, water, natuur en landschap. Kortom, de verschillende functies op het platteland kunnen met elkaar in botsing komen. Tegelijk liggen er ook kansen om gebiedsgericht bepaalde functies te combineren, bijvoorbeeld waterberging met natuurontwikkeling of recreatie met landbouw, en daartussen een goed evenwicht te vinden. In de veenweidegebieden, het riviereengebied en de zandgronden (reconstructiegebieden) is extra aandacht nodig voor de afstemming tussen de maatschappelijke functies en de ondergrond. Nieuwe activiteiten op het platteland zijn nodig om de leefbaarheid te versterken, maar om de kwaliteiten van het platteland te behouden kan niet alles overal worden toegelaten. De gewenste ontwikkeling is samen te vatten als 'ontwikkelen met kwaliteit'. In de volgende hoofdstukken wordt dit beleid beschreven.

Het platteland biedt meer

- Het platteland heeft wezenlijke functies voor de inwoners van het platteland en de stedelingen: leven, werken en genieten.
- De functies kunnen alleen bestaan in balans met elkaar en met de kwaliteiten van een duurzame ondergrond.
- De overheid zorgt dat bij de ontwikkeling van de verschillende functies, de ondergrond zorgzaam wordt gebruikt; er zal ruimte geboden worden voor ontwikkelen met kwaliteit.

4. Naar een brede plattelandseconomie

4.1 Verandering op het platteland

De diversiteit aan economische bedrijvigheid in het landelijk gebied groeit door de vestiging van industrie en handel, persoonlijke en zakelijke dienstverlening (ICT, transport- en distributiebedrijven, zorgbedrijven, kinderopvang) en energieproducenten. De toeristische en recreatieve sector is uitgegroeid tot een belangrijke economische activiteit, met goede potentie om verder te groeien. In bepaalde delen van het landelijk gebied is recreatie en toerisme inmiddels de belangrijkste bron van inkomen en werkgelegenheid.¹⁵ Ook binnen de landbouw wordt het economisch perspectief meer divers. Naast de agrarische productie, zoeken landbouwbedrijven verbreding in hun bedrijfsvoering door combinaties met bijvoorbeeld natuurbeheer of zorgfuncties, of richten ze hun bedrijfsvoering op meer onderdelen van de voedselproductie (bijv. kaas maken of verkoop aan huis). Vooral nabij steden is op het platteland sprake van een verschuiving van een landbouw- naar een plattelandseconomie. Maar er is ook meer vraag naar ruimte voor natuur, water en wonen. De landbouw staat door al deze ruimteclaims en door de milieu- en watereisen onder druk, maar is en blijft een belangrijke factor in de economische positie van Nederland.¹⁶

4.2 Ruimte voor breed ondernemerschap

Een vitale plattelandseconomie is belangrijk voor de Nederlandse economie en een levensvoorwaarde voor de leefbaarheid van gebieden. De economische bijdrage van o.a. landbouw, recreatie en toerisme is in de eerste plaats de verdienste van ondernemers. Uitgangspunt voor de overheid is dat alle betrokken partijen - boeren zowel als recreatieondernemers, landgoedeigenaren zowel als dienstverleners - onder bepaalde randvoorwaarden in staat gesteld moeten worden bij te dragen aan een vitaal platteland. Bij het vormgeven van de regelgeving en het aanbieden van faciliteiten, ook in de sfeer van kennis en innovatie, zal daarmee rekening worden gehouden. Daarbij blijft het stimuleren van vrouwelijk ondernemerschap een aandachtspunt.¹⁷

Ruimtelijke plannen en allerlei procedures maken het een ondernemer vaak niet makkelijk om nieuwe activiteiten op te pakken. Regelgeving is niet altijd toegesneden op de specifieke omstandigheden op het platteland. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen die worden gesteld aan kinderdagverblijven. Tegelijkertijd betekent ruimte voor ondernemerschap ook dat de ondernemer kan worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid voor de omgeving waarin hij onderneemt.

Waar regelgeving onnodig belemmerend werkt of vereenvoudigd kan worden, ligt er een opgave voor de verschillende overheden om zich gezamenlijk in te spannen om regelgeving op te heffen of aan te passen. Voorbeelden zijn de voorgenomen intrekking van de Wet op de Openlucht Recreatie en de voorgenomen Wet Stad en Milieubenedering. In veel gevallen zal het overigens volstaan om kritisch te kijken naar de wijze waarop bestaande regelgeving wordt toegepast; dan biedt handelen in de geest van de wet soelaas en is aanpassing van de regels zelf niet nodig. Gemeenten en provincies zullen worden aangemoedigd om creatieve oplossingen te zoeken en te

¹⁵ De toeristische sector leverde in 2002 34,1 miljard euro op aan bestedingen en 280.000 arbeidsjaren (d.w.z. 450.000 banen) aan werkgelegenheid. *Kerncijfers Toerisme en Recreatie 2003*, TRN.

¹⁶ Het saldo van de agrarische handelsbalans groeide in 2002 tot bijna 20 miljard euro, hetgeen tweederde van het overschot op de totale handelsbalans bedraagt. Het aandeel van het agrofoodcomplex (productie, verwerking, toelevering, distributie) in de Nederlandse economie beslaat in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid circa 10%.

¹⁷ Zie ook het actieplan "*Plattelandontwikkeling en gelijke kansen*" naar aanleiding van een gelijknamig seminar van de Commissie Duurzame Ontwikkeling van het Comité van de Regio's, maart 2004 in Zweden.

benutten om plattelandsondernemers de gewenste mogelijkheden te bieden. Minder beleid en minder regels is de basis voor vermindering van administratieve lasten voor ondernemers.¹⁸

Regelgeving om specifieke kwaliteiten van het platteland te beschermen blijft nodig. Zonder deze regels brokkelt de kwaliteit van het landelijk gebied af en neemt de aantrekkelijkheid voor bijvoorbeeld recreatie af. Het uitgangspunt is een ontwikkelingsgerichte strategie, met de ambitie dat daar waar nieuwe economische activiteiten mogen worden ontwikkeld, ook de kwaliteit van het gebied erdoor toeneemt. Sommige provincies en gemeenten hanteren dit uitgangspunt nu al op een creatieve manier. Zo werkt Zeeland met een positieve lijst van gewenste activiteiten die passen bij de kwaliteiten van een gebied. Gelderland toetst nieuwe activiteiten aan kwaliteitscriteria en beeldkwaliteitsplannen en Limburg werkt met integrale ontwikkelingsgerichte pakketten voor ondernemers. Met het beleid in de Nota Ruimte ontstaan meer mogelijkheden om op het platteland te wonen en er de diversiteit aan economische functies te vergroten.

4.3 Naar een vitale en duurzame landbouw

Een vitaal platteland kan niet zonder een vitale landbouw. De landbouw levert een belangrijke bijdrage aan de economie en vervult een cruciale rol als beheerder van het landschap. De inzet van het kabinet is dan ook om in Nederland een vitale en duurzame agrarische sector te behouden. Uitgangspunt daarbij is de landbouw te beschouwen als een bedrijfseconomisch gezonde sector, die internationaal moet kunnen concurreren. De rol van de overheid richt zich vooral op het faciliteren van de transitie naar een duurzame landbouw en het geven van ruimte aan ondernemerschap.

Boeren staan voor een forse opgave. De eisen vanuit Europees en nationaal milieu- en waterbeleid vragen de komende jaren van hen grote inspanningen. Daarnaast kijken burgers kritisch naar de manier waarop geproduceerd wordt. Door toenemende eisen op het punt van dierenwelzijn, voedselkwaliteit en milieu én door verschillende dierziekten crises (MKZ, varkenspest, vogelpest, BSE) is met name de intensieve veehouderij maatschappelijk onder vuur komen te liggen. Boeren moeten op deze eisen inspelen, terwijl tegelijkertijd de internationale concurrentie toeneemt en de Europese steun aan de landbouw afneemt. Met name in de grondgebonden sectoren als akkerbouw en melkveehouderij is deze spanning tussen afnemende inkomsten en toenemende eisen erg groot. Niet alle boeren zullen het hoofd boven water kunnen houden en velen staan voor de ingrijpende keuze hun bedrijf aan te passen of te beëindigen.¹⁹ Het beleid is erop gericht daar waar nodig dit keuzeproces te faciliteren.

De veranderende situatie vereist van diegenen die boer willen blijven een groot aanpassingsvermogen en een innovatieve instelling. Uit het debat over de toekomst van de intensieve veehouderij kwam het beeld dat deze sector een kansrijk toekomstperspectief heeft wanneer deze zich richt op het voortbrengen van kwaliteitsproducten, service en uitgekiend opereren op de Noordwest-Europese vers- en gemakmarkt.²⁰ Agrarisch ondernemers kunnen hun verdien capaciteit op verschillende manieren vergroten, bijvoorbeeld door het verlagen van kosten (schaalvergroting en intensivering) of door op bedrijfsniveau meer schakels van de keten te integreren (verkoop aan huis). Anderen zoeken de oplossing in verbreding van de bedrijfsvoering door te starten met een nieuwe agrarische tak of door oriëntatie op niet-agrarische activiteiten zoals zorg, recreatie, educatie en energieproductie. Ook wordt een groeiend deel van het gezinsinkomen buiten het eigen bedrijf, en in veel gevallen zelfs buiten de agrarische sector verdiend. Bij verbreding kan de tweede tak op den duur zelfs de eerste tak worden. Een knelpunt daarbij is de wijze waarop de overheid met regelgeving de ruimte hiervoor beperkt.

¹⁸ Bij het ministerie van Financiën is een meldpunt administratieve lasten ingericht waar klachten over administratieve lasten voor bedrijven alsmede suggesties voor vermindering daarvan kunnen worden doorgegeven. Meldingen worden uitgezet bij de verantwoordelijke departementen. Het ministerie van EZ heeft in oktober 2003 het tijdelijk meldpuntstrijdige regels gesloten. Een rapportage is inmiddels d.d. 8 april 2004 naar de Tweede Kamer gestuurd. Zie ook het rapport *Lasten in Balans* van de commissie Administratieve Lasten, 15 maart 2004, en de *Pakketbrief* aan de Tweede Kamer, 8 april 2004.

¹⁹ In de laatste 10 jaar is het aantal boerenbedrijven met zo'n 25% afgenomen, CBS, statline landbouw telling op nationaal niveau.

²⁰ Debat over de toekomst van de intensieve veehouderij, aan de hand waarvan op 19 december 2003 het Kabinetstandpunt over de intensieve veehouderij is aangeboden aan de Tweede Kamer.

De overheid wil ruimte geven aan ondernemerschap. Ruimte geven gebeurt door waar mogelijk regels te verminderen en te vereenvoudigen en administratieve lasten terug te brengen. Voor het ondersteunen van initiatieven gericht op een duurzamere landbouw, heeft de overheid vooral een rol op het gebied van kennisontwikkeling en –toepassing, ruimtelijk beleid en agrologistiek, het behoud van landbouw in gebieden met bedrijfsbeperkende fysieke omstandigheden (probleemgebieden) waar deze bijdraagt aan behoud van het landschap, en de ontwikkeling van groene diensten. Op al deze aspecten wordt hieronder verder ingegaan. Daarnaast zal de overheid faciliteren bij het scheppen van een goede fysieke en functionele inrichting van het landelijk gebied (verkaveling) en zal vanaf 2007 een ondernemersprogramma operationeel worden, dat het voor (agrarische) ondernemers gemakkelijker maakt gebruik te maken van de subsidiemogelijkheden die er zijn. De transitie naar een duurzame landbouw wordt verder mede gefaciliteerd door de uitwerking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de inzet van Europese plattelandsmiddelen.²¹

Meer kennis ontwikkelen en toepassen

De vernieuwingsdrang van de Nederlandse landbouwsector is altijd groot geweest. Ook de komende jaren zijn er kansen om gespecialiseerde producten te telen, die beter voldoen aan de wensen van consumenten. Daarnaast biedt een verbreding naar *non food* kansen, zoals bijvoorbeeld het industriële gebruik van plantaardig materiaal.

Een goede kennisinfrastructuur is belangrijk om agrariërs, in de transitie naar duurzame landbouw, in staat te stellen adequaat in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het gaat hier om de kennisinfrastructuur in brede zin, waaronder instellingen voor agrarisch onderwijs en Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Doel van het kennisbeleid van de rijksoverheid is niet alleen de ontwikkeling van deskundigheid en competenties, maar ook de verspreiding van kennis en innovatieve ideeën. Waar nieuwe ideeën een landelijke innoverende betekenis hebben en bijdragen aan rijksdoelen kan het rijk dit (tijdelijk) financieel stimuleren. Een deel van door het kabinet gereserveerde middelen (30 miljoen) voor het ICES/KIS programma Transitie Duurzame Landbouw zal waar wenselijk worden ingezet.

Ruimtelijk beleid en agrologistiek

De fysieke mogelijkheden (bodemsoort, grondwaterpeil), nabijheid van andere bedrijvigheid en aanwezigheid van infrastructuur maken dat een locatie belangrijk is voor de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven. Ook milieu- en waterrandvoorwaarden leiden er toe dat de ontwikkelingsmogelijkheden op per locatie verschillend zijn. Dit krijgt zijn vertaling in het ruimtelijk beleid van verschillende overheden.

Het rijk wijst in de Nota Ruimte landbouwontwikkelingsgebieden aan voor een aantal kapitaalintensieve en/of niet-grondgebonden sectoren: de bollenteelt (op zeezandgronden), de glastuinbouw en de pot-en containerteelt. Deze landbouwontwikkelingsgebieden zorgen voor ruimtelijke clustering van bepaalde landbouwsectoren, wat leidt tot economische en landschappelijke voordelen. Doordat er meer soortgelijke bedrijven bij elkaar zitten ontstaat een kritische massa, zodat de toeleverende en uitbestedende bedrijven zich in de nabijheid kunnen vestigen. Dit levert ook een betere agrologistiek op.

Vanwege het grote belang voor de internationale concurrentiekracht van Nederland wordt in de Nota Ruimte een zestal glastuinbouw- en bollenteeltgebieden benoemd tot zogeheten Greenports. In deze gebieden wordt de agrarische functie behouden en versterkt opdat de economische schaalvoordelen en efficiëntie in de agrologistiek kunnen worden benut.

Het clusteren van bedrijvigheid is ook één van de pijlers van het generieke beleid voor agrologistiek, waarin de overheid een faciliterende rol heeft. Dit beleid gaat uit van drie pijlers: clusteren, verbinden en regisseren. Doel is het realiseren van logistieke netwerken gebaseerd op een bundeling van goederenstromen en een bijbehorende inrichting van clusters (zogenaamde *agrobusiness* parken) en vervoersstromen. Om dit tot stand te brengen werken bedrijfsleven en overheden samen in het Platform Agrologistiek. Dit platform faciliteert en stimuleert en werkt een

²¹ zie ook hoofdstuk 2.

aantal door het bedrijfsleven aangedragen *pilots* uit.²² Het Platform doet onder meer onderzoek naar knelpunten in wet- en regelgeving in verband met de vorming van *agrobusiness* parken.

Voor de grondgebonden sectoren als akkerbouw en melkveehouderij wordt geen specifiek ruimtelijk rijksbeleid ontwikkeld. Via de ruimtelijke ordening kunnen andere overheden regelen in welke gebieden deze sectoren zich kunnen handhaven of verder ontwikkelen.

Voor de intensieve veehouderij is de aanpak van de reconstructiegebieden essentieel. De reconstructie is, behalve op het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven, ook gericht op extensivering van de melkveehouderij, verbetering van de milieu- en waterkwaliteit en op een integrale aanpak van verdroging en van de stikstof- en fosfaatproblematiek in en rond de grote natuurgebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ook de realisering van de EHS en uitbreidingsmogelijkheden van de recreatie zijn beleidsthema's in de reconstructie. De reconstructie van de zandgebieden is een voorbeeld van integraal plattelandsbeleid, zoals dit het kabinet als wenselijk voor ogen staat. Hiervoor zijn door het kabinet zowel voor de EHS als de reconstructie extra middelen beschikbaar gesteld. De provincies voeren de regie bij de reconstructie. Inzet is zo min mogelijk gebruik te maken van bedrijfsverplaatsingen. Economische activiteiten dienen zo goed mogelijk te worden ingepast in de omgeving waar zij reeds plaatsvinden. De reconstructieplannen die nu worden ontwikkeld zullen dynamische plannen zijn, die kunnen worden aangepast aan ontwikkelingen als de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Naar aanleiding van het debat over de toekomst van de intensieve veehouderij zullen ook de mogelijkheden voor regionaal grondgebonden projectvestigingen (buiten de kwetsbare zand/reconstructiegebieden) verkend worden. Onderdeel van de aanpak in reconstructiegebieden was het realiseren van varkensvrije zones om verspreiding van ziekten te voorkomen. De verwachting is dat in het Europees beleid bij uitbraak van varkenspest vaccinatie tot de mogelijkheden gaat behoren. Onderzocht wordt wat dit betekent voor de varkensvrije zones. Op basis van dit onderzoek zal nadere besluitvorming plaatsvinden.

Probleemgebieden

In vergelijking met veel andere Europese landen zijn voor bepaalde gewassen en teelten de natuurlijke productieomstandigheden in Nederland buitengewoon gunstig. Toch zijn er ook in ons land plekken waar de productieomstandigheden niet optimaal zijn als gevolg van verkaveling, grondwaterstand of reliëf.²³ In deze gebieden met een natuurlijke handicap (de zogenoemde probleemgebieden) is landbouwproductie duurder dan elders.

In een aantal van deze probleemgebieden wordt veel waarde gehecht aan het voortbestaan van de agrarische bedrijvigheid, bijvoorbeeld om de streek leefbaar te houden of om een karakteristiek landschap te behouden. Daar waar sprake is van een dergelijk publiek belang, waarbij voortzetting van het boerenbedrijf onlosmakelijk verbonden is met beheer van een waardevol agrarisch cultuurlandschap, wil het rijk met Europese en nationale middelen, uiteraard binnen de budgettaire grenzen, de kosten van agrariërs voor het instandhouden van waardevol cultuurlandschap (deels) vergoeden. Dergelijke ondersteuning vanuit de overheid moet zoveel mogelijk een tijdelijk karakter hebben. Dit kan door agrariërs de kans te bieden om hetzij de concurrentiekracht te versterken hetzij groene diensten te verlenen. In de westelijke veenweidegebieden zal op experimentele basis onderzocht worden hoe deze omslag vorm kan krijgen. Op den duur kan mogelijk worden aangesloten bij de ontwikkeling van groene diensten (zie hieronder), waarbij nadrukkelijk onderzocht wordt hoe ook private bronnen kunnen worden benut om publieke waarden te belonen. Zo kan ook bewerkstelligd worden dat stad en land meer op elkaar betrokken worden: stedelijke functies kunnen meedragen aan behoud en ontwikkeling van waardevol groen.

Met de provincies heeft het rijk de afspraak gemaakt dat zij voor 1 oktober 2004 met voorstellen komen voor de (her)begrenzing van de probleemgebieden gekoppeld aan de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, met in achtneming van het door de EU gestelde maximum van 10% van het areaal in de betrokken lidstaat en van de budgettaire begrenzing van de rijksbegroting.

²² Dit is uitgewerkt in de visie *Agrologistiek* van de ministeries van LNV en V&W (2003).

²³ De discussie op Europees niveau spijst zich momenteel vooral toe op fysieke beperkingen in deze gebieden, maar nog onduidelijk is of hieronder ook beperkingen zullen vallen als gevolg van te ontzene cultuurhistorische of archeologische landschappelijke waarden.

Groene diensten

Boeren, maar ook andere plattelandsondernemers kunnen, naast voedselproductie, ook andere diensten aan de maatschappij leveren. Een aantal van deze diensten is in beginsel commercieel exploitabel, zoals zorgboerderijen, kinderopvang op de boerderij, boerencampings of educatiebedrijven. De overheid zal hier niet financieel bijspringen, maar kan bijvoorbeeld wel via (reductie van) regelgeving ruimte aan zulke ondernemers bieden. Er zijn ook diensten waarvoor (nog) geen markt bestaat, maar die in hoge mate bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen, en verder gaan dan van ondernemers in de reguliere bedrijfsvoering verwacht mag worden. Het gaat dan om zogeheten groene diensten, zoals natuur- en landschapsbeheer (ook voor wat betreft cultuurhistorie), recreatief medegebruik (vergroting toegankelijkheid) van gronden en vormen van waterbeheer. Deze diensten kunnen in individueel of collectief verband worden aangeboden.

Sinds een aantal jaren kunnen boeren via het Programma Beheer subsidie krijgen voor het natuur- en landschapsbeheer dat zij verrichten. Bepaalde weidevogels maken meer kans als een boer later in het seizoen gaat maaien, het laten staan van een houtwal creëert een plek om te nestelen en zo zijn er nog vele kleine en grote maatregelen, die de natuurwaarde van een agrarisch gebied verhogen. De komende jaren zal het Programma Beheer worden omgebouwd naar een regeling voor Groene Diensten. Ook wordt gezien of, naast de rijksoverheid, andere overheden en partijen deze groene diensten willen meefinancieren.

Met ingang van 2007 zullen de beschikbare Europese middelen voor het plattelandsbeleid opnieuw over de lidstaten worden verdeeld. Over de omvang en de voorwaarden waaronder die middelen kunnen worden aangewend voor groene diensten kan nu nog niet veel worden gezegd. De rijksbijdragen voor groene diensten zullen vooral worden ingezet voor rijksprioriteiten als Nationale Landschappen en de EHS.

Naar een brede plattelandseconomie

- De overheid geeft ruimte aan ondernemerschap op het platteland, o.a. door vermindering van regelgeving, door kennis, door het starten van een ondernemersprogramma, de inzet van plattelandsmiddelen en door ruimtelijk beleid.
- Een vitaal platteland vereist een vitale landbouw. Boeren staan voor de opgave om in periode van afnemende inkomsten en toenemende eisen (milieu, ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit) een duurzame bedrijfsvoering te ontwikkelen.
- In gebieden waar de productieomstandigheden voor de landbouw ongunstig zijn maar waar de landbouw belangrijk is voor de instandhouding van het waardevol agrarisch cultuurlandschap, wil de overheid de boeren (tijdelijke) ondersteuning bieden.
- Groene diensten zullen voor een deel van de ondernemers op het platteland een bijdrage kunnen leveren aan een nieuw ontwikkelingsperspectief.

5. Een levendig platteland voor en door mensen

5.1 Leefbaarheid

Een leefbaar platteland betekent een platteland waar het goed leven én werken is. Waar sprake is van een gezonde economische en sociale basis en van een voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van plattelandsbewoners. Immers, beide hebben elkaar nodig: een vitale economie en een vitale gemeenschap.²⁴

Er is een behoefte aan meer landelijk *wonen*, maar dit betekent niet automatisch dat nieuwe plattelandsbewoners ook op de woonplek werken. Door de toegenomen mobiliteit hebben mensen de keuze of ze hun activiteiten in de directe woonomgeving verrichten of dat ze willen foreren. Jongeren trekken weg uit een deel van de plattelandsgebieden omdat ze studeren in de stad of omdat ze er meer voorzieningen aantreffen. Oude verbanden tussen mensen op het gebied van gezin, werk, kerk en school zijn minder vanzelfsprekend geworden. Maar deel kunnen nemen aan maatschappelijke netwerken en meedoen aan activiteiten blijft onverminderd een voorwaarde voor een goed leven. Het is in de eerste plaats aan mensen zelf om ervoor te zorgen dat zij elkaar ook in de kleine woonkernen blijven tegenkomen en samen activiteiten ontplooiën.

De sociale en culturele infrastructuur van voorzieningen als een bibliotheek, een dorps huis of *kulturhus* en het verenigingsleven, waaronder sport en muziek, zorgen voor samenhang in de lokale samenleving.

Bibliotheken hebben een culturele, informatieve en in veel gevallen ook een sociale functie in de lokale samenleving. Deze voorziening staat echter in veel kernen onder druk. In het kader van het lopende proces van bibliotheekvernieuwing zal een programma worden ontwikkeld om de bibliotheekfunctie te behouden en te versterken, ondermeer door samenwerking met andere voorzieningen zoals scholen, welzijnsinstellingen, winkels en dergelijke. Sport kan een goede bijdrage leveren aan het versterken van de sociale samenhang op lokaal niveau, het tegengaan van problemen bij de jeugd, het integreren van gehandicapten en het versterken van waarden en normen. Ter ondersteuning van gemeentelijke programma's op dit vlak is de BOS-regeling (Buurt, Omgeving, Sport) in ontwikkeling.

De toegenomen mobiliteit heeft ook invloed op het voorzieningenniveau van het platteland. Een consument hoeft niet meer naar de buurtsuper voor zijn boodschappen, maar kan ook kiezen voor een grotere supermarkt langs de snelweg. Bepaalde winkels en voorzieningen als de bank en het postkantoor verdwijnen uit de dorpen. Ook voor wat betreft de commerciële voorzieningen zijn het primair de inwoners zelf, al dan niet vertegenwoordigd door de lokale overheid, die in overleg met het bedrijfsleven moeten zien of en welke oplossingen denkbaar zijn.

Het verdwijnen van de laatste bus of supermarkt uit het dorp kan de leefbaarheid verminderen. Niet iedereen heeft in dezelfde mate last van het verdwijnen van voorzieningen. Het zijn vooral de oudere en minder mobiele mensen die problemen kunnen ondervinden omdat zij niet meer in staat zijn de benodigde maatschappelijke en commerciële voorzieningen te bereiken. Gezinnen met jonge kinderen krijgen ook extra moeite om werk en zorg goed te combineren als bijvoorbeeld kinderopvang niet in de omgeving beschikbaar is. En tieners vormen een kwetsbare groep omdat zij nog niet de vrijheid van de auto tot hun beschikking hebben, maar wel de drang om buitenshuis activiteiten te ontplooiën. Met name vrouwen merken de gevolgen van slechte of ontbrekende voorzieningen, bijvoorbeeld in relatie tot hun mogelijkheden tot deelname aan het arbeidsproces.

Bepaalde voorzieningen zijn cruciaal voor de leefbaarheid op het platteland. De huisarts, het ziekenhuis en de basisschool moeten goed bereikbaar zijn. Op de aanwezigheid van dergelijke

²⁴ Nationaal Instituut voor Zorg en Welzijn: *Bewogen Barrières: Vitaal Platteland op de agenda: eindrapportage BANS Vitaal Platteland* (2003).

maatschappelijke voorzieningen is de overheid aanspreekbaar. De afgelopen periode is veel aandacht besteed aan problemen bij de beschikbaarheid van ambulancezorg en de bereikbaarheid van met name kleine ziekenhuizen. Vaak gaat het bij dit soort voorzieningen om een goede interactie tussen meerdere partijen, zoals (onderwijs- of medische) instellingen en verschillende bestuurslagen. Zo is bijvoorbeeld een goede spreiding van scholen over een regio een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende overheden.

De primaire verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke zorg wordt in het kader van de voorgenomen wet Maatschappelijke Zorg en de visie van het kabinet op de modernisering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, bij gemeenten neergelegd, als het dichtst bij de burger staande overheidsniveau. Zij kunnen vanuit hun directe verantwoordelijkheid integraal beleid voeren en doelmatige en efficiënte arrangementen aanbieden van wonen, zorg en welzijn. Dat betekent dat men ook op het platteland veel beter rekening kan houden met specifieke geografische en of demografische omstandigheden. Voor kleine gemeenten staan meerdere opties open voor samenwerking.

Het openbaar vervoer vraagt bijzondere aandacht omdat dit mensen in staat stelt sociale contacten te onderhouden, het werk te bereiken en voorzieningen te benutten. In goed overleg tussen de decentrale overheid en de vervoersexploitant dienen afspraken te worden gemaakt over routes en frequenties van het openbaar vervoer.

Het is zaak om ook ontwikkelingen m.b.t. veiligheid in de gaten te houden. Hoewel de problematiek van onveiligheid nog steeds minder urgent is dan in de steden, begint zich een verschuiving af te tekenen van criminaliteit naar minder verstedelijkte gemeenten en het platteland.

5.2 Samen met inwoners

De overheid staat open voor de veelsoortige betekenissen die mensen aan het platteland geven. Het stimuleren of afremmen van ontwikkelingen moet ook steeds in het licht worden gezien van de culturele rijkdom en sociale samenhang in het gebied zelf. De sociaal-culturele component zal in de verschillende facetten van het landbouw- en plattelandsbeleid een zichtbaarder plaats moeten krijgen (de *people*-dimensie van duurzame ontwikkeling).

Evenals vroeger zijn ook nu de mensen die wonen en werken op het platteland vooral zelf aan zet om hun omgeving tot een leefbare en beleefbare plek te maken. Een vitaal platteland is een divers platteland, met ouderen én jongeren, autochtonen én allochtonen, valide én minder valide mensen, die gezamenlijk inspelen op en vorm geven aan de veranderingen die zich voordoen. Inzet van het kabinet is een beleid te voeren waardoor de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving worden versterkt en de kloof tussen burger en bestuur wordt gedicht.

Bij de uitvoering van het plattelandsbeleid zal de inbreng van de bewoners van het gebied zelf worden gezocht. De ideeën van bewoners, grondeigenaren en investeerders bij de planvorming, bijvoorbeeld in reconstructiegebieden, dragen bij aan de kwaliteit van plannen. Ook de uitvoering van beleid is gebaat bij directe betrokkenheid van maatschappelijke groepen en bewoners.²⁵ Een gebiedsgerichte aanpak biedt kansen.

Daarbij is het van belang nadrukkelijk rekening te houden met de kansen voor participatie in besluitvormingsprocessen van die groepen voor wie dat niet automatisch een gegeven is, terwijl zij wél een belangrijke rol spelen in de vernieuwingen op het platteland.

Meekoppeling van sociale en culturele aspecten met bestaand plattelands- en landbouwbeleid wordt belangrijker. Het is van belang oog te hebben voor de sociale aspecten waarmee agrarisch ondernemers (en hun gezinnen) te maken hebben, bijvoorbeeld bij begeleiding van bedrijfsbeëindigers of door aandacht te besteden aan de psychische gevolgen van crises zoals MKZ en vogelpest. Ook kan meer recht worden gedaan aan de culturele diversiteit van het platteland, bijvoorbeeld door het betrekken van bibliotheken, erfgoedinstellingen en uitvoerende kunsten in beleids- en uitvoeringstrajecten. In pilotgebieden in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe

²⁵ Raad voor het Landelijk Gebied, *Platteland in de steigers* (maart 2003). Ook kan veel worden geleerd van de projecten die in het kader van BANS Vitaal Platteland en de Stimuleringsregeling Dagindeling zijn uitgevoerd.

Stijl en bij de Experimenten Dagindeling kwam een aantal knelpunten op het platteland aan het licht. Zo zijn de eisen die worden gesteld aan functies als zorg en kinderopvang niet altijd uitvoerbaar op het platteland. Gelukkig worden in toenemende mate voorzieningen (publieke, zorg-, welzijns- en commerciële voorzieningen) in nieuwe arrangementen bij elkaar gebracht, zodat ze toch kleinschalig beschikbaar en bereikbaar blijven.²⁶ Het kabinet wil, aansluitend op bestaande regelingen²⁷ een tijdelijke Stimuleringsimpuls Sociale Infrastructuur invoeren om initiatieven te ondersteunen en nieuwe organisatie- en financieringsvormen te ontwikkelen.

Er wordt gezien of geldstromen op het sociale terrein vanuit de verschillende ministeries meer gebundeld kunnen worden. Op termijn zal dit wellicht leiden tot opname van deze geldstromen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De rijksoverheid kiest in het sociale beleid op het platteland in eerste instantie vooral een faciliterende rol. Het SCP zal tweejaarlijks onderzoek verrichten naar 'de sociale staat van het platteland'. Daarnaast vindt onderzoek plaats naar de effecten van het huidige plattelandsbeleid voor verschillende groepen in de samenleving.

Een levendig platteland door en voor mensen

- De dynamiek op het platteland kan de sociale en culturele infrastructuur onder druk zetten, bijvoorbeeld door afkalvende voorzieningen. Waar de overheid verantwoordelijk is voor voorzieningen, houdt ze rekening met de eigenheid van het platteland.
- Provincies, gemeenten en ook burgers zelf zijn aan zet om (nieuwe) sociale verbanden te creëren. De rijksoverheid heeft vooral een faciliterende rol.

²⁶ *Rust, ruimte en hectiek: voorzieningen in het landelijk gebied*, Nationaal Instituut voor Zorg en Welzijn, 2003; *Oplösungen Dagindeling: maatwerk landelijk gebied*, SZW Projectbureau Dagindeling 2003.

²⁷ Zoals bijvoorbeeld de ESF-3 regeling Dagarrangementen en Combinatiefuncties voor 2004-2007.

6. Natuur en landschap om van te genieten

6.1 Ruimte voor recreatie en toerisme

Er wordt in Nederland steeds meer gefietst, gewandeld en gevaren. Maar ook de belangstelling voor andere, intensievere vormen van vermaak in de natuur groeit, denk aan mountainbiken en GPS-speurtochten. Het kunnen beleven van rust en ruimte is net zo belangrijk als wonen en werken. Natuur en landschap hebben daarom niet alleen waarde in zichzelf (de 'intrinsieke waarde'), maar zijn ook van betekenis voor het welzijn van de mens.²⁸ Het platteland is met zijn groene ruimte en kenmerkende landschappen en (historische) bebouwing immers voor veel dagjesmensen en vakantiegangers een aantrekkelijke bestemming. De behoeften van mensen om te recreëren veranderen in de loop der tijd, onder meer door de toenemende vergrijzing en de groei van allochtone bevolkingsgroepen.

De toeristische en recreatieve sector is al een belangrijke drager van de plattelandseconomie en heeft de potentie om verder te groeien. Daarnaast hebben recreatie en toerisme ook een belangrijke maatschappelijke betekenis. Er is echter een groot tekort aan voldoende recreatie- en ontspanningsmogelijkheden dicht bij huis en de voorzieningen die er zijn, zijn niet voldoende aangepast aan de eisen en behoeften van deze tijd en aan de diversiteit aan gebruikersgroepen. Ook het recreatief medegebruik van water kan beter. Voor Nederlanders en bezoekers uit het buitenland dienen er voldoende recreatiemogelijkheden te zijn, die bereikbaar en toegankelijk zijn.²⁹

De taak van de overheid hierbij is het zorgdragen voor voorzieningen die niet door anderen of via de markt tot stand kunnen worden gebracht. Aantrekkelijke landschappen, die plaats bieden voor rust, bezinning en ontspanning zijn daar een voorbeeld van. Maar ook het zorgen voor voldoende groen (inclusief water) en ruimte in de stedelijke leefomgeving is een overheidstaak. Het rijk stelt op dit punt proces- en kwaliteitseisen, provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een integrale ontwikkeling van rood en groen zowel in als om de stad, en het creëren van voldoende mogelijkheden voor ontspanning en recreatie. Nieuwe verstedelijking zal (financieel) gekoppeld aan nieuw groen plaats dienen te vinden.

Het is van belang dat binnen de nationale stedelijke netwerken voldoende ruimte wordt geboden voor groengebieden en andere recreatiemogelijkheden om de stad. Bij recreatie om de stad heeft het rijk een rol bij de realisatie van de bestaande groenopgaven. Dit betreft onder andere de bufferzones die binnen de nationale stedelijke netwerken dienen als groene long en uitloopgebied voor stedelingen. Daarbij wordt aan de provincies gevraagd om meer mogelijkheden te ontwikkelen voor dagrecreatie, binnen het ruimtelijk kader zoals neergelegd in de Nota Ruimte. Bij de inzet van rijksmiddelen voor de verbetering van de recreatieve groenstructuur krijgen die gebieden prioriteit waar sprake is van grote recreatieve tekorten.

Nieuw recreatief groen hoeft niet alleen door aankoop en inrichting te worden gerealiseerd, dit kan ook door inzet van particuliere natuurbeheerders en agrarisch natuurbeheer. Voor de uitvoering en financiering van recreatie om de stad kunnen instrumenten worden gebruikt als integrale exploitatie van woningbouwlocaties (verevening van kosten en baten), het vestigen van voorkeursrecht, PPS-constructies, inzet van groene diensten en regionale grondbanken. Bij de ontwikkeling van recreatiemogelijkheden op het platteland wordt bovendien gestreefd naar grotere inzet van Europese fondsen.

Het kabinet wil de mogelijkheden verruimen om het platteland te beleven. De toegankelijkheid van natuurgebieden is goed geregeld, maar de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het agrarisch cultuurlandschap is nog voor verbetering vatbaar. Provincies en gemeenten zullen afspraken met boeren, particuliere grondbezitters en waterschappen maken over het toelaten van wandelaars op publieke en private gronden. De behoefte aan routes voor wandelen en fietsen kan het beste per gebied worden bepaald. Het Rijk heeft een ondersteunende taak bij het realiseren

²⁸ Zie *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, blz. 1 (TK, 1999-2000, 27 235 nr. 1).

²⁹ *Ontspannen in het groen*; Raad voor het Landelijk Gebied, januari 2004.

van landelijke routenetwerken. De waterrecreant wordt geholpen door een uitgebreid landelijk net voor de recreatietoervaart te realiseren, dat op kaart wordt aangegeven in de Nota Ruimte. Het Rijk wil haar eigen verantwoordelijkheid nemen voor de rijkswateren door het recreatief medegebruik van oevers te regelen. Ook zal de ruimte voor toeristisch-recreatieve activiteiten worden vergroot door het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving. De duurzaamheid van recreatief-toeristische activiteiten blijft een belangrijk aandachtspunt. Ook van ondernemers zelf mag verwacht worden dat zij de kwaliteiten van de omgeving waarderen en een plaats geven in hun bedrijfsplan. Het recreatief-toeristische bedrijfsleven is gebaat bij natuur en een aantrekkelijk landschap. Het beleid voor verblijfsrecreatie is gericht op het geven van ruimte aan bedrijven om aan de eisen van de consument te voldoen en hun concurrentiepositie te behouden, zonder dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit en natuurwaarden. Concreet krijgt dit bijvoorbeeld uitwerking in de salderingsgedachte in de Nota Ruimte voor natuurgebieden, waarmee bedrijven meer dan in het verleden mogelijkheden voor ontwikkeling krijgen en tegelijk de kwaliteit van de natuur versterkt wordt.

Kennis en onderzoek zijn voor recreatie en toerisme van groot belang, inclusief aandacht voor de kennislacunes van recreatie-ondernemers, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering voor de wijze waarop recreatie en toerisme zich in ons land zullen ontwikkelen.

6.2 Landschap, ontwikkelen met kwaliteit

Nederland is rijk aan landschappen en landgoederen die waardevol zijn vanwege hun cultuurhistorische kwaliteiten, de aanwezige natuur of, eenvoudigweg, vanwege hun schoonheid. Economische activiteiten zijn een belangrijke motor voor verandering van het landschap maar kunnen de aanwezige waarden op het platteland zoals rust, openheid, biodiversiteit en identiteit aantasten. Er is sprake van een spanning tussen behoud van deze waarden en de functionele eisen van wonen, mobiliteit en economie. De Natuurbalansen van het RIVM beschrijven de ontwikkelingen in het landschap in termen van verrommeling, nivellering en versnippering. Landschap wordt onvoldoende meegewogen bij ruimtelijke beslissingen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de toename van de bebouwing in het landelijk gebied maar ook door de planologische cultuur, die in een aantal gevallen leidt tot ad hoc beslissingen en onvoldoende samenhang en (ontwerp)kwaliteit in ruimtelijke plannen.

Nationale Landschappen

Het landschapsbeleid heeft als doel de kwaliteit en diversiteit van het Nederlandse landschap te versterken. Het Rijk is primair verantwoordelijk voor landschappelijke kwaliteiten op het niveau van de ruimtelijke hoofdstructuur en de internationaal zeldzame en nationaal meest waardevolle (agrarische) cultuurlandschappen. Door de aanwijzing van Nationale Landschappen zet het Rijk in op behoud en ontwikkeling van landschappelijk en natuur- of cultuurhistorisch waardevolle gebieden en structuren waarvoor Nederland een nationale of internationale verantwoordelijkheid draagt.

De Nationale Landschappen kunnen ook een belangrijke toeristisch-recreatieve betekenis hebben. In dit kader is bijvoorbeeld voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie door het kabinet in december 2003 het *Linieperspectief* vastgesteld, dat uitgangspunt zal zijn voor het rijksbeleid voor de komende jaren. Daarbij wordt nadrukkelijk naar mogelijkheden gezocht om publiek-private samenwerkingsverbanden aan te gaan voor het verdere behoud en ontwikkelen van de linie.

Het Rijk benoemt in de Nota Ruimte per Nationaal Landschap waarden en kwaliteiten, om richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling, en toetst inhoudelijk en procesmatig de wijze waarop de provincies hiermee omgaan. Door een gerichte versterking van de condities voor soorten die (mede) afhankelijk zijn van het agrarisch cultuurlandschap zal, in samenhang met de realisatie van de EHS, binnen de Nationale Landschappen ook een deel van het soortenbeleid worden geëffectueerd. Beschikbare rijksmiddelen, bijvoorbeeld voor groene diensten, worden bij voorrang ingezet in deze gebieden.

Via de aanwijzing van Nationale Landschappen, gecombineerd met inzet in Europees verband (aanwijzing als probleemgebieden ten behoeve van de inzet van EU cofinanciering), verloopt ook

de inzet voor het behoud van het veenweidelandschap. Hier ligt een bijzondere opgave in de combinatie van het behoud van het internationaal unieke landschap met belangrijke cultuurhistorische, ecologische en recreatieve waarden, de wateropgave en de doorwerking van het Europese landbouwbeleid.

Ontwikkelen met kwaliteit

De overheid heeft naast haar specifieke verantwoordelijkheid voor bepaalde gebieden en objecten van bijzondere waarde, ook een generieke verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het landschap meegroeit met veranderingen. Ontwikkelingen in het landelijk gebied dienen zodanig begeleid te worden dat kwaliteit ontstaat, gebaseerd op een goed evenwicht tussen ecologische, economische en esthetische aspecten van het landschap. Het rijk vraagt provincies en gemeenten bij de inrichting en beheer condities te scheppen om ontwikkelingen gepaard te laten gaan met toename van landschappelijke kwaliteit en daarbij de onderstaande kernkwaliteiten te betrekken en nader uit te werken.

Kernkwaliteiten van het Nederlands Landschap

Voor de ontwikkeling van algemene waarden van het Nederlandse landschap zijn van belang:

- *de natuurlijke kwaliteit*, waaronder kenmerken met betrekking tot bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- *de culturele kwaliteit*, waaronder kenmerken met betrekking tot cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- *de gebruikskwaliteit*, waaronder de (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid, meervoudig ruimtegebruik en
- *de belevingskwaliteit*, waaronder begrepen ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.

Deze kernkwaliteiten moeten zich in een kenmerkende samenhang kunnen ontwikkelen in landschappen en landschappelijke eenheden.

De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen met kwaliteit komt te liggen bij provincies en gemeenten. Het rijk borgt de kwaliteit niet inhoudelijk, maar toetst procesmatig via het ruimtelijk instrumentarium. Van provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij (gebruik makend van de 4 kernkwaliteiten) de bestaande en gewenste kwaliteiten van gebieden inhoudelijk beschrijven, dat zij deze kwaliteiten integreren in de procedures rond nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en dat ruimtelijke besluiten doorwerken in de vorm van landschappelijke kwaliteit.

Bij deze ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie heeft het rijk vooral een faciliterende en ondersteunende rol. Zij wil, en deels gebeurt dit al, anderen verleiden tot het ontwikkelen met kwaliteit. Zij doet dit door de 4 kernkwaliteiten nader uit te werken in een faciliterende kwaliteitsagenda, het bevorderen van deskundigheid en kennis bij gemeenten, het faciliteren van ontwerpateliers, advisering door externe deskundigen³⁰, het subsidiëren van landschapsontwikkelingsplannen. De faciliterende en stimulerende rol van het rijk wordt ook uitgewerkt in het interdepartementale actieprogramma Ruimte en Cultuur, waarmee een vervolg wordt gegeven aan de activiteiten uit de beleidsnota's Belvedere en Ontwerpen aan Nederland. Tevens is een Rijksadviseur voor landschapsarchitectuur aangesteld, die (in samenwerking met de Rijksbouwmeester) de overheid zal adviseren over een verantwoorde inrichting van nieuwe landschappen en de inpassing van grote projecten in Nederland.

Bouwen in het buitengebied

Het is een belangrijke uitdaging om - aansluitend bij de kenmerkende gebiedskwaliteiten - te voldoen aan de woonbehoefte, zonder dat dit leidt tot vergaande verstening van het landschap. De Nota Ruimte geeft ruimte aan provincies en gemeenten voor een gebiedsspecifieke invulling van de wijze waarop omgegaan wordt met bouwen (wonen en werken) in het buitengebied. Provincies en gemeenten kunnen hierop inspelen door bijvoorbeeld vrijkomende (agrarische) bebouwing een woonfunctie te geven of door de vorming van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen. Ook kunnen nieuwe woningen worden gebouwd in ruil voor de sloop van stallen ('ruimte voor ruimte').

³⁰ Naar voorbeeld van de 'Countryside Exchange', in 2003 in Noord-Beveland georganiseerd.

Het rijk vraagt in de Nota Ruimte de provincies in de vorm van een planologisch kader aan te geven hoe zij het bouwen in het buitengebied voor wonen en werken zullen combineren met maatregelen voor groen (en water), zodat er per saldo ook een meerwaarde voor groen ontstaat. Het rijk toetst of er hierbij sprake is van een voldoende mate van kwaliteitsborging. Het rijk zal provincies en gemeenten de helpende hand bieden bij de uitvoering van concrete projecten met kennis en instrumenten op het gebied van publiek-private samenwerking.

6.3 Waardevolle natuur

Het platteland herbergt veel natuurwaarden die de rijksoverheid, samen met anderen, wil beschermen en versterken. Het natuurbeleid wordt mede bepaald door internationale afspraken. Zo heeft Nederland zich verplicht voor alle in 1982 in ons land voorkomende soorten en populaties in 2020 duurzame condities voor hun voortbestaan te garanderen. De hoofdlijnen van het nationale natuurbeleid blijven ongewijzigd.³¹ Het natuurbeleid richt zich enerzijds op de realisatie van een robuust netwerk van natuurgebieden (de Ecologische Hoofdstructuur, EHS) met de milieu- en watercondities die nodig zijn voor de daar gewenste natuurkwaliteit, en anderzijds op versterking van natuurwaarden en soortpopulaties buiten dit netwerk.

Natura 2000 en de Ecologische Hoofdstructuur

Op Europees niveau zijn afspraken gemaakt over Natura 2000, een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Nederland heeft zijn bijdrage aan dit netwerk vrijwel rond met de aanwijzing van 79 Vogelrichtlijn-gebieden en de aanmelding van 141 Habitatrictlijn-gebieden. Ongeveer eenderde van deze gebieden betreft land en tweederde grote wateren en zee. Dit internationale netwerk wordt in Nederland ingebed in de Ecologische Hoofdstructuur. Realisering van de EHS, inclusief de robuuste verbindingen tussen belangrijke elementen uit de EHS, blijft speerpunt van het kabinetsbeleid. Met de in het regeerakkoord beschikbaar gekomen intensiveringsgelden zal de eerstkomende jaren daarom ook fors worden ingezet op grondaankopen, inrichting en particulier beheer om voldoende tempo te kunnen houden bij het realiseren van de EHS en deze in 2018 af te ronden.

Tegelijk zet het huidige kabinet wel hier en daar andere accenten in het natuurbeleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om een vereenvoudiging en flexibilisering van de uitvoering (Programma Beheer). Ook worden burgers en maatschappelijke partijen meer aangesproken op hun medeverantwoordelijkheid voor de natuur doordat naast terreinbeherende organisaties ook agrariërs en andere particuliere grondgebruikers sterker worden betrokken bij natuurontwikkeling en -beheer. Deze omslag van minder grondverwerving naar meer beheer is van essentieel belang om het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid te behouden en verder te vergroten. Ook wordt de samenwerking met andere overheden versterkt.

De Nationale Parken zijn de “visitekaartjes” van de EHS. Binnen deze parken staat samenwerking tussen overheden, grondeigenaren en beheerders voorop, gericht op versterking van de ecologische en recreatieve kwaliteit en samenhang in beheer en educatie.

Het kabinet wil de natuur in de EHS, de Europese Vogel- en Habitatrictlijngebieden en gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen in stand houden door planologische bescherming en door een adequaat milieu- en waterbeleid, inclusief de bestrijding van verdroging van kwetsbare natuur. De kwaliteit en de ruimtelijke samenhang van de EHS zijn minstens zo belangrijk als de omvang. Uit de intensiveringsgelden zijn daarom ook extra middelen gereserveerd voor aanvullende maatregelen om de milieu- en watercondities in en rondom de EHS verder te verbeteren. De uitvoering van een voor de bescherming van natuurwaarden effectief milieu- en waterbeleid is binnen de wettelijke kaders aan regionale overheden (provincies en waterschappen). Voor de rijkswateren is dit aan het rijk.

De ruimtelijke samenhang van de EHS zal de komende jaren langs twee lijnen worden versterkt. In de eerste plaats door de aanleg van de robuuste verbindingen tussen de grote natuurgebieden en de samenhangende kleinere natuurgebieden, en het treffen van ontsnipperingsmaatregelen om

³¹ *Natuur voor mensen, mensen voor natuur.* (TK, 1999-2000, 27 235 nr.1).

infrastructurele barrières op te heffen. De robuuste verbindingen vormen een onlosmakelijk onderdeel van de EHS en zijn essentieel voor het behoud van de biodiversiteit en het kunnen opvangen van de voorspelde gevolgen van de klimaatverandering. In de tweede plaats kan versterking van de ruimtelijke samenhang plaatsvinden door herbegrenzing van de EHS. De huidige begrenzing van de EHS door de provincies leidt op een aantal plaatsen tot onvoldoende ruimtelijke samenhang van natuurgebieden.

Aan de robuustheid en duurzaamheid van de EHS stelt het kabinet hoge eisen. Daarom wordt het Milieu- en Natuurplanbureau verzocht een advies uit te brengen over een versterking van de ruimtelijke samenhang van de EHS, waarbij onder andere de elementen van herbegrenzing van de EHS, de gevolgen van de klimaatverandering de watersysteemgrenzen bij de beoordeling moeten worden betrokken. Op basis hiervan zal het kabinet in overleg treden met de provincies over een beleidskader om de huidige begrenzing van de EHS aan te passen waar dat nodig en mogelijk is.

Voor de grote wateren zullen maatregelen worden genomen om zowel samenhang als robuustheid van de natuur te versterken, in samenhang met maatregelen om de veiligheid te versterken. Vanuit de Kader Richtlijn Water en de Habitat- en Vogelrichtlijn zet Nederland zich in voor het herstellen van natuurlijke zoet-zout overgangen, met onder meer het doel om voor ieder stroomgebied één goed functionerende zoet-zout overgang te realiseren. Het herstel van de zoet-zout gradiënt in het Haringvliet is hierbij een eerste stap. In overleg tussen Rijk en provincies wordt hier invulling aan gegeven door de Haringvlietsluizen op een kier te zetten. Voor recreatieve bedrijvigheid en voor andere functies binnen natuurgebieden geldt dat waar tot nu toe de afweging op het niveau van het individuele bedrijf plaatsvond, met het ruimtelijk beleid in de Nota Ruimte de mogelijkheid van afweging op gebiedsniveau wordt geboden (saldering). Uitgangspunt daarbij is dat de kwaliteit van de natuur versterkt wordt en andere functies weer ontwikkelingsmogelijkheden krijgen. Voor die onderdelen van de EHS die tevens zijn aangemeld als te beschermen gebied in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, zal het Rijk, in overleg met de Europese Commissie bepalen onder welke voorwaarden deze maatwerk Mogelijkheid ook daar geboden kan worden.

Natuurkwaliteit buiten de EHS

Natuur bestaat niet alleen in aangewezen en beschermde natuurgebieden. Houtwallen, graslanden en akkerranden, slootkanten en groen in de bebouwde omgeving zijn ook leefplekken van waardevolle 'wilde' flora en fauna. Cultuurland kan zo in allerlei opzichten (biodiversiteit, ecologische verbindingen, verduurzaming landbouw) van grote betekenis zijn voor de natuur. De Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet bieden bescherming aan een deel van de soorten en reguleren de omgang met de soorten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ganzen- en smientenopvang en de bescherming van weidevogels, vleermuizen en soorten in stedelijke gebieden. Ook binnen EHS en Nationale Landschappen zijn soortspecifieke maatregelen soms nodig om in het bijzonder de zeer bedreigde soorten te laten overleven. Voor ernstig bedreigde diersoorten zullen extra maatregelen worden getroffen die zijn toegesneden op de actuele situatie waarin de soort zich bevindt (soortbeschermingsplannen). De uitvoering van het soortenbeleid kan spanningen oproepen met andere functies in het landelijk gebied. Om helderheid te scheppen over de mogelijkheden is het nodig om kennis en voorlichting over wet- en regelgeving in relatie tot het voorkomen van beschermde soorten te versterken.³² De regels zullen daarom worden verduidelijkt via brochures, circulaires en handleidingen en de toegankelijkheid en bruikbaarheid van gegevens over verspreiding van soorten zullen worden verbeterd.

Natuur is niet alleen van belang voor planten en dieren, maar ook voor de mensen die wonen, werken en recreëren in het buitengebied. Behoud en versterking van de natuurwaarden in het landelijk gebied is daarom geen exclusieve rijksverantwoordelijkheid en is ook niet met wet- en regelgeving alleen af te dwingen. De opgave de komende jaren is de natuurwaarden te combineren met functies als wonen, waterbeheer, werk en recreatie. Dat kan met name door op gebieds- of projectniveau (financiële) verbindingen te leggen tussen natuur, landschap en andere functies. Rood-groen combinaties zijn daar een voorbeeld van.

Genieten van het platteland

³² *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland*- Onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen (2003).

- De overheid bevordert dat burgers 'buiten' van rust, ruimte en groen kunnen genieten. Het gaat daarbij om voldoende recreatiemogelijkheden in en nabij de stad, een toegankelijk platteland en ruimte voor ondernemers in de toerisme- en recreatiesector.
- Het rijk versterkt de kwaliteit en diversiteit van het landschap door bescherming en ontwikkeling van Nationale Landschappen en vraagt van provincies en gemeenten dat zij wonen en bedrijvigheid laten ontwikkelen met landschappelijke kwaliteit.
- Aan de robuustheid en duurzaamheid van de EHS stelt het rijk hoge eisen. Zowel binnen als buiten de EHS zal versterking van de natuur in goede samenhang met andere functies en partijen moeten plaatsvinden.

7. Een zorgzaam gebruik van het platteland

7.1 Zorg voor de ondergrond

Voor de verschillende functies van het platteland is letterlijk en figuurlijk een goede ondergrond nodig. Zo moeten bodem en water schoon zijn, de natuur kunnen floreren en het landschap aantrekkelijk en afwisselend zijn. Mensen kunnen door onzorgvuldig gebruik de kwaliteit van deze ondergrond aantasten en dat is ook gebeurd. Bijvoorbeeld door te veel mest op landbouwgrond uit te rijden, waardoor de bodem en het grond- en oppervlaktewater nu te hoge concentraties mineralen (nitraat, fosfaat) bevatten. De natuurlijke productiemiddelen en cultuurhistorische waarden van het platteland zullen zorgzaam moeten worden beheerd, zodat zij voor nu en voor de toekomst in goede staat beschikbaar blijven.

De kwaliteitseisen voor water, natuur, bodem (inclusief archeologische waarden) en lucht, worden in belangrijke mate bepaald door internationale verdragen en afspraken in Europees verband. Voorbeelden daarvan zijn de EU-Nitraatrichtlijn, de EU-Kaderrichtlijn Water, de EU-Vogel- en Habitatrichtlijnen, het mondiaal Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Malta inzake de bescherming van het archeologische erfgoed. De daarin vastgelegde normen zijn vertaald in nationaal milieubeleid. De komende jaren ligt het accent op de uitvoering van dit milieubeleid.

7.2 Milieukwaliteit: het beleid nu uitvoeren

Er is op het terrein van de milieukwaliteit van bodem, water en lucht al veel beleid ontwikkeld en in uitvoering.³³ Belangrijke onderwerpen zijn:

- verzuring;
- vermesting;
- bestrijdingsmiddelen;
- waterkwaliteit;
- verdroging natuurgebieden;
- verstoring door geluid, licht en stank;
- saneren en voorkomen van (water)bodemvervuiling;
- klimaatverandering;
- behoud en de ontwikkeling van biodiversiteit.
- behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden.

Het bestaande milieubeleid blijft onverminderd van kracht en de rijksoverheid geeft er nu prioriteit aan dat er vaart wordt gemaakt met de uitvoering van dat beleid. Hierbij moet oog worden gehouden voor de kosten en baten van het beleid en de internationale context.

De milieupgave voor de landbouw

Hoewel de milieudruk vanuit de landbouw de afgelopen jaren is afgenomen, vergen de Europese en nationale milieudoelen nog steeds forse inspanningen van de sector. Zo zal de uitspraak van het Europese Hof over de Nederlandse uitvoering van de EU-Nitraatrichtlijn ertoe leiden dat de ruimte voor het gebruik van mest op bedrijfsniveau de komende jaren verder wordt beperkt.

De transitie naar een duurzame landbouw zal de sector zelf moeten bewerkstelligen. De Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de NEC-richtlijn voor ammoniak betekenen voor de grondgebonden en de niet-grondgebonden landbouw dat mineralenkringlopen verder moeten worden gesloten, het gebruik van bestrijdingsmiddelen terug dient te worden gedrongen en de ammoniakemissies naar beneden moeten. In een recent aan de Tweede Kamer aangeboden brief³⁴

³³ Zie o.m. de *Nationale Milieubeleidsplannen* (3 en 4), de nota *Vaste Waarden, nieuwe Vormen*, de nota *Waterbeleid voor de 21ste Eeuw* en de *Vierde Nota Waterhuishouding*.

³⁴ Brief ten aanzien van de intensieve veehouderij, 19 december 2003.

heeft het kabinet nieuwe ammoniakregels voor de veehouderij aangekondigd. In en rond kwetsbare natuurgebieden zal verdere groei van intensieve veehouderij begrensd worden en wordt extensivering van melkveehouderij gestimuleerd.

Boeren moeten in staat worden gesteld om op een verstandige manier om te kunnen gaan met de relatie tussen economie en ecologie. Door toenemende druk op de inkomens als gevolg van de hervorming van het GLB is het des te belangrijker voor ondernemers om hun wijze van produceren efficiënt en duurzaam in te richten. Het rijk zal daarom goed beheer van ecosystemen en slim gebruik van natuurlijke processen als belangrijke factoren voor een duurzame landbouw stimuleren. Daarbij zijn verbetering van de concurrentiepositie van de landbouw en het realiseren van de Europese (kwaliteits)ambities het uitgangspunt.

Het beter benutten van biodiversiteit in de landbouw kan bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe, duurzamere bedrijfssystemen. Door beter gebruik van de natuurlijke bodemvruchtbaarheid en natuurlijke vormen van ziekte- en plaagregulatie, neemt de afhankelijkheid van externe hulpstoffen (zoals kunstmest en bestrijdingsmiddelen) af.

Milieu kwaliteit voor natuur

Het aankopen, inrichten en beheren van natuurgebieden is roeien tegen de stroom in als in deze gebieden niet de vereiste milieu- en watercondities worden gerealiseerd. Welke dat zijn, is afhankelijk van de in dat specifieke gebied gewenste natuurdoelen, de eigenschappen van het bodem- en watersysteem ter plaatse en de aard van andere functies in en rond het gebied. Het is aan de provincies, gemeenten en waterschappen om, binnen de internationale en nationale kaders, de doelen voor natuur, milieu en water in een bepaald gebied met elkaar in overeenstemming te brengen. Het Rijk zal rijksmiddelen met voorrang inzetten voor de kerngebieden van de EHS en voor de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Voor de gehele EHS moet de milieu- en waterkwaliteit in 2015 op orde zijn, waarbij de mogelijkheid bestaat twee maal zes jaar uitstel aan te vragen (tot 2021 en 2027). Het is aan de EU te beoordelen of er voldoende reden is om met uitstel in te stemmen.

Waar de uitvoering van het landelijke milieu- en waterbeleid onvoldoende is om de doelen te bereiken, zal gezien moeten worden of en welke aanvullende gebiedsgerichte maatregelen kunnen worden getroffen. Dit betekent dat op gebiedsniveau het nemen van extra milieu- en watermaatregelen wordt afgewogen tegen een eventuele aanpassing van natuurdoelen en/of herbegrenzing van natuurgebieden.

Kwaliteit van de leefomgeving

Mensen waarderen het platteland om zijn afwisselende landschappen, om zijn rust en stilte, om de frisse lucht en de natuurlijke duisternis. Tegelijkertijd bedreigen nieuwe vormen van gebruik van het platteland deze waarden. Deze effecten spelen zich vooral af op lokaal en regionaal niveau. Daarom zijn provincies en gemeenten de aangewezen overheden om voor gebieden de gewenste kwaliteit van de leefomgeving te bepalen. Hierbij kiest de rijksoverheid een ondersteunende rol.

7.3 Het watersysteem op orde brengen

De problemen in Nederland met het water kunnen worden samengevat als “te vuil, te veel of te weinig”. Ook zijn veel watersystemen versnipperd en onnatuurlijk. Dit zal de komende jaren op orde moeten worden gebracht. Hoofddoel is water van goede kwaliteit in een natuurlijker functionerend watersysteem te realiseren. De uitwerking van het Waterbeleid 21^e eeuw en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water zullen grote consequenties hebben voor de functies en de kwaliteit van het platteland. De belangrijkste opgaven voor het water op het platteland zijn:

- voldoende veiligheid tegen hoogwater en beperken van wateroverlast;
- het verbeteren van de waterkwaliteit;
- opheffen van verdroging in natuurgebieden;
- voldoende water in tijden van droogte.
- herstellen van overgangen van zoet naar zout, en van nat naar droog.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) heeft het rijk met de andere overheden afspraken gemaakt over het herstel van het watersysteem. Voor de uitvoering van de afspraken die gaan over het hoofdwatersysteem is het rijk zelf verantwoordelijk. Voor de uitvoering in de regionale watersystemen ligt de verantwoordelijkheid bij provincies, gemeenten en waterschappen. In het NBW ligt het accent op veiligheid tegen hoogwater en beperking van wateroverlast. De doelen worden voor een deel gerealiseerd als onderdeel van gebiedsgericht beleid, zoals reconstructieplannen, en door aankoop en inrichting van EHS-gebieden.

Waterberging vraagt ruimte van landbouw en natuur. De Unie van Waterschappen heeft een modelregeling vastgesteld voor ondernemers en grondeigenaren die schade lijden door de toekomstige inrichting voor regionale waterberging. Voor de meer structurele waterbeheersmaatregelen zal voor grondgebruikers, waaronder de landbouw, het systeem van groene diensten verder worden uitgewerkt. Er zal een visie worden ontwikkeld op de kansen om waterbeheer te combineren met natuurdoelen.

Ten behoeve van natuur, landbouw en recreatie zal de waterkwaliteit verder verbeterd moeten worden. Voor natuur gaat het om het terugdringen van fosfaat, nitraat en bestrijdingsmiddelen, voor landbouw gaat het om het verminderen van riooloverstorten en voor recreatie gaat het om verbetering van de zwemwaterkwaliteit. Ten aanzien van verzilting van landbouwgronden zal een verkenning naar de aard en omvang van de problemen worden verricht.

Volgens de EU-Kaderrichtlijn Water dient uiterlijk in 2027 een goede ecologische toestand (of potentieel) voor vrijwel alle wateren bereikt te worden. Voor Nederland betekent dit dat de (grond)waterkwaliteit nog aanzienlijk zal moeten verbeteren. Dit zal positieve gevolgen hebben voor natuur, recreatie en visserij. Daar staat tegenover dat uit een onlangs door Alterra/LEI uitgevoerde studie³⁵ blijkt dat de eisen die de Kaderrichtlijn Water stelt, in beginsel tot een halvering van de mogelijkheden voor landbouw in Nederland zou kunnen leiden. Of dit werkelijkheid wordt is onzeker omdat de concrete normstelling nog moet worden vastgesteld. Het Kabinet vindt het daarom noodzakelijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de consequenties die de KRW voor Nederland heeft. Over deze gevolgen en het ambitieniveau dat het Rijk met de implementatie van de KRW nastreeft wordt een aparte kabinetsnotitie opgesteld. Deze notitie zal naar verwachting voor de zomer van 2004 aan de Tweede Kamer worden gezonden. Vanuit het plattelandsbeleid is de inzet gericht op de eis van een goede ecologische toestand of potentieel voor alle wateren in Nederland. Om dit te realiseren is een gedifferentieerde aanpak gewenst. Daarmee wordt de kwaliteit van de natuur in Nederland verbeterd en wordt de landbouw een reëel perspectief geboden.

Het opheffen van de verdroging in natuurgebieden maakt onlosmakelijk deel uit van het realiseren van de vereiste water- en milieucondities voor de natuur in Nederland. De inzet van het Rijk is om de verdrogingsbestrijding te integreren in de realisatie van de EHS, de reconstructie, de uitvoering van de Natuurbeschermingswet en de implementatie van de KRW. Het Rijk zal de provincies, gemeenten en waterschappen aanspreken op een voortvarende aanpak van de verdrogingsbestrijding.

De zomer van 2003 heeft duidelijk gemaakt dat het watersysteem kwetsbaar is in periodes van langdurige droogte en dat de zoetwatervoorziening en energievoorziening daardoor in het geding kunnen komen. Voor de landbouw kon grote schade niet worden voorkomen. Voor kwetsbare natuurgebieden kwam de droogte bovenop de al bestaande verdroging. Met het oog op toekomstige extreme droogte en verzilting zullen extra maatregelen in het regionale watersysteem nodig zijn. Schade als gevolg van droogte en verzilting kan echter niet in alle gevallen worden voorkomen en zal dus tot op zekere hoogte moeten worden geaccepteerd.

³⁵ *Aquarein: de gevolgen van EU Kaderrichtlijn Water voor Landbouw, natuur, recreatie en visserij.* LEI/Alterra 2003.

7.4 Een gezonde bodem

Een gezonde bodem is letterlijk en figuurlijk de basis voor een vitaal platteland. Met een vernieuwd bodembeleid geeft Nederland invulling aan de Europese bodemstrategie die in ontwikkeling is.³⁶

In het bodembeleid zal het gebruik van de bodem voortaan centraal staan. Bij de verschillende vormen van gebruik hoort een bijpassende bodemkwaliteit die zowel chemische als fysische en biologische kenmerken omvat. Provincies en gemeenten stellen lokaal de gewenste bodemkwaliteit vast op basis van de bestaande kwaliteit, het gewenste gebruik en wat daarvoor aan grondwerkzaamheden nodig is. Zij zullen daarmee meer maatwerk kunnen leveren. Voor gevoelige functies zoals landbouw en natuur blijft het Rijk randvoorwaarden stellen. Daarnaast blijft het voorkómen en herstellen van schade door verontreiniging en aantasting van de bodem een taak van formaat.

Het bodemgebruik moet duurzamer worden. Het bodembeleid legt daarvoor de eerste verantwoordelijkheid bij de gebruiker van de bodem zelf. Naast het recht op het gebruik van de bodem heeft de gebruiker de plicht om zorgvuldig met de bodem om te gaan in het belang van derden. Het *standstill*-beginsel is daarbij vertrekpunt van beleid, met andere woorden geen verdere verslechtering van de bodemkwaliteit. Ook in de ruimtelijke ordening zullen overheden meer rekening moeten gaan houden met de eigenschappen van de bodem. Het rijk zal daarvoor samen met andere overheden een Handreiking duurzaam bodemgebruik opstellen. Aanpassingen van wet- en regelgeving moeten zorgen voor een betere aansluiting van het bodembeleid op ander (milieu)beleid. Ook kennis en informatie-uitwisseling over de bodem zijn nodig voor verduurzaming van het bodemgebruik. Zo zal onder meer kennis over de bodembiodiversiteit worden ontwikkeld. Het rijk verkent mogelijke knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot de ruimtelijke ordening in de ondergrond.

Een zorgzaam gebruik van het platteland

- De transitie naar een duurzame landbouw zal de sector zelf moeten bewerkstelligen. Het rijk ondersteunt bij het verduurzamen van de landbouw.
- Het is de inzet van het rijk dat de milieu- en waterkwaliteit conform de KRW in 2027 gerealiseerd is, met prioriteit voor de kerngebieden van de EHS en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Provincies, gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering op gebiedsniveau.
- De rijksoverheid zal samen met provincies, gemeenten en waterschappen het watersysteem op orde brengen en de ruimtelijke inrichting hierop aanpassen.
- In het vernieuwde bodembeleid staat het gebruik centraal.

³⁶ Een *beleidsbrief Bodem* is op 24 december 2003 door de staatssecretarissen van VROM mede namens de ambtsgenoten van LNV en V&W aangeboden aan de Tweede Kamer.

Afkortingen

AVP	Agenda voor een Vitaal Platteland
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BANS	Bestuursakkoord nieuwe stijl
BOS	Buurt, Onderwijs en Sport
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid van de EU
GPS	Global Position System
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICES/KIS	Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking/Kennisinfrastructuur
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Europese Kaderrichtlijn Water
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LCO	Landelijk Centrum Opbouwwerk
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MJP	Meerjaren Programma Vitaal Platteland
MILO	Milieukwaliteit in de Leefomgeving
MJP	Meerjarenprogramma Vitaal Platteland
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MKZ	Mond en Klauwzeer
Mln	Miljoen
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
NB-wet	Natuurbeschermingswet
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
PPS	Publiek Private Samenwerking
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma (volgens EU Kaderverordening Platte- landsontwikkeling)
PPS	Publiek-private samenwerking
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
WOR	Wet op de openluchtrecreatie

