

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 XIV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 1998

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 maart 1998

Op 25 augustus 1997 mocht ik de eerste twee adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) in ontvangst nemen, te weten:

- «Tien voor de toekomst»; advies ten behoeve van de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw en
- «Stad en land in groen verband»; advies over de ordening van stad en land.

Deze adviezen zijn u eind augustus 1997 door de Raad toegezonden.

Zoals ik u per brief van 17 december 1997 meldde, geven deze adviezen aanleiding tot een fundamentele discussie over de in te zetten beleidskoers voor het landelijk gebied in de toekomst, inclusief de samenhang met de verstedelijking.

In de in het advies «Tien voor de toekomst» aangeduide agendapunten geeft de RLG aan dat wij in de komende tijd staan voor een belangrijk transformatieproces van het landelijk gebied in ons land. De Raad noemt diversiteit en identiteit daarbij als sleutelbegrippen. De Raad ziet regionale oriëntatie daarbij als ontwikkeling naast de internationale oriëntatie. Er wordt gepleit voor een integraal landbouwbeleid met meerdere sporen en voor het beschermen van onvervangbare waarden, zoals biodiversiteit en belevingswaarden, maar ook de door de RLG als zodanig aangeduide «productiepotentie» van bodem en water.

Niet voor niets heeft de RLG het advies «Stad en land in groen verband» gelijktijdig met het advies over de toekomst van het landelijk gebied gepresenteerd. Stad en land zijn immers steeds meer op elkaar betrokken. Er is sprake van een toenemende wederzijdse afhankelijkheid, die volgens de Raad vraagt om een meer samenhangende benadering van stad en land, waarbij het landelijk gebied mede structurerend dient te zijn voor de verdere verstedelijking.

Dilemma's voor de toekomst

De genoemde adviezen van de RLG confronteren ons met dilemma's. Ik wil er vier noemen, waarover, naar mijn oordeel, een nadere discussie gewenst is, namelijk:

1. Transformatie van het landelijk gebied
2. Compacte stad en leefbaarheid
3. Duurzaam gebruik van bodem en water
4. Bestuurlijke en instrumentele vernieuwing.

Ad. 1: Transformatie van het landelijk gebied.

– *Ontwikkelingsrichtingen in de land- en tuinbouw*

Grofweg lijken zich in de komende decennia twee ontwikkelingsrichtingen af te tekenen binnen de land- en tuinbouw: pure landbouwbedrijven en landbouwbedrijven met aanvullende inkomensbronnen.

De pure landbouwbedrijven richten zich op optimalisatie van de productie door schaalvergroting, intensivering en specialisatie en lijken vooral perspectief te hebben in gebieden met geschikte externe productiefactoren, zoals de zee- en rivierkleigebieden, waar ook schaalvergroting van bedrijven mogelijk is. Daarenboven kan de niet-grondgebonden land- en tuinbouw perspectief behouden in situaties waarin de systemen zo volledig mogelijk gesloten kunnen worden ten aanzien van nutriënten, energie, gewasbeschermingsmiddelen en water.

Daarbij is bovendien van belang dat er in de maatschappij een hang naar natuurlijkheid aan het ontstaan is, die aanleiding kan zijn tot discussie over de technologische benadering van de landbouw.

De landbouw met aanvullende inkomensbronnen lijkt vooral perspectief te hebben in gebieden waar de bebouwingsdichtheid en de verstedelijkingsdruk hoog zijn en/of het landschap kleinschalig en recreatief aantrekkelijk is, of waar de combinatie van grondsoort, watersysteem en milieudoelen nauwelijks intensieve agrarische productie toelaat.

Als dit de ontwikkelingsrichtingen zijn, zal dit leiden tot forse gevolgen en uitdagingen voor ondernemers en regio's. Het is daarom van groot belang deze mogelijke ontwikkelingsrichtingen nader te verkennen.

In de komende kabinetsperiode zal aan de orde zijn of en hoe deze ontwikkelingsrichtingen voor het landelijk gebied onderdeel moeten uitmaken van de uit te zetten ruimtelijke beleidskoers voor ons land voor de langere termijn. Vraag hierbij is onder andere hoe sturend de overheid hierin wil zijn. Het is immers uiteindelijk de individuele agrarische ondernemer die zijn eigen mix van bedrijfsactiviteiten kiest.

LNV staat voor de uitdaging dit transformatieproces te begeleiden en er waar nodig sturing aan te geven. Bij de discussies rond de reconstructie concentratiegebieden is deze problematiek momenteel reeds uitdrukkelijk aan de orde.

– *Vernieuwing van de regionale economie*

Steeds meer bewoners van het landelijk gebied vinden hun inkomen in niet-agrarische bedrijvigheid. Enerzijds omdat de niet-agrarische bedrijvigheid toeneemt, zoals wonen en dienstverlening. Anderzijds omdat de land- en tuinbouwbedrijven steeds meer verweven raken met andere economische sectoren zoals vervoer, dienstverlening, recreatie, verwerkende en toeleverende industrie. Ik verwacht dat deze ontwikkeling zich doorzet. De economie van het landelijk gebied verandert dus steeds meer van karakter. De keuzen voor nieuwe economische dragers zullen met name op lokaal en regionaal schaalniveau moeten worden gemaakt. Op dit niveau kan het duidelijkst het verband worden gelegd tussen economische activiteiten, specifieke gebiedskwaliteiten en de maatschap-

pelijke functies van het gebied. Van groot belang daarbij is dat initiatieven voor vernieuwing en aanpassing aan de basis ontstaan. Daarvoor moeten dan wel de mogelijkheden worden geboden; via het beschikbaar stellen van specifieke instrumenten als het stimuleringskader, maar ook door het daarop bezien van de werking van het instrument ruimtelijke ordening.

Eenzijds gaat het daarbij om het bieden van ruimte voor nieuwe economische activiteiten, terwijl anderzijds uitgangspunt moet blijven dat ecologische en landschappelijke kwaliteit gehandhaafd blijven. Samen met mijn collega van VROM en met de provincies worden de mogelijkheden van stedelijke functieverandering in het landelijk gebied inmiddels nader onderzocht.

Ad. 2: Compacte stad en leefbaarheid

In de discussie over de verschillende concepten voor toekomstige verstedelijking kiest de RLG primair voor de compacte stad benadering. Dit uitgangspunt komt overeen met het kabinetsstandpunt in het kader van de Actualisering VINEX. Evenwel: de discussie over het verstedelijkingsconcept voor de langere termijn zal gezien de optredende ruimtelijke dynamiek en de waarneembare behoeften op het gebied van wonen en groen actueel blijven. De uitdaging is te blijven uitgaan van zuinig ruimtegebruik, maar tegelijkertijd een invulling te kiezen die rekening houdt met de toenemende functionele verwevenheid tussen stad en land en de voor de leefbaarheid essentiële balans tussen rood en groen.

Een goede balans tussen groen en rood begint al in de stad. Tijdens de op 12 februari 1998 gehouden slotmanifestatie over de Recreatieschets 2020 ben ik daar nog eens nadrukkelijk mee geconfronteerd. Voor met name de minder draagkrachtige bevolkingsgroepen, woonachtig in de achterstandswijken van de grote steden, zijn de binnenstedelijke openbare recreatieruimten van essentiële betekenis. Dit stelt ook mijn departement voor de opgave om samen met de gemeenten en andere betrokken departementen te zoeken naar mogelijkheden om het groen in de steden te versterken.

Ad. 3: Duurzaam gebruik van bodem en water

– Draagvlak essentieel

De kwaliteitsverbetering van de strategische voorraden biodiversiteit, water en bodem is een flinke uitdaging. Met het saneren van de aantasting ervan zijn we bezig maar nog lang niet klaar. Om hoge saneringskosten te vermijden, is preventie nodig en voorkoming van nieuwe hypotheke op deze voorraden. De uitdaging blijft om wegen te vinden milieudoelen dichterbij te brengen met inachtneming van de maatschappelijke discussie.

Als garantie voor een goed beheer van de voorraad natuur is naar mijn mening een maatschappelijk draagvlak onontbeerlijk. In een verstedelijkende samenleving dient dan ook een verantwoord gebruik de drijfveer te zijn om ook op de lange termijn te kunnen genieten van deze voorraad. We staan nog steeds voor de uitdaging om de doelen ten aanzien van biodiversiteit c.q. ecologische hoofdstructuur te realiseren. Tegelijkertijd is een verdere vermaatschappelijking van de natuur nodig, waarbij gezocht moet worden naar evenwicht tussen ecologische motieven en het belang van recreatie, economie en belevingswaarde.

– Voorkomen van nieuwe milieuhypotheke

Voorkomen van nieuwe hypotheke is aan de orde bij het gebruik van

biotechnologie in de landbouw en bij de versmalling van de gebruikte soorten en rassen van landbouwplanten en dieren. Zorgvuldige risico-beheersing bij het gebruik van biotechnologie en zorgvuldig beheer van biologische diversiteit vormen daarbij naar mijn mening een stringente maatschappelijke randvoorwaarde. Hoe liggen hier de verantwoordelijkheden voor overheid en markt? In sommige gevallen dient de overheid duidelijk grenzen te stellen, zoals bij genetische manipulatie. In andere gevallen verwacht ik dat de markt zelf zaken oppakt. Immers, niet alleen vanwege preventie en voorzorg moet de landbouwproductie schoner, maar ook om toekomstige markten en consumenten te kunnen bedienen, die een schonere en welzijnsvriendelijker veehouderij, minder en minder schadelijke bestrijdingsmiddelen en meer biologische landbouw wensen.

Zorgvuldig omspringen met nieuwe hypotheek voor het landelijk gebied is uiteraard ook aan de orde bij het vormgeven van de toekomstige ruimtelijke en economische structuur van ons land. In ICES-kader worden de mogelijkheden daartoe onderzocht. Grootschalige infrastructurele maatregelen en het op de toekomst voorbereiden van onze twee mainports nemen daarbij een vooraanstaande plaats in. Een zorgvuldige afweging tussen economie en ecologie blijft daarbij nodig. Daarom moet ook in de komende periode ingezet worden op vergroting van de ruimtelijke en milieukwaliteit met forse impulsen voor groen en natte natuur.

Ad. 4: Bestuurlijke en instrumentele vernieuwing

– *Aanpassing financieringsstructuur van gemeenten?*

Opvallend is de uitspraak van de RLG over de huidige financieringsstructuur van gemeenten. Deze zet volgens de Raad gemeenten vooral aan om te groeien en bouwlocaties te ontwikkelen en belooft hen te weinig voor een zorgvuldig beheer van het landelijk gebied. Dit financieringsstelsel zou dan ook meer in dienst gesteld moeten worden van de doelen van het ruimtelijk beleid.

De door de Raad aan de orde gestelde problematiek is voorwerp van onderzoek dat in het kader van het onderhoud van de financiële verhouding wordt uitgevoerd. De beheerders van het gemeentefonds hebben, mede in reactie op uitspraken van uw Kamer, opdracht gegeven tot een (voor-)onderzoek naar de kostenstructuur van gemeenten met een sterk afwijkende dynamiek. Daarbij wordt zowel aandacht geschonken aan de financiële positie van groeigemeenten als van gemeenten die onder het zogenoemde «restrictief beleid» vallen. Het (voor-)onderzoek beoogt een eerste inzicht in de omvang van de problematiek te geven alsmede aan te geven hoe een eventueel nader onderzoek ingericht zou moeten worden.

Ik heb de collega bewindslieden van Binnenlandse Zaken van de suggestie van de RLG in kennis gesteld. Wij zullen samen met de bewindslieden van VROM, naar aanleiding van de uitkomsten van het (voor-)onderzoek bezien of er aanleiding is tot vervolgonderzoek, waarbij ook de opmerkingen van de Raad zullen worden betrokken. Ik zal daarbij overigens niet alleen de kwaliteit van het landelijk gebied betrekken, maar ook omvang, kwaliteit en beheer van het groen in de stad.

– *Op zoek naar nieuwe bestuurlijke arrangementen*

Een goede aanpak van de geschetste uitdagingen vereist het loslaten van gescheiden bestuurlijke arrangementen voor stad en land. Samenhangende vraagstukken reiken verder dan formele bestuurlijke grenzen. Mijns inziens liggen hier kansen voor tijdelijke, praktische, organisatorische samenwerkingsverbanden, die toegespitst zijn op de specifieke uitdaging die moet worden opgepakt. De aanpak van de Kwaliteitsimpuls Groene Hart vind ik een goed voorbeeld van een dergelijke aanpak.

Bovendien dient bij de realisering van integraal beleid naast het gebruik van bestaande instrumenten – waarbij ik onder meer een belangrijke rol zie voor het herijkte instrument landinrichting – er ook ruimte te zijn voor het uitwerken van nieuwe, brede allianties en vormen van publiek-private samenwerking.

Resumé

Resumerend leidt het vorenstaande ons tot essentiële beleidsopgaven, die de agenda voor de komende regeerperiode mede dienen in te kleuren. Ze betreffen:

- * het beleidsmatig sturing geven aan het veelomvattende transformatieproces van het landelijk gebied, gericht op duurzame levensvatbaarheid en leefbaarheid ervan;
- * het uitwerken van de steeds nauwere verbondenheid tussen stad en land, gericht op een versterking van de groene leefbaarheid en daarmee op een internationaal verbeterde vestigingsplaatspositie van met name de metropool Randstad;
- * de daaraan verbonden uitdagingen op het bestuurlijke vlak.

Ik ben van mening dat mijn ministerie vanuit zijn beleidsterreinen dient in te spelen op de hiervoor aan de orde gestelde essentiële behoeften van de samenleving aangaande het landelijk gebied in de toekomst, te weten economische productieruimte, maatschappelijk gewenste productieprocessen, een aantrekkelijke woon- en leefomgeving en het beheer van strategische voorraden water, ruimte, rust, biodiversiteit, landschap en cultuurhistorie.

Vanuit dat besef zal ik verantwoordelijkheid nemen voor mijn rol bij de uitwerking van de hiervoor genoemde essentiële beleidsopgaven voor de komende periode.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen