

# **tien voor de toekomst**

**advies ten behoeve van  
de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw**

Publicatie RLG 97/2



# **tien voor de toekomst**

**advies ten behoeve van  
de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw**

publicatie RLG 97/2

augustus 1997



## voorwoord

De 21e eeuw. Een nieuw tijdperk dat zo aanstaande is, daagt uit tot het kijken in de toekomst en tot bezinning op wat die toekomst brengt en van ons zal vragen.

Ook het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij beraadt zich op de volgende eeuw, op het beleid dat het landelijk gebied dan zal vergen. In dat kader heeft de minister de Raad voor het Landelijk Gebied gevraagd zich uit te spreken over de agendapunten voor het landelijk gebied in de 21e eeuw.

Nu is het landelijk gebied geen geïsoleerd stuk van Nederland, letterlijk noch figuurlijk. En dus zullen de ontwikkelingen, ingrepen en investeringen in economie en infrastructuur -zoals thans voorgenomen- ook ingrijpende gevolgen hebben voor het landelijk gebied. Omgekeerd zal de ontwikkeling en de kwaliteit van het landelijk gebied -zeker op iets langere termijn- invloed hebben op de economie.

In de beleidsagenda voor het landelijk gebied zijn daarom ook investeringen opgenomen, investeringen die niet op zichzelf staan, maar die in samenhang gezien moeten worden met de investeringen in economie en infrastructuur. Die samenhang houdt niet in dat de investeringen in het landelijk gebied per se uit dezelfde fondsen betaald moeten worden als die in economie en infrastructuur, maar wel dat versterking van de economie een versterking vergt van de kwaliteit van de omgeving waarin die groei moet plaatsvinden.

Bij het vooruitzien tot ver in de volgende eeuw is het verleidelijk om de acute problemen van dit moment centraal te stellen en daarvoor in de toekomst concrete oplossingen aan te dragen. Evenzeer is het verleidelijk om complete scenario's en uitgewerkte toekomstmodellen te construeren, compleet met uitdagende namen en ontwikkelmodellen.

De raad heeft in zijn advies geen van beide gedaan. Acute problemen, die naar hun aard komen en gaan, komen niet in het advies voor noch op maat gesneden oplossingen. Het advies biedt wel ankerpunten, maar laat ruimte voor verschillende oplossingen en meer in het algemeen voor verschillende ontwikkelingen, echter binnen een "hard" raamwerk van grenzen en richtingwijzers.

Ook een concrete beschrijving of voorspelling van de toekomst ontbreekt in het advies. De toekomst laat zich onmogelijk beschrijven met de termen en gegevens van het heden. De huidige situatie, het vaststellen van de algemene en specifieke onvervangbare waarden, en het extrapoleren van trends en ontwikkelingen, geven echter wel zicht op het sóórt veranderingen dat mag worden verwacht. Daarvan geeft de raad een schets en op die basis formuleert hij agendapunten.

"Tien voor de toekomst" zijn de voornaamste agendapunten voor het landelijk gebied in de 21e eeuw, zoals de raad die ziet. Zij worden geformuleerd in paragraaf 4.2. van dit advies. Het is geen voorspelling, geen gelaten beschrijving van wat ons zal overkomen, noch een onthechte schets van een ideaalbeeld. Het zijn de punten die bepalend zullen zijn voor de ontwikkeling van een landelijk gebied dat in de 21e eeuw zijn belangrijke -en steeds belangrijker- rol in de maatschappij kan spelen.



## **inhoudsopgave**

1	<i>inleiding</i>	9
	adviesaanvraag	
	opzet van het advies	
2	<i>het kijken naar de toekomst</i>	11
	2.1 de beleidsverkenningen van het ministerie van LNV	
	2.2 de toekomststudie: een nuttig instrument met beperkingen	
	2.3 de LNV-beleidsverkenningen nader bezien	
3	<i>de toekomst van het landelijk gebied</i>	15
	3.1 het landelijk gebied	
	3.2 trends en hun gevolgen voor het landelijk gebied	
*	<i>intermezzo</i>	17
	schets van het landelijk gebied in de 21e eeuw	
4	<i>de agenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw</i>	21
	4.1 centrale thema's voor de agenda	
	4.2 agendapunten voor het beleid in de 21e eeuw	
	4.3 bestuurlijke overwegingen bij de agenda voor de 21e eeuw	

## **bijlagen**

1	<i>adviesaanvraag</i>	37
2	<i>het huidige beleid van de diverse ministeries inzake het landelijk gebied</i>	39
3	<i>ontwikkelingen in het grondgebruik</i>	45
4	<i>economische dragers van het landelijk gebied</i>	51
5	<i>de identiteit van het Nederlandse landschap</i>	57
6	<i>noten</i>	69





# 1 inleiding

Verscheidende departementen en andere (overheids-)instanties zijn momenteel doende om lange termijnverkenningen op te stellen, teneinde zich een beeld te vormen van de toekomst en de wijze waarop eigen departement of instantie sturing aan de ontwikkelingen kan geven. Aan de ene kant worden deze verkenningen opgesteld in breder verband. Zo zijn de departementen van EZ, LNV, V&W en VROM in het kader van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) bezig een geïntegreerde visie op te stellen ten aanzien van de langere termijn van de ruimtelijk-economische structuur. Aan de andere kant wordt bij het ministerie van LNV nagedacht over de vraag welke inhoudelijke koers het departement moet kiezen voor de ontwikkeling van het landelijk gebied in het eerste kwart van de komende eeuw. Daarom wordt binnen het ministerie een *“beleidsverkenning voor het landelijk gebied in de 21e eeuw”* opgesteld. Naast de ICES-discussie zijn hiervoor nog enkele andere aanleidingen te geven:

- de wens vanuit het kabinet om voor een volgende regeringsperiode een goede, richtinggevende agenda aan te reiken
- het project Nederland 2030 dat zal leiden tot enkele toekomststreefbeelden, die vertaald kunnen worden naar een 5e Nota Ruimtelijke Ordening of een 1e Nota Omgevingsbeleid
- de voorbereidingen voor de 4e Nota Waterhuishouding
- de wettelijke herziening van het Structuurschema Groene Ruimte in het jaar 2000
- de discussie binnen de Europese Unie over de toekomst van de landelijke gebieden
- allerlei plannen en initiatieven die door andere ministeries en overheden worden ontwikkeld en die een invloed hebben op het landelijk gebied
- de veranderingen van de afgelopen jaren in de landbouwsector
- de veranderingen die binnen het gebruik en de beleving van het landelijk gebied in ons land zichtbaar worden.

## adviesaanvraag

Door het uitvoeren van een beleidsverkenning wil het ministerie van LNV niet alleen een strategische koersbepaling ontwikkelen voor het eigen beleid, maar ook voor de participatie in de beleidsontwikkeling van andere (overheids-)instanties. Het beleid voor het landelijk gebied dient ten dienste te blijven staan van een aantrekkelijk en concurrerend Nederland. Het gaat daarbij om het landelijk gebied in al zijn huidige en toekomstige maatschappelijke functies, waarin herkenbare regio's hun eigen identiteit en ontwikkeling hebben, en waarin sprake is van een verantwoord gebruik en beheer van de natuurlijke omgeving.

Bij het opstellen van de beleidsverkenning wordt gewerkt aan antwoorden op vragen als

- welke vraagstukken hebben denkbare toekomstige ontwikkelingen in het landelijk gebied in petto
- waar dient de rijksoverheid en meer in het bijzonder het ministerie van LNV verantwoordelijkheid te nemen
- welke inhoudelijke koers met bijpassend bestuurlijk model kan het ministerie van LNV daarbij hanteren.

Het gaat het ministerie van LNV om het ontwikkelen van een samenhangende koers voor sturing van ontwikkelingen in het landelijk gebied. Daarbij is door LNV voor de beleidsverkenning gekozen voor drie invalshoeken, waarover de strategische koersbepaling uitspraken zal doen:

- sturing van ontwikkelingen in het grondgebruik
- sturing van ontwikkelingen op het gebied van economische dragers van het landelijk gebied
- sturing van de identiteit van het Nederlandse landschap in Europa.

De minister van LNV verzoekt de raad om een advies uit te brengen over mogelijke beleidsagendapunten en bijbehorende beleidsopties voor de lange termijn in bovenstaande context voor de drie integrale invalshoeken grondgebruik, economische dragers en identiteit. Bij beleidsopties zijn zowel inhoudelijke doelen inbegrepen als een globale indicatie van een bijbehorend bestuurlijk model. Daarbij wordt van de raad gevraagd om deze agendapunten en beleidsopties te plaatsen in een 'decor' van mogelijke en onzekere toekomstige ontwikkelingen, zoals dat naar voren komt uit verschillende verkennende studies, die thans worden uitgevoerd.

Tevens wordt de raad verzocht om een tweede advies uit te brengen, en wel over een mogelijk bestuurlijk model, dat past bij de eerste contouren van een strategische koersbepaling door LNV. Deze koersbepaling zal in oktober 1997 ter beschikking van de raad worden gesteld.

### **opzet van het advies**

De Raad voor het Landelijk Gebied zal zich bij dit advies niet alleen richten op de verkenningen die door het ministerie van LNV zijn opgesteld, maar ook andere toekomststudies bij zijn overwegingen betrekken.

In zijn advies zal de raad de volgende zaken aan de orde stellen:

- het geven van een reactie op de beleidsverkenning, zoals deze door het ministerie van LNV is opgesteld, alsmede op de uitgangspunten die ervoor zijn gebruikt
- het signaleren van de mogelijkheden en de beperkingen van toekomststudies en het geven van voorwaarden bij het opstellen en gebruiken van toekomststudies
- het aangeven van wat de raad onder 'het landelijk gebied' verstaat en het beschrijven van trends en ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de toekomst van het landelijk gebied
- het formuleren van een aantal beleidsagendapunten voor het landelijk gebied in de 21e eeuw, waarbij tevens enkele bestuurlijke overwegingen zullen worden aangegeven.

De kern van het advies, de agendapunten voor het beleid in de 21e eeuw -de Tien voor de Toekomst- is weergegeven in paragraaf 4.2.

De raad is voornemens om in december 1997 een advies uit te brengen over het bestuurlijke model dat past bij de strategische koersbepaling van het ministerie van LNV. In het voorliggende advies zal de raad echter, conform de adviesvraag, wel een eerste indicatie geven van de aandachtspunten voor het bestuur bij de ontwikkelingen van het landelijk gebied in de volgende eeuw.

## 2 het kijken naar de toekomst

### 2.1 de beleidsverkenningen van het ministerie van LNV

Het DLO-Staring Centrum heeft in opdracht van de Directie Groene Ruimte en Recreatie van het ministerie van LNV vier toekomstbeelden voor de groene ruimte van ons land beschreven. Deze beelden hebben betrekking op de ontwikkeling van de 'omgeving van het LNV-beleid'. Zij vormen mede het 'decor' waarvan in de adviesaanvraag sprake is, het decor waarin de raad wordt gevraagd zijn beleidsagendapunten voor de 21e eeuw te plaatsen.

Onderstaand schema geeft de vier toekomstbeelden van LNV voor het landelijk gebied weer:



De hoekpunten van dit schema zijn aangegeven als twee tegenstellingen:

#### *globalisering versus regionalisering*

Met globalisering wordt hier aangeduid dat er veelal afspraken worden gemaakt op mondiaal niveau, waarbij de houding open is en gericht op de buitenwereld. Bij de regionalisering wordt aangeduid dat de prioriteit ligt bij het veilig stellen van de eigen belangen in EU-verband of andere regionale verbanden.

#### *economie versus ecologie*

Bij de economie richt de samenleving zich sterk op materiële waarden: de economie gaat boven natuur en milieu. Bij ecologie ontwikkelt de samenleving zich op basis van ecologische en milieuwaarden.

Op grond van deze twee tegenstellingen, zoals weergegeven in het schema, zijn door het ministerie vier globale maatschappelijke ontwikkelingsrichtingen geformuleerd, te weten:

- *het land vermarkten*: sterk toenemende wereldoriëntatie in combinatie met economie en materiële welvaart
- *globaal denken, lokaal beheren*: sterk toenemende wereldoriëntatie in combinatie met ecologie en welzijn
- *regio's op eigen kracht*: regionale (Europese) oriëntatie in combinatie met economie en materiële welvaart
- *geborgenheid op diverse schaalniveaus*: regionale (Europese) oriëntatie in combinatie met ecologie en welzijn.

## 2.2 de toekomststudie: een nuttig instrument met beperkingen

Aan het verrichten van toekomstverkenningen wordt vandaag de dag, met recht, een groot belang toegekend. Er bestaat echter veel verwarring omtrent de vraag wat toekomststudies wel of niet zijn. De raad wil hierin graag meer helderheid scheppen door aan te geven wat toekomststudies zijn en hoe ze wel of niet gebruikt dienen te worden:

- toekomststudies zijn hulpmiddelen om te kunnen anticiperen op ontwikkelingen, zodat al in een vroegtijdig stadium noodzakelijke maatregelen kunnen worden getroffen. Degenen die beleid formuleren moeten de uitkomsten van dergelijke studies niet al te strikt volgen. Toekomststudies zijn een middel voor reflectie over een onbekende en onzekere toekomst. Hiermee wil de raad zowel de betrekkelijkheid bij het hanteren van het instrument toekomststudies aangeven, alsmede ook de verantwoordelijkheid voor het verdere gebruik hiervan.
- opstellers van toekomststudies dienen bij de formulering ervan stil te staan bij de mogelijke sociaal-psychologische effecten van studies. Bij een deterministische interpretatie van toekomststudies kunnen groeperingen, waaraan in de studie geen ontwikkelingsruimte wordt geboden, al bij voorbaat afkoersen op een negatieve toekomst, terwijl er wellicht nog volop kansen zijn.
- het is niet mogelijk om op een deterministische wijze de ontwikkelingen van het macro-niveau rechtstreeks door te vertalen naar meso- en micro-niveau, zonder daarbij rekening te houden met een aantal marges en vrijheidsgraden die op de verschillende niveaus spelen. Toekomststudies zijn referentiekaders die een complex samenspel tussen de ontwikkelingen op verschillende niveaus weer moeten geven. Juist voor het landelijk gebied zal ruime aandacht aan de ontwikkelingen op micro- en meso-niveau besteed moeten worden, om beter zicht te geven op de weerslag die vanuit globale processen op het macro-niveau ontstaat.
- in toekomststudies zal altijd terdege rekening gehouden moeten worden met de uitgangssituatie. Zo is het landelijk gebied momenteel geen onbeschreven blad papier waarop naar believen toekomstschetsen gemaakt kunnen worden. Daarom zullen toekomststudies de kwaliteiten en waarden van verleden en heden als uitgangspunt moeten nemen. Als wordt voortgebouwd op endogene ontwikkelingen vanuit het micro- en meso-niveau krijgt een meer globale toekomststudie een steviger fundament dan wanneer dit niet het geval is.
- bij het opstellen van een toekomststudie dient rekening gehouden te worden met een zeer turbulente en vooraf niet altijd voorspelbare omgeving in politiek-economische en bestuurlijke zin. Scenarios zullen elkaar opvolgen, doorkruisen of kunnen naast elkaar bestaan. Voor het landelijk gebied kan daarom beter niet worden toegewerkt naar één scenario, maar dient juist de verscheidenheid in groene ruimte en land- en tuinbouw zoveel mogelijk in stand gehouden te worden. Juist het handhaven van de bestaande verscheidenheid maakt het mogelijk om op de steeds wisselende veranderingen te reageren.
- er zal voldoende aandacht besteed moeten worden aan de problematische verhouding tussen korte en lange termijn: enerzijds zal er aandacht moeten zijn voor onvoorspelbare zaken als crises en onverwachte rampen, anderzijds moet het veranderingspotentieel van natuur, ruimtelijke patronen, economische infrastructuur en centrale waardenpatronen niet worden overschat. Juist bij deze laatste velden gaat het meestal om ontwikkelingen die een lange ontwikkelings- en veranderingstermijn kennen, en derhalve niet binnen een korte termijn zijn om te buigen.
- tenslotte merkt de raad op, dat toekomststudies geen voorspellingen zijn, maar “slechts” heuristische instrumenten om bepaalde patronen te doordenken op randvoorwaarden, uitkomsten en (onbedoelde) consequenties. Voor een deel kan dit ondervangen worden door het opstellen van een trendscenario als één van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

## **voorwaarden bij het opstellen en gebruiken van toekomststudies**

Het opstellen van toekomststudies is -zoals gezegd- in de ogen van de raad een zeer nuttig hulpmiddel om ontwikkelingen vroegtijdig te onderkennen, heldere keuzen te (kunnen) maken, en anderen bewust te maken van de mogelijkheden en bedreigingen die op korte en lange termijn te verwachten zijn. Het opstellen van toekomststudies dient zorgvuldig te gebeuren. De raad heeft daarom onderstaande voorwaarden geformuleerd, waaraan toekomststudies dienen te voldoen:

### *zorg voor relatie met trends*

de toekomst is onzeker en per definitie niet kenbaar. Het verleden is voorbij en wel aan studie te onderwerpen. Min of meer vaste sequenties van ontwikkelingen zijn traceerbaar en benoembaar als trends, waarvan met meer of minder zekerheid uitgegaan kan worden dat zij in de nabije toekomst door te trekken zijn. Toekomststudies zullen verankerd moeten zijn in dergelijke trends. Veelal wordt er voor gekozen om één trend-scenario uit te werken waar andere scenario's tegen afgezet kunnen worden.

### *benadruk endogene ontwikkelingen*

ontwikkelingen vanuit de lokale en regionale gemeenschap zelf kunnen kwaliteiten, belangen en waarden niet alleen op een originele wijze versterken, maar juist ook continueren naar de toekomst toe. Een sterke en diverse lokale gemeenschap is minder kwetsbaar bij onverwachte -dramatische- ontwikkelingen dan een monocultuur.

### *herken de drijvende krachten*

om toekomststudies te kunnen verrichten is het noodzakelijk om de belangrijkste sturende factoren te kunnen onderscheiden. Iedere toekomststudie staat of valt met een goede en eenduidige omschrijving van drijvende krachten. Ontwikkelingen, die in één richting lopen en elkaar wedszijds bevruchten moeten niet als tegengesteld worden gezien.

### *houd rekening met schaalniveaus*

ontwikkelingen die op mondiaal niveau te verwachten zijn mogen niet zomaar doorvertaald worden naar lagere schaalniveaus. Er zijn vele marges en vrijheidsgraden op het meso- en micro-niveau. De speelruimte die zo ontstaat op het nationale en regionale niveau wordt ook vaak actief benut.

### *wees alert op de wisselwerking tussen macro- en microniveaus*

door een complexe wisselwerking tussen micro- en macro-niveaus kan een grote verscheidenheid ontstaan. De toekomst van het landelijk gebied is een resultante van factoren waarbij ook lokale en regionale factoren van belang zijn.

### *gebruik het als heuristisch instrument*

scenario-studies en toekomstverkenningen zijn geen voorspellingen. Het zijn heuristische instrumenten om bepaalde patronen en processen te doordenken op randvoorwaarden, uitkomsten en onbedoelde consequenties. Het is niet mogelijk om te kiezen voor één meer of minder waarschijnlijk of wenselijk scenario. Verschillende beleidsstrategieën kunnen geanalyseerd worden met behulp van toekomststudies. Toekomststudies dienen ontwikkeld te worden in een iteratief proces waarbij gebruikers en scenario-ontwikkelaars betrokken zijn.

## 2.3 de LNV-beleidsverkenningen nader bezien

De LNV-beleidsverkenningen zijn geplaatst in een kader waarbij globalisering en regionalisering enerzijds en ecologie en economie anderzijds als elkaars tegengestelde zijn gezien.

De raad vindt deze begrippenparen juist uitingen van onderling sterk met elkaar verbonden en vervlochten ontwikkelingen. Zij kunnen niet als uitersten uiteen worden gelegd, hoewel er wel degelijk sprake kan en zal zijn van een bepaalde spanning tussen de genoemde ontwikkelingen. Met name het vervlechten van regionale en mondiale aspecten -op uiteenlopende terreinen- maakt structureel deel uit van de belevingswereld van de bevolking. In het navolgende zet de raad zijn mening hieromtrent uiteen.

### ***globalisering versus regionalisering***

Aan de ene kant speelt het Nederlandse landelijk gebied duidelijk een rol in de wereldorde van markten, regulering, informatisering en technologisering. Aan de andere kant is, mede gevoed door deze globalisering, een duidelijke tendens tot regionalisering gaande. Dit streven naar behoud en versterking van de nationale en regionale identiteit is volgens de raad geen reactie op of verzet tegen de globalisering, maar eerder een gezonde manier om als plattelandsgemeenschap een eigen plaats te creëren binnen een steeds wisselende en turbulente wereldorde. De raad is van mening, dat deze regionale diversiteit in veel opzichten een positieve ondersteuning vormt van het proces, waarbij het landelijk gebied steeds meer wordt opgenomen in de wereldorde:

- recreatief-toeristisch bezien speelt regionalisering in op het belang van het versterken van een herkenbaar en positief te onderscheiden eigen regionaal of nationaal “gezicht” binnen het steeds breder wordende internationale aanbod
- binnen de steeds meer uitgebreide en meer vraaggestuurde wereldmarkt van kwaliteitsbewuste consumenten bieden regionale “streekeligen” producten een welkome aanvulling op het steeds diverser wordend assortiment
- door het versterken van de regionale diversiteit ontstaat er een grotere levensvatbaarheid voor de bredere plattelandseconomie, die daardoor minder afhankelijk wordt van de wereldwijde ontwikkelingen die meer (kunnen) leiden tot eenvormigheid
- regionale ontwikkelingen sluiten nauwer aan bij en bouwen voort op de bestaande ruimtelijke structuren, waardoor het historisch gegroeide landschap en de traditionele woonwijken aanknopingspunten vormen voor de vernieuwing op het platteland.

Een belangrijke factor bij het goede samenspel van globalisering en regionalisering is de subsidiariteit: het beleid waarbij de verantwoordelijkheid op het juiste schaalniveau wordt gelegd. Met andere woorden, de regionale zaken dienen op het regionale niveau te worden geregeld, de internationale zaken op het mondiale niveau. Hierdoor ontstaat er differentiatie binnen de verschillende gebieden en kunnen er oplossingen op maat worden geformuleerd.

### ***economie versus ecologie***

Economie en ecologie worden dikwijls gezien als elkaars tegenstellingen. De raad is van mening dat dit evenwel niet het geval hoeft te zijn. Een scherper milieubeleid van bedrijven en overheden kan stimulerend werken op rendementsontwikkeling, werkgelegenheid en vernieuwingen. Een dergelijk beleid heeft op het eerste gezicht een negatieve invloed op de vervoers-, grondstoffen en energie-intensieve sectoren. Maar juist deze invloed zorgt ook binnen dezelfde sectoren voor impulsen voor innovaties en het verbeteren van de efficiëntie. Hierdoor ontstaat voor trendsetters een duidelijk voordeel van de voorsprong, dat niet alleen positief uitwerkt op de eigen sector, maar tevens een spin-off-effect heeft op andere sectoren.

De raad is van mening dat juist het ontwikkelen van beleidsconcepten waarin het samengaan van economie en ecologie besloten ligt, kansen biedt voor de toekomst, ook ten aanzien van het landelijk gebied.

## 3 de toekomst van het landelijk gebied

### 3.1 het landelijk gebied

De raad beschouwt het landelijk gebied niet als een precies af te grenzen deel van Nederland, maar als noodzakelijke tegenhanger van het stedelijke. Het urbane en het rurale zijn contrapunten die elkaar over en weer veronderstellen en behoeven. In deze opvatting is “het landelijke” overal aanwezig, zij het in verschillende vormen en in verschillende mengverhoudingen met het stedelijke: van kleinere elementen in de stad, naar grotere terreinen, wateren en verbindingen in de randzone, tot omvangrijke gebieden op grotere afstand van de stad. Het gaat daarbij om allerlei vormen van natuur en door de mensen aangelegd groen, om uiteenlopende vormen van landbouw, open ruimte, wateren, bossen en recreatiegebieden, om het landschap dat het ontstaan en de ontwikkeling van Nederland in al zijn facetten weerspiegelt. Het gaat om alles dat het landelijk gebied de tegenhanger van de stad doet zijn: rust, ruimte, stilte, natuurlijke fenomenen en processen, authenticiteit en schoonheid.

Het landelijk gebied is dus meer dan “de rest”, meer dan nog “braakliggend” stedelijk gebied. Niet dat er geen verdere verstedelijking kan en zal plaatsvinden, maar dan wel met beleid, met zorg voor het landelijk gebied. Want naarmate de samenleving meer urbaniseert, zal de behoefte aan en de waarde van het landelijk gebied navenant toenemen.

### 3.2 trends en hun gevolgen voor het landelijk gebied

De demografische, sociaal-economische, culturele, technologische en ecologische situatie in het landelijk gebied van het heden vormt een neerslag van trends en ontwikkelingen die elkaar op een complexe wijze hebben beïnvloed en nog steeds beïnvloeden. De kiemen voor de toekomst leggen wij echter nu. De vrijheidsmarges zijn daarbij evenwel beperkt. Demografische kenmerken van de hedendaagse bevolking bepalen voor een belangrijk deel de bevolkingsopbouw van de komende decennia. Een aantal sociaal-economische en culturele ontwikkelingen is -op basis van datgene dat nu gaande is- redelijk te voorspellen. Ecologisch gezien zijn ook trends te beschrijven die zich met een bepaalde zekerheid zullen voltrekken. De ontwikkelingen binnen sectoren van de samenleving en binnen regio's beïnvloeden elkaar ook. De wijze waarop dit gebeurt in tijd en ruimte valt vaak niet te voorzien. Onverwachte gebeurtenissen kunnen een voorspelde continue ontwikkeling drastisch van richting doen veranderen.

Zoals de raad reeds heeft aangegeven, zullen toekomststudies daarom enerzijds verankerd moeten zijn in bestaande trends en rekening moeten houden met complexe interacties tussen trends in tijd en ruimte. Anderzijds moet rekening worden gehouden met het onvoorspelbare van de toekomst en de mogelijkheid dat zich gebeurtenissen voordoen die de ontwikkelingen een geheel andere wending geven.

De raad wil duidelijk aandacht schenken aan de trends en ontwikkelingen die momenteel en in de komende periode een rol zullen (kunnen) spelen bij de toekomstige ontwikkeling van het landelijk gebied in ons land. Zij zullen voor een belangrijk gedeelte de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw gaan bepalen. Bij het beschrijven van de trends wil de raad een duidelijk onderscheid maken tussen de *algemene trends*, die hun uitwerking hebben op alle beleidsniveaus en derhalve ook op het landelijk gebied, en de *trends die meer op het landelijk gebied betrekking hebben*, die vooral hun oorsprong vinden in het landelijk gebied in ons land. Daarbij is het -zoals de raad reeds heeft aangegeven- niet mogelijk om deze trends rechtstreeks door te vertalen naar het micro-niveau van het Nederlandse landelijk gebied.

## **algemene trends**

Algemene trends die gevolgen hebben voor de ontwikkelingen binnen het landelijk gebied zijn onder andere:

- *demografische ontwikkelingen op wereld-, Europees en nationaal niveau*
- *de verdergaande globalisering van de economie*
- *de verdergaande ecologisering van de samenleving*
- *de toenemende technologisering en informatisering van de samenleving*
- *de steeds verder toenemende mobiliteit van de samenleving*
- *het toenemende kwaliteitsbewustzijn van de samenleving*

## **trends die meer op het landelijk gebied betrekking hebben**

De raad signaleert een aantal trends en ontwikkelingen dat meer specifiek van toepassing is op het landelijk gebied in Nederland. Enkele hiervan zijn:

- *veranderende aard van de werkgelegenheid in de agrarische sector*  
deze trend is te relateren aan de volgende ontwikkelingen:
  - . toenemende innovatieve rol van de vrouw op het platteland
  - . toenemende specialisatie van agrarische productie in een aantal regio's
  - . hergebruik van vrijkomende bestaande gebouwen
  - . toenemende diversiteit aan producten binnen de agrarische sector
  - . ontwikkeling van nieuwe economische dragers in het landelijk gebiedHet totaal aan ontwikkelingen kan samengevat worden onder een meer algemene noemer van een verbrede plattelandsontwikkeling.
- *toenemende herwaardering voor de "oude waarden" op het platteland, zowel vanuit de bewoners zelf als vanuit de bewoners van de steden*  
deze trend is te relateren aan de volgende ontwikkelingen:
  - . grotere wens tot wonen op het platteland
  - . het hechter worden van sociale patronen binnen plattelandsgemeenschappen
  - . toenemende waardering voor bestaande oude gebruiken en gewoonten
  - . ontstaan van nieuwe culturele ontwikkelingen in het landelijk gebied
- *toenemende marktwerking door terugtrekkende overheid*  
deze trend is binnen het landelijk gebied te relateren aan de volgende ontwikkelingen:
  - . ontwikkeling van meer kleinschalige recreatiemogelijkheden
  - . toenemend natuurbeheer door particuliere grondeigenaren en instanties
  - . ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden door agrariërs (milieucoöperaties)
  - . ontstaan van samenwerking in de verticale kolom
- *verkleining en versnippering van het totaal-areaal aan landelijk gebied*  
deze trend uit zich onder andere op de volgende wijze:
  - . habitatverkleining voor flora en fauna
  - . doorsnijding van bestaande relaties tussen natuurgebieden onderling
  - . vermindering van de mogelijkheden voor (routegebonden) recreatievormen
  - . groeiende maatschappelijke zorg (ondertunneling deel HSL, wildviadukten, dassentunnels)
- *vraag naar grotere diversiteit en kwaliteit van producten uit het landelijk gebied*  
deze trend is te relateren aan de volgende ontwikkelingen
  - . ontwikkeling van streekeigen producten
  - . vraag naar grotere diversiteit aan recreatiemogelijkheden
  - . vraag naar een diverser aanbod aan natuur



## **intermezzo**

In dit intermezzo wil de raad een beeld schetsen van het landelijk gebied in de 21e eeuw. Het geschetste beeld is evenwel geen voorspelling, maar een menging van wens en verwachting: een ontwikkelingsrichting die de raad voor zich ziet.

### **schets van het landelijk gebied in de 21e eeuw**

*Het landelijk gebied van de 21e eeuw verschilt aanmerkelijk van dat van de 20e eeuw. Niet omdat alles anders is. In de 20e eeuw vertegenwoordigde het landelijk gebied een combinatie van oude en nieuwe elementen. In de 21e eeuw is dat wederom het geval. Wat wel veranderd is, is de aard van de combinatie. Dat gaat terug op een aanvankelijk bijna onopgemerkt verlopende, maar uiteindelijk onomkeerbare herwaardering voor het landelijk gebied.*

*In de 20e eeuw werd het landelijk gebied over het algemeen beschouwd als de “restruimte” van de stad, en de landbouw als de restcategorie van de economie. In de 21e eeuw geldt het rurale als onmiskenbare tegenhanger van het urbane. Nederland is sterk geurbaniseerd, maar -zo beseft men in de 21e eeuw- de toenemende urbanisatie heeft het rurale niet overbodig gemaakt. Integendeel: juist een sterk geurbaniseerde samenleving heeft behoefte aan een landelijk gebied. Het landelijk gebied wordt alom gezien als een essentiële waarde van groot belang, waaraan niet alleen de samenleving als geheel, maar juist ook de stad een grote behoefte heeft. De grote agrarische cultuurlandschappen met de rust, de ruimte en ook de beslotenheid die ze bieden, worden nu als een belangrijk deel van onze cultuur en identiteit gezien. Zij voorzien in een vanzelfsprekende behoefte, juist ook voor de stedelijke bevolking. Hetzelfde geldt voor de natuurwaarden en de recreatieve mogelijkheden die in het landelijk gebied besloten liggen, voor allerlei natuurgebieden waarvan een deel er al van oudsher was en een deel nieuw is ontstaan, voor de toegankelijkheid van het landelijk gebied door agrotourisme, kleinschalige faciliteiten en het verdwijnen van hekken en hindernissen, en voor de nieuwe infrastructuur die stad en platteland verbindt.*

#### **een andere, multifunctionele landbouw**

*De plaats van de landbouw is in dit nieuwe kader geheel veranderd. In de jaren zestig tot tachtig van de 20e eeuw vormde de landbouw op veel plaatsen een bedreiging van landschap, natuur en milieu. In de 21e eeuw is de landbouw niet alleen -nog steeds- de voornaamste gebruiker van de groene ruimte, maar vooral ook een voorname drager van landschap, natuur en milieu. Dat is overigens niet vanzelf gegaan. In de jaren negentig groeide het besef dat de kwaliteit van het landelijk gebied -en daarmee ook van de landbouw- moest worden vergroot en versterkt, juist omdat de rest van de maatschappij zo snel urbaniseerde.*

*Daarbij is de landbouw in de 21e eeuw niet verworden tot datgene dat sommigen aan het eind van de 20e eeuw nog vreesden: een museumstuk vol folklore uit vervlogen tijden. In de 21e eeuw is de diversiteit binnen de landbouw heel groot, waarbij “plattelandsondernemer” en “multifunctioneel bedrijf” de verbindende termen zijn. Zo zijn er bedrijven die primaire productie combineren met actief beheer van landschappelijke en natuurlijke waarden; andere bedrijven kennen de combinatie met agrotourisme, met het vervullen van zorgtaken en/of het voortbrengen (en vermarkten) van bijzondere en hoogwaardige producten; weer andere bedrijven richten zich primair op het produceren van voedsel of andere agrarische producten, waarbij gebruik wordt gemaakt van moderne technologie maar eveneens rekening wordt gehouden met de eisen die door samenleving en milieu worden gesteld. Overigens is een belangrijk deel van de huidige bedrijven voortgekomen uit de traditionele landbouwbedrijven uit de vorige eeuw. Daarnaast worden door verscheidene plattelandsondernemers activiteiten uitgeoefend waarvan sommige in de 20e eeuw nog onwaarschijnlijk leken, zoals een actieve bijdrage aan waterconservering en -winning, bosbouw, energieproductie en zuiveringsprocessen. Voor een deel vinden deze activiteiten plaats op de multifunctionele bedrijven, maar ook op meer gespecialiseerde bedrijven die niet vanuit de agrarische sector*

afkomstig zijn. Er zijn allerlei nieuwe ketens die producent en consument verbinden. Daarmee is een waaier aan bedrijfsstijlen ontstaan, die nog verder gedifferentieerd wordt door de vestigingsfactoren en door de aard van de lokaal aanwezige hulpbronnen: twee factoren die tegen het einde van de 20e eeuw werden herontdekt. Door deze veelzijdige oriëntatie op nieuwe maatschappelijke behoeften (en de daarmee samenhangende markten) heeft het Nederlandse landelijk gebied zich een nieuwe bestaansbasis verworven.

### **boeren bieden kwaliteit en toegevoegde waarde**

Het multifunctionele bedrijf van de 21e eeuw wortelt nog in meer of mindere mate in de agrarische productie. Maar anders dan in de voorgaande eeuw is de productie sterk geecologiseerd, in een aantal opzichten zelfs veel verder dan men aanvankelijk voor mogelijk hield. Er zijn overigens meer veranderingen, want ook de “ketens” en de ruimtelijke organisatie van de productie zijn gewijzigd. De ingrijpende gebeurtenissen aan het einde van de 20e eeuw brachten de boeren ertoe om -als het om voedsel gaat- die kwaliteit te gaan bieden waar de maatschappij om vraagt, zowel wat betreft het product zelf als wat betreft de wijze van voortbrenging. Het gaat daarbij niet alleen om het product zelf, maar juist ook om de toegevoegde waarde van het product of het productieproces. Daardoor ontstonden niet alleen de multifunctionele bedrijven, maar hebben zich ook meer gespecialiseerde bedrijven ontwikkeld. Vanwege die toegevoegde waarde gaat het hierbij vooral om bedrijven die een hoge productie of toegevoegde waarde koppelen aan een relatief kleine oppervlakte, zoals niet-grondgebonden bedrijven in de sfeer van de glastuinbouw, en bedrijven die zich op kleine deelmarkten oriënteren, zoals het telen van zaaigoed en het telen van gewassen voor de medische industrie. Grootschalige grondgebonden bedrijven zijn wegens ruimtegebrek geleidelijk aan uit ons land weggetrokken of elders gesticht. Mede door deze omslag is de Nederlandse agrarische productie in de 21e eeuw ook weer bij uitstek een “kraamkamer”: de (samenwerkende) bedrijven leveren wereldwijd de benodigde kennis en materialen, zowel het benodigde plantaardige en dierlijke uitgangsmateriaal als ook het technologische materiaal.

Deze omslag is niet zonder problemen tot stand gekomen. De nieuwe identiteit en werkwijze van de plattelandsondernemer was aanvankelijk voor velen onwennig, zo niet rechtstreeks bedreigend. Achteraf bezien hebben vooral de agrarische vrouwen en de nieuwe generatie jonge boeren een doorslaggevende rol in deze ontwikkeling gespeeld. Ook moeten de ervaringen genoemd worden die aan het einde van de 20e eeuw zijn opgedaan in de milieucoöperaties, de samenwerkingsverbanden tussen overheid, boeren en regionale natuur- en milieuorganisaties: zij vormden een belangrijke leerschool waarin delen van de nieuwe, nu vanzelfsprekende identiteit werden ontwikkeld.

### **de kracht van het regionale**

Eén belangrijk kenmerk van de huidige landbouw is de verhouding tussen het globale en het regionale. In de 20e eeuw werd voortdurend gedacht dat de Nederlandse landbouw zich alleen kon ontwikkelen door zich qua schaal aan te passen aan de meest grootschalige concurrenten op wereldmarktniveau. In de 21e eeuw is gebleken dat ook regionale specificiteit een goede voorwaarde biedt voor mondiale competitiviteit. De gedachte van de “economies of scope” heeft een eigen plaats ingenomen naast die van de “economies of scale”. Overigens is deze gedachte minder nieuw dan ze lijkt: uit de oudste boerenboekhoudingen -die van Hemmema en Koornblijkt bij herlezing dat in de 16e en 17e eeuw al soortgelijke verhoudingen en opvattingen golden. In de regionale specificiteit zijn human capital en kennisintensieve productie twee voorname trefwoorden. Voor de nauwkeurige afstemming van de landbouwproductie op de lokale ecologische omstandigheden èn voor het verweven en combineren van landbouwactiviteiten met andere activiteiten is zeer veel kennis nodig. Dat geldt a fortiori voor de voortbrenging van bijzondere, kwalitatief hoogwaardige producten en ook voor de benutting van interessante marktmogelijkheden waar dan ook ter wereld. De factor arbeid heeft nu dan ook vooral betekenis in de zin van “drager van kennis”. Arbeid is van kostenfactor in de 20e eeuw veranderd in human capital in de 21e eeuw.

### **arbeid als nieuwe factor in het landelijk gebied**

*De heroriëntatie van de landbouw op een nieuw en breed scala van markten heeft, samen met de verandering van de factor arbeid, geleid tot iets dat voorheen niet voor mogelijk werd gehouden: de trend van steeds dalende werkgelegenheid op het platteland is gekenterd. Een trend die in de jaren negentig van de 20e eeuw langzaam zichtbaar werd heeft zich duidelijk doorgezet: er is in de 21e eeuw onmiskenbaar sprake van een groeiende werkgelegenheid op het platteland. Ook is er weer sprake van starters, een fenomeen dat aan het einde van de 20e eeuw alleen beperkt leek tot het midden- en kleinbedrijf in de industriële en dienstverlenende sectoren. Het vernieuwde landelijk gebied is nu een plaats waar velen zinvol werk vinden en kansen op zelfontplooiing zoeken en vinden.*

*De opnieuw groeiende werkgelegenheid in en rond de landbouw leidde niet -zoals aanvankelijk wel werd gevreesd- tot een verdeling van de armoede. Het aanboren van nieuwe markten, het centraal stellen van de door de consument gewenste kwaliteit en diversiteit, en het gerichte gebruik van informatiserings- en andere technologieën heeft geleid tot een verhoging van de welvaart op het platteland. Een belangrijke stimulans is hierbij uitgegaan van de multifunctionele landbouwbedrijven. Maar ook anderen vonden in het landelijk gebied een goede vestigingsplaats voor hun activiteiten. Zo zijn er op diverse plaatsen bedrijven ontstaan die zich richten op een actieve bijdrage aan het conserveren en winnen van water. De productie van energie neemt een steeds grotere plaats in, door gebruik te maken van zon, wind, water en biomassa. Ook zijn er bedrijven die zich richten op zuiveringsprocessen, waardoor het landelijk gebied een plaats heeft ingenomen in de recycling-keten. Verder hebben zich bedrijven in het landelijk gebied gevestigd die daarvan eigenlijk los staan, maar die evenmin aan de stad zijn gebonden. Zij worden aangetrokken door de rust en schoonheid van het landelijk gebied. Een waaier van kleinere bureaus, productiebedrijven, administratiekantoren en dergelijke speelt nu een belangrijke rol in de plattelandseconomie van de kleinere woonkernen en zorgt daar voor de nodige werkgelegenheid.*

### **kennis als exportproduct**

*De grote verandering die het landelijk gebied rond de eeuwwisseling onderging, heeft ook geleid tot een versterking van het landbouwkennissysteem en de agro-industrie. Door het sterk vernieuwde "achterland" kan de agro-industrie nu internationaal opereren met goederen en diensten die in de positieve zin van het woord bijzonder zijn. Op de sterk globaliserende markten is een beter concurrentievoordeel niet denkbaar. Een voorbeeld hiervan is het "brain centre" Wageningen, dat door de sterke betrokkenheid bij de verandering van het platteland een internationaal aansprekende koppositie heeft weten te verwerven: de Wageningse design-capacity is inmiddels wereldvermaard.*

### **natuur met vele gezichten**

*De plannen uit het einde van de 20e eeuw voor aanleg en ontwikkeling van natuurgebieden zijn in de 21e eeuw langzamerhand gerealiseerd. Door de herwaardering van agrarische activiteiten en door de voortdurende ruimtebehoefte voor stedelijke functies, is dat niet zonder slag of stoot gegaan. Daardoor is het uiteindelijke beeld op een aantal plaatsen ook anders geworden dan was voorzien. Maar alles bij elkaar heeft ons land nu een rijk geschakeerde natuur: vaak grootschalig en met "robuuste" trekken, maar ook kleinere en soms heel specifieke gebiedjes en landgoedachtige combinaties. Het beheer is nog steeds voor een belangrijk deel in handen van - grote en kleinere- natuurbeschermingsorganisaties, maar daarnaast hebben uiteenlopende particuliere initiatieven een eigen plaats ingenomen, met name bij de kleinere en multifunctionele gebieden. Zo hebben boeren, landgoedeigenaren en andere particulieren een grotere rol gekregen bij het natuurbeheer.*

*Ook op andere plaatsen in het landelijk gebied is natuur "ontstaan" doordat op veel multifunctionele agrarische bedrijven aan natuurbouw is gedaan. Verder vindt op veel bedrijven de productie op zo'n wijze plaats dat hier oude, soms bijna verdwenen plantensoorten weer terug gekomen zijn. Hierbij is sprake van kleinschalige natuur, maar ook deze levert een grote bijdrage aan de kwaliteit van het landelijk gebied in het algemeen en aan specifieke uitdrukkingsvormen van de natuur in het bijzonder.*

*Door al deze ontwikkelingen is het beleid ten aanzien van de natuur in ons land duidelijk veranderd. Niet méér natuur staat centraal, maar juist binnen de bestaande natuur wordt meer nadruk gelegd op kwaliteit, op ontsluiting en op afstemming met andere gebieden. Juist ook in de verschijningsvorm van de natuur dient het regionale aspect duidelijk tot uiting te komen.*

*De ontsluiting van de natuurgebieden en de toegankelijkheid ervan is verbeterd ten opzichte van de meer gesloten situatie in de 20e eeuw. Het geven van voorlichting aan een breed publiek, het ontstaan van natuur in de directe omgeving en het zelf laten meewerken van de belangstellenden in projecten hebben gezorgd voor een grote interesse in de natuur in het algemeen.*

*Op het gebied van verdroging en fosfaat- en nitraatverontreiniging zijn door de veranderde agrarische productiemethoden de problemen grotendeels opgelost. De al genoemde activiteiten ten aanzien van waterwinning en -conservering hebben hier een grote bijdrage aan geleverd, evenals natuurlijk de meer ecologisch verantwoorde manier waarop binnen de multifunctionele bedrijven de agrarische productie plaatsvindt.*

### **landelijk gebied aantrekkelijk voor recreatie en toerisme**

*Het afwisselende en schone landelijk gebied biedt vanzelfsprekend goede mogelijkheden voor recreatie. Een deel daarvan vindt plaats op de multifunctionele bedrijven, waar een grote diversiteit aan dag- en verblijfsrecreatieve mogelijkheden aangeboden wordt. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan puur consumptief recreëren, maar op vele bedrijven bestaat de mogelijkheid om -als recreant- mee te werken op het bedrijf. Vooral de natuurweken op de boerderijen zijn zeer in trek bij de schoolgaande jeugd. Ook het zelf plukken van fruit, het kopen van groente en fruit rechtstreeks op de boerderij, en de veelheid aan regionale specialiteiten maken het platteland tot een geliefde recreatieomgeving. Deze wisselwerking tussen stad en platteland wordt nog versterkt doordat vele plattelandsondernemers met hun producten naar de stad komen om deze daar via rijdende verkoop, markten en winkels te koop aan te bieden.*

*Bij de meer traditionele vormen van recreatie, zoals verblijfsrecreatie en watersport, is er sprake van een ander beeld dan voorheen: kamperen gebeurt steeds vaker op kampeerterreinen die als het ware onderdeel zijn van de natuurlijke omgeving. Het bouwen van nieuwe recreatiebungalows is vrijwel stopgezet, omdat de meeste mensen -ook de stedelingen- op andere manieren al regelmatig in contact komen met de natuur. In de watersport is er een trend zichtbaar naar "eenvoud op het water". De grote plezierjachten zijn duidelijk in de minderheid en de vraag naar kleine boten met een geringe diepgang is duidelijk toegenomen. Ook de belangstelling voor zeilen en kanoën neemt nog steeds toe.*

*Het landelijk gebied biedt ook voldoende ruimte voor het maken van groepsgewijze en individuele tochten, waarbij men al lopend, fietsend, kanoënd of per paard trektochten maakt door de landelijke dreven. Hiermee wordt voldaan aan de grote vraag naar mogelijkheden voor actieve, sportieve recreatie. Men overnacht hierbij in een veelheid aan kleinschalige verblijfsmogelijkheden op het platteland en in de dorpen en stadjes, zoals hotelletjes, boerenpensions, gerestaureerde oude gebouwen, stads- en dorpslogementen en dergelijke.*

*Tenslotte speelt het landelijk gebied een belangrijke rol in het werven van buitenlandse toeristen. Door alle veranderingen binnen de landbouw, natuur en recreatie is er een landelijk gebied ontstaan met een zodanige variatie op zo'n kleine oppervlakte dat dit uniek is in Europa. Vanuit de ons omringende landen komen steeds grotere aantallen toeristen juist naar het Nederlandse landelijk gebied vanwege deze specifieke kwaliteiten.*

### **de vertaling naar de politiek**

*De gedaanteverandering van het landelijk gebied is niet alleen zichtbaar geworden in het nieuwe gezicht van het platteland zelf, maar ook in de structuur van de departementen. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was in de 20e eeuw voornamelijk gericht op de afzonderlijke sectoren in het landelijk gebied. In de 21e eeuw is door de metamorfose van het platteland het karakter van het ministerie zodanig gewijzigd dat het ministerie van LNV is omgevormd tot een Ministerie voor het Landelijk Gebied.*

## 4 de agenda voor het landelijk gebied in de 21 eeuw

De ontwikkeling naar een landelijk gebied van de 21e eeuw zoals dat hiervoor door de raad is geschetst, veronderstelt beleid: aan de ene kant beleid om optredende verschuivingen te benutten en in goede banen te leiden en aan de andere kant beleid om noodzakelijke ontwikkelingen te stimuleren en mogelijk te maken en om draagvlak voor een toekomstgericht beleid te verkrijgen.

In dit hoofdstuk formuleert de raad punten voor deze "beleidsagenda" onder het motto: *waar je vandáág aan moet denken om mórgen te doen.*

### 4.1 centrale thema's voor de agenda

In de schets van het landelijk gebied in de 21e eeuw zijn enkele centrale thema's ter herkennen die, bij wijze van inleiding op de agenda, als volgt geformuleerd kunnen worden:

#### ***actie=reactie bij voortgaande verstedelijking***

In urbaniserend Nederland zal -als reactie op die onvermijdelijke tendens- het belang van het landelijk gebied als tegenhanger groeien. Niet langer kan het landelijk gebied als 'restruimte' worden gezien, maar het zal steeds meer herkend en erkend worden als een essentieel element van de totale samenleving.

#### ***verbinden van economie en ecologie***

Economie en ecologie zullen niet langer als tegenpolen, uitersten of tegengestelde ontwikkelmodellen worden gezien, als twee wegen waartussen moet worden gekozen, hoewel er wel sprake kan en zal zijn van een zekere spanning tussen beide. Juist in het landelijk gebied zal het duidelijk zijn dat het ene onlosmakelijk met het andere samenhangt. Werken in het landelijk gebied is immers werken met natuurlijke hulpbronnen die herkenbaar en dichtbij zijn. De kwetsbaarheid en uitputtelijkheid van die hulpbronnen komt daar het meest direct en duidelijk aan het licht. Een reactie ligt dan ook voor de hand en niet alleen uit verantwoordelijkheidsbesef of zakelijke afweging: door de directe relatie met de omgeving is deze ook authentiek en met gevoel. Ook de stedelijke bevolking voelt de overbelasting van juist deze hulpbronnen door de relatieve nabijheid en herkenbaarheid ervan snel aan.

#### ***verbinden globalisering en regionalisering***

Evenmin als economie en ecologie zijn globalisering en regionalisering elkaars tegenpolen: ze sluiten elkaar niet uit. Er bestaat wel een zekere spanning tussen beide, maar er hoeft niet principieel tussen gekozen te worden. De wereldorde van markten, regulering, informatisering en technologisering dringt tot in de haarvaten van het landelijk gebied door. Maar dat vóedt juist weer de regionalisering: niet als verzet tegen de globalisering maar als een gezonde manier om als plattelandsgemeenschap een eigen plaats te creëren binnen die wereldorde.

#### ***het microniveau als generator van ontwikkelingen***

Het landelijk gebied is groot en de schaal van veranderingen is dat uiteindelijk ook, maar ontwikkelingen beginnen klein. Het bedrijfsniveau, persoonlijke inzet en inventiviteit, het toepassen van beschikbare kennis en het ondernemerschap staan aan de basis van de ontwikkelingen, waarvan het uiteindelijke resultaat ten goede komt aan het hele landelijk gebied.



## 4.2 agendapunten voor het beleid in de 21e eeuw

De raad formuleert tien agendapunten voor het beleid in de 21e eeuw:

1. benoem en bescherm de onvervangbare waarden van het landelijk gebied
2. los de milieuhypothek af
3. geen nieuwe hypotheek afsluiten op het landelijk gebied
4. geef het landelijk gebied een bredere functie en draagvlak
5. verbind internationale met regionale oriëntatie
6. verhef diversiteit tot strategie voor het landelijk gebied
7. ontwikkel een integraal agrarisch beleid met meerdere sporen
8. maak het landelijk gebied tot een speerpunt van identiteit
9. benut 'human capital in het landelijk gebied
10. investeer in mensen en kwaliteit

### 1. benoem en bescherm de onvervangbare waarden van het landelijk gebied

#### *aanleiding*

Het gaat in de 21e eeuw niet alleen om trends, ontwikkelingen en nieuwe dingen. Er zijn ook bestaande waarden die -in welke vorm en omvang dan ook- om bescherming en continuïteit vragen. Een structurele erkenning daarvan en adequate maatregelen zijn daarvoor nodig.

#### *nadere invulling*

Bepaalde waarden van het landelijk gebied zijn onvervangbaar of de vervangbaarheid is zeer moeilijk en/of onzeker. We kunnen echter niet alles bestempelen als onvervangbaar en onmisbaar: niet alleen zou dat elke vernieuwing en ontwikkeling smoren, maar dat zou ook de ontwikkeling van nieuwe waarden in het landelijk gebied onmogelijk maken.

Het is daarom -en ook voor de praktische realisering van een adequate bescherming- van belang om concreet en selectief te zijn en om kritisch te zijn bij de maatvoering (hoeveel, waar, etc.).

Om welke waarden gaat het?

Het gaat om de waarden die essentieel en kwaliteitsbepalend zijn voor het landelijk gebied, die het onderscheid zijn of de tegenhanger vormen ten opzichte van het stedelijke:

- ruimte en openheid (in verschillende situaties verschillende schaalniveaus)
- openbaarheid van de ruimte, ervaren van vrijheid
- rust, stilte, "langzaamheid", duisternis
- natuur die specifiek is voor de Nederlandse ondergrond, cultuur en historie
- "wilde" natuur die (nog) iets van zijn krachten laat zien
- landelijke (gebouwde/ongebouwde) cultuurmonumenten en -patronen die de geschiedenis en het ontstaan van ons land laten zien
- productie-potentie van bodem en water: de bron die bij een goed beheer nooit leeg raakt
- een natuurlijke bron van inspiratie en werkgelegenheid.

Het zijn de "schaarse goederen" die de kracht vormen van het landelijk gebied, maar door hun kwetsbaarheid en (vaak ook) onvervangbaarheid tegelijk ook de achilleshiel zijn.

Deze waarden moeten als totaalpakket worden vastgelegd, waar mogelijk/noodzakelijk gekwantificeerd en gelokaliseerd. Voor deze onvervangbare en onmisbare kern moet een lange-termijnbeleid worden gevoerd, dat als een rode draad tussen de meer tijdgebonden trends en ontwikkelingen doorloopt.

## **2. los de milieuhypothek af**

### ***aanleiding***

Het landelijk gebied dat aan de 21e eeuw wordt doorgegeven is bepaald niet “onbelast”. Met het verminderen van de milieubelasting van het landelijk gebied zijn we -in tegenstelling tot bij verschillende andere milieuaspecten- nog maar nauwelijks begonnen. En het zijn zeker niet alleen de stedelijke invloeden die voor die milieulast in het landelijk gebied hebben gezorgd en zorgen. Met name ook de agrarische bedrijvigheid heeft het nodige bijgedragen. Op sommige punten wordt, zelfs nu, nog wel eens wat éxtra hypothek opgenomen.

De milieulast die we nu dus doorgeven naar de 21e eeuw, belemmert de ontwikkeling van het landelijk gebied: de noodzakelijke multifunctionaliteit staat onder druk, de flexibiliteit van het grondgebruik wordt beperkt, potentiële nutsfuncties (bv. watervoorziening) kunnen onvoldoende worden benut, etc.

### ***nadere invulling***

De opgebouwde milieulast staat de ontwikkeling in de weg van een landelijk gebied dat kan blijven zorgen voor het noodzakelijke contragewicht voor de stedelijke omgeving en dat de voorraadschuur vormt van materiële en immateriele goederen voor zijn bewoners. Voor een in alle opzichten “gezond” en optimaal functionerend landelijk gebied moet in de 21e eeuw de milieuhypothek worden afgelost die we in de 20e eeuw zijn aangegaan, zoals:

- fosfaatverzadigde bodems
- verzuurde bodems
- geëutrofiëerde terreinen en oppervlaktewateren
- aangetaste grondwatervoorraden
- vervuilde onderwaterbodems

## **3. geen nieuwe hypotheke afsluiten op het landelijk gebied**

### ***aanleiding***

Vanzelfsprekend mogen er geen “nieuwe hypotheke” worden afgesloten: dan zou er immers bij het aflossen van de bestaande worden gedweild met de kraan open. Bij uitstek geldt dit voor één van de belangrijkste structurele gebruikers van het landelijk gebied, de agrarische productiesector. Maar ook de overheid zelf moet geen nieuwe hypotheke op landelijk gebied -bijvoorbeeld in de ruimtelijke sfeer- afsluiten.

### ***nadere invulling***

Gezien zijn verbondenheid aan het landelijk gebied -het symbool van natuur, gezondheid en veiligheid- is voor de agrarische sector een vóórtrekkersrol weggelegd bij het daadwerkelijk met elkaar verbinden van economische doelstellingen en ecologische randvoorwaarden. De geringere afhankelijkheid van de plattelandseconomie van de (gangbare) landbouw stelt ook in sociaal opzicht een nieuwe uitdaging: het veilig stellen van het lokale en regionale draagvlak voor agrarische bedrijven, het geaccepteerd (blijven) worden door de andere gebruikers en bewoners van het landelijk gebied. Het ruimhartig met elkaar verbinden van economie en ecologie zal daarvoor minimaal noodzakelijk zijn.

De overheid zal door middel van de ruimtelijke ordening moeten voorkomen dat nieuwe structuuraanslagen worden gepleegd op het landelijk gebied. Niet elke wijziging of uitbreiding van bestemmingen moet onmogelijk worden, maar wel moet worden voorkomen dat verdere versnippering, doorsnijding en verrommeling optreedt.



#### **4. geef het landelijk gebied een bredere functie en draagvlak**

##### ***aanleiding***

De dominantie van de gangbare landbouw neemt af -zowel in de plattelandssamenleving en -economie als in maatschappij in het algemeen- als drager en functiebepalende factor voor het landelijk gebied. Een nieuwe, brede en vooral ook breedgevoelde functionaliteit is nodig om het landelijk gebied een blijvende eigen plaats in onze samenleving te geven. Natuur en recreatie zijn belangrijk, maar zijn alléén onvoldoende breed en sterk als volwaardig alternatief.

Niet alleen de aanbodzijde moet worden versterkt. Te gemakkelijk wordt het landelijk gebied beschouwd als restruimte. Ook de "vraag"-kant behoeft dus versterking: de betrokkenheid van de samenleving bij het landelijk gebied is thans onvoldoende om het draagvlak te bieden voor de noodzakelijke ontwikkeling en de daarmee samenhangende investeringen. En het draagvlak voor het landelijk gebied ligt voor een belangrijk deel in de stad.

##### ***nadere invulling***

Ken aan het landelijk gebied een brede functie toe: van bron, leverancier en voorraadschuur van materiële en immateriële producten voor de gehele (dus met name ook de stedelijke) samenleving, zoals

- rust en ruimte
- schoon water en waterreserves
- energie (hout e.d., wind, biogas, bioethanol)
- grondstoffen (bosbouw, vezels en andere gewassen voor industriële toepassingen)
- hoogwaardig voedsel
- groene woon-, werk- en ontspanningsruimte
- natuur- en cultuurwaarden
- afvalverwerking.

De overheid dient, zoals zij dat ook voor andere andere sectoren tot haar taak rekent, de noodzakelijke aanvangsinvesteringen te doen in het "nieuwe" landelijk gebied. Zo kan zij het vliegwiel op gang brengen. Activiteiten en investeringen in de private sfeer kunnen dan volgen. Voor een aantal functies van het landelijk gebied zal de overheid zich echter blijvend aangesproken dienen te voelen als financier, namelijk waar het gaat om collectieve waarden en goederen: het algemeen belang.

Daarnaast moet ook "geïnvesteerd" worden in het betrekken van brede lagen van de bevolking bij het landelijk gebied. Het ontwikkelen van een nieuw "imago" (en de bijbehorende feitelijke situatie!) voor het landelijk gebied is daarvoor zeer belangrijk. Maar ook moet de relatie met onderwijs en educatie worden gelegd (zie agendapunt 10). Tenslotte moet actief worden gezocht naar mogelijkheden om de stedelijke bevolking op een directe, persoonlijke manier een band met het landelijk gebied te laten opbouwen (door middel van producten, bereikbaarheid, openstelling, openbaarheid, "voor elk wat wils", etc.)

#### **5. verbind internationale met regionale oriëntatie**

##### ***aanleiding***

Het landelijk gebied is nadrukkelijk onderhevig aan invloeden van de zich ontwikkelende wereldorde van markten, informatisering, regulering en technologisering. De schijnbare tegenstelling van deze internationalisering met de evenééns aanwezige tendensen van regionalisering lijkt ons voor de keuze te stellen: de wereld of de regio als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het landelijk gebied.

##### ***nadere invulling***

Het streven naar behoud en versterking van een nationale en regionale identiteit is geen reactie op of verzet tegen de globalisering, noch tegen het ontstaan van een multi-culturele samenleving. Het is daarom ook niet in tegenspraak daarmee en van een of/of-keuze is dus

geen sprake. Het streven naar een regionale identiteit -met oorspronkelijke en nieuwe impulsen- is eerder een gezonde manier om als plattelandsgemeenschap een eigen plaats te creëren binnen een turbulente wereldorde. Regionale diversiteit moet daarom worden gezien als een ondersteuning van het proces waarbij het landelijk gebied steeds meer wordt opgenomen in de wereldorde, maar dan op een herkenbare manier.

Dit biedt o.m. de volgende mogelijkheden:

- een nationaal en regionaal gezicht biedt mogelijkheden voor het ontwikkelen en aanbieden van een gedifferentieerd toeristisch-recreatief product, binnen het steeds bredere internationale aanbod
- regionale 'streekeigen' producten vormen -juist op een vraaggestuurde wereldmarkt met kwaliteitsbewuste consumenten- een belangrijke aanvulling op het assortiment
- regionale ontwikkelingen sluiten nauwer aan en bouwen voort op de bestaande structuren en waarden, zodat -bij globalisering- een (blijvende) diversiteit in economische, ruimtelijke en sociale structuren meer kans van slagen heeft.

## **6. verhef diversiteit tot strategie voor het landelijk gebied**

### ***aanleiding***

De diversiteit in agrarische productiewijzen, teelten, natuurwaarden, landschapsvormen, cultuuruitingen etc. staat onder druk. Maatregelen om het tij te keren krijgen gemakkelijk een conservatief of negatief etiket opgeplakt omdat het doel en de waarde van het behoud van deze diversiteit niet vanzelf spreekt. Met name wordt onvoldoende duidelijk dat er een groot zakelijk belang schuilt in een dergelijke diversiteit: het kunnen inspelen op zeer uiteenlopende, thans nog niet te voorspellen ontwikkelingen en uitdagingen in de toekomst.

### ***nadere invulling***

Diversiteit in landelijk gebied moet als totaliteit gezien worden: van diversiteit in bedrijfsvormen, gewassen, schaal en landschapsstructuur tot landschappelijke elementen, cultuurhistorie en biodiversiteit. Van deze diversiteit moet -naast de ethische en esthetische waarden- vooral ook de economische en toekomstwaarde beter worden herkend en meer gewicht krijgen in het beleid.

Voor de bedrijfsontwikkeling en de ontwikkeling en toepassing van technologie betekent dit dat een "en/en-beleid" de voorkeur heeft boven een "of/of-beleid". Ook voor het beleid op nationaal niveau in de sfeer van natuurbeheer, landschap en recreatie -met name waar het gaat om schaal, doeltype, doelgroep, vorm etc.- zal eveneens meer van en/en dan van of/of sprake moet zijn. Dit betekent overigens niet dat er nooit gekozen zou hoeven te worden. Voor diversiteit op de verschillende schaalniveaus zijn bepaalde keuzen onontkoombaar: immers, niet elke diversiteit op iedere plaats heeft een toegevoegde waarde.

## **7. ontwikkel een integraal agrarisch beleid met meerdere sporen**

### ***aanleiding***

Eenzijds zijn er agrarische bedrijven die zich sterk ontwikkelen in de productiesfeer: schaalvergroting, technologische ontwikkeling, (internationale) marktorientatie etc. Aan de andere kant zijn er bedrijven die zich ontwikkelen in een meer multifunctionele richting of in de richting van kleinschaligheid en deeltijd-boeren.

Er zijn derhalve twee globale, sterk verschillende ontwikkelingsrichtingen, die elkaar aanvullen, binnen hetzelfde landelijk gebied plaats vinden en dus in één beleidskader thuishoren, maar die een sterk verschillende beleidsaandacht vragen, in aard en omvang.

De agrarische bedrijven met een sterk grondgebonden bedrijfsvorm, zoals de akkerbouw en de melkveehouderij, nemen een bijzondere positie in. Een sterke ontwikkeling in de productiesfeer wordt geremd door de beperkte mogelijkheden voor schaalvergroting die, als

gevolg van internationale concurrentie, noodzakelijk zou zijn. De druk op het grondgebruik in Nederland, de hoge grondprijzen en de noodzaak om zich op veel punten aan de omstandigheden in ons dichtbevolkte land aan te passen, vormen belangrijke hindernissen. Deze bedrijfstvormen -althans die van een op de wereldmarkt concurrerende schaal- trekken derhalve geleidelijk aan uit Nederland weg, c.q. ontwikkelen zich vooral elders.

De karakteristieke openheid van het landschap in Nederland, die in belangrijke mate door deze bedrijven wordt bepaald, wordt daarmee een bijzonder punt van aandacht.

### ***nadere invulling***

Richt het beleid op de ontwikkelingsrichtingen die in Nederland toekomst hebben, met de specifieke aandacht en instrumenten die bij elk van deze richtingen aansluit, maar laat daarbij deze sporen zó op elkaar aansluiten dat sprake is van één integraal beleid voor het gehele landelijk gebied:

- ontwikkel een voornamelijk economisch georiënteerd beleid voor de niet-grondgeboden, kapitaal- en technologie-intensieve bedrijven, die zich primair op productie richten, met name van hoogwaardige agrarische producten. Schakel de overheidsbemoediging voor deze sector zoveel mogelijk gelijk met die voor andere vormen van bedrijvigheid in Nederland, stel concrete eisen met betrekking tot milieu en ruimtelijke inpassing en benader de realisering daarvan zakelijk
- ontwikkel voor de grondgebonden bedrijfstvormen een beleid dat niet is gericht op schaalvergroting maar op multifunctionaliteit. Ook voor deze sector dient sprake te zijn van marktorientatie, zij het dat deze een ander, meer gemengd karakter heeft. Formuleer aanvullend expliciete aanwijzingen (en geef daarvoor toeslagen) op het punt openheid, verkaveling en toegankelijkheid met als extra opties landschappelijke elementen, verweving in randen, etc. Ontwikkel binnen deze brede, veelvormige groep ook specifiek aanvullend beleid voor bedrijven die zich willen ontwikkelen naar kleinschaligheid, en die de agrarische activiteiten willen combineren met werkzaamheden buiten de agrarische sfeer of zelfs (in deeltijd) buiten het bedrijf.
- ontwikkel daarnaast óók een actief beleid met betrekking tot de vestiging in het landelijk gebied van niet-agrarische bedrijven. Dat kunnen bedrijven zijn die op een ándere (evt. nieuwe) manier zijn gebonden aan de mogelijkheden van het landelijk gebied. Maar het kunnen ook bedrijven zijn die daar los van staan, maar wel passen binnen de sfeer en het kader van het landelijk gebied en die een goede bijdrage kunnen vormen voor de plattelandseconomie. Het verdient aanbeveling om deze niet-agrarische bedrijven zoveel mogelijk onder te brengen in bestaande gebouwen dan wel binnen of aangrenzend aan dorpskernen.

## **8. maak het landelijk gebied tot een speerpunt van identiteit**

### ***aanleiding***

De Europese en mondiale oriëntatie van ons land én van de ons omringende landen groeit: veel dingen worden gelijkgeschakeld, van elkaar overgenomen en landen concurreren met elkaar om vrijwel alles. Juist in die situatie is (ook) het hebben en ontwikkelen van een éigen identiteit van belang: niet alleen voor de bewoners van ons land zelf, maar ook voor de "uitstraling" naar de rest van de wereld.

### ***nadere invulling***

Het landelijk gebied in Nederland is de optelsom van zowel de verscheidenheid die zich daarin voordoet en die tot op zekere hoogte voortdurend in beweging is, alsook van de gemeenschappelijke waarden en essenties zoals die maatschappelijk worden ontwikkeld, gevoeld en herkend. Dit landelijk gebied heeft grote betekenis voor de identiteit van ons land binnen Europa. Voor zijn bewoners biedt het -naast de stad- de wortels, herkenning, identiteit en trots; voor anderen is het een reden tot bezoek, vestiging of bedrijfsvestiging.

Het beschrijven, claimen en versterken van deze betekenis van het landelijk gebied versterkt de positie van het landelijk gebied in maatschappelijke afwegingen en kan helpen bij het genereren van de fondsen die voor nodig zijn voor "onderhoud" en investeringen.

## **9. benut "human capital" in het landelijk gebied**

### ***aanleiding***

Op het platteland is een grote potentie aanwezig die voor de ontwikkeling van het landelijk gebied kan worden ingezet: bij agrariërs en hun gezinnen, bij vrouwen en jonge boeren, bij recreatieondernemers, particuliere eigenaren en vrijwilligers, maar vooral ook bij de lokale gemeenschappen als zodanig. Als geen ander heeft men daar ervaring met het aanpassen aan nieuwe, wisselende omstandigheden, met innoveren, met inspelen op veranderende markten en met doorzetten. De gemeenschapszin vormt er een bron die nog niet is opgedroogd en waarvan de veerkracht groot is.

### ***nadere invulling***

Benut het ondernemerschap, het vernieuwend, aanpassend vermogen, de organisatie en de sociale kracht van de plattelandsbevolking. Geef ruimte om op deze wijze de noodzakelijke transitie van het landelijk gebied van onderop te laten beginnen, voor de endogene ontwikkeling. Niet alleen kunnen de ontwikkelingen op deze wijze snel en met de nodige diversiteit op gang komen, ook nemen de direct betrokkenen zo een stuk eigen verantwoordelijkheid en is er de zekerheid dat de ontwikkelingen worden gedragen en de veranderingen blijvend zijn.

Als de overheid zorgt voor een goede, toekomstgerichte kaderstelling bij dit proces, zullen met deze werkwijze initiatieven, ingrepen en sturing van bóvenaf in veel gevallen overbodig zijn.

## **10. investeer in mensen en kwaliteit**

### ***aanleiding***

De ontwikkeling in het landelijk gebied -op veel punten eerder een ómslag dan een ontwikkeling- is niet alleen door aanwezige inzet en ondernemerschap, regelgeving en materiële investeringen te realiseren. Het zijn altijd mensen die het moeten doen en mensen die de ontwikkelingen moeten dragen.

De mensen die het voor een belangrijk deel moeten doen zijn de agrariërs, de bewoners en lokale gemeenschappen én de potentiële investeerders en ondernemers in het landelijk gebied. Zij moeten berekend zijn op hun taak en daarop berekend blijven, de mogelijkheden kennen en de motivatie hebben om hun rol te kunnen spelen.

De rest van de samenleving moet die ontwikkelingen dragen, moet doordrongen zijn van de noodzaak van de waarden en doelen die in het geding zijn, dus van het belang van het landelijk gebied: de noodzaak om dit te behouden en te ontwikkelen, en om daarin te investeren.

### ***nadere invulling***

Om de relatief beperkte groep die het moet "doen" gemotiveerd en bij-de-tijd te krijgen en te houden, is een structurele inzet nodig, een doorgaande investering in mensen. Dat geldt ook voor de rest van de samenleving, waarbij begrip en betrokkenheid voor het landelijk gebied gekweekt en behouden moet worden.

Die inzet komt tot uiting

- in het beroepsonderwijs, in vormingsprogramma's en voorlichting en in de beschikbaarheid van adequate kennis voor de direct betrokkenen
- in algemeen vormend onderwijs, in buitenschoolse educatie en voorlichting en met concrete "overbruggings"-activiteiten voor de brede rest van de samenleving.

Voor de samenleving als geheel is niet alleen kennis van en betrokkenheid bij het landelijk gebied een (blijvend) punt van aandacht, maar ook het kwaliteitsbewustzijn, het consumptiegedrag en meer in het algemeen de bereidheid om de toekomst mee te wegen bij het beleid en het eigen gedrag.

### 4.3 bestuurlijke overwegingen bij de agenda voor de 21e eeuw

De 21e eeuw is geen onbeschreven blad: het landelijk gebied en de samenleving zoals we die nu kennen, vormen het kader waarbinnen nieuwe ontwikkelingen zich zullen afspelen. Een treffende schets van die Nederlandse samenleving, en dus van allerlei typische eigenschappen daarvan, wordt gegeven in een lied dat via de TV-reclame (voor de Postbank) een grote hit werd:

*Land van duizend meningen,  
land van nuchterheid,  
met z'n allen op het strand  
en een beschuit bij het ontbijt...*

*Een land vol van verdraagzaamheid  
geen uniform is heilig  
een zoon die noemt zijn vader Piet  
een fiets staat nergens veilig...*

*Het land waar niemand zich laat gaan  
behalve als we winnen,  
dan breekt acuut de passie los  
dan blijft geen mens meer binnen...*

*(refrein)  
Vijftien miljoen mensen  
op dat hele kleine stukje aarde  
die moeten niet het keurslijf in  
die laat je in hun waarde.*

Iedereen herkent er wel wát in. Niet dat alles voor iedereen opgaat, maar het is wél zo duidelijk "aanwezig" in de samenleving dat het iets is om mee rekening te houden. Welke eigenschappen zijn er zo voor het landelijk gebied van belang? Met welke eigenschappen moet en kan er dan rekening worden gehouden? De raad meent dat er in ieder geval drie -onderling verwante- eigenschappen kenmerkend zijn voor de wijze waarop met de ontwikkeling van het landelijk gebied wordt omgegaan. Let wel: ook hier geldt dus "níét voor alles en iedereen, wél herkenbaar".

#### **conserveren en creëren**

In ons land is een ontwikkeld besef van waarden en continuïteit met betrekking tot het natuurlijke en culturele erfgoed. Schulden -zowel in het algemeen maar ook in relatie tot dit erfgoed- worden ervaren als iets dat niet hoort en kunnen dus niet blijvend zijn. Maar we zijn niet alleen maar zuinig op wat we hebben, in de zin van dat we alles laten zoals het is. Integendeel. We willen ook dingen naar onze hand zetten en nieuwe situaties creëren: innoveren, nieuw land, nieuwe natuur en nieuwe inrichting van bestaande situaties.

#### **combineren van ontwikkelingen**

Dat dubbele, dat tegelijkertijd willen behouden en vernieuwen, vereist het willen en kunnen combineren van dingen. Nederland is bovendien het meest dichtbevolkte land van Europa. Combineren is daarom om meerdere redenen een noodzaak en niet alleen dat: het is ook een "way of life" geworden. Dus waar bijvoorbeeld grootschaligheid en uniformering -ook in het landelijk gebied- zich nadrukkelijk manifesteren, daar vormt de zorg voor en roep om kleinschaliger en meer variabele cultuurvormen de te verwachten reactie. Niet alleen het naast elkaar laten voortbestaan van verschillende situaties, ook het combineren van uiteenlopende doelstellingen in één project, gebied of voorziening is een kenmerkend aspect.

#### **compromissen sluiten**

Nederlanders staan bekend om hun bereidheid tot het sluiten van compromissen. Dat moet ook wel om behoud en ontwikkeling te kunnen combineren, om ontwikkelingen en wensen op uiteenlopende terreinen hand in hand te laten gaan en in het algemeen om met zovelen op zo'n klein oppervlak te leven. Samenwerken staat dan ook hoog in het vaandel. Juist vanuit het samenwerken en het sluiten van compromissen kunnen op verschillende schaalniveaus oplossingen gevonden worden, in tegenstelling tot bij het zoeken naar en doordrukken van eenzijdige oplossingen, modellen etc.

## **keuzen maken**

Het zou een misverstand zijn te denken dat met deze drie “C”s de ontwikkeling van het landelijk gebied als vanzelf en tijdig in de juiste richting zal verlopen: in de richting van een krachtig, waardevol, gerespecteerd en duurzaam gebruikt landelijk gebied.

Hier is voor de overheid een rol weggelegd, een rol die zich niet beperkt tot reageren en de actualiteit, maar die zich ook richt op de toekomst. Daarvoor moeten gezamenlijke keuzes worden gemaakt. Eigenschappen, zoals de drie “C”s, die als voertuig kunnen dienen, moeten dan als het ware van een lading worden voorzien. Er moet sprake zijn van een doelgerichtheid in deze acties op basis van de gemaakte keuzen.

Als er keuzes gemaakt worden, veranderen de drie “C”s in de drie “D”s van duurzaamheid, diversiteit en draagvlak:

### ***duurzaamheid zonder stil te staan***

moet dan volgen op “conserveren en creëren”.

Behoud van biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen, een (be)leefbare omgeving en een optimale Ausgangssituatie voor de toekomst moeten de uitgangspunten worden bij keuzen in het landelijk gebied. De spanning tussen behoud en zorgvuldigheid enerzijds en de drang naar vernieuwing anderzijds zal een blijvende zijn.

### ***diversiteit op alle schaalniveaus***

moet dan volgen op “combineren van ontwikkelingen”.

Het combineren van ontwikkelingen is geen doel op zich, maar zij kunnen -behalve ruimtewinst of het oplossen van conflicten- ook een meerwaarde opleveren. Combinaties die een dergelijke meerwaarde opleveren moeten echter ook weer niet overal toegepast worden. Dan gaat toch weer alles op elkaar lijken, zoals volkstuinjes, die elk voor zich van alles en nog wat combineren en juist daardoor erg op elkaar lijken.

Ten behoeve van de diversiteit zal daarom ook gekozen moeten worden. Soms al in het klein als ontwikkelingen elkaar niet kunnen versterken maar -integendeel- juist negatief beïnvloeden. Dergelijke keuzen kunnen dan leiden tot een lappendeken-patroon. Op een groter schaalniveau zal vaker gekozen moeten worden om te zorgen dat de diverse lappendekens ook weer zodanig van elkaar verschillen, dat er schaalvariatie blijft bestaan en dat wordt aangesloten bij de specifieke ondergrond en regionale omstandigheden.

### ***draagvlak voor gemeenschappelijke keuzen***

moet dan volgen op “compromissen sluiten”.

Gemeenschappelijke keuzen moeten meer zijn dan een willekeurig onderhandelingsresultaat. Zij moeten toekomstgericht zijn. Alle betrokkenen moeten zich óók committeren aan keuzen die niet onmiddellijk en/of persoonlijk voordeel opleveren, maar die op grond van het gemeenschappelijk belang en de gezamenlijke verantwoordelijkheid (moeten) worden gedaan.

## **aandachtspunten voor het bestuurlijk proces**

Tegen de achtergrond van de voorgaande algemene beschouwing kunnen de volgende, meer specifieke aandachtspunten voor het bestuurlijk proces worden geformuleerd.

### ***de overheid is en blijft de hoeder van het algemeen belang***

In de eerste plaats heeft de overheid een bemiddelende functie: het beschermen van het zwakkere in de samenleving, herverdeling en ordening, en het formuleren en handhaven van (gezamenlijk te bepalen) grenzen en minima. In relatie tot zich voordoende trends (zie o.m. hoofdstuk 3) betekent dit het volgen daarvan, het inpassen en het verzachten van de gevolgen, en de afstemming met het bestaande. Daarbij denkt de raad ook aan het door middel van planologische maatregelen behouden van de voor het landelijk gebied zo karakteristieke openheid.

In de tweede plaats heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor de langere termijn, voor de toekomst: functioneel uitstijgend boven individuele en sectorale belangen en voorbijziend aan de afwegingen voor de korte termijn moet zij noodzakelijke koerswijzigingen tijdig aankondigen en voorbereiden, en zal zij stimuli moeten geven om de noodzakelijke ontwikkelingen op gang te brengen.

Daarbij zal zij zich bewust moeten zijn van haar beperkingen: de beperkingen in de stuurbaarheid van ontwikkelingen als zodanig én de beperkingen in de rol die haar door de samenleving wordt toegemeten.

### ***de acceptatie van de rol van de overheid***

De rol van de overheid is aan beperkingen onderhevig. Met name met de beperking die haar maatschappelijk wordt opgelegd moet zorgvuldig worden omgegaan: de rol die zij inneemt moet de essenties betreffen die alléén goed door de overheid behartigd kunnen worden, en dat moet aannemelijk worden gemaakt.

Daarbij is het voor de overheid belangrijk om een ambitieniveau te kiezen (of een stapsgewijze benadering daarin) dat kan worden wáárgemaakt en waarvoor het draagvlak niet erodeert als uitvoering aan de orde is.

### ***de betrouwbaarheid van de overheid***

Een ander belangrijk aspect van de overheid is de betrouwbaarheid ten opzichte van de andere actoren in het landelijk gebied. Dat geldt zowel voor het formuleren van de ambities en het handhaven daarvan, als voor het volgen van een beleidslijn die zodanig doordacht en toekomstgericht is dat duidelijkheid -althans wat betreft de ríchting- voor de langere termijn wordt gegeven. Dit laatste is voor het landelijk gebied vooral van groot belang voor de zekerheid van de financiële investeringen en voor de continuïteit van de beheersfunctie.

### ***de gehéle samenleving betrekken***

De partijen die het moeten “doen” bij de ontwikkeling van het landelijk gebied moeten vanzelfsprekend betrokken blijven bij het besturen daarvan. Minder vanzelfsprekend is het om de stedeling te betrekken bij het besturen van het landelijk gebied. Als echter wordt bedacht dat de stedelijke bevolking bij de afwegingen op de nationale en vaak ook regionale schaal een overheersende invloed heeft, blijkt het belang van het betrekken van de stad bij het besturen van het landelijk gebied. Door het geven van invloed óp, ontstaat ook medeverantwoordelijkheid vóór dat landelijk gebied. Er zullen nieuwe kaders gezocht moeten worden om een dergelijke “mede-verantwoordelijkheid” tot stand te brengen.

### ***omgaan met blijvende spanning***

De spanning tussen de rol van de overheid en die van andere participanten zal blijven bestaan, evenals de spanning tussen afwegingen voor de korte en de lange termijn. Het betreft natuurlijke spanningen die niet “opgelost” hoeven te worden. Een verbinding tussen deze polen, die ervoor zorgt dat ze niet te ver uit elkaar drijven en dat communicatie mogelijk blijft, is voldoende en het best haalbare.



***draagvlak voor lange termijnbeleid creëren***

Uit bepaalde trends en/of ontwikkelingen kan blijken dat -naar alle waarschijnlijkheid- er op de langere termijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn. Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden zullen die maatregelen bij voorkeur tijdig moeten worden ingezet, dus al vóórdat de problemen manifest worden. Hier ligt een taak voor de overheid om al in dat vroege stadium de direct betrokkenen en -indien nodig- de gehele samenleving te overtuigen van de redelijkheid om maatregelen te treffen en de consequenties daarvan te aanvaarden.

***subsidiariteit goed benutten***

Het is evident dat het beleid in veel opzichten gericht moet zijn op en bepaald zal worden door Europa en de wereldmarkt. Maar dat dan wel op een eigen land/regio-specifieke manier: rekening houdend mét en gebruik makend ván de fysisch-geografische, culturele en sociale omstandigheden. Dus naast het benutten van mogelijkheden van de gemeenschappelijke markt moeten ook de mogelijkheden van subsidiariteit goed worden benut om regionale diversiteit te behouden of te ontwikkelen.

**vervolgadvies**

De raad zal in een vervolgadvisie nader ingaan op de bestuurlijke aspecten met betrekking tot het landelijk gebied: het bestuurlijk model dat past bij de situatie en de ontwikkelingen die worden voorzien en gewenst.





## **bijlagen**

- 1 adviesaanvraag
- 2 het huidige beleid van de diverse ministeries inzake het landelijk gebied
- 3 ontwikkelingen in het grondgebruik
- 4 economische dragers van het landelijk gebied
- 5 de identiteit van het Nederlandse landschap
- 6 noten



## bijlage 1

### adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

Raad voor het Landelijk Gebied  
Maliebaan 41  
3581 CD UTRECHT

datum  
23 juni 1997

Adviesaanvraag landelijk gebied  
21ste eeuw.  
(TRC 97/2915)

Hierbij verzoek ik u een advies uit te brengen over de volgende onderwerpen:

- a) Beleidsverkenning landelijk gebied 21ste eeuw
- b) Bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden van een strategische koers voor het landelijk gebied in de 21ste eeuw

#### **Context.**

Zowel door de rijksoverheid als door andere overheden worden thans toekomstverkenningen uitgevoerd. Doel daarvan is veelal een voorbereiding op de agenda en sturingsfilosofie voor het beleid in het eerste kwart van de volgende eeuw. Voor het landelijk gebied is een strategische koersbepaling voor de lange termijn nodig.

Het beleid voor het landelijk gebied dient ten dienste te blijven staan van een aantrekkelijk en concurrerend Nederland. Het gaat daarbij om het landelijk gebied in al zijn huidige en toekomstige maatschappelijke functies, waarin herkenbare regio's hun eigen identiteit en ontwikkeling hebben en waarin sprake is van een verantwoord gebruik en beheer van de natuurlijke omgeving.

Binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, wordt - vanuit de samenhang van ontwikkelingen in het landelijk gebied - in de "beleidsverkenning landelijk gebied 21ste eeuw" gewerkt aan antwoorden op de vragen:

- Welke vraagstukken hebben denkbare toekomstige ontwikkelingen in het landelijk gebied in petto?
- Waar dient de rijksoverheid en meer in het bijzonder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoordelijkheid te nemen?
- Welke inhoudelijke koers met bijpassend bestuurlijk model kan het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, daarbij hanteren?

De strategische koersbepaling geeft een rode draad voor de eigen beleidsontwikkeling en voor de participatie in beleidsontwikkeling van partners van het Ministerie van LNV. Het gaat om een samenhangende koers voor sturing van ontwikkelingen in het landelijk gebied. Daarom zijn drie invalshoeken gekozen voor de beleidsverkenning, waarover de koersbepaling uitspraken zal doen:

- sturing van ontwikkelingen in grondgebruik;
- sturing van ontwikkelingen op het gebied van economische dragers van het landelijk gebied ;
- sturing van de identiteit van het Nederlandse landelijk gebied in Europa.

***De adviesvraag, onderdeel a.***

De Raad wordt verzocht een advies te geven over mogelijke beleidsagendapunten en bijbehorende beleidsopties voor de lange termijn in bovenstaande context voor de drie integrale invalshoeken grondgebruik, economische dragers en identiteit. Bij beleidsopties zijn zowel inhoudelijke doelen inbegrepen als een globale indicatie van een bijbehorend bestuurlijk model.

Daarbij wordt van de Raad gevraagd om deze agendapunten en beleidsopties te plaatsen in een decor van mogelijke en onzekere toekomstige ontwikkelingen zoals dat naar voren komt uit verschillende verkennende studies die thans worden uitgevoerd.

De Raad wordt verzocht medio 1997 over het bovenstaande een advies uit te brengen

***De adviesvraag, onderdeel b***

In vervolg op onderdeel a wordt de Raad verzocht om een advies over een mogelijk bestuurlijk model, passend bij de eerste contouren van een strategische koersbepaling door LNV, welke LNV in oktober 1997 ter beschikking van de Raad zal stellen. In het advies over het bestuurlijk model komt aan bod de rol van de rijksoverheid, andere overheden en andere maatschappelijke actoren.

Tevens is het gewenst hierbij in beeld te brengen hoe robuust het model is, welke onzekere maatschappelijke ontwikkelingen het model effectief maken of juist niet effectief en, in dat laatste geval, welke alternatieven er zijn.

De Raad wordt verzocht een advies hierover in december 1997 uit te brengen.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER  
EN VISSERIJ

J.J. van Aartsen

## bijlage 2

### het huidige beleid van de diverse ministeries inzake het landelijk gebied

Het landelijk gebied behoort primair tot de beleidssfeer van de ministeries van LNV en VROM, maar ook andere ministeries hebben hun visie op de ontwikkelingen van dat landelijk gebied geformuleerd, zoals blijkt uit het overzicht van de meest recent uitgebrachte nota's.

Het *ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* heeft de afgelopen jaren enkele nota's over de volkshuisvesting uitgebracht, zoals de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, het *Tendrapport Volkshuisvesting 1992*, en de *Beleidsnota voor de Stadsvernieuwing in de Toekomst (Belstato)*. Deze nota's hebben in hoofdzaak betrekking op het (rand)stedelijk gebied, maar een groot aantal van de nieuw te bouwen woningen zal zeker ook zijn plaats dienen te vinden binnen het huidige landelijk gebied. Het gaat in totaal om 635.000 woningen in de periode van 1995 tot 2005. Hiervan zullen er circa 170.000 stuks gebouwd worden in de steden zelf en zo'n 280.000 in de "uitleglocaties" binnen de stadsgewesten. De overige 180.000 huizen zullen in de resterende steden en dorpen in het landelijk gebied gerealiseerd worden. Maar ook de in de stadsgewesten te realiseren woningen zullen voor een deel -hoe compact men de stad ook wenst te houden- in het omliggende landelijk gebied terecht komen. De kaartbeelden in de nota *Verstedelijking in Nederland 1995-2005* 1), waarop de verschillende locaties zijn aangegeven, spreken in dit verband boekdelen. Verder wordt aangegeven dat in de periode tussen 2005 en 2010 er nog eens ruim 225.000 woningen (waarbij de marges uiteenlopen van 118.000 tot 332.000 stuks) in ons land gebouwd dienen te worden.

Het *ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* heeft in het *Structuurschema Groene Ruimte* 2) een integraal beleid aangegeven voor landbouw, natuur en openluchtrecreatie. In dit rapport worden met het oog op een duurzame ontwikkeling en een verantwoord toekomstig ruimtegebruik maatregelen voor het landelijk gebied aangegeven. Doel hiervan is om voldoende ruimte te bieden voor het voortbestaan dan wel het ontwikkelen van de verschillende groene functies in het landelijk gebied, terwijl de identiteit en de gebruikswaarde van datzelfde landelijk gebied zo goed mogelijk behouden moet blijven of ontwikkeld kan worden. Tot het jaar 2000 is daarom een aantal claims aangegeven, met een doorkijk naar 2010.

De inhoud van de nota is specifiek gericht op de groene ruimte. Een verdere groei van de benodigde ruimte wordt verwacht voor de glastuinbouw, bollenteelt, bomenteelt, natuurontwikkeling en bosbouw. Hierbij wordt vooral gewerkt met zeer ruime bruto ruimtewensen. Ook wordt er voor de ontwikkeling van nieuwe recreatief-toeristische initiatieven in de private sector ruimte opgehouden in de bestaande recreatief-toeristische gebieden. Over een groot aantal andere -voor het landelijk gebied- van belang zijnde zaken blijft de nota redelijk globaal. Zo wordt nauwelijks aangegeven hoe de groene ruimte zich verhoudt tot de ruimte die andere functies in het landelijk gebied (kunnen) vragen; ook wordt er nauwelijks een relatie gelegd tussen het landelijk gebied en het stedelijk gebied, terwijl ook de -huidige en toekomstige- verstedelijking van het platteland vrijwel niet aan de orde komt.

Het *ministerie van Economische Zaken* besteedt in de nota *Ruimte voor regio's* 3) ook aandacht aan het economische draagvlak van het landelijk gebied. Er wordt aangegeven dat de land- en tuinbouw traditioneel de economische dragers zijn van het landelijk gebied. Maar onder invloed van maatregelen vanuit de Europese Unie en milieubeleid past de agrarische sector zich aan aan de voorwaarden die markt en milieu stellen. Regionaal leidt dit tot aanzienlijke veranderingen in het grondgebruik. Ook natuurontwikkeling en het realiseren van strategische groenprojecten zijn hierop van invloed. In de agrarische sector en in andere sectoren in het landelijk gebied gaat werkgelegenheid verloren die onvoldoende door andere bronnen van werkgelegenheid wordt gecompenseerd. Deze versmalling van het economisch draagvlak van het landelijk gebied leidt tot een neerwaartse spiraal op het gebied van inwonersaantal, voorzieningen en leefbaarheid. Om dit te keren is een versterking van het economisch draagvlak nodig, in samenhang met een verbetering van de ecologische kwaliteit. De vernieuwing van het platteland moet vooral worden bevorderd door een verbetering van de bestuurlijke



samenwerking en het creëren van een breed regionaal draagvlak. Een regionaal getinte integrale aanpak staat hierbij voorop. "Zo is aandacht vereist voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer, landschapsbeheer en biologische landbouw, maar ook voor de land- en tuinbouw zelf inclusief de toeleverende en verwerkende industrie". In bepaalde delen van ons land kan -in aansluiting op de aanwezige of geplande vervoers-infrastructuur- gedacht worden aan groene bedrijfsterreinen en terreinen voor ruimte-extensieve vormen van bedrijvigheid. Verder leent zich een aantal gebieden -zoals met name de kust, Overijssel en Gelderland, en in mindere mate Zuid-Limburg, Friesland en Noord- en Zuid-Holland- voor de versterking van toeristisch-recreatieve functies. Met name het beschikbaar krijgen van de benodigde fysieke ruimte voor toeristisch-recreatieve bedrijven lijkt maar in beperkte mate te slagen.

Het *ministerie van Verkeer en Waterstaat* schenkt in het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer* 4) onder meer aandacht aan de relatie tussen de groene functies en de vervoersverbindingen. Grote aanslagen op het landelijk gebied worden gedaan door de aanleg van nieuwe autowegen en spoorlijnen (HSL en Betuwelijn). In hoofdlijnen wordt aangegeven dat de toegankelijkheid van natuurgebieden voor autoverkeer moet worden beperkt om aantasting te voorkomen. Ook voor recreatieve gebieden wordt een locatiebeleid voorgesteld, waarbij deze gebieden zodanig moeten worden gesitueerd dat het autoverkeer zo minimaal mogelijk kan zijn. Ook wordt gestreefd naar het ontwikkelen van nieuwe, aansprekende vormen van openbaar vervoer naar grootschalige recreatievoorzieningen. Tenslotte zal -ter wille van de bereikbaarheid van het landelijk gebied- er maatwerk in het openbaar vervoer geleverd dienen te worden, afgestemd op de eisen van de bewoners van het platteland.

Het *ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* is in ons land verantwoordelijk voor de coördinatie van de ruimtelijke inrichting. In de *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra* 5) (VINEX) komen de verschillende sectorale nota's van de diverse ministeries bij elkaar. In die nota wordt de "koersbepaling landelijke gebieden" geïntroduceerd. De aanleiding hiervoor is de al eerder geschetste verandering binnen de agrarische sector. Voor de verdere ontwikkeling van het landelijk gebied wordt een regionale aanpak voorgestaan. Deze wordt vertaald in een viertal koersen, waarbij het eigen karakter en de eigen ontwikkelingsmogelijkheden van elk gebied de "kleur" bepalen. De groene koers geeft gebieden aan waar natuurontwikkeling centraal staat en de ecologische kwaliteiten van het gebied maatgevend zijn. De gele koers bouwt verder op concentratie-tendensen in de landbouw, waarbij regionale centra van landbouw verder ontwikkeld kunnen worden. In de blauwe koers zijn landbouw, recreatie, landschaps- en waterbeheer en andere functies nauw met elkaar verweven. Regionaal staat hier verbreding van de landschapsontwikkeling voorop. De bruine koers bouwt verder op de ontwikkeling van grondgebonden vormen van landbouw en andere functies.

Verder dient nieuwbouw van woningen en bedrijfsvestigingen in het buitengebied tegengegaan te worden, tenzij deze een functie heeft voor agrarische bedrijfsvoering of beheer van het gebied ter plaatse. Dit beleid van stedenbouwkundige verdichting beschermt het landelijk gebied tegen de verstedelijkingsdruk. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de openluchtrecreatie in het landelijk gebied en aan de doorsnijdingen van recreatiegebieden door infrastructuur.

De actualisering van deze Vinex speelt op dit moment. In december 1996 is de eerste nota in het kader van de "Partiële Herziening PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid" 6) uitgekomen. In de Vinex was een beeld geschetst van de hoofdlijnen van de ruimtelijk ontwikkeling tot 2015. Voor het onderdeel "verstedelijking" was het beleid slechts uitgewerkt tot het jaar 2005. In de actualisering wordt voor de verstedelijking een doorkijk gemaakt voor de periode van 2005 tot 2010.

Het *ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* heeft in 1993 het *Nationaal Milieubeleidsplan Twee* 7) uitgebracht, waarin de volgende zwaartepunten zijn aangegeven: afvalverwijdering, bestrijding van verzuring en vermesting, energiebesparing en vermindering van de automobilititeit. Getracht wordt om deze doelstellingen zoveel mogelijk via gericht doelgroepenbeleid te bereiken. Hoewel er geen ruimteclaims verwoord zijn, hebben de voorgestelde maatregelen wel degelijk invloed op de mogelijkheden voor ruimtegebruik.

Verder introduceerde deze nota twee nieuwe (gebieds-)aanduidingen. In de eerste plaats het "experimenteel gebiedsgericht milieubeleid", waar het gaat om de inzet van specifieke beleidsinstrumenten en subsidiemiddelen in gebieden met bovenmatige cumulatie van milieuproblemen of gebieden waar de waarde van natuur en landschap wordt bedreigd. In de tweede plaats de "stillegebieden", waarvoor een forse uitbreiding in de jaren negentig wordt voorgesteld. Aanvullende maatregelen die voor het landelijk gebied van belang zijn, zijn onder meer het beheersen van woon-werk-verkeer door nieuwe woningbouw te realiseren nabij de stadsgewesten en deze goed door het openbaar vervoer te laten ontsluiten.

Het *ministerie voor Verkeer en Waterstaat* heeft de *Derde Nota Waterhuishouding* 8) uitgebracht, met als hoofddoelstelling het "hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het ontwikkelen en in stand houden van gezonde waterhuishoudkundige systemen die een duurzaam gebruik garanderen". Om deze doelstelling te realiseren wordt een meersporenbeleid voorgestaan, waarbij tegelijkertijd de verontreiniging van het water wordt terug gedrongen, de herinrichting van waterhuishoudkundige systemen wordt aangevat, en het gebruik van water door de mensen wordt beïnvloed. De landbouw zal in dat verband aanzienlijk moeten investeren in milieu-vriendelijke maatregelen, de kwaliteit van de onderwaterbodems zal worden verbeterd, de recreatiesector profiteert van de verbetering van de waterkwaliteit en de toeristische infrastructuur, en de verdroging zal sterk worden bestreden. Deze nota bevat geen concrete ruimteclaims, maar wel voorwaardenstellend beleid dat van invloed zal zijn op bepaalde ontwikkelingen in het landelijk gebied.

### samenhang

Naast de beleidsnota's van de departementen zijn er ook nieuwe initiatieven vanuit ministeries en andere instanties die van invloed zijn op het gebruik van het landelijk gebied. Deze samenhang wordt weergegeven in een geactualiseerd schema uit het rapport *Concurrerende en complementaire ruimteclaims in rijksnota's* van het ministerie van Economische Zaken. 9).

tabel 1 *samenhang tussen bestaande nota's en nieuwe ontwikkelingen*

	bestaande nota's				nieuwe nota's en initiatieven
	wonen	landbouw recreatie natuur	verbinden	industrie handel diensten	
ruimtevragers	nota volks- huisv. belstato	structuur- schema groene ruimte	structuur- schema verkeer en vervoer II	ruimte voor regio's	hogesnelheidslijn maasvalke II schiphol II betuwelijn
afweging ruimtelijke ordering	vierde nota ruimtelijke ordening extra (vinex)				Nederland 2030 5e nota RO actualisering vinex
rand- voorwaarden	nationaal milieubeleidsplan II derde nota waterhuishouding				NMP-3 4e nota waterh.

### nieuwe ontwikkelingen binnen het ministerie van LNV

In vorenstaande beschouwing is voor het merendeel sprake van een weergave van bestaand en vastgesteld beleid en van enkele formele ontwikkelingen. Na het vaststellen van het Structuurschema Groene Ruimte zijn door het ministerie van LNV enkele interessante nota's

uitgebracht die een ander, minder formeel licht werpen op de ontwikkelingen binnen het landelijk gebied.

In de eerste plaats is er de nota *Dynamiek en vernieuwing* 10), uitgebracht in het voorjaar van 1995. Eén van de prioriteitsthema's in deze nota is de "dynamiek van het landelijk gebied", waarbinnen op een andere-dan-gebruikelijke wijze invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden om tot vernieuwende ontwikkelingen binnen het landelijk gebied te komen. Niet alleen ontwikkelingen binnen een bepaalde sector staan centraal, maar juist het samengaan van ontwikkelingen vanuit verschillende sectoren die versterkend op elkaar kunnen werken. Zo wordt aangegeven dat "er in de groene ruimte vernieuwing nodig is". En die vernieuwing heeft te maken met verandering van functies, waarbij een bijzondere uitdaging is weggelegd voor die particuliere initiatieven die het economisch draagvlak van de groene ruimte versterken. Gewezen wordt op de noodzaak van initiatieven vanuit de agrarische sector om tot verbreding van de productie te komen, het verhogen van de grondmobiliteit om die ontwikkelingen te ondersteunen, het maatwerk dat noodzakelijk is om al deze ontwikkelingen in goede banen te leiden. Juist het optimaal benutten van de mogelijkheden om te komen tot goede, vruchtbare ontwikkelingen op het snijvlak van de agrarische sector, de natuur, het landschap en de recreatie wordt in deze nota benadrukt.

In de tweede plaats is door de ministeries van LNV en VROM een tweetal nota's uitgebracht onder de titel *Buiten leven in Nederland*, waarvan deel 2, "het advies van de werkgroep platteland vernieuwing" 11) het meest in het oog springt. Deze werkgroep komt tot de volgende drie hoofdaanbevelingen, die inmiddels reeds in het beleid hun plaats hebben gevonden:

- *ruimte voor de regio*

iedere regio moet de eigen problemen en kansen zelf in kaart kunnen brengen, waarbij een draagvlak voor het nieuwe beleid gecreëerd dient te worden. De overheid richt zich meer op het strategische, kaderstellende niveau.

- *verschillen toelaten*

succesvol vernieuwen betekent erkenning voor de specifieke belevingswereld van de verschillende regio's, waardoor steeds opnieuw maatwerk geboden kan worden. Ook hierbij zal de overheid zich steeds moeten afvragen of, en in welke mate, zij in het proces een taak kan of moet vervullen

- *samenhang tot stand brengen*

het tot stand brengen van een goede kwaliteit op het platteland betekent het samenbrengen van de bestaande sociaal-culturele, economische, recreatieve, ecologische, milieu- en landschappelijke waarden.

Samen met drie andere departementen (de ministeries van OCW, VROM en V&W) heeft het ministerie van LNV de nota *Architectuur van de ruimte* 12) uitgebracht waarin voorstellen worden gedaan om de kwaliteit van architectuur, stedebouw, landschapsarchitectuur en infrastructuur te bevorderen. Het begrip architectuur wordt hierbij breed opgevat, want het heeft niet alleen betrekking op het niveau van een gebouw, maar ook op de schaal van de stad en het landschap vormt het streven naar kwaliteit een culturele opgave.

## **internationale beleidscontext**

### *Europees beleid*

In november 1996 is onder auspiciën van de Europees landbouwcommissaris Fischler een conferentie gehouden over de toekomst van het landelijk gebied van Europa. De conclusies van deze conferentie zijn neergelegd in *de verklaring van Cork* 13). Daarin wordt gepleit voor een betere verdeling van publieke middelen tussen stad en landelijk gebied, een geïntegreerde benadering van de landelijke gebieden, stimulering van een gedifferentieerde sociaal-economische ontwikkeling, behoud van de kwaliteit van natuur en landschap en stimulering van lokale initiatieven vanuit de plattelandssamenleving zelf. Verder wordt aandacht gevraagd voor een vereenvoudiging van de regelgeving, coherentie en doorzichtigheid van procedures, betere

synergie tussen publieke en private financieringsbronnen, versterken van de bestuurlijke capaciteit en effectiviteit van het lokale bestuur en lokale groepen, en voor monitoring, evaluatie en effecten-studies om het beleid te versterken.

De doorwerking van deze verklaring in wijzigingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zal nog blijken. Op nationaal niveau heeft deze conferentie politieke en maatschappelijke debatten gestimuleerd over de toekomst van het landelijk gebied binnen met name de noord-west Europese landen.

Op 4 juni 1997 heeft minister De Boer een discussiestuk 14) gepresenteerd over ruimtelijk beleid in Europees verband. De nota is opgesteld in opdracht van en in overleg met de verantwoordelijken voor ruimtelijke ordening in alle lidstaten en samen met de Europese Commissie. In de nota wordt gepleit voor een versterkte grensoverschrijdende duurzame samenwerking tussen steden en regio's op het terrein van natuurbescherming, waterbeheer, transport, infrastructuur en stedelijke ontwikkeling. Door samenwerking, afstemming en overleg kunnen ondoordacht ruimtegebruik en dubbele investeringen worden voorkomen.

Op het terrein van natuur en milieu heeft de Europese Unie meer dan 200 regelingen ontwikkeld. De vereenvoudiging, integratie en implementatie hiervan baart thans, ook de commissie, de nodige zorgen. Na het verdrag van Maastricht is de integratie van het milieubeleid in andere beleidssectoren expliciet een punt van aandacht geworden. Dit geldt dus ook voor het Gemeenschappelijk LandbouwBeleid en het Regionaal Beleid. Op het terrein van het milieubeleid zijn voor het landelijk gebied met name de nitraat-richtlijn, de habitaatrichtlijn en de door de Europese Commissie thans voorgestelde waterrichtlijn van belang.

Het Europees beleid zal in de komende decennia wijzigingen ondergaan, zowel door interne zaken (wildgroei van regelingen, uit de pan rijzende kosten, misinvesteringen etc.), als door externe aanleidingen (WTO-onderhandelingen, toetreden van CEE-landen etc.). Voor de toekomst van het landelijk gebied van Nederland is het van groot belang dat de Nederlandse regering deze wijzigingen tijdig voorziet en daarop inspeelt, mede vanuit de waarden en belangen in het landelijk gebied.

#### *internationale afspraken*

Nederland heeft een reeks van internationale afspraken getekend, die mede de beleidsruimte voor de toekomst van het landelijk gebied bepalen. Belangrijk hierbij zijn het Ramsar Convent (bescherming wetlands), de Agenda 21 (het duurzaamheidsverdrag), het Biodiversiteitsverdrag en het Klimaatverdrag. Als handelsnatie heeft Nederland (en met name het ministerie van LNV) ook te maken met het CITES-verdrag, dat afspraken bevat tegen handel in beschermde diersoorten .



## bijlage 3

### ontwikkelingen in het grondgebruik

#### huidig grondbezit

Voordat het grondgebruik aan de orde komt, is het van belang te weten hoe het bezit van de grond in ons land momenteel verdeeld is. De verdeling van de vier miljoen hectares van Nederland geeft het volgende beeld 15):

tabel 2

grondbezit in Nederland in 1996 (in hectares)

<i>naam eigenaar</i>	<i>oppervlakte in hectares (globaal)</i>
domeinen (water)	1.320.000
domeinen (land)	280.000
staatsbosbeheer	215.000
dienst landelijk gebied	40.000
<b>rijk</b>	<b>1.850.000</b>
<b>andere overheden</b>	<b>200.000</b>
<b>particulier boerenbezit</b>	<b>1.400.000</b>
natuurmonumenten	72.000
provinciale landschappen	72.000
<b>particuliere natuurbeschermingsorganisaties</b>	<b>145.000</b>
particuliere landgoederen	80.000
kerken	30.000
<b>overig natuurbezit</b>	<b>110.000</b>
<b>overige (infrastructuur, industrie, woningen)</b>	<b>295.000</b>
<b>totaal Nederland</b>	<b>4.000.000</b>

Grondbezit zegt over het algemeen weinig over het grondgebruik, hoewel enkele van de genoemde cijfers voor zich spreken: de 1.4 miljoen hectare particulier boerenbezit zal voor het grootste gedeelte gebruikt worden in de agrarische sfeer, terwijl de in 145.000 ha van de natuurbeschermingsorganisaties, de 80.000 ha van de particulieren landgoederen en de 215.000 ha van staatsbosbeheer (samen 440.000 ha) voor het merendeel een bestemming natuurgebied -in de meest brede zin van het woord- zullen hebben.

#### ontwikkeling van het grondgebruik in de afgelopen vijftien jaren

Het CBS geeft reeds langdurig inzicht in het feitelijk gebruik van de grond. Er is evenwel een onderscheid tussen de inventarisaties tot en met 1985 en vanaf 1985: de wijze van gegevensverzameling is veranderd, en ook de indeling in categorieën is aangepast. Alle gegevens zijn derhalve niet volledig onderling vergelijkbaar.

Ook om een andere reden zijn niet alle gegevens onderling vergelijkbaar: ons land wordt steeds "groter" door de groeiende hoeveelheid "gemeentelijk ingedeeld" water in IJsselmeer, Waddenzee en Noordzee. Om deze invloed te beperken, heeft de raad een indeling gemaakt, waarbij alleen sprake is van land en van binnenwateren. Op deze wijze wordt een vergelijkbaar uitgangspunt voor bodemgebruik opgesteld. Op basis van deze indeling is een overzicht gemaakt van het feitelijk gebruik van de grond in Nederland. In hectares uitgedrukt ziet de ontwikkeling van het grondgebruik in de afgelopen vijftien jaar er als volgt uit 16):

tabel 3

feitelijk gebruik van de bodem tussen 1979 en 1993 in hectares

naam gebruik	oppervlakte per gebruikscategorie in de verschillende jaren			
	1979	1985	1989	1993
<b>wateroppervlak</b>	<b>146.793</b>	<b>151.115</b>	<b>161.764</b>	<b>160.537</b>
4.spaarbekkens	1.361	1.280	1.249	1.220
5.overig water breder dan 6 m	145.432	149.835	160.515	159.317
<b>bos</b>	<b>278.663</b>	<b>282.478</b>	<b>304.068</b>	<b>308.873</b>
<b>woongebied</b>	<b>234.680</b>	<b>242.804</b>	<b>251.597</b>	<b>256.385</b>
16.sociaal-culturele voorzieningen	17.102	18.332	17.103	16.290
17.overige openb. voorzieningen	6.682	6.956	9.797	10.508
21.woongebied	188.132	203.218	213.108	218.636
24.bouwterrein voor overige bestemm.	22.764	14.297	11.589	10.951
<b>natuurlijk terrein</b>	<b>160.319</b>	<b>149.706</b>	<b>143.750</b>	<b>142.425</b>
29.droog natuurlijk terrein	86.593	83.856	86.401	88.355
30.nat natuurlijk terrein	73.726	65.850	57.349	54.070
<b>infrastructuur</b>	<b>126.313</b>	<b>132.779</b>	<b>137.445</b>	<b>134.625</b>
1.spoor/tram/metrowegen	10.091	10.338	10.559	10.233
2.verharde wegen	92.705	101.309	108.498	110.106
3.onverharde wegen	18.532	16.790	14.385	10.786
8.vliegvelden	4.985	4.342	4.003	3.500
<b>recreatiegebied</b>	<b>67.547</b>	<b>78.156</b>	<b>81.834</b>	<b>87.407</b>
7.sportterreinen	21.841	24.940	26.186	29.663
9.volkstuinen	3.505	4.401	4.796	5.064
13.parken en plantsoenen	12.803	15.362	16.090	15.310
14.verblijfsrecreatie	16.527	17.636	18.159	19.025
15.dagrecreatieve terreinen en objecten	11.308	11.104	10.849	12.414
19.water met recreatieve hoofdfunctie	---	---	3.409	5.146
<b>werkgebied</b>	<b>58.437</b>	<b>72.377</b>	<b>74.349</b>	<b>79.166</b>
12.delfstoffenwinning	7.020	6.471	6.250	6.684
18.bedrijfsterreinen	44.304	48.460	50.185	53.054
20.dienstverl. sector (overige bedrijfsterreinen)	5.805	6.342	7.065	7.014
23.bouwterreinen voor bedrijfsterreinen	11.308	11.104	10.849	12.414
<b>overig</b>	<b>12.070</b>	<b>13.313</b>	<b>14.240</b>	<b>17.575</b>
6.begraafplaatsen	3.670	3.800	3.797	3.985
10.stortplaatsen	2.160	2.256	2.301	2.815
11.wrakkenopslagplaatsen	341	437	481	461
31.overige gronden	5.899	6.820	7.661	10.314

<b>agrarisch gebruik</b>	<b>2.425.195</b>	<b>2.397.367</b>	<b>2.383.313</b>	<b>2.369.950</b>
27.glastuinbouw	13.665	13.764	13.461	14.472
28.overig agrarisch gebruik	2.411.520	2.383.593	2.369.852	2.355.478
tuinbouw			121.549	137.457
akkerbouw			948.559	966.939
grasland			1.313.205	1.263.183
<b>totaal</b>	<b>3.510.007</b>	<b>3.520.085</b>	<b>3.551.240</b>	<b>3.556.966</b>
<b>totaal (incl. water)</b>	<b>3.728.338</b>	<b>3.733.428</b>	<b>3.985.788</b>	<b>4.102.603</b>

In percentages uitgedrukt ziet het gebruik van de bodem in ons land er als volgt uit 16):

tabel 4 *feitelijk gebruik van de bodem (uitgedrukt in percentages)*

soort gebruik	gebruik in verschillende jaren (in % van het totaal)			
	1979	1985	1989	1993
wateroppervlak	4,2	4,3	4,5	4,5
bos	7,9	8,0	8,6	8,7
woongebied	6,7	6,9	7,1	7,2
natuurlijk terrein	4,6	4,3	4,0	4,0
infrastructuur	3,6	3,8	3,9	3,8
recreatiegebied	1,9	2,2	2,3	2,5
werkgebied	1,7	2,1	2,1	2,2
overig	0,3	0,4	0,4	0,5
agrarisch gebruik	69,1	68,1	67,1	66,6

### ontwikkelingen in het grondgebruik per gebruikscategorie

De *agrarische sector* speelt bij het directe grondgebruik nog steeds een overheersende rol: ook heden ten dage wordt nog steeds tweederde van de bodem in ons land voor agrarisch gebruik benut. Maar het aantal agrarische bedrijven is in de afgelopen vijftien jaren beduidend afgenomen: van 145.000 in 1980 tot 113.000 in 1995: een afname met zo'n 22%. Opvallend hierbij is dat de afname van het aantal bedrijven per bedrijfssoort sterk verschilt: het aantal akkerbouwbedrijven laat pas een duidelijke daling van zo'n 10% zien in de laatste vijf jaar; terwijl het aantal graasdierbedrijven reeds in de jaren tachtig met een kwart is afgenomen, terwijl de afname in de laatste vijf jaar veel geringer is. Een overzicht is weergegeven in tabel 5

Is het aantal bedrijven tussen 1979 en 1993 met zo'n 32.000 stuks verminderd, het bewerkte areaal is in dezelfde periode met "slechts" 55.000 ha afgenomen, en wel van 2.425.000 hectare in 1979 tot 2.370.000 in 1993. De conclusie kan derhalve worden getrokken dat de gemiddelde oppervlakte per bedrijf redelijk moet zijn toegenomen. Uit tabel 6 blijkt dan ook dat het aantal bedrijven met meer dan 30 hectare met een kleine 6.000 stuks is toegenomen. Alle bedrijfsklas-



sen tot 30 hectare zijn in aantal juist fors verminderd, in totaal met zo'n 30.000 stuks gedurende deze periode van 15 jaren.

tabel 5 land- en tuinbouwbedrijven naar (hoofd)bedrijfstype in verschillende jaren 16)

(hoofd)bedrijfstype	1980	1985	1990	1995	toe/afname in % 1980-1995
akkerbouwbedrijven	16.387	17.560	16.265	14.663	- 11
tuinbouwbedrijven	20.311	18.907	17.965	15.889	- 21
blijvende teeltbedrijven	6.058	5.753	5.762	5.750	- 5
graasdierbedrijven	71.474	63.381	58.326	54.613	- 24
hokdierbedrijven	12.327	12.756	11.807	10.414	- 15
gewassen-combinaties	3.658	3.390	2.806	2.484	- 32
veeteelt-combinaties	8.509	7.538	6.157	4.561	- 46
gewassen/veeteelt-comb	6.270	6.614	5.815	4.828	- 23
<b>totaal</b>	<b>144.994</b>	<b>135.899</b>	<b>124.903</b>	<b>113.202</b>	<b>- 22</b>
waarvan hoofdberoep	118.011	110.074	106.775	95.089	- 20
waarvan nevenberoep	26.983	25.825	18.128	18.113	- 33

tabel 6 land- en tuinbouwbedrijven naar grootte in verschillende jaren 16)

grootte in ha	1980	1985	1990	1995	toe/afname in % 1980-1995
0 ha	3.834	3.650	2.715	2.061	- 47
0 - 5 ha	43.155	40.626	38.706	35.656	- 18
5 - 10 ha	26.101	22.937	20.896	8.050	- 31
10 - 20 ha	37.259	32.179	25.228	20.708	- 45
20 - 30 ha	18.783	18.488	16.959	14.997	- 22
30 - 50 ha	12.015	13.455	14.390	14.720	+ 22
> 50 ha	3.847	4.604	6.010	7.010	+ 82

Ook het aantal werkzame personen, dat in de agrarische sector het hoofdberoep vindt, neemt in de loop der jaren duidelijk af. Uit tabel 5 blijkt dat het aantal bedrijven waarop het hoofdberoep in de agrarische sector werd uitgeoefend tussen 1980 en 1995 met 23.000 is afgenomen. In percentages uitgedrukt betekent dit een afname van 20% in een periode van 15 jaar.

De regionale verdeling van de achteruitgang in het aantal agrarische hectares levert verschillende beelden op: het overgrote deel van de daling komt ten laste van Overijssel. Hier vond tussen 1979 en 1993 een afname plaats met 45.000 ha (-15%), waarbij deze daling vrijwel geheel tussen 1985 en 1989 geconstateerd wordt. Vrijwel alle andere provincies dalen in deze vijftien jaar met circa 2,5 tot 4%, waarbij Friesland (- 10.000 ha), Zuid-Holland (- 9.000 ha) en Gelderland en Noord-Brabant (beide - 8.000 ha) de meeste hectares inleveren. Alleen Flevoland steeg in deze periode met zo'n 70% van 62.000 ha tot 105.000 ha, terwijl het areaal in Utrecht en Zeeland vrijwel gelijk bleef.

Bij het grondgebruik neemt *natuur en landschap* met de categorieën "bos" en "natuurlijk terrein" samen bijna 13% van de Nederlandse bodem in beslag. Daarbij valt op dat er in deze categorieën een tegengestelde ontwikkeling gaande is. In de laatste vijftien jaar is een groei zichtbaar van het aantal hectares bos (met zo'n 30.000 ha) en een geringe stijging van het areaal droog natuurlijk terrein. Het areaal nat natuurlijk terrein liep in dezelfde periode fors terug met zo'n kleine 20.000 ha.

De groei van het areaal bos ging niet overal even snel. De grootste aanplant vond plaats in Flevoland (+ 6.000 ha), Noord-Holland (+ 4.000 ha), Noord-Brabant (+ 3.700 ha) en Drenthe en Gelderland (beide + 3.500 ha). Procentueel was de groei het grootst in Zuid-Holland (100% met 2.500 ha) en Groningen (ook 100% met 2.000 ha). In de afgelopen periode nam alleen in Overijssel het areaal met 1.300 ha (5%) af, terwijl Utrecht vrijwel gelijk bleef.

Bij het nat natuurlijk terrein ging het meeste areaal verloren in Drenthe (-7.000 ha) en Flevoland (- 6.000 ha). Procentueel vielen de grootste klappen echter te noteren in Drenthe (-70%), Limburg (ook 70% met 1.000 ha) en Utrecht (60% met 2.100 ha). Opvallend is hier de groei in Friesland met 4.400 ha in vijftien jaar (een toename met 50%).

Het meer *stedelijke grondgebruik* omvat de categorieën "woongebied", "infrastructuur" en "werkgebied". Dit beslaat iets meer dan 13% van de totale Nederlandse bodem. De belangrijkste grondgebruikers zijn "woongebied" met zo'n 220.000 ha, "verharde wegen" met 110.000 ha en "bedrijfsterreinen" met ruim 50.000 ha.

In de afgelopen vijftien jaar is het woongebied sterk gegroeid met 30.000 ha. De grootste aanwas viel te constateren in Zuid-Holland (+ 5.000 ha), Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant (elk + 4.300 ha). Procentueel steeg Flevoland veruit het sterkst: van 950 naar 3.500 hectare, maar ook Friesland kende een sterke stijging van ruim 30% in de afgelopen vijftien jaar. Het areaal aan verharde wegen is met zo'n 18.000 ha toegenomen, waarbij Noord-Brabant de absolute koploper is met een toename van 3.500 ha. Een sterke toename valt ook te constateren in Groningen, Friesland en Flevoland (alle + 2.000 ha). Alleen in Overijssel nam het areaal in deze periode met 600 ha af. De stijging komt slechts voor een deel door het vervangen van niet-verharde straten door verharde straten, maar dit is redelijk gelijk over het hele land verdeeld.

Ook de oppervlakte bedrijfsterreinen is gegroeid: van 44.000 ha naar 53.000 ha. In absolute aantallen groeiden hier Noord-Brabant (+1.300 ha), Gelderland (+ 1.230 ha) en Friesland, Noord-Holland en Zuid-Holland (elk + 1.000 ha) het sterkst. In relatieve zin verdrievoudigde Flevoland het areaal, terwijl vooral Friesland met een stijging van 75% zeer goed naar voren komt. Opvallend is hier dat Zeeland de laatste tien jaren -na een kleine stijging- uiteindelijk het areaal langzaam ziet afnemen.

De oppervlakte *recreatiegebied* is in deze periode gestegen van 67.000 ha tot 87.000 ha. Sportterreinen nemen samen met parken en plantsoenen steeds globaal 50% van het totaal recreatie-areaal voor hun rekening. Het merendeel hiervan ligt in de woongebieden of in de rand van de stad. Bij de categorieën verblijfsrecreatie en dagrecreatieve terreinen en -objecten is de toename maar zeer gering geweest in de afgelopen periode: samen van 29.300 ha naar 32.200 ha. Opvallend is hierbij dat juist de oppervlakte dagrecreatie in 1985 een hoogtepunt heeft gekend, waarna een langzame afname is ingezet. Het areaal verblijfsrecreatie is in de afgelopen vijftien jaar met 2.500 ha op bescheiden wijze toegenomen. De meeste groei heeft hier duidelijk plaatsgevonden in Zeeland (+ 433 ha), Drenthe (+ 390 ha), Gelderland (+ 365 ha) en Limburg (+

354 ha). In procenten is Flevoland in de afgelopen vijftien jaar de grootste stijger (91%), terwijl ook de toename in Limburg (38%), Zeeland (35%) en Drenthe (26%) groot genoemd mag worden. Alleen in Utrecht liep de oppervlakte aan verblijfsrecreatie met 67 ha (9%) terug sedert 1979.

Bij de dagrecreatieve terreinen en -objecten is er een heel grillig beeld: in vrijwel alle provincies een snelle toename tussen 1979 en 1985, waarna in de meeste gevallen een nog grotere teruggang te zien is tot 1993. Een groei in het aantal hectares is over de gehele periode te zien in de provincies Groningen (+ 131 ha), Friesland (+ 88 ha), Overijssel (+ 91 ha), Flevoland (+ 278) en Zuid Holland (+ 431 ha). De grootste schommelingen zien we in Gelderland, dat van 1553 ha in 1979 via 2745 ha in 1985 uiteindelijk in 1993 uitkomt op 1502 ha. Maar ook Noord-Holland kent een dergelijke lijn: van 2014 via 2379 naar 2015 hectare. De afname is het grootst in Utrecht (- 166 ha), Zeeland (- 156 ha) en Noord-Brabant (- 266 ha).

## **bijlage 4**

### **economische dragers van het landelijk gebied**

#### **huidige economische dragers in het landelijk gebied**

Van ouds her is de agrarische sector de belangrijkste economische drager van het landelijk gebied geweest. Natuur en landschap zijn er in diverse verschijningsvormen altijd wel geweest, maar krijgen pas sinds korte tijd wel maatschappelijke, maar nog nauwelijks economische erkenning. Recreatie en toerisme zijn betrekkelijke nieuwkomers in het landelijk gebied, maar hebben in bepaalde delen van ons land al een stevige economische positie verworven. Industrie en diensten zijn pas de laatste tijd in toenemende mate overgestapt van de stad naar het landelijk gebied, waarbij zij in hun kielzog voor het toenemen van de bewoning en de infrastructuur hebben gezorgd. Het is nuttig om deze verschillende economische dragers eens nader onder de loep te nemen.

De *agrarische sector* heeft altijd een zeer belangrijke rol gespeeld in het landelijk gebied, niet alleen als grondgebruiker, maar ook als economische factor door het scheppen van directe en indirecte werkgelegenheid, het genereren van inkomen en de export van de agrarische producten.

De werkgelegenheid in de agrarische sector is de afgelopen decennia teruggelopen, maar nog steeds vindt een belangrijk deel van de plattelandsbevolking werk in deze sector. In 1995 werkten 250.000 personen in de landbouw en visserij. De voedings- en genotmiddelenindustrie voegt daar zo'n 150.000 arbeidsplaatsen aan toe, terwijl in de agrarische handel en het vervoer van agrarische producten ook nog 150.000 mensen werken. In totaal zijn er derhalve ongeveer 550.000 werknemers in de agrosector in de breedste zin van het woord. 16) Opmerkelijk hierbij is, dat het aantal werknemers in de agrarische handel en het vervoer van agrarische producten gedurende de afgelopen vijftien jaar stabiel is gebleven. Het aantal werknemers in de primaire sector zelf is in die periode teruggelopen van 275.000 werknemers in 1980 naar 250.000 in 1995, terwijl ook de voedings- en genotmiddelenindustrie het aantal werknemers zag dalen: van 175.000 in 1980 tot 150.000 in 1995. Het procentuele aandeel van de agrosector in het totale arbeidsvolume daalde derhalve tussen 1980 en 1995 van 12,3% tot 10,1%.

De totale bruto-productiewaarde van akkerbouw, tuinbouw en veehouderij lag in 1994 op bijna 38 miljard gulden, een bedrag dat de afgelopen tien jaar nauwelijks gewijzigd is. Alleen de onderlinge verhouding tussen akkerbouw, tuinbouw en veehouderij is iets veranderd: de tuinbouw is de laatste jaren toegenomen (van 10 naar 13 miljard), de akkerbouw wisselt regelmatig (zo tussen de 2,7 en 3,8 miljard) en de veehouderij loopt langzaam terug (van 23 naar 20 miljard).

De rol van *natuur en landschap* is veel moeilijker in geld en arbeidsplaatsen uit te drukken. Hier speelt meer het maatschappelijk element mee in de zin van omgevingsfactor en recreatiemogelijkheid voor de bewoners én als mogelijkheid voor gemeenten en bedrijven om zich als "groen of natuurlijk" te profileren. In die zin vertegenwoordigen natuur en landschap een belangrijke economische waarde, vooral voor de -op dagrecreatie en verblijf gerichte- bedrijven die gelegen zijn in de aantrekkelijke delen van ons landelijk gebied. De economie van menig dorp in het landelijk gebied is in hoge mate afhankelijk van de fraaie natuurlijke omgeving waarin dat dorp gelegen is.

De belangstelling van de bevolking voor natuur en landschap is groot, en groeit zelfs nog steeds: 80% van de bevolking komt wel eens in natuur- en recreatiegebieden, zo'n 35% komt er regelmatig en een minderheid van 6% hoort tot de frequente bezoekers.17) Door de beherende instanties wordt op innovatieve wijze steeds beter ingespeeld op die groeiende belangstelling voor natuur en landschap. Natuurleerpaden, boomkruinwandroutes, "op stap met de boswachter", het stimuleren van natuurkampeerterreinen: het zijn niet alleen middelen om meer mensen -op een andere wijze- bij de natuur te betrekken, het betekent ook dat de beherende

instanties in een aantal gevallen de natuur gaan zien als een mogelijkheid tot het genereren van inkomsten.

De maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en landschap blijkt ook uit het feit dat ruim 20% van de bevolking lid is van één of meer natuurbeschermingsorganisaties. Een aantal dat de laatste jaren nog steeds toeneemt, onder andere onder invloed van grote acties op de televisie, die gericht zijn op zowel het vergroten van de naamsbekendheid als het vergroten van het ledental.

De economische betekenis van *recreatie en toerisme* is zeer groot. Als werkgelegenheidsfactor spreken we over ruim 200.000 volledige arbeidsplaatsen. Aangezien deze voor een belangrijk deel in deeltijd worden uitgeoefend, is er sprake van zo'n 280.000 banen. Globaal 150.000 volledige arbeidsplaatsen zijn er in de recreatief-toeristische sector zelf, terwijl er ook nog eens zo'n 50.000 banen aan indirecte werkgelegenheid worden berekend. Aan bestedingen geven Nederlanders en buitenlandse bezoekers samen in ons land jaarlijks een bedrag van globaal 35 miljard gulden uit, verdeeld over 15 miljard binnenlandse bestedingen (dagtochten en binnenlandse vakanties), 9 miljard aan inkomend toerisme (bestedingen door buitenlandse toeristen in ons land), 9 miljard aan uitgaand toerisme (boekingen in ons land voor vakanties in het buitenland) en 2 miljard voor de aanschaf van toeristisch-recreatieve goederen.

Deze landelijke cijfers zijn nauwelijks te herleiden tot gegevens die betrekking hebben op het landelijk gebied. Globaal kan echter gesteld worden, dat ongeveer de helft van de bestedingen in het landelijk gebied plaatsvindt, terwijl daar ook ongeveer de helft van de werkgelegenheid gegenereerd wordt. Recreatie en toerisme zorgen daarmee voor zo'n 100.000 banen in het landelijk gebied, terwijl daar jaarlijks ruim 15 miljard gulden wordt besteed. 18)

De hoeveelheid *industrie en dienstverlenende bedrijven* is de laatste jaren in het landelijk gebied snel toegenomen. Dit valt onder meer op te maken uit de grote toename van de oppervlakte voor bedrijfsterreinen (tabel 3), waarbij juist in meer landelijke provincies als Noord-Brabant, Gelderland, Friesland en Flevoland een relatief hoge toename te zien viel. De economische betekenis van deze vestigingen voor het landelijk gebied sec zijn nauwelijks te berekenen, aangezien deze in de meeste gevallen niet alleen aan het omringende gebied ten goede zullen komen.

De vestiging van industrie en dienstverlenende bedrijven, maar ook de eigen aantrekkelijkheid van het landelijk gebied heeft geleid tot een toenemende *bewoning* van het landelijk gebied, en daarmee is ook de aanwezigheid van *infrastructuur* sterk toegenomen. De toegenomen bewoning zorgt voor een nieuwe impuls in de economie van het landelijk gebied, doordat -een deel van- de dagelijkse bestedingen ten goede komen aan de winkels in de directe omgeving.

### **toekomstige economische dragers in het landelijk gebied**

De rol van het landelijk gebied binnen onze verstedelijkte samenleving verandert ten gevolge van een aantal trends, zoals de internationalisering van de economie, de voortgaande schaalvergroting van het bestaan, de voortschrijdende technologische ontwikkeling, de toenemende aandacht voor milieu en ecologie, de sociaal-culturele ontwikkelingen (zoals individualisering), de opkomst van het marktdenken en -daarmee samenhangend- een terugtrekkende overheid.

Deze trends hebben consequenties voor de functie en de positie van het landelijk gebied. Bij de functie moet gedacht worden aan de rol die het landelijk gebied vervult op basis van de activiteiten die er plaatsvinden, zoals wonen, werken, verzorgen, recreatie en toerisme, behoud en ontwikkeling van natuur en landschap, en de productie van voedsel en andere gewassen. Met de positie wordt de verhouding met de andere (stedelijke) gebieden in ons land aangeduid. Vertaald naar het landelijk gebied binnen Nederland, hangt de economische toekomst van het landelijk gebied hangt af van de ontwikkelingen in de landbouw, van de toenemende aandacht voor het behoud en beheer van natuur en landschap, van de mogelijkheden die de sector recreatie en toerisme in zich draagt, en van de ontwikkelingen in de industrie- en dienstensector. Met elkaar bepalen zij voor een groot deel het gezicht van het landelijk gebied, zowel nu als in

de toekomst. Het is goed om eerst een aantal algemene trends aan te geven en daarna de afzonderlijke sectoren te bespreken.

De algemene trends zijn: 19)

- *toenemende vraag naar natuur en landschap*

de vraag naar meer natuur heeft een zekere ontwikkeling doorgemaakt: in het verleden kende men maar één functie toe aan grond met landbouw, bosbouw, industrie etc., omdat het beheer gericht was op enkelvoudige functies. Later kregen gronden meerdere (maatschappelijke) functies, waardoor een combinatie van natuur en landbouw kon gaan ontstaan in de vorm van een hoofd- en een nevenfunctie. Vervolgens werd weer de lijn gevolgd dat veel vormen van landbouw niet te combineren zijn met behoud, ontwikkeling en beheer van natuurlijke en landschappelijke waarden, waardoor men weer koos voor het toekennen van een eenduidige functie. Een op verweving gericht beleid is vervangen door een beleid gericht op "scheiding" van natuurlijke en economische functies. Op dit moment treedt er weer een verandering op in het overheidsbeleid: juist door het propageren van vormen van agrarisch natuurbeheer en recreatief medegebruik van natuur- en landbouwgebieden lijkt er weer een verweving van functies op te treden.

- *toenemende vraag naar natuurlijke en milieu-vriendelijke producten*

in enkele omringende landen is een duidelijke groei waar te nemen van de vraag naar gezonde en veilige voedselproducten die in een milieu- en diervriendelijke omgeving zijn voortgebracht. Voorbeelden hiervan zijn Duitsland, Oostenrijk en Denemarken, waar op deze vraag wordt ingespeeld door de biologische landbouw, geïntegreerde landbouw en bepaalde regionaal gemengde bedrijfsvormen.

In ons land komt de productie van deze voedingsmiddelen steeds meer op gang, maar lijkt het of de vraag nauwelijks verder groeit. Wellicht komt dat doordat er zich te veel kleinschalige organisaties en bedrijven hiermee bezighouden, waardoor een goede logistiek en voorlichting niet mogelijk is. Door meer in te spelen op deze trend kan men ook tegemoet komen aan de vraag naar zo natuurlijk mogelijke functies en verschijningsvormen in het landelijk gebied.

- *toenemende vraag naar duurzame ontwikkeling*

er tekent zich een benadering van de milieu-problematiek af vanuit de beschikbare "milieu-gebruiksruimte". Diverse vormen van productie en consumptie blijken bij het toenemen van bevolking en welvaartsniveau niet duurzaam te zijn, ook niet als de milieumaatregelen worden uitgevoerd die nu al voorzien zijn. Maar ook de milieubelasting van andere maatschappelijke functies (bouwen, transport, kleden etc) wijst op de noodzaak van een andere invulling van deze behoeften.

Het landelijk gebied kan hierbij een essentiële rol vervullen: in een duurzame situatie zal het landelijk gebied niet alleen voedsel moeten leveren, maar ook vernieuwbare energie en grondstoffen. Verder zal het landelijk gebied de niet vermijdbare emissies en afvalstoffen uit de productie- en consumptiemaatschappij moeten opnemen. Hierdoor ontstaat een andere relatie tussen het landelijk gebied en de maatschappij. In deze nieuwe situatie gaat het landelijk gebied (bodem, water, lucht, biomassa, zonne-energie) "nuts-functies" vervullen voor de maatschappij. Het landelijk gebied levert als een "nutsbedrijf" voedsel, drinkwater en energie (gas, elektriciteit, warmte) en vormt de laatste schakel in de recycling van afvalstoffen (afvalwater, GFT).

Deze productie- en reductiefuncties van het landelijk gebied moeten zodanig worden beheerd dat overbelasting en daarmee gepaard gaand functieverlies wordt voorkomen. Verweving van functies is hierbij het sleutelwoord, waarbij duidelijk meer ruimte gevraagd wordt voor de natuur. Gevarieerde ecosystemen zijn stabiel en hebben een groter weerstands- en herstellingsvermogen voor tijdelijke verstoringen dan grote gebieden met monocultures. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke ontwikkeling in de richting van een "nutsbedrijf" nieuwe en andere eisen stelt aan de "land"bouwer en aan de organisatie van beheer van het productie- en reductievermogen.

- *beheersing productiecapaciteit van de landbouw*

het samenspel van technologische ontwikkelingen en een stimulerend nationaal en Europees landbouwbeleid heeft ertoe geleid dat van de meeste producten overschotten zijn ontstaan. Het dumpen van deze producten op de wereldmarkt tegen bodemprijzen stuit op maatschappelijk en economisch verzet van andere landen. Ook het "doordraaien" van producten gebeurt steeds minder vanwege dezelfde krachten.

Daarom is het beleid nu gericht op productiebeperking en -beheersing en inkomensondersteuning. Men verwacht dat dit leidt tot een geringere behoefte aan gronden voor landbouwkundige productie, zodat de landbouwers hun aandacht ook kunnen richten op het beheer van de landelijke omgeving. In dat verband kan inkomensondersteuning ook worden gezien als een honorering voor het beheer van de natuurlijke omgeving.

De verschillende sectoren zijn: 20)

- *landbouw*

ondanks het feit dat er de laatste jaren veel verschuivingen te zien zijn binnen de sector landbouw, blijft de landbouw belangrijk voor het landelijk gebied: ze produceert voedsel (te veel), zorgt voor werkgelegenheid (relatief weinig), draagt bij aan de nationale welvaart, beheert de omgeving, is eigenaar van de grond, en zorgt voor een bepaalde machtsfactor in de politiek in ons land.

Vier factoren lijken voor de toekomst van de landbouw van belang:

- de landbouw wordt geconfronteerd met toenemende marktoriëntatie, die ook in het beleid zal doorspelen. Boeren zullen ondernemers moeten worden, waarbij de overheid zich steeds verder terugtrekt
- in Europa, en ook in ons land, is er sprake van overproductie. Daarbij speelt een vreemde paradox: op macro-niveau is er te veel grond in gebruik, terwijl op micro-niveau er per boer meestal te weinig grond aanwezig is om de investeringen rendabel te kunnen maken. De conclusie mag zijn dat er op het beschikbare grondoppervlakte te veel bedrijven zijn
- de consument gaat steeds hogere eisen stellen aan de kwaliteit van de producten en aan de diversiteit ervan
- de eisen van de overheid worden, met name op het gebied van milieu, steeds strenger ten aanzien van de agrarische productie.

De gangbare landbouw bevindt zich in een overgangsfase: van subsidies naar markt, van bulk naar diversiteit, van milieu-vervuilend naar milieu-vriendelijk. De sleutelwoorden zijn duurzaamheid en diversiteit, waarbij het aantal bedrijven duidelijk in aantal terug zal lopen. Er lijken zich vier types agrarische bedrijven te ontwikkelen 21):

- pure productie-bedrijven die duidelijk marktgericht zijn en die een keus hebben uit de volgende mogelijkheden: industriële landbouw gericht op bulk-productie; specialistische productie van één of enkele producten; het produceren van gewassen voor industriële verwerking (agrificatie); milieu- en diervriendelijke productie (biologisch-dynamische landbouw)
- bedrijven die steeds een sterkere verwevenheid gaan tonen met natuurbeheer en de ontwikkeling van natuur en landschap
- bedrijven die steeds meer gericht worden op het verwerven van inkomen buiten het eigen agrarisch bedrijf (part-time boeren) dan wel het verbreden van de activiteiten op het bedrijf (tweede tak in de vorm van recreatie en toerisme, andere producten)
- bedrijven die zover marginaliseren dat het in feite hobby-bedrijven worden.

Bij het eerste type bedrijf (de productiebedrijven) zal schaalvergroting voor de hand liggen. Bij de overige typen bedrijven zal men met de huidige oppervlakte ook in de toekomst verder moeten kunnen.

- *natuur en landschap*

het behoud van natuur en landschap mag zich in een toenemende belangstelling verheugen. Naast de productieve waarde heeft het landelijk gebied ook zekere ecologische en esthetische waarden, waaraan de hedendaagse samenleving steeds meer gewicht hecht.

Daarbij kan evenwel nauwelijks gesproken worden van een economische waarde van natuur en landschap, want -hoewel het schaarse goederen zijn- zijn ze niet in geld uit te drukken, terwijl ook de werkgelegenheidseffecten gering zijn. Vanwege deze factoren en het feit dat er nauwelijks productiemogelijkheden zijn, is natuur- en landschapsbehoud nu en in de toekomst voor het overgrote deel aangewezen op overheidsfondsen en particuliere giften.

- *recreatie en toerisme*

het landelijk gebied tracht in toenemende mate een graantje mee te pikken van deze groeisector door de aanwezige waarden als rust, ruimte en groen steeds meer te benadrukken. Toerisme wordt in veel gevallen gezien als de inkomstenbron voor de toekomst, zodat regio's op velerlei wijze trachten hun sterke punten te benutten (en de zwakke te verbergen).

De recreatief-toeristische sector is in beweging onder invloed van demografische (vergrijzing, verkleining huishoudens), sociaal-economische (inkomensontwikkeling, meer vrije tijd), en sociaal-culturele veranderingen (individualisering, verbreding leefstijlen). Juist kleinschaligheid en actieve recreatiemogelijkheden spelen een belangrijke rol als de nieuwe elementen die in veel gevallen door het recreatieve aanbod in landelijk gebied geboden kunnen worden.

Er moet worden gewaakt voor optimisme: de recreatief-toeristische bedrijven kunnen niet de werkgelegenheid vervangen die wegvalt uit de landbouw, want ruraal toerisme is per definitie kleinschalig.

- *industrie en diensten*

het landelijk gebied kent voor het vestigen van industrie en diensten zowel voordelen als nadelen. Bij de voordelen moet gedacht worden aan zaken als een lage grondprijs, beschikbaarheid van bedrijfsterreinen, weinig file-vorming, aantrekkelijk woon- en vestigingsklimaat. Daartegenover staan nadelen als het afwezig zijn van een directe afzetmarkt, een geringere kwaliteit van de regionale arbeidsmarkt, en een geringere omvang van de ondersteunende dienstensector. Hoewel er in de vestigingsfactoren wel enige verschuivingen optreden (zo wordt de factor afstand minder belangrijk) moeten de verwachtingen van het landelijk gebied voor nieuwe vestigingen van industrieën en dienstverlenende bedrijven niet te groot zijn. Bovendien moeten dorpen en gemeenten waken voor te grote afhankelijkheid van maar één bedrijf: de sluiting van een groot bedrijf in Ter Apel mag hier als voorbeeld dienen.

Ook de mogelijkheden voor thuis- en telewerken moeten niet worden overschat. In de meeste gevallen zal de deconcentratie van een bedrijf vooral binnen de eigen regio plaatsvinden en niet op willekeurig welke plaats dan ook binnen het landelijk gebied. Hoewel er natuurlijk mensen te vinden zijn die het "werken op afstand" ook letterlijk zullen opvatten.

Samengevat is het landelijk gebied niet kansloos ten aanzien van de vestiging van (nieuwe) bedrijvigheid, maar er moeten bepaald geen al te hoge verwachtingen gekoesterd worden.





## **bijlage 5**

### **de identiteit van het Nederlandse landschap**

*De donzen hoeven, langs zuivren stroom gedoken,  
het droomend vee; de donker opgestoken  
besombering der dijken, ...  
... Dit hier, dit is mijn land, ...  
Truus Gerhardt (Het eigen land)*

#### **continuïteit en discontinuïteit**

De identiteit van het Nederlandse landschap is door de eeuwen heen gevormd door het handelen van generaties mensen. Het is geen gefixeerd gegeven, maar de resultante van enerzijds oog voor behoud van "oude" waarden en anderzijds de drang tot het creëren van geheel nieuwe ruimtelijke uitdrukkingsvormen voor menselijke activiteiten in de vorm van bijvoorbeeld gebouwen, wegen, wateren, kavelinrichting en parken.

Door continuïteit en discontinuïteit is het kenmerkende landschap van het heden ontstaan. Een landschap dat Auke van der Woud in zijn proefschrift over de ruimtelijke orde van Nederland in de periode van 1798 tot 1848 "het lege land" noemde en dat Rob van Engelsdorp Gastelaars in een bundel over het hedendaags landschap een "stedelijke delta" noemt (19). De identiteit van dat lege land van het begin van de 18e eeuw en van het hedendaagse sterk verstedelijkte Nederland vertoont overeenkomsten en verschillen.

De geologische basis, die onder andere tot uitdrukking komt in laag en nat Nederland en hoog en droog Nederland is grotendeels gebleven, al is het land als geheel sterk verdroogd. In grove lijnen is de loop van de rivieren en de globale kustlijn intact gebleven. De ontginningsgeschiedenis van Nederland is een continu proces en afleesbaar in het landschap. De basis voor het stedelijk patroon van het heden is terug te voeren op het stedelijk patroon van die tijd. Dat zijn een aantal continuïteiten.

Discontinuïteiten vinden wij in de massaliteit en de uniformiteit van de stedelijke ontwikkeling, aanleg infrastructuur en recreatie-ontwikkelingen in het naoorlogse Nederland ten opzichte van de geleidelijkheid, kleinschaligheid en diversiteit daarvoor. Ook de concepten en plannen ten aanzien van natuurbeheer zijn veranderd. Thans wordt er ontpolderd, naast mogelijke inpolderingen. De woeste gronden van de 18e en begin 19e eeuw lagen maagdelijk klaar voor het ontginnen ten behoeve van de landbouw. Thans wordt landbouwgronden teruggeven aan de natuur in het kader van natuurontwikkeling. De steeds verdergaande scheiding van landbouw en natuur, die in feite al ingang gezet werd na de landbouwcrisis eind vorige eeuw, wordt geleidelijk aan vervangen door meer integratie, bijvoorbeeld in de vorm van agrarisch natuurbeheer.

Welke zullen de continuïteiten voor de komende eeuw zijn? Kan de overheid daar in kiezen? En welke nieuwe elementen zullen een identiteitsbepalend karakter krijgen? Op deze vragen is de raad in het advies nader ingegaan. Hier zal de raad zich beperken tot het weergeven van de geologische basis, de ontginningsgeschiedenis en de verstedelijking als basis voor de identiteit van het huidige landschap.

#### **de geologie 22)**

De aarde draagt de voetsporen van vroeger tijden. Op basis van de kenmerken van de (levens)processen en klimatologische veranderingen die in elke tijdsruimte plaatsvonden, kan de aardgeschiedenis ingedeeld worden in verschillende tijdperken. De overblijfselen van de karakteristieke (levens)processen van elke periode worden gidsfossielen genoemd en aan de hand hiervan kunnen we wegwijs worden in het labyrint van opeenvolgende, verbogen en over

elkaar heenschuivende lagen van de aardkorst. Op deze tijdschaal is Nederland een zeer jong verschijnsel gevormd in met name het Pleistoceen en het Holoceen.

Tijdens de geologische "Nieuwe Tijd" (het Tertiair) is het begin van de Noordzee ontstaan. De verdeling van land en water in noordwest Europa, zoals die zich thans manifesteert, heeft tijdens deze geologische periode de eerste vormen gekregen. Voorlopers van Schelde, Maas en Rijn brachten zand en leem naar een slinkende zee (de Noordzee). De kustlijn van de Noordzee verlegde zich steeds verder naar het noorden en liet onderwijl mariene afzettingen achter. Dit proces zette zich door tot in het Kwartair. Over deze lagen heen kwamen lagen van riviersediment. De samenstelling van deze lagen is sterk verschillend en zo zijn er in de Nederlandse ondergrond 'formaties' met verschillende oorsprong en samenstelling te onderscheiden. De aard en samenstelling van deze lagen is niet zonder belang voor het huidige landschap. Zij kunnen funderingsbasis vormen voor de huizen- en wegenbouw, aantrekkelijke grondwaterreservoirs en -daar waar zand- en grindlagen ondiep zijn of aan de oppervlakte komen- bouwmaterialen leveren. Zo bepalen ze indirect of direct waar verschillende functies zijn ontstaan en nog ontstaan.

Het kwartaire tijdperk wordt gekenmerkt door het optreden van ijstijden. Koude perioden (glacialen) werden afgewisseld door warme perioden (interglacialen), die warmer konden zijn dan de huidige periode. Tijdens de koude perioden groeiden de gletsjers van de noord- en zuidpool en van de hooggebergten tot ver buiten hun huidige grenzen. Tijdens één van deze koude perioden (de Saale periode) reikte het landijs afkomstig uit Scandinavië zelfs tot ver in Nederland. De lijn Scheveningen-Amsterdam-Arnhem-Krefeld werd door de ijsmassa bereikt.

Het zal duidelijk zijn dat de opeenvolging van warme en koude perioden een grote invloed heeft gehad op de vorming van de Nederlandse ondergrond en ook op de vormen in het huidige landschap (de geomorfologie). In de warme perioden werden lagen in de ondergrond gevormd onder invloed van de aard van de vegetatie, de verdeling land-water en afzettingen van de zee en de rivieren. In de koude perioden waren de vormende krachten het transport van grind, zand, klei en leem door rivieren, zee en/of wind en de werking van het landijs (achterlaten van zwerfstenen en ander materiaal, doodijsvormen, stuwingsverschijnselen etc.). Hierdoor ontstonden niet alleen lagen in de ondergrond die thans als formaties bekend zijn, maar ook belangrijke afzettingen als zand en löss. Ook ontstonden bijzondere vormen in het landschap, die zeer bepalend zijn voor de identiteit van het huidige landschap in het zgn. pleistocene gedeelte van Nederland of te wel het hoog gelegen Nederland, en die ook in het lager gelegen holoceen gedeelte plaatselijk aan de oppervlakte treden.

Het laatste geologische tijdperk is het Holoceen en omvat de afgelopen 10.000 jaar. Tijdens deze periode is het klimaat verbeterd en hebben zich veranderingen voorgedaan die van uitzonderlijk groot belang zijn voor het karakter van Nederland. De rivieren die dwars door het landschap van de Lage Landen stroomden, veranderden door de klimaatomstandigheden van verwilderde stromen tot rustige meanderende rivieren, die door de vroege bewoners eerst door kaden en later door dijken steeds meer in toom werden gehouden. De rivieren voerden (grind), zand en klei mee, die op kenmerkende wijze werden afgezet. De begroeiingsgeschiedenis liet zijn voetsporen achter in veenpakketten zowel in lage delen van het dekzandlandschap gevoed door regenwater (het hoogveen) als in het laagveen achter de duinenrij van de kust en het benedenstroomse gebied van de rivieren. De stijging van de zeespiegel door het afsmelten van het ijs, de werking van eb en (storm)vloed en de relatieve bodemdaling hebben, samen met de reactie van de mens een krachtige stempel op de identiteit van het huidige landschap gedrukt.

Zo heeft de geologische geschiedenis Nederland verdeeld in een hoog en betrekkelijk droog pleistoceen deel en een laag en nat holoceen deel. Beide delen hebben de invloed van natuurkracht én mensenhand mogen ondervinden, al is de invloed van beiden in laag Nederland het meest nadrukkelijk aanwezig.

#### **de ontginningsgeschiedenis 22)**

Nederland is in de loop der eeuwen door de mens in gebruik genomen. De wijze waarop dat tot uitdrukking is gekomen in het cultuurlandschap verschilt sterk voor de pleistocene zand- en

lössgebieden en de holocene klei- en veengebieden. Maar ook binnen deze tweedeling zijn grote onderlinge verschillen tussen de landschappen van het heuvelland, het zandgebied, het hoogveenontginningsgebied, het rivierengebied, het zeekleigebied, het laagveengebied, het Zuiderzeegebied en de kustzone wat betreft de wijze van gebruik als ontginning.

#### *het heuvelland van Zuid-Limburg*

Het heuvelland van Zuid-Limburg is al sinds meer dan 7000 jaar bewoond. Vanaf de 13e eeuw werd in dit gebied het drieslagstelsel toegepast. Elke boer moest zijn grond in drieën verdelen om de afwisseling in gebruik, braak en bemesting te kunnen toepassen. Dit vruchtwisselingsstelsel leidde in combinatie met het systeem van erfdeling tot een sterk versnipperd verkavelingspatroon. Het verkavelingspatroon van de lössontginningen wordt thans gekenmerkt door incomplete esdorpen (de heidevelden ontbreken) met grote aaneengesloten landbouwcomplexen en een geconcentreerde bebouwing. Kenmerkende natuurlijke landschapslementen zijn: beeklopen, graften, dolines en droogdalen. Buitenplaatsen, kastelen, kasteelterreinen, kasteelbergen (mottes), watermolens, molenbeken, holle en historische wegen, wegkruisen, het gracht- en walsysteem van de landgraaf en restanten strokenverkavelingen zijn kenmerkend voor de ontginningsgeschiedenis van Zuid-Limburg.

#### *de zandgebieden*

Berendsen verdeelt de zandgebieden in een zuidelijk, midden-Nederlands, oostelijk en noordelijk zandgebied. Elk deel heeft een eigen geologische achtergrond en ontginningsgeschiedenis. Het zuidelijk deel is nooit bedekt geweest door het landijs. Het midden-Nederlands zandgebied daarentegen is sterk gevormd door de werking van het landijs met als meest opvallende verschijnsel de relatief hoge stuwwallen. Het oostelijk deel vertoont gemeenschappelijke kenmerken met het zuidelijk en midden-Nederlands deel en heeft daarbij een sterk verbrokkeld karakter. Het noordelijk zandgebied bestaat uit een keileemplateau tussen twee reeksen van lage stuwwallen.

Wat ontginningspatronen betreft kan binnen het zandgebied een onderscheid worden gemaakt in essen, kamontginningen, heideontginningen, rivierterrassen en veenontginningen. De pleistocene zandgebieden vertonen uiteraard veel kenmerkende morfologische verschijnselen die gevormd zijn in de ijstijd. Op de zandgronden zijn bovendien veel archeologische waardevolle elementen, zoals hunebedden en grafheuvels. Het cultuurlandschap kent een reeks van kenmerkende verschijnselen, zoals houtwallen, kerkenpaden, watermolens, schaapskooien, tabaksschuren en karakteristieke boerderijen.

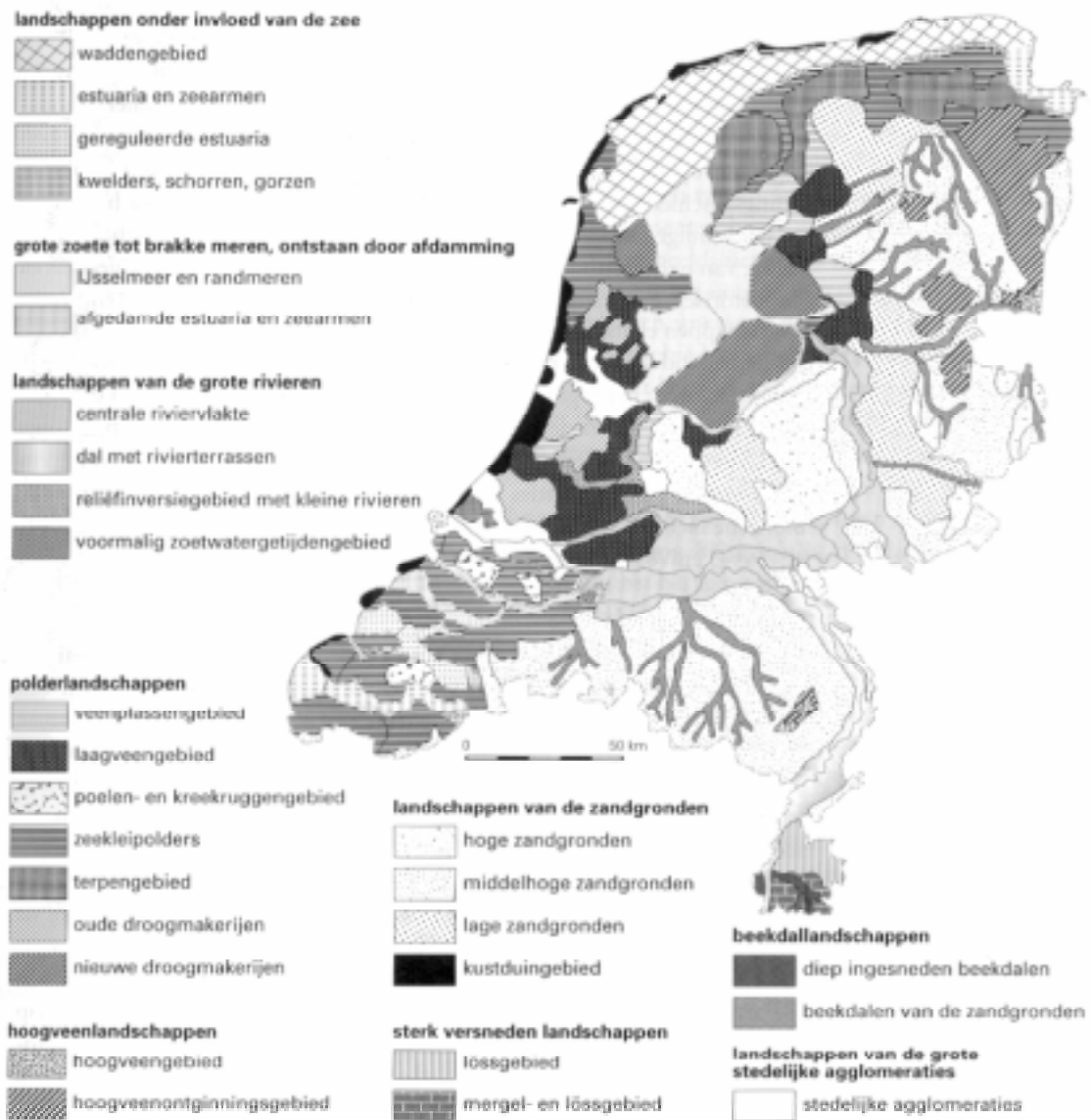
#### *de hoogveenontginningsgebieden*

De hoogveenontginningsgebieden zijn onderdeel van met name het noordelijke zandgebied. De eerste verveningen waren zgn. wilde verveningen, gevolgd door verveningen vanuit het recht van opstrek. Pas later kwamen grootschalige ontginningen met hun kenmerkend geometrische patroon van kanalen en wijken. Alle bewoning is geconcentreerd langs de ontsluitingskanalen. Vanuit de ontsluitingskanalen of -vaarten werden kleinere kanalen gegraven, de wijken, die dienden om het te vervenen gebied droog te leggen en de gestoken turf af te voeren.

#### *het rivierengebied*

In het Land van Maas en Waal, de Bommelerwaard en de Ablasserwaard zijn sporen van nederzettingen bekend uit het Neolithicum. Ook de grote stroomruggen waren in die tijd bewoond. Op deze stroomruggen ontstonden incomplete esdorpen (zonder woeste gronden) en een onregelmatige blokverkaveling. De komgronden zijn pas na de bedijking (tussen 1000 en 1300) in gebruik genomen. De voortdurende verhoging van de dijken en het feit dat steeds minder water via de kommen kon afvloeien, leidde tot een verhoging van de waterstand in de rivier, en daarmee tot een vergroting van het gevaar op dijkdoorbraken. Bij dijkdoorbraken ontstonden wielen en dijkdoorbraakafzettingen (overslaggronden). Als gevolg van regelmatige dijkdoorbraken gingen bewoners hun erf ophogen (terpen, in de Betuwe: woerden). In de tweede helft van de Middeleeuwen begon de mens in te grijpen in de rivierlopen vanwege de noodzaak om maatregelen te treffen tegen overstroming, verbetering van de afwatering en de wens om tol te heffen en de scheepvaartbelangen te kunnen beschermen in geval van oorlog.

Er werden overlaten en afvoerkanalen aangelegd. De rivieren werden gekanaliseerd en door stuwten en dammen werd het afvoerregime gereguleerd. Pas na de Maaskanalisisatie en de



fysisch-geografische landschappen

(Bron: Berendsen, 1997, pag 5)

sluiting van de Beerser overlaat kon de waterbeheersing in de binnendijkse gebieden sterk worden verbeterd en zijn verkaveling en waterhuishouding ingrijpend veranderd door ruilverkaveling en landinrichting. De kenmerkende verschillen in grondgebruik van de stroomruggen en de kommen werden verminderd, zoals blijkt uit onderstaand schema.

<b>stroomruggen</b>	<b>kommen</b>
hoog	laag
lage grondwaterstand	hoge grondwaterstand
weinig sloten	veel sloten
smalle sloten	brede sloten
goede waterhuishouding	slechte waterhuishouding
in de zomer capillaire opstijging	in de zomer droog: krimpscheuren
oudste bewoning, oude wegen en dorpen	sinds bedijking bewoond en in cultuur, geen oude wegen
zavel en zand; aflopend profiel	klei, homogeen profiel
kalkrijk	kalkloos of kalkarm
onregelmatige blokverkaveling	opstreckende verkaveling
boomgaarden, akkerbouw, weiland	weiland, hooiland, wilgengriend

*verschillen in grondgebruik tussen stroomruggen en kommen (Bron: Berendsen, 1997, pag 110)*

Kenmerkende landschapselementen zijn woerden, kasteelterreinen, eendenkooien, forten. Op enkele plaatsen is er nog fijnmazige onregelmatige strokenpercelering. De steenbakkerijen in de uiterwaarden vormen ook identiteitsbepalende elementen voor het rivierengebied.

#### *het zeekleigebied*

Het zeekleigebied kan onderverdeeld worden in een zuidwestelijk en een noordelijk deel. Onder het holocene zeekleidek liggen pleistocene afzettingen, die plaatselijk aan de oppervlakte komen. In Zeeuws-Vlaanderen in de vorm van dekzand en dekzandruggen, waarvan enkele doorlopen tot in het Land van Saeftinge. In het noordelijk deel komen stuwwalresten in Gaasterland, Wieringen en op Texel en de omgeving van Winschoten aan het oppervlak. In het zuidwesten werd de ontwikkeling bepaald door de getijdewerking en de aanwezigheid van riviermondingen. Door in- een aandijkingen van natuurlijke opwas gaf de mens mede vorm aan de totstandkoming van dit landschap. In het noorden, waar de getijdeverschillen in de ondiepe Waddenzee klein zijn, waren wind en golven bepalend voor de ontwikkeling. Door de wind en de golven ontstonden evenwijdig aan de kustlijn kwelderwallen. Deze wallen waren reeds enkele eeuwen voor het begin van de jaartelling bewoond.

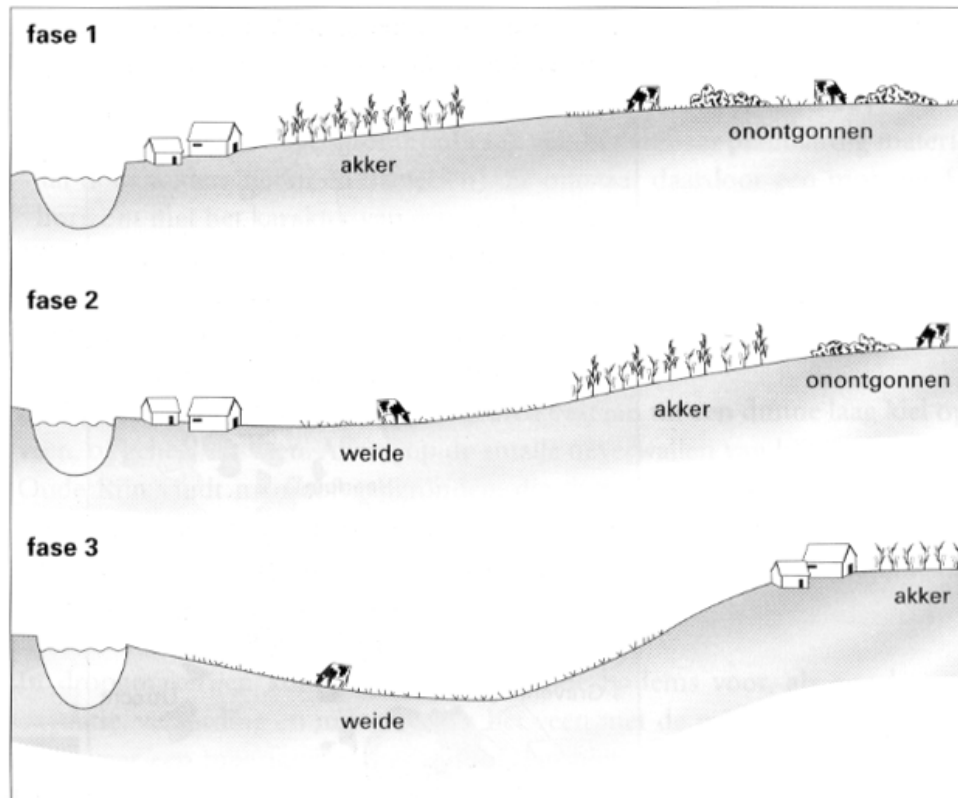
In de zeekleigebieden zijn zeer diverse landschappen ontstaan door verschillen in ouderdom van de duinen en de zeeklei, door verschillen qua ondergrond (zand of veen), door aan de oppervlakte komende ongelijksoortige pleistocene afzettingen, door stormvloed en door verdedigingswerken tegen stormvloed en hoogwater die door mensenhand zijn vervaardigd. Kenmerkende elementen daarvan zijn natuurlijke kwelders, kreekruggen en kreekrestanten, terpen, burchtheuvels, (voormalige) waterkeringen, water- en defensielinies en dijken.

#### *de laagveengebieden*

Tussen het zuidwestelijk zeekleigebied, het rivierengebied en de duinen ligt het westelijk laagveengebied. Het noordelijk laagveengebied ligt op de overgang tussen het noordelijk zeekleigebied en het noordelijk zandgebied. Wat de ontstaansgeschiedenis betreft vertonen de beide veengebieden grote overeenkomsten. Door de zeespiegelrijzing in het Holoceen en de daaraan gekoppelde stijging van het grondwaterniveau heeft veenvorming plaatsgevonden. Door de vorming van het meer Flevo (later de Zuiderzee) in de Romeinse tijd werden de twee veengebieden gescheiden. Het westelijk veengebied en het Zuiderzeegebied heeft regelmatig doorbraken vanuit de zee gekend. Het noordelijk veengebied bleef hiervoor gespaard.

Het veengebied van West-Nederland vormde vóór circa 1000 AD een wildernis, die via kleine riviertjes toegankelijk was. De oudste bewoning bevond zich op de oeverwallen. Op de relatief

hooggelegen veengronden werd vee geschaard en in eerste instantie zelfs akkerbouw gepleegd. Door inklinking en oxydatie steeg het grondwaterpeil en was akkerbouw niet meer mogelijk. De ordening in het landgebruik veranderde daardoor ingrijpend.



**Figuur 8.12**

*Schematische voorstelling van de zakking van het maaiveld na de ontginning, en de daarmee samenhangende verplaatsing van de bewoning en de verandering in het landgebruik (naar Barends et al. 1986).*

Na de bedijking konden ook de lager gelegen (bos)veengronden worden ontgonnen. Zo ontstonden cope-ontginningen die de oeverwallen van de rivieren en veenstromen als uitgangsbasis hanteerden. Omstreeks 1200 begonnen de veenstroompjes gevaar op te leveren in verband met het toenemend aantal overstromingen vanuit de Zuiderzee en het IJ. De stroompjes werden afgedamd en de veengebieden bedijkt.

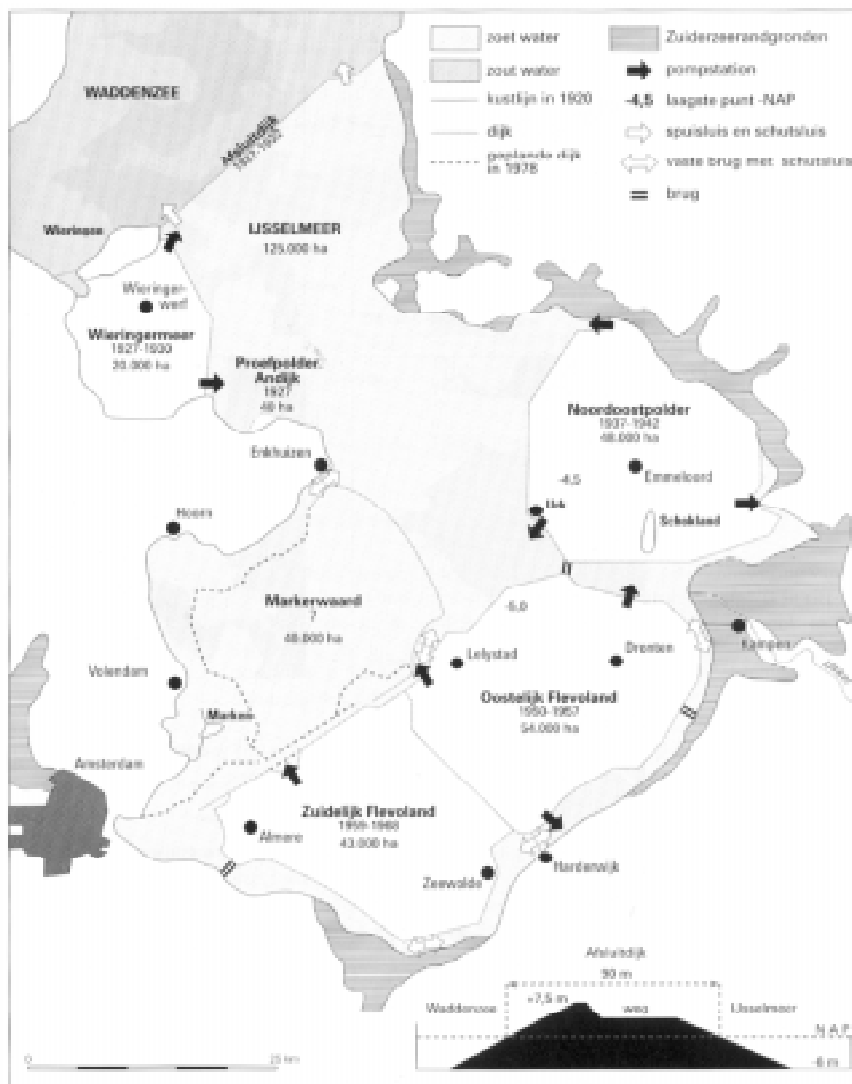
Vanaf de Middeleeuwen werd turf gewonnen. Door het baggeren van veen ontstonden trekgraten of petgraten die zich door afslag van de oevers konden uitbreiden tot grote plassen. In Waterland was de kwaliteit van de turf slecht door het zoute zeewater van de overstromingen. De vervening vond zeer plaatselijk door de boeren zelf plaats. In Rijnland en Amstelland werd de vervening grootschalig aangepakt en ontstonden grote plassen, zoals het Haarlemmermeer. Deze plassen zijn voor een deel drooggemalen. Afhankelijk van de ondergrond, meestal zand, maar soms ook meermolm of restveen, waren de droogmakerijen geschikt voor akkerbouw.

Zeer diverse landschappen ontstonden als gevolg van de strijd tegen het water, de verschillende wijze van turfwinning, de ontginning van het veen en het droogmalen van meren. Landschappelijke elementen die samenhangen met de ontginningsgeschiedenis zijn bv. weteringen, boezemgebieden, landscheidingkaden, tiendwegen, strokenverkaveling en gerende,

knikkende en gebogen percelen. Tegenover de gevarieerdheid van het laagveenlandschap staat als contrast het rechte, geometrische en vaak monumentale karakter van de droogmakerijen.

*het Zuiderzeegebied*

Tot het Zuiderzeegebied worden gerekend: het IJsselmeer, de IJsselmeerpolders, de randgebieden van de vroegere Zuiderzee, inclusief de IJsseldelta en de monding van de Eem. De Zuiderzee is in fasen ontstaan door inbraken van de zee in wat in eerste instantie een groot veenpakket was. In de Romeinse tijd werd het meer Flevo genoemd. Dit meer bevatte brak water gevoed door het IJ. In de Middeleeuwen ontstond een verbinding via het waddegebied met de Noordzee en werd het water zout. Zo ontstond de Zuiderzee. In 1932 is de Zuiderzee afgesloten van de Waddenzee door de aanleg van de Afsluitdijk. Hierdoor kon het water weer verzoeten. Al voor het realiseren van de Afsluitdijk werden de Proefpolder Andijk (1927) en Wieringermeer (1930) aangelegd. Vervolgens de Noordoostpolder (1937-1942), de Oostelijke



de Zuiderzee en haar inpolderingen

(Bron: Berendsen, 1997, pag 141)



Flevopolder (1950-1957), en de Zuidelijke Flevopolder (1959-1968). Het Markermeer is voorzien van een ringdijk. Oorspronkelijk lagen er vier eilanden in de Zuiderzee: Wieringen, Urk, Schokland en Marken. Met uitzondering van de bewoning van deze eilanden dateren alle nederzettingen in de IJsselmeerpolders uit de 20e eeuw. Het verkavelingspatroon bestaat uit grote rechthoekige blokken. De Noordoostpolder en het voormalig eiland Schokland zijn opgenomen op de lijst van Werelderfgoed.

#### *de kustzone*

De kustzone kan verdeeld worden in drie delen: het waddengebied, het duinlandschap van Noord- en Zuid-Holland en de Zeeuwse eilanden.

Het waddengebied is een gebied waar de geologische processen van opbouw en afbraak min of meer hun gang kunnen gaan. In de Middeleeuwen bestond de waddeneilanden reeds. Alleen waren ze toen veel groter en omvatten nog uitgestrekte veengebieden. Het Nederlandse waddengebied bestaat uit zeven eilanden met daartussen zeegaten. Tussen de eilanden en de kust van Friesland ligt de Waddenzee, die bestaat uit getijdebekkens en wadplaten. Langs de randen van de Waddenzee komen kwelders en slikken voor. De Waddenzee vormt een internationaal gezien belangrijk fourageer- en broedgebied voor vele vogels. Ook voor zeehonden vormt het een belangrijk gebied.

Het duingebied omvat het strand, de jonge duinen en de oude strandwallen en duinen. De duinen van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden en de waddeneilanden vertonen genetische samenhangen met de duinen van de Hollandse kust. De strandwallengordel heeft zich ten opzichte van het begin van de jaartelling verplaatst in oostelijke richting. Deze gordel werd oorspronkelijk op drie plaatsen onderbroken door riviermondingen: bij Egmond (Utrechtse Vecht), bij Katwijk (Oude Rijn) en bij Hoek van Holland (Maas). Door erosie zijn de strandwallen aangesneden. Vanaf 1000 AD trad kustafslag plaats en werden de duinen steiler. De jonge duinen ontstonden. De vorming daarvan ging tot 1600 door.

De vroegste bewoning van wat nu het kustgebied is gaat terug naar het Pleistoceen. Op Texel zijn stenen werktuigen uit het Paleolithicum gevonden. In de Romeinse tijd bestonden er drie grote riviermondingen: de Scheldemonding, het brede Rijn-Maas estuarium en het mondingsgebied van de Oude Rijn. Het natuurlijke bos dat op de duinen voorkwam, is door ontginningen en het ontstaan van nederzettingen voor een groot deel al in de Karolingische tijd verdwenen. In de 17e eeuw werden de eerste duinvalleien voor akkerbouw ontgonnen. Sinds de Middeleeuwen werd op bescheiden schaal zand gewonnen voor wegverharding en als strooisel in woningen. In de 17e en 18e eeuw nam de afzanding toe ten behoeve van de stad Amsterdam. In de 19e eeuw begon de onttrekking van drinkwater uit de duinen.

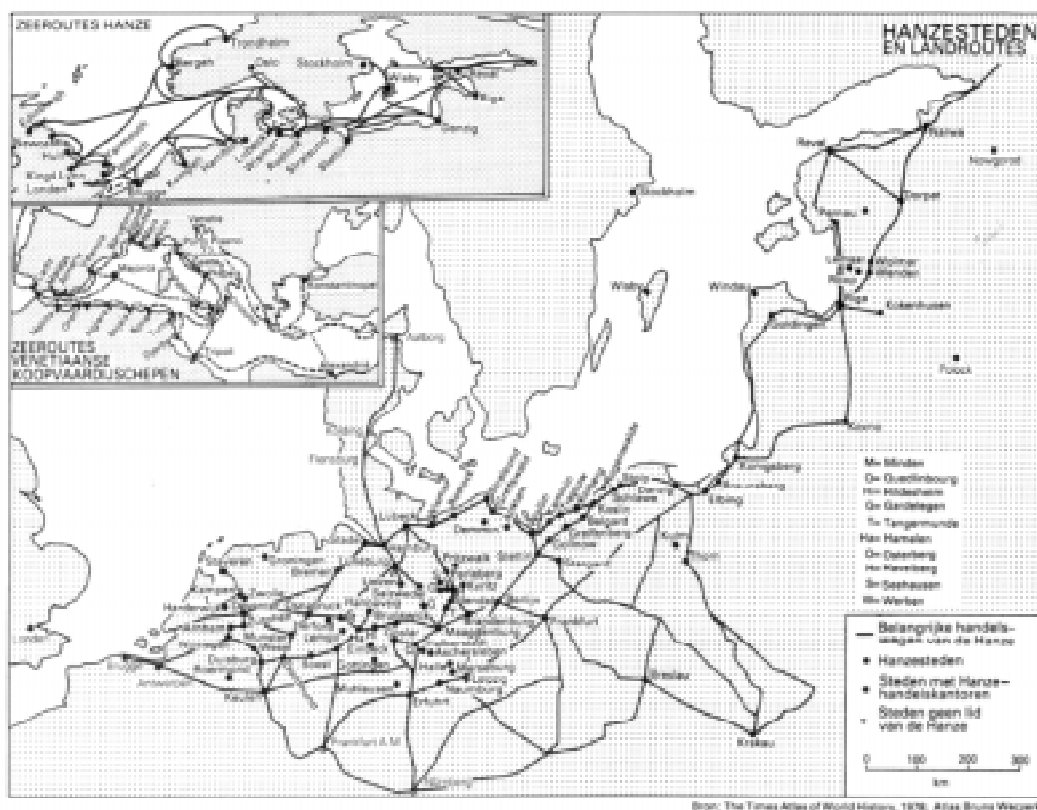
Het kustgebied ontleent zijn karakter niet alleen aan de opeenvolgende zones parallel aan de kust: strand, duinen, strandwallen en strandvlaktes. De grootschalige infrastructurele werken zoals de deltawerken, de Maasvlakte en de Afsluitdijk zijn niet alleen in hun monumentaliteit karakterbepalend voor de kust, maar door hun consequenties voor de stroming en het transport van sediment hebben ze ook veel invloed op het karakter van dit gebied.

#### **de verstedelijking 25)**

In de vroege Middeleeuwen waren de hogere zandgronden in Midden- en Oost-Nederland, de oude duinen, delen van het riviergebied en het Fries-Groningse kustgebied bewoond. De grootste bevolkingsdichtheid werd zelfs in het Fries-Gronings kustgebied en niet in het huidige kerngebied, West-Nederland, gevonden. In de dertiende eeuw ontstond een uitgestrekt handelsgebied tussen Rusland en Engeland, verbonden door de Oostzee en de Noordzee. Friese kooplieden speelden een belangrijke rol in dit handelsverkeer in het Hanzeverbond.

De Hanze was oorspronkelijk een los verbond van groepen kooplieden, later werd het een losse federatie van steden onder leiding van Lübeck. Een groot aantal Nederlandse steden, waaronder Stavoren, Kampen, Zwolle, Arnhem en Venlo, maakten kortere of langere tijd deel uit van deze federatie. Door de opkomst van dit noordelijk handelssysteem kwam Nederland in het centrum van Europa te liggen. De Hanze werd gedragen door steden, waarvan de omvang echter klein was: de meeste waren nauwelijks groter dan 10.000 inwoners. De vier grote steden

van Europa met meer dan 200.000 inwoners lagen ten zuiden van het Hanzegebied: Venetië, Milaan, Napels en Parijs. Al bestonden er geen grote steden in de lage landen, dit deel van Europa was toch vanaf de 15e eeuw het meest verstedelijkt van alle Europese landen. De stedelijke economie werd steeds meer bepalend voor de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling, niet alleen van de steden maar óók van het omliggend landelijk gebied.



#### Hanzesteden en landroutes

(Bron: De Pater et. al., 1989, pag 18)

De West-Nederlandse steden namen geleidelijk aan de spilfunctie over van de noordelijk en oostelijk gelegen steden dankzij hun ligging tussen de grote handelssteden Brugge en Londen en de aanvoergebieden uit het oosten, hun belangrijke rol in de zeevaart en handel en een beduidende lakenindustrie. Door de groei van de stedelijke bevolking en van de bedrijvigheid nam niet alleen de vraag naar levensmiddelen toe. Ook naar handelsgewassen (hennep) en brandstoffen (turf) bestond er grote vraag. Dit stimuleerde de ontginning van gronden ten behoeve van de landbouw.

In de 16e eeuw ontwikkelde zich door de ontdekkingsreizen een handelsrelatie met de overzeese gebieden. De steden aan de Atlantische kust kregen een relatief gunstiger ligging ten opzichte van de steden aan de Europese middenzeeën. De Republiek ontwikkelde zich in de eerste helft van de 17e eeuw tot een wereldmacht. Amsterdam werd centraal distributiecentrum van allerlei goederen uit de Oude en de Nieuwe Wereld. De bevolking en de bedrijvigheid groeide in de steden van heel West-Nederland. De stedelingen investeerden in land, de turfwinning, de bedijking van veenpolders en het droogmalen van meren.

Gebrek aan demografisch draagvlak en de opkomst van absolute staten met een protectionistische politiek legde de stapelfunctie van Amsterdam aan banden. Rotterdam kon

dankzij goede banden met Londen nog doorgroeien. Den Haag ontwikkelde zich als bestuurscentrum van het land. De kenmerkende stedenring in het westen van Nederland (de Randstad) in relatie tot een open voornamelijk agrarisch middengebied (het Groene Hart) kreeg zijn eerste vorm. De stedelijke ontwikkeling in de zandgebieden van Brabant en Gelderland langs de rivieren en in een agrarisch ommeland heeft in deze eeuw een behoorlijke inhaalslag gemaakt dankzij de vestiging van bedrijven en de toegenomen forensisme. Het is de Halfwegzone geworden tussen West-Nederland en overig Nederland. Waren deze steden vroeger min of meer verborgen in het landschap, thans is het stedelijk element ook hier zeer bepalend voor het landelijk gebied en het landschap.

Nederland als geheel

Figuur 3.6 De perioden waarin plaatsen een stedelijk karakter krijgen. Naar Van Es e.a. 1982.

- steden vóór 1300
- steden tussen 1300 en 1500
- ✦ steden na 1500



de perioden waarin plaatsen een stedelijk karakter kregen (Bron: De Pater et. Al., 1989, pag 68)

Het verstedelijkingspatroon dat zo ontstond is zeer belangrijk geweest voor de huidige lokatie van steden. Dat blijkt uit de volgende cijfers: 30% van de Nederlandse steden stamt al van voor 1300, 55% uit het tijdvak 1300-1500 en slechts 15% van na 1500. Stad en land waren (en zijn) evenwel geen gescheiden entiteiten. De steden hadden (en hebben) het landelijk gebied nodig en omgekeerd:

- vanwege de strijd om veiligheid (tegen water, tegen de vijand). Dit was een gemeenschappelijk belang van de steden en de agrariërs in het landelijk gebied en vroeg daarom om gemeenschappelijke acties
- vanwege brandstofvoorziening. De turfwinning vond eerst op kleine en later op steeds grotere schaal plaats ten behoeve van en gefinancierd door de stedeling
- vanwege zand- en kleiwinning voor de baksteenfabricage en de woning- en wegebouw
- de droogmakerijen en inpolderingen dienden als investeringsobject voor de rijke kooplieden uit de steden, ter ondersteuning van de voedselvoorziening en ter voorkoming van wateroverlast
- het agrarisch gebied was (en is) productiegebied van voedsel en handelsgewassen voor de stedeling en de stedelijke bedrijvigheid
- vanwege afvoer van huisvuil en faecaliën uit de stad als mest voor de landbouw. Hiervoor moest ruimte aanwezig zijn en voorzieningen worden getroffen
- vanwege het vervoer, de organisatie daarvan, de werkgelegenheid die dat gaf en de ruimtelijke voorwaarden, die geschapen moesten worden (wegen, kanalen, kanaliseren van rivieren en overslagplaatsen). De agrarische producten, de turf en de baksteen moesten vervoerd worden naar de stad
- het landschap vormde een aantrekkelijk decor voor landgoederen en buitenplaatsen
- (vanaf de 18e eeuw) aanleg van bossen en parken in relatie tot de stedenbouw als verpozingselementen en volksverheffing.

### **resultante: een lappendeken van landschappen**

De geologische ontstaansgeschiedenis, de ontginning van Nederland met daaraan verbonden de strijd tegen het water en de ontwikkeling van de stedelijke samenleving hebben geresulteerd in een lappendeken van landschappen in het landelijk gebied. Landschappen die een belangrijke en veelzijdige functie hebben ter versterking van de identiteit van de Nederlandse samenleving als geheel en de eigen rurale en regionale identiteit in het bijzonder.



## bijlage 6

### noten

- 1) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RijksPlanologische Dienst) en InterProvinciaal Overleg Verstedelijking in Nederland 1995-2005, de Vinex-afspraken in beeld Den Haag, 1996
- 2) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Structuurschema Groene Ruimte, delen 1,2,3,4, Den Haag, 1992-1995
- 3) Ministerie van Economische Zaken Ruimte voor regio's, het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000 Den Haag, 1995
- 4) Ministerie van Verkeer en Waterstaat Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Den Haag, 1988
- 5) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3c Den Haag, 1993
- 6) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra deel I: Partiële herziening PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid Den Haag, 1996
- 7) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Nationaal Milieubeleidsplan Twee, Den Haag, 1993
- 8) Ministerie van Verkeer en Waterstaat Derde Nota Waterhuishouding; water voor nu en later, Den Haag, 1989
- 9) Ministerie van Economische Zaken, Kolpron Consultants B.V. Concurrerende en complementaire ruimteclaims in rijksnota's Den Haag, 1994
- 10) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Dynamiek en vernieuwing, Den Haag, 1995
- 11) Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Buiten leven in Nederland, deel 2: advies werkgroep plattelandsvernieuwing Maastricht, 1995
- 12) Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en van Verkeer en Waterstaat De architectuur van de ruimte, nota over architectuurbeleid 1997 - 2000

- Den Haag, 1996
- 13) European Conference on rural development  
The Cork Declaration, a living countryside  
Cork, Ireland, 7-9 november 1996
  - 14) De Boer presenteert discussiestuk over Europees ruimtelijk beleid  
uit: Staatscourant van 5 juni 1997
  - 15) Paul de Hen en Arthur van Leeuwen  
Van wie is Nederland? in Elsevier van 11 januari 1997
  - 16) Centraal Bureau voor de Statistiek  
Bodemstatistiek 1985, Den Haag 1988  
Bodemstatistiek 1989, Den Haag 1994  
Bodemstatistiek 1993, Den Haag 1997 (voorlopige uitkomsten)
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
Feiten en cijfers 1991, Den Haag 1991  
Feiten en cijfers 1996, Den Haag 1996
- 17) Centraal Bureau voor de Statistiek,  
Dagrecreatie 1990/1991  
Den Haag, 1995
  - 18) Nederlands Bureau voor Toerisme en Centraal Bureau voor de Statistiek  
Toerisme en recreatie in cijfers 1995  
Leidschendam / Voorburg, 1995
  - 19) Jaques Beeren  
Het landelijk gebied als nutsbedrijf,  
in: Omstreden ruimte: een discussie over de toekomst van het landelijk gebied,  
redactie J.N.H. Elerie en C.A.M. Fleischer-van Rooijen,  
Groningen, 1994
  - 20) Frank van Dam en Paulus Huigen  
Economische dragers van het platteland,  
in: Omstreden ruimte: een discussie over de toekomst van het landelijk gebied,  
redactie J.N.H. Elerie en C.A.M. Fleischer-van Rooijen,  
Groningen, 1994
  - 21) Ploeg, J.D. van der  
It kearpunt foarby; bouwstenen voor het agrarisch ontwikkelingsplan Friesland,  
Wageningen, z.j.
  - 22) Auke van der Woude  
Het lege land, de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848  
Amsterdam, 1987
- Rob van Engelsdorp Gastelaar  
Recreëren op het platteland in 2010.  
In: Het landschap in 2010.  
Essays over vormgeving en inrichting. Landinrichting. 1994
- 23) Berendsen, H.J.A.  
De vorming van het land. Inleiding in de geologie en de geomorfologie.  
Assen, 1996

Zonneveld, J.I.S.  
Tussen de bergen en de zee. De wordingsgeschiedenis der lage landen.  
Amersfoort, 1977

- 24) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
Nota Landschap. Regeringsbeslissing Visie Landschap.  
Den Haag, 1992

Berendsen, H.J.A.  
Landschappelijk Nederland.  
Assen, 1997

Adriaan Haartsen  
Monument van dagelijks leven. Verleden, heden en toekomst van het Nederlands  
landschap.  
Amsterdam, NIVON, 1996

Van de Ven, G.P.  
Leefbaar laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in  
Nederland.  
Utrecht, 1993

Zonneveld, J.I.S.  
Levend land. De geografie van het Nederlandse landschap.  
Utrecht, 1985

- 25) Borger, G.J. en P.H.C.Vesters  
Cultuurhistorie in het Groene hart; een overzicht en een waarderingskaart.  
Amsterdam, 1996

De Pater, B.C. et.al.  
Nederland in delen. Een regionale geografie. Deel I en II.  
Houten, 1989

Raad voor het natuurbeheer  
Het hart op de juiste plaats: de Centrale Open Ruimte.  
Utrecht, 1995