

Vergaderjaar 2007–2008

29 576

Agenda Vitaal Platteland

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juli 2008

Ons land is uniek: Nederland is het meest verstedelijkte land van alle landen binnen de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), maar Nederland is daarnaast één van de grootste exporteurs van agrarische producten ter wereld.

We kennen, zeker in de randstad, een grote ruimtelijke druk, maar hebben tegelijkertijd vaak prachtig agrarisch open landschap binnen fietsafstand. Dit stelt de OESO in de rural policy review die zij onlangs aan mij heeft aangeboden.

De OESO kent een lange traditie van beleidsevaluaties (reviews) en internationale vergelijkingen. Haar onderzoek geniet wereldwijd aanzien. Ik heb de OESO verleden jaar gevraagd te kijken naar de huidige stand van het platteland, en daarbij na te gaan of mijn beleid goed aansluit bij de toekomstige uitdagingen. Hierbij bied ik u het rapport van de OESO aan.¹

De aanleiding voor dit onderzoek was dat Nederland met een aantal samenhangende rijksnota's, waaronder de Agenda voor een Vitaal Platteland, de Nota Ruimte, en Pieken in de Delta, een vernieuwd plattelandsbeleid heeft ontwikkeld, met nieuwe instrumenten en een nieuwe sturingsfilosofie. Met dit vernieuwde plattelandsbeleid krijgen de decentrale overheden en een gebiedsgerichte aanpak nadrukkelijk een grotere rol.

In deze brief ga ik mede namens mijn collega van VROM in op de aanbevelingen van de OESO.

De OESO komt tot de conclusie dat het Nederlandse platteland zich internationaal gezien in een unieke positie bevindt. Nederland is een van de meest verstedelijkte landen binnen de OESO, maar we zijn wel een van de grootste exporteurs van landbouwproducten ter wereld. Nederland kent volgens de standaard OESO-definitie nauwelijks platteland, maar heeft wel degelijk veel landelijk gebied, met een grote diversiteit aan land-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

schappen. De OESO constateert tevens dat er groot verschil is in ruimte-vragen en beleidsuitdagingen tussen de verschillende plattelandsregio's.

Voor de toekomst voorziet de OESO een grotere stedelijke druk op het platteland, maar ook een grotere regionale variatie. In de toekomst kan de nabijheid van de stad niet alleen bedreigingen, maar ook kansen opleveren voor het versterken van het platteland.

Het is wel noodzakelijk meer aandacht te besteden aan een aantal belangrijke beleidsuitdagingen.

Reactie

Ik beschouw de OESO conclusies en aanbevelingen als ondersteuning van het kabinetsbeleid. Graag ga ik hierbij in op de verschillende trajecten waarbinnen de aanbevelingen van de OESO worden opgepakt.

1. Samenhang van het plattelandsbeleid

De OESO stelt dat de samenhang van het plattelandsbeleid op rijksniveau vergroot kan worden. De OESO is van mening dat de budgetten voor het waterbeleid geïntegreerd zouden kunnen worden in het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied), en dat de Agenda voor een Vitaal Platteland wel is uitgewerkt voor biodiversiteit en agrarische doelen, maar weinig oog heeft voor sociaal-economische vraagstukken.

Het kabinet staat voor een samenhangend nationaal plattelandsbeleid. Daartoe heeft het Rijk een groot deel van de beleidsdoelen en de bijbehorende rijksmiddelen voor natuur, landbouw, recreatie en landschap gebundeld in één budget, het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG). Het gaat hierbij om 3,2 miljard euro, te besteden over de periode 2007–2013. Ik onderschrijf de conclusie van de OESO dat verdergaande integratie gewenst is. Op dit moment maak ik bijvoorbeeld afspraken om budgetten voor waterdoelen in het ILG te integreren. Wat betreft sociale vitaliteit en leefbaarheid van het platteland zijn gemeenten en provincies belangrijke regisseurs. Ik houd een vinger aan de pols met de tweejaarlijkse SCP-rapportage over de «Sociale Staat van het Platteland» in het kader van de monitoring van de Agenda Vitaal Platteland. Ook de OESO concludeert dat de sociaal-economische omstandigheden op het Nederlandse platteland over het algemeen goed zijn. Op 3 juli informeerden mijn collega van EZ en ik u over onze inzet van concrete acties ter ondersteuning van de leefbaarheid en economische vitaliteit van het platteland (TK 2007–2008, 29 576, nr. 55).

2. Samenwerking met provincies

Wat betreft de samenwerking met de provincies stelt de OESO dat er uitdagingen liggen op het gebied van versterking van de capaciteit van de provincies, en het vergroten van de provinciale beleidsruimte. De provincies zouden meer aangestuurd moeten worden op doelen in plaats van op prestaties.

Met de OESO ben ik van mening dat er met het ILG een grote decentralisatieslag heeft plaatsgevonden op het vlak van inrichting van het landelijk gebied. Met het ILG hebben de provincies meer manoeuvreerruimte dan in het verleden. Samen met de provincies werk ik aan een verdere invulling van de nieuwe rol van Rijk en provincie. Daarnaast werkt het kabinet samen met de provincies aan het invullen aan het rapport «Ruimte, Regie en Rekenschap» van de commissie Lodders en het onlangs gesloten bestuursakkoord tussen Rijk en provincies, dat voorziet in vermindering van detailsturing op onderdelen.

3. Ruimtelijke Ordening

Wat betreft ruimtelijke ordening stelt de OESO dat gedecentraliseerd gebiedsgericht beleid, zoals het Rijk en provincies dat inzetten met de nota Ruimte en het ILG, een goed schaalniveau is om binnen de Nederlandse situatie plattelandbeleid te voeren. De hoge ruimtedruk maakt dat er grote winst valt te behalen door functies intelligent te koppelen. Gelet op de grote regionale variatie van functies en ruimtevragen ligt hier vooral een opgave op decentraal niveau. De provincie is de juiste overheidslaag om gemeente-overstijgende afwegingen te maken, functies te combineren, en te compenseren waar dat nodig is. Deze mogelijkheden worden echter beperkt door een hoge grondprijs en afnemende grondbaten voor gemeenten.

Per 1 juli 2008 zijn de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) en de nieuwe Wet op de Grondexploitatie in werking getreden. De nieuwe Wro geeft de provincie de bevoegdheid algemene regels vast te leggen in een provinciale verordening. Hiermee kan de provincie eisen stellen aan ruimtelijke besluiten van gemeenten. Grondexploitaties bieden de mogelijkheid om baathebbende partijen mee te laten betalen aan locatiekosten, zolang aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Rood-voor-groen systematieken stellen gemeenten en provincies in staat om op regionaal niveau kosten en baten te verevenen.

In het algemeen geldt dat grondprijzen in hoge mate afhankelijk zijn van de economische waarde van de functie die op die gronden mag worden uitgeoefend. We zien de waarde van de grond stijgen als de economische conjunctuur gunstig is, maar ook wanneer een bepaalde economische activiteit – zoals nu de agrarische – in de lift zit. Bij woningbouw stijgt de grondprijs mee met de huizenprijs. De waarde van de Nederlandse ruimtelijke ordening ligt er juist in dat we, ondanks deze hoge grondprijzen, erin geslaagd zijn om de (agrarische) groene open ruimte rondom onze steden te behouden door de verschillende maatschappelijke functies lokaal tegen elkaar af te wegen. De welzijnseffecten daarvan mogen niet worden onderschat. De uitdaging van het Rijk ligt erin om deze positieve effecten te behouden zonder de ontwikkelingen in het landelijk gebied teveel te beperken.

De OESO stelt twee nieuwe instrumenten voor om bestemmingswijzigingswinst af te romen: een nieuw mechanisme van grondaankoop en planologische besluitvorming (hierna te noemen «het grondaanbiedingsmodel») en een planbaatheffing. Naar de mening van het kabinet is de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland niet gediend met het grondaanbiedingsmodel. Omdat de aanpak afhangt van een willekeurig verspreid aanbod van grond bestaat het risico van versnippering van functies en infrastructuur. De Wro verzet zich overigens formeel niet tegen deze aanpak. Wat betreft de planbaatheffing worden met de nieuwe Wro veel van de door de OESO genoemde voordelen al gehaald. De gemeente krijgt de beschikking over instrumentarium voor adequaat kostenverhaal bij bouwlocaties, en kan een deel van de overblijvende planbaat via de contracten op basis van de Grondexploitatiewet aanwenden voor verevening, voor zover deze passen binnen de eisen van de wet. In locaties met een positief saldo, zal de bestemmingswijzigingswinst daarmee aanzienlijk kunnen dalen.

4. Stad en Platteland

De OESO vraagt terecht aandacht voor het versterken van de relaties tussen stad en platteland. De OESO stelt voor steden te stimuleren meer rekening te houden met het omringende platteland in hun strategische

plannen, en ILG en ISV-middelen waar mogelijk in samenhang te zien. Daarmee zouden de waarden van het platteland voor de stadsbewoners, en de externe effecten van stedelijke ontwikkeling op het platteland, beter kunnen worden meegenomen in bestuurlijke afwegingen.

Deze aanbevelingen sluiten in hoge mate aan bij het in Nederland ingezette beleid en de inspanningen die door een aantal gemeenten worden gepleegd. In het programma Groen en de Stad zet ik, samen met mijn collega's Cramer en Vogelaar, in op samenwerking tussen gemeenten, provincies en maatschappelijke partijen. Het gaat dan ook om het verbinden van de belangen van stad en land en het maken van de koppeling tussen ISV en ILG. Andere voorbeelden van projecten waarbij steden een verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het omliggende landelijk gebied, zijn de regionale voedsel-strategieën die ontwikkeld worden door de gemeenten van Amsterdam, Enschede, Utrecht, Zwolle en Amersfoort. In projecten als «Stad zoekt Boer», «Boer en Buur», en de coöperatie «stadteland» zoeken burgers, boeren en gemeenten actief naar fysieke, sociale en economische verbindingen tussen stad en platteland. Daarnaast stuurt het Rijk via het aanleggen van grootschalig recreatiegroen, en de rijksbufferzones, voor het versterken van stad-land relaties. De rijksbufferzones en de grootschalige recreatiegebieden zorgen er al vijftig jaar voor dat stedelijke gebieden niet aan elkaar groeien en dat er voor stedelingen mogelijkheden om te ontspannen en recreëren dicht bij huis beschikbaar blijven.

5. GLB

De OESO stelt voor landschap en biodiversiteit op het platteland in het algemeen te versterken, mede door een grotere inzet van het GLB.

De Europese Commissie heeft op 20 mei jl. voorstellen gepresenteerd tot aanpassing van het GLB, de zogeheten Health Check. Op 9 juni stuurde het kabinet u haar reactie op die voorstellen. De inzet van het kabinet is om de GLB-inkomenssteun meer te koppelen aan maatschappelijke waarden. Daarbij denk ik met name aan de maatschappelijke waarden van biodiversiteit en landschap.

6. Landschap

De OESO vindt dat het landschapsbeleid in Nederland versterkt moet worden, ook buiten de Nationale Landschappen. In de Agenda Landschap die minister Cramer en ik na de zomer uitbrengen komen we hier op terug.

In de Agenda Landschap zal het kabinet aangeven hoe het de regisserende en faciliterende rol van het Rijk op het gebied van landschapsbeleid concreet wil vormgeven.

Met de Agenda Landschap kiest het Rijk er voor om landschap meer centraal te stellen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het hele landelijk gebied, maar ook op het raakvlak van stad en land. Behoud, herstel en ontwikkeling van het landschap vragen om bundeling van verstedelijking en infrastructuur.

Klimaatverandering en krimp van de bevolking stellen nieuwe eisen aan de inrichting van Nederland en kunnen niet los worden gezien van ontwikkelingsgericht landschapsbeleid.

Ik zet mij in voor de specifieke aanbeveling van de OESO om meer private financiering van landschap en biodiversiteit mogelijk te maken. Ik heb een task force ingesteld die mij van advies moet dienen over de financierings-

vormen voor investeringen in het landschap. Binnen dat thema ondersteun ik ook vier voorbeeldgebieden waarbinnen wordt geëxperimenteerd met financieringsconstructies die zowel de kwaliteit als de toegankelijkheid van het landschap verbeteren. Partijen die profijt hebben van een mooi landschap worden in contact gebracht met partijen die de kosten dragen.

Daarnaast werken provincies en Rijk via de samenwerkingsagenda Mooi Nederland samen aan het behoud en ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit door het tegengaan van verdere verrommeling en het bevorderen van efficiënt ruimtegebruik.

7. Biodiversiteit

De OESO signaleert dat er meer aandacht zou kunnen zijn voor het versterken van biodiversiteit buiten de EHS. In een intensief gebruikt land als Nederland is het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit een grote uitdaging waar het Rijk sterk op inzet. In het onlangs gepresenteerde «Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd» geeft het kabinet aan waar het de komende vier jaar extra impulsen wil inzetten.

Naast mijn inzet voor het realiseren van de EHS zet ik nog extra beschermingsmaatregelen in voor soorten die ik bijzonder waardevol vind. Denk daarbij aan de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, de catalogus groen-blauwe diensten en de Leefgebiedenbenadering. Ook resultaten op andere beleidsterreinen, met name het milieubeleid, hebben een positief effect op de biodiversiteit in Nederland. Denk hierbij aan grondwaterbeheer, mestbeleid, het terugdringen van de uitstoot van ammoniak en minder gebruik van pesticiden. Daarnaast draagt ook het invasieve-exotenbeleid, het visserijbeleid, en het ontsnipperingsbeleid bij aan onze biodiversiteit. Bovendien zet ik in op het belang van ecosysteemdiensten door natuurlijke biodiversiteit rondom agrarische ecosystemen, bijvoorbeeld in landbouwgrond. Daar bevorder ik ook projecten voor functionele agrobiodiversiteit en duurzaam bodembeheer.

De OESO adviseert om het gebruik van lokale kennis in natuurbeheer te versterken. Hier werk ik op twee manieren aan. Als eerste is er de catalogus groenblauwe diensten in het leven geroepen. Deze kan worden beschouwd als een gereedschapskist vol beheersmaatregelen die direct op lokaal niveau toepasbaar zijn omdat zij als geheel de Europese steunprocedure hebben doorlopen. In de tweede plaats moet de decentralisatie van de beheersregelingen meer maatwerk mogelijk maken. Deze omvorming van het Programma Beheer door de provincies bevordert het gebruik van lokale kennis.

Tot slot

Ik zal de aanbevelingen van de OESO meenemen bij de verdere ontwikkeling van de Agenda Landschap, het biodiversiteitsbeleid, de Agenda Vitaal Platteland, het Investeringsbudget Landelijk Gebied, en de toekomst van het GLB. Ik zal u te zijner tijd hierover informeren. Nederland is mooi, en uniek, zo blijkt ook uit dit rapport. Ik hoop er samen met u aan te kunnen werken dat dit zo blijft, en waar mogelijk verbetert.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg