

Van waarden, opportunisme en vergetelheid

advies over het bestuur van het landelijk gebied

Publicatie RLG 98/2

Van waarden, opportunisme en vergetelheid

advies over het bestuur van het landelijk gebied

maart 1998

voorwoord

Het thema van de Boekenweek 1998 - "Panorama Nederland" - zou de indruk kunnen wekken dat het met de aandacht en zorg voor het landelijk gebied wel goed zit. Dat is helaas niet het geval.

Er is weliswaar geen acute crisis - specifieke problemen als varkenspest daargelaten - maar wel een sluipende achteruitgang die snel moet worden gekeerd om een groot en onherstelbaar waardeverlies te voorkomen.

Het landelijk gebied verandert in hoog tempo en op een weinig gestructureerde en gestuurde wijze. Het ordenende principe dat de landbouw in de jaren '60 en '70 was - in fysiek en bestuurlijk opzicht - is niet meer. Nieuwe ordeningsprincipes lopen door elkaar heen of concurreren met elkaar: er is geen gezamenlijk 'Leitbild' waarop mensen en doelen zich verenigen.

Het bestuur is naar de mening van de raad nog onvoldoende doordrongen van deze situatie en de daaraan verbonden risico's van een onnodig grote, onomkeerbare waardevermindering van het landelijk gebied. En dat terwijl we die waarden in onze steeds verder verstedelijkende samenleving zo nodig zullen hebben!

Het advies is daarom een pleidooi voor aandacht, consistentie en continuïteit, voor een brede betrokkenheid en voor een verbindende toekomstvisie.

inhoudsopgave

	<i>samenvattend advies</i>	9
1	<i>inleiding</i>	11
2	<i>de aard van het probleem</i>	13
3	<i>noodzakelijke veranderingen in het bestuur</i> (1) continuïteit en samenhang in beleid aanbrengen (2) wisselwerking bestuur en maatschappij vaste plaats geven (3) verantwoordelijkheden van bestuurslagen aanscherpen	15
4	<i>uitgangspunten voor de langere termijn</i>	19

samenvattend advies

aanleiding voor het advies: sluipende achteruitgang

Er is geen crisis of acuut probleem, maar wel een sluipende achteruitgang die snel moet worden gekeerd om een groot en blijvend waardeverlies te voorkomen. Het landelijk gebied is afhankelijk van die waarden: voor zijn zelfstandige betekenis en voor zijn betekenis als functionele tegenpool van de stad. Een belangrijk element daarvan is open ruimte. Die moet echter niet worden verward met leegte, want het landelijk gebied is niet leeg, maar onbekend geraakt en kwetsbaar. En daarom is er wel degelijk veel te besturen in het landelijk gebied en doet de kwaliteit van dat bestuur er ook toe.

oude visie voldoet niet meer, een nieuwe ontbreekt

Tot in de jaren 60 en 70 was de landbouw de onbetwiste drager van het landelijk gebied en daarmee ook het ordenend principe in fysiek en bestuurlijk opzicht. Door de verschuiving in de jaren daarna kan de landbouw die rol niet langer spelen en zijn nieuwe ordeningsprincipes nodig. Vooralsnog is er echter een zeker vacuüm. Er zijn wel concurrerende c.q. niet op elkaar afgestemde ordeningsprincipes, maar er is geen gezamenlijk 'Leitbild' waarop mensen en doelen zich kunnen verenigen.

probleem is structureel: veranderingen in huidige praktijk én blijvende aandacht nodig

De raad stelt vast dat een belangrijk deel van wat als 'probleem' wordt ervaren, samenhangt met de aard van het landelijk gebied: dat het veelal gaat om algemene waarden, collectieve belangen en de langere termijn en wat dus op gespannen voet staat met het meer individuele, plaatselijke en korte termijnbelang. Dat is een blijvend gegeven dat niet eenmalig kan worden opgelost. Het gaat dus niet zozeer om de structuren maar om verbetering van de bestuurlijke cultuur: echte en blijvende aandacht voor het landelijk gebied en oog voor het algemene belang voor nu en in de toekomst.

aanbevelingen

(1) continuïteit en samenhang in beleid aanbrengen

Lange termijndoelen vergen samenhang en continuïteit, zowel in het bestuur als in de inzet van instrumenten, kortom een duidelijke en betrouwbare overheid. In dat verband moet LNV zorgen voor samenhang en voor een gemeenschappelijk en verbindend perspectief dat actief wordt uitgedragen.

Bestaande lijnen moeten waar mogelijk worden doorgetrokken. Veranderen om het veranderen is een slechte gewoonte. Als een verandering echt nodig is, moet de overheid die kunnen verantwoorden en baseren op evaluatie van de bestaande praktijk. Duidelijkheid moet worden geboden over de gevolgen voor de bestaande situatie en de aard van de overgangsregeling, waarbij de rechtszekerheid wordt gegarandeerd.

Ook ingebouwde 'tegeneffecten' moeten verdwijnen. Zo moet de financiële systematiek van gemeenten aangepast worden aan de noodzakelijke zorg en aandacht voor het landelijk gebied, en moeten rijksregelingen en -subsidies die ruimtelijk en kwaliteitsbeleid teniet doen worden bijgesteld.

(2) wisselwerking bestuur en maatschappij vaste plaats geven

De overheid moet de lijnen naar de toekomst uitzetten maar de bevolking daarbij betrokken houden en waar mogelijk actief laten bijdragen aan de realisering. In het kader van deze benutting van aanwezige creativiteit en potentie moeten de opgebloeide lokale samenwerkingsverbanden van boeren en burgers (coöperaties en verenigingen) definitief worden erkend als belangrijke en structurele kracht, inclusief de bijbehorende continuïteit in beleidsaandacht en ondersteuning.

Het maatschappelijk middenveld - dat niet verdwijnt maar verandert in verschijningsvorm - moet bij besluitvorming en uitvoering betrokken blijven. Vooral stedelingen moeten, om te voorkomen dat er een blijvende kloof ontstaat, betrokken worden bij het landelijk gebied. Provincies hebben daarbij een centrale rol.

(3) verantwoordelijkheden bestuurslagen aanscherpen

Structuurwijzigingen zijn niet nodig maar bestaande mogelijkheden moeten beter worden benut. *Gemeenten* moeten hun belangrijke rol (kunnen) waarmaken bij uitvoering en controle, en bij het activeren van burgers en hun samenwerkingsverbanden. Bij bestemmingsplannen en grondbeleid moet regionale afstemming en samenwerking met andere gemeenten en waterschappen een vast gebruik worden.

Provincies moeten een meer politieke en afwegende rol spelen, en op die basis de regie voeren in het landelijk gebied, met oog voor de collectieve aspecten en de langere termijn. Die rol moeten zij ook spelen bij inpassing, ontwerp en realisering van 'grote projecten' na het rijksbesluit terzake.

Het *rijk* moet zich meer richten op de visie en lange termijn en daarvoor draagvlak zoeken. Zij moet een bindende factor vormen, en minder recepten voorschrijven. Ook bij grote projecten moet zij zich beperken tot een principebesluit inclusief het budget voor optimale uitvoering en inpassing.

uitgangspunten voor de langere termijn

Het landelijk gebied blijft een 'bestuurlijk probleem' als gevolg van zijn structurele handicaps, namelijk dat het een blijvende zorg vraagt, nooit af is, overal aanwezig is, waarden en belangen in collectieve sfeer heeft en lange ontwikkelingstijden en onzekerheden kent. Het landelijk gebied is niet gebaat bij extra bestuursniveaus of ad hoc-verbanden: de huidige schaal is al eerder te klein dan te groot. Daarentegen zal het landelijk gebied wel altijd vragen om robuuste bestuurders die bereid zijn ook verder vooruit te kijken en vanuit dat perspectief op te treden tegen onachtzaamheid en opportunisme.

De overheid is en blijft de hoeder van het algemeen belang. De dubbele verantwoordelijkheid die hieruit voortvloeit betreft het doen van verantwoorde keuzen voor heden én toekomst. Een duidelijk en inspirerend toekomstperspectief - een verbindende visie - is nodig om de potentiële inzet van groepen en individuen te mobiliseren en doelgericht in te zetten, en voor een breed en blijvend draagvlak voor een toekomstgericht beleid.

1 inleiding

Het werkprogramma 1997-1998 van de Raad voor het Landelijk Gebied vermeldt de advisering over 'bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden, in relatie tot de LNV-koers voor de 21^e eeuw'. Het formuleren en vaststellen door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van een dergelijk koersdocument voor de 21^e eeuw en het formuleren van een daarmee samenhangende adviesvraag is - naar het zich laat aanzien - niet meer binnen de termijn van het werkprogramma 1997-1998 te verwachten. De raad meent echter dat het schenken van aandacht aan het bestuur van het landelijk gebied zo lang niet kan wachten, en heeft daarom een advies opgesteld dat de huidige bestuurlijke situatie als aanleiding en vertrekpunt heeft. Vanuit die huidige situatie worden wel lijnen naar de toekomst getrokken, zij het niet met de pretentie 'het bestuur in de 21^e eeuw' in zijn volledige omvang en samenhang te schetsen.

aanleiding voor het advies: sluipende achteruitgang

Het landelijk gebied verandert in hoog tempo: niet alleen in aanzicht maar ook wat betreft economie, sociale structuur, en de relatie tussen stad en land. Oude structuren verdwijnen en nieuwe verschijnen, maar zijn nog niet altijd uitgekristalliseerd.

De bestuurlijke aandacht voor het landelijk gebied is nog te weinig op deze nieuwe situatie gericht en het ontbreekt aan een samenhangend beeld van het 'nieuwe' landelijk gebied. Vooralsnog is het duidelijker wat het landelijk gebied was, dan wat het moet worden. *Er is dan wel geen sprake van een crisis of een acute probleemsituatie, er is wel een sluipende ontwikkeling gaande van kortzichtigheid, onachtzaamheid en verval.* Deze ontwikkeling dient op een adequate wijze het hoofd te worden geboden, teneinde te voorkomen dat de waarden van het landelijk gebied - de eigen waarden en die als tegenwicht en contrabalans voor stedelijk Nederland - onnodig ver inboeten, verwateren en eroderen. Dat zou een groot en onherstelbaar waardeverlies opleveren.

Het landelijk gebied heeft tal van functies voor de samenleving die afhankelijk zijn van die bedreigde waarden. Het heeft een eigen waarde en vormt een belangrijke functionele tegenpool van het stedelijke gebied, Het is daarom een misverstand dat er in het landelijk gebied niet veel te besturen zou zijn en dat de daar aanwezige ruimte - een van de kwaliteiten van het landelijk gebied - hetzelfde zou zijn als leegte! Investeren in het landelijk gebied - met inzet en geld - moet daarom ook niet als een verliespost worden beschouwd maar als het investeren in kwaliteit en in de toekomst.

knelpunten die bestuurders en bestuurden ervaren

Zowel bestuurders als bestuurden ervaren knelpunten: omstandigheden die een goede sturing en besluitvorming met betrekking tot het landelijk gebied in de weg zouden staan. De aanleiding voor dergelijke constatering verschilt: het kan bezorgdheid om een concrete lokale situatie of ontwikkeling zijn maar ook een (vermeende of daadwerkelijke) algemene trend, een grootschalige ingreep of een ontwikkeling in de sfeer van bijvoorbeeld decentralisatie of deregulering.

De overheid ziet zich geconfronteerd met veranderingen in haar rol en moet een nieuwe invulling vinden, en wel zodanig dat zij daarbij tegelijkertijd toch haar basale verantwoordelijkheden kan blijven dragen. Maar ook burgers en bedrijven kunnen knelpunten ervaren, bijvoorbeeld in de sfeer van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bij een zich terugtrekkende overheid. Tenslotte kunnen belangenorganisaties het als knelpunt ervaren dat zij zich op meer of andere partijen moeten gaan richten, en voor sommige zaken zelfs nergens meer terecht lijken te kunnen. Ook de organisatiegraad van de sectoren en het behartigen van belangen zelf kan als een knelpunt worden ervaren: voor de betreffende sector, maar ook voor de overheid die goede overlegpartners in de maatschappij nodig heeft.

De raad meent dat wellicht niet alle knelpunten even bedreigend zijn voor de kwaliteit van het landelijk gebied en dat vooral naar de onderliggende oorzaken moet worden gekeken om vast te stellen of en hoe zij moeten worden aangepakt. Niettemin wil hij in het kader van deze

inleiding en probleemschets - door middel van een globale inventarisatie - toch een indruk geven van de knelpunten zoals die door betrokkenen bij het landelijk gebied worden ervaren.

knelpunten bij het bestuur van het landelijk gebied, zoals betrokkenen die ervaren

(1) spanning m.b.t. rolverdeling tussen bestuurslagen

De decentralisatie van rijk naar provincies van het beleid voor natuur, bos en landschap was geen doelgerichte ingreep en heeft daarom de beleidsdoelen nog niet dichterbij gebracht of de spanning tussen deze bestuurslagen weggenomen.

(2) inhoudelijke spanning tussen bestuurslagen

Er bestaat een inhoudelijke spanning tussen het vaak ambitieuze nationale beleid en wetgeving en de decentrale toepassing en uitvoering daarvan. Dit doet zich niet alleen voor bij natuur, bos, landschap en recreatie maar ook bij o.m. ruimtelijke ordening, cultuurhistorie en monumentenzorg: kortom overal waar toepassing van regels ten behoeve van het algemeen belang als spanning wordt ervaren.

Er is bovendien sprake van naast elkaar bestaande, onderling concurrerende sectordoelen: doelen voor het totaal ontbreken. Instrumenten worden ook te veel op elkaar toegepast (gestapeld) waardoor - voor concrete gebieden - een nodeloos ingewikkelde situatie ontstaat door inconsistentie of strijdigheid binnen de 'stapel'.

(3) niet adequate schaal en begrenzing van bestuurlijke eenheden

Het schaalniveau van de bestuurslagen is onvoldoende toegesneden op de problematiek van het landelijk gebied, het regionale niveau is niet sterk genoeg en de afstand tot 'Brussel' te groot. Allerlei tussenlagen zijn ad hoc, onduidelijk of krachteloos en de competentieproblemen van reguliere bestuurslagen nemen niet af.

(4) rechtsongelijkheid bij gebiedsaanpak

Steeds weer loopt men aan tegen bepalingen die wel gelden op plaats X maar niet op plaats Y, wat met name voor agrariërs ongelijke bedrijfsvoorwaarden oplevert.

(5) niet adequate financieringsstructuur

De bestemmingsplannen buitengebied zijn niet gericht op bouwen en ontwikkeling, maar hebben een conserverend karakter. Daardoor leveren ze geen geld op, maar kosten ze geld. En dat geld is er niet. In het algemeen is de vergoeding voor 'niet vermarktbaar producten' (natuur, landschap, schoon water) niet goed geregeld.

(6) te veel of te weinig overheid

De overheid maakt terugtrekkende bewegingen met betrekking tot natuur, bos en landschap. Ook waar het het algemeen belang betreft dreigt dat. Voor recreatie is al nauwelijks meer sprake van beleid. Bij de landbouw daarentegen ontstaat een meer nadrukkelijke overheidsbemoediging, met name door de verschuiving van de sturing: van het markt- en prijsbeleid naar onder meer natuur en landschapsdoelen.

(7) inadequate en veranderlijke instrumenten

De instrumenten die worden ingezet, sluiten niet altijd aan bij het beoogde beleidsdoel en te vaak ook worden instrumenten gewijzigd in plaats van dat de inzet ervan wordt verbeterd. Dit leidt tot grote bestuurlijke en ambtelijke inspanningen die aan de zaak zelf niet ten goede komen, en tot verwarring bij de burgerij en rechtsonzekerheid bij betrokken partijen.

(8) verkeerde trends, prikkels en prioriteiten

Ontwikkelingen die uit het oogpunt van het algemeen belang niet wenselijk zijn, worden - plaatselijk en incidenteel - toch toegelaten omwille van lokale of korte termijnbelangen. Hiertegen wordt onvoldoende opgetreden, zoals ook algemeen te weinig structurele bestuurlijke aandacht voor het landelijk gebied bestaat.

(9) van gegevens en ervaringen wordt onvoldoende gebruik gemaakt

Het ontbreekt in het beleid aan het gebruik maken van beschikbare gegevens en het systematisch evalueren van stappen en besluiten. Zo spelen gegevens en ervaringen onvoldoende mee in het besluitvormingsproces.

(10) de afstemming van LNV, OCW en VROM is onvoldoende

Bij het beleid rond monumentenzorg en ruimtelijke kwaliteit wreekt het zich dat dit ten dele een interdepartementale zorg is en dat afstemming en samenwerking tussen betrokken departementen te wensen overlaat.

(11) er is geen consistent beleid voor hergebruik van leegkomende bedrijfsgebouwen

Het vrijkomen en hergebruiken van leegkomende agrarische bedrijfsgebouwen is zowel een bedreiging als een ontwikkelingsmogelijkheid voor het landelijk gebied: een ongestuurde ontwikkeling kan leiden tot verloedering, maar met een goede invulling is een verantwoorde versterking van het economisch draagvlak mogelijk.

(12) het landelijk gebied wordt achtergesteld bij algemene voorzieningen

Als gevolg van een lage bevolkingsdichtheid en een minder pregnant belang voor de nationale economie, blijft het voorzieningen-niveau in het landelijk gebied achter bij dat in de stedelijke gebieden: bijvoorbeeld bij ontsluiting, bekabeling, overheidsdiensten en handhaving van de veiligheid. Dit is niet alleen een bedreiging voor de kwaliteit van het gebied - zoals bij het uitblijven van aansluiting op riolering en het opheffen van overstorten - maar vooral ook een nadeel bij de noodzakelijke vernieuwing en verbreding van de plattelandseconomie.

(13) kortsluiting bij plattelandse vernieuwing

Te vaak ontstaat kortsluiting tussen vernieuwende groepen - potentiële dragers van de vernieuwing van het landelijk gebied - en de verantwoordelijke bestuurders.

opbouw van het advies

In hoofdstuk 2 wordt verder geanalyseerd wat de aard van het probleem is en trekt de raad enkele conclusies. Daarop voortbouwend schetst hij in hoofdstuk 3 de - zijns inziens - noodzakelijke veranderingen op bestuurlijk gebied. Tenslotte staat de raad in hoofdstuk 4 stil bij de uitgangspunten voor het bestuur van het landelijk gebied op de langere termijn.

2 de aard van het probleem

Tot in de jaren '60 en '70 was de landbouw de onbetwiste drager van het landelijk gebied. De landbouw vormde daarmee tot die tijd ook een duidelijk ordenend principe in het landelijk gebied: fysiek maar ook in bestuurlijk opzicht. Daarna is een verschuiving opgetreden. De landbouw is niet langer de enige, en op veel plaatsen ook niet meer de belangrijkste drager. Daarmee is de landbouw ook als ordenend principe in betekenis afgenomen en moeten andere, nieuwe ordeningsprincipes worden gezocht c.q. als uitgangspunt worden genomen.

Hierdoor is een zeker vacuüm ontstaan en is er sprake van concurrerende of op zijn minst niet op elkaar afgestemde ordeningsprincipes. Er is geen gezamenlijk 'Leitbild' meer waarop mensen en doelen zich verenigen. En die situatie weerspiegelt zich ook in de knelpunten zoals die nu worden ervaren (zie tekstkader op pagina 12).

knelpunten en wat daar achter zit

Wat de een als een knelpunt ervaart, hoeft de ander niet als zodanig te ervaren. Voor de eerder geschetste knelpunten geldt dat ook en bovendien zijn ze heel verschillend van aard en kaliber. Zij moeten dus kritisch worden gezien en zeker niet over een kam worden geschoren.

Het is met andere woorden noodzakelijk om steeds te zoeken naar de werkelijke aard en kern van de problemen die zich voordoen of lijken voor te doen. Betreft het een simpele weeffout? Is er een verkeerd beeld van de problematiek? Is het kader waarin het beleid wordt gezien te beperkt? Is er sprake van teveel kortzichtigheid of waan van de dag? Worden verantwoordelijkheden ontlopen? Of heeft het landelijk gebied maatschappelijk echt (te) weinig prioriteit, en is het gebrek aan aandacht en daadkracht in het bestuur daarvan gewoon een weerspiegeling?

Pas als de kern van een probleem duidelijk is, kan het oplossen effectief plaatsvinden: dan is duidelijk wat er opgelost moet worden en op welk niveau dat dient te gebeuren.

de cruciale factor

Overall waar de toepassing van regels t.b.v. het algemeen belang plaatselijk, individueel of sectoraal spanning oproept, is er een zekere druk om activiteiten toe te laten die uitwerken als een aanslag op het landelijk gebied. Zo hebben bedrijven baat bij dynamiek en ontwikkeling, hebben gemeenten belang bij uitbreiding van bedrijfslocaties, woningbouw en bevolkingsgroei en concurreren regio's en provincies vooral om (vaak dezelfde) economische ontwikkeling. De zorg voor het landelijk gebied, het behoud van rust en ruimte en de bescherming van het kwetsbare zijn - ook door de aard van de financiële instrumenten en -systematiek - geen aantrekkelijke optie als het op afwegen aankomt. Doorgaans zal bij afwegingen het individuele of plaatselijke belang - vaak ook een korte termijnbelang - voorrang krijgen boven het collectieve belang.

De bestuurlijke aandacht voor het landelijk gebied lijkt - zonder dat aanvullende maatregelen worden getroffen - te gering of althans te weinig structureel en consistent om in deze afweging voldoende tegenwicht te bieden.

algemene conclusie

De aard van het landelijk gebied, met zijn waarden en functies, zorgt en zal blijven zorgen voor spanning. Tegenover de noodzakelijke zorg voor het kwetsbare en collectieve, het algemeen belang dat in het geding is en de noodzakelijke aandacht voor de lange termijn, staan de individuele en plaatselijke wensen en behoeften, en de actuele eisen van economie en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Die spanning beschouwt de raad als een gegeven, een omstandigheid die niet kan worden weggenomen. Men moet zich echter wel steeds bewust zijn

van die spanning en er zo, met name ook in bestuurlijk opzicht, voortdurend mee rekening houden.

conclusies m.b.t. het huidige bestuur van het landelijk gebied

Tegen deze algemene achtergrond en indachtig de diverse geconstateerde knelpunten, concludeert de raad het volgende over de huidige bestuurspraktijk m.b.t. het landelijk gebied:

1. *verbeteringen zijn mogelijk en wenselijk.*

Door het herstellen van weeffouten in de organisatie, verkeerde gewoonten en onbedoelde bij-effecten kan het resultaat verbeteren. Vooral de consistentie en continuïteit van het beleid en de stapeling van ongelijksoortige instrumenten is hiervan een voorbeeld, maar ook het gebrek aan vertrouwen en werkbare afspraken tussen bestuurslagen.

2. *de aard van de problemen is eerder de cultuur dan de structuur.*

Het gaat er om dat de zaak van het landelijk gebied tussen de oren zit, dat op het juiste moment de juiste verbanden worden gelegd en dat bij afwegingen ook steeds het algemeen belang een rol speelt. Een aanscherping van de bestaande structuur kan een hulpmiddel bij deze cultuurverandering zijn.

3. *achilleshiel is de verankering van de aandacht voor het algemeen belang en de toekomst.*

Hoewel zoals gezegd verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn, functioneert het bestuur van het landelijk gebied voor veel van de dagelijkse en technische aangelegenheden ook redelijk adequaat. De achilleshiel zit echter altijd bij de verankering van de aandacht voor het algemeen belang en de toekomst. Een goede verankering van het algemeen belang t.o.v. actuele, lokale en persoonlijke wensen en behoeften is van wezenlijke betekenis. Op die basis moeten bestuurders hun dubbele verantwoordelijkheid - voor het heden en de actuele/individuele behoeften en voor de toekomst en het algemeen belang - inhoud geven. De minister van LNV en zijn ministerie moeten daarbij een voortrekkers- en voorbeeldfunctie vervullen.

de onomkeerbaarheid van veranderingen

De noodzaak tot zorgvuldigheid die met het oog op het algemeen belang en toekomstige generaties wordt bepleit, wordt onderstreept door de wetenschap dat de veranderingen waar het om gaat veelal onomkeerbaar zijn en de in het geding zijnde waarden vaak onvervangbaar. Weliswaar wordt nogal eens gedacht dat door middel van 'compensatie' adequaat tegemoet kan worden gekomen aan dreigende verliezen of waardevermindering, maar daarbij worden enkele belangrijke zaken over het hoofd gezien.

In de eerste plaats kan een inkrimping van de totale open ruimte per definitie niet gecompenseerd worden. In de praktijk wordt landbouwgebied omgezet in andere landelijke functies. Daarnaast worden de factoren tijd en onzekerheid veronachtzaamd. Zo zeker als het is dat het bestaande verdwijnt, zo onzeker is het dat de gewenste compensatie er zal komen en op welke termijn dat mag worden verwacht.

De raad pleit er niet voor om maar alles bij het oude te laten. Wel meent hij dat niet te lichtzinnig moet worden omgegaan met bestaande waarden en de maakbaarheid van nieuwe. Dat dwingt tot keuzes en selectiviteit; in het uiterste geval soms ook tot het bewust afzien van bepaalde ontwikkelingen.

Bij de compensatiegedachte in relatie tot het landelijk gebied is sprake van een vergaande vorm van 'wishful thinking' die aan de hand van een vergelijking verduidelijkt kan worden. De situatie lijkt nog het meest op het vernietigen van een doek van Van Gogh onder de uitdrukkelijke verzekering dat aan een gerenommeerde kunstenaar de opdracht zal worden gegeven voor een vervangend doek. Of dat doek er komt, wanneer en wat het uiteindelijke resultaat is, is op dat moment noodzakelijkerwijs onzeker.

Geruststellende woorden in de geest van 'dat het vast heel mooi zal worden' zullen in een dergelijke situatie maar weinig mensen echt gerust kunnen stellen. En dat is toch begrijpelijk?

3 noodzakelijke veranderingen in het bestuur

verandering (1): continuïteit en samenhang in beleid aanbrengen

Lange termijn-doelen vergen samenhang en continuïteit van bestuur en instrumenten-inzet. De overheid moet een betrouwbare overheid zijn voor burgers, bedrijven en organisaties en aldus de rechtszekerheid en -gelijkheid waarborgen. Bovendien moet zij, ter verantwoording en legitimering, zorgen voor een goede en consistente communicatie met burgerij over de blijvende lange termijn-doelstellingen van het beleid en hoe daaraan actueel kan worden bijgedragen. De overheid - de minister van LNV voorop - moet 'staan' voor die verantwoordelijkheid.

samenhang en afstemming

Op dit moment bestaan er voor iedere sector of zelfs deelsector eigen specifieke beleidslijnen en instrumenten, en deze kunnen ook per betrokken overheid nog weer verschillen. Het beleid moet echter juist één geheel vormen en de instrumenten ten behoeve van de onderscheiden sectoren binnen het landelijk gebied en van de verschillende overheden moeten echter juist op elkaar aansluiten. LNV moet hierin een integrerende rol spelen door verkokering en schotten tussen de sectoren in het landelijk gebied weg te nemen en een nieuw gemeenschappelijk 'Leitbild' voor het landelijk gebied te ontwikkelen en uit te dragen, een beeld waarop mensen en doelen zich (weer) kunnen verenigen. In die zin moet LNV een 'departement voor het landelijk gebied' worden en dus wat gaan doen met zijn missie: zich actief mengen in alle relevante rijksbeleid en algemeen bestuurlijke zaken. De defensieve en functiegerichte benadering moet plaats maken voor meer offensieve en op het algemeen belang gerichte koers.

bestaande lijnen doortrekken

Er moet geen verandering 'om de verandering' worden nagestreefd, maar bestaande lijnen moeten waar mogelijk worden doorgetrokken. Veranderingen in de vorm of de naam van regelingen, instrumenten en gebiedscategorieën, die de kern van het probleem niet aanpakken of op zijn minst zichtbaar maken, dienen niet langer plaats te vinden. Ook hier mag van het ministerie van LNV een voortrekkersrol worden verwacht.

Bij wijziging van een bestaande lijn moet de noodzaak van die wijziging goed worden uitgedragen. In plaats van het benadrukken van het 'nieuwe' moet vooral worden onderbouwd waarom het oude niet meer voldoet. Ook moet de aansluiting van de nieuwe op de bestaande situatie centraal staan, inclusief de overgangsbepalingen en een regeling die voor het behoud van rechtszekerheid zorgt. Dit mag van een betrouwbare overheid worden verwacht.

nieuw beleid baseren op evaluatie van het bestaande

Nieuw beleid moet niet voortkomen uit gevoelens van onvrede, behoefte aan verandering of electorale overwegingen. Inzet van nieuw beleid of instrumenten moet zijn gebaseerd op gegevens en evaluatie daarvan, waaruit blijkt dat (a) het beleid onvoldoende effectief is, (b) verbetering van de effectiviteit mogelijk is en (c) in welke richting de verbetering moet worden gezocht.

ingebouwde tegeneffecten verwijderen

Het knelpunt dat zich op *gemeentelijk niveau* voordoet met de financieringssystematiek moet worden opgelost. Het algemene beleid is restrictief, dan wel gericht op behoud van open ruimte en versterking van de kwaliteit, terwijl de financieringsstructuur gemeenten er in feite toe aanzet (beloont) om de bebouwde oppervlakte te vergroten, het aantal inwoners te verhogen en bedrijven letterlijk en figuurlijk de ruimte te geven.

Op *rijksniveau* moet worden voorkomen dat beleid voor behoud en ontwikkeling van de kwaliteit van het landelijk gebied teniet wordt gedaan door andere overheidssubsidies of -initiatieven met een tegengesteld effect. Soms wordt gedweild met de kraan open: ontwatering versus

wateropslag en wegeaanleg versus ontsnippering. Vrijwel nergens wordt een kwaliteitsbeleid consequent toegepast: uiteindelijk worden altijd wel storende ontwikkelingen toegelaten.

verandering (2): wisselwerking bestuur en maatschappij vaste plaats geven

Het bestuur is er voor en door de burgerij en heeft met name de verantwoordelijkheid voor algemene en collectieve belangen, waaronder die van komende generaties. Op grond daarvan zal het bestuur - in eerste instantie LNV - enerzijds grenzen moeten stellen aan individuele wensen met het oog op het algemene belang, terwijl zij tegelijkertijd aangeeft hoe en binnen welke grenzen het maatschappelijk initiatief aan dat algemene belang kan bijdragen. Het bestuur zal zich voor dit beleid steeds bij zijn burgers moeten verantwoorden en hen waar mogelijk actief betrekken bij de realisering daarvan.

ruimte voor initiatieven en creativiteit van onderop

Er is geen reden voor bestuurlijk *dédain*, maar des te meer voor het benutten van lokaal talent, de kracht van sociale structuren en de zelfredzaamheid van gemeenschappen en bedrijven in het landelijk gebied. De overheidsinspanning moet meer gericht worden op sturing en gerichte stimulering van die potentie, in het perspectief van de lange termijn-doelen. De overheid, en met name het ministerie van LNV, moet hiervoor de ruimte bieden: ruimte in de zin van faciliteiten en ook - als er andere zekerheden tegenover staan - in de zin van regelgeving. Gemeenten moeten de eigen waarde, identiteit en potenties van het landelijk gebied beter leren herkennen en op waarde schatten. Het plaatselijke ontwikkelingsbeleid moet veel sterker op die kwaliteiten worden geënt.

lokale samenwerkingsverbanden: van randverschijnsel tot spil

Het wordt steeds duidelijker dat een succesvol en breed gedragen beleid voor natuur en landschap zich niet kan beperken tot natuurgebieden en organisaties die zich daarop richten. En tegelijkertijd wordt duidelijk dat verbreding van de plattelandseconomie essentieel is voor de kwaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied. Groene dooradering, algemene natuurwaarden, landschap en verbetering van het milieu kunnen dan hand in hand gaan met de versterking van het sociale en economische draagvlak van het landelijk gebied. Daarom moet de overheid nadrukkelijk inzetten op milieucoöperaties en vergelijkbare lokale samenwerkingsverbanden, als een tweede hoofdpijler onder de kwaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied, naast de bestaande verenigingen en nationale organisaties. Deze lokale samenwerkingsverbanden verdienen het te worden bevorderd van experiment tot structureel beleid, inclusief de bij die status behorende continuïteit in beleidsaandacht en ondersteuning.

rol voor het nieuwe middenveld

Het maatschappelijk middenveld is geen vervanging van, maar wel een noodzakelijke aanvulling op het gekozen bestuur voor het contact overheid-burgerij. En dat contact is essentieel.

Het afkalven van oude vormen en structuren in het maatschappelijk middenveld vormt voor het bestuur geen reden om het te passeren. Er komen nieuwe vormen voor de oude in de plaats. Die nieuwe vormen zijn niet zo vast en duidelijk als in het verleden: zij verschillen met plaats en tijd. Er moet ook niet gepoogd worden om ze te modelleren tot nieuwe vaste instituties. In plaats daarvan moet per situatie worden gezocht naar de relevante vormen van maatschappelijk middenveld en die bij de betreffende besluitvorming en uitvoering betrekken. Als er met betrekking tot het middenveld iets 'vast' moet worden, dan is het wel die gewoonte.

stad en stedeling betrekken bij het landelijk gebied

De letterlijk en figuurlijk grote afstand tussen de stedeling en het landelijk gebied vormt een bedreiging. Door onbekendheid kunnen de waarden en mogelijkheden van het landelijk gebied worden onderschat, gevolgd door aantasting en het voor altijd verloren gaan. Het landelijk gebied zou dan definitief een indifferente restruimte worden. De kwaliteit en het belang van het landelijk gebied moet daarom ook in het stedelijk deel van de samenleving doordringen. Ook daar moet duidelijk zijn - net als in het landelijk gebied zelf - dat iedereen belang heeft bij het

landelijk gebied, en dat de toekomst daarvan dus niet alleen een zaak is voor de huidige bewoners en directe gebruikers. Hier ligt vooral een verantwoordelijkheid voor de *provincies*, die immers stad en land besturen en zich dus ook op de samenhang kunnen richten.

verandering (3): verantwoordelijkheden van bestuurslagen aanscherpen

De raad pleit niet voor grote veranderingen in de bestuurlijke structuur omdat de problemen zijns inziens vooral in de 'cultuur' zitten. De bestaande mogelijkheden moeten echter wel beter worden benut. In de verhouding tussen de bestuurslagen is het voorts essentieel dat bestuurders door bestuurders gecontroleerd worden, en niet door ambtenaren

gemeenten moeten hun rol (kunnen) waarmaken

Nederland heeft geen top-down bestuur: de gemeenten vormen de basis van het Nederlandse staatsrecht en dragen een nadrukkelijke verantwoordelijkheid bij het beleid voor het landelijk gebied. Gemeenten hebben vooral een belangrijke rol bij de uitvoering, de samenwerking met de bevolking en de controle op de uitvoering. In dat kader moet ook het ontstaan/bestaan worden bevorderd van plaatselijke samenwerkingsverbanden die tot doel hebben de kwaliteit en het sociaal-economische draagvlak van het landelijk gebied te versterken. Gemeenten moeten dan overigens wel kunnen beschikken over de kwaliteit en de middelen om deze rol waar te maken.

regionale afstemming en samenwerking

Voor de bestemmingsplannen en andere ruimtelijke aangelegenheden moet een goede afstemming en aansluiting worden gezocht met aangrenzende gemeenten, waarbij ook waterschappen moeten worden betrokken. Als dat in een vroeg stadium gebeurt, kunnen de waterschappen daarbij op grond van hun taakverbreding en deskundigheid een inhoudelijk aanvullende en verbindende rol spelen (stroomgebiedbenadering), zonder uit hun rol van functionele overheid te vallen.

Samenwerking van gemeenten met betrekking tot het grondbeleid - nu nog slechts incidenteel aan de orde - is essentieel. De huidige concurrentie tussen gemeentelijke grondbedrijven is schadelijk voor het algemeen belang.

rol van de provincies: meer besturen en afwegen

De provincies moeten een meer politieke, afwegende en afstemmende rol spelen. Provinciale Staten moeten zich nadrukkelijker manifesteren en zich met politieke keuzen en afwegingen bezighouden. Gedeputeerde Staten komen zo als bestuur ook sterker te staan. Met aldus goed afgewogen en democratisch tot stand gekomen keuzen kunnen provincies gemeentebesturen beschermen tegen een 'te grote meegaandheid' bij lokale wensen en belangen. De provincie kan zo de rol van partner en regisseur spelen, in een spel waarin het algemeen belang van het landelijk gebied - zowel voor de lokale bevolking als voor de stedelijke - een hogere prioriteit wordt toegekend.

Bij grote projecten moeten provincies eveneens de regie-rol krijgen. Nadat op rijksniveau tot een project is besloten en daarbij tegelijk ook een budget voor optimale uitvoering en inpassing is mee-besloten, moet de betreffende provincie met alle betrokken partijen tot de best mogelijke en breedst gedragen realisering komen.

rol van het rijk: meer visie en lange termijn, minder recepten

Het rijk moet - op initiatief van de minister van LNV, maar met betrokkenheid van minimaal ook de minister van VROM - met meer overtuiging inzetten op het ontwikkelen en uitdragen van een verbindende en motiverende visie en lange termijn-doelen. Het rijksbeleid moet minder op uitvoering, vormen en methodieken zijn gericht, ook in nota's en amendementen. Zij moet daarentegen staan voor continuïteit en betrouwbaarheid - ook wat betreft de beschikbaarheid van structurele financiering - voor samenhang en het opkomen voor de elementaire waarden die niet veranderen. Enige spanning in de verhouding met de provincies moet als functioneel

worden geaccepteerd en decentralisatie moet positief worden aangewend: overlaten waar mogelijk, maar ook echt ingrijpen als het (eventueel) moet.

Voor zogenaamde 'grote projecten' betekent dit dat het rijk zich dient te beperken tot het principebesluit, met inbegrip van een besluit over een budget voor de (pas later te bepalen) best mogelijke uitvoering en inpassing. De verdere invulling en het debat daarover moet zij aan de betrokken provincie overlaten.

4 uitgangspunten voor de langere termijn

De aanbevelingen in hoofdstuk 3 hebben vooral betrekking op het bestuur en de bestuurlijke praktijk van nu. Veel van deze punten - zo mag men hopen - zullen daarom aan betekenis inboeten naarmate de jaren verstrijken. Er zijn echter ook uitgangspunten te benoemen die blijvend van belang zullen zijn voor het bestuur van het landelijk gebied, uitgangspunten die het denken over de huidige situatie zullen overleven. De raad wil dit advies over het bestuur van het landelijk gebied besluiten met het formuleren van enkele van deze algemene uitgangspunten, overigens zonder daarbij volledigheid te pretenderen.

het landelijk gebied blijft een bestuurlijk 'probleem'

De zorg voor de kwaliteit van het landelijk gebied wordt bemoeilijkt door zijn aard en bijzondere eigenschappen die in dat verband dus als structurele 'handicaps' moeten worden beschouwd. Deze zijn er de oorzaak van, dat de kwaliteit van het landelijk gebied een blijvend onderwerp van overheidszorg en bestuurlijke aandacht zal zijn, een bestuurlijk 'probleem' dus.

De belangrijkste van deze eigenschappen zijn:

- het landelijk gebied is een blijvende zorg

Het landelijk gebied vormt een blijvende zorg, zowel in de zin van geld als aandacht. Het is met andere woorden nooit 'af' en dat verdraagt zich slecht met vormen van opportunisme, eenmalige of tijdelijke acties e.d. Die kunnen een welkome aanvulling vormen, een aanvulling dus op de structurele zorg en aandacht voor het gebied en niet een vervanging daarvan.

- landelijk gebied is overal

Landelijk gebied is overal: in alle delen van het land, in zowel dicht- als dunbevolkte gebieden, waar alleen vorm en schaal verschillen. Met het oog op deze vervlechting en alomane aanwezigheid, zal een benadering met uitsluitend speerpunten en projecten altijd onvoldoende zijn.

- waarden en belangen liggen voor belangrijk deel in de collectieve sfeer en de toekomst

De waarden en belangen die in het geding zijn liggen voor een niet onbelangrijk deel in de collectieve sfeer en de toekomst, waardoor mensen en instellingen soms moeten worden beperkt in hun individuele en korte termijn-belangen.

- de ontwikkelingstijden zijn lang, de onzekerheden groot

De kwaliteit van het landelijk gebied hangt samen met lange ontwikkelingstijden en onzekerheden. Snelle veranderingen, 'oplossingen' of aanpassingen zijn daarom slechts zelden mogelijk.

het landelijk gebied vraagt om robuuste bestuurders

Iedereen, maar zeker de overheid zelf, dient zich te realiseren dat de genoemde handicaps een goed bestuur van het landelijk gebied enerzijds niet eenvoudig en politiek niet altijd even aantrekkelijk maken, maar anderzijds ook extra noodzakelijk.

Bestuurders moeten daarom niet alleen politici maar ook staatslieden zijn, dat wil zeggen: niet alleen denken aan de volgende verkiezingen maar ook aan de volgende generatie.

Daarvoor is een mandaat van de samenleving nodig. Een dergelijk mandaat kan echter - gezien de genoemde handicaps - niet zonder meer als gegeven worden beschouwd. Er moet nadrukkelijk in worden geïnvesteerd en voortdurend 'onderhoud' gepleegd, net als in de bestuurlijke situatie zelf.

geen extra bestuursniveaus of ad hoc-verbanden

De Europese eenwording, de samenwerkingsverbanden en andere maatschappelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot wensen m.b.t. schaalveranderingen in het bestuur: samenvoeging of juist opdeling van bestuurlijke eenheden, zoals de vorming van regio's of deel-gemeenten.

Extra bestuursniveaus en ad hoc-verbanden acht de raad in het bestuurlijk toch al kleinschalige Nederland niet wenselijk. Voor het landelijk gebied zou - met het oog op de schaal en de samenhang van waarden en structuren, en met name ook het belang van de interactie stad-land - eerder een tendens naar opschaling van gemeenten en provincies moeten worden gesteund. Het instellen van stadsprovincies daarentegen zou de noodzakelijke integratie van stad en land juist in de weg staan, zoals trouwens ook een 'Groene Hart-provincie' dat zou doen.

de overheid is en blijft de hoeder van het algemeen belang

De raad kan volstaan met de verwoording van de tweevoudige verantwoordelijkheid van de overheid - d.w.z. voor het heden en voor de toekomst - in zijn advies 'Tien voor de toekomst':

"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 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 stimuli moeten geven om de noodzakelijke ontwikkelingen op gang te brengen. Zij moet zich daarbij wel bewust van haar beperkingen: de beperkingen in de stuurbaarheid van de ontwikkelingen als zodanig en de beperkingen in de rol die haar door de maatschappij wordt toegemeten".

een verbindende visie is altijd nodig

De raad meent dat de minister van LNV de hiervoor geschetste tweevoudige verantwoordelijkheid moet vertalen in een aansprekende en samenbindende visie voor het landelijk gebied, voor de korte maar vooral ook voor de langere termijn. Een dergelijke visie zal vanzelfsprekend zijn weg moeten vinden naar het beleid van andere ministers en overheden en daarin een rol moeten gaan spelen. Het initiatief ligt echter bij de minister van LNV.