

Agenda Vitaal Platteland

Briefadvies aan de Vaste Kamercommissies voor LNV, VROM, EZ en VW, 23 september 2004



Aan: De leden van de Vaste Kamercommissies voor LNV, VROM, EZ en VW
Betreft: Rondetafelgesprek AVP 29 september 2004

Geachte leden van de commissies,

De Raad voor het Landelijk Gebied maakt graag gebruik van uw uitnodiging om op 29 september a.s. deel te nemen aan een rondetafelgesprek over de Agenda Vitaal Platteland.

Bijgaand ontvangt u onze gespreksnotitie. Zeer tot mijn spijt kan ik zelf op 29 september niet aanwezig zijn. De raad zal worden vertegenwoordigd door de plaatsvervangend voorzitter, mevrouw mr. F.G. van Diepen-Oost.

De Agenda Vitaal Platteland verdient steun

De raad juicht het toe dat het kabinet samen met de Nota Ruimte deze Agenda voor een Vitaal Platteland heeft uitgebracht. Het platteland is van essentieel belang voor onze samenleving: het bepaalt in hoge mate de kwaliteit van wonen, leven en recreatie, ook voor de stedelijke omgeving. Het is onmisbaar voor het behoud van onze biodiversiteit, het heeft een grote zelfstandige economische betekenis, het is de woonplaats van 40% van de bevolking én, dat willen wij graag benadrukken, het geeft ons land een kwaliteit die een bepalende vestigingsplaatsfactor is voor het soort ondernemingen dat wij graag in Nederland zien: kennisintensief, innovatief, schoon, hoogwaardige arbeid. Je kunt eigenlijk zeggen: het succesvol uitvoeren van de Lissabon-strategie vereist een kwalitatief hoogwaardig platteland.

Het is daarom goed dat er een Agenda Vitaal Platteland is. De Raad voor het Landelijk Gebied steunt de hoofdlijnen van het beleid dat het kabinet in deze Agenda presenteert, en herkent daar veel in van het gedachtegoed dat de raad de afgelopen jaren via zijn adviezen heeft uitgedragen. Ik denk daarbij aan zaken als het sturen op hoofdlijnen door het rijk en geven van meer ruimte aan de provincies, het tot stand brengen van het ILG, het integreren van doelstellingen op gebiedsniveau, minder regels, meer mogelijkheden voor recreatie, inzet van groene diensten en ontwikkelen met kwaliteit. De raad constateert daarbij met instemming dat het kabinet hierbij uitgaat van de inzet van de eigen kracht van de samenleving en daarom ruimte zal scheppen voor initiatieven van onderop.

Het kabinet verdient steun voor de uitvoering van deze beleidslijnen.

Het is met name de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland (AVP) die versterkt moet worden. In het onderstaande wordt daarom vooral daaraan aandacht gegeven. De raad baseert zich daarbij op zowel op recente als op nog in voorbereiding zijnde adviezen.

De uitvoering moet versterkt worden

De hoofdlijn van het beleid uit de AVP is goed. Maar als de uitvoering niet wordt versterkt zal veel beleid niet worden gerealiseerd. Het kabinet onderkent dat voor een deel ook, omdat het aangeeft dat het meerjarenprogramma, waarin de uitvoering van de AVP wordt aangegeven, een groeimodel is.

De raad brengt echter met nadruk onder de aandacht dat met de uitvoering van een aantal voornemens niet langer kan worden gewacht. Wanneer bijvoorbeeld niet op korte termijn maatregelen worden genomen om de landbouw in het veenweidegebied in stand te houden zal het karakter van dat gebied blijvend

veranderen zonder dat dit kan worden teruggedraaid.

Wanneer er geen maatregelen worden genomen om rood en groen in balans te brengen en de woningbouwproductie conform de plannen van het kabinet daadwerkelijk op gang komt ontstaan er grote aaneengesloten oppervlakten stedelijk gebied zonder de vereiste groene woonkwaliteit. En het is nauwelijks mogelijk die situatie naderhand nog te herstellen, want: eenmaal bebouwd blijft bebouwd.

De uitvoering van de AVP vereist daarom een sense of urgency, en de raad neemt waar dat die nog onvoldoende aanwezig is.

Hieronder wordt aan de hand van een aantal belangrijke onderwerpen en thema's aangegeven wat volgens de raad zou moeten gebeuren. Daarbij wordt de hoofdstukindeling van de AVP gevolgd.

In de adviezen van de raad is uiteraard veel meer aan de orde geweest dan de selectie die hieronder volgt. In de bij deze brief gevoegde bijlage is daarvan een puntsgewijze opsomming gegeven.

1. Rol (rijks)overheid: geef de burger ook écht de ruimte

De AVP geeft de goede richting aan: het rijk regelt alleen wat nodig is, gemeente en provincie krijgen een grotere rol, initiatiefnemers krijgen meer ruimte. Dat laatste is essentieel, daarmee wordt de energie en de creativiteit die op het platteland aanwezig is gemobiliseerd. Het meerjarenprogramma stelt daartoe in algemene termen instrumenten, geld en regelingen in het vooruitzicht, en de bereidheid om onnodig knellende regelgeving aan te passen. Deze voornemens zijn goed, ze geven een eerste invulling aan het streven van minister Veerman om over te gaan van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Maar als ze niet concreet worden gemaakt, als ze geen handen en voeten krijgen, blijven initiatieven van onderop vastlopen. De raad adviseert het rijk om z.s.m. taakstellend aan te geven om welke instrumenten dit gaat, om welke budgetten, waar en onder welke condities die te krijgen zijn, hoe je het aanpassen van regelgeving moet aankaarten en binnen wat voor termijn dat vervolgens gestalte krijgt. Daarbij realiseert de raad zich dat het vaak om maatwerk gaat en dat ook de provincie en gemeenten hier een belangrijke rol in hebben. Maar niettemin is het nodig om dit goede streven ook op rijksniveau concreter en meer taakstellend aan te pakken dan nu in de AVP is verwoord.

2, 3. Europa verandert het platteland, en het platteland biedt meer: zorg dat die verandering een meerwaarde oplevert

De AVP schetst de ontwikkelingen rond het Europese plattelandsbeleid, en signaleert terecht dat de invloed daarvan op het Nederlands platteland groot is. De leidende beginselen van Nederland bij de ontwikkeling van het Europese plattelandsbeleid zijn volgens de AVP een vitale landbouwsector, duurzaam beheer van agrarisch cultuurlandschap, leveren van maatschappelijke diensten door grondgebruikers en vitalisering van de plattelandseconomie.

De raad onderschrijft deze beginselen stuk voor stuk. Maar het resultaat moet meer zijn dan het realiseren van de afzonderlijke doelen. Het resultaat moet zijn een meerwaarde voor de bewoners van het platteland en voor de samenleving als geheel. In een binnenkort onder deze titel - 'Meerwaarde' - uit te brengen advies zal de raad dat benadrukken. Deze meerwaarde ontstaat door de kwaliteiten van het platteland als uitgangspunt te nemen, en de landbouw zo goed mogelijk te enten op de omgeving. Mede daardoor wordt de verbinding tussen landbouw en samenleving, stad en platteland, en burger en consument hersteld.

De vitale landbouwsector, die terecht wordt bevorderd, moet een sector zijn die rendeert maar ook, zoals de raad dat noemt, onderdeel is van een 'Economy of care'. Dat impliceert duurzaamheid, zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen en sociale verbanden. De raad adviseert de hierboven geciteerde leidende

beginselen uit de AVP langs deze weg inhoud te geven.

4. Naar een brede Plattelandseconomie: het rijk beperkt zich terecht tot hoofdlijnen, maar nationale greenports vergen integraal beleid en nationale regie

De raad deelt de constatering in de AVP dat de economische basis van het platteland steeds breder wordt en dat ook binnen de landbouw het economisch perspectief steeds diverser is. Daarvoor moet inderdaad ruimte worden gemaakt, en het is terecht dat de AVP provincie en gemeente daar de primaire rol in geeft. De AVP laat het daarom ook aan provincie en gemeente over om aan te geven waar grondgebonden sectoren als akkerbouw en melkveehouderij zich kunnen ontwikkelen. Dit past in het gedachtegoed van de raad.

Via groene diensten kan de verbreding gestimuleerd worden. De huidige experimenten dragen daaraan bij maar voor de daadwerkelijke invoering van een werkbaar systeem zullen nog aanzienlijke Brusselse hobbels (discussie over staatssteun) genomen moeten worden.

Alleen t.a.v. de z.g. Greenports geeft het rijk enige sturing daarvan wordt er een zestal aangegeven in de Nota Ruimte.

Bij de kamerbehandeling van de Nota Ruimte zullen de Greenports ongetwijfeld aan de orde komen. De raad zal voorafgaand aan die kamerbehandeling een advies uitbrengen over de toekomstige ontwikkeling van de glastuinbouw. Vooruitlopend daarop wil de raad nu alvast benadrukken dat het totstandkomen van deze Greenports meer nationale sturing vereist dan nu in het vooruitzicht wordt gesteld.

Als Nederland de economisch vitale glastuinbouw sector wil behouden en ruimte wil geven voor ontwikkeling, dan is een provinciegrens overschrijdend integraal beleid nodig gericht op de onderling samenhangende schakels van productie, transport, logistiek, energiehuishouding, verwerkende bedrijven en retail.

De raad adviseert daarom het kabinet om juist bij dit onderwerp de rijksoverheid een sterkere nationale regie te laten voeren. Uiteraard binnen de randvoorwaarde dat het rijk hier streeft naar 'zorgen dat' en niet meer naar 'zorgen voor'.

5, 6. Een levendig platteland voor en door mensen, met natuur en landschap om van te genieten: zonder betere instrumenten zal het tekort aan recreatiemogelijkheden en groene kwaliteit alleen nog maar groter worden

• Recreatie

De raad constateert met tevredenheid dat de AVP zowel het maatschappelijk belang van recreatie en toerisme als de positie van de recreatiesector, als belangrijke economische drager met groeipotentie, benadrukt. De AVP constateert in algemene termen een tekort aan recreatiemogelijkheden en een verouderd aanbod.

Wat niet duidelijk wordt is welke belemmeringen moeten worden weggenomen om de recreatiesector met succes zijn rol te laten vervullen als partner bij het wegwerken van het recreatieve tekort, als vernieuwer van het aanbod en als groeiende economische drager. Die belemmeringen zitten voor een deel bij de sector zelf, maar ook voor een belangrijk deel van de overheid. De raad heeft dit in een recent advies aangegeven, en adviseert het kabinet om specifiek op dit punt het meerjarenprogramma veel concreter en doelgerichter te maken.

Wat ook niet duidelijk wordt is hoe het geconstateerde tekort aan recreatiemogelijkheden en groene kwaliteit zal worden weggewerkt. De taakstellingen voor de rijksoverheid zelf in het meerjarenprogramma voorzien daar maar voor een deel in, en de opsomming van mogelijke instrumenten in de AVP voegt nauwelijks iets nieuws toe aan wat al gedaan wordt. Het kwantitatieve tekort aan dagrecreatieterreinen wat is berekend voor deel I van de Nota Ruimte (de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening) is bijvoorbeeld ca. 100.000 ha over de komende dertig jaar, en dat tekort is niet minder geworden door in de huidige nota's het getal weg te

laten. De cruciale vraag is: hoe wordt gezorgd dat dit tekort wordt weggewerkt. Hoe zorgen we dat er voldoende wandel- en fietspaden, recreatievoorzieningen en groen bij nieuwe en bestaande steden wordt aangelegd.

De raad constateert dat zonder een beter instrumentarium het huidige tekort aan recreatiemogelijkheden en landschapskwaliteiten alleen nog maar groter zal worden. De raad is bezig met de voorbereiding van een drietal adviezen die richting kunnen geven aan de oplossing van dit probleem, via het ontwikkelen van landschap met kwaliteit, Nationale landschappen en een goede groen-rood balans. Vooruitlopend op de publicatie van deze adviezen geeft de raad daarover alvast een aantal punten ter overweging aan.

- Landschap ontwikkelen met kwaliteit

De AVP geeft aan dat de rijksoverheid doelen formuleert en de helpende hand biedt bij de uitvoering.

De raad is ervan overtuigd dat dit alleen effect zal hebben als de rijksoverheid zich niet alleen beperkt tot procesdoelen, maar ook objectieve en meetbare kwaliteitsdoelen formuleert en over het realiseren daarvan ook afspraken maakt met de andere overheden. De rijksoverheid moet zorgen dat het debat met de samenleving over de gewenste kwaliteit in de regio op gang komt, en dat daarbij ook subjectieve wensen van burgers serieus worden genomen. Het kan niet alleen de vakdeskundige zijn die hier bepalend is.

De provincie moet dit proces regisseren en de resultaten toetsen. Het rijk moet daarbij aangeven dat naast het 'ja, mits' het 'nee, tenzij' vaak een noodzakelijk criterium zal zijn.

De raad verwijst daarbij ook naar wat op dit punt in het advies 'Buiten bouwen' van de VROM-raad is aangegeven. De raad wijst er overigens op dat de implementatie van de Kaderrichtlijn Water een middel kan zijn om tot een verbetering van de landschapskwaliteit te komen.

- Nationale landschappen

Het voornemen om Nationale landschappen aan te wijzen sluit aan bij eerdere adviezen van de raad en wordt ook van harte ondersteund. De raad heeft bij de voorbereiding van zijn advies over de instrumentatie van de nationale landschappen geconstateerd dat er een groot draagvlak is voor de nationale landschappen, dat er veel energie is in de voorgedragen regio's en dat talloze al lopende initiatieven een plaats binnen het fenomeen Nationale landschappen kunnen vinden. Maar daarvoor is het essentieel dat deze keer het beleid consequent wordt doorgezet en niet opnieuw halverwege de rit het instrumentarium wegvalt en weer nieuwe beleidscategorieën worden geïntroduceerd. Veel van de beoogde gebieden zijn in het verleden al achtereenvolgens een nationaal landschapspark, een grote landschapseenheid, een waardevol agrarisch cultuurlandschap, een Belvédèregebied of een proeftuin geweest. Er komt een moment dat de regio er niet meer aan meedoet. Het is van groot belang dat het kabinet waarborgt dat het beleid deze keer wordt doorgezet en dat het begrip Nationale landschappen beleidsmatig en financieel een blijvertje is.

Het succesvol tot stand brengen van Nationale landschappen vereist keuzes, zoals die indertijd ook voor de EHS gemaakt zijn. De selectie van de gebieden lijkt voor 80 % op orde, voor 20 % is heroverweging aan de orde. De raad adviseert daarvoor in het komende jaar expliciet ruimte in te bouwen en vervolgens de definitief gekozen gebieden alle binnen 5 jaar in te stellen.

Het op dit moment beschikbare budget voor de nationale landschappen is maar een fractie van wat nodig is, het is in feite niet meer dan een eerste impuls. De raad zal in het uit te brengen advies een indicatie geven van wat nodig is en uit welke verschillende bronnen het benodigde bedrag mogelijk kan komen.

Op dit moment is het echter zaak om sterk te prioriteren: gebieden waar de problematiek zo groot is dat de waarden van het gebied op korte termijn dreigen te verdwijnen moeten als eerste worden aangepakt. De raad beschouwt in elk geval het veenweidegebied als een voorbeeld hiervan.

- Rood en groen in balans

In de stedelijke omgeving is een groot tekort aan groene kwaliteit. In de AVP zijn taakstellingen opgenomen voor de met steun van de rijksoverheid aan te leggen oppervlakte groen. Dat is een verdienstelijke taakstelling, die financieel ook gedekt is. Dar neemt echter niet weg dat daarmee maar een deel van het tekort wordt weggewerkt. Wanneer de woningbouwproductie echt op gang komt zal met alleen het invullen van deze taakstelling het tekort niet afnemen maar juist toenemen. De andere instrumenten die de AVP noemt als mogelijkheid om tot voldoende groen bij het rood te komen worden ook nu al toegepast, maar dit leidt niet tot voldoende groen. De raad wijst u daarom met klem op het volgende.

De maatschappelijke en bestuurlijke bewustwording van de problematiek is te gering om 'vanzelf' een evenwichtige besluitvorming te bereiken. Dit leidt tot onderbenutting van de functies van groen voor de kwaliteit van de leefomgeving, het economisch vestigingsklimaat, de gezondheid en de duurzaamheid. Stimulering van sector-overstijgende discussies over de betekenis van groen is nodig. De verwachting dat met de nu beschikbare middelen en instrumenten de gewenste groen-rood balans binnen- én buitenstedelijk wordt bereikt, is onterecht. De private sector zal onvoldoende middelen kunnen genereren. Overheidsmiddelen (zeker bij de sociale woningbouw) blijven noodzakelijk.

Nog meer inzet op het doorbreken van sectorale grenzen is een voorwaarde voor goede besluitvorming. De bij groen en rood betrokken partijen hechten elk voor zich aan groen maar laten zich uiteindelijk 'afrekenen' op het behalen van sectorale of financiële doelen. De huidige werkwijze waarin planvorming -en realisatie gekoppeld zijn aan een partij met belangen (projectontwikkelaar, gemeente), leidt niet tot het maatschappelijk gewenste resultaat. Ontkoppeling van planvorming en belang lijkt een oplossing voor dit probleem. De sectorale interne organisatie binnen overheden (rijk, provincie, gemeente) belemmert de mogelijkheden voor een evenwichtige groenrood balans. Binnen de rijksoverheid is onderlinge afstemming en stimulering van beleid in relatie tot groenrood en tot openbare ruimte wenselijk, gericht op het scheppen van werkbare condities voor de uitvoering.

- Flora en fauna

De AVP handhaaft de doelstellingen van de Nota 'Natuur voor mensen'. Ook hier geldt echter dat de uitvoering achterblijft bij de taakstelling en de planvorming. Achterblijvende uitvoering wordt nijpend bij de huidige klimaatverandering. De realisatie van de EHS, de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, is op papier goed op dreef (w.o. begrenzing) maar daadwerkelijke veiligstelling is nog niet gerealiseerd. Inrichting en beheer zijn nog in onvoldoende mate in uitvoering om de taakstelling te realiseren; de milieukwaliteit blijft nog steeds achter bij de benodigde kwaliteit. Door de voorwaarden te creëren om op lokale/regionale schaal actoren met elkaar baten en kosten van natuurbeheer te laten verrekenen, ontstaan meer mogelijkheden om in aanvulling op de EHS natuur te realiseren.

De uitvoering van het soortenbeleid biedt onvoldoende perspectief om de duurzame instandhouding van de flora en fauna in Nederland mogelijk te maken. Voor het Werkplan Impuls Soortenbeleid van de Task Force Impuls Soortenbeleid, ingesteld naar aanleiding van het RLG-advies 'Voorkomen is beter...' uit 2002 , is nog onvoldoende uitvoeringscapaciteit beschikbaar. De benodigde schaa sprong in aandacht en capaciteit is nog niet in zicht.

Algemene conclusie

De Raad voor het Landelijk Gebied concludeert dat de hoofdlijnen van de AVP goed zijn, maar dat de uitvoering beter op de rails moet worden gezet. Er zit nog een groot gat tussen de ambities en de mogelijkheden tot uitvoering. De ambities zijn niet te hoog, integendeel, met name t.a.v een onderwerp als het groen bij de stad zouden ze hoger en concreter moeten zijn. De ambities zijn volgens de raad ook haalbaar. Mits, en dat is in feite de kern van de boodschap uit deze brief, alles in het werk wordt gesteld om tot uitvoering te komen.

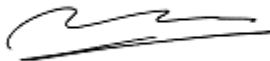
De raad is graag bereid om in een later stadium op onderdelen concreter dan in deze brief aan te geven hoe die uitvoering gestalte kan krijgen. Een aantal nog dit jaar uit de brengen adviezen zal daaraan al invulling geven

Het kabinet werkt op dit moment aan plannen tot 'versobering en verbetering van het adviesstelsel'. De raad is een groot voorstander van verbeteringen en laat daarom op dit moment ook zelf een onafhankelijke evaluatie van het functioneren van de raad uitvoeren. Daarbij gaat de raad er van uit dat advisering rond het thema 'landelijk gebied' voor kabinet en kamer zinvol is. Adviezen met de insteek en het abstractieniveau dat de raad op dit moment hanteert, en die bijvoorbeeld ook over de uitvoering gaan, zijn alleen mogelijk als er een adviesraad specifiek voor het landelijk gebied is.

Hoogachtend,



Prof. H.J.L. Vonhoff
voorzitter



Mr. W.J. Kooy
algemeen secretaris

Bijlage

Deze bijlage geeft een overzicht van relevante, concrete conclusies en aanbevelingen uit adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied, gericht op de rol van de (rijks)overheid. Dit betreft al uitgebrachte én in voorbereiding zijnde adviezen.

1. De raad adviseert het rijk het nationaal beleidskader met de 'Agenda voor een Vitaal Platteland' en de 'Nota Ruimte' te beperken tot de kerndoelen en deze op een scherpe en meetbare wijze aan te geven.
2. De raad rekent het bereiken van de afgesproken prestaties tot de volledige verantwoordelijkheid van de provincie. Dit betekent dat, wanneer de rijksdoelen voor minder geld zijn gerealiseerd, de rest van het bedrag kan worden gebruikt voor andere doelen in het landelijk gebied. Indien de realisatie duurder uitvalt, moet de provincie de extra kosten echter voor haar rekening nemen.
3. De provincies dienen regionale gebiedsfondsen in te stellen en het geld hiervoor te verkrijgen via subsidies van rijk, provincie en bijvoorbeeld uit de opbrengsten van de 'ruimte voor ruimte regelingen'. Partners in dit proces zijn marktsector, banken en maatschappelijke en brancheorganisaties.
4. Bij de (her)inrichting moet vooral gebruik gemaakt worden van de natuurlijke veranderingen op het platteland, zoals de autonome krimp van de agrarische sector. Daarnaast moet ook de energie en ideeën die leven bij bewoners, individuele

grondeigenaren en potentiële investeerders beter benut worden. De provincies dienen gebiedsmakelaars aan te stellen om een initiërende en stimulerende rol te vervullen.

5. De raad adviseert provincies en gemeenten binnen de eigen doelen voor het landelijk gebied uitdrukkelijk ruimte te laten voor initiatieven van maatschappelijke groepen, ondernemers en individuele burgers. Provincies en gemeenten moeten hierover bij de start van een project afspraken maken met organisaties in de samenleving, ondernemers en individuele burgers en die in gebiedscontracten vastleggen.

6. Provincie en gemeenten dienen laagdrempelige voorzieningen te faciliteren in de vorm van bijvoorbeeld plattelandshuizen waar vraag en aanbod uit overheid en samenleving bij elkaar komen en vernieuwende initiatieven worden ondersteund.

7. De sectorale interne organisatie binnen overheden (rijk, provincie, gemeente) belemmert de mogelijkheden voor een evenwichtige groenrood balans. Onder meer zou een coördinatiepunt binnen de rijksoverheid voor afstemming en stimulering van beleid wenselijk zijn.