

Naar een leefbaar platteland

door Ir. J.T.G.M. Koolen

Bijdrage aan de Expertmeeting Provinciale Staten Overijssel in Zwolle op 26 augustus 2004



Ik stel het bijzonder op prijs vandaag namens de Raad voor het Landelijk Gebied een bijdrage te kunnen leveren aan deze expertmeeting over het reconstructieplan Salland-Twente. Ik zal het een en ander zeggen over wat in de uitvoering van de reconstructie nodig is om te komen tot een leefbaar platteland. Ook de rol en verantwoordelijkheid van de provincie en in het bijzonder de leden van provinciale en gedeputeerde staten komt in mijn inleiding aan de orde.

De boodschap die ik u vandaag wil meegeven gaat over een platteland dat geleidelijk maar ingrijpend verandert. Het belang van de landbouw neemt relatief af, terwijl binnen de landbouw zelf ingrijpende veranderingen plaatsvinden. Enerzijds de ontwikkeling naar een grootschalige en monofunctionele landbouw, anderzijds die naar een meer kleinschalige en verbrede landbouw. Tegelijkertijd vragen burgers en bewoners meer ruimte voor natuur, vrijetijds-activiteiten, rust en wonen. Zowel nationaal als in de reconstructiegebieden is sprake van meer ruimteclaims vanuit steeds meer sectoren, toenemende gronddruk en hogere grondprijzen. Hierdoor komt op verschillende plaatsen de leefbaarheid van het platteland onder druk te staan.

Een groot deel van deze ingrijpende verandering vloeit voort uit de verschuiving van beslissingsbevoegdheden van de nationale overheid naar het Europees niveau. Een ander belangrijk deel van deze verandering is niet zozeer het gevolg van afwegingen binnen rijk, provincies en gemeenten, maar vloeit voort uit de eigen dagelijkse beslissingen van de bevolking in de regio. Daarbij zijn markt en marktprijs belangrijke bepalende factoren. De maatschappij ontwikkelt zich veeleer ondanks dan dankzij de overheid. Beslissingen hebben zowel een economisch, ecologisch, ruimtelijk-fysiek als sociaal-cultureel karakter. Daarmee kan wat u als provincie nu in gedachten heeft niet het kaartbeeld zijn van de situatie van over twaalf jaar.

Voor u als statenlid is het van belang er rekening mee te houden dat beslissingen die de uitvoering van reconstructieplannen bepalen niet alleen aan de vergadertafel maar ook aan de keukentafel plaatsvinden. Op het platteland spelen dynamische processen met onverwachte wendingen. Die vragen innovatiekracht, inspelen op kansen en kunnen omgaan met bedreigingen. Maar dit soort processen vraagt ook om nieuwe communicatie- en omgangsvormen tussen bevolking en overheid. Ik vind dat overheden zich hiervan vaak onvoldoende bewust zijn.

Deze fundamentele veranderingsprocessen vragen om een integrale toekomstgerichte aanpak, gericht op verandering, innovatie en leerprocessen en sturing op doelen en niet op middelen.

Ik vind de reconstructie Salland-Twente een kans in de noodzakelijke transitie van het landelijk gebied. Gedeputeerde Staten heeft met de vaststelling van dit ontwerp-reconstructieplan al te kennen gegeven deze kans te willen benutten. De eerste stap is nu gezet, nu komt het voor u erop dit prachtige en gevarieerde gebied samen met anderen die erbij betrokken zijn duurzaam en integraal aan te pakken.

Ik heb inmiddels begrepen dat u al de nodige waarderende reacties en adviezen hebt ontvangen, waaruit blijkt dat de ambities voor dit gebied in de samenleving worden ondersteund.

Ik wil in mijn bijdrage aangeven wat de uitvoering van dit reconstructieplan nu voor u als statenlid betekent. Maar ook het lokaal bestuur stel ik aan de orde. Hierbij put ik uit de recent uitgebrachte raadsadviezen 'Platteland in de steigers' en 'Platteland aan het stuur'.

Mijn verhaal bestaat uit vier delen:

1. Wat betekent de uitvoering voor de doelen van reconstructie

Het inspelen op veranderingen in het landelijk gebied vraagt van de reconstructie in Salland en Twente een hoog ambitieniveau. GS stelt in zijn ontwerpplan dan ook terecht, dat wanneer er te weinig geld voor de uitvoering blijkt te zijn de ambities niet mogen worden bijgesteld.

Mijns inziens mag een gebrek aan middelen niet leiden tot het bijstellen van ambities of het selectief winkelen in doelstellingen. Behoud van het integrale karakter van de reconstructiedoelen staat voorop. Om dit te realiseren heb ik enkele suggesties:

Pak strategische knelpunten aan

Selecteer bij de start van de uitvoering van de reconstructie strategische knelpunten en concentreer de inzet op prioriteiten of gebieden. Vermijd de kaasschaaf en voer de integrale ambities voor een prioriteit of gebied waarvoor beleid en geld aanwezig is volledig uit.

Beperk de uitvoering niet tot het plukken van het laaghangende fruit in de vorm van verleidelijke en gemakkelijke projecten. Leg het accent op het plukken van het hoge fruit in de vorm van door urgentie aansprekende innovatieve projecten die passen in de lange termijnstrategie van de provincie Overijssel.

Bedenk minder kostende alternatieve oplossingen

Innovatieve technieken om bijvoorbeeld milieuproblemen op het gebied van stank en ammoniak op te lossen kunnen mogelijkheden bieden om uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven in kwetsbare natuurgebieden of aan randen van dorpen en steden te compenseren en verplaatsing van bedrijven tot de meest noodzakelijke te beperken. De door milieutechniek verkregen extra stank- en ammoniakruimte kan worden ingezet voor het verschaffen van extra ruimte voor natuur of voor gemeenten ten behoeve van extra bouwplanruimte. Zo zijn win-win situaties te maken wat leidt tot een groter draagvlak bij de uitvoering.

Provincie verantwoordelijk voor flexibele inzet rijksmiddelen

Het Reconstructieplan Salland-Twente geeft vooral op hoofdlijnen de ambities van de provincie weer. Concrete projecten en maatregelen staan in het uitvoeringsprogramma. Dit programma vormt samen met de kostenbegroting in het Reconstructieplan de basis voor financiële afspraken met het rijk en andere partijen. Het komt goed uit, dat Rijk en IPO in het onlangs gesloten akkoord over het Investeringsbudget Landelijk Gebied hebben afgesproken per provincie de rijksmiddelen voor het landelijk gebied gecoördineerd en gebundeld in te zetten. Het rijk kan voor een periode van vijf of zeven jaar met elke afzonderlijke provincie afspraken maken over de te bereiken doelen en over de bijbehorende rijksbudgetten. Ik ben blij met dit akkoord.

Ik ben van mening, dat in de toekomst de provincie verantwoordelijk is voor de wijze waarop rijksmiddelen worden ingezet. Binnen de afgesproken periode en binnen de afspraken over doelen, prestaties en middelen dient de provincie flexibiliteit bij de uitvoering te hebben. Middelen mogen niet gebonden zijn aan afzonderlijke beleidssectoren. Binnen provincies moet schuiven in de tijd tussen doelen binnen vooraf vastgelegde periodes mogelijk zijn. Wanneer de rijksdoelen voor minder geld zijn gerealiseerd, mag de rest van het bedrag worden gebruikt voor andere doelen in het landelijk gebied. Indien de realisatie duurder uitvalt, dient de provincie de extra kosten voor haar rekening te nemen.

Samenvatting

Gebrek aan middelen mag bij de reconstructie niet leiden tot het bijstellen van ambities of het selectief winkelen in doelen.

Suggesties:

- Pak strategische knelpunten aan;
- Bedenk minder kostende alternatieve oplossingen;
- Provincie verantwoordelijk voor flexibele inzet rijksmiddelen.

2. Aanpak van het werkproces bij de uitvoering

De totstandkoming van het Reconstructieplan Salland-Twente is een complex proces geweest. Vele besturen en maatschappelijke organisaties hebben in de drie streekcommissies en in de Reconstructiecommissie hieraan vorm gegeven. Partijen hebben samenwerking gezocht en over de grenzen van eigen invalshoeken heen samen keuzen gemaakt. Met het afronden van dit Reconstructieplan heeft u een belangrijke mijlpaal bereikt, maar u moet zich ook realiseren, dat het echte werk nog maar net begonnen is. Nu komt het erop aan samen de schouders te zetten onder de uitvoering van de reconstructie en te zorgen dat daarmee in de komende jaren overtuigende resultaten worden bereikt.

In zijn evaluatie van de reconstructie van het landelijk gebied in Zuid en Oost Nederland constateert de Raad voor het Landelijk Gebied dat tot op heden de werkprocessen op traditionele wijze van bovenaf zijn georganiseerd. Reconstructie speelt zich af tussen overheden en reguliere vertegenwoordigers van maatschappelijke en brancheorganisatie. Het draagvlak is beperkt tot de beleidsmatige sferen van de vergadertafel. Mede hierdoor bevindt reconstructie zich landelijk gezien nog steeds in de fase van de planvorming en bevat het onvoldoende zichtbare en aansprekende resultaten. Uitvoering van de plannen

vereist draagvlak aan de keukentafel en betrokkenheid van boeren, burgers, bewoners, recreanten en potentiële investeerders.

De uitvoering van huidige en toekomstige reconstructieopgaven vraagt van u als provincie en van betrokken maatschappelijke en brancheorganisaties een andere werkwijze. Op deze andere werkwijze ga ik nu nader in.

Beweeg mee met natuurlijke processen

Op de eerste plaats adviseer ik u meer te sturen op de natuurlijke veranderingen in het landelijk gebied. De ruimte die vrij komt door natuurlijke krimp van de agrarische sector biedt mogelijkheden voor perspectiefvolle agrarische bedrijven om de gewenste concentratie te realiseren.

Daarnaast biedt het mogelijkheden om doelstellingen van reconstructie op het gebied van natuur, landschap, recreatie, water en verbreding van de landbouw te realiseren. Overheden dienen meer gebruik te maken van het natuurlijk verloop bij intensieve veehouderijbedrijven en van ondernemers die met het reconstructieproces een toekomst willen opbouwen. Ik beveel u aan bij de uitvoering van de reconstructie mee te bewegen met deze natuurlijke processen bij boeren en andere individuele participanten die pas aan de keukentafel zichtbaar worden.

Geef ruimte aan samenwerking tussen overheid, burgers en organisaties

Op de tweede plaats adviseer ik u binnen de op hoofdlijnen geformuleerde doelen van uw reconstructieplan uitdrukkelijk ruimte te laten voor initiatieven van maatschappelijke groepen, ondernemers en individuele burgers. Maak gebruik van het zelforganiserend vermogen van de samenleving door individuele initiatiefnemers te stimuleren en meer gebruik te maken van energie en ideeën bij bevolking, potentiële investeerders en partijen. Dit vraagt moedig bestuur: provincies en gemeenten moeten beleidsruimte afstaan, zich beperken tot het aangeven van de harde grenzen van afspraken en ruimte laten voor creativiteit. Van de leden van Provinciale Staten en gemeenteraden vraagt dit zich vooral te richten op sturing aan de voorkant van het werkproces. Geef invulling aan uw taak om plannen vast te stellen door voor de uitvoering voldoende heldere kaders mee te geven en wend in die fase uw invloed aan. Waar sprake is van onvoldoende duidelijkheid, zorg via planuitwerking voor helderheid in de opdrachtformulering. Het vraagt van bestuurders, ambtenaren en in het gebied werkzame gebiedsmanagers een ondersteunende houding naar de samenleving en het accepteren van verrassingen en onverwachte oplossingen die niet altijd passen in het vigerende beleid. Durf als bestuurder bij innovatieve oplossingen ook risico's te nemen en stel je welwillend op. Geef als provinciale staten uw gedeputeerden de ruimte om met regionale en lokale bestuurders en initiatiefnemers afspraken te maken. Stuur aan de voorkant en richt u vooral op het stellen van heldere kaders vooraf. Het vraagt van provinciale en lokale bestuurders en ambtenaren het vermogen de taal van boeren, burgers, bewoners en investeerders te spreken en ontwikkelingen in het veld op te pakken.

Het vraagt van maatschappelijke organisaties, ondernemers en individuele burgers verantwoording af te leggen aan provincie en gemeente over de door hen behaalde resultaten.

Om dit alles te realiseren adviseer ik provincies en gemeenten bij de start van een project afspraken te maken met maatschappelijke organisaties, ondernemers en individuele burgers en die in gebiedscontracten vast te leggen. Gedeputeerden en wethouders halen als eindverantwoordelijke bestuurlijk mandaat bij provinciale staten en gemeenteraden en houden het mandaat bij de tijd. Met het oog op het draagvlak kan het aanbeveling verdienen eerst een aantal kansrijke deelprojecten (modules) aan te pakken. Die moeten niet te omvangrijk, complex en tijdrovend zijn. Zo'n benadering maakt projecten concreet, levert snel resultaten op en houdt mensen betrokken.

Gedeputeerden en wethouders hebben de verplichting provinciale staten en gemeenteraden tijdig te informeren over de voortgang van initiatieven uit de streek. Het verdient aanbeveling, dat provincie- en gemeentebestuurders eenmaal per jaar in een burgerjaarverslag rapporteren wat initiatieven van burgers en maatschappelijke groepen hebben opgeleverd en hoe ze doorwerken in het beleid. Ook is het goed te vermelden welke burgerinitiatieven niet zijn opgepakt en waarom dat niet is gebeurd.

Betrek samenleving bij de uitvoering

Zoals gezegd vraagt de uitvoering van de reconstructie om activering van de samenleving. Een charismatisch bestuurder in het gebied, bijvoorbeeld een gedeputeerde, een wethouder of een burgemeester kan hierbij een belangrijke rol spelen. Deze bestuurder dient door GS krachtig te worden ondersteund.

Verder vraagt het proces van uitvoering mijns inziens om het door de provincies benoemen van een gebiedsmakelaar. Een vertrouwenspersoon die in de regio letterlijk aan de keukentafel zit en op kleinschalig

niveau werkt. Deze personen spreken de taal van boeren, bewoners, recreanten en potentiële investeerders en kunnen zich in hun situatie inleven en formele standpunten vermijden. Dit biedt bijvoorbeeld mogelijkheden vrijwillige locatie- en kavelruil op regionaal en lokaal niveau te organiseren en ondernemers via uitrail hun bedrijf op een goede locatie te laten voortzetten.

Verder is het werkproces dikwijls gebaat bij een 'inspirator' uit de buurt of uit de streek. De raad denkt hier aan gedreven mensen die vaak niet in bestaande patronen passen en op een ongebruikelijke manier te werk gaan, met een intuïtief strategisch inzicht, die anderen aan zich kunnen binden. De inspirator wordt gedekt door de eerder genoemde bestuurder, die binnen bestaand beleid en regelgeving ruimte zoekt voor het realiseren van ongebruikelijke ideeën.

Om burgers en hun organisaties op een serieuze wijze te laten deelnemen aan werkprocessen moeten zij kunnen beschikken over ondersteuning van ambtenaren, kennisinstututen, adviesbureaus of belangenorganisaties die in hun opdracht werken. Het verdient daarom aanbeveling, dat de provincie in de regio samen met gemeenten laagdrempelige voorzieningen faciliteert in de vorm van bijvoorbeeld plattelandshuizen (bijvoorbeeld Achterhoek) of Gebiedsbureau's (Limburg). Vraag en aanbod uit overheid en samenleving komen hier bij elkaar en er wordt naar oplossingen gezocht.

Samenvatting

Uitvoering vereist draagvlak aan de keukentafel en betrokkenheid van boeren, burgers, bewoners, recreanten en potentiële investeerders.

Te realiseren door:

- Beweeg mee met natuurlijke processen;
- Biedt ruimte voor samenwerking tussen overheden, burgers en organisaties;
- Betrek samenleving bij uitvoering (charismatisch bestuurder, gebiedsmakelaar, plattelandshuis).

3. Instrumenten onmisbaar voor de uitvoering

De voortgang van het hele reconstructieproces in Oost- en Zuid Nederland laat zien dat de beschikbare middelen lang niet altijd in overeenstemming zijn met de uitgesproken ambities. Het heeft onder meer tot gevolg, dat concrete aansprekende resultaten onvoldoende zichtbaar zijn. Mocht in de loop van de tijd blijken dat voor de uitvoering van het reconstructieplan Salland-Twente minder geld dan verwacht beschikbaar is, dan doe ik hierbij enkele aanbevelingen om de benodigde middelen te genereren.

Beperk dure verplaatsingen

In de reconstructie trekt het verplaatsen van agrarische bedrijven veel aandacht van bestuurders, ambtenaren, deskundigen en de media. Ik heb de indruk, dat het verplaatsen van bedrijven doel op zich vormt terwijl het slechts een van de instrumenten van reconstructie is. Dit maakt het reconstructieplaatje erg kostbaar.

Ik beveel u aan, dure verplaatsingen van agrarische bedrijven tot de meest noodzakelijke te beperken en in gevoelige gebieden met maatwerk ruimte te bieden aan bestaande agrarische bedrijven en functies als natuur, landschap, water en recreatie. De ruimte die vrijkomt door veranderingsprocessen in de landbouw, omgevingsinpassing en innovatieve milieutechnieken ter oplossing van de stank en ammoniakproblematiek maken dit mogelijk. Wel moet handhaving van agrarische bedrijven op locatie onlosmakelijk zijn verbonden aan hoge eisen van duurzaamheid en monitoring op de resultaten van milieu en natuur. Pas als er op deze wijze voor agrarische bedrijven door middel van maatwerk geen oplossing is, komt verplaatsing aan bod en dan moeten de benodigde middelen ook ter beschikking staan. En als die keuze eenmaal gemaakt is voor verplaatsing zorg dan dat de hete aardappel van nieuw vestiging niet eindeloos wordt rondgestuurd.

Verbreed de verantwoordelijkheid voor financiering

Het rijk stelt onvoldoende financiële middelen beschikbaar voor een aansprekend ambitieniveau van de reconstructieplannen. Ook is het instrumentarium van het rijk om de uitvoering van de reconstructie te financieren sterk versnipperd, onoverzichtelijk en complex. Geld blijft zo op de plank liggen. Dit gebrek aan middelen samen met de complexiteit van de regelgeving is een van de oorzaken dat concrete aansprekende resultaten in de reconstructie tot op heden onvoldoende zichtbaar zijn.

Ik ben dan ook van mening, dat voor de financiering van de uitvoering van de reconstructieplannen de verschillende rijksbudgetten voor Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB), landinrichting, bodemsanering, Groene Hart, et cetera op nationaal niveau te bundelen tot één geldstroom moeten worden

gebundeld. Het onlangs tussen het rijk en de provincies bereikte akkoord over het Investeringsbudget Landelijk Gebied vind ik een belangrijke stap in de goede richting.

Provincie is regisseur

De verantwoordelijkheid voor het genereren van financiële middelen ligt niet alleen bij het rijk maar ook bij de andere bij de reconstructie betrokken partners. Onder het motto 'een gezonde sector regelt zelf zijn zaken' ligt een grote verantwoordelijkheid bij de landbouwsector maar ook de rol van de sectoren natuur, landschap, recreatie en niet te vergeten water verdienen aandacht. Ik wil hierbij de aandacht vestigen op de waterschappen die hier een voorbeeldfunctie kunnen vervullen.

De regie voor het op provinciaal en regionaal niveau genereren van financiële middelen ligt bij de provincie. Tevens ligt bij de provincie het initiatief tot het aantrekken van Europese cofinanciering. Dit vereist van de provincie gebiedsspecifiek maatwerk en leiderschap dat vertrouwen wekt bij potentiële investeerders. De raad adviseert provincies om in het verlengde van een Investeringsbudget Landelijk Gebied per reconstructiegebied fondsen in te stellen, bij het Groenfonds of bij commerciële banken. Beoogde partners voor deze gebiedsgerichte fondsen zijn rijk, provincie, gemeenten, slachterijen, veevoederindustrie, de transportsector, de regionale landbouworganisaties, banken, waterschappen, natuurorganisaties en waterleidingmaatschappijen. Voor publieke middelen kan koppeling plaatsvinden met het Nationaal Groenfonds.

Om het zelforganiserend vermogen van de samenleving te versterken is het veelal noodzakelijk burgers en hun organisaties een vergoeding te geven voor de onderzoek-, apparaats- en overheadkosten. De raad adviseert provincies hiervoor basisbudgetten beschikbaar te stellen.

Ontwikkelingsmaatschappij en grondbank

Ontwikkelingsmaatschappijen genereren geld door private partners bij het reconstructieproces te betrekken. Het durven nemen van risico's en vroegtijdige betrokkenheid van de markt bij de ideeënvorming vormen belangrijke voorwaarden voor succes.

Voor het stimuleren van gewenste ontwikkelingen raad ik aan het instrument kavelruil te gebruiken en een koppeling aan te brengen met een grondbank.

Samenwerking met de Stichting Beheer Landbouwgronden, Domeinen en overheidsdiensten stimuleert het strategisch inzetten van grondvoorraden. Inspelen op doelstellingen van particuliere en institutionele grondeigenaren maakt het mogelijk hun grondportefeuilles in te zetten.

Het verdient aanbeveling door middel van een coördinator met financiële armslag en vertrouwen in de regio partijen voor deze zaken te interesseren, goede randvoorwaarden te scheppen en de benodigde functieveranderingen in bestemmingsplannen mogelijk te maken.

Samenvatting

Genereer extra financiële middelen door:

- Beperk dure verplaatsingen van agrarische bedrijven
- Verbreed verantwoordelijkheid voor financiering
- Regie ligt bij de provincie
- Ontwikkelingsmaatschappij en grondbank.

4. Conclusie

De provincie ontwikkelt zich tot een steeds zichtbaarder bestuurslaag met een eigen identiteit die concrete en ingrijpende besluiten neemt. De samenleving vraagt ook om een provincie die ten behoeve van de leefbaarheid van het platteland bestuurlijk en ambtelijk zijn nek uitsteekt. Nog nooit heeft de provincie zulke concrete besluiten genomen als nu met de reconstructie van Salland en Twente. Daarmee vind ik dit plan een mijlpaal in de bestuurlijke ontwikkeling van uw provincie, het markeert de overgang van afwachtend naar actief bestuur. In de toekomst verwacht de samenleving van de provincie dat zij met een ontwikkelingsgerichte aanpak zorg draagt voor een leefbaar platteland. Voor u als statenlid betekent dit een andere wijze van besturen. Van provinciale staten vraagt dit het meegeven van heldere beoordelingskaders waarbinnen zij gedeputeerden de ruimte geeft afspraken te maken met andere overheden en samenleving. Van gedeputeerden vraagt dit een regelmatige terugkoppeling van de resultaten naar de leden van Provinciale Staten.

Ik hoop u hierbij met enige nuttige tips van dienst te kunnen zijn geweest.