



raad
landelijk
gebied

Provinciale Staten van Drenthe
Voorzitter
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Nummer: RLG07110
Datum: 29 juni 2007
Betreft: Reactie op het beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u de reactie van de Raad voor het Landelijk Gebied op het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011 zoals die verzonden is naar de minister-president, de beide vice-minister-presidenten en ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Wonen, Wijken en Integratie en voor Jeugd en Gezin.

Het beleidsplan maakt duidelijk hoe groot de betekenis van het landelijk gebied voor Nederland kan zijn. De aandacht in het beleidsprogramma voor duurzame energievoorziening, duurzaam waterbeheer en duurzaam ruimtegebruik draagt sterk bij aan het functioneren van het landelijk gebied. Het beleidsprogramma stelt echter bij de uitwerking van zijn missie de stedelijke omgeving en de mens sterk centraal. De Raad voor het Landelijke Gebied bepleit een bredere oriëntatie met meer aandacht voor het landelijk gebied, voor de verbinding tussen stad en platteland en voor waarden als voedselzekerheid, voedselkwaliteit, gezondheid, natuur en dierenwelzijn.

Terecht neemt het kabinet de kracht en de capaciteit van de samenleving om voor publieke belangen te zorgen als uitgangspunt voor de uitvoering van het beleidsprogramma. Hoe meer verantwoordelijkheid de samenleving kan nemen om te zorgen voor de publieke belangen, hoe aandachtiger de overheid echter zijn borgende rol zal moeten invullen. Die borgende rol van de overheid waar het gaat om de publieke belangen in het landelijk gebied, vraagt dan ook meer aandacht van het kabinet.

Over sturing – en zeker over centrale sturing - hangt een taboe waardoor de borgende rol van de overheid onvoldoende uit de verf komt. Het 'decentraal wat kan' is op krachtige wijze inhoud gegeven maar het 'centraal wat moet' niet. De overheid moet als sectorale en lokale belangen de overhand dreigen te krijgen, bestuurlijke moed durven tonen door in te grijpen en het publieke belang veilig te stellen, ook ten koste van de belangen van andere partijen. De overheid moet dan haar meerwaarde bewijzen door doelen voor te schrijven, zo nodig als 'ondernemende overheid' zelf aan die doelen te werken en ervoor te zorgen dat de aan die doelen verbonden resultaten metterdaad worden 'geleverd'.

De Raad voor het Landelijk Gebied onderschrijft de missie en aanpak van het beleidsprogramma. Het bereiken van de doelen vergt evenwel een aanvulling van de stedelijke en mens-gerichte oriëntatie met een oriëntatie op het landelijk gebied, op de verbinding tussen stad en platteland en op waarden die zich manifesteren als zwakke (te beschermen) belangen zoals voedselzekerheid, voedselkwaliteit, gezondheid, natuur en dierenwelzijn. De raad wil met zijn advisering graag bijdragen aan het borgen van de publieke belangen die aan de orde zijn voor stad en platteland in Nederland.

Hoogachtend,



Prof. mr. P.C.E. van Wijmen
voorzitter



ir. H. de Wilde
secretaris

Het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011 langs de lat van het landelijk gebied: bijdrage aan het debat

Nederland beschikt in weerwil van zijn kleine oppervlak en dichte bevolking over een indrukwekkend en gevarieerd landelijk gebied. Dat gebied biedt essentiële waarden voor onze gezondheid, sociale samenhang, economie en identiteit. Voor onze gezondheid biedt het landelijk gebied ruimte om te bewegen, te recreëren, natuur te beleven en verantwoord voedsel te produceren. Samen verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van het landelijk gebied bevordert sociale samenhang. Wonen en werken in een aangename leefomgeving is van toenemend economisch belang. Het landschap, de verscheidenheid aan planten en dieren en de zichtbaarheid van onze geschiedenis, vormen het aanzien van ons land, onze identiteit. De Raad voor het Landelijk Gebied beschouwt deze waarden voor een deel als publiek belang waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid tot borging draagt. Dat neemt niet weg dat ook burgers en bedrijven en andere maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid dragen om die waarden te ontwikkelen, in stand te houden én te benutten.

Het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011 maakt (weliswaar slechts impliciet) duidelijk hoe groot de betekenis van het landelijk gebied voor Nederland kan zijn. De aandacht in het beleidsprogramma voor duurzame energievoorziening, duurzaam waterbeheer en duurzaam ruimtegebruik draagt sterk bij aan het functioneren van het landelijk gebied. Terecht neemt het kabinet de kracht en de capaciteit van de samenleving om voor publieke belangen te zorgen als uitgangspunt voor de uitvoering van het beleidsprogramma.

Het beleidsprogramma stelt echter bij de uitwerking van zijn missie de stedelijke omgeving en de mens sterk centraal. De Raad voor het Landelijke Gebied bepleit een bredere oriëntatie met meer aandacht voor het landelijk gebied, voor de verbinding tussen stad en platteland en voor waarden als voedselzekerheid, voedselkwaliteit, gezondheid, natuur en dierenwelzijn. Ook stelt het beleidsprogramma de burger centraal. Hoe meer verantwoordelijkheid de samenleving kan nemen om te zorgen voor de publieke belangen, hoe aandachtiger de overheid echter zijn borgende rol zal moeten invullen. Die borgende rol van de overheid waar het gaat om de publieke belangen in het landelijk gebied, vraagt dan ook meer aandacht van het kabinet.

1. Vanuit de stad naar het landelijk gebied blijven kijken, en vice versa

Het eerste wat opvalt is dat het landelijk gebied nauwelijks in het beleidsprogramma voor komt. Het kabinet legt een zwaar accent op economische en sociale innovatie. Voor zover het beleidsprogramma al inzicht geeft in een visie van het kabinet op het landelijk gebied, gebeurt dat vanuit een stedelijk perspectief. Visie op de eigenheid en eigen waarde van het landelijk gebied is ver te zoeken. Van de 10 projecten die de kabinet centraal stelt, is er geen enkel dat rechtstreeks betrekking heeft op het landelijk gebied, hoogstens in afgeleide vorm. Zelfs een kernbegrip als duurzaamheid wordt vooral geoperationaliseerd naar duurzame energie en nauwelijks naar natuur, landschap etc.

Van de totale uitgavenintensivering van 10 miljard is voor deze kabinetsperiode onder pijler 3 (een duurzame leefomgeving) 125 miljoen geraamd voor landschap, natuur en groen om de stad, waarvan 50 miljoen van de provincies. Deze middelen uit provinciale kas waren ook zonder het beleidsprogramma wel geïnvesteerd. De uiteindelijk echte extra intensivering van 75 miljoen steekt bleek af tegen de benodigde investeringen om de huidige natuurdoelstellingen te halen. In 2005 schatte het Groenfonds, op grond van nu nog steeds geldende uitgangspunten, het structureel tekort op 450 miljoen voor vier jaar. Groenfonds en Restauratiefonds samen schatte in 2006 het tekort voor de nationale landschappen op bijna 1 miljard voor vier jaar. Voor dat laatste is niet alleen de rijksoverheid verantwoordelijk maar toch wel voor een deel daarvan. Ook de investering in 'vitaal platteland' van 20 miljoen euro toont wat bleek. Al deze benodigde investeringen verdienen zichzelf maatschappelijk waaronder ook economisch, meer dan terug.

De L en de N van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden onvoldoende ingevuld in het beleidsprogramma. Veel Nederlanders vinden dat hun land steeds lelijker wordt. Het traditionele Hollandse landschap verdwijnt. Met alleen regelgeving en kennisvoorziening is dat niet te stoppen, ook financiële middelen zijn nodig.

Juist nu moet het kabinet op de bres voor een duurzaam platteland, voor het platteland zélf maar óók voor de stad. Deze kabinetsperiode zullen nieuwe verbindingen gemaakt moeten worden tussen stedelijkheid en landelijkheid. De gebruikers van het landelijk gebied hebben een steviger en bredere economische basis nodig. Daarnaast zijn nieuwe initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling nodig om de kwaliteit van het buitengebied nieuwe impulsen te geven. In het beleidsprogramma wordt nog sterk een ordening verwoord van “of stedelijkheid of landelijkheid”. Veel meer perspectief en samenhang (in visie, beleidsmaatregelen en financieringsarrangementen) is wenselijk. Zo is het voor de stedelijke omgeving noodzakelijk dat nieuwe impulsen in groene sfeer ontstaan voor de kwaliteit van de leefomgeving. Maar evenzeer is in het landelijk gebied de oprukkende mars van projectontwikkelaars gericht op uitbreiding van rood een issue. Het kabinet zal hier een actieve rol moeten spelen.

2. Waarden in beeld houden

Het beleidsprogramma heeft een sterk mens-gerichte benadering waaraan de raad een oriëntatie op waarden wil toevoegen die hij belangrijk vindt: waarden die voor mensen minder direct meetellen maar voor de samenleving wezenlijk zijn. En die als zwak publiek belang bescherming verdienen. Voedselzekerheid en voedselkwaliteit, gezondheid, natuur en dierenwelzijn zijn maatschappelijke waarden én publieke belangen waarvoor de overheid een specifieke verantwoordelijkheid heeft.

Voedsel blijven veiligstellen

Voedselzekerheid en voedselkwaliteit zijn belangrijke waarden voor de wereldburgers waaraan het beleidsprogramma zeer terecht veel aandacht besteedt, en óók voor Nederlandse burgers. Voedselkwaliteit en voedselzekerheid in Nederland zijn niet vanzelfsprekend en moeten zeker gesteld op nationale, Europese en mondiale schaal. De mondiale schaal van productieketens staat op gespannen voet met het streven naar voedselzekerheid. Huidige ontwikkelingen zoals klimaatverandering, toenemende droogte, concurrentie van teelt voor energievoorziening maar ook verschuivingen in mondiale machtsverhoudingen vragen om een tijdig en adequaat antwoord. Veel beslissingen in de verschillende pijlers hebben effect op voedselzekerheid en kwaliteit in Nederland. Een bestuurlijke focus hierop is nodig.

Preventief werken aan gezondheid

Gezondheid als waarde vraagt niet alleen om herstel bij ziekte maar ook om preventie. Ook via preventie zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de eigen gezondheid is een waarde op zich. Daarom moeten mensen in staat gesteld worden die verantwoordelijkheid waar te maken. Een leefomgeving die een gezonde levensstijl stimuleert, is daarbij een voorwaarde. Groen in de nabijheid, in de vorm van parken, speelplekken, toegankelijk landelijk gebied en natuurgebieden, wordt nog onvoldoende ingezet terwille van gezondheid. Zeker ook de jeugd, met overgewicht als serieus probleem, zal door een motiverende omgeving tot bewegen uitgenodigd moeten worden. Groen beschikbaar en bereikbaar maken vergt een bestuurlijke en financiële impuls en samenwerking tussen de gezondheidssector en de groene sector.

Natuur als kwaliteit zien

Natuur wordt als waarde onderbelicht. In het beleidsprogramma wordt natuur gezien als ruimtelijke opgave. De doelstelling wordt geformuleerd in hectaren en verbindingen. Aanvullend daarop zal aandacht voor kwaliteit moeten zijn: milieu- en natuurkwaliteit binnen én buiten de Ecologische Hoofdstructuur. De aanwezige soorten, ook buiten de Ecologische Hoofdstructuur, vormen een waarde waar Nederland ook verantwoordelijkheid voor draagt.

Die waarde is van betekenis voor de mens maar ook ter wille van zichzelf. Om de maatschappelijke betekenis én onze verantwoordelijkheid voor flora, fauna en natuurgebieden waar te maken, is herstel en ontwikkeling van natuur nodig. Nederland moet deze verantwoordelijkheid zowel in eigen land als op Europese en mondiale schaal vorm geven. Internationale inbedding is onder andere nodig om de gevolgen van klimaatverandering te kunnen opvangen. Alleen op deze manier kan bijvoorbeeld de overleving van flora en fauna worden gegarandeerd als verspreidingsgebieden gaan verschuiven ten gevolge van verschuivende klimaatgordels. De inzet van het beleidsprogramma is, zoals al eerder aangegeven, te beperkt.

Dierenwelzijn verankeren

Dierenwelzijn is, binnen en buiten de landbouwproductie, een waarde waaraan een steeds groter deel van de bevolking belang hecht. Met de toegenomen kennis over dieren én de toenemende 'vermenselijking' van (huis)dieren worden de rechten van dieren steeds verder uitgebreid. Rechten worden aangetast als gevolg van streven naar economisch gewin maar ook, vooral buiten economische sectoren als landbouw en dierenhandel, als gevolg van kennisgebrek. De voornemens in het beleidsprogramma voor intensivering van handhaving van wettelijke regels en voorlichting in de agrarische sector zijn wezenlijk om dierenwelzijn te bevorderen. De problematiek vraagt echter meer fundamentele oplossingen, te vinden in onderwijs en in natuur- en milieueducatie, voor jongeren én hun ouders.

3. Als overheid borgende rol blijven spelen

De overheid borgt publieke belangen en staat garant voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Die overheidsrol is niet alleen belangrijk waar het gaat om veiligheid en economie maar ook om kwaliteit in het landelijk gebied. Bij de invulling van zijn rol zoekt de overheid terecht de samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Die samenwerking kent echter grenzen.

De burger moet in de samenwerking met het bestuur een bepalende rol spelen maar hij is deels onttrokken aan het zicht van de beleidsmakers. In de decennialange transformatie van het buitengebied van productieruimte naar gebruiksruimte hebben burgers het buitengebied veroverd, niet alleen als gebruiker maar ook als bewoner. Door de snelle vermindering van het aantal agrarische bedrijven, wordt inmiddels ook in landbouw-kerngebieden 60 tot 80% van de woningen bewoond door burgers die echter nauwelijks georganiseerd zijn. Samenwerking tussen overheid en burger is alleen mogelijk als de maatschappij zichzelf organiseert. Ook daar ligt een (vooral faciliterende) rol voor de overheid.

De sturingsrol van de overheid in het landelijk gebied blijft onzeker. De slogan "decentraal wat kan, centraal wat moet" leidt aan twee kanten tot onmacht. De decentrale overheid is niet in staat om over het "kerktoren-denken" heen de belangen van het landelijke gebied te waarborgen. Daarmee staat het kabinet voor een strategische overweging van haar positie, die vooral ook gericht moet zijn op de vraag "centraal wat moet". De klassieke toelatingsplanologie wordt ingeruild voor ontwikkelingsplanologie, waarvan de gevolgen niet zijn te overzien. Daarbij lijkt de overheid nauwelijks in staat om regie te voeren over complexe ruimtelijke vraagstukken die de moderne samenleving oproept. Over sturing – en zeker over centrale sturing – hangt een taboe waardoor de borgende rol van de overheid onvoldoende uit de verf komt. Het 'decentraal wat kan' is op krachtige wijze inhoud gegeven maar het 'centraal wat moet' niet. De overheid moet als sectorale en lokale belangen de overhand dreigen te krijgen, bestuurlijke moed durven tonen door in te grijpen en het publieke belang veilig te stellen, ook ten koste van de belangen van andere partijen. De overheid moet dan haar meerwaarde bewijzen door doelen voor te schrijven, zo nodig als 'ondernemende overheid' zelf aan die doelen te werken en ervoor te zorgen dat de aan die doelen verbonden resultaten metterdaad worden 'geleverd'.

4. Tot slot

De Raad voor het Landelijk Gebied onderschrijft de missie en aanpak van het beleidsprogramma. Het bereiken van de doelen vergt evenwel een aanvulling van de stedelijke en mens-gerichte oriëntatie met een oriëntatie op het landelijk gebied, op de verbinding tussen stad en platteland en op waarden die zich manifesteren als zwakke (te beschermen) belangen zoals voedselzekerheid, voedselkwaliteit, gezondheid, natuur en dierenwelzijn. De raad wil met zijn advisering graag bijdragen aan het borgen van de publieke belangen die aan de orde zijn voor stad en platteland in Nederland.