

# Bij plattelandsvernieuwin

**Sinds het aantreden van het kabinet-Kok staat plattelandsvernieuwing hoog op de politieke agenda. Tijdens de formatie wezen het Landbouwschap, Natuurmonumenten en de Unie van Provinciale Landschappen op de noodzaak tot vernieuwing van het platteland. Dit resulteerde in één zin in het Regeerakkoord waarin stond dat een actief beleid op dit punt gevoerd zou gaan worden. Daarmee was echter nog niet duidelijk waar men het precies over had, noch wat er precies moest gebeuren. Dit leidt tot twee vragen: wat bedoelen we met het landelijk gebied? En: waarom moet het landelijk gebied vernieuwen? Op deze vragen zal nader worden ingegaan.**

HANS HILLEBRAND EN  
NIELS VAN DEN EEDEN\*

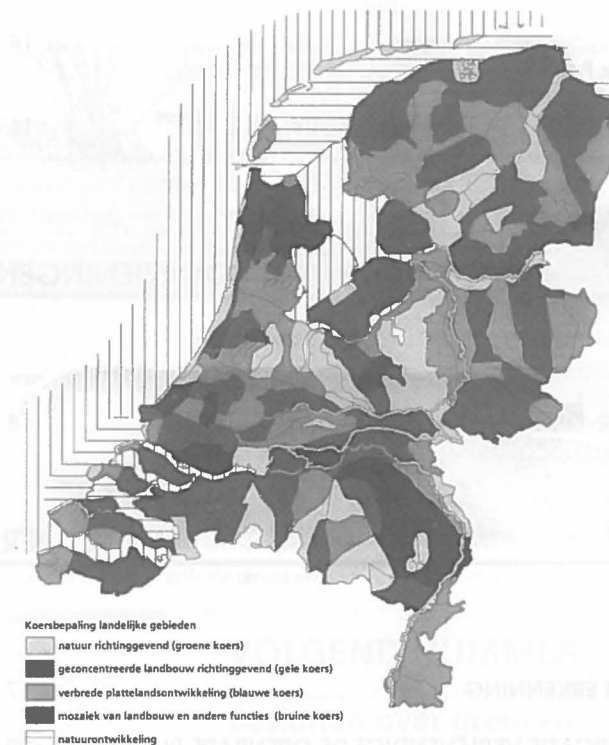
Nederland is ongeveer vier miljoen hectares groot. Een kleine vijftien procent van dit oppervlak wordt in beslag genomen door stedelijke zaken als verkeers- en industrieterreinen en bebouwing. Nog eens vijftien procent bestaat uit water. De andere zeventig procent biedt ruimte aan landelijke activiteiten, voor het grootste deel land- en tuinbouw (zestig procent) en bos en natuur (tien procent). De landbouw is dus verreweg de grootste ruimtegebruiker in het landelijk gebied. Daarmee is nog geen precieze definitie van het landelijk gebied gegeven, maar dat is, gezien de grote verscheidenheid, ook een lastige opgave.

## KOERSEN

Het ministerie van VROM erkent expliciet deze verscheidenheid, door uit te gaan van vier koersen (aangeduid met kleuren) voor de ontwikkeling van landelijke gebieden. De gele koers

staat voor concentratie. In gele gebieden wordt voor een aantal intensieve agrarische sectoren, zoals de glastuinbouw en de varkenshouderij, een regionale concentratie verwacht en nagestreefd. De bruine koers duidt op schaalvergroting en herinrichting. In de agrarische sector doet zich al jaren een proces van schaalvergroting voor. Dat betekent dat bepaalde bedrijven verdwijnen, en andere bedrijven die grond overnemen. Uiteindelijk leidt dat weliswaar tot grotere bedrijfsoppervlakten, maar ook tot een versnippering van grond. Herinrichting is dan nodig om weer orde op zaken te stellen. De

wuste keuze voor minder intensieve productiewijzen (met per hectare grasland bijvoorbeeld minder koeien). De kleurenkoersen van VROM dateren al uit 1991. Ongetwijfeld zou men er nu nog een rode koers bijgemaakt hebben voor landelijke gebieden die sterk onder druk staan van stedelijke uitbreidingen. Dit brengt ons tot een andere indeling, namelijk die in 'onderdruk' en 'overdruk' gebieden. Achter deze indeling zit de gedachte dat het landelijk gebied, net als een stad, verschillende functies moet vervullen, maar dan in wat lagere dichtheden. Die functies zijn onder meer: het bieden van ruimte om te wonen, een inkomen te verdienen, te recreëren en natuur te behouden. Het kenmerk van onderdrukgebieden is dat de inkomensfunctie slecht ontwikkeld is. Daardoor trekken mensen weg uit zo'n gebied en kunnen de andere functies ook niet goed uit de verf komen. Wat Nederland betreft zou men daarbij kunnen denken aan de situatie in sommige delen van de provincie Groningen. In overdrukgebieden speelt juist het tegendeel, daar concurreren de functies met elkaar om ruimte. Het gevolg is een voortdurende strijd, die ook noopt tot beleid om de 'zwakkere' functies zoals bijvoorbeeld natuur en bos te beschermen of zelfs uit te breiden. Wat dit laatste onderdeel betreft is het Structuurschema Groene Ruimte van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) belangrijk. Hierin



Koersbepalende landelijke gebieden. Bron: auteur

blauwe koers impliceert wat zo fraai heet 'verbrede ontwikkeling'. De stijgende interesse vanuit de toeristisch-recreatieve hoek brengt toenemende beperkingen voor de agrarische productie met zich mee. Dit kan in bepaalde gebieden een dwingende aanleiding zijn voor agrariërs om zich ook te richten op niet-agrarische activiteiten (bijvoorbeeld kamperen bij de boer). De groene koers, tenslotte, staat voor extensivering. Toenemende milieu-eisen en veranderende doelstellingen ten aanzien van de bedrijfsvoering kunnen leiden tot een doelbe-

wordt, kort samengevat, een plan beschreven om door middel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) de hoeveelheid natuur in Nederland substantieel te vergroten. De EHS is een samenhangend en dynamisch netwerk van natuurgebieden en verbindingzones. Voor de realisering hiervan is de komende 25 à 30 jaar 150.000 hectare landbouwgrond nodig, waarvan 50.000 hectare voor natuurontwikkelingsgebieden (dat zijn gebieden waar natuur 'gemaakt' moet worden) en 100.000 hectare voor reservaatgebied. Bovendien is het de bedoe-

# moeten probleemdefinities centraal staan

ling dat er voor ongeveer 100.000 hectare beheersovereenkomsten met boeren gesloten worden. Die gaan dan tegen een bepaalde vergoeding mee helpen natuur in stand te houden. Ook het bosareaal zal volgens de plannen de komende jaren flink worden uitgebreid, en wel met zo'n 60.000 hectare (exclusief 15.000 hectare als onderdeel van de EHS).

## PLATTELANDSVERNIEUWING

De tweede vraag die beantwoord zou (moeten) worden is waarom het landelijk gebied moet vernieuwen. De vraag kan ook anders gesteld worden, namelijk: wat zijn de belangrijkste problemen waarmee het landelijk gebied momenteel te kampen heeft? Deze vraag is onderzocht door een werkgroep, ingesteld door de ministeries van VROM en LNV. In het eindrapport, getiteld *Buiten leven in Nederland* constateert de werkgroep dat er twee hoofdproblemen zijn. Op de eerste plaats de sociaal-economische situatie. Op de tweede plaats de bestuurlijke aansturing. Op deze twee punten zal nader worden ingegaan. Van belang is de achteruitgang van de land- en tuinbouw. In de periode 1976-1993 is het aantal land- en tuinbouwbedrijven in ons land met 40.000 afgenomen tot een kleine 120.000. Dit is een afname van gemiddeld 1,7 procent per jaar. Tegelijkertijd verminderde de directe agrarische werkgelegenheid ook met zo'n 40.000 (omgerekende) voltijdse banen tot 225.000 voltijdse banen (-1 procent per jaar). Het totale verlies aan werkgelegenheid was echter dubbel zo groot. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat elke agrarische baan voor één persoon werkgelegenheid creëert in toeleverende- en afnemende bedrijven. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om veevoederproducenten en voedingsmiddelenbedrijven. In totaal zijn er dus zo'n 80.000 banen verloren gegaan. Ook de komende jaren zet die teruggang zich voort. De angst heerst dat het dan om grotere aantallen zal gaan. Daarbij wordt onder meer gewezen op de opkomst van nieuwe tuinbouwlanden als Marokko en Spanje en de strenge milieu-eisen in ons land. Bovendien zorgt de voortschrijdende technologische ontwikkeling voor een verdere groei van de produktiviteit, waardoor minder arbeid nodig is om een zelfde hoeveelheid produkt voort te brengen. Uit een verkennende studie van LEI-DLO blijkt dat de angst voor een versnelde daling van de werkgelegenheid niet geheel ongegrond is. In het voor de werkgele-



Bestuurlijke problemen op het platteland worden nauwelijks gezien. Foto: Planarchieff

genheid in de land- en tuinbouw meest sombere scenario (dat wat betreft economische groei overigens het meest gunstig uitpakt) daalt het aantal voltijdse banen in de agrarische sector van 225.000 begin jaren negentig tot 125.000 in het jaar 2015. Dat is een afname van ruim twee procent per jaar. Daar staat tegenover dat er ook een scenario is waarin de werkgelegenheid in de landbouw tot 2015 'maar' met zo'n 25.000 banen daalt (-0,5 procent per jaar). Dit scenario is macro-economisch echter duidelijk ongunstiger, en zal derhalve minder snel nagestreefd worden door beleidsmakers. Zijn een paar duizend agrarische banen wel voldoende om zo'n drukte over te maken? Daar kan het volgende over worden gezegd. Op de eerste plaats is al aangegeven dat elke baan in de land- en tuinbouw een baan elders creëert. We hebben het dus niet over 25.000 of 125.000 banen die verdwijnen, maar over 50.000 respectievelijk 250.000 (afhankelijk van het scenario). Op de tweede plaats is in een aantal regio's het aandeel van de werkgelegenheid op land- en tuinbouwbedrijven in de totale werk-

gelegenheid flink wat groter dan het landelijke cijfer van vijf procent. Dat betekent dat een verlies aan banen aldaar een grotere impact heeft. Op de derde plaats zijn de boeren en tuinders belangrijk voor de Nederlandse overheid. Zij bebouwen zo'n twee miljoen hectare cultuurgrond en zorgen dus ook dat deze gronden onderhouden worden. Het verdwijnen van de boerestand zou een groot probleem creëren. Iemand anders zou dan het onderhoud over moeten nemen, en het is maar helemaal de vraag of dat dan, zoals nu, gratis zou kunnen geschieden. Vandaar dat het beleid er op gericht is de land- en tuinbouw redelijk sterk te houden. Daarnaast wordt geprobeerd de ontwikkelingen in die sector, althans in sommige regio's, zodanig te beïnvloeden dat zij beter passen bij de ruimtelijke en ecologische eisen die bijvoorbeeld recreanten aan het landelijk gebied stellen. Met het voorgaande is overigens niet gezegd dat de sociaal-economische problematiek in het landelijk gebied uniform is. Het tegendeel is zelfs waar: de problemen verschillen van regio tot regio. En wat het nog in-

gewikkelder maakt: binnen een bepaalde regio bestaat vaak onenigheid over de definitie van de problemen. Om een voorbeeld te geven: een gepensioneerde bewoner van een gebied zal misschien vooral belang hechten aan natuur, terwijl een jonge werkzoekende meer de mogelijkheden tot het verdienen van een inkomen benadrukt. Het oplossen van de regionale sociaal-economische problemen vereist dus duidelijk maatwerk en goede stuurmanskunst. Daarmee komen we aan het thema bestuurskunde.

## BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Volgens het rapport *Buiten Leven in Nederland* is het tweede hoofdprobleem van het landelijk gebied de bestuurlijke organisatie. Naar aanleiding van dit rapport zijn de afgelopen tijd verschillende nota's en notities verschenen over de vraag hoe de inrichting en het functioneren van de bestuurlijke organisatie ten aanzien van het landelijk gebied kan worden verbeterd. Voorstellen die regelmatig terugkomen, zijn:

- doorbreken van schotten binnen en tussen organisaties;
- stimulering gebiedsgericht beleid;
- verbetering samenwerking tussen bestuurslagen;
- decentralisatie van bevoegdheden;
- vergroting van samenhang tussen (sector)instrumenten;
- wijziging rol van overheid ten aanzien van maatschappelijke organisaties;
- vergroting bestuurlijke schaal van gemeenten.

Opvallend is dat in deze notities nauwelijks wordt stilgestaan bij de vraag wat deze bestuurlijke problemen in het landelijk gebied precies zijn en op welke wijze zij zich manifesteren. Dit is één van de redenen geweest om een onderzoek uit te voeren naar de bestuurlijke problematiek in het landelijk gebied. Voor dit onderzoek zijn circa twintig beleidsmedewerkers geïnterviewd die op verschillende plekken in het Nederlandse openbaar bestuur werkzaam zijn op het beleidsterrein landelijk gebied. Een voor de hand liggende maar niet onbelangrijke conclusie is, dat de bestuurlijke problematiek niet bestaat. De positie die een bestuurder of beleidsmedewerker in het landelijk gebied inneemt is van groot belang voor de wijze waarop hij of zij bestuurlijke problemen definieert. Iemand die op rijksniveau werkzaam is, zal vaak een ander bestuurlijk probleem definiëren dan iemand die werkzaam is bij een provincie, een waterschap of een regionale belangenorganisatie.

## DOORWERKING

Dit neemt niet weg dat wel een aantal categorieën bestuurlijke problemen zijn te onderscheiden. Eén zo'n categorie kan worden getypeerd als 'doorwerkingsproblemen'. Meestal brengen medewerkers van ministeries deze categorie naar voren. De besluitvorming over het ruimte-



Verbrede ontwikkelingen. Foto: archief

lijk beleid is hier een voorbeeld van. Medewerkers van het ministerie van VROM zien vaak met lede ogen aan dat op lagere bestuurlijke niveaus niet wordt uitgevoerd wat op rijksniveau is afgesproken. Men hoeft hierbij alleen maar te denken aan het verschil van mening tussen minister De Boer en de provinciale besturen van Zuid-Holland en Utrecht over de ruimteclaims ten behoeve van verstedelijking in het Groene Hart. De medewerkers van de VROM zijn trouwens niet de enigen die door gemeenten en provincies kunnen worden gedwarsboemd. Medewerkers bij de directie Natuurbeheer van het ministerie van LNV hebben ook moeite met de doorwerking van beleid. Een goed voorbeeld hiervan is de casus Voorburg. In de Vogelwet staat vermeld dat in principe alle vogelnesten in Nederland zijn beschermd. Dit neemt niet weg dat in bepaalde gevallen een uitzonderingssituatie mogelijk is. Bijvoorbeeld wanneer in het kader van groenbeheer enkele nesten (per ongeluk) worden aangetast of verwijderd. Het criterium hierbij is dat er geen opzettelijkheid in het spel mag zijn. Wanneer een actor doelbewust vogelnesten vernielt of verwijdert, dan wordt in strijd met de Vogelwet gehandeld. In de gemeente Voorburg hebben ambtenaren van de dienst Openbare Werken in de periode 1994-1995 kap- en snoeiwerk in het park Vreugde en Rust laten uitvoeren, terwijl het broedseizoen in volle gang was. Op advies van de Vogelbescherming Nederland heeft justitie juridische stappen tegen de gemeente Voorburg ondernomen. Naar aanleiding hiervan is de gemeente Voorburg een onvoorwaardelijke boete opgelegd van f7500,-. Het was trouwens niet de eerste keer dat deze gemeente met justitie in aanraking kwam. In 1988 had de dienst Openbare Werken ook al de Vogelwet geschonden toen ze in hetzelfde park reigersnesten had laten ontruimen.

## STAPELING

Bij lokale bestuurders en beleidsmedewerkers speelt het doorwerkingsprobleem vaak niet zo'n grote rol. Wie spreekt met lokale politici en ambtenaren, wordt vaker geconfronteerd met problemen als stapeling van beleid en onduidelijke bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden. Een voorbeeld van dit laatste vormt het feit dat voor veel gemeentebestuur-

ders niet duidelijk is op welke wijze de bestuurlijke schaal in het landelijk gebied in de toekomst zal worden aangepast. Een burgemeester uit een gemeente in noordwest-Overijssel zei hierover het volgende: "We hebben een herindeling gehad, we hebben het Structuurschema Groene Ruimte gehad, we hebben het streekplan gehad, en nu zijn we volop bezig met het gebiedsgericht beleid (moerasplan). En we krijgen weer een nieuwe herindeling. Wanneer krijgen we in Overijssel eindelijk eens rust? Alles komt maar van bovenop over ons heen. De mensen zijn het zo langzamerhand beu, maar ook de bestuurders. We willen geen onrust, we willen werken, werken en nog eens werken. Maar dan moeten we niet iedere keer overladen worden met plannen, die alleen maar onrust in het gebied teweeg brengen". De conclusie is duidelijk: bestuurlijke problemen zijn, evenmin als economische en sociale problemen, objectieve feiten; het zijn veeleer sociale constructies van de werkelijkheid. Wat voor de ene organisatie of actor een probleem is, is voor de ander een oplossing (gemeentelijke herindeling). Wanneer men doorredeneert, dan kan men hetzelfde stellen ten aanzien van bestuurlijke vernieuwing. Voor de ene bestuurlijke actor kan een beleidsmaatregel als bestuurlijke vernieuwing worden gezien, terwijl het voor de ander eerder een bestuurlijk probleem is. De centrale vraag is telkens: welke actoren zijn gebaat bij de voorstelde maatregelen?

Wanneer men nadenkt of spreekt over plattelandsvernieuwing, is het van belang vooraf voldoende kennis te hebben opgebouwd over wat er moet worden vernieuwd en over de actoren die baat hebben bij deze vernieuwing. Hiervoor is nodig dat niet zozeer oplossingsrichtingen, maar veeleer probleemdefinities centraal staan. Voor de vernieuwers van het landelijk gebied houdt dit in dat zij meer dan tot nog toe gebruikelijk is, dienen na te gaan wat de belangrijkste economische en bestuurlijke problemen in het landelijk gebied zijn. Pas wanneer daarover meer inzicht is verkregen, is het mogelijk om op juiste wijze vorm te geven aan de vernieuwing van het landelijk gebied.

\* Hans Hillebrand is leider van het onderzoeksprogramma *Economie van het landelijk gebied* van het Landbouw-Economisch Instituut. Niels van den Eeden is als bestuurlijk onderzoeker aan dit instituut verbonden.