raad landelijk gebied

Braakliggend veld

Publicatie RLG 09/08, november 2009

Advies over de toekomst van het landelijk gebied





Braakliggend veld

Publicatie RLG 09/08,november 2009
Advies over de toekomst van het landelijk gebied

Op de DVD treft u aan:

- het advies 'Braakliggend veld' met de negen achtergrond documenten (deelstudies);
- alle uitgebrachte adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied met persberichten, reacties van het ministerie van LNV en andere publicaties van de raad, sinds zijn installatie in 1997.



De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide Kamers van de Staten-Generaal op hoofdlijnen van beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein betreft het gehele beleidsveld van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aangeduid als 'landelijk gebied'.

Samenstelling van de raad
prof. mr. P.C.E. van Wijmen, voorzitter
drs. B.J.M. van Essen
ir. J.T.G.M. Koolen
J. Lamberts
prof. dr. M.J.A. Margadant-van Arcken
dr. M.C. van Schendelen
dr. ir. H.J. Silvis
F. Tielrooij
prof. dr. M.J.W. van Twist
drs. C.J.G.M. de Vet

Algemeen secretaris: drs. ing. H. van der Kooi

Raad voor het Landelijk Gebied
Postbus 1331
3500 BH Utrecht
telefoon: (030) 2307870
fax: (030) 2310672
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl
website: www.rlg.nl

Publicatie RLG 09/08
november 2009

Tekstredactie
ir. M.N. de Groot / www.martijndegroot.com

Fotografie
M. Meijer zu Schlochtern / www.mmzs.nl

Vormgeving
Geerars Communicatie, Amersfoort

ISBN 978-90-77166 437
NUR 940

raad landelijk gebied

Braakliggend veld



Perspectief van leegte

Door de grootsheid van leegte te verbeelden en die leegte tot icoon te verheffen, kan tegenwicht worden geboden aan krachten die leegte slechts zien als een uitnodiging om te worden opgevuld.

Kootwijkerzand is het grootste stuifzandgebied in Europa. Ruimte is nodig om de wind zijn werk te laten doen. Zo kan de natuurlijke dynamiek van zandverplaatsing en duinvorming behouden blijven.



Inhoud

Deel 1 Samenvatting 9

Deel 2 Advies 19

1 Introductie 19

1.1 Naar een nieuwe balans van people, planet en profit 19

1.2 De waarde van het landelijk gebied 21

2 Bestuur, beleid, burger en overheid 23

2.1 Kwaliteit in besluitvorming en uitvoering van beleid 23

2.1.1 Uitgangssituatie

2.1.1.1 Sterke beleidsoriëntatie

2.1.1.2 Kennis wordt niet gebruikt

2.1.1.3 Gebrek aan rationaliteit in de uitvoering

2.1.2 Belangrijke ontwikkelingen

2.1.3 De gewenste toekomst

2.1.4 Oplossingen en aanbevelingen

2.1.4.1 Afrekenen met het overwicht van beleidsdenken

2.1.4.2 Kennis benutten

2.1.4.3 Conflictoplossend vermogen versterken

2.1.4.4 Robuustheid van plannen en programma's als toetssteen

2.1.4.5 Ambitie tonen

2.1.4.6 Werken aan kwaliteit van gebiedsgerichte processen

2.1.4.7 Kwaliteit van de uitvoering versterken

2.2 De verhouding tussen burger en overheid 32

2.2.1 Uitgangssituatie

2.2.1.1 De rol van de overheid

2.2.1.2 Een haat-liefdeverhouding tussen burger en overheid

2.2.2 Belangrijke ontwikkelingen

2.2.3 De gewenste toekomst

2.2.4 Oplossingen en aanbevelingen

2.2.4.1 Het burgerperspectief concreet en effectief maken

2.2.4.2 Koesteren van kritische inbreng

2.2.4.3 Burger en overheid stellen samen de basisvoorwaarden veilig

3 De ontwikkeling van natuur en grondgebonden landbouw 43

3.1 Uitgangssituatie 43

3.1.1 De burger en de natuur

3.1.2 De burger en de grondgebonden landbouw

3.2 Belangrijke ontwikkelingen 47

3.2.1 Trends binnen landbouw en natuur

3.2.2 Verstedelijking en bevolkingsontwikkeling

3.2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

3.2.4 Wrijvingen tussen belangen

3.3 De gewenste toekomst 53

3.4 Hindernissen 53

3.5 Oplossingen en aanbevelingen 56

3.5.1 Zoek actief naar het burgerperspectief

3.5.2 Zorg dat de burger zich kan informeren

3.5.3 Benadruk het nut van het landelijk gebied

3.5.4 Bestrijd de vlucht in wetten en regels

3.5.5 Schakel de burger nog meer in

3.5.6 Realiseer voedselvoorziening en biodiversiteit naast elkaar

3.5.7 Benader de ruimteclaims op het landelijk gebied in samenhang

3.5.8 Erken de demografische opgave

3.5.9 Houd het grondgebruik in beweging

3.5.10 Bundel de belangen van natuur en landbouw

4 De ontwikkeling van de niet-grondgebonden landbouw 71
4.1 Uitgangssituatie 71
4.2 Belangrijke ontwikkelingen 71
4.2.1 Mondiale schaarsten
4.2.2 Andere samenstelling van de bevolking op het platteland
4.2.3 Trends in de landbouw
4.3 De gewenste toekomst 72
4.4 Hindernissen 73
4.5 Oplossingen en aanbevelingen 73

5 De financiering van het beheer 75
5.1 Uitgangssituatie 75
5.2 Belangrijke ontwikkelingen 76
5.3 De gewenste toekomst 77
5.4 Oplossingen en aanbevelingen 77
5.4.1 Publieke financiering
5.4.2 Private financiering

6 Leegte winnen: een icoon voor het landelijk gebied 81
6.1 Het belang van iconen 82
6.2 Iconen voor het landelijk gebied 82
6.3 Leegte als icoon 83
6.4 Leegte winnen: hefboom voor kansen en mogelijkheden 83

Bijlagen

1. Totstandkoming **85**

2. Deelstudies op DVD **89**

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft ten behoeve van de voorbereiding van zijn advies over de toekomst van het landelijk gebied 'Braakliggend veld' verschillende deelstudies uitgevoerd of laten uitvoeren. De resultaten van deze studies staan samen met de volledige tekst van het advies op de bijgevoegde DVD. In deze bijlage treft u een impressie aan van de deelstudies. In deze bijlage treft u een impressie aan van de deelstudies.

Deelstudies **89**

1. Over het belang van iconen voor het landelijk gebied
2. Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief
3. Ondernemen op het platteland van 2040
4. Een veranderend klimaat voor de natuur?
5. De sociale dimensie
6. Burgers en boeren bepalen het menu
7. Communicatie en besluitvorming
8. Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering
9. Schaarste in relatie tot het landelijk gebied

Overzicht publicaties

Daarnaast treft u op de DVD ook alle uitgebrachte adviezen aan, vergezeld van persberichten, reacties van het ministerie van LNV en andere publicaties van de Raad voor het Landelijk Gebied vanaf januari 1997, de officiële installatie van de raad.

3. Geraadpleegde literatuur **97**



Voorwoord

Bijna sedert het begin van de huidige raadsperiode (2006) hing een weinig doordacht en slecht gefundeerd plan 'boven de markt' om de onafhankelijke adviesraden op te heffen dan wel samen te voegen. Het zal niet verbazen dat dit veel (negatieve) energie vroeg van de leden èn het secretariaat en in dit licht mag het verbazingwekkend heten dat deze raadsperiode nog zulk een rijke stroom aan adviezen opleverde met het voorliggend advies als eindresultaat. De Raad en het bureau zijn er in het laatste jaar mee in de slag geweest met de uitdrukkelijke bedoeling om tot een gezamenlijk product te komen, als afronding van de raadsperiode.

Het advies 'Braakliggend veld' pretendeert een doorkijk te bieden op het landelijk gebied voor een langere periode. Het moge als opstap en aangever dienen voor de toekomstige advisering over het landelijk gebied in welke vorm dan ook. Het advies geeft verder blijk van de strikt onafhankelijke opstelling van de Raad voor het Landelijk Gebied, die de afgelopen jaren al meer onderwerpen op de agenda zette – onteigening ! – die van de behoefte aan tegenspraak en agenda-beïnvloeding bij de Raad getuigen. Het advies trekt ook lijnen door uit eerdere raadsadviezen zoals 'Van zorgen naar borgen'.

Uit de gevolgde werkwijze – raadsleden in samenspraak met de medewerkers – ontstonden een aantal deelstudies, soms mede door derden uitgevoerd, die uiteraard geen plaats konden krijgen in het advies zelf. Deze negen studies zijn op andere wijze beschikbaar (DVD, website) en kennisneming ervan zij van harte aanbevolen.

De Raad bouwde in zijn slotadvies voort op eerdere adviezen hetgeen culmineert in een aantal thema's die actueel zijn en dat lange tijd zullen blijven, ook onder de toekomstige adviesstructuur, moge het zijn op een even onafhankelijke wijze als bijvoorbeeld de RLG of VROMraad. Zo komen aan de orde: de vervreemding van de burger met betrekking tot zijn fysieke leefomgeving; als contra-mal daarvan de opzet die burger weer centraal te stellen; de demografische omslag (verdere verstedelijking, krimp van de bevolking ten plattelande); voedselvoorziening op regionale schaal en basis en zonder verliezen in de productieketen; veranderingen in het GLB-beleid (van toeslagen naar beloning voor maatschappelijke groene en blauwe diensten); goede ruimtelijke structuur voor natuur èn landbouw via groene en rode contouren.

Het is maar een greep – men leze het advies en de bijlagen zelf. Wat er ook wordt van het adviesstelsel in de toekomst, de RLG meent met dit slotaccoord zowel zijn verantwoordelijkheid als zijn rol als onafhankelijke adviseur van de regering en parlement op een enthousiaste wijze te hebben opgenomen, aldus een krachtig schot voor de boeg gevend voor een duurzaam, vitaal en natuurlijk platteland, waarin natuur, landbouw en water als dragers fungeren en de verstedelijkte burger zowel voldoende voedsel van goede kwaliteit als de broodnodige rust en ruimte vindt.

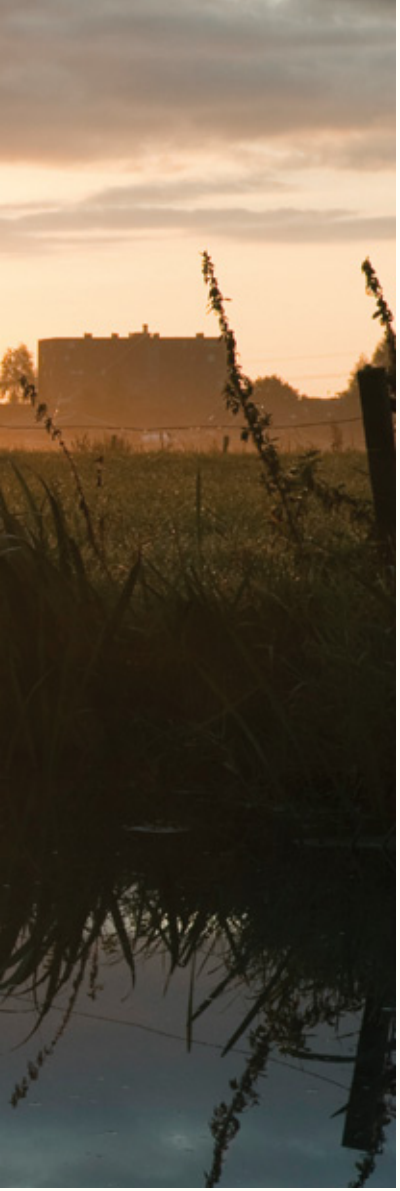
prof. mr. P.C.E. van Wijmen, voorzitter Raad voor het Landelijk Gebied



Perspectief van leegte

Leegte roept discussie op. Leegte winnen als icoon symboliseert de nieuwe verhouding waarin de groene ruimte zijn waarde mede aan de bebouwde ruimte ontleent.

De schoonheid en rust van sloot en weiland met aan de horizon de stad. Amersfoort, Zeldertse wetering.



Samenvatting

deel 1

Stad en land

Aan het eind van zijn zittingsperiode (december 2009) is de Raad voor het Landelijk Gebied tot dit advies ‘Braakliggend veld’ gekomen in het zicht van de overgang naar een nieuwe positie en waardering van het landelijk gebied. Tot nu toe ontleende het landelijk gebied zijn waarde vooral aan zichzelf, en kon de stedelijke invloed worden beschouwd als bedreiging waartegen die autonome waarde moest worden beschermd. De voedsel- en economische crises, de snel stijgende energiebehoefte, het drinkwatertekort, de achteruitgang van de biodiversiteit en de klimaatverandering doen echter een nieuw maatschappelijk beroep op het landelijk gebied. Bovendien gaat het landelijk gebied door de verstedelijking zijn waarde steeds meer juist aan de steden en hun burgers ontlenen - een waarde die niet lager maar juist hoger zal worden aangeslagen.

Net als heel Europa staat Nederland voor een demografische omslag: vergrijzing, een grotere allochtone bevolking, bevolkingsdaling. Dat brengt gebrek aan arbeidskrachten mee, minder behoefte aan woningen en scholen maar juist meer aan voorzieningen voor ouderen. Op het platteland zijn sterke vergrijzing en een trek van hoger opgeleiden en jongeren naar de stad het gevolg. Ouderen hechten in het algemeen aan een kwalitatief goede leefomgeving. Omdat ook het aantal huishoudens op termijn afneemt, doet zich de kans voor op meer ruimte voor natuur en landbouw en op nieuwe mogelijkheden om te voorzien in maatschappelijke behoeften. Daarmee ontstaat tegelijk tegendruk tegen de tendens van verstedelijking en vervreemding tussen burger en landelijk gebied.

Vervreemding

Vervreemding is een belangrijke ontwikkeling van deze tijd. Ze treedt bijvoorbeeld op waar natuur zich niet in het zicht van de burger bevindt maar wel tot beperkingen leidt. De meeste burgers staan dichter bij de stadsboerderij en het wandelnatuurgebied om de hoek dan bij het kwetsbare hoogveengebied. Vooral natuur die zijn belang niet aan zijn gebruikswaarde ontleent maar aan zijn intrinsieke waarde is het onderwerp van deze vervreemding, die voor een groot deel valt toe te schrijven aan het gebruik van beleidsjargon en het steeds meer omzetten van natuurbeleid in wetten en regels.
Besluitvorming over landbouw brengt vaak verwarring mee omdat beelden en betekenissen verschillen tussen burgers, agrariërs, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties die tegenwoordig allemaal bij de discussie betrokken zijn. Ook hier speelt beleidsjargon een rol: begrippen als *flat rate*, historische referentie, ooipremies en bemestingsnormen, maken discussies ontoegankelijk.
Intensivering van de landbouw, met gevolgen voor water, bodem, lucht en dierenwelzijn en het massaal ruimen van productie- èn hobbydieren bij het bestrijden van dierziekten roepen bij burgers weerstand en vervreemding op. Het trage tempo waarin het overheidsbeleid zich aanpast aan de veranderende maatschappelijke kijk op de landbouw werkt deze vervreemding in de hand.
Ook de minder zichtbare relatie tussen boer en consument leidt tot vervreemding. De peultjes komen uit Kenia en de melk uit Polen. Burgers zijn gewend geraakt aan de probleemloze vervulling van hun behoeftes, aan snelheid, overvloed en gemak in een bijna eindeloze variatie. Daarmee is het naoorlogse gevoel van dankbaarheid en respect voor voedsel en agrarische natuur achter de bewustzijnshorizon weggezakt.

Zet de burger centraal

Omdat het landelijk gebied zijn bestaansrecht steeds meer ontleent aan de verstedelijkte bevolking, kan aan die vervreemding pas het hoofd worden geboden als het perspectief van de burgers als uitgangspunt wordt genomen voor het denken over natuur en landbouw. Het zijn die burgers, zestien miljoen in getal, die de echte belangen vertegenwoordigen waarom het gaat als we spreken over de waarden van het landelijk gebied. De sportvissers, de fietsers, de consumenten van brood en melk, de flatbewoners in de stad die gesteld zijn op hun heldere water en frisse lucht, de natuurliefhebbers en natuurlijk de boeren en tuinders. Ruimere aandacht voor de visie van burgers kan leiden tot meer en betere gebruiksmogelijkheden van natuur en door de landbouw te bieden maatschappelijke diensten. Daarmee wordt niet alleen het maatschappelijk nut van natuur en landbouw groter en beter zichtbaar, maar de intrinsieke waarden van het landelijk gebied krijgen ook een betere aanspraak op bescherming.

Luister en leid

Die grotere aandacht voor de visie van de bewoners van dit land op het landelijk gebied houdt echter niet in dat de overheid zich altijd zonder meer zou moeten voegen naar de wens van burgers, die soms op willekeurige en gemakzuchtige wijze tot uiting komt. Burgers denken heel verschillend en kunnen zich opstellen als veeleisende consumenten van overheidsbeleid, snel klagend over de gevolgen, zonder oog voor het grotere geheel of het collectieve belang. Als burger willen we alles, overal en op elk moment. We kunnen zelf niet kiezen en tegen een ander geen nee zeggen. *Juist bij de overheid berust echter de verantwoordelijkheid om in beeld te brengen en te houden dat niet iedereen alles overal altijd moet of mag kunnen doen.* De vrijheid van handelen van de een wordt immers begrensd door de vrijheid van handelen van de ander. Geen vrijheid zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder keuze. Luisteren naar de visie van burgers betekent dus voor de overheid niet hetzelfde als zichzelf wegcijferen.

Gebruik leegte als icoon

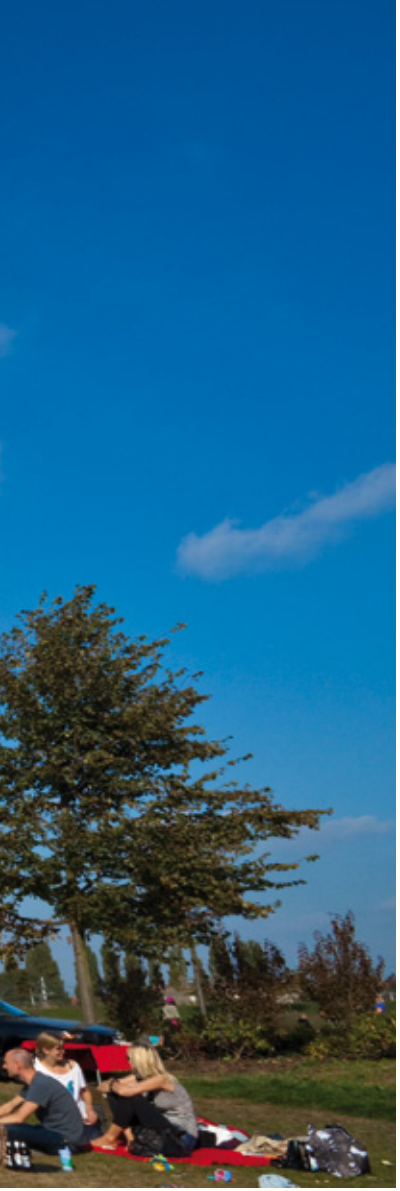
Beslissers en bestuurders verbinden het landelijk gebied te vaak met kneuterigheid en tragiek; ze beschouwen dan groen als restpost en compensatie voor 'het echte werk': het ontwikkelen van stedelijke functies. Daar waar er ambities zijn lijkt de overheid te vergeten dat er ook geld bij moet. Natuur wordt geassocieerd met hindermacht van de overheid, en Europa wordt de kwaaie Pier.
Bestuurders en projectontwikkelaars zien het landelijk gebied als wit gebied, 'leeg' om ontwikkeld te worden. Een sluipende afkalving van de waarden van het landelijk gebied is het gevolg. *De raad hecht er groot belang aan om die waarden juist in de nieuwe verhouding tussen het landelijk gebied en de omringende wereld goed zichtbaar te maken en pleit voor de verbeelding daarvan door iconen.* Waar de verbinding tussen burgers en het landelijk gebied onder druk staat door vervreemding, kunnen iconen een tegenwicht bieden door een nieuwe verbinding mogelijk te maken.
De raad daagt bestuurlijk Nederland uit om 'leegte winnen' tot hefboom te maken om het kwaliteitsverlies van het landelijk gebied om te zetten in kansen en mogelijkheden voor de toekomst. We hebben een debat over leegte nodig om de waarden van het landelijk gebied op het netvlies te krijgen: confronterende beelden die laten zien dat leegte onder druk staat. Leegte winnen kan slagen als icoon voor het landelijk gebied wanneer er associaties bij ontstaan die verder gaan dan 'het stelt niets voor, het is allemaal niks, het doet er niet toe'. Het landelijk gebied staat voor: de natuur in, buiten zijn, het open landschap, de polder, voedsel van het land. Dat willen we ook voor komende generaties behouden en bewaken.



Perspectief van leegte

Leegte winnen kan op verschillende wijze bereikt worden: slopen en functiewijzigingen in een stedelijk gebied geeft ruimte voor ontmoetingen en samenzijn.

In Amsterdam vormen de industriële monumenten en het omliggende cultuurpark van de Westergasfabriek samen een multifunctionele ruimte en een modern stadspark van internationale allure. Door publiek-private investeringen vind je hier groen, een plek om te werken, ruimte voor evenementen en film- theater- en expositiegelegenheden.



Benut de demografische omslag

Over het gehele land gezien gaat de verstedelijking ondanks de ingezette bevolkingsdaling nog door, wat leidt tot een minder empathische blik vanuit de stad op het landelijk gebied, dat meer vanuit consumptief oogpunt wordt bekeken. De groeiende culturele diversiteit leidt tot grotere verscheidenheid aan visies op het landelijk gebied. De inbreng van de burger zal dus minder homogeen en minder traditioneel worden.
Aan de plattelandsgemeenten is het nu om de demografische opgave die uit de daling van de bevolking voortkomt tijdig te erkennen als kans. Een kans om samen met de burgers een aangepast voorzieningenaanbod te ontwikkelen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Provincies zullen dat proces moeten faciliteren, en ook het rijksbeleid moet worden herijkt op de demografische opgave. *Het ministerie van LNV zou het voortouw moeten nemen om deze opgave voor het platteland te agenderen en de kansen voor versterking van de kwaliteit van de groene ruimte te benutten*. Daarbij zullen ook het landbouw- en plattelandsbeleid opnieuw ter discussie moeten staan, maar dan onder erkenning van het mede-eigenaarschap en het belang van de visie van alle burgers.

Realiseer voedselvoorziening en biodiversiteit tegelijk

Behalve noodzaak is er ook perspectief voor zo'n nieuwe discussie. Er is namelijk in ons land voldoende ruimte om de publieke belangen biodiversiteit en voedselzekerheid naast elkaar te dienen. Zo biedt de Nederlandse voedselvoorziening nog ruime mogelijkheden voor efficiencywinst, vooral als naast de primaire productie ook wordt gekeken naar de gehele voedselketen. In de keten van productie tot consumptie gaat door inefficiëntie de helft van de oorspronkelijke productie verloren, terwijl de andere helft maar voor een deel is gericht op de mondiale voedselvoorziening. Bij vleesproductie gaan veel plantaardige eiwitten verloren en steeds meer grond wordt gebruikt voor energieproductie door biomassa.
De publieke belangen van natuur en landbouw hoeven bovendien niet exclusief vorm te krijgen in het landelijk gebied van Nederland. Om ecosystemen en soorten zoals korhoen in stand te houden kan ook over de grens worden gekeken als het bereiken van natuurdoelen door de klimaatverandering niet haalbaar blijkt. Wanneer zeker is dat bepaalde natuurwaarden daar voldoende en blijvend worden beschermd, kunnen die specifieke natuurdoelen in Nederland worden losgelaten. Daarvoor zijn natuurlijk wel in Europees verband bindende afspraken nodig.

Tegenover de ruimte aan de kant van de voedselvoorziening staat een beperkt beslag op landbouwgrond vanuit de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De afronding daarvan vergt nog het omzetten van in totaal 4% landbouwgrond in natuur. De realisatie van de EHS en de ruimtebehoefte voor klimaatverandering zijn qua ruimtebeslag op te vangen. Dat kan zeker als, zoals de raad graag zou zien, *de dynamiek van het grondgebruik zodanig wordt gestimuleerd dat de natuur terecht komt op voor de landbouw marginale en voor de natuur optimale gronden.* Herbestemming van de EHS voor dat doel is in sommige situaties onvermijdelijk, evenals verplaatsing van landbouwbedrijven.

Gebruik beschermende contouren

Er is dus ruimte om aan de verschillende waarden van het landelijk gebied een nieuwe invulling te geven. Daarnaast is er de noodzaak om aan die waarden een betere bescherming te bieden dan ze nu krijgen. *De raad bepleit daartoe een dubbele contourenbenadering. Rond de open gebieden, die samen onze grote leegte vormen – natuur, landbouw, landschap, water – komen groene contouren.* Daarmee zijn ze definitief gevrijwaard van inbreuken voor bijvoorbeeld dorpsuitbreidingen of bedrijventerreinen, die zich binnen de rode contouren dienen te ontvouwen. Die rode contouren komen rond de steden en dorpen, havens, luchtvaartterreinen en energiecentrales. Daarbuiten kunnen dergelijke functies zich niet vestigen. Nieuwe rode functies zullen een plaats moeten vinden tussen de bestaande. Transportfuncties moeten soms gebieden met een groene contour doorsnijden. Ze moeten dan of ondergronds of verdiept worden aangelegd of er moeten ecoducten worden aangelegd om versnippering van het groen te voorkomen.

Werk met constructieve conflicten

Om aan de dreigende stagnatie en neergang van het landelijk gebied te ontkomen is er een nieuwe visie nodig die het mogelijk maakt de vervreemding tussen de burgers en hun landelijk gebied om te zetten in een grotere betrokkenheid, en die daartoe een centrale rol geeft aan de zienswijze van de burgers als gebruikers en genieters van dat gebied. Daarvoor is niet een terughoudende maar een inspirerende en doortastende overheid nodig en dat is precies waar in de huidige situatie de schoen wringt. De benodigde tijd om veranderingen in het landelijk gebied rond te krijgen, staat vaak in geen enkele verhouding meer tot de opgaven zelf en de bereidheid van betrokkenen om tot oplossingen te komen. Er is dynamiek waar dat niet gewenst is en stagnatie waar dynamiek wordt vereist. Te vaak blijven alle betrokkenen in hun eigen belangen hangen en gaat alles op slot. Maar met stagnatie verliest iedereen: de landbouw, de natuur, het landschap. Het landelijk gebied als geheel gaat achteruit.

En dat is niet alleen zonde en onnodig, we kunnen het ons ook niet permitteren. Bovendien – zo is de mening van de raad - er is altijd wel een verbinding mogelijk tussen alle spelers en partijen op het platteland. Als zij maar bereid zijn naar een gezamenlijk vertrekpunt te zoeken. Natuurlijk, alle sectoren hebben ruimte nodig om zich te ontwikkelen. Er moeten keuzes worden gemaakt. Er zullen altijd conflicten zijn. *De opgave volgens de raad is daar constructieve conflicten van te maken, zodat de spanningen die hiermee gepaard gaan worden omgezet in constructieve energie.*

Beperk het beleidsdenken

De huidige uitvoeringskracht van de overheid wordt geremd door een te sterke oriëntatie op het formuleren van beleid en een gebrek aan aandacht voor de uitvoering ervan. Er wordt bovendien teveel gedacht vanuit de Haagse belevingswereld en te weinig vanuit die van het gebied. Door dit overwicht van beleidsdenken wordt bij het ontwerpen van programma's te weinig rekening gehouden met de praktijk waarin de uitvoering moet plaats vinden. Daarbij wordt ook nogal eens kennis die beslissend is voor de kwaliteit van de besluitvorming genegeerd.
De verbindingen tussen Den Haag, provincies en gemeenten moeten worden hersteld en bevorderd. Dat kan door ontwerpers van beleid meer afhankelijk te maken van de uitvoerders. Zo kunnen uitvoerders, handhavers en technisch medewerkers worden betrokken bij de vertaling van EU-wetgeving naar Nederland. Er kan een projectorganisatie worden gecreëerd die aan de lat staat voor de uitvoering en daarom sterk is gericht op haalbaarheid. Regionale of lokale natuurprojecten kunnen meer worden neergelegd bij de projectorganisatie in plaats van beleidsafdelingen. Voortdurende vernieuwing van samenwerkingsvormen tussen overheden is noodzakelijk. Ook de kwaliteit van regels moet beter. De formulering en aanpassingen mogen niet zo lang op zich laten wachten dat maatschappelijke onrust ontstaat. Tenslotte moet geconstateerd worden dat goed uitvoeren een vak is dat herwaardering verdient.
Daarnaast moeten programma's, plannen en projecten in het landelijk gebied inhoudelijk, procesmatig en politiek voldoende robuust zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de grote complexiteit van ruimtelijke besluitvorming. Partijen die bij besluitvorming en uitvoering betrokken zijn, moeten elkaar aan kunnen spreken op de kwaliteit daarvan in termen van robuustheid of zich door onafhankelijke derden daarop kunnen láten aanspreken. Deze discussie over kwaliteit moet niet worden vermengd met de discussie over wederzijdse belangen.

De inzet is hoog

In ons land met zijn snelle verstedelijking, veranderende bevolkingssamenstelling en beleidsmatig accent op urbane prioriteiten verdienen het behoud en de ontwikkeling van de waarden van het landelijk gebied alle aandacht die ze kunnen krijgen. Die waarden gaan ons allemaal aan. Ze zijn van belang voor onze gezondheid en ons welbevinden, maar vooral voor die van onze kinderen. In dit advies beveelt de raad stappen en maatregelen aan om de toekomst van het landelijk gebied en zijn functies voor de samenleving veilig te stellen. Het gaat daarbij vaak om processen waarbij vele actoren zijn betrokken. Daarom is er leiderschap nodig. Dat leiderschap lijkt van nature thuis te horen bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, dat immers met de nationale verantwoordelijkheid is belast voor het domein waarover het hier gaat.

Voldoende reden voor vertrouwen in dat leiderschap ontbreekt echter tot nu toe. Voor de geconstateerde remmende en soms alarmerende factoren is het ministerie immers medeverantwoordelijk. De vervreemding tussen burger en landelijk gebied door teveel wetten en regels en door jargongebruik, de trage besluitvorming, de veronachtzaming van de uitvoeringspraktijk, de late reactie op veranderende denkbeelden in de samenleving – voor geen van die factoren kan het ministerie van LNV zich vrijpleiten. De zin van die constatering op deze plaats ligt echter niet in het verleden maar in de toekomst. De inzet is hoog, de urgentie nog hoger. De handschoen ligt er om te worden opgepakt.

Deelstudies

Het advies 'Braakliggend veld' is mede gebaseerd op negen achtergrondstudies die door of voor de Raad voor het Landelijk Gebied zijn uitgevoerd. In dit advies kon slechts een deel van de inzichten én hun onderbouwing uit deze deelstudies worden benut. Impressies van de deelstudies vindt u in de bijlage 'Deelstudies' zie pagina 89. De deelstudies staan in zijn geheel op de bijgevoegde DVD, maar zijn ook beschikbaar via www.rlg.nl.

Deelstudies

1. **Over het belang van iconen voor het landelijk gebied** (2009) met rapport Berenschot 'Over het belang van iconen voor het landelijk gebied'
2. **Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief** (2009) met rapport EEAC Working Group Agriculture and Land Use 'Land Use in an Era of Global Change'
3. **Ondernemen op het platteland van 2040** (2009) met rapport LEI Wageningen UR 'Ondernemen op het platteland van 2040'.
4. **Een veranderend klimaat voor de natuur?** (2009) met rapport René Didde 'Een veranderend klimaat voor de natuur?'
5. **De sociale dimensie** (2009) met rapport Kenniscentrum Voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB) 'Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen' en essay LEI Wageningen UR 'Kijk eens met een andere bril; over verburgerlijking in het landelijk gebied'
6. **Burgers en boeren bepalen het menu** (2009) essay Marijke van Schendelen, raadslid RLG
7. **Communicatie en besluitvorming** (2009) met rapport van Wageningen UR 'Van escalerende naar constructieve waardeconflicten in het landelijk gebied'
8. **Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering** (2009) met rapport van de Erasmusuniversiteit Rotterdam 'Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering'
9. **Schaarste in relatie tot het landelijk gebied** (2009) essay Peter van Wijmen, voorzitter RLG



Perspectief van leegte

Leegte winnen is in Nederland vaak een kwestie van strijd. Niet alleen tussen volbouwen of leeg laten. Ook de voor leegte beschermende functies van landbouw en natuur komen soms lijnrecht tegenover elkaar te staan.

De uien zijn geoogst en liggen klaar om opgehaald te worden. Op de achtergrond de Kerncentrale van Doel. Achter de schijnbare rust is een hevige strijd gaand. Hedwighepolder is nu nog landbouwgebied, straks wordt het teruggegeven aan de natuur. De vaargeul van de Westerschelde moet verbeterd worden om de Antwerpse haven bereikbaar te houden. Gebruik en beleving veranderen. Evenwicht in people, planet en profit is een moeizaam proces.



Advies
deel 2

1. Introductie

Het landelijk gebied is de omgeving te midden waarvan zich de sociale en economische dimensies van onze samenleving ontwikkelen. In deze tijd worden die dimensies steeds vaker los van elkaar gezien, alsof de zorg voor de groene leefomgeving eigenlijk een soort extra is, een luxe in plaats van een levensvoorwaarde. De Raad voor het Landelijk Gebied is juist van dat laatste overtuigd. In wezen is het landelijk gebied er voor de gezondheid van de burger: gezond voedsel, gezonde lucht en een betekenisvolle omgeving. Daarom vindt de raad het belangrijk dat zowel in het beleid als in de kennis en het inzicht van de burgers de band wordt gekoesterd tussen de sociale, economische en groene omgevingsdimensies van de maatschappij. In dit advies geeft de raad aan wat daarvoor nodig is. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de belangrijkste dragers van het landelijk gebied: landbouw en natuur.

1.1 Naar een nieuwe balans van people, planet en profit

De raad kijkt naar landbouw en natuur als twee soms overlappende, soms complementaire elementen. Nu eens versterken ze elkaar, dan weer zitten ze elkaar in de weg maar ze bepalen wel in onderlinge samenhang goeddeels het karakter van het landelijk gebied, en ze kunnen in diezelfde samenhang hun bijdrage leveren aan het gezond inkaderen van een verder gaande verstedelijking. Structurele bevolkingsdaling biedt daartoe extra kansen (deelstudie De sociale dimensie 2009). De vraag die de raad zich heeft gesteld is nu of natuur en landbouw zich gezamenlijk zo kunnen ontwikkelen dat Nederland in 2030 een gezond en aantrekkelijk landelijk gebied heeft. Een landelijk gebied dat zijn functie van dragende leefomgeving vervult voor Nederland en Europa, en dat kan steunen op de betrokkenheid van de stedeling die het belang van die functie ook inziet. Een landelijk gebied dat zijn bijdrage levert aan een optimaal dynamisch evenwicht tussen *planet, people* en *profit* voor de gehele samenleving.

In de maatschappelijke discussie wordt het woord 'natuur' in tal van verschillende betekenissen gebruikt en datzelfde geldt in wat mindere mate voor 'landbouw'. Naar de overtuiging van de raad is het onderscheid tussen landbouw en natuur in de grond van de zaak doorlaatbaar: natuur is maakbaar en exploiteerbaar, landbouw kan op zijn beurt gezien worden als geëxploiteerde natuur. Om in dit advies heldere en onderscheidende begrippen te kunnen hanteren, verstaat de raad hier

- onder 'natuur' de uitkomst van natuurlijke processen waaraan maximale vrijheid is gegeven, gericht op spontane natuurlijke ontwikkeling en
- onder 'landbouw' de uitkomst van maximaal gestuurde natuurlijke processen, gericht op menselijke behoeften.

In de afgelopen decennia is in het beleid voor het landelijk gebied het accent verschoven van *people* via *profit* naar *planet* en nu lijkt het op de combinatie van planet en profit te liggen. De balans tussen de drie p's is echter nog niet gevonden. We willen alles, overal en op elk moment. We kunnen zelf niet kiezen en tegen een ander geen nee zeggen. Er zijn echter juist nu factoren actief die ons naar een meer gebalanceerde verhouding tussen de drie p's kunnen brengen. Mondiale ontwikkelingen als de voedsel- en economische crises, de snel stijgende energiebehoefte, de veranderende samenstelling van de plattelandsbevolking, het drinkwatertekort en de klimaatverandering doen een nieuw maatschappelijk beroep op het landelijk gebied. Europees en nationaal hebben de terugloop en veranderende samenstelling van de bevolking op het platteland, de fysieke en culturele verstedelijking en de grotere rol van de techniek datzelfde effect. Samen vragen die ontwikkelingen om nieuwe keuzes en prioriteiten voor het landelijk gebied.

De raad wil aan dat beslissende vernieuwingsproces van keuzes en prioriteiten een bijdrage leveren, temeer nu de aanzet tot dat proces samenvalt met het einde van zijn eigen bestaan. Dat einde markeert de afsluiting van een periode waarin het landelijk gebied zijn waarde vooral aan zichzelf ontleende, en de stedelijke invloed kon worden beschouwd als bedreiging waartegen die autonome waarde moest worden beschermd. Voor ons ligt daarentegen een tijd waarin de verstedelijking in heel West-Europa, en zeker in ons land, zo ver is gevorderd dat het landelijk gebied zijn waarde steeds meer juist aan die steden en burgers gaat ontlenen - een waarde die niet lager maar juist hoger zal worden aangeslagen. Gemengde gevoelens van de raad over zijn zelfstandig voortbestaan kunnen dan ook plaats maken voor vertrouwen in een rol van de nu in voorbereiding zijnde nieuwe Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur omdat die zich als begeleider kan ontwikkelen van deze nieuwe verhouding tussen stad en platteland, tussen burger en groene ruimte en tussen de twee samenstellende delen van de groene ruimte: landbouw en natuur. Naar de overtuiging van de raad kan in de tijd die voor ons ligt een nieuwe verbinding ontstaan tussen landbouw en natuur, die de basis kan zijn voor een Duurzame Groene Delta: een duurzaam Nederland met een rijk landelijk gebied.

Door een gezamenlijke verwachting van de toekomst te formuleren geven we die toekomst vorm. De raad richt zich met dit advies op alle partijen die verantwoordelijkheid dragen in onze samenleving en daardoor ook verantwoordelijk zijn voor het landelijk gebied: burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden. Het is aan deze partijen het debat verder te brengen, daarin gesteund door voortgaande advisering vanuit de beoogde Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

1.2 De waarde van het landelijk gebied

Het landelijk gebied omvat een veelheid aan natuurlijke processen, ecosystemen en natuurlijke hulpbronnen, die samen onmisbaar zijn voor het voortbestaan en de groei van de samenleving.
Allereerst leveren ecosystemen op het platteland tal van producten die dienen als voedsel, als medicijn en als bouwmateriaal. Ook water is zo'n product. Daarnaast heeft het landelijk gebied allerlei regulerende functies, zoals voor het klimaat (door bossen), voor de waterhuishouding (door schoonmaken, garanderen van de veiligheid onder meer door het vasthouden van water) en voor de bestuiving van planten (door bijen en hommels). Ook is het landelijk gebied verbonden met sociaal-culturele waarden. Het biedt inspiratie, educatie, recreatie, esthetische waarden en de gezonde mogelijkheid van ecotoerisme om te ontstressen. En ten slotte herbergt het landelijk gebied tal van ondersteunende processen, zoals kringlopen van stikstof, koolstof en water die de voorwaarden in stand houden voor het leven op aarde.
Het landelijk gebied is dus nuttig voor de samenleving, maar behalve dat heeft het ook eigen intrinsieke waarden. Waarden die niet afgewogen of weggestreept kunnen worden tegen andere waarden, en die bijvoorbeeld tot uiting komen in kunst- en cultuuruitingen en in wetten om natuurwaarden te beschermen. Die intrinsieke waarden te erkennen, betekent erkennen dat de basiselementen natuur en landbouw om zichzelf bestaansrecht hebben, als uitkomst van een vier miljard jaar durende evolutie waarin de mens geleidelijk aan een steeds belangrijker rol speelt.
Het benutten van de gebruikswaarde kán, maar hoeft niet ten koste te gaan van de intrinsieke waarde. De intrinsieke waarde heeft zelf geen stem (van Wijmen, 2001), zoals de gebruikswaarde die heeft in de vorm van onder meer agrariërs, recreatieondernemers en projectontwikkelaars. De intrinsieke waarde krijgt een stem als publiek en maatschappelijk belang, en bevindt zich altijd in het spanningsveld van *planet* versus *profit*.

In de ogen van de raad is de rol van burgers en vooral de manier waarop zij naar het landelijk gebied kijken van cruciale betekenis om in de komende twintig jaar een Duurzame Groene Delta veilig te kunnen stellen. Aan de ene kant is het landelijk gebied er steeds meer voor de burgers en hun gezondheid en zijn ook omgekeerd burgers steeds sterker aanwezig op het platteland. Aan de andere kant echter zijn grote groepen burgers vervreemd van natuur en landbouw. De raad is er juist daarom van overtuigd dat de waarden en de zienswijze van burgers op natuur en landbouw een grotere rol verdienen in de formulering van beleid. Alleen zo kunnen de groene leefomgeving en de sociale en economische leefomgeving blijvend en betekenisvol aan elkaar worden verbonden.



Perspectief van leegte

Leegte winnen gebeurt soms 'per ongeluk'. Spontane natuurontwikkeling in een leeg gebied kan het winnen van bestuurders en beleidsmakers!

Voordat beleidsmakers hun plannen voor een spoorlijn en industrieterrein tot uitvoering hadden gebracht, had de natuur de Oostvaarders-plassen in bezit genomen. De ontwikkeling en beheer van het gebied is nog steeds onderwerp van maatschappelijke debat. Achter het liefelijke winterse tafereel schuilt strijd tot in de politieke arena. Verschillen in natuurbeeld (spontane natuurontwikkeling of regulerend ingrijpen door de mens) en visie op zorgplicht (bijvoeren en omgaan met dode dieren) zijn issues.



2. Bestuur, beleid, burger en overheid

2.1 Kwaliteit in besluitvorming en uitvoering van beleid

2.1.1 Uitgangssituatie

Mondiale ontwikkelingen als de schaarste aan voedsel, energie en water, de bedreiging van de biodiversiteit, de klimaatverandering en de financiële en economische crisis hebben een belangrijke invloed op het landelijk gebied. Onder invloed daarvan ontstaat een steeds grotere druk om besluiten over het landelijk gebied zo effectief mogelijk te nemen. De huidige bestuurlijke structuur en cultuur schieten daartoe echter vaak tekort. Bij ontwikkelingen in het landelijk gebied nemen veel maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers en overheden initiatieven. Om die maximaal te laten renderen zijn overleg en andere, vaak bestuurlijke, acties nodig. Die worden echter, te midden van veel goede bedoelingen, gehinderd door de afstand die is ontstaan tussen de beleidsmakers op hogere ambtelijke niveaus en de actoren het landelijk gebied (deelstudie Besluitvorming rond het landelijk gebied, 2009). Die afstand en de vervreemding die ermee gepaard gaat tussen die partijen zorgt ervoor dat Europees, nationaal, provinciaal of lokaal beleid vaak niet toepasbaar blijkt of niet wordt herkend.
Haagse beleidsmakers hebben vaak Haagse ambities voor politieke en maatschappelijke normen. Hun denken is niet zelden een product van de Haagse werkelijkheid, gebaseerd op kennis van Haagse beleidsmakers en datzelfde kan gezegd worden van de niveaus waar provinciale of lokale beleidsambities centraal staan. De vraagstukken van landbouw en landelijk gebied worden vaak bekeken vanaf een grote afstand tot dat gebied.
De kwaliteit van besluitvorming en uitvoering kan ook worden bedreigd doordat plannen in uitvoering botsen met lokale belangen of lam worden gelegd door sterke maatschappelijke beweging. Heftige dynamiek in politiek en media heeft eveneens invloed, zoals wordt uitgewerkt in deelstudie Besluitvorming rond het landelijk gebied, 2009. Maar sterk bepalend voor het genoemde gebrek aan kwaliteit zijn toch wel de sterke beleidsoriëntatie, die tot verwaarlozen van uitvoeringsaspecten leidt, en het niet gebruiken van beschikbare kennis.

2.1.1.1 Sterke beleidsoriëntatie

Beleid wordt ontwikkeld door specialisten, die werken op speciale afdelingen zoals voor milieuplanvorming of landbouwbeleid. In zo'n omgeving ontstaat een sterke focus op het formuleren van het beleidsprogramma of plan, met relatief weinig aandacht voor de uitvoering ervan. Het plan wordt dan steeds meer als een doel op zichzelf gezien, met als gevolg dat het moeilijk uitvoerbaar blijkt of in het geheel niet in uitvoering komt.
Achtergrond is dat de overheid werkt als een bureaucratie die dingen in stukjes opknipt om efficiënt te kunnen werken. Organisaties worden opgedeeld in eenheden met eigen taken en verantwoordelijkheden, en processen worden opgeknipt in verschillende fasen. Zo ontstaat er een scheiding tussen mensen in afdelingen voor beleidsontwikkeling en in afdelingen voor uitvoering. Overheden zijn goed in dergelijke scheidingen maar het verbinden van mensen en processen komt daarmee niet uit de verf. Veel beleid wordt op ministeries gemaakt terwijl de uitvoering elders plaatsvindt, bijvoorbeeld in de talloze gemeenten in het landelijk gebied. De Haagse ministeries vormen een eigen wereld waar de bewoners nauwelijks uit hoeven te komen. De verbindingen met gemeenten in het landelijk gebied zijn vaak zwak.

2.1.1.2 Kennis wordt niet gebruikt

In besluitvormings- en uitvoeringsprocessen op het gebied van landbouw en natuur is vaak veel informatie beschikbaar, zowel vanuit het beleidsproces zelf (denk aan plan MER's, haalbaarheidsstudies, verkennende studies) als van buitenaf, zoals uit wetenschappelijk en toegepast onderzoek. Toch wordt die informatie niet zelden genegeerd of is er geen vruchtbare dialoog met experts. Dat komt vooral door de verschillende percepties bij de deelnemers aan het proces en door de manier waarop kennis in processen wordt ingebracht. Omdat partijen vanuit hun eigen werkelijkheid denken, hebben ze de neiging om informatie die daar niet in past te negeren of als minder belangrijk te beschouwen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren met juridische kennis die hun doelstellingen niet direct dichterbij brengt.
Ook komt het vaak voor dat partijen met voor hen passende informatie komen of de beschikbare informatie verwerpen als niet objectief of eenzijdig. Dan ontstaat er een rapportenoorlog of een dispuut over de feiten. Tegenstanders van een bepaald plan of beleid verwerpen de beschikbare kennis als niet valide, terwijl voorstanders steeds meer onderzoek laten doen dat moet aantonen dat het door hen gekozen alternatief toch echt het beste is.
Een derde reden is dat bestuurders kennis negeren omdat die niet valt te combineren met het realiseren van hun ambities of botst met de wensen van de politieke achterban (*an inconvienent truth*).

2.1.1.3 Gebrek aan rationaliteit in de uitvoering

Bij uitvoeringsproblemen worden regelmatig niet de oplossingen van die problemen ter discussie gesteld maar meteen de beleidsdoelen, waardoor de echte problemen niet worden herkend en opgelost. Die komen dan ook terug bij het realiseren van de bijgestelde doelen, waardoor tenslotte de publieke belangen zelf onder druk komen te staan in plaats van de manier waarop ze worden gerealiseerd.

Partijen die betrokken zijn bij besluitvorming en bij de uitvoering van de besluiten, beschikken vaak over te weinig expertise. Gemeenten en provincies hebben te weinig juridische, ecologische en landbouwkundige kennis in huis, evenals maatschappelijke organisaties en bedrijven. De mogelijkheden om kennis in te kopen zijn beperkt, vooral bij maatschappelijke organisaties die daardoor kennisachterstanden niet kunnen compenseren.

2.1.2 Belangrijke ontwikkelingen

Om het hoofd te bieden aan mondiale ontwikkelingen als de bedreiging van de biodiversiteit en de schaarste aan voedsel, energie en water, en om de toenemende druk in het voordeel aan te wenden van het landelijk gebied en zijn maatschappelijke functies, is er behoefte aan effectieve en slagvaardige besluitvorming.
De gegroeide praktijk van het polderen - wegmasseren, negeren, neutraliseren of afdempen van conflicten - leidt er daarentegen juist toe dat problemen die om een besluit vragen zich steeds verder opstapelen. Daardoor worden de te nemen besluiten ingewikkelder en wordt de druk op de besluitvorming groter, terwijl die besluitvorming zelf vertraagt. Er is minder ruimte voor het nemen van risico's met experimenten en innovatie en de neiging ontstaat om meer op zekerheid te spelen.
Daar komt bij dat de veranderende en hier en daar zelfs teruglopende bevolking van het landelijk gebied kan leiden tot een grotere afstand tussen burgers en bestuur en daarmee tot een krimpend draagvlak.

2.1.3 De gewenste toekomst

Het landelijk gebied heeft onder de voorzienbare economische en maatschappelijke druk behoefte aan een effectieve besluitvorming op nationaal en regionaal niveau met een optimale afweging tussen *planet, people, profit,* en op heldere en doelmatige uitvoeringsprocessen in de gebieden zelf. Daartoe is een hoge inhoudelijke en procesmatige kwaliteit van de besluitvorming nodig.

2.1.4 Oplossingen en aanbevelingen

2.1.4.1 Afrekenen met het overwicht van beleidsdenken

Het onderhouden van verbindingen tussen de plaatsen waar beleid wordt bedacht en de plaatsen waarop het betrekking heeft, is bepalend voor het succes van dat beleid. Beleid wordt nu geformuleerd op te grote afstand van bedrijfssituaties; vaak is coördinatie louter procesgeoriënteerd. Dit overwicht van beleidsdenken betekent dat bij het ontwerpen van programma's te weinig rekening wordt gehouden met het lokale netwerk en de praktijk waarin de uitvoering moet plaats vinden.
Voor succesvol beleid is vernieuwing nodig van samenwerkingsvormen tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Het ministerie van LNV zal bij de ontwikkeling van zijn beleid meer gebruik moeten maken van kennis over en uit het landelijk gebied.

De verbindingen tussen de verschillende werelden, dus tussen Den Haag, provincies en gemeenten, moeten worden hersteld en bevorderd. Dat kan door ontwerpers van beleid meer afhankelijk te maken van de uitvoerders ervan. Zo is het belangrijk om uitvoerders, handhavers en technisch medewerkers te betrekken bij de vertaling van EU-wetgeving naar Nederland. Een andere concrete maatregel is het creëren van een projectorganisatie die aan de lat staat voor de uitvoering en daarom sterk gericht is op haalbaarheid. Regionale of lokale natuurprojecten zouden meer neergelegd kunnen worden bij de projectorganisatie in plaats van beleidsafdelingen. Tenslotte moet geconstateerd worden dat goed uitvoeren een vak is dat herwaardering verdient.

De raad adviseert:

- het overwicht van beleidsdenken te blijven bestrijden, onder meer door voortdurende vernieuwing van samenwerkingsvormen tussen overheden en maatschappelijke organisaties.

2.1.4.2 Kennis benutten

Als kennis niet wordt herkend of gebruikt, of zelfs actief wordt genegeerd, is kennismanagement een eerste vereiste. Van de verschillende partijen mag worden verwacht dat zij aan dat vereiste voldoen om een goede besluitvorming te krijgen. Het is daarbij van doorslaggevend belang dat ze weten bij welke organisaties en mensen bepaalde typen kennis aanwezig zijn. Ook zogenaamde *joint fact finding* en actieonderzoek, waarin verschillende kennisbronnen worden aangeboord en alternatieve visies worden meegenomen in zowel planvorming als uitvoering, kunnen belangrijk zijn. Alleen al de contacten en de uitwisseling bij het gezamenlijk opzetten en begeleiden van dat onderzoek zullen partijen nader tot elkaar brengen en de uitkomsten ervan doen accepteren. Actieonderzoek, dat gelijk op loopt met het formuleren van beleid of plannen en als doel heeft om de praktijk te ondersteunen, heeft als voordeel dat het op die praktijk is gericht en ook plaatsvindt in de context van het beleid. Daardoor is het goed te gebruiken in beleidsprocessen en zal het niet snel genegeerd worden.
Het lijkt er ook steeds vaker op dat juridische kennis wordt genegeerd en dat mede hierdoor beleidsinitiatieven stranden bij de Raad van State. Een van de mogelijke oplossingen is dat de Raad van State al eerder in de beleidsvorming wordt geraadpleegd en daardoor al eerder aanwijzingen kan geven over mogelijke problemen.

De raad adviseert:

- alle partijen elkaar aan te spreken op het (onvoldoende) gebruik van kennis.

2.1.4.3 Conflictoplossend vermogen versterken

De tijd die nodig is om veranderingen in het landelijk gebied tot stand te brengen staat vaak in geen enkele verhouding meer tot de omvang van die veranderingen zelf en tot de bereidheid van betrokkenen om tot oplossingen te komen. Er is dynamiek waar dat niet gewenst is en stagnatie waar juist dynamiek zou moeten zijn. Te vaak blijven alle betrokkenen in hun eigen belangen hangen, maar met stagnatie verliest iedereen: de landbouw, de natuur, het landschap. Het landelijk gebied als geheel gaat achteruit.
Dat is niet alleen zonde en onnodig; we kunnen het ons ook niet permitteren. Bovendien is er altijd wel een verbinding mogelijk tussen alle spelers en partijen op het platteland, als zij maar bereid zijn naar een gezamenlijk vertrekpunt te zoeken. Natuurlijk, alle sectoren hebben ruimte nodig om zich te ontwikkelen. En er zullen altijd conflicten zijn. Er moeten keuzes worden gemaakt. De opgave volgens de raad is om de spanningen die hiermee gepaard gaan om te zetten in constructieve energie, oftewel in constructieve conflicten.

Niet alleen van de overheid moet verwacht worden dat ze conflicten oplost. De samenleving zelf heeft een groot oplossend vermogen dat kan worden aangesproken, waarbij de overheid soms juist moet loslaten. Sociale samenhang is een belangrijke basis voor het conflictoplossend vermogen van de samenleving. Dat vermogen blijkt niet in het wegpoetsen van conflicten maar juist door het koesteren en benutten daarvan als basis voor innovatie, die vaak voortkomt uit de confrontatie van waarden en het koppelen van verschillen. Daarvoor moet tijd zijn in de besluitvormingsprocessen.

De raad adviseert:

- maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijfsleven om de sociale samenhang als basis voor conflictoplossing te blijven bevorderen door sociale relaties tussen belangenbehartigers te stimuleren.

2.1.4.4 Robuustheid van plannen en programma's als toetssteen

Programma's, plannen en projecten in het landelijk gebied moeten inhoudelijk, procesmatig en politiek voldoende robuust zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de grote complexiteit die ruimtelijke besluitvorming tegenwoordig kenmerkt. Alleen dan kan het tot een soepele uitvoering komen. Partijen die bij besluitvorming en uitvoering betrokken zijn, moeten elkaar aan kunnen spreken op de kwaliteit daarvan in termen van robuustheid of zich door onafhankelijke derden daarop op kunnen láten aanspreken. Deze discussie over kwaliteit moet niet worden vermengd met de discussie over wederzijdse belangen. De robuustheid van plannen en programma's heeft een inhoudelijke, een procesmatige en een politieke kant.

Inhoudelijk moeten plannen en programma's voor het landelijk gebied zo 'rijk' zijn dat ze niet alleen bestand zijn tegen externe kritiek van stakeholders, maatschappelijke groepen en media, maar ook tegen veranderingen in maatschappelijke prioriteiten. Als de aandacht verschuift naar economisch herstel, naar veiligheid

of natuur, moeten programma's en plannen ook in die nieuwe maatschappelijke realiteit overeind kunnen blijven. Dit kan worden bereikt door plannen een integraal karakter te geven en voor een goede verbinding te zorgen tussen de verschillende waarden die in het gebied aanwezig zijn. Ook is het belangrijk om tijdig wensen en ambities uit de omgeving te peilen en op te nemen in de uitwerking en uitvoering. Daarnaast is het van belang om kritiek uit de omgeving te mobiliseren (deelstudie Besluitvorming rond het landelijk gebied, 2009).

Procesmatig moeten plannen en programma's bestand zijn tegen de dynamiek en complexiteit van processen. Ze moeten zo georganiseerd zijn dat er snel kan worden ingespeeld op onverwachte en nieuwe ontwikkelingen terwijl partijen in de omgeving toch betrokken zijn en blijven bij voorbereiding en uitvoering. Daarvoor is onmisbaar dat er voldoende vertrouwen is tussen die partijen, zodat dat zij bij tegenslag elkaar niet de schuld geven en in onderlinge strijd vervallen. Is dat vertrouwen aanwezig, dan kunnen de partijen elkaar helpen door vanuit hun eigen organisatie een bijdrage te leveren aan het inpassen van nieuwe ontwikkelingen. Procesmatige robuustheid kan worden bereikt door goed procesmanagement, het onderhouden van het netwerk rondom de uitvoering en een goed georganiseerde maar open project- en programma-aanpak. Projecten worden robuust als ze in wisselwerking met de omgeving worden uitgevoerd en steeds worden ingepast in de grotere ruimtelijke programma's waar ze onlosmakelijk onderdeel van zijn (deelstudie Besluitvorming rond het landelijk gebied, 2009).

Politieke robuustheid vereist dat plannen en programma's voldoende politieke steun hebben en dat de voorbereiding en uitvoering goed verankerd is in de politieke organen van de representatieve democratie (raden en staten). Zeker bij plannen voor regionale ontwikkelingen (gebiedsontwikkelingsprojecten met een nationaal belang) is dit een voorwaarde voor legitimiteit. Naast de verankering van bestaande representatieve politieke organen, is de maatschappelijke verankering van belang. Als die er niet is kunnen partijen via de politieke band of door het inschakelen van media proberen alsnog hun belang gerealiseerd te krijgen.

De raad adviseert:

- de nationale overheid om een checklist op te stellen voor besluitvorming en uitvoering, als basis voor een gesprek wanneer de verwachte kwaliteit van de te nemen besluiten dat volgens een van de betrokken partijen wenselijk maakt;
- nationale en provinciale overheden om jaarlijks de kwaliteit te laten meten van bestuurlijke besluiten én van besluiten van de volksvertegenwoordiging ('Bestuurskrachtmeting').

2.1.4.5 Ambitie tonen

Hoezeer ook de overheid ruimte moet maken voor de visie van burgers en voor het conflictoplossend vermogen van partijen in de samenleving, dat betekent niet dat zij zich moet terugtrekken op een passieve of alleen nog faciliterende rol. Integendeel, van de overheid mag juist worden verwacht dat ze in het komende vernieuwingsproces een voortrekkersrol vervult. In het (mee-)formuleren van doelen, in het ontplooien van ambitie en het tonen van de perspectieven van een vernieuwde verhouding tussen landbouw, natuur en stedelijke omgeving, in het mobiliseren van de bestaande burgervisies, in het inspireren en het bieden van hoop. En tenslotte ook in het uitleggen van het beleid en het uitvoeren van de projecten die vorm geven aan het nieuwe perspectief voor het landelijk gebied.

De raad adviseert:

- nationale en provinciale overheden om in het streven naar een hogere kwaliteit van het landelijk gebied zelf ambitie en initiatief te tonen en burgers perspectief te bieden.

2.1.4.6 Werken aan kwaliteit van gebiedsgerichte processen

Bij gebiedsprocessen zijn het begin en de vorm essentieel. Bekende vuistregels voor goed procesmanagement verdienen dan ook alle aandacht (deelstudie Communicatie en besluitvorming, 2009).
Zo is het nodig dat iedereen weet op welk bestuurlijk niveau de verantwoordelijkheid ligt. Belangen kunnen niet altijd lokaal worden vertegenwoordigd en vraagstukken, bijvoorbeeld rond duurzaamheid of veiligheid, kunnen niet enkel lokaal worden opgelost (RLG, 2006). Maar belangen die op verschillende niveaus een rol spelen kunnen ook gaan wringen.
Omdat de ontwikkeling van een gebied een ingewikkeld proces is, komt daarbij vaak een onorthodoxe aanpak van problemen kijken. Dat vraagt om ruimte in regels en procedures, die namelijk nogal eens oplossingen in de weg staan (RLG, 2007a). Die ruimte moet in overleg met bestuur en politiek worden vastgelegd en tijdens het proces regelmatig op effectiviteit worden getoetst.
Het mandaat van de deelnemende partijen is beslissend voor de effectiviteit van het proces. Vaak spreken projectteams niet met individuele belanghebbenden maar met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, waarvan niet altijd duidelijk is of die de diversiteit in belangen voldoende vertegenwoordigen. Vooral voor belangenorganisaties is het lastig de achterban mee te nemen in het proces van geven en nemen dat gebiedsontwikkeling kenmerkt. Daarom is het van belang om bij het begin van het proces na te gaan of de juiste personen worden betrokken. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties moeten voldoende autoriteit bij hun achterban hebben, met een voldoende mandaat als resultaat. Vaak wordt niet precies duidelijk gemaakt wie welke verantwoordelijkheid heeft, omdat dat tot competentiestrijd zou uitnodigen. Ook informele gebiedsautoriteiten kunnen veel betekenis hebben voor het proces.



Perspectief van leegte

In Nederland hebben we een lange traditie van land winnen. We hebben polders drooggemalen en van zee land gemaakt. Vroeger voor de landbouw, later steeds meer voor stedelijke en industriële functies, en geleidelijk aan ook voor natuur.

Natuureiland de Kreupel bestaat uit in 2004 opgespoten zandplaten in het IJsselmeer bij Andijk. In totaal 70 ha. Het gebied is een rust- en broedgebied voor vogels. Al na korte tijd werd het ontdekt door allerlei broedvogels, waaronder duizenden paren visdieven. Een flinke overheidsinvestering die getuigt van ambitie.



Publiek leiderschap is een belangrijke vaardigheid, niet alleen voor de formeel gekozen leiders maar voor iedereen die actief is in het landelijk gebied. Het gaat er niet om welke organisaties aan tafel zitten maar vooral welke mensen, en daarbij zijn persoonlijke vaardigheden van doorslaggevend belang. Kunnen spelen met interventiestrategieën, zoals bij sociale conflicten inhoudelijk interveniëren, en bij inhoudelijke conflicten sociaal interveniëren; leren onderscheiden wanneer snel iets moet worden geregeld of opgelost, en wanneer je met 'trage' vragen te maken hebt die je moet verkennen, laten rusten en opnieuw aan de orde stellen totdat het antwoord zich ontvouwt.
Belangrijk is ook dat er voldoende prikkels zijn ingebouwd voor coöperatief gedrag en voor de voortgang in het proces, en dat de baten goed in de tijd verdeeld worden. Op die manier blijven alle deelnemers gecommitteerd tot het einde en kan iedereen in het begin al wat successen melden maar ook op het eind nog.
De deelnemers moeten kunnen aanvaarden dat het in zulke processen niet mogelijk is om alles te beïnvloeden. Systeemfouten kunnen niet op gebiedsniveau worden opgelost. Wel zijn ze vroegtijdig te onderkennen en door te geven aan partijen die deze systeemfouten kunnen oplossen.

De raad adviseert:
- nationale en provinciale overheden om de huidige (opleidings)activiteiten voor verbetering van gebiedsgerichte processen te blijven ondersteunen.

2.1.4.7 Kwaliteit van de uitvoering versterken

Partijen die betrokken zijn bij besluitvorming en bij de uitvoering van de besluiten, moeten kunnen beschikken over adequate expertise. Gemeenten en provincies zouden juridische, ecologische en landbouwkundige kennis in huis moeten hebben en datzelfde geldt voor maatschappelijke organisaties en bedrijven. De mogelijkheden om kennis in te kopen zijn beperkt, vooral bij maatschappelijke organisaties die daardoor kennisachterstanden niet kunnen compenseren.
Opleiding, personeelsmanagement en het inkopen van kennis zijn middelen om bij te dragen aan de kwaliteit van de uitvoering. De ontwikkeling van competenties is het investeren in mensen en zo'n investering kan in de hier bedoelde processen veel rendement opleveren. Dit geldt ook voor evaluaties van besluiten en de uitvoering daarvan.

De raad adviseert:
- alle betrokken partijen in gebiedsprocessen om verantwoordelijkheden duidelijk te benoemen als start voor een heldere besluitvorming;
- nationale en provinciale overheden om de beschikbaarheid en kwaliteit van de personele capaciteit in de uitvoering van het beleid te evalueren.

2.2 De verhouding tussen burger en overheid

2.2.1 Uitgangssituatie

In de ontwikkeling van het landelijk gebied spelen individuele burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden een rol. Zijn de rollen van overheid en bedrijfsleven tamelijk eenduidig als vertegenwoordigers van respectievelijk *planet* en *profit*, die van de burgers en de maatschappelijke organisaties hebben meer gezichten. Burgers kunnen zich als kiezer of als belastingbetaler laten zien, maar ook als consument, recreant of direct belanghebbende via een bedrijf waarin ze deelnemen. Ze kunnen dus worden geïdentificeerd met *people* uit de duurzaamheidsdrieëenheid, maar evengoed met *profit* en *planet*. Een soortgelijke overweging geldt voor de maatschappelijke organisaties, die zich vooral kunnen vereenzelvigen met planet of profit. Wordt de duurzaamheidsdriehoek vertaald naar maatschappelijke partijen, dan verschijnen in die driehoek overheid (*planet*), markt (*profit*) en burgers (*people*).
Omdat burgers hun invloed vaak – zij het niet altijd – laten gelden in de context van maatschappelijke organisaties (*profit, planet*) en bedrijven (*profit*), wordt in dit advies de rolverdeling tussen alle partijen schematisch bezien als die tussen burger en overheid.
Burgers leveren hun inbreng in de processen rond het landelijk gebied op verschillende manieren: door te stemmen in het kader van de vertegenwoordigende democratie, door actief deel te nemen aan de uitvoering van beleid, via maatschappelijke participatie en door de eigen belangen te behartigen.

In het proces van de *vertegenwoordigende democratie* maakt de burger zijn wensen kenbaar langs de weg van verkiezingen en eventueel door contacten met gekozen vertegenwoordigers. Die wensen worden als het goed is omgezet in het uiteindelijke beleid, maar dat vergt een groot aantal stappen, zoals inbreng van politici, ambtenaren, consultatie van wetenschappers, inspraak van burgers. Elk van die stappen brengt het risico mee van een grotere afstand tussen burgerwens en overheidsbeleid.

Belangen die door de overheid worden gediend worden hier aangeduid als publieke belangen. Waar private partijen verantwoordelijkheid nemen voor kwesties die de hele samenleving aangaan, is sprake van maatschappelijke belangen. Een maatschappelijk belang kan echter veranderen in een publiek belang als de overheid de verantwoordelijkheid overneemt omdat zij vreest dat het belang anders onvoldoende wordt behartigd (WRR, 2002).
Niet zelden is marktfalen, het onvermogen van de markt om zulke kwesties in de gewenste zin op te lossen, het motief om maatschappelijke belangen te gaan behartigen.

In de fase van de *uitvoering van het beleid* kan de burger een grote rol spelen (RLG, 2006), bijvoorbeeld door inbreng te leveren in overleggen ('participatieve democratie') of door via gemandateerde belangenorganisaties verantwoordelijkheid te nemen voor een deel van die uitvoering. We zien een algemene trend van inspraak, naar interactieve betrokkenheid en burgerinitiatieven (deelstudie Communicatie en besluitvorming, 2009).
Veel burgers dragen ook, actief of passief, bij aan *maatschappelijke belangen* via verenigingen als Natuurmonumenten, belangenorganisaties als LTO en op lokale schaal het lidmaatschap van agrarische natuurverenigingen. Het formuleren van maatschappelijke belangen langs deze weg gebeurt vaak door sterk betrokken, goed geïnformeerde burgers.
En tenslotte kunnen burgers ook door het al of niet gezamenlijk *behartigen van hun eigen private belangen* hun inbreng leveren, bijvoorbeeld via het beheer van de eigen grond of door deel te nemen aan discussies over publieke en maatschappelijke belangen.

Door de verschillende wegen waarlangs de burgers hun inbreng leveren, kunnen discussies over natuur en landbouw ingewikkeld en onoverzichtelijk worden. De deelnemende burger kan immers verschillende rollen spelen en verschillende belangen dienen, van publieke tot individuele en van plaatselijke tot nationale. Voor een effectieve argumentenwisseling in het maatschappelijk debat is helderheid nodig over het burgerperspectief van waaruit de bijdrage wordt geleverd.

2.2.1.1 De rol van de overheid

De verantwoordelijkheid van de overheid heeft betrekking op publieke belangen. In het advies 'Van zorgen naar borgen' heeft de raad aangegeven dat het goed mogelijk is dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen deelt met burgers, mits ze het laatste woord houdt over het veiligstellen van het publieke belang.
De overheid kan in verschillende rollen haar borgende functie uitoefenen (WRR, 2002). Ze kan bijvoorbeeld optreden als *uitvoerder of opdrachtgever* van projecten. Zij kan ook *regelgever* zijn die bijvoorbeeld de wetgeving voor milieu, flora en fauna vaststelt. Een andere overheidsrol is die van *stimulator*, om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat private partijen maatschappelijk verantwoord ondernemen of biologische landbouw belangrijk gaan vinden. En tenslotte kan de overheid optreden als *marktmeester*, door vormen van concurrentie te creëren of door voordelen te bieden aan milieu-innovatieve producten. De verschillende rollen kunnen elkaar aanvullen en afwisselen, mits het borgend effect aan het eind van de dag hetzelfde blijft.

Een resultaatverantwoordelijke rol van de overheid, die dan zelf projecten uitvoert, komt de laatste jaren minder voor. Meestal streeft de overheid naar een systeemverantwoordelijke rol, waarbij zij regels stelt, verantwoordelijkheden toedeelt en voorwaarden schept. Daarvoor is een voldoende organisatiegraad van de burger nodig. Als aan die voorwaarde is voldaan, kan bijvoorbeeld regeldruk worden vervangen door zelfregulatie. Is dat niet het geval, bijvoorbeeld in gebieden met veel en veelsoortige grondgebruikers, dan houdt de overheid zijn klassieke, resultaatverantwoordelijke rol die dan des te meer opvalt omdat ze op andere terreinen terugtreedt.

2.2.1.2 Een haat-liefdeverhouding tussen burger en overheid

Tussen burger en overheid bestaat een haat-liefdeverhouding. De overheid handelt in principe volgens het publieke belang en wordt daarin gelegitimeerd en vaak ook geholpen door de burger. Maar soms gaat dat publieke belang ten koste van het individuele belang van de burger.
Dergelijke spanningen komen in de sfeer van landbouw en natuur regelmatig voor en zullen dat ook blijven doen. Het wezen van publieke belangen is immers dat de samenleving zelf niet bij machte is gebleken tot oplossingen te komen. De verantwoordelijkheid om die te vinden, met respect voor de belangen van de minderheden, is bij de overheid gelegd. Die staat dan voor de taak om de private belangen zo goed mogelijk te ontzien waarbij ze de pijn kan verlichten door bijvoorbeeld een respectvolle benadering van de burger en volledige schadeloosstelling (RLG, 2008a).

Het private belang ligt de burger vaak dichter aan het hart dan het publieke en dat is ook logisch. Het hemd is nader dan de rok. De burger merkt de kosten van het publieke belang – in geld, of in mogelijkheden om zijn bedrijf uit te breiden - in zijn eigen portemonnee, en ziet de baten ook ten goede komen aan andere burgers. Omdat de private belangen van iedereen verschillend zijn, is ook de ‘schade’ die wordt aangericht door de publieke belangen verschillend. Dat leidt vaak tot de vraag of de beperkingen wel rechtvaardig verdeeld zijn over de burgers: de een ervaart immers andere beperkingen dan de ander. En die ander profiteert wel van de baten zonder dezelfde beperkingen.

De vraag of de beperkingen rechtvaardig verdeeld zijn, gaat vaak over in de vraag naar het nut van de gevraagde beperking zelf. De publieke belangen komen dan in discussie. Zijn het wel publieke belangen, en zijn ze wel groot genoeg om de beperkingen te rechtvaardigen?

De strijd tussen publiek en privaat vindt plaats tussen de domeinen *planet, people en profit* én binnen die domeinen. Het verbreken van de relatie tussen kosten en baten biedt een oplossing voor de korte termijn. Daarom wordt vaak gekozen voor afwenteling van kosten naar andere domeinen, andere plaatsen of andere tijden. De kosten komen te liggen in planet, in andere geografische gebieden en bij de volgende generaties. De baten vallen toe aan *profit*, de directe eigen omgeving en de huidige generatie (RLG, 2004).

2.2.2 Belangrijke ontwikkelingen

Er is sprake van een toenemende diversiteit van de bevolking, zowel in het landelijk gebied als over het gehele land gezien. In het landelijk gebied verschuift de verhouding tussen boeren, burgers en buitenlui terwijl de gemiddelde leeftijd stijgt. De waarden die bewoners en gebruikers van het landelijk gebied deelden, zijn niet meer vanzelfsprekend.
Over het gehele land gezien gaat de verstedelijking ondanks de ingezette bevolkingsdaling nog door, wat leidt tot een minder empathische blik vanuit de stad op het landelijk gebied, dat meer vanuit consumptief oogpunt wordt bekeken. De stedelijke bevolking kent tegelijk een groeiende culturele diversiteit en dat geldt ook de blik waarmee naar het landelijk gebied wordt gekeken (deelstudie De sociale dimensie, 2009). De inbreng van de burger zal dus minder homogeen en minder traditioneel worden.

Tegelijkertijd krijgt de gebruikswaarde van het landelijk gebied steeds meer erkenning als gevolg van de ‘nieuwe schaarsten’ biodiversiteit, energie, voedsel, water. Precies die elementen heeft het landelijk gebied te bieden en dat onderstreept het belang van instandhouden, koesteren en voeden van een duurzaam landelijk gebied (deelstudie Schaarste in relatie tot het landelijk gebied, 2009). Onder consumenten is er bovendien een toenemende aandacht voor voedsel-van-dichtbij, voedselveiligheid, streekproducten, recreatie bij de boer etc. (deelstudie Burgers en boeren bepalen het menu, 2009). Ook dat draagt bij aan een groeiend draagvlak voor het beschermen en ontwikkelen van het landelijk gebied.

Niet in de laatste plaats door de genoemde verschuivingen in bevolking en cultuur is ook de verhouding tussen burger en overheid in beweging. De burger neemt steeds meer verantwoordelijkheid voor zijn eigen leefomgeving. De overheid, die verantwoordelijk is voor het veiligstellen van de basisvoorwaarden, vult zijn rol anders in. Ze doet minder zelf maar stelt anderen in staat een borgende rol te spelen, waaronder burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven (deelstudie Besluitvorming rond het landelijk gebied, 2009 en deelstudie Communicatie en besluitvorming, 2009).



Perspectief van leegte

Leegte rukt op als gevolg van krimp. Flats worden gesloopt en groengebieden gecreëerd. Burgers worden ingeschakeld bij het beheer van groen.

In Eygelshoven, gemeente Kerkrade, zijn flats afgebroken, de vrijgekomen ruimte is geëgaliseerd en wordt nog ingezaaid. Zo ontstaat nieuwe groene ruimte. Verdere inrichting en beheer is een kostenvraagstuk. Burgers kunnen en willen hieraan bijdragen.



2.2.3 De gewenste toekomst

De nieuwe verhouding tussen overheid en burgers schept kansen voor de grotere betrokkenheid van burgers welke de raad als cruciaal ziet voor de toekomst van het landelijk gebied. De bestaande betrokkenheid is groot maar niet groot genoeg en, zoals hiervoor geschetst, onderhevig aan sterke beweging. De veranderende samenstelling van de bevolking zowel in als buiten het landelijk gebied, de andere betrokkenheid van de stadsbevolking bij het landelijk gebied en de nieuwe bevolkingsgroepen die mee gaan bepalen wat er in het landelijk gebied gebeurt en hoe het eruit gaat zien, ze zorgen allemaal dat burgers anders naar het platteland kijken. Alleen als deze veranderingen in het burgerperspectief een plaats krijgen in het beleid voor het landelijk gebied, kan de verbinding in tact blijven tussen de fysieke, de sociale en de economische werkelijkheden waarin de burger leeft. De uitdaging is om die verbinding zo vorm te geven dat er open ruimte blijft en bij komt (deelstudie Over het belang van iconen voor het landelijk gebied, 2009).

2.2.4 Oplossingen en aanbevelingen

2.2.4.1 Het burgerperspectief concreet en effectief maken

Ruimere aandacht voor de visie van burgers kan leiden tot het realiseren van meer en betere gebruiksmogelijkheden van natuur en van de maatschappelijke diensten, door de landbouw te verrichten. Daarmee wordt niet alleen het maatschappelijk nut van natuur en landbouw groter en beter zichtbaar, maar de intrinsieke waarde van het landelijk gebied krijgt ook een betere aanspraak op bescherming. In zijn adviezen ‘Natuur en gezondheid’ (RLG, 2007c) en ‘Van ondersteunen naar ondernemen’ (RLG, 2002a) heeft de raad aangegeven op welke wijze natuur en landbouw meer ‘vraaggestuurd’ kunnen werken.

Om ruimte te geven aan de visie van burgers is het natuurlijk nodig daarvan concreet kennis te kunnen nemen. Waar burgers georganiseerd zijn in verenigingen of organisaties, is de daarvoor nodige infrastructuur aanwezig. Lokale of grootschaliger organisaties op het gebied van cultuurhistorie, landbouw, natuur, leefbaarheid, recreatiebedrijven en projectontwikkelaars zijn goed te benaderen om hun wensen in beeld te brengen.
De invloed van het burgerperspectief kan ook worden bevorderd door actief behoeften te onderzoeken. Om natuur en landbouw meer af te stemmen op bijvoorbeeld de belangstelling voor gezondheidsbevorderend aanbod, kunnen de bevolkingsopbouw en het optreden van specifieke gezondheidsklachten worden geanalyseerd. Zo blijkt uit de Nationale Atlas Volksgezondheid dat 16% van de inwoners van Amsterdam met psychische problemen kampt, tweemaal zo veel als in bijvoorbeeld Noordwest-Veluwe, Friesland en Amstelland- de Meerlanden. Dit kan vertaald worden in vraag naar gebruiksmogelijkheden voor natuur- en landbouwgebieden: korte wandelroutes voor ouderen, speelbossen voor de jeugd. In een gebied met veel psychische problemen kan de behoefte aan zorglandbouw groter zijn.

Veel burgers zijn echter niet georganiseerd in verenigingen of organisaties, en degenen voor wie dat geldt, voelen zich soms overvallen door activiteiten van de overheid. Zij krijgen niet of te laat de kans om inbreng te leveren en dat leidt eerst tot frustratie en daarna tot stagnatie in de ontwikkeling van het landelijk gebied. Voor tempo en draagvlak onder die ontwikkeling is dus een grotere betrokkenheid van juist deze groepen belangrijk.
Pogingen om de 'onbereikbare burger' te bereiken zijn bepaald niet nieuw en het gaat dan ook niet om een gemakkelijk te behalen resultaat. Dat neemt niet weg dat er verschillende wegen nog beter benut kunnen worden.
Zo kan de overheid de burgers bredere en meer op de private belangen toegesneden informatie verstrekken, onder meer door gebruik te maken van de gevarieerde en interactieve mogelijkheden van het internet. Mond-tot-mond campagnes kunnen worden gestimuleerd en aangejaagd door reeds betrokken burgers en er kan gebruik worden gemaakt van aanwezige organisatiestructuren die niét specifiek gericht zijn op natuur of landbouw, zoals consumentenorganisaties of de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen. Bewonersorganisaties zoals dorpsraden zijn een ander voorbeeld. Dorpsraden, die de afgelopen jaren een stevige opleving hebben laten zien, kunnen ook een belangrijke rol spelen. Zij zijn georganiseerd in provinciale verenigingen die op hun beurt weer een landelijke vereniging hebben. Veel dorpsraden hebben inmiddels samen met de inwoners een dorpsvisie ontwikkeld. Natuurlijk kan de overheid ook, al of niet met gebruikmaking van het internet, speciale burgerpanels instellen om zo actief meningen en inzichten van burgers te oogsten.
Ook kunnen maatschappelijke organisaties hun inspanningen vergroten om nog ongeorganiseerde burgers aan zich te binden, eventueel daarin gesteund door de overheid. Voorbeelden zijn de webcams die de stichting De Ark opstelt bij kadavers in natuurgebieden om te laten zien hoe deze door aaseters en andere dieren weer worden opgenomen in de natuur, en de mogelijkheden die sommige producenten bieden om koeien in de stal per webcam te volgen. Dergelijke opnames kunnen ook gemakkelijk via media als YouTube worden aangeboden.
En niet in de laatste plaats heeft de burger zelf een verantwoordelijkheid om de mogelijkheden te benutten of zo nodig te creëren. Een positief effect zal uitgaan van een actieve opstelling van burgers die er niet van uit gaan dat de overheid voor hen alles op maat zal regelen of pas in het geweer komen wanneer blijkt dat de uitkomst niet helemaal naar wens is, maar juist in een vroeg stadium de wegen opzoeken waarlangs ze hun invloed kunnen doen gelden. Een heldere opstelling van de overheid over de verantwoordelijkheid van de burger helpt daarbij.

De grotere aandacht voor en invloed van de visie van burgers op het landelijk gebied die hier wordt bepleit, houdt overigens niet in dat de overheid haar eigen profiel (uit naam van haar burgers) zou moeten verlagen, en evenmin dat zij zich altijd zonder meer zou moeten voegen naar de wens van burgers die soms op willekeurige en gemakzuchtige wijze tot uiting komt.
Burgers denken heel verschillend en neigen er soms naar zich als veeleisende consumenten van overheidsbeleid op te stellen, snel en meestal te laat klagend over onderdelen die niet goed bevallen, zonder oog voor het grotere geheel of het collectieve belang. Met alle hier bepleite aandacht voor de visie van burgers blijft het dan ook de taak van de overheid om juist dat grotere geheel in het vizier te houden en daarbij niet klakkeloos opzij te gaan voor elke geuite burgerwens. Luisteren naar de visie van burgers betekent dus niet hetzelfde als zichzelf wegcijferen.
Ook een kleinere overheid die handelt in het verlengde van meer expliciet gemaakte burgerwensen kan overigens een slagvaardige en assertieve overheid zijn. Móét dat zelfs zijn om vorm te kunnen geven aan de urgente vernieuwing van de verbinding tussen landbouw en natuur die in dit advies wordt bepleit.

De raad adviseert:

- de relevante overheden om veel energie te blijven steken in het betrekken van de 'ongeorganiseerde burger' bij natuur en landbouw;
- de nationale overheid om langs de weg van de representatieve democratie de verantwoordelijkheden van de burger en de consequenties daarvan, uit te werken en explicieter te benoemen;
- de burgers om ervoor te zorgen dat zij als deelnemer in de verschillende processen van besluitvorming en uitvoering deelnemen.

2.2.4.2 Koesteren van kritische inbreng

De aanpak van het landelijk gebied moet, zo is tot hier toe betoogd, meer zijn gericht op een optimale inbreng van de burger om spanningen tussen publieke en private belangen te vermijden. Maar vooral ook om de wensen, kennis, kunde en betrokkenheid van de burger te mobiliseren ten dienste van het landelijk gebied. Daarvoor zijn in de sfeer van het landelijk gebied al veel manieren ontwikkeld.
Een daarvan is het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke organisaties die bijdragen aan publieke belangen, al of niet door het kritisch volgen van partijen waaronder de overheid. Uiteraard is hier maatwerk vereist omdat zulke organisaties sterk verschillen naar de competenties en hulpbronnen waarover ze kunnen beschikken. Ondersteuning van dergelijke partijen kan nodig zijn om publieke belangen - vooral 'zwakkere' belangen als leefbaarheid, landschap en natuur – tot hun recht te laten komen in de discussie (RLG, 2006).

Het conflictoplossend vermogen van onze samenleving is groot. De mogelijkheid om via samenwerken conflicten op te lossen, worden in Nederland ruimschoots benut via het zogenaamde polderen. Toch begint steeds duidelijker te worden dat polderen niet alleen conflicten oplost maar dikwijls ook een oplossing juist in de weg staat door de verschillen in visie en standpunt glad te strijken voordat ze het tot een vruchtbare confrontatie hebben kunnen brengen. In tijden van noodzakelijke vernieuwing, zoals die nu aan de orde zijn, is het belangrijk om conflicterende standpunten en de achterliggende waarden op te zoeken en met elkaar te confronteren zodat daaruit een positief resultaat kan voortvloeien. Dat positieve resultaat kan zitten in de kwaliteit van de probleemanalyse en de oplossingen, maar ook in het opgebouwde sociaal kapitaal in de vorm van relaties en leervermogen van de deelnemers. Dat is wat wordt bedoeld met *constructieve conflicten*: conflicten waarbij de verschillen juist leiden tot een positieve ontwikkeling van de discussie. Dat betekent dat binnen zekere grenzen oppositie niet alleen tot meer betrokkenheid maar juist tot een beter resultaat kan leiden. Om dat effect te kunnen verzilveren moet de overheid kunnen loslaten, maar tegelijk ook kaders aangeven om de arena af te bakenen (deelstudie Communicatie en besluitvorming, 2009).

Binnen die arena zal de overheid het publieke belang zelf actief moeten toelichten en verdedigen om een effectieve dialoog en wederzijds begrip te garanderen. Zo kan de inbreng van de burger op nog een andere manier tot zijn recht komen en wordt voorkomen dat lokale maatschappelijke partijen tegen elkaar worden opgezet en er juist destructieve conflicten ontstaan.

De raad adviseert:

- de nationale en provinciale overheden om maatschappelijke organisaties gericht en op maat te versterken om ze effectiever te doen optreden voor publieke belangen, ook als oppositionele partij;
- de nationale en provinciale overheden om constructieve conflicten niet uit te weg te gaan en ook zelf actief bloot te leggen, om zo voldoende betrokkenheid van de burgers bij besluiten over het landelijk gebied te garanderen;
- de overheden op verschillende niveaus om in discussies op lokaal niveau de publieke belangen vanuit de overheid in te brengen en te verdedigen.

2.2.4.3 Burger en overheid stellen samen de basisvoorwaarden veilig

Om de publieke belangen in het landelijke gebied te kunnen realiseren, moet voldaan zijn aan basisvoorwaarden. De verscheidenheid van die belangen is groot: behoud van soorten en ecosystemen, mondiale voedselzekerheid, nationale voorziening voor voedsel, voedselveiligheid, kwaliteit van het landschap, gezondheid,

lokale economie, waterkwaliteit, milieukwaliteit en recreatie (deelstudie Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief, EEAC, 2009). Deze verscheidenheid ontwikkelt zich in de tijd en daardoor zijn ook de basisvoorwaarden veranderlijk.
In het verleden werden sommige basisvoorwaarden beschermd doordat de exploitatiemogelijkheden van het landelijk gebied technisch beperkt waren. Dat laatste is al lang niet meer het geval en nu wordt van de overheid verwacht dat ze die condities veilig stelt. De overheid zoekt daartoe steeds meer samenwerking met de burger, onder behoud van de eigen eindverantwoordelijkheid. Dat blijkt op verschillende manieren (RLG, 2006):

- In plaats van uitvoerder of opdrachtgever wordt de overheid partner in publiek-private (PPS) en andere samenwerkingsprojecten. Voorbeeld: van opdrachtgever voor de aanleg van recreatiegebied Spaarwoude naar participant in de PPS voor de Blauwe Stad met groengebieden;
- Het accent verschuift van geboden en verboden naar ondersteunende regels, bijvoorbeeld om *free rider* gedrag te voorkomen. Voorbeeld: van welstandsgeboden naar baatbelasting om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren;
- Naast beleid om te bevorderen dat maatschappelijke partijen zich de publieke belangen eigen maken, steunt de overheid private initiatieven. Ze ontwikkelt zich dan van initiatiefnemer tot ondersteuner. Voorbeeld: van voorlichtingscampagnes voor milieuvriendelijk gedrag naar belastingfaciliteiten voor bedrijfsmatige milieu-investeringen;
- Ook ontwikkelt de overheid zich van regulerende naar faciliterende marktmeester. Voorbeeld: van een vergunningstelsel voor marktdeelname van bedrijven naar het in overleg met de branche formuleren van kwaliteitseisen.

In alle gevallen komt meer verantwoordelijkheid bij de burgers te liggen, en dat leidt alleen tot vooruitgang als die van de politiek en van overheden tot en met de Europese Unie voldoende ruimte krijgt om die waar te maken. Dan is hij, met zijn organisaties, ook in staat om veerkrachtig te reageren op risico's en dilemma's. Een andere voorwaarde is dat de private samenwerkingspartners precies weten wat ze van de overheid kunnen verwachten en tot waar hun verantwoordelijkheid strekt. Op zijn minst moeten binnen en buiten de overheid gelijke verwachtingen bestaan omtrent de rolverdeling.

De raad adviseert:

- de nationale overheid om de rol van de burger bij het veilig stellen van basisvoorwaarden te versterken door daarvoor nieuwe voorwaarden te onderzoeken en te scheppen.



Perspectief van leegte

Het maatschappelijk debat heeft vrije ruimte nodig en een open en uitnodigende sfeer. In de stad kennen we de agora-functie, genoemd naar het oude Griekse stadsplein waarop de filosofen en omstanders hun gesprekken voerden. De groene ruimte nodigt uit tot ontmoetingen en samenzijn.

Een bedrijfsuitje in een van de parken van Eindhoven. De stadsparken zijn voor een dag tot golfterrein omgetoverd. Bedrijven geven zich op voor dit grote jaarlijkse evenement. De opbrengst gaat naar een goed doel.



3. De ontwikkeling van natuur en grondgebonden landbouw

3.1 Uitgangssituatie

3.1.1 De burger en de natuur

Een varenplant op een oude stadsmuur. De weidsheid van de Waddenzee. Een weiland met koeien. Zeldzame planten in een stuivend landschap. Iedereen heeft zijn eigen beeld bij het woord natuur, en elk beeld is geldig.

Een prettige omgeving om te wandelen. Een manier om economische bedrijvigheid aan te trekken. Het resultaat van een evolutie van vier miljard jaar waarin het leven overlevingsstrategieën voor de meest bizarre leefomgevingen heeft ontwikkeld én opgeslagen in het DNA. Iedereen geeft eigen betekenissen aan natuur, en elke betekenis is geldig.

Het natuurbeleid wordt bepaald door een diversiteit aan motieven. Het Natuurbeleidsplan (1990) noemt de intrinsieke waarde en daarnaast verschillende motieven voor het publieke belang 'natuur' als grondvest voor het beleid:

- het ecologisch motief (biologische regulatie, klimaatregeling, bodemerosie, watervasthoudend vermogen);
- het culturele motief (ethisch aspect, cultuurhistorische aspecten);
- het informatiemotief (wetenschappelijk aspect, de indicatorfunctie, genenreservoirfunctie);
- het welzijnsmotief (contact met en ontspanning in de natuur) en
- het recreatiemotief.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (2000) worden deze motieven samengevat:
- we willen een mooi land om te wonen en te werken (beleefbaarheid);
- we willen een goede bescherming van planten, dieren en karakteristieke gebieden (diversiteit);
- we willen een duurzaam gebruik van essentiële voorraden als water, ruimte en biodiversiteit (bruikbaarheid).

Het draagvlak voor natuur is breed van lokaal tot Europees, en de betrokkenheid bij de lokale leefomgeving is groot. Dat blijkt uit de discussies over het bebouwen van groengebieden of over de uitbreiding van dorpen, maar ook uit het aantal leden en vrijwilligers van organisaties voor natuurbescherming en natuurbeheer (PBL, 2008b). Daarbij is voor veel burgers het onderscheid dat in het beleid wordt gemaakt tussen natuur, landschap en landbouw niet levend. Het gaat hen om de groene leefomgeving met al zijn waarden en kwaliteiten.
Toch valt er ook een zekere vervreemding van sommige vormen van natuur te zien, vooral waar die natuur niet in de dagelijkse leefwereld van de burger voorkomt maar wel tot beperkingen leidt. De meeste burgers staan dichter bij de stadsboerderij en het wandelnatuurgebied om de hoek dan bij het kwetsbare hoogveengebied. Dit effect speelt het sterkst, maar niet alleen, waar het gaat om het bewaren en ontwikkelen van natuur op grond van de intrinsieke waarde.
Voor die vervreemding zijn twee belangrijke oorzaken te onderscheiden: het gebruik van jargon en het steeds meer onderbrengen van natuurbeleid in wetten en regels.

De diversiteit aan beelden en betekenissen leidt tot verwarring in het maatschappelijk debat, waaraan steeds meer groepen met verschillende achtergronden deelnemen. Overheden en beroepsgroepen gebruiken het jargon waaraan zij onderling gewend zijn, maar dat niet voldoet voor de discussie in brede kring. Daardoor wordt de discussie versmald tot één beeld of één betekenis. Zo wordt bijvoorbeeld het begrip 'natuurdoeltype' in het publieke domein getrokken, waar veel mensen het niet kennen. In de actuele discussie over Natura 2000 gebieden, waarin natuur en landbouw tegenover elkaar staan, wordt de natuur versmald tot de soorten en leefomgevingen die Europa van belang acht. Aan de andere beelden en betekenissen die ook voor deze natuurgebieden gelden wordt voorbij gegaan. De betekenis van die gebieden voor bijvoorbeeld recreatie, economisch vestigingklimaat en gezondheid raakt op de achtergrond.
Het uitvoeren van beleid via wet- en regelgeving, ook wel aangeduid als de juridisering van het natuurbeleid, heeft ook bijgedragen aan de vervreemding die burgers ervaren in sommige discussies over natuur.

De bron van die tendens ligt in de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen behoud en ontwikkeling van natuur zo moeilijk bleken dat de overheid verantwoordelijk werd gemaakt voor de soorten en leefgebieden die zonder bescherming uit Nederland zouden verdwijnen. Die vertrouwde daartoe in eerste instantie op voorlichting, financiële steun, onderzoek en regels op basis van vrijwilligheid, welke al snel op vrijblijvendheid bleek neer te komen. Ook regels waartoe Nederland zich in Europees verband verplichtte werden nauwelijks gehandhaafd.
Die handhaving werd onontkoombaar toen bleek dat de ingezette instrumenten de achteruitgang van de natuur niet konden stoppen, maar de maatschappij werd er onvoldoende op voorbereid. Projectontwikkelaars werden verrast door rechterlijke uitspraken die hun projecten stil legden, media versterkten de indruk dat de aanwezigheid van natuurelementen de oorzaak vormde en niet het ontbreken van de juiste voorbereiding. Uit informatie van het ministerie van LNV blijkt dat 95% van de aangevraagde ontheffingen voor het uitvoeren van ingrepen wordt verleend als rekening wordt gehouden met de natuur.
De sussende houding van de overheid en de achterblijvende handhaving hebben lange tijd verkeerde verwachtingen gewekt bij het publiek en actoren in het veld, en tenslotte een kijk op natuur als compromisloze vijand in de hand gewerkt.

De maatschappij werd ook met onrijpe en ondoordachte regels geconfronteerd, zoals de herziene Flora- en Faunawet van 2002, die aan algemeen voorkomende dieren als konijnen en mollen dezelfde bescherming gaf als aan zeer zeldzame soorten. Terwijl onrust daarover werd voorzien, werd de wet toch van kracht en lieten reparaties via algemene maatregelen van bestuur lang op zich wachten. Cruciale begrippen zoals de ‘significantie’ van een ingreep werden niet gedefinieerd door de overheid die in plaats daarvan op jurisprudentie wilde wachten, welke noodzakelijkerwijs uit maatschappelijke conflicten moest voorkomen. Pas in 2009 zegde de overheid concretisering van het begrip toe (LNV, 2009b). Het resultaat was jarenlange maatschappelijke onduidelijkheid. Rond het begrip ‘bestaand gebruik’ dat bij de discussie over Natura 2000 een belangrijke rol speelt, vond een vergelijkbare ontwikkeling plaats.
De regelgeving schoot ook op andere wijze tekort. De Flora- en Faunawet zoals die werd ingediend in de Tweede Kamer, was gericht op de instandhouding van soorten. De Kamer voegde daar de bescherming van individuen aan toe, waardoor elk verlies van individuele beschermde planten of dieren onmogelijk werd, ook als dat de instandhouding van de soort niet in de weg zou staan.

Het invoeren en handhaven van regels dwong ook tot het formuleren van toetsbare doelen zoals het benoemen van aantallen broedparen van vogelsoorten in de Natura 2000 gebieden om de gevolgen van ingrepen te kunnen beoordelen. Behalve eenduidigheid levert die aanpak echter ook starheid op, des te meer naarmate de doelen gedetailleerder zijn uitgewerkt, dikwijls zonder dat natuuroverwegingen daartoe reden geven.

3.1.2 De burger en de grondgebonden landbouw

Uitgestrekte graanvelden, oude ambachten met rode zakdoeken en klompen, melkrobotten, export en werkgelegenheid. Iedereen heeft een eigen beeld bij 'landbouw'.
Economische activiteit in het landelijk gebied, bron van voedselzekerheid, onderdeel van een betekenisvolle leefomgeving. Landbouw heeft voor verschillende mensen verschillende betekenissen. Elk beeld en elke betekenis is geldig.
Het draagvlak voor landbouw is in de Nederlandse samenleving groot, zij het voor sommige vormen groter dan voor andere. Intensivering, met gevolgen voor water, bodem, lucht en dierenwelzijn, roept weerstand op terwijl extensievere landbouw met minder gevolgen voor het landschap op een groter draagvlak kan rekenen.
Besluitvorming over landbouw brengt vaak verwarring mee omdat beelden en betekenissen verschillen. Waar vroeger overheden en beroepsgroepen de discussie voerden, heeft die zich nu verbreed tot groepen met zeer verschillende achtergronden. Begrippen uit die woordenschat zoals flat rate, historische referentie, ooipremies en bemestingsnormen, komen in het publieke domein en maken discussies ontoegankelijk voor niet-ingewijden. Er treedt vervreemding op.

Hetzelfde effect heeft het trage tempo waarin het overheidsbeleid zich aanpaste aan de veranderende maatschappelijke kijk op de landbouw. Vanuit het publiek belang van economische groei werden ruilverkavelingen uitgevoerd met landschappelijke kaalslag tot gevolg. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid leidde in het verleden tot langdurige productieoverschotten. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen werd pas beperkt nadat maatschappelijke effecten al lang zichtbaar werden. De mest- en ammoniakproblematiek sleepte lang voort en is pas onder druk van Europa aangepakt evenals het preventief gebruik van antibiotica. De discussie over het gebruik van geïmporteerde veevoedergrondstoffen (zie 4.2, 4.4 en 4.5) en de gevolgen daarvan voor gebieden elders in de wereld is gaande. Deze traagheid van de overheid bevorderde een imago van de landbouw als vervuiler.

Ook het massaal ruimen van productiedieren èn dat van geitjes en andere hobbydieren bij het bestrijden van ziekte-uitbraken leidde tot vervreemding tussen burger en veehouderij en bevorderde een imago waarin respect voor dierenwelzijn een ondergeschikte rol speelde. Dieren als bron van ziekten zoals vogelgriep zorgen ook voor afstand tussen burger en landbouw.

Bij het omgaan met individuele dieren staat de ethiek van de landbouw ver af van die van de burger. De veehouder kijkt vooral door een economische bril, de burger gaat uit van het individuele dier. De afstand tussen landbouw en cultureel verstedelijkte samenleving wordt steeds groter.
Ook de steeds minder zichtbare relatie tussen boer en consument leidt tot vervreemding. De peultjes komen uit Kenia en de melk uit Polen. De landbouw 'om de hoek' lijkt geen betekenis meer te hebben voor de voedselvoorziening van de meeste burgers. Zozeer als die gewend zijn geraakt aan de vanzelfsprekende vervulling van hun behoeftes op velerlei gebied, aan snelheid, overvloed en gemak in een bijna eindeloze variatie, zo ver is bij grote groepen consumenten het naoorlogse gevoel van dankbaarheid en respect voor voedsel en agrarische natuur achter de bewustzijnshorizon weggezakt.

3.2 Belangrijke ontwikkelingen

3.2.1 Trends binnen landbouw en natuur

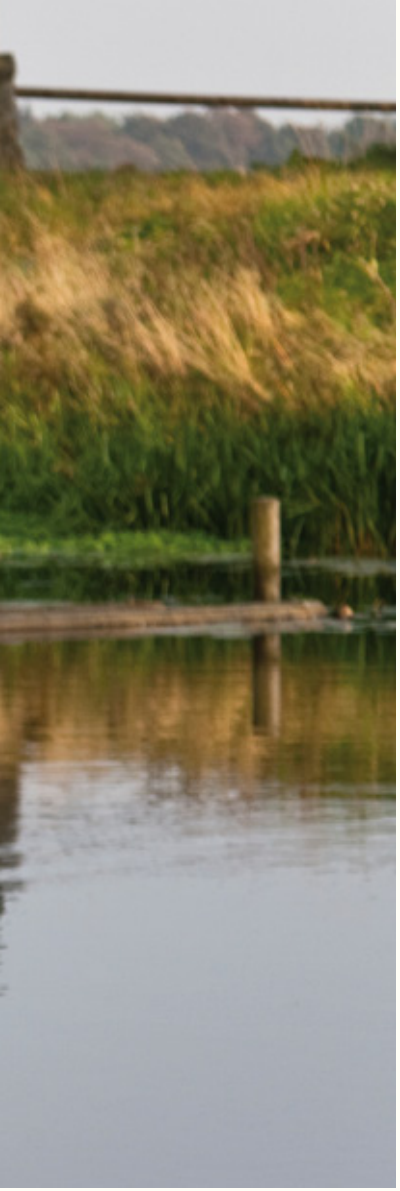
Het economisch aangedreven proces van schaalvergroting zal ook in de komende decennia doorzetten met in de periode tot 2030 een halvering van het aantal bedrijven als gevolg. De vrijkomende gronden gaan naar groeiende bedrijven en naar andere bestemmingen zoals wonen, werken, infrastructuur en natuur. In de landbouw vindt tegelijkertijd een differentiatie plaats. Aan het ene uiteinde van een gelijkmatige verdeling zijn er hoogproductieve bedrijven die met inzet van technologie en energie tot efficiënte productie met een hoge toegevoegde waarde komen en daarbij niet zelden kans zien om aan hoge duurzaamheidseisen te voldoen. De ondernemers hier denken meer en meer in termen van schakels, ketens en ketenintegratie. Aan het andere uiteinde ontwikkelen bedrijven zich in de richting van maatschappelijke dienstverlening en verbrede landbouw. Zij produceren flexibel diensten waar lokaal vraag naar is zoals kinderopvang, zorg e.d. Deze boeren worden plattelandsondernemer en geven een andere, maar niet per se mindere invulling aan het begrip duurzaamheid. Ook zijn deze beide benaderingen binnen één bedrijf mogelijk (deelstudie Ondernemen op het platteland van 2040, 2009).



Perspectief van leegte

Door ontwikkelingen als verder stijgende energieprijzen en klimaatverandering is het goed denkbaar dat wij rust en ruimte dichtbij huis zoeken. Leegte zal daardoor nog meer worden gewaardeerd.

Vader en zoon samen op een steiger: vissen! De stad is nabij, maar hier aan het water is rust en ruimte.



Omdat de agrariërs hun bedrijven verder willen optimaliseren zullen marginale, voornamelijk nattere gronden minder intensief worden benut en zo beschikbaar komen voor andere vormen van gebruik, zoals groene en blauwe diensten, waardoor enige tegendruk wordt gegeven aan de concurrentie om grond uit anderen hoofde. De eisen van diervriendelijkheid, veiligheid en gezondheid en de behoefte aan hernieuwbare grondstoffen en energie worden intussen steeds meer onontkoombaar.

Door de voorgenomen afschaffing van het melkquotum valt een toenemende depositie van ammoniak te voorzien. Terwijl de totale ammoniakemissie daalt door maatregelen voor het verkeer zal het aandeel van de Nederlandse landbouw in de stikstofdepositie toenemen van ruim veertig procent in 2005 tot ruim vijftig in 2020 (Milieubalans 2008). Tegelijk mag worden verwacht dat verdergaande innovatie leidt tot verminderde milieubelasting en tot meer mogelijkheden om de landbouwproductie in andere vormen van grondgebruik in te passen.

De biodiversiteit in Nederland gaat verder achteruit. De gestelde ambities worden niet gehaald, waarop het realiseren ervan in de tijd naar achteren wordt verschoven (Natura 2000-gebieden) of de inzet van middelen vergroot (in het verleden bij de EHS). De ambities zelf worden niet verlaten. Door de klimaatverandering met onder meer extremer weer komt de biodiversiteit nog verder onder druk. Dat leidt tot de vraag naar grotere aaneengesloten natuurgebieden en onderlinge verbindingen waardoor de soorten mee kunnen bewegen met de verschuivende klimaatgordels, en naar een betere groen-blauwe dooradering van de omgeving van de natuurgebieden. De stress ten gevolge van klimaatverandering verhoogt de urgentie van effectief beleid (deelstudie Een veranderend klimaat voor de natuur?, 2009; PBL, 2009b).

Waterbeheer speelt een steeds grotere rol bij het landgebruik. Die rol zal verder toenemen door klimaatverandering als gevolg waarvan wateroverschotten en watertekorten steeds vaker zullen optreden. Landbouw- en natuurgrond zullen meer dan nu water vasthouden en bergen. Voorzien wordt (PBL, 2009b) dat er circa 35.000 hectare nodig is voor ruimtelijke maatregelen om de waterberging in het landelijk gebied te vergroten, met mogelijkheden voor groene en blauwe dooradering. Landbouwgebieden met hogere waterstanden worden bestemd tot natuurgebieden. Ingrepen in het waterbeheer worden behalve voor de veiligheid ook multifunctioneel gebruikt om natuurwaarden te versterken. Voorbeelden zijn projecten als de Grensmaas, ‘Ruimte voor de rivier’ en de renovatie van de Afsluitdijk. Multifunctioneel grondgebruik biedt steeds meer mogelijkheden voor het realiseren van beleidsdoelen.

Een warmer Nederlands klimaat zal ook kunnen leiden tot een grotere behoefte aan ruimte voor recreatie. Dat effect kan nog worden versterkt door de klimaatverandering in de traditionele vakantielanden. Samen met de vraag naar ruimte voor waterbeheer en om de huidige natuurdoelstellingen - instandhouding van ecosystemen en soorten - te realiseren leidt dit naar verwachting tot een toenemende concurrentie om ruimte. Hier staat echter een forse afname van het aantal landbouwbedrijven tegenover. Voorzien wordt een afname met 3% per jaar zodat van de 113 duizend bedrijven in 1995 er in 2020 nog 48 duizend over zullen zijn en in 2040 34 duizend. Deze afname, de efficiëntere productie als gevolg van technologische ontwikkeling en de eerder genoemde neiging om laagproductieve gronden af te stoten voor natuurdoeleinden, zullen de toenemende concurrentie om ruimte mogelijk kunnen afremmen. Ook de structurele daling van de bevolking, gevolgd door daling van het aantal huishoudens, kan leiden tot verminderde ruimtedruk.

De groeiende mondiale energiebehoefte bij slinkende voorraden winbare fossiele brandstoffen zal op termijn de energieprijzen blijven opstuwen. Nieuwe evenwichten ontstaan niettemin door zuiniger energiegebruik, meer wind- en zonne-energie en energie uit biomassa. Energiearme voedselproductie wordt belangrijk waardoor transport van grondstoffen en producten vermeden zal worden, evenals producten met een hoge conversiefactor zoals vlees. Mobiliteit van recreanten zou kunnen afnemen, met recreatieactiviteiten ‘om de hoek’ als gevolg (deelstudie Schaarste in relatie tot het landelijk gebied, 2009).

Zowel voor de wereldbevolking als voor de consumptie per inwoner wordt in de komende decennia een aanzienlijke groei verwacht, met schaarste aan voedsel, energie, grondstoffen en schoon water als gevolg. Dat leidt tot hoge verwachtingen van het Nederlands landelijk gebied om voor de eigen bevolking én voor de wereldmarkt voedsel en energie te produceren (deelstudie Schaarste in relatie tot het landelijk gebied, 2009, deelstudie Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief, EEAC, 2009) in relatie tot schaarste, 2009; EEAC, 2009.

3.2.2 Verstedelijking en bevolkingsontwikkeling

Voor de komende decennia valt een doorgaande verstedelijking te verwachten, met een groeiende invloed van de stedelijke blik op het platteland als gevolg. Die invloed zal een grotere (culturele) diversiteit meebrengen, maar ook een grotere afstand tot natuur en landbouw, die geen deel meer zijn van de dagelijkse leefomgeving. De dagelijkse beleving van afhankelijkheid van de groene leefomgeving verschuift naar de achtergrond. Daar staat, misschien wel juist door het verstedelijkte leven, een groeiende belangstelling voor een gezonde levenswijze en gezond voedsel tegenover. Met de grotere afstand verschijnt ook het verlangen om terug te keren naar de natuur en naar het lokaal geproduceerde voedsel. Hier komen dus trend en tegentrend deels uit dezelfde bron.

Mede door de grotere invloed van deze 'stedelijke blik' zullen zowel landbouw als natuur steeds duidelijker moeten beschikken over een *license to produce* of, in het geval van de natuur, een *license to exist*. Dat zal een streven vanuit overheid en landelijk gebied meebrengen om in te spelen op de wens van de burgers door hen meer te betrekken bij de landbouw, door bijvoorbeeld promotie van lokale producten, en bij natuur door activiteiten in natuurgebieden.

Naast de verstedelijking staat Nederland net als heel Europa voor een demografische omslag die behalve vergrijzing een groter aandeel allochtone bevolkingsgroepen en structurele bevolkingsdaling mee zal brengen. Dat brengt afnemende woonbehoefte mee, gebrek aan arbeidskrachten, minder behoefte aan bijvoorbeeld scholen maar juist meer aan voorzieningen voor ouderen. In combinatie met de verstedelijking leidt deze omslag tot een sterke vergrijzing op het platteland en tot een trek van hoger opgeleiden en jongeren naar de stad. In het landelijk gebied komen daarmee relatief meer ouderen te wonen, die hechten aan een kwalitatief goede leefomgeving. Bovendien neemt het aantal huishoudens op termijn af. Dat houdt een kans in die, als hij wordt benut, kan leiden tot meer ruimte voor natuur en landbouwbedrijvigheid, en tot nieuwe uitdagingen voor het buitengebied om te voorzien in maatschappelijke behoeften. Daarmee geeft ze ook tegendruk tegen de tendens van verstedelijking en vervreemding tussen burger en landelijk gebied.

3.2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

De behoefte om maatschappelijke discussies sneller te sluiten lijkt groter te worden, het maatschappelijk ongeduld met polderen groeit. Van overleg worden resultaten en besluiten verwacht. Bij problemen in de uitvoering van beleid worden niet die problemen zelf maar direct de doelen van het beleid ter discussie gesteld. Zo leidt de ammoniakproblematiek bij Natura 2000 gebieden al snel tot de roep om de Europese Habitatrichtlijn aan te passen. De rust ontbreekt voor een analyse van de beleidsketen van doelen tot uitvoering.
Dit maatschappelijk ongeduld brengt ook een krampachtige houding mee ten opzichte van de onzekerheden, die meekomen met de bijdrage van wetenschappers en modellenbouwers. Zij worden geconfronteerd met onvoorziene *driving forces* zodat hun voorspellingen niet uitkomen. De werkelijkheid zit ingewikkelder en dynamischer in elkaar dan hun modellen en dat wordt maatschappelijk steeds minder geaccepteerd. Onnodig risico- en daarmee kansenmijdend gedrag is het gevolg.

3.2.4 Wrijvingen tussen belangen

Het voorgaande overzicht van relevante trends brengt een aantal problemen aan het licht die voortkomen uit wrijving tussen verschillende belangen. Zo zullen publieke belangen als biodiversiteit en voedselzekerheid niet automatisch in harmonie met elkaar bestaan, evenmin als dat het geval is bij publieke en private belangen zoals biodiversiteit en economische bedrijvigheid. Dergelijke wrijvingspunten kunnen hier slechts worden aangeduid als maatschappelijke uitdagingen.

Tussen landbouw en natuur spelen eveneens publieke en private belangen. De afwegingen daartussen zijn van alle tijden. Het samengaan van natuur en landbouw zal afwegingen blijven vragen over het gebruik van de ruimte, de milieukwaliteit, de verantwoordelijkheid voor het beheer van de groene ruimte, de inzet van private- en publieke middelen, de omgang met geschade private belangen en de rol van de overheid.

Zo zijn er nog verschillende publieke en private belangen te noemen die om soortgelijke afwegingen zullen blijven vragen. Hoe verhoudt het economisch vestigingsklimaat zich tot natuur, tot biodiversiteit? Hoe verhoudt zich het publieke belang van gezondheid met het maatschappelijk streven om bij te dragen aan de voedselzekerheid?

De centrale opgave is het tegelijkertijd realiseren van deze publieke belangen, waarmee de onderlinge concurrentie tussen die belangen wordt beperkt en soms zelfs ten goede gekeerd. Met dat doel zijn in het verleden al vaak aanpassingen bij de realisatie van publieke belangen uitgevoerd. Zo is bij de uitvoering van het natuurbeleid de vertaling van het publieke belang biodiversiteit naar het middel Ecologische Hoofdstructuur (EHS) aangepast om de inpassing in andere maatschappelijke activiteiten te vergemakkelijken. Begrenzingen zijn aangepast en delen van de EHS kregen een andere bestemming, terwijl de ambities zijn gehandhaafd.

Om het publieke belang van voedselzekerheid en economische groei in de landbouw te laten samengaan met dat van landschappelijke waarden en milieu, werden bijvoorbeeld inkomenstoeslagen en een bergboerenregeling ingevoerd, bedoeld om bedrijven met moeilijke productieomstandigheden in gebieden van toeristisch of landschappelijk belang te ondersteunen. Ook werden de door de overheid geïnitieerde ruilverkavelingen teruggedrongen en werden innovaties in de bedrijfsvoering gestimuleerd.

3.3 De gewenste toekomst

De hiervoor beschreven trends bewegen zich in de richting van een toekomst die voor het doel van dit advies rond het jaar 2030 is gesitueerd. Welke toekomst wenst de raad zich?
Allereerst zullen natuur en landbouw ten volle hun maatschappelijke functie vervullen als voedingsbodem voor alles wat leeft: als basis voor onze gezondheid en voor de productie van voedsel, maar ook als onderdeel van ons economisch vestigingsklimaat, als betekenisvolle omgeving voor wonen, werken en recreatie en als de bron van kennis over (over)leven. Het landelijk gebied is voedingsbodem voor de mens én voor alle soorten planten en dieren. Die zorgen niet alleen voor de vervulling van de maatschappelijke functies van het landelijk gebied maar vertegenwoordigen ook een waarde op zichzelf.
In de toekomstvisie van de raad is de burger sterk betrokken bij het landelijk gebied, waardoor de maatschappelijke functies van dat gebied maximaal aansluiten op zijn behoeften. Daar hoort ook een optimale besluitvorming bij over de inrichting en het beheer van het landelijk gebied voor wat betreft het toedelen van de ruimte, de kwaliteit van het milieu, omgaan met geschade private belangen, de toedeling van de verantwoordelijkheid voor beheer van de groene ruimte en de inzet van private en van overheidsmiddelen.

Productie en consumptie binnen het landelijk gebied hebben een duurzaam karakter en leveren in een samenhangende en evenwichtige verhouding tussen *people, planet en profit* hun aandeel aan de Nederlandse voedsel-, water- en energievoorziening, terwijl ze substantieel bijdragen aan de voedselvoorziening van een groeiende wereldbevolking (deelstudie Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief, EEAC, 2009).

3.4 Hindernissen

Het realiseren van beleidsdoelen voor het landelijk gebied stuit op hindernissen, waarvan te voorzien is dat ook de weg naar de gewenste toekomst ermee geplaveid zal zijn. Welke zijn die hindernissen, die door de hierna uiteen te zetten oplossingen en aanbevelingen mede overwonnen moeten worden?

Allereerst is dat de groeiende afstand van de burger tot natuur en landbouw, in het voorgaande regelmatig als vervreemding aangeduid. Die afstand brengt mee dat beleidsdoelen voor natuur en landbouw soms niet worden begrepen en de afwegingen om die doelen te bereiken niet gedeeld. Dit effect werkt door in het bestuurlijk circuit en hindert daar een afgewogen oordeels- en besluitvorming.
Diezelfde afstand geeft aan strijdende partijen ook de kans om burgers met selectieve informatie en karikaturen in hun kamp te trekken. Dat leidt ertoe dat conflicten sneller in een destructief dan in een constructief verloop terecht komen.



Perspectief van leegte ***Leegte is niet vanzelfsprekend en moet telkens weer herwonnen en bestendigd worden.***

Het Verdronken Land van Saeftinghe: eerst ingepolderd, daarna overstroomd, bewust onder water gezet in de Tachtigjarige Oorlog en thans een pleisterplek voor natuurliefhebbers.



En tenslotte zorgt die afstand er ook voor dat de burger zich eerder een selectieve betrokkenheid zal permitteren: hij reageert niet als het goed gaat maar wel als het slecht gaat en ook dat gaat ten koste van de kwaliteit van het proces.

Een volgende hindernis ligt in de geringe bereidheid bij veel betrokken partijen om zich neer te leggen bij de beperkingen van een klein land in een grote wereld. Het behoud van álle biodiversiteit wordt binnen de grenzen van Nederland gezocht; de bijdrage aan mondiale voedselzekerheid binnen de primaire productie in Nederland. Opties buiten Nederland of in de gehele voedselkolom zijn in de discussies over bijvoorbeeld concurrentie om de ruimte in het landelijk gebied niet in beeld.

Ook het altijd tegenvallende vermogen van de overheid om de samenleving te sturen staat het realiseren van publieke doelen in de weg. Regelgeving voldoet niet aan de eisen die gesteld mogen worden, de overheid komt pas in actie na escalatie, biedt geen heldere kaders voor het beslechten van maatschappelijke conflicten en informeert partijen onvoldoende.

Daarnaast speelt de heersende cultuur om te willen sturen op resultaat en niet op de uitvoering en remmende rol. De achterliggende gedachte daarbij is dat de uitvoerder maximale vrijheid en verantwoordelijkheid krijgt, waardoor hij beter is gemotiveerd om een effectieve bijdrage te leveren. Deze filosofie kreeg in het natuurbeleid gestalte in het Programma Beheer waarbij al snel bleek dat de geformuleerde indicatoren voor het resultaat worden verward met de te behalen doelen, met onbegrip in het maatschappelijk debat tot gevolg.

Tenslotte gaat in veel situaties een negatieve invloed uit van het groei-denken, dat in een aantal sectoren zo overheersend is geworden dat ethische principes als integriteit en maatschappelijke verantwoording in de knel komen (RLG-advies ‘Meerwaarde’ 2004). De dominantie van het groeidenken vormt bovendien een belemmering voor het vermogen om op een goede en positieve manier met bevolkingskrimp om te gaan, zo stelt het Kabinetsstandpunt Bevolkingsdaling van juni 2009.

3.5 Oplossingen en aanbevelingen

3.5.1 Zoek actief naar het burgerperspectief

Alleen met het perspectief van de burger als uitgangspunt voor het denken over natuur en landbouw is een optimale functievervulling van het landelijk gebied mogelijk. Om het zo ver te krijgen is dan ook een duidelijker inbreng nodig van de geïnformeerde burger, zodat de publieke en private belangen die samenhangen met natuur en landbouw tot hun recht komen.

Nieuwe arrangementen zijn nodig om de burger actiever bij natuur en landbouw te betrekken, bijvoorbeeld door de maatschappelijke betekenis van natuur en van landbouw in economisch opzicht te benutten. De lokale economie heeft baat bij lokale activiteiten zoals recreatie bij en in natuurgebieden, en bij kleinschalige landbouw met lokale diensten. Natuur en landbouw kunnen zodanig vorm krijgen dat ze ruimte geven aan zulke activiteiten, zoals gezondheidsarrangementen waarin natuur- en landbouworganisaties samenwerken om de burger te laten genieten van lokaal voedsel in een lokaal verweven, barrièreloze natuur- en landbouwomgeving. Dat draagt bij aan een nauwere band tussen burger, natuur en landbouw.

Er zijn verschillende maatschappelijke processen waarin zo'n grotere inbreng vorm kan krijgen. Vertegenwoordigende democratie, de uitvoering van het beleid, maatschappelijke participatie en private belangenbehartiging vormen alle waardevolle aangrijpingspunten. De verschillende manieren waarop dat kan werden in 2.2 besproken. Daar werd ook geconstateerd dat de inbreng van burgers via de vertegenwoordigende democratie wordt gehinderd door de afstand tussen burger en politiek en het effect daarvan op de gevoelde legitimiteit van overheidsoptreden. Bij de uitvoering van beleid liggen er kansen in bijvoorbeeld het betrekken van burgerpanels en consumentenorganisaties bij gebiedsprocessen. In de processen van maatschappelijke participatie liggen er belangrijke mogelijkheden in het activeren van de nu nog deels passieve, maar omvangrijke betrokkenheid van burgers via lidmaatschappen van bewonersorganisaties, natuurverenigingen e.d.

Een helder onderscheid is nodig tussen de verschillende processen waarin de betrokkenheid van de burger gestalte kan krijgen. Organisaties zoals Natuurmonumenten realiseren tegelijk maatschappelijk gestelde natuurdoelen en publieke natuurdoelen. De eerstgenoemde doelen kunnen onderwerp zijn van interne discussie, terwijl de publieke natuurdoelen de discussie al zijn gepasseerd op het moment waarop Natuurmonumenten zich met de uitvoering belast. Als dit niet duidelijk wordt gecommuniceerd, kan het idee ontstaan dat de lokaal meepratende burger de publieke doelen zelf mee formuleert in plaats van bij te dragen aan de realisatie ervan. Dat kan tot onnodige discussie en frustratie leiden en tenslotte tot minder in plaats van meer betrokkenheid van de burger.
De publieke 'opdracht' aan maatschappelijke organisaties zal steeds opnieuw duidelijk gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld door expliciet het verband te blijven leggen met de natuurdoelen die de provinciale overheid heeft geformuleerd voor de gebieden die zijn overgedragen aan de natuurbeheerorganisatie.

De raad adviseert:

- overheden op alle niveaus om het perspectief van de burger meer dan nu als uitgangspunt te nemen bij het denken over natuur en landbouw;
- overheden en maatschappelijke organisaties om de burger aan te blijven spreken op zijn medeverantwoordelijkheid voor natuur en landbouw;
- overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers om in discussies een helder onderscheid te maken tussen publieke, private en maatschappelijke doelen.

3.5.2 Zorg dat de burger zich kan informeren

Om te kunnen rekenen op een optimale inbreng van de burger zullen de overheid en de politiek in de eerste plaats het publiek belang zoals het streven naar voedselzekerheid en biodiversiteit in dagelijkse, begrijpelijke woorden moeten uitleggen en motiveren. De inbreng van specialisten zoals landbouwkundigen en ecologen in het maatschappelijk debat moet begrijpelijk en volgbaar zijn en hun informatie in principe controleerbaar. Daarbij mag van de burgers een actieve houding worden verwacht om die specialisten ertoe te brengen hun kennis te vertalen in de voor hen toepasselijke vorm.



Perspectief van leegte

Er is ruimte nodig om de stad en het landelijk gebied beter met elkaar te verbinden.

Groene longen en blauwe aders dringen ‘s-Hertogenbosch in en nodigen de burger uit om erop uit te trekken. De verbinding tussen stad en landelijk gebied wordt hiermee als het ware verkleind. Zo kan de betrokkenheid van de stadsbevolking bij het landelijk gebied vergroot worden.



In maatschappelijke discussies moeten motieven en doelen in de volle breedte worden belicht om te voorkomen dat één onderdeel, zoals de instandhouding van specifieke soorten of de inzet van landbouwsubsidies, beeldbepalend wordt. Bij het informeren van de burger moet ermee worden gerekend dat die zich steeds meer exclusief oriënteert op zijn eigen sociale omgeving en zich minder rekenschap geeft van zijn afhankelijkheid van de fysieke omgeving.
Als dat gebeurt, kan de burger zijn verantwoordelijkheid nemen om zich een geïnformeerde mening te vormen en die op het goede moment en de goede plaats uiten. Het is aan overheid, maatschappelijke organisaties en beroepsgroepen om veel goede momenten en goede plaatsen te creëren, maar het is aan de burger om onder die voorwaarden ook zijn inbreng te leveren.
Streven naar goed geïnformeerde burgers wordt bevorderd als de overheid:

- met informatie aansluit op de betrokkenheid van de burger bij het landelijk gebied;
- belangstelling stimuleert door de relatie tussen landelijk gebied en gezondheid te laten zien;
- de burger zelf vragen laat stellen aan de wetenschap;
- informatie over natuur en landbouw in dagelijkse, begrijpelijke woorden te geven,
- zorgt dat landbouwgebieden worden opengesteld en natuurgebieden worden opengehouden;

en als belangenpartijen:

- conflicten zich als constructieve conflicten laten ontwikkelen;
- de burger geen speelbal maken van belangenstrijd door informatie als wapen te gebruiken;
- aan burgers die te maken krijgen met de uitvoering van het landbouw- en natuurbeleid technische aspecten in gewone taal toelichten en de eventuele onvermijdelijkheid uitleggen.

De raad adviseert:

- de nationale en provinciale overheden om de burger te blijven informeren over de afhankelijkheid van de groene omgeving, bijvoorbeeld door situaties waaruit die afhankelijkheid blijkt als illustratie te benutten;
- overheden op alle niveaus bij het formuleren en uitvoeren van beleid zo veel mogelijk kansen voor burgers te creëren om zich te informeren, daarbij jargon te vermijden en uit te gaan van de taal en de denkwereld van die burgers;
- burgers om zich van goede informatie te verzekeren.

3.5.3 Benadruk het nut van het landelijk gebied

Benadrukken van het maatschappelijk nut kan helpen bij het mobiliseren van de betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Burgers en vooral ook jongeren, zouden actief betrokken moeten worden bij het landelijk gebied. Dat kan door ze lid te maken van bijvoorbeeld gebiedscommissies, door mede-eigenaarschap, enquêtes en referenda, overleggen met terreinbeheerders, meer vrijwilligerswerk etc. Mensen moeten het gevoel krijgen dat het landelijk gebied er ook voor hén is; dan is de kans groter dat ze er ook goed voor willen zorgen.
Het landelijk gebied heeft een veelzijdige publieke waarde maar die komt in de samenleving onvoldoende voor het voetlicht. Niet bij de burgers, maar ook niet in besluitvormingsprocessen in het landelijk gebied. Het is daarom van belang dat het maatschappelijk nut van het landelijk gebied meer wordt uitgevent door er gericht over te communiceren. Denk bijvoorbeeld aan meer aandacht voor de functies van het watersysteem en het belang van weiden en bossen voor klimaatregulering en CO2-opslag.
De samenleving zou zich er meer van bewust moeten zijn dat natuur er niet alleen is voor de planten en dieren zelf, maar dat ze van wezenlijk belang is voor het leven en overleven van mensen. En dat landbouwgebieden er niet alleen zijn voor ons voedsel en voor de export, maar ook van belang zijn voor recreatie en cultuurhistorische en landschappelijke waarden en zo bijdragen aan onze gezondheid en ons welbevinden.

Nieuwe verbindende factoren tussen boeren en burgers op het platteland blijken te zijn gerelateerd aan het landelijk gebied. Wat breed gedeeld wordt tussen alle bewoners zijn namelijk collectieve waarden zoals het behoud en ontwikkeling van de dorpscultuur, natuur en landschap (Deelstudie De sociale dimensie, 2009). Om het nut van het landelijk gebied voor het voetlicht te brengen zou het ook goed zijn om burgers in contact te brengen met deze waarden. Bijvoorbeeld door mensen de kans te bieden om te oogsten: bramen en hout in natuurgebieden, of fruit en groenten direct bij de boer. Dit vergroot op een heel praktische manier de binding met het platteland en het besef van het nut ervan. Van belang hiervoor zijn ook groen in en om de stad en wandelpaden in de nabije omgeving. Aan de bestaande belangstelling vanuit de stedelijke bevolking voor voedsel van dichtbij kan ook meer worden beantwoord door veehouderij en tuinbouw, gericht op de specifiek stedelijke vraag in zijn etnische diversiteit, ruimtelijk dichterbij of in de stad te brengen en door onderzoek en (agrarische) voorlichting deze vorm van productie gericht te laten faciliteren. Zo kan een tweede circuit van voedselproductie ontstaan naast het bestaande grootschalige systeem dat zich via nationale en internationale markten ontplooit (deelstudie Burgers en boeren bepalen het menu, 2009).

Daarnaast verdient het brede pakket van zowel intrinsieke waarde als maatschappelijk nut van het landelijk gebied op z'n minst voortzetting van de huidige aandacht in het natuur- en landbouwbeleid. Het beleid voor de agrarische sector heeft zich de afgelopen jaren wel verbreed naar bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer en ook zijn veel bedrijven verbreed, bijvoorbeeld met zorgfuncties, recreatiemogelijkheden of natuurbeheer.
Ook bij natuurgebieden zijn voldoende aangrijpingspunten aanwezig om aandacht te geven aan nutswaarden naast de intrinsieke natuurwaarden. Het benutten van duingebieden voor het economisch vestigingsklimaat en de uitgebreide recreatiemogelijkheden in natuurgebieden zijn daar voorbeelden van.

De raad adviseert:

- nationale en provinciale overheden en de maatschappelijke organisaties om bij communicatie over het landelijk gebied altijd het gehele palet aan intrinsieke waarden en maatschappelijk nut onder de aandacht te brengen van burgers;
- overheden op alle niveaus om in het beleid voor het landelijk gebied meer aandacht te hebben voor het maatschappelijk nut en burgers op een praktische en aantrekkelijke manier daarmee in contact te laten komen;
- overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven om de beschikbaarheid van 'voedsel en groen' direct in en om de stad te stimuleren.

3.5.4 Bestrijd de vlucht in wetten en regels

Het onderbrengen van het natuurbeleid in overgedetailleerde wetten en regels moet worden teruggedrongen. Juridische formuleringen sluiten niet goed aan op de ecologische werkelijkheid en missen daardoor effect. Ecologisch is het precieze aantal broedparen van een vogelsoort niet relevant, de bescherming van niet-bedreigde soorten niet nodig, en het overscheppen van de beschermde modderkruiper van te dempen sloten naar andere sloten waar al modderkruipers voorkomen overbodig. Hier spelen overwegingen van dierenwelzijn een (legitieme) rol en niet de motivatie van soortenbehoud.
Als regels beter aansluiten op de ecologische behoefte kunnen natuurdoelen en maatschappelijke activiteiten makkelijker samengaan. Er zullen dan minder regels nodig zijn en, nog belangrijker, de regels die er zijn zullen begrijpelijker zijn voor de burger. Tegelijk dient rechtszekerheid te worden geboden aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Aanpassing van de regels, zonder de achterliggende natuurdoelen los te laten, is dus nodig en ook mogelijk, zo blijkt uit ervaringen op relatief kleine schaal. Suggesties die de raad deed in zijn advies 'Ruimte voor natuur' (RLG, 2003) over sturing op condities en minder op gedetailleerd vastgelegde doelen, zijn herkenbaar in de herziening door de provincies van het Programma Beheer. Suggesties uit het advies 'Voorkomen is beter' (RLG, 2002b) voor een leefgebiedenbenadering zijn terug te vinden in het recente soortenbeleid. Die benadering neemt hele leefgebieden als uitgangspunt in plaats van lokaal voorkomende exemplaren van soorten. Dat biedt meer ruimte voor ingrepen met plaatselijk negatieve effecten, die immers de populatie van het leefgebied niet hoeven te beïnvloeden.
De natuurdoeltypen, die vaak als ingewikkeld worden ervaren, zijn op basis van opgedane ervaringen in beheer en beleid in aantal teruggebracht van honderddertig naar ruim zeventig voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer samen, zoals kruidenrijk grasland, hoogveen, beukenbos, houtwal en hoogstamboomgaard. De beschrijving van de beheertypen is vereenvoudigd.

Ook de kwaliteit van regels moet beter, door een betere aansluiting op internationale regels en op de gestelde doelen. Regels moeten niet achteraf met een beroep op Europa worden ingetrokken of aangepast, herziening mag niet zo lang op zich laten wachten dat maatschappelijke onrust ontstaat en risico's van ongewenste neveneffecten moeten zo veel mogelijk worden beperkt.

De raad adviseert:
- de nationale en Europese overheid om bij het opstellen van wetten voor de natuur meer uit te gaan van ecologische kennis;
- de nationale overheid om de manier waarop wetten en regels voor de natuur in Nederland worden gemaakt, op hun juridische kwaliteit te evalueren.

3.5.5 Schakel de burger nog meer in

Burgers kunnen taken ten dienste van het publieke belang op basis van publieke financiering uitvoeren, bijvoorbeeld in het kader van groene diensten. Daar moet wel goed op gestuurd worden, met een duidelijk geformuleerde vereiste kwaliteit van het beheer. Dergelijk beheer van groene ruimte kan, voor zover gefinancierd vanuit algemene middelen, worden gebaseerd op het principe van de beste kwaliteit voor de beste prijs. Daarbij is het van belang dat alle betrokken partijen hetzelfde onder kwaliteit verstaan.

De raad begrijpt daaronder niet alleen de direct geleverde fysieke natuur maar ook alle andere bijdragen aan natuur en draagvlak voor natuur in de vorm van bijvoorbeeld excursies, voorlichting en educatie, veiligstellen van omgevingskwaliteit via maatschappelijk debat en het genereren van kennis via onderzoek.

De raad adviseert:

- nationale overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven om bij publieke financiering erop toe te zien dat de te leveren natuur- of landbouwprestatie niet wordt beperkt tot het fysieke resultaat maar zich ook begeeft op sociaal en communicatief gebied om de relatie natuur-landbouw-maatschappij te versterken.

3.5.6 Realiseer voedselvoorziening en biodiversiteit naast elkaar

De publieke belangen van natuur en landbouw hoeven niet exclusief vorm te krijgen in het landelijk gebied van Nederland. Om ecosystemen en soorten zoals korhoen in stand te houden kan ook over de grens worden gekeken als het bereiken van natuurdoelen door de klimaatverandering niet haalbaar is. Alleen wanneer zeker is dat bepaalde natuurwaarden daar voldoende en blijvend worden beschermd, kan het betreffende onderdeel van de natuurdoelen in Nederland worden losgelaten. Voorafgaand aan de aanpassing van Nederlands beleid zijn hiervoor in Europees verband bindende afspraken nodig.

Als het gaat om een Nederlandse bijdrage aan de mondiale voedselvoorziening moet niet alleen naar de primaire productie worden gekeken maar ook naar de productie-efficiëntie van de gehele voedselketen. In elke schakel van die keten gaat voedsel verloren, alleen al in Nederland in totaal circa veertig procent van de productie. Opgesplitst naar de schakels in de voedselketen is dit tussen 10 en 20% bij de productie, tussen 2 en 10% in de industrie en handel en tussen 3 en 6% in de winkel, waarbij het niet geconsumeerde voedsel vaak wordt verbrand of gestort. Ook gooien consumenten jaarlijks ongeveer een tiende weg van al het voedsel dat zij kopen (LNV, 2009a). Zo gaat de helft van de primaire productie verloren door inefficiëntie. De oorzaken daarvan zijn deels eenvoudig weg te nemen, want het wordt haalbaar geacht om in 2015 deze verspilling in de gehele keten met minstens een vijfde te hebben verminderd.

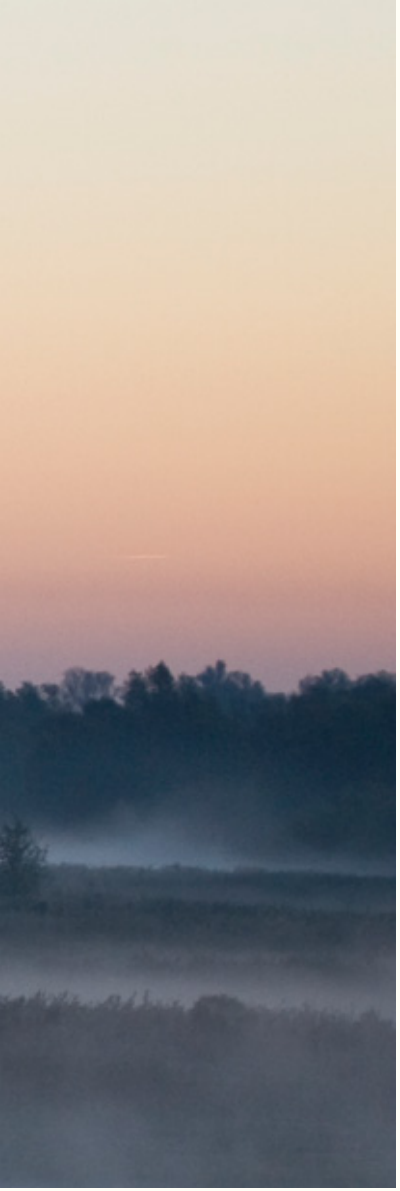
De andere helft van de primaire productie, die niet verloren gaat, is maar voor een deel gericht op de mondiale voedselvoorziening. Veel basisproducten worden gebruikt voor bijvoorbeeld melk- en vleesproductie, waarbij 80 tot 90% van de eiwitten verloren gaat door de omzetting van plantaardig naar dierlijk eiwit. Het gebruikte plantaardig eiwit is voor het merendeel geschikt voor menselijke consumptie (ASG, 2009). Steeds meer wordt plantaardig eiwit gebruikt voor energieproductie door biomassa,



Perspectief van leegte

Leegte biedt ruimte voor mens en dier. Voedselzekerheid en biodiversiteit kunnen goed samengaan mits we ruimteclaims in hun samenhang bezien.

Ganzen overnachten in een nevengeul van de Waal bij Nijmegen. Door afspraken tussen boeren en overheid zijn ganzenopvanggebieden gerealiseerd op boerenland. De akkers bieden letterlijk voedsel voor mens én dier. Nederland is een belangrijk land voor overwinterende ganzen.



en van nog eens naar schatting 4% van het dierlijk eiwit uit de landbouw en visserij wordt voeding gemaakt voor de 5,6 miljoen (NVG, 2009) vleesetende huisdieren in Nederland.
Ook is het van belang te erkennen dat de kern van het mondiale voedselprobleem niet een gebrek aan landbouwproductie is maar een sociaal verdelingsvraagstuk. Het is veelzeggend dat scenariostudies, hoe het wereldvoedselvraagstuk ook zal worden opgelost, voor de komende dertig jaar een teruggang laten zien van het landbouwareaal in Nederland met ruim tien procent. In deze scenario's met een hoge prioriteit voor mondiale solidariteit zal Europa niet meer voedsel gaan produceren voor de wereld, maar bijvoorbeeld Latijns-Amerika wel.

Het potentieel van het huidig agrarisch grondgebruik wordt dus voor naar schatting slechts een kwart benut als bijdrage aan de mondiale voedselzekerheid. Dat aandeel kan veel groter worden door effectiever omgaan met de grondstoffen en een bewuster consumptiepatroon. Samen kunnen die de Nederlandse bijdrage aan de voedselzekerheid zeker doen vervierfoudigen. Ook de zelfvoorziening van Nederland blijft daarmee veiliggesteld. In Europees verband is de zelfvoorzieningsgraad onder de huidige condities 85%, ook bij de voorziene krimp van het landbouwareaal in de komende dertig jaar (LEI en NMP, 2008).
De publieke belangen voedselzekerheid en biodiversiteit kunnen dus naast elkaar worden gerealiseerd. De afronding van de Ecologische Hoofdstructuur vergt immers nog het omzetten van in totaal 4% landbouwgrond in natuur, dus ongeveer 4% van de capaciteit van de primaire productie. Beperkingen voor bedrijven in de buurt van de EHS kunnen dat percentage opdrijven; realisatie van de EHS op marginale landbouwgronden kunnen het doen dalen. De realisatie van de EHS en de ruimtebehoefte voor de klimaatverandering zijn daarmee qua ruimtebeslag op te vangen. Om de natuurdoelen en de inpassing te realiseren is vereist dat er gebiedsprocessen op gang komen waarbij naast verwerving en beheer door de boer of grondgebruiker via ruiling de natuur terecht komt op gronden die voor de landbouw marginaal zijn en voor de natuur optimaal. Herbestemming van de EHS is in sommige situaties onvermijdelijk.

De raad adviseert:
overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven de mogelijkheden te benutten om voedselzekerheid en biodiversiteit tegelijk en niet ten koste van elkaar te realiseren, door:
- voor specifieke knelpunten bij het realiseren van natuurdoelstellingen ten gevolge van de klimaatverandering, ook over de grens te kijken;
- voor voedselzekerheid de productie-efficiëntie van de gehele voedselketen te verhogen en bewust consumeren te bevorderen;
- de eerder begrensde EHS niet als dogma te laten gelden waar realisatie om herbegrenzing en uitvoering in gebiedsprocessen vraagt.

3.5.7 Benader de ruimteclaims op het landelijk gebied in samenhang

De mondiale schaarsten aan energie, voedsel, water en ruimte voor natuur kunnen niet los van elkaar worden gezien (deelstudie Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief, EEAC, 2009). De groei van de wereldbevolking en de toename van de consumptie hebben wereldwijd hun invloed.
Deze problemen en trends leggen op de lange termijn allen mogelijk een claim op het Nederlandse landelijk gebied. Wanneer daarop wordt gereageerd met afzonderlijke plannen voor bijvoorbeeld klimaatadaptatie (dijkversterking, wateropvanggebieden), energieopwekking (windmolens, algenteelt) en meer grond voor voedselproductie, kan dat tot ruimtetekort leiden. Daarom moeten de verschillende functies worden geïntegreerd binnen de schaarse ruimte, waar mogelijk door multifunctioneel grondgebruik. Voor dat doel is een gebiedsgerichte benadering nodig, waarbij soms ook keuzes nodig zijn. In de internationale discussie over biobrandstoffen stelt Nederland terecht dat *food* voor *fuel* moet gaan. Op gebiedsniveau zouden soortgelijke keuzes aan de orde kunnen komen: gaat ruimte voor natuur voor het kweken van rozen voor de export? Gaat voedselproductie voor de bouw van villa's?
Zelfs als op nationaal niveau gezien voor alle ruimteclaims genoeg ruimte beschikbaar lijkt, kan lokaal een probleem ontstaan, bijvoorbeeld wanneer verschillende gebruiksfuncties zich willen ontwikkelen binnen hetzelfde gebied. Waar partijen er op lokaal niveau niet uitkomen, is ingrijpen vanuit de rijksoverheid nodig. Uitgangspunt is dat de overheid ruimte geeft aan de samenleving maar ook zo nodig haar verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied waarmaakt door krachtige sturing, zie 'Kiezen voor verbinding' (RLG, 2007b).

De raad adviseert:

- de nationale overheid om te verkennen welke ruimteclaims voor het Nederlands landelijk gebied voortkomen uit de mondiale schaarsten aan energie, voedsel, water en ruimte voor biodiversiteit, en een visie te ontwikkelen op de integratie daarvan binnen de schaarse ruimte;
- nationale en provinciale overheden om bij strijdige ruimteclaims waar partijen op lokaal niveau niet uitkomen, sturend op te treden;
- diezelfde overheden om na te gaan hoe zij deze keuzes op lokaal niveau kunnen begeleiden.

3.5.8 Erken de demografische opgave

De voortgaande verstedelijking gaat gepaard met een trek van vooral jongeren, werkenden en hoog opgeleiden naar de stad. Dat betekent dat er van de aanwezige bevolking relatief meer ouderen en lager opgeleiden overblijven. Instroom valt, zij het op kleinere schaal, te verwachten van mensen – vooral ouderen – die van de mooie omgeving willen genieten. Het platteland 'verburgerlijkt' daardoor en het aandeel niet-agrarische activiteiten groeit. De daling van de bevolking en van het aantal huishoudens zal samen met deze sterk veranderende bevolkingssamenstelling ingrijpende gevolgen hebben voor het platteland. Het aanbod van onder meer woningen en voorzieningen moet worden aangepast aan het verminderend aantal burgers en het grotere aandeel ouderen. Naast een kwalitatieve opgave om het aanbod aan te passen is er een kwantitatieve opgave om het te verminderen. In steeds meer regio's zullen de voorzieningen schraler worden en wordt de plattelandseconomie zwakker.

De raad adviseert:

- plattelandsgemeenten de demografische opgave tijdig te erkennen en samen met de burgers te werken aan een reëel uitzicht op een aangepast voorzieningenaanbod en op kansen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren;
- provincies ervoor te zorgen dat dat proces goed verloopt. Het rijksbeleid moet worden herijkt en het rijksinstrumentarium aangepast op deze demografische veranderingen;
- het ministerie van LNV het voortouw te nemen om de demografische opgave voor het platteland te agenderen en de kansen voor versterking van de (kwaliteit van de) groene ruimte te benutten.

3.5.9 Houd het grondgebruik in beweging

Sinds decennia wordt de dynamiek van het grondgebruik bevorderd en in banen geleid door instrumenten als ruilverkaveling, kavelruil en reconstructie. Thans is er dynamiek waar dat niet gewenst is en stagnatie waar dynamiek gewenst is (deelstudie Communicatie en besluitvorming, 2009). Het laatste komt onder meer door hoge grondprijzen, de vele gedetailleerde regels en wetten, onduidelijkheid over regels en procedures, financieringsproblemen en lastige procedures voor bestemming en vergunningen.
Er is in feite geen tekort aan grond, maar een overschot aan claims. Er is schaarste gecreëerd door kruisjes op de kaart te zetten. Alle claims bij elkaar opgeteld vormen een verstikkende deken over het landelijk gebied. Maar met stagnatie verliest iedereen. Het is belangrijk om keuzes te maken, prioriteiten te stellen en meer te denken in lange termijn-ontwikkelingen: veel boeren houden ermee op, er komt grond vrij.

De samenleving zou moeten durven loslaten, bijvoorbeeld als het gaat om afspraken gemaakt in het kader van de EHS. Dat kan, als we er vertrouwen in hebben dat zulke ingrepen en combinaties van landbouw en natuur het behalen van gestelde natuurdoelen niet bedreigen maar juist dichterbij brengen.
Keuzes moeten tijdig gemaakt worden. Als in een bepaald gebied hoge natuurdoelen gelden, dan kan het nodig zijn om bepaalde agrarische activiteiten uit te plaatsen. Voor boeren is een goed alternatief en een snelle procedure dan belangrijk. De overheid draagt hier naar de mening van de raad een belangrijke verantwoordelijkheid om de grondmobiliteit te vergroten, door heldere keuzes te maken. Ook nieuwe financiële arrangementen kunnen bijdragen aan de dynamiek, zoals aankoop door de overheid en voor gebruik aan de agrarisch natuurbeheerder in erfpacht te geven zoals opgenomen in de ‘Verklaring van Linschoten’.

Dynamiek blijft nodig, om de productieomstandigheden voor de landbouw te verbeteren èn om natuurgebieden een optimale plaats en omvang te bezorgen. Afgezien van de vraag welk instrument gewenst is en in welke vorm, staat vast dat deze geholpen dynamiek van het grondgebruik werkt als een tweesnijdend zwaard voor landbouw en natuur en dat behoud en bevordering van die dynamiek van groot belang is voor de toekomst van het landelijk gebied. Dit vergt regionaal maatwerk (deelstudie Communicatie en besluitvorming, 2009).

De raad adviseert:

- de nationale overheid om nieuwe instrumenten in te zetten om de dynamiek van het grondgebruik voor landbouw- en natuurdoelen te bevorderen.

3.5.10 Bundel de belangen van natuur en landbouw

Tegenstellingen tussen natuur en landbouw trekken meer publicitaire aandacht dan hetgeen ze gemeenschappelijk hebben. In die laatste categorie valt onder meer dat ze beide gezondheid leveren aan de burger. Dat vormt een krachtige verbinding. De verbindingen tussen natuur en landbouw moeten worden gekoesterd om het landelijk gebied ook in de toekomst zijn functies te laten vervullen.
Een gemeenschappelijk belang van alle grondgebruikers in het landelijk gebied is de gezamenlijke zorg voor een groene inkadering van de verstedelijkingsdruk.
Gemeenschappelijk belang van alle natuurbeheerders is ook het verbeteren van de beheersvergoeding: nu legt elke beheerder (terreinbeherende organisatie, particuliere eigenaar, boer) er geld bij.
Ook vanuit deze gemeenschappelijke belangen moet aan de waarden van het landelijk gebied een betere bescherming worden geboden dan er nu is. Ruimtelijke ordening biedt daarvoor een goed instrument door de inzet van groene en rode contouren.
Rond de open gebieden, die samen onze grote leegte vormen – natuur, landbouw, landschap, water– komen groene contouren. Daarbinnen zijn die gebieden definitief gevrijwaard van rode inbreuken. Dorpsuitbreiding? Ja, maar alleen binnen een rode contour. Bedrijventerrein? Niet in een met een groene contour omgeven gebied. Legaal bestaand conflicterend gebruik in een groen gebied – een metaalwarenfabriek midden in het platteland – wordt uitgekocht. Illegaal conflicterend gebruik wordt koud gesaneerd. Rond de steden en dorpen, havens, luchtvaartterreinen, energiecentrales komen rode contouren, waarbuiten dergelijke functies zich niet kunnen vestigen. Nieuwe rode functies zullen een plaats moeten vinden tussen de bestaande.
Transportfuncties moeten soms gebieden met een groene contour doorsnijden. Ze moeten dan of ondergronds of verdiept worden aangelegd of er moeten ecoducten worden aangelegd om versnippering van het groen te voorkomen.
De systematiek van bestemmingsplannen voor het buitengebied dient scherp in te spelen op de intrinsieke waarden en het nut van het landelijk gebied.

De raad adviseert:

maatschappelijke organisaties ter wille van de toekomst van het landelijk gebied:

- zich maatschappelijk te profileren op de gemeenschappelijke belangen;
- de discussies om tot onderlinge afstemming van tegengestelde belangen te komen te voeren zonder het imago van het landelijk gebied aan te tasten.



Perspectief van leegte

De intensieve veehouderij in het landelijk gebied vraagt ruimte en is weinig toegankelijk voor de burger. Het massaal ruimen van productiedieren leidt tot ontsteltenis, benauwing en vervreemding. Hoe kunnen we een productiesysteem scheppen waar de burger zich mee kan verbinden: ambitieus, aantrekkelijk, diervriendelijk en ruimte scheppend?

Een open, modern, diervriendelijke megastal met vrije uitloop voor de koeien.



4. De ontwikkeling van de niet-grondgebonden landbouw

4.1 Uitgangssituatie

Om in de behoeften van alle Nederlanders en dertig miljoen consumenten buiten ons land te voorzien, wordt veel ruimte buiten Nederland gebruikt. De totale footprint van Nederland in het buitenland beslaat meerdere malen de oppervlakte van ons land. Ook voor de productie van ons voedsel is ruimte in het buitenland nodig, die wel wordt aangeduid als onze *foodprint*.
Vooral de niet-grondgebonden landbouw vereist grote hoeveelheden grondstoffen uit het buitenland, zoals veevoergrondstoffen en mineralen. Deze vorm van landbouw is weliswaar niet aan Nederlandse grond gebonden, maar wel aan grondgebruik in het buitenland. De niet-grondgebonden landbouw neemt dan ook een groter deel van onze mondiale foodprint voor zijn rekening dan de grondgebonden landbouw.
De niet-grondgebonden landbouw, zoals een bedrijf met intensieve varkenshouderij of met gestookte teelten onder glas, is vrijwel geen onderdeel van de natuurlijke systemen zoals die in dit advies als waarden van het landelijk gebied zijn beschreven. Hoe meer zulke bedrijven eigenlijk gesloten systemen zijn, des te minder vormen ze onderdeel van het natuurlijk systeem en het watersysteem. De vraag is dan ook of ze wel als onderdeel van het landelijk gebied beschouwd moeten worden. Het is immers ook mogelijk ze op een bedrijventerrein onder te brengen.

4.2 Belangrijke ontwikkelingen

4.2.1 Mondiale schaarsten

Er wordt een groei van de wereldbevolking verwacht naar negen miljard mensen in 2050 en een snel toenemende consumptie per inwoner. Dit betekent een sterk groeiende mondiale vraag naar voedsel, energie, grondstoffen en schoon water die naar verwachting op schaarste zal stuiten. Daardoor ontstaat grote druk op het Nederlands landelijk gebied om voor de eigen bevolking én voor de wereldmarkt

voedsel en energie (o.a. biomassa) te produceren. Er zal een toenemende behoefte zijn aan ruimte voor energieopwekking (algenteelt, wind, zon). De schaarste aan voedsel kan grootschalige landbouwbedrijven en megastallen economisch aantrekkelijker maken, hoewel juist die bedrijven kwetsbaarder kunnen zijn voor eventuele tekorten aan energie en water. Daarnaast is het denkbaar dat het aanbod van buitenlandse grondstoffen voor onze landbouw onder druk komt, omdat de landen van herkomst deze zelf nodig hebben. De voedselvoorziening is erg kwetsbaar door de afhankelijkheid van energie en water. Kleine storingen in de energievoorziening kunnen grote gevolgen hebben voor de voedselvoorziening.
Dergelijke ontwikkelingen zullen de beperkingen van de huidige voedselproductie in ons land nog eens helder voor het voetlicht brengen. Met name roepen ze vragen op over de niet-grondgebonden landbouw. Willen we in Nederland nog intensieve varkenshouderij die afhankelijk is van veevoerimporten uit het buitenland? Willen we rozen kweken voor de export, wetende dat de teelt afhankelijk is van een grote input van schaarse energie? (deelstudie Schaarste in relatie tot het landelijk gebied, 2009)

4.2.2 Andere samenstelling van de bevolking op het platteland

Door de verburgerlijking en de veranderende samenstelling van de plattelandsbevolking kan er meer weerstand ontstaan tegen de ontwikkeling van niet-grondgebonden landbouw, zoals grootschalige glastuinbouw of megastallen (RLG, 2008c), vanwege de aantasting van het uitzicht, gevreesde stankoverlast, angst voor dierziektes of zorgen om het dierenwelzijn.

4.2.3 Trends in de landbouw

Onder het steeds kleinere aantal agrarische bedrijven zullen aan de ene kant steeds grootschaliger landbouwbedrijven te zien zijn en aan de andere kant meer kleinschalige verbrede bedrijven. De beschikbare landbouwgrond staat onder druk van andere functies die er meer en andere claims op leggen. Ook die druk drijft agrarische ondernemers meer in de richting van grootschalige, niet-grondgebonden bedrijven zoals megastallen en glastuinbouw. Tegelijk zal de mondiale schaarste aan fossiele energie de druk op de land- en tuinbouw verhogen om op energiegebied te innoveren en over te schakelen op duurzame energiebronnen.

4.3 De gewenste toekomst

Niet-grondgebonden landbouw kan door zijn aard niet beschouwd worden als onlosmakelijk onderdeel van het landelijk gebied. Op termijn kan deze vorm van landbouw alleen nog plaatsvinden als daarvoor voldoende draagvlak is onder burgers en onder de voorwaarde van een duurzaam productieproces.
Voor wat de veehouderij betreft betekent dat ook dat het dierenwelzijn gewaarborgd moet zijn op het niveau van de grondgebonden landbouw en dat er een minimaal risico van dierziekten bestaat.

4.4 Hindernissen

Juist op het gebied van duurzaamheid heeft de niet-grondgebonden landbouw een aantal specifieke problemen. Een daarvan is de import van grondstoffen uit het buitenland voor de intensieve veehouderij, die deze sector een extra buitenlandse foodprint bezorgt en waarvan bovendien de duurzaamheid moeilijk te controleren is. In de glastuinbouw is nog steeds veel fossiele energie nodig, al lijkt het vooruitzicht van kassen die het zonder externe energie kunnen stellen of die zelfs energie leveren realistisch te zijn geworden. Daarnaast is er sprake van toenemende maatschappelijk weerstand tegen deze 'industriële' manier van landbouw bedrijven, vanwege aantasting van het landschap en in de veehouderij de verwachting van een lager niveau van dierenwelzijn en het uitbreken van dierziekten.

4.5 Oplossingen en aanbevelingen

De hele agrarische sector moet duurzaam worden, dat wil zeggen de productie inrichten met respect voor people, planet en profit. Dat respect kan overigens evengoed in praktijk worden gebracht door grote als door kleine bedrijven en met eenzelfde overtuiging door grondgebonden bedrijven als in de niet-grondgebonden landbouw. Wanneer de autonome ontwikkeling naar duurzaamheid te langzaam gaat, zou de overheid strengere normen kunnen gaan stellen. Die kunnen de vereiste impuls geven aan een innovatieproces dat de land- en tuinbouwproductie in Nederland snel doet verduurzamen en daardoor internationaal een goede marktpositie bezorgt. Wanneer op deze manier duurzame producten steeds gangbaarder worden kan dat ervoor zorgen dat op termijn de duurzame producten niet veel duurder meer zijn dan de niet-duurzame.

Duurzaamheidseisen aan de sector moeten zich ook uitstrekken tot het gebruik van geïmporteerde grondstoffen voor veevoer uit armere landen. Als het de intensieve veehouderij niet lukt om deze importen overbodig te maken, zal op termijn deze vorm van productie niet duurzaam te noemen zijn.
Nederland is na de Verenigde Staten de grootste exporteur van landbouwproducten en voedingsmiddelen, overigens niet zonder eveneens een aanzienlijke import op gang te houden. De uitdaging is om internationaal ook te laten zien dat wij het daarvoor nodige productieproces duurzaam kunnen laten zijn.
Mogelijk leidt dat tot minder kwantiteit, maar als ons land zich op dit gebied in de voorhoede begeeft zal de betere (duurzame) kwaliteit wellicht gecompenseerd kunnen worden door hogere marges en op zijn minst zorgen voor het behoud van de *license to produce*.

De raad adviseert:

- de nationale overheid om binnen het kader van de Europese Unie te streven naar strenge duurzaamheidsnormen voor de niet-grondgebonden landbouw;
- overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven om Nederland internationaal profiel te geven als voorloper op het gebied van duurzame landbouwproductie.



Perspectief van leegte

De verrommeling van het landschap werpt barrières op voor mens en dier. Verbindingen worden hersteld om meer ruimte te creëren en leefgebieden te vergroten.

In het Renkumse beekdal is de Vredesteijnfabriek gesloopt. Het beekdal wordt hersteld. Voor burgers uit Wageningen en Renkum een uitloopgebied, voor dieren meer kansen om te gedijen en zich te verplaatsen. Bestuurlijk en financieel is dit gerealiseerd.



5. De financiering van het beheer

5.1 Uitgangssituatie

Het landelijk gebied zoals wij dat nu kennen is het resultaat van landbouw- en andere economische activiteiten door de jaren en eeuwen heen. Het landschap en alle andere waarden waren het bijproduct en niet het doel van die activiteiten. Omdat landbouw- en andere economische activiteiten niet langer zonder meer het landelijk gebied opleveren dat we willen, is de afgelopen decennia actief vorm gegeven aan dat gebied. Dat gebeurt onder meer door aanpassingen van de agrarische bedrijfsvoering en door natuurbeheer. De kosten van deze aanpassingen zijn voor boer en natuurbeheerder; de baten komen echter niet bij hen terecht maar bij een groot aantal partijen in het landelijk gebied en de stad. De toegenomen kwaliteit van het landelijk gebied heeft vooral voordelen voor het inkomen van het lokale bedrijfsleven en de lokale overheden, en voor bewoners via huizenprijzen en lagere kosten voor gezondheid.
Het plan Nederland weer Mooi - Deltaplan voor het Landschap vraagt zeshonderd miljoen euro per jaar voor inrichting en beheer in het hele land (Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, 2006). Een maatschappelijke kosten- batenanalyse van het ministerie van LNV geeft aan dat een dergelijke financiële impuls macro-economisch lonend kan zijn 'in euro's en geluk'. De maatschappelijke baten wegen dan op tegen de maatschappelijke kosten (LNV, 2007a).
Pogingen om de kosten van beheerders te koppelen aan de daarmee samenhangende baten voor andere partijen om zo tot verevening te komen, hebben tot nu toe weinig succes. Daarbij speelt een rol dat die andere partijen in hun diversiteit moeilijk aanspreekbaar zijn. Voldoende structurele financiering blijft moeilijk ondanks initiatieven en mogelijkheden zoals streekrekeningen, landschapsveilingen, landschapsfondsen, het benutten van extra WOZ-waarde door nabijheid van natuur, bovenplanse verevening, planbatenheffing (Ruimte voor natuur, RLG, 2003) en fiscale maatregelen. Het toenemend multifunctioneel

grondgebruik waarin waterbeheer, natuur en landbouw samenwerken, biedt bewezen mogelijkheden om financiële investeringen in gebieden voor bijvoorbeeld waterveiligheid ook te laten renderen voor aanleg en beheer van natuur(lijke) gebieden en voor maatschappelijke dienstverlening door de landbouw. Projecten als 'Ruimte voor de rivier', de grensmaas en de renovatie van de Afsluitdijk zijn daar voorbeelden van (deelstudie Een veranderend klimaat voor de natuur?, 2009).

Zoals ook de Task Force Financiering Landschap onder leiding van Rinnooy Kan (LNV, 2008b) concludeert komt private financiering niet of nauwelijks van de grond. De zoektocht naar private financiering duurt al decennia maar de oplossing blijft uit. Door te blijven wachten op private financiering, wordt het landelijk gebied het kind van de rekening.
Schoorvoetend betaalt de overheid op grond van het publiek belang de kosten van een goed landelijk gebied. In de praktijk leggen alle beheerders er geld bij. Een vergoeding voor of het inkomen uit beheer is echter beslissend voor het voortbestaan van dat beheer. De overheid zou dan ook het beheer moeten betalen waar private bronnen tekort schieten, en wel op basis van een reële raming van de benodigde middelen.

5.2 Belangrijke ontwikkelingen

De achteruitgang van de biodiversiteit, versterkt door de effecten van de klimaatverandering, kan de kosten voor beheer van het landelijk gebied verder doen oplopen. Een soortgelijk effect gaat uit van de instabiliteit van de voedselprijzen als gevolg van periodes van voedselschaarste die leiden tot hoge inkomsten, en van de te verwachten tweesporenontwikkeling van schaalvergroting en verbreding. Die zullen leiden tot de behoefte aan een hogere opbrengst voor agrariërs uit natuurbeheer en groene diensten vanwege de concurrentie om grond. De kosten voor het beheer zullen dus in de toekomst toenemen.
Inkomensondersteuning en marktbeleid in de agrarische sector, die momenteel goed zijn voor het overgrote deel van de Nederlandse inkomsten uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (95% of circa 1,2 miljard euro per jaar), worden geleidelijk aan afgebouwd.

De grotere maatschappelijke betrokkenheid bij landbouw en natuur en de toenemende belangstelling voor voedsel en gezondheid kunnen leiden tot meer bereidheid om vanuit publieke middelen het beheer van het landelijk gebied te betalen. Ook zou van de groeiende groep van ouderen in het landelijk gebied, die hechten aan een kwalitatief goede woonomgeving (deelstudie De sociale dimensie, 2009) de bereidheid kunnen worden verwacht om te betalen voor het beheer in de directe leefomgeving. Buitenlui spelen nu al een relevante rol in het beheer van het landelijk gebied. Door de lagere bevolkingsdichtheid zullen echter op lokaal niveau tegelijk minder publieke en private middelen beschikbaar komen.

Culturele trends als het groeiende maatschappelijk ongeduld en de behoefte aan snelle en eenvoudige oplossingen, kunnen ertoe leiden dat de slepende discussie over de verdeling tussen publieke en private middelen impulsief wordt opgelost. De huidige financiële crisis, die een flinke toekomstige druk op de publieke middelen zal meebrengen, kan er dan toe leiden dat publieke middelen voor het landelijk gebied worden teruggetrokken, zoals in het verleden met regelmaat is gebeurd.

Op grond van deze trends voorziet de raad geen wezenlijke verandering in de relatieve bijdragen vanuit publieke en private middelen maar wel toenemende kosten.

5.3 De gewenste toekomst

Elders in dit advies, bijvoorbeeld in de introductie, is uiteengezet dat het landelijk gebied niet alleen een onmisbare intrinsieke waarde vertegenwoordigt maar daarnaast ook vele nuttige functies vervult voor de Nederlandse samenleving. Daaruit vloeit voort dat een solide financieringsstructuur voor het beheer van het landelijk gebied van beslissend belang is voor dat gebied, dat die structuur voldoende zekerheid moet bieden en de financiering van voldoende omvang voor de lange termijn.

5.4 Oplossingen en aanbevelingen

5.4.1 Publieke financiering

Voor zover het hierbij gaat om publieke belangen, zijn voor de financiering van het beheer van het landelijk gebied publieke middelen nodig. Tegelijkertijd is een omslag gaande in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Op de lange termijn ontstaan hierdoor meer mogelijkheden voor financiering van het beheer.

Volgens de kabinetsvisie op het GLB (LNV, 2008a) moet de directe ondersteuning van de landbouw op termijn worden vervangen door een systeem van beloningen van landbouwers en andere plattelandsondernemers met agrarische activiteiten voor het realiseren en in stand houden van maatschappelijke waarden als natuur, milieu, landschap en/of dierenwelzijn. In de overgang naar die situatie moeten geleidelijk de bestaande verschillen in steun worden uitgemiddeld en de huidige steun worden afgebouwd en vervangen door de nieuwe beloningsystematiek. De raad gaf eenzelfde visie in zijn advies ‘Publieke belangen centraal’ (LNV, 2008a). De geleidelijkheid is vooral van belang om te zorgen dat de inkomensgevolgen van huidige ontvangers verantwoord zijn, en voor zo ver het om bedrijven gaat die nog afhankelijk zijn van de huidige subsidie gewenning aan de nieuwe situatie mogelijk te maken.

De betalingen in het kader van het GLB vinden op dit moment plaats als compensatie van prijsverlagingen in het verleden en worden op korte termijn omgezet in een vast bedrag per hectare. De raad meent dat zo'n compensatie alleen in een overgangsperiode te rechtvaardigen is. De overheid moet publieke belangen beschermen, zoals biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving. Binnen het GLB zal ook ruimte moeten zijn om andere publieke belangen veilig te stellen, zoals dat van de voedselvoorziening binnen veranderende landbouwmarkten (voedsel, veevoer en biomassa), duurzaam gebruik van bodem, water en lucht en maatschappelijk verantwoorde productiemethoden, onder andere met het oog op dierenwelzijn. Hiervoor zijn gerichte betalingen het meest doelmatige middel. De betreffende diensten zouden moeten worden vertaald in te leveren prestaties of maatregelen op bedrijfsniveau, met een vergoedingensysteem dat uitvoerbaar en handhaafbaar is. Voordat zo'n systeem op Europees niveau gerealiseerd kan zijn, zal een lange weg moeten worden afgelegd.
Tot dat moment acht de raad een vorm van generieke ondersteuning van de grondgebonden landbouw op zijn plaats, waarbij de voorkeur uitgaat naar een toeslag per hectare die in beginsel voor iedere grondbeheerder in een regio gelijk is (flat rate). Aan die toeslag zijn basisvoorwaarden op het gebied van duurzaamheid verbonden. Daarnaast zal, waar dat haalbaar en uitvoerbaar is, gewerkt moeten worden met plussen voor extra inspanningen voor natuur en landschap, voor bijzondere productiemethoden (dierenwelzijn) en milieu. Vanwege zijn eenvoud en overzichtelijkheid is deze aanpak in de ogen van de raad vooralsnog verantwoord. Toch zal hij nauwelijks leiden tot extensivering en daarmee tot het realiseren van publieke belangen. De komende periode kan stapsgewijs gewerkt worden aan een strakkere relatie tussen de omvang van de ondersteuning en die van de geleverde publieke diensten. Naarmate het systeem voor vergoedingen meer gestalte krijgt, kan de toeslag per hectare omlaag. Daarbij is het zaak de hoogte van de vergoedingen af te stemmen op de werkelijke waarde van de geleverde diensten. Dat geldt ook voor de huidige publieke financiering van groene en blauwe diensten die minimaal kostendekkend zou moeten zijn.

De raad adviseert:

- de nationale overheid om in Europees verband via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid met kracht te streven naar gerichte betalingen voor het duurzaam beheer van het landelijk gebied;
- de nationale en provinciale overheden om vooruitlopend op de resultaten daarvan de publieke financiering van het beheer van het landelijk gebied kostendekkend te maken.

5.4.2 Private financiering

De overheid heeft de verantwoordelijkheid de publieke waarden van het landelijk gebied voor haar burgers veilig te stellen en erop toe te zien dat de waarden en functies van het landelijk gebied rechtvaardig worden verdeeld, net als de lasten die erbij horen: waar het veiligstellen van het publieke belang private belangen in de weg staat mag dat niet tot onrechtvaardigheden leiden.
Bij het veilig stellen van waarden en functies moeten heldere keuzes worden gemaakt en duidelijke normen en regels worden vastgesteld, die ook worden gecontroleerd en gehandhaafd.
Hoewel dat veiligstellen een taak van de overheid is en niet van de markt (RLG, 2006), kunnen voor de financiering van publieke waarden marktpartijen wel worden aangesproken. Zij profiteren immers ook van de opbrengsten ervan. Zo heeft de lokale economie bij een natuurgebied baat bij de klanten die dat gebied trekt, en kan een projectontwikkelaar een hogere prijs vragen vanwege de landschappelijke kwaliteit van een gebied. Het is daarom niet onlogisch om deze ondernemers te laten meebetalen aan het beheer van natuur en landschap.
De perspectieven voor private financiering zijn beperkt, maar ze zijn er. Met initiatieven die nu al lopen wordt waardevolle ervaring opgedaan. Zo worden bijvoorbeeld in de Ooijpolder door middel van een landschapsveiling de boer voor landschapsbeheer betaald door verschillende partijen, waaronder de gemeente Nijmegen en zorginstellingen. In de komende decennia kunnen zich situaties ontwikkelen die private financiering kansrijker maken. Het is belangrijk om dan de kansen te zien en te benutten; om steeds initiatieven te ontplooien en als overheid te steunen. Tot afzien van een solide publieke financiering mogen dergelijke verkenningen natuurlijk pas leiden als de private financiering zich definitief bewezen heeft.

De raad adviseert:

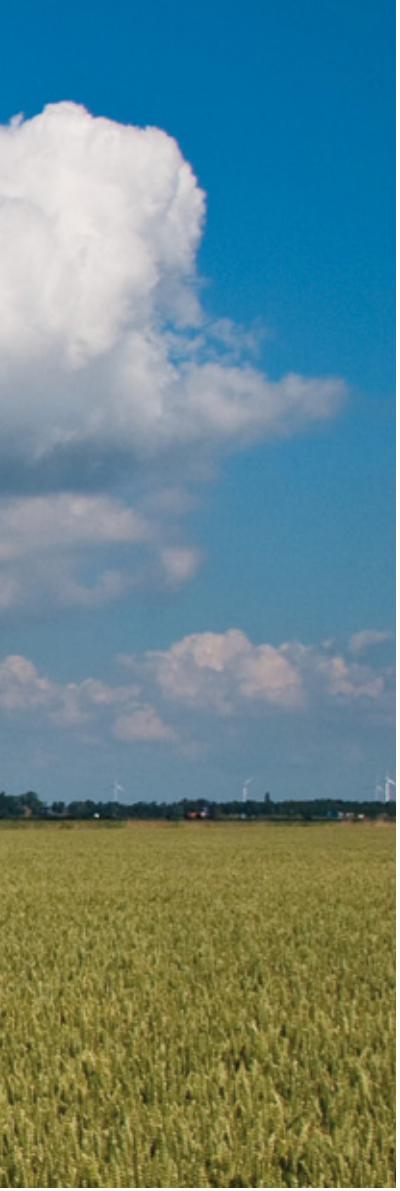
- nationale en provinciale overheden om initiatieven te blijven stimuleren om private financiering te krijgen voor het beheer van het landelijk gebied, maar met de publieke financiering niet op de resultaten te wachten.



Perspectief van leegte

Het landelijk gebied is weids en open met geheel eigen kwaliteiten. Leegte is in die zin niet restgebied maar een gevulde leegte gedragen door kwalitatief hoogwaardige functies als landbouw, natuur en water.

Hollandse luchten boven uitgestrekte graanvelden met in de verte boerderijen en windmolens: gezond voedsel, gezonde lucht, duurzame energiewinning en een betekenisvolle omgeving zijn levensvoorwaarden voor toekomstige generaties.



6. Leegte winnen: een icoon voor het landelijk gebied

6.1 Het belang van iconen

Samenleving en bestuurders hebben zich nog niet achter de waarden van het landelijk gebied geschaard. Stedenbouwkundige visies tonen nieuwbouw in hun grootsheid, leggen accent op uitstraling en esthetiek. Het landelijk gebied daarentegen wordt al te vaak verbonden met kneuterigheid en tragiek. Groen is voor bestuurders schaamgroen, restpost, sluitstuk van de begroting en compensatie voor 'het echte werk': het ontwikkelen van stedelijke functies. Daar waar er ambities zijn – zoals bij de Ecologische Hoofdstructuur en de Nationale Landschappen – lijkt de overheid te vergeten dat er ook geld bij moet. Natuur wordt geassocieerd met hindermacht van de overheid, en Europa wordt de kwaaie Pier. Landbouw komt in een kwaad daglicht door dierziektebestrijding met schokkende beelden van massaal afvoeren van dieren. Intussen raken mensen vervreemd van natuur en landbouw en gaat de kwaliteit van het landelijk gebied zienderogen achteruit.

Bestuurders en projectontwikkelaars denken en handelen veelal volgens automatismen waardoor ze het landelijk gebied zien als wit gebied, nog niet bebouwd restgebied, 'leeg' om ontwikkeld te worden. Automatismen die verankerd lijken te zijn in vervreemdende beleidstaal en verstikkende wet- en regelgeving, en die leiden tot een sluipende afkalving van de waarden van het landelijk gebied.

Hoe kunnen deze automatismen worden doorbroken? De raad meent dat de waarden van het landelijk gebied onvoldoende zichtbaar zijn en verbeelding daarvan via iconen ontbreekt. Waar de verbinding tussen burgers en het landelijk gebied onder druk staat door vervreemding, kunnen iconen een tegenwicht bieden door een nieuwe verbinding mogelijk te maken. De raad heeft het begrip icoon geanalyseerd en een methode ontwikkeld om beleidsopgaven te vertalen in iconen en netwerken van associaties (deelstudie Over het belang van iconen voor het landelijk gebied, 2009).

6.2 Iconen voor het landelijk gebied

Wat is een icoon? Een icoon vertegenwoordigt iets: stad, gebied, tijdperk, cultuur, verschijnsel, stroming, idee, maatschappelijke ordening. Een icoon wordt als icoon herkend door groepen van mensen, spreekt mensen aan, bindt mensen. Een icoon creëert en voedt daarmee een gezamenlijk gevoel op een abstracter niveau, terwijl dat voor iedereen afzonderlijk best eens heel anders ingevuld zou kunnen worden.
De raad meent dat iconen de waarden van het landelijk gebied blijvend op de kaart kunnen zetten. Iconen hebben een wervende en mobiliserende functie, waardoor meer mensen dan voorheen worden aangesproken in hun waardering en bereidheid om beschermend en koesterend op te treden.
Het blijkt dat groen zich moeilijk laat iconiseren: de boom, de struik, de vogel of de sloot heeft niet de grootsheid van een echt icoon. De moderne landbouw maakte vanaf het begin van de vorige eeuw van Nederland een internationale landbouwnatie. Riep dat in het verleden een gevoel van nationale trots op, tegenwoordig zijn de gevoelens ambivalent. Molens, klompen en tulpenvelden doen het nog altijd in de buitenlandse marketing maar laten Nederlanders zelf vaak koud of worden als oubollig en kneuterig ervaren. De Deltawerken, de Afsluitdijk en de Flevopolders worden aan buitenlanders getoond als symbolen van hoogstaande cultuurtechniek, maar hebben hun allure zo langzamerhand verloren. Het landelijk gebied is uit het vizier geraakt, overgebleven is een gevoel van tragiek.
De raad heeft moeten concluderen dat het moeilijk is om iconen te vinden die de zeer diverse waarden van het Nederlands landelijk gebied van de 21ste eeuw blijvend kunnen overbrengen. Dat is echter voor de raad een belangrijk vertrekpunt. De raad twijfelt niet aan de cruciale betekenis van het landelijk gebied voor de toekomst. Het draagt bij aan de levensvoorwaarden voor de burger: gezond voedsel, gezonde lucht en een betekenisvolle omgeving. Door goed voor het landelijk gebied te zorgen, zorgen we ook voor de gezondheid van onze kinderen en kleinkinderen. Bovendien is het landelijk gebied een spiegel van onze geschiedenis. Het ontginnen en inpolderen van deze vruchtbare delta is neergeslagen in zeer diverse cultuurlandschappen, die door innovatieve agrarische ondernemers worden beheerd. Krachtige natuur- en milieuorganisaties staan garant voor het behoud van onze rijke natuur en nieuwe allianties dagen ons uit om voorbij eenzijdige belangen te kijken. Deze waarden delven echter aan de tafel van bestuurders en projectontwikkelaars vaak het onderspit tegenover het grote geld en ambitieuze en esthetisch verpakte plannen die het landelijk gebied doen afkalven en versnipperen.
Het maatschappelijk belang van het landelijk gebied is dus onomstreden maar het wordt onvoldoende beschermd door een gebrek aan grootsheid. Tegen die achtergrond kiest de raad ervoor om van de kern van het probleem, de beeldvorming van het landelijk gebied bij bestuurders en ontwikkelaars, de hefboom voor zijn aanpak te maken. De waarden van het landelijk gebied zullen pakkend op het netvlies moeten komen van bestuurders. Dat kan tot stand worden gebracht met een icoon dat debat oproept over waarden, binding en bestendiging.

6.3 Leegte als icoon

Als goed voorbeeld van een icoon dat uitnodigt tot gesprek over de waarden van het landelijk gebied draagt de raad leegte aan: laten we het bestaande beeld van leegte ter discussie stellen en er op den duur een icoon van maken.
Leegte betekent volgens de Grote Van Dale niet-gevuld-zijn, niet-vol-zijn en staat in die zin tegenover volheid. Het creatief benutten van die twee tegenpolen is van groot belang in een land waar elke vierkante meter wordt gebruikt. Het is begrijpelijk dat bestuurders en ontwikkelaars de leegte van het landelijk gebied beschouwen als een mogelijkheid om vol te plannen en te bouwen en zodoende op te nemen in de stedelijke ontwikkeling. Leegte op waarde schatten en behouden is een hele opgave. Een verkenning van het begrip leegte leert ons dat leegte verschillende gezichten heeft:
niksigheid: het stelt niets voor, het is allemaal niks, het doet er niet toe;
beangstigende maar ook beloftevolle oningevuldheid: de ruimte niet voor nu maar voor de toekomst, en met een zelfstandige betekenis.

Door de grootsheid van leegte te verbeelden en die leegte zo tot icoon te verheffen, kan het noodzakelijke tegenwicht worden geboden aan krachten die de eigen waarde van de leegte niet erkennen maar die leegte slechts zien als een vraag om te worden opgevuld. Burgers kunnen zich dan identificeren met het landelijk gebied in al zijn verscheidenheid. Bestuurders beseffen dat ze even zorgvuldig om moeten gaan met wat ze als 'nog-niet-vol' zagen, als met het volle, het bebouwde. Leegte vraagt als eerste stap om bewustwording van de waarden die erin geherbergd worden. Die waarden zijn ons vertrekpunt.

6.4 Leegte winnen: hefboom voor kansen en mogelijkheden

De raad daagt bestuurlijk Nederland uit om leegte winnen als hefboom te kiezen om het kwaliteitsverlies van het landelijk gebied om te zetten in kansen en mogelijkheden voor de toekomst, voor onze kinderen. Leegte winnen betekent actief beschermen en betekenis geven voor de toekomst. We hebben een debat over leegte nodig om de waarden van het landelijk gebied op het netvlies te krijgen: confronterende beelden die laten zien dat leegte onder druk staat.
Leegte winnen als icoon voor het landelijk gebied kan alleen dan slagen als er ook associaties bij ontstaan die voorbij de niksigheid en ontkenning gaan. Het landelijk gebied staat voor: de natuur in, buiten zijn, het open landschap, de polder, voedsel van het land. Dat willen we ook voor komende generaties behouden en bewaken.

De raad adviseert:

- de ministeries van LNV, VROM, V&W en EZ om een breed politiek en maatschappelijk proces op gang te brengen waarin de waarden van het landelijk gebied door middel van iconen zodanig zichtbaar worden dat van die waarden een eigen, wervende en beschermende kracht zal uitgaan;
- bestuurlijk Nederland en partijen in de samenleving om het debat over 'leegte winnen' aan te gaan. Dit kan een basis leggen voor een zodanige mentaliteitsverandering bij beleidsmakers en private partijen dat 'leegte winnen' onderdeel wordt van de uitvoeringspraktijk van beleid;
- de ministers van LNV, VROM, V&W en EZ om de aanbevelingen van dit advies uit te voeren voor een centrale rol van de burger, het tegengaan van vervreemding, het ontwikkelen van dubbele contouren en een effectieve besluitvorming, zodat de voorwaarden worden geschapen voor de ontwikkeling van 'leegte winnen' als icoon van het landelijk gebied;
- de ministers van LNV, VROM, V&W en EZ om met bestuurlijk Nederland het landelijk gebied met kracht een positie te geven als ruimte die behouden en ontwikkeld verdient te worden: 'leegte winnen' als uitdaging om betekenis te geven aan land en stad, natuur en landbouw voor de burgers van nu en straks.

Bijlage 1

Totstandkoming

Dit advies is voorbereid door de voltallige raad en het voltallige bureau. In het zicht van de beëindiging van de zittingstermijn van de Raad voor het Landelijk Gebied is een werkwijze gekozen die maximale gebruik maakte van ieders persoonlijke inbreng. Met de persoonlijke kwaliteiten en belangstelling van de leden van de raad als uitgangspunt zijn negen projecten gestart waarin elk raadslid met ondersteuning van een medewerker van het bureau van de raad via discussies, het uit laten voeren van onderzoek en bijeenkomsten 'haar' of 'zijn' thema heeft uitgewerkt. De deelstudies in de bijlage zijn daarvan het resultaat.

De thema's waren divers en vulden elkaar onderling aan. Het evenwicht tussen divergentie en convergentie bij de uitwerking van de thema's werd bewaakt via regelmatige terugkoppeling via raadsbijeenkomsten, speciaal ingestelde 'bendes', bijeenkomsten met planbureaus, stake holders en andere deskundigen en via het bureau.

Vanuit het perspectief van het groot aantal en zeer intensieve discussies was het onontkoombaar dat advies en deelstudies slechts een beperkte afspiegeling van het enthousiasme en de creativiteit vormen.

Raad	Bureau
drs. B.J.M. (Ben) van Essen	drs. E.A. (Agneta) Andersson
ir. J.T.G.M. (Koos) Koolen	ir. A.S. (Anne) Bruinsma
J. (Jannie) Lamberts	J. N. (Jenny) Dam
prof. dr. M.J.A. (Marjan) Margadant-van Arcken	M. (Miep) Eisner
dr. M.C. (Marijke) van Schendelen	J.P. (Judith) de Jesus
dr. ir. H.J. (Huib) Silvis	drs. ing. H. (Hans) van der Kooi (alg. secretaris)
F. (Frans) Tielrooij	dr. B.H. (Bas) van Leeuwen
prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist	drs. P.C.M. (Paul) Levelink
drs. C.J.G.M (Kees Jan) de Vet	ir. C.A. (Karin) Olsthoorn
prof. mr. P.C.E. (Peter) van Wijmen (voorzitter)	S. (Susan) Scharer
	drs. A.C. (Astrid) Schippers
	J.I. (Jeannette) Seleky

Discussiepartners

De formele en informele discussies waren uitgebreid en liepen door tot in de haarvaten van het netwerk van de leden van de raad en de medewerkers van het bureau. Daarom kunnen niet alle discussiepartners die bijdroegen aan dit advies genoemd worden. Aan de diverse raadsbrede discussies werd deelgenomen door:

J. Baan	Brabants Landschap
R. Didde	Journalist
J. Edelenbos	Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
J. Eshuis	Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
J. Hermsen	Landelijke Vereniging van Kleine Kernen
R. Hijdra	Natuurmonumenten
J. de Jonge	WING
E-H. Klijn	Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
M. Kort	Berenschot
G. Overbeek	LEI Wageningen UR
K. Poppe	LEI Wageningen UR
T. Ruijs	Platform Toerisme en Recreatie
T.J. Slob	Natuurlijk Platteland West / Veelzijdig Boerenland
H. Smit	WING
A. Steenbekkers	Sociaal Cultureel Planbureau
V. Veldheer	Sociaal Cultureel Planbureau
A.J.A.M. Vermeer	LTO-Nederland
K. Vermeer	Wageningen UR
J. van Wesemael	Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt
K. Wieringa	Planbureau voor de Leefomgeving
J. Wytema	Federatie Particulier Grondbezit

Deelstudies

De betrokkenheid bij deelstudies was als volgt:

Deelstudie	Extern betrokken	RLG
1. Over het belang van iconen voor het landelijk gebied (2009) met rapport Berenschot 'Over het belang van iconen voor het landelijk gebied'	Berenschot M. Kort W. Rennen M. Soentken	Ben van Essen Frans Tielrooij Mark van Twist Kees Jan de Vet Agneta Andersson Karin Olsthoorn
2. Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief (2009) met rapport 'Land Use in an Era of Global Change'	EEAC Working Group Agriculture and Land Use and ENCA Interest Group Sustainable Land Use and Agriculture	Huib Silvis Agneta Andersson Anne Bruinsma Astrid Schippers Hans van der Kooi
3. Ondernemen op het platteland van 2040 (2009) met rapport LEI Wageningen UR 'Ondernemen op het platteland van 2040'.	LEI Wageningen UR, Krijn J. Poppe	Koos Koolen Paul levelink
4. Een veranderend klimaat voor de natuur? (2009) met rapport 'Een veranderend klimaat voor de natuur?'	René Didde, wetenschapsjournalist	Marjan Margandant-van Arcken Bas van Leeuwen
5. De sociale dimensie (2009) met rapport Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB) 'Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen' en essay LEI Wageningen UR 'Kijk eens met een andere bril; over verburgerlijking in het landelijk gebied'	Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, Peter Hovens, Wim Derks, Leo Klinkers LEI Wageningen UR, Greet Overbeek en Janneke Vader	Ben van Essen Anne Bruisma Karin Olsthoorn

Deelstudie	Extern betrokken	RLG
6. Burgers en boeren bepalen het menu (2009) essay RLG		Marijke van Schendelen Karin Osthoorn
7. Communicatie en besluitvorming (2009) met rapport van Wageningen UR 'Van escalerende naar constructieve waardeconflicten in het landelijk gebied'	Wageningen UR, Froukje Boonstra, Wiebren Kuindersma en Katrien Termeer	Jannie Lamberts Agneta Andersson
8. Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering (2009) met rapport van de Erasmusuniversiteit Rotterdam 'Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering'.	Erasmusuniversiteit Rotterdam, E-H.Klijn, J. Eshuis, J. Edelenbos	Kees Jan de Vet Bas van Leeuwen
9. Schaarste in relatie tot het landelijk gebied (2009) essay RLG		Peter van Wijmen

Binnen de raad was de projectleiding in handen van Ben van Essen en binnen het bureau in handen van Bas van Leeuwen. De redactie werd gevoerd door Martijn de Groot (martijndegroot.communicatie).

Bijlage 2

Deelstudies op DVD

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft ten behoeve van de voorbereiding van zijn advies over de toekomst van het landelijk Gebied 'Braakliggend veld' negen deelstudies uitgevoerd of laten uitvoeren. Hieronder staan deze studies kort omschreven. Op de DVD, behorende bij dit advies, en op www.rlg.nl staan de studies in zijn geheel.

1. Over het belang van iconen voor het landelijk gebied

Tulpen en molens hebben afgedaan, wat dan wel ...

Molens, klompen en tulpen doen het nog altijd goed in de marketing van Nederland, maar deze iconen laten Nederlanders zelf vaak koud of worden als oubollig en kneuterig ervaren. Groen is voor bestuurders vaak schaamgroen, restpost, sluitstuk van de begroting en compensatie voor 'het belangrijke werk': het ontwikkelen van stedelijke functies.
Terugkijkend op meer dan tien jaar advisering over het landelijk gebied constateert de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) dat wij ons als samenleving en bestuurders nog steeds niet weten te scharen achter de waarden van het landelijk gebied. Om het advies 'Braakliggend veld' van de RLG zeggingskracht te geven, heeft de raad het icoonbegrip verkend. Iconen hebben een wervende en mobiliserende functie waardoor meer mensen dan voorheen worden aangesproken in hun waardering en bereidheid om beschermend en koesterend op te treden. Dit effect beperkt zich niet tot de icoon zelf maar straalt uit en bindt mensen om veranderingen op gang te brengen.
De raad toont in deze deelstudie aan dat iconen bewust ontwikkeld en vormgegeven kunnen worden. In opdracht is door Berenschot onderzoek gedaan. Dit onderzoek heeft een analysekader opgeleverd voor het beschrijven van iconen, en een methode om iconen te ontwikkelen en laten bestendigen. De methode laat zien hoe op strategische wijze het proces van bewustwording, erkenning, binding en bestendiging vorm gegeven kan worden.

2. Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief

We are living beyond our means

In deze deelstudie ligt de focus op landbouw en landgebruik in een internationaal perspectief. De voedsel- en economische crises, de snel stijgende energiebehoefte, het drinkwatertekort en de klimaatverandering doen een nieuw maatschappelijk beroep op het landelijk gebied. Het huidig landgebruik komt onder druk te staan. Conflicterende claims op het land dreigen de duurzaamheid op het spel te zetten. Dit speelt op het niveau van de wereld maar speelt ook door tot op het lokaal niveau. Nederland is medeverantwoordelijk voor de problemen die hiermee gepaard gaan: uitputting van energie- en watervoorraden, verlies aan biodiversiteit en vervuiling van het milieu (water, bodem, lucht). De oorzaken zijn complex en zijn zowel gelegen in productie en consumptie als in beleid en bestuur. Deze deelstudie is mede tot stand gekomen door de Europese activiteiten van Raad voor het Landelijk Gebied en bevat het rapport 'Land Use in an Era of Global Change'.

3. Ondernemen op het platteland van 2040

Innovatieve landbouw biedt ruimte

Het aantal boeren zal verder dalen, maar er zijn er al zoveel aan de slag die ook in 2040 nog boer zijn, dat de landbouw niet uit Nederland zal verdwijnen. Er blijft een groot landelijk gebied. In dat landelijk gebied is de landbouw maar een van de spelers en afstemming met andere belanghebbenden is noodzakelijk. De overheid heeft daarin een taak.

Er liggen in 2040 nog veel taken voor de overheid om de maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te expliciteren en te implementeren. De ruimtelijke ordening, die de Nederlandse landbouw goed gezind is, is misschien wel een van de belangrijkste als het gaat om het landschap, de ruimte en de ruimte voor landbouw. Daarnaast het milieubeleid en het natuurbeleid. Het stellen van (milieu)regels, het organiseren van een markt voor groene en blauwe diensten, het helpen van ondernemers om aan die regels te voldoen via demonstratieprojecten of subsidies en het creëren van mogelijkheden om in multifunctionele arrangementen met recreatie, educatie of zorg een deel van de kosten van publieke functies terug te verdienen zijn belangrijke punten in dat beleid, naast het benoemen en verhandelbaar maken van eigendomsrechten.

Het platteland is al lang niet meer van de agrarische sector, ook als is het de grootste grondgebruiker. Er is veel medegebruik van infrastructuur zoals wegen en waterwegen, maar ook van elektriciteitsvoorzieningen, telecommunicatiestructuur en van bijvoorbeeld water. Er is interactie met natuur, positief en negatief. En er is hernieuwde belangstelling om de anonieme markt aan te vullen met de wisselwerking tussen stad en ommelanden. Dat alles vraagt om goede afwegingen.

De overheid moet zich concentreren op:
- een goed macro economisch klimaat met goed functionerende instituties die toekomstbestendig zijn;
- goed onderwijs voor boeren, tuinders en andere werkers in de sector. Menselijk kapitaal is een doorslaggevende factor in de concurrentiepositie;
- goed en relevant onderzoek, waarbij de rol van de voorlopers onder de ondernemers versterkt kan worden;
- ruimtelijke ordening en de borging ervan. De onvermijdelijke structuurontwikkeling van de landbouw dient ondersteund te worden door een actief ruimtelijke ordeningsbeleid die boeren en burgers op lange termijn zekerheid biedt. Sociale consensus door middel van gebiedsvisies is daarbij mogelijk een perspectief, waarin ook de relatie tussen stad en ommelanden wordt versterkt.

Dit zijn de belangrijkste conclusies uit het door het LEI Wageningen UR opgestelde rapport over ondernemen op het platteland in 2040 ten behoeve van het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied ‘Braakliggend veld’.

4. Een veranderend klimaat voor de natuur?

Discussies, standpunten, verassende nuances en creatieve ideeën

In de deelstudie ‘Een veranderend klimaat voor de natuur’ zijn de maatschappelijke opvattingen over klimaatverandering en natuur journalistiek verkend om de gebruiker van het advies ‘Braakliggend veld’ wegwijs te maken in de maatschappelijke discussies over de relatie klimaatverandering en natuur.

Klimaat is een relatief nieuw issue, waarover tot nog toe eerder in bedreiging en kosten wordt gesproken dan in kansen en baten. Deze inventarisatie geeft een overzicht van kansen op het raakvlak van klimaatprobleem en natuurdoelen, belangrijke kansen liggen door meer nieuwe natte natuur en klimaatbuffers te realiseren door middel van slimme dubbelfuncties. Het veranderende klimaat lijkt de noodzaak van

onverkorte uitvoering van de EHS te bevestigen, namelijk robuuste verbindingen te creëren die migratie van soorten van zuid naar noord mogelijk maakt. Realisatie van de natuurdoelen kan aldus ook voor een belangrijk deel worden gefinancierd uit de klimaatgelden. Het kan onder meer de impasse rond de aankoop van boerengrond en de beheervergoedingen vlot trekken. Er lijken kortom kansen voor 'een veranderend klimaat voor de natuur'.

Deze deelstudie laat zien hoe maatschappelijke organisaties denken over dit thema. Het geeft een goed overzicht van discussie- én standpunten. Ingewijden in de discussie vinden verrassende nuances en creatieve ideeën. De onafhankelijk wetenschapsjournalist René Didde interviewde voor deze deelstudie de direct inhoudelijk betrokkenen bij de maatschappelijke discussie: ANWB, ARK, Federatie Particulier Grondbezit, LTO Nederland, Natuurlijk Platteland, Provinciale Landschappen, RECRON, Staatsbosbeheer, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Natuurmonumenten en de Vereniging MilieuDefensie.

5. De Sociale dimensie

De deelstudie 'De sociale dimensie' bestaat uit een rapport van het Kenniscentrum Voor Bevolkingsdaling en Beleid: 'Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen' en een essay van LEI Wageningen UR: 'Kijk eens met een andere bril; over verburgerlijking in het landelijk gebied'.

Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen

Oorzaken, gevolgen en verstandig beleid

De demografische ontwikkelingen, die zich in Nederland (gaan) voordoen, met name ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling doen zich in plattelandsgebieden wat sterker voor en zijn eerder zichtbaar. Het platteland is iets meer ontgroend en vergrijsd terwijl de bevolkingsdaling zich daar het eerst manifesteert.
De oorzaken van de genoemde demografische ontwikkelingen in de verschillende regio's lopen uiteen, althans in (geaardheid, tempo en) intensiteit. Daarnaast kan de omgeving van plattelandsgemeenten verschillende karakters hebben als het gaat om de mate van stedelijkheid. Met andere woorden, hét platteland bestaat niet.

De demografische ontwikkelingen, met name de daling van het aantal jongeren en de daling van het totaal aantal inwoners heeft op veel terreinen gevolgen. Mogelijke waardedaling van onroerend goed en het versneld verdwijnen van voorzieningen zijn daarbij belangrijke negatieve effecten.

De migratiestromen van platteland naar stad, en mogelijk ook weer in omgekeerde richting, kunnen de kwantitatieve en vooral ook de kwalitatieve samenstelling van de bevolking op het platteland zodanig veranderen dat er in sociaal en ruimtelijk opzicht ingrijpende bestuurlijke maatregelen nodig zijn.

Bundeling van politiek-bestuurlijk-financieel georiënteerde plattelandskrachten is van groot belang om voldoende tegenwicht te bieden tegen de traditioneel veel sterkere Randstad met zijn hechte band met Den Haag.

Dit zijn enkele conclusies uit het rapport 'Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen' dat het Kenniscentrum Voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB) heeft opgesteld ten behoeve van het advies 'Braakliggend veld' van de Raad voor het Landelijk Gebied.

Kijk eens met een andere bril

De verburgerlijking in het landelijk gebied

Verburgerlijking van het landelijk gebied is al een al langer lopend proces, dat leidt tot veranderende perspectieven die bij de adviezen over landbouw, natuur en landschap meer aan de orde kunnen komen. Dit betekent minder aandacht voor het nostalgisch perspectief van burgers bij het landelijk gebied en de waarden die men denkt te verliezen en meer aandacht voor de waarden die men kan winnen door meer aandacht voor:

- de kansen die veranderingen binnen de groene functies en rode functies, mits landschappelijk goed ingepast, het landelijk gebied bieden;
- versterking van de maatschappelijke betrokkenheid van de grondbezitters in de lokale besluitvorming door betere organisatie van de afweging van publieke en private belangen bij de planvorming in het buitengebied (toekomstscenario's);
- de wijze waarop vergrijzende burgers meer gaan na denken over hun toekomstige woonplek in relatie tot hun mobiliteit en hun (private of publieke) lokale voorzieningen.

Dit zijn enkele conclusies uit de door het LEI Wageningen UR opgestelde essay over de verburgerlijking van het landelijk gebied.

6. Boeren en burgers bepalen het menu

Voedsel als nieuwe verbinding tussen stad en platteland

In dit essay gaat raadslid Marijke van Schendelen in op het gegeven dat de burger steeds meer interesse toont voor zijn voedsel en de achterliggende voedselvraagstukken. Deze burger is kritisch en mondig, laat zich niet zomaar iets voorschotelen, maar is vooral ook betrokken. Betrokkenheid blijkt de motor achter de ontwikkeling van nieuwe kansen om stad en land met elkaar te verbinden. Lekker en gezond eten is inmiddels een publiek issue, net als dierenwelzijn. Zie bijvoorbeeld de opkomst van de Partij voor de Dieren in Nederland. Een mondige en kritische houding leidt gelukkig niet alleen tot weerzin en afschuw, maar ook in toenemende mate tot interesse in de hele voedselketen, in de productiewijze, in de herkomst, in de verwerkings- en bereidingswijze en ten slotte in een aantrekkelijke wijze van consumptie. Deze toenemende interesse heeft geleid tot verschillende nieuwe voedselinitiatieven, die in het essay aan bod komen. Ook geeft het essay een aantal aanbevelingen over hoe in te spelen op deze nieuwe ontwikkelingen rond burgers, voedsel, stad en platteland.

7. Communicatie en besluitvorming

Gevraagd bestuurders met lef en leiderschap

In deze deelstudie ligt de focus op communicatie en besluitvorming in gebiedsgericht beleid. De Raad voor het Landelijk Gebied signaleert dat gebiedsgericht beleid in toenemende mate gepaard met conflicten tussen landbouw en natuur. Deze conflicten leiden tot impasses, frustratie bij betrokkenen en hebben uiteindelijk desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van het landelijk gebied. De biodiversiteit holt achteruit, het landschap verrommelt, de concurrentiepositie van de landbouw staat op het spel en de burger komt onvoldoende aan zijn trekken. Vandaar dat de raad zich af heeft gevraagd hoe de communicatie en samenwerking verbeterd kan worden bij realisatie van natuur (Natura 2000, EHS, Nationaal Landschap) in het landelijk gebied. Dit kan wel degelijk! Het benoemen en benutten van verschillen in opvattingen, belangen en onderliggende waarden kan een belangrijke basis bieden voor innovatieve oplossingen. Terwijl afgedwongen consensus zich juist wreekt. We moeten zowel inhoudelijk als sociaal

kapitaal in gebieden voor de toekomst opbouwen. Om dat te bereiken hebben we bestuurders nodig met lef en leiderschap. Dit blijkt uit een studie van Wageningen Universiteit en Research Centrum, die in opdracht van de Raad voor het Landelijk Gebied een analyse heeft gemaakt van recent bestuurskundig onderzoek. Drie besluitvormingsprocessen in het landelijk gebied zijn geanalyseerd: de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur in Gaasterland, de moeizame zoneringsdiscussie in de reconstructie zandgebieden en het conflict rond Natura 2000 in Noordwest Overijssel.

8. Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering

Kloof tussen beleid en uitvoering

Samen met de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft de Raad voor het Landelijk Gebied geanalyseerd hoe centrale en decentrale beleidsambities interveniëren. Aan de hand van een aantal thema's laat deze deelstudie zien hoe beleidsambities al dan niet succesvol zijn in het realiseren van doelen.

Het onderzoek van prof.dr. E-H Klijn, dr.ir. J. Eshuis en prof.dr. Edelenbos van de Vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam laat zien dat te midden van veel goede bedoelingen een kloof is ontstaan tussen de (Haagse) beleidsmakers en het landelijk gebied. Die kloof leidt tot afstand en vervreemding met als resultaat dat Europees, nationaal, provinciaal of lokaal beleid vaak niet toepasbaar c.q. niet wordt herkend. De analyse toont aan dat de sterke beleidsoriëntatie leidt tot verwaarlozing van uitvoeringsaspecten. Ook komt prominent naar voren dat beschikbare kennis niet gebruikt wordt. Andere oorzaken voor ineffectieve uitvoering zijn dat onvoldoende rekening wordt gehouden met lokale belangen en sterke maatschappelijke bewegingen en dat de dynamiek in politiek en media wordt onderschat. De centrale vragen zijn beantwoord aan de hand van vijf cases met achterblijvende en moeizame uitvoering, en één case met relatief succesvolle uitvoering. De cases zijn het ammoniakbeleid, Programma Beheer, Hollandse Waterlinie, Wieringerrandmeer, Ruimte voor de rivier en Lent bij Nijmegen.

9. Schaarste in relatie tot het landelijk gebied

Wereldbevolking groeit én consumptie per inwoner neemt toe...

Volgens de VN lijden wereldwijd 1 miljard mensen honger en zou de voedselproductie de komende 40 jaar met 70% moeten stijgen om de wereldbevolking te kunnen voeden. In deze deelstudie wordt verkend in hoeverre er problemen als gevolg van schaarste te verwachten zijn voor het Nederlands landelijk gebied. Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar een aantal voor het landelijk gebied relevante trends, met een doorkijk naar de toekomst. Eén van de belangrijkste trends is dat er een groei van de wereldbevolking wordt verwacht naar 9 miljard mensen in 2050. Daarbij is er een snel toenemende consumptie per inwoner. Dit betekent een sterk groeiende mondiale schaarste aan voedsel, energie, grondstoffen en schoon water. Een mondiale schaarste die ook gevolgen kan hebben voor Nederland. De ruimte in Nederland is nu al schaars en wordt in de toekomst nog schaarser. Dat komt ook doordat claims op de ruimte niet altijd met elkaar te verenigen zijn. Oftewel: niet alles kan altijd en overal. De te verwachten ontwikkelingen van toenemende schaarste leiden daarom tot een aantal vragen voor toekomstig beleid voor het landelijk gebied. Bijvoorbeeld: is er in de toekomst nog voldoende ruimte in Nederland voor de groene functies en zijn die groene functies voldoende beschermd? In hoeverre moet en kan Nederland bijdragen aan oplossing van mondiale schaarsteproblemen? In de deelstudie 'Schaarste in relatie tot het landelijk gebied' werkt de Raad voor het Landelijk Gebied dit thema verder uit.

Bijlage 3

Geraadpleegde literatuur

- ASG (2009), De humane eiwitbehoefte en eiwitconsumptie en de omzetting van plantaardig eiwit naar dierlijk eiwit. Animal Sciences Group Rapport 232, Wageningen UR.
- Enting, J. e.a. (2006), Level playing field in de varkenshouderij: Implementatie, interpretatie, en controle op naleving van EU-richtlijnen in de varkenshouderij, Animal Sciences Group, PraktijkRapport 45, Wageningen UR.
- LEI en MNP (2008), Opties voor Europese landbouwsubsidies. Landbouw Economisch instituut, Milieu- en Natuurplanbureaus, Den Haag, Bilthoven.
- LNV (1990), Natuurbeleidsplan, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 149 nr. 2, Ministerie van LNV, Sdu, Den Haag.
- LNV (2000), Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 235 nr. 1, Sdu, Den Haag.
- LNV (2007), Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2008a) Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2008b), Landschap verdient beter! Advies van de Task Force Financiering Landschap Nederland, LNV, Den Haag.
- LNV (2009a), Nota Duurzaam voedsel. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2009b), Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende Natura 2000, 30 juni 2009, ref. PDN.2009.56, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2008), De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw. Nota BZK, Den Haag.
- NVG (2009), Ook populatie honden en katten vergrijst. Nederlandse Voedingsindustrie Gezelschapsdieren, Leusden/Gorinchem.
- PBL (2008a), Milieubalans. Planbureau voor de Leefomgeving. PBL-publicatienummer 500081007, Bilthoven.
- PBL (2008b), Natuurbalans. Planbureau voor de Leefomgeving. PBL-publicatienummer 500402008, Bilthoven.

- PBL (2009), Natuurbalans 2009, Planbureau voor de Leefomgeving. PBL-publicatienummer 500402017, Bilthoven.
- RLG (2002a), Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen. Advies over groene diensten in het landelijk gebied. Raad voor het Landelijk gebied, Publicatie RLG 02/7, Amersfoort.
- RLG (2002b), Voorkomen is beter…, Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 02/5, Amersfoort.
- RLG (2003), Ruimte voor natuur, advies over realisatie en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt voor mensen, organisaties en de natuur zelf. Raad voor het Landelijk gebied, Publicatie RLG 03/5, Amersfoort.
- RLG (2004), Meerwaarde, Advies over de landbouw en het landelijke gebied in Europees perspectief. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 04/4, Amersfoort.
- RLG (2006) Van zorgen naar borgen. Advies over een bestuurlijke omslag bij LNV – Raad voor het Landelijk gebied, Publicatie RLG 06/5, Amersfoort.
- RLG (2007a), Achter open deuren, advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 07/5, Utrecht.
- RLG (2007b), Kiezen voor verbinding: uitgangspunten Raad voor het Landelijk Gebied. Raad voor het Landelijk Gebied, Utrecht.
- RLG (2007c), Natuur en gezondheid, advies over het inzetten van natuur voor gezondheid. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 07/9, Utrecht.
- RLG (2007d), Bedrijfstoeslagen. Deel 1 van advies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 07/1a, Utrecht.
- RLG (2007e), Publieke belangen centraal. Deel 2 van advies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 07/1b, Utrecht.
- RLG (2008a), De mythologie van onteigening, advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 08/1, Utrecht.
- RLG (2008b), Gebiedsontwikkeling: het investeren waard, briefadvies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 08/11, Utrecht.
- RLG (2008c), Het megabedrijf gewogen, advies over het megabedrijf in de intensieve veehouderij. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 08/3, Utrecht.

- RLG-Deelstudie (2009), Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering. Met rapport E.H. Klijn, J. Eshuis, J. Edelenbos: Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering. Erasmusuniversiteit Rotterdam. Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), Burgers en boeren bepalen het menu. Essay M.C. van Schendelen. Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), Communicatie en besluitvorming. Met rapport: F. Boonstra, W. Kuindersma, W. en K. Termeer, Van escalerende naar constructieve waardeconflicten in het landelijk gebied, WUR, Wageningen. Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), De sociale dimensie. Met rapport: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid: Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen. En met essay: G. Overbeek en J. Vader: Kijk eens met een andere bril; over verburgerlijking in het landelijk gebied. LEI / WUR. Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), Een veranderend klimaat voor de natuur? Met rapport: R. Didde, Een veranderend klimaat voor de natuur? Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief. Met rapport EEAC: Land Use in an Era of Global Change. Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), Ondernemen op het platteland van 2040. Met rapport: K.J. Poppe, Ondernemen op het platteland van 2040, LEI Wageningen UR. Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), Over het belang van iconen voor het landelijk gebied. Met rapport: M. Kort, W. Rennen en M. Soentken, Over het belang van iconen voor het landelijk gebied, Berenschot. Op dvd, RLG, Utrecht.
- RLG-Deelstudie (2009), Schaarste in relatie tot het landelijk gebied. Essay P.C.E. van Wijmen. Op dvd, RLG, Utrecht.
- Vader, J. (2004), Aan de slag met de Flora- en faunawet; Ervaringen van decentrale overheden, LEI, Den Haag.
- Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (2006), Nederland weer Mooi: Deltaplan voor het Landschap, Beek-Ubbergen.
- Wijmen, P.C.E. van (2001). Recht doen aan de natuur. Inaugurele rede Katholieke Universiteit Brabant.
- WRR (2000). Het borgen van publiek belang. Rapporten aan de regering. Sdu, Den Haag.



Raad voor het Landelijk Gebied

Onafhankelijk adviescollege voor het gehele beleidsveld van
het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Postbus 1331
3500 BH Utrecht
tel +31 (0) 30 230 78 70
fax +31 (0) 30 231 06 72
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl