

Verslag 'Landelijk gebied tussen Europa en de regio'

Rondetafelconferentie op 9 december 1999 op het gemeentehuis te Deventer naar aanleiding van de publicatie van het interim-advies LNV tussen Europa en de regio van de Raad voor het Landelijk Gebied

Koolen: 'LNV tussen Europa en de regio'

De RLG is gevraagd te adviseren over welke positie LNV in moet nemen tussen de steeds invloedrijker wordende Europese bestuurslaag enerzijds en de steeds meer erkenning en maatwerk vragende regio's binnen ons land anderzijds. De vraag is: hoe kan de scharnierfunctie van LNV tussen Europa en de regio versterkt worden? De RLG wil het eindadvies begin 2000 uitbrengen. Deze bijeenkomst vormt een stap naar het eindadvies.

Minister Brinkhorst heeft in september de raad gevraagd om op een aantal punten een nadere uitwerking te geven:

- het Europees Landbouw Model (ELM) relateren aan de Nederlandse land- en tuinbouw,
- het Nederlandse regiobegrip in een Europese context plaatsen,
- en gebieden in Europa met een met Nederland vergelijkbare problematiek aangeven, zogenaamde bondgenoten.

Er is thans sprake van een omslagpunt dat noodzaakt tot een herbezinning en herpositionering van het ministerie van LNV:

- Een koerswijziging binnen het Europese beleid ingezet onder Mc.Sharry en verder onderbouwd en uitgebouwd in Agenda 2000. Het Europees LandbouwModel is als basis genomen voor de hervormingen van het Gemenschappelijk LandbouwBeleid (GLB).
- Een mentaliteitsomslag binnen de landbouw en tuinbouw. Er vindt een omslag plaats naar een veilige en duurzame landbouw. Dit feit vraagt een andere aanpak van LNV met als doel dit proces te versterken en te versnellen, gericht op kwaliteit.
- De toenemende ruimtedruk op het landelijk gebied. Dit dwingt om op een andere manier tegen het ruimtegebruik aan te kijken.
- De rol en positie van provincies is duidelijk anders geworden.
- De betekenis van Brussel neemt toe.
- Een steeds groter aantal ministeries is betrokken bij dit proces.

Het beleidsveld van LNV is dus sterk in beweging en tegelijk is ook de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving van het ministerie aan verandering onderhevig.

Nederland heeft - mede door Mansholt - aan de wieg gestaan van het GLB en heeft daarmee een duidelijk aanjagende rol gespeeld. Dit is veranderd in een consoliderende positie. De McSharry-hervormingen brachten Nederland van netto-ontvanger naar netto-betaler. De ontwikkeling van een Europees regionaal beleid in de jaren '80 en '90 en recentelijk een meer geïntegreerd beleid voor de landelijke gebieden werd - vanwege de financiële nadelen daarvan voor Nederland - niet gesteund; de ontwikkeling van het Europees milieubeleid en het Europees Ruimtelijk OntwikkelingsPerspectief (EROP) wél. Consequentie van deze houding is geweest dat de specifieke Nederlandse positie in de Brusselse verordeningen onvoldoende terugkomt. De Europese regelgeving en de liberalisering van de landbouwmarkten stimuleren een grootschaligheid die in schril contrast staat met de fijnmazigheid van het Nederlandse bestuursstelsel en de kleinschaligheid van het Nederlandse landschap. Gezien de regelgeving voortkomend uit Agenda 2000 zal Nederland nu alsnog een betere aansluiting moeten zoeken tussen het eigen plattelandsbeleid en het Europees beleid. De regio's verwachten dat het Rijk en de EU kaders stellen en prikkels zullen geven aan de regio die hieraan met de betrokken sectoren vorm zullen geven. Initiatieven van onderop en kaders van bovenaf zullen de ontwikkeling naar een geïntegreerd beleid voor de landelijke gebieden inhoud moeten geven.

De RLG ziet de volgende taken weggelegd voor het ministerie:

- In Europees verband ruimte en begrip scheppen voor het specifieke van het Nederlandse platteland:

dichtbevolkt, sterk verstedelijkt, deltagebied en een sterk op export gerichte land- en tuinbouw.

- Het ministerie treedt op als partner, faciliterend en wegbereidend zowel in Brussel als in de regio.
- Agenda 2000 goed en voortvarend implementeren in Nederland.

Essentieel hierbij is dat er een visie komt waarin de vertaalslag gemaakt wordt van het Europese landbouwmodel, aangepast en passend binnen de specifieke Nederlandse situatie, wil LNV een positie hebben en inderdaad het scharnierpunt zijn tussen Europa en de regio.

Vier visies: Europees, nationaal, regionaal en integraal

Smeets: Europese dimensie

De toekomst is niet aan de 'Verenigde Staten van Europa', maar aan de 'Republiek der Verenigde Europese Provinciën' met een ontwikkelingstijd van eeuwen. Provincie moet je dan zien op het schaalniveau van de Duitse Länder. Uitwerking van dit perspectief langs bi- of multilaterale samenwerking tot stand komen. 80% Procent van de mensen in Europa woont op 20% van de oppervlakte met name in de delta-gebieden. De Europese Deltametropool in de Rijn-delta bestaat uit het gebied tussen Lille, Keulen en Amsterdam en is opgebouwd langs internationale hoofdtransportassen. Dit gebied is al eeuwenlang internationaal geïntereerd en functioneel samenhangend.

Er is in dit perspectief een tweedeling van Nederland aan te geven:

- Midden en Zuid-Nederland: met name kerngebieden, suburbane zones, corridors en open gebieden (als onderdeel van de Deltametropool) met agro-eco-industrie, vanwege de aanwezigheid - al sinds de Middeleeuwen - van een hoog kennisniveau, infrastructuur en logistiek, directe afzetmarkten, veel goedkope arbeid, afvalverwerking en ketenmanagement.
- Noord-Nederland: grootschalige grondgebonden landbouw, gericht op kennisproductie.

Bodemvruchtbaarheid, milieu en water bepalen de optimale locaties. De minder optimale locaties zijn meer geschikt om zich te richten op streekgebonden producten.

Smeets haalt tenslotte Fischlers 'geheime agenda' 2000 in Cork aan: een positief verhaal vanuit de landbouw, greep op onwillige ambtenaren van DGVI, dam opwerpen tegen DGXVI, de Oostenrijkse (en Beierse) achterban tevreden stellen en afbraak van subsidies in WTO-verband tegenhouden of uitstellen.

Bolsius: nationale dimensie

De eigen positie van Nederland moet in een Noordwest-Europese context gezien worden. Hierbij zal het volgende centraal moeten staan: regionaal maatwerk, centrumgebieden, co-regionale samenwerking, integrale omgevingsplannen en koersen op een Europees kompas.

De benadering van ruimte op Europees niveau wordt steeds integraler. Naast een MilieuEffectRapportage (MER) wordt steeds meer aandacht besteed aan een OmgevingsEffectRapportage (OER). De ruimtelijke ingang wint aan invloed en heeft ook effect op de verdeling van EU-gelden. Het POP wordt naar DGVI gebracht en de ROP's - waar ook structuurfondsgelden in meegenomen zijn - worden door de provinciën naar DGXVI gebracht. Het EROP zou beter benut kunnen worden, ook voor het POP!

De link tussen POP en Monitoring Kwaliteit Groene Ruimte wordt belangrijker. Het POP is nu te zien als een startpunt. De mogelijkheid om het POP bij te stellen moet goed benut worden. In het POP zijn alleen doelen en maten aangegeven; er zijn ook ijkpunten nodig. Een vergelijking met de POP's van andere lidstaten zou ook wenselijk zijn. Wat kunnen wij daarvan leren.

Boxem: regionale dimensie

De vraag is wat zijn regio's, welke rol willen de regio's, de provincies spelen, en in welke verhouding staan regio's en het rijk? Nederlandse provincies zijn als regio te klein om een rol in Brussel te spelen.

Samenwerkingsverbanden tussen de provincies zijn nodig; ook grensoverschrijdende. De EU versterkt dit onder andere door LEADER en INTERREG. Kernbegrippen voor de regio zijn de 'regisseursrol' en integraliteit. Het Comité van de Regio's heeft slechts een adviserende rol, maar zal een sterkere rol gaan spelen in de toekomst. De samenwerking met Brussel is goed op gang gekomen, maar heeft nog een ad hoc karakter. De samenwerking met het rijk is nu goed op gang gekomen, de positie van de provincies in het POP is sterk.

Rabbinge: een integrale visie

Er is in Nederland een discussie nodig over Europees beleid en een andere houding: het Europees beleid is te beïnvloeden.

Vijf megatrends zijn te onderkennen: productiviteitsontwikkeling, industrialisering in de land- en tuinbouw, nastreven van meerdere doelen in het landelijk gebied, grotere bewustzijn van het ketendenken en institutionele erosie, zowel electoraal als in coöperatieve systemen.

Na jarenlange productiviteitsstijging door o.a. kunstmest is nu sprake van ecologische modernisering en extensivering. Op microniveau (individuele boeren) is er sprake van tekorten aan grond, op macroniveau van overschotten. Je kunt niet één model voor de landbouw vanuit één perceptie hanteren in Europa. We moeten spreken over pluriformiteit. Als er al één ELM is, dan is dat pluriform.

De ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (zoals beschreven in het rapport door de WRR) dient daarom centraal gesteld te worden om maatschappelijke doelen, belangen te kunnen realiseren. In het WRR-rapport is sprake van een minder strak sturingsmodel, met drie typen gebieden: Nationale Projecten, Ontwikkelingsgebieden en Basisgebieden.

Rurale ontwikkelingsplannen

Van der Veen: ervaringen met Rurale Ontwikkelingsplannen

De enorme belangstelling voor het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) heeft een sterk financiële achtergrond, maar leidt ook tot mentale verandering en samenwerking. Er is nog vrij weinig bekend over hoe andere landen met rurale ontwikkelingsplannen zijn omgegaan. Nederland kan hiervan leren. En de vraag moet gesteld worden met welke regio's we zouden kunnen samenwerken. Er vindt een enorme investering plaats in samenwerking (intensivering). Het POP is breder dan alle provinciale omgevingsplannen bij elkaar. Een sterke samenwerking tussen schaalniveaus en diverse actoren is nodig. Het POP heeft de samenwerking binnen landsdelen versterkt. Wat het POP zelf inhoudelijk oplevert, is nog niet echt waarneembaar. De invloed van de EU op de regio's is wel sterk toegenomen.

Stellingen over Europese dimensie

Berkhout

Plattelandsbeleid op Europees niveau biedt geen meerwaarde ten opzichte van het Nederlandse niveau.

Mulder

Ook al zou er geen Europees plattelandsbeleid zijn, dan zou dit uitgevonden moeten worden om inkomens in WTO-verband te verdedigen.

Pastoor

Plattelandsontwikkelingsplan moet zich richten op de ontwikkeling van echte landbouw. Er moet meer direct verband zijn met de landbouw.

Stellingen over nationale dimensie

Wierenga

Het plattelandsbeleid van de Europese Unie gaat meer over geld dan beleid. Op EU-niveau is nog niet echt sprake van plattelandsbeleid. Het is ook in Nederland nieuw om integraal beleid op de schaal van Nederland te formuleren. In feite is het opschaling van WCL of ROM-beleid naar nationaal gebiedsgericht beleid. Nieuw voor Nederland.

Nijhoff

Durf experimenteren! De maatschappij bruist van initiatieven om de economische en de ecologische kwaliteit te versterken. De overheid speelt hier slecht op in. Evenwicht tussen regionaal maatwerk versus nationaal generiek beleid is nodig.

De Zeeuw

Regeldichtheid, plandichtheid en ambtelijke dichtheid in het landelijk gebied zijn omgekeerd evenredig met het resultaat, en het ziet er niet naar uit dat dit beter wordt.

Stellingen over regionale dimensie

Van Diepen-Oost

Als het goed zou zijn moeten van het EU-niveau garanties komen voor kwaliteit van het landelijk gebied op regionaal niveau. De invloed van regionaal maatwerk op Europees niveau lijkt een illusie. De EU moet met kwaliteitsgaranties komen.

Reus

Men zit niet te wachten op regio's die uitzonderingen vragen, maar vernieuwingen moeten niet worden gefrustreerd. Regionale vernieuwing kan alleen plaatsvinden als er ruimte is in nationaal generiek beleid om dat regionaal in te vullen. Anders is dat gedoemd te mislukken. Integraal regionaal beleid vereist geven en nemen.

Duffhues

Beleid is het stellen van een doel op basis van aanwijzingen vanuit de maatschappij, toekomstgericht en breed gesteld. Decentralisatie en privatiseringen leiden momenteel steeds meer tot een sterkere centralistische macht. Overheidsbeleid is verworden tot een stelsel van wet- en regelgeving; waar zijn we in hemelsnaam mee bezig?

Discussie

Regionale differentiatie, kwaliteit én verantwoordelijkheid

In de toekomst hebben regio's meer de kans om sturend te zijn in / naar Brussel.

De bestaande regionale differentiatie - waarbij er zelfs binnen provincies grote verschillen zijn - is in een nationaal perspectief goed. In Europees verband zijn provincies te klein; regio's zijn dan eerder landsdelen in een Noordwest-Europese context.

Er is een integrale gebiedsgerichte benadering nodig. Als dat niet wordt vast gehouden dat leidt dat tot grote stagnatie in beleid. Afstemming met nationaal beleid is hierbij nodig. Provincies moeten zich daartoe wel op landsdelig niveau verenigen. Daarbinnen zijn dan de regio's te onderscheiden, waar het écht gebeurt.

Regio's kiezen voor inhoud én toekomst. Bij de regio's is voldoende aandacht voor identiteit en kwaliteit.

Regio's vragen niet om mee te praten over de productie, maar over omgevingsfactoren en kwaliteit. Er vindt een doelverschuiving plaats. Mensen zijn meer geïnteresseerd in échte kwaliteit. Elk type landschap vereist een andere aanpak (bijvoorbeeld Waterland versus de bollenstreek Kop van Noord-Holland). Wie beheert het landschap: de boer of het landschap zelf! Verpaupering in het landelijk gebied is niet in Nederland aan de orde, maar wel in Europa, door onder meer lawines en aardbevingen. Hier kunnen we experimenteren, kwaliteitsdoelen stellen. In Nederland heet het nieuwe natuur of natuurontwikkeling. Naast beheer door de boeren hebben we nieuwe natuur met grote grazers nodig.

Zelfs de kleinste regio is medeverantwoordelijk in Europees verband en zal van daaruit ook het nationaal en Europees beleid moeten willen beïnvloeden. De regionale verantwoordelijkheid wordt onderbelicht in het advies. De regio heeft een eigen verantwoordelijkheid in het vinden van fondsen. Ook buiten het Brussels. Het gaat erom de bestaande regelgeving te respecteren, maar losser te komen van regelgeving en vergoedingen. De overheid hoeft ook niet alles te betalen. Denk aan sponsorgeld, 'adoptie', het bedrijfsleven wijzen op haar verantwoordelijkheid. Maatschappelijke organisaties (denk ook aan de Kamers van Koophandel) moeten ook deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen. Deze verantwoordelijkheid moet vastgelegd worden. Ook waterschappen moeten hierin deelnemen.

Leren van de stad

Er valt veel te leren van de stad. Bij VROM werd geconstateerd dat zoveel eisen aan de stad werden gesteld, dat men geen kant meer uit kon, leidend tot het Experiment Stad en Milieu. LNV zou hiervan kunnen leren. In het Grotestedenbeleid is bottom-up erg belangrijk. De steden definiëren zelf de beoogde resultaten. Het Rijk geeft ruimte aan andere overheidslagen om met projectinitiatieven te komen. De bereidheid om te discussiëren wordt bij LNV gemist. In het doelgroepenbeleid afspraken te maken over termijnen. Dit levert resultaten op, maar ook risico's. Er zijn echter wel grote verschillen tussen stad en land. In de stad vindt verpaupering plaats, op het platteland is er dynamiek. De problemen zijn wel verschillend maar qua

instrumenten en het proces organiseren valt er veel te leren van de stad. De groene invulling van Vinex-locaties is een gemiste kans. In sommige gebieden moet je niet willen bouwen.

Regelgeving

In een democratie heb je te maken met regels. Naleving van regels gebeurt door de overheid. Niemand wil dit opgeven. De strijd gaat dan ook niet tegen regels als zodanig maar tegen de regeldichtheid. Dit is een belangrijk knelpunt. In Nederland leidt regelgeving tussen overheden tot bureaucratisering. Dit wordt op Europees niveau nog eens overgedaan. Dit demotiveert. Het is een leerproces. Het democratisch systeem werkt zichzelf tegen. Regeldichtheid leidt tot frustraties, op regionaal, maar ook op nationaal niveau. Regels zijn er - uiteraard - om zeker te stellen dat het geld goed terecht komt. Er is een enorme bureaucratie in Brussel. Dit belemmert beleidsvrijheid. Een pleidooi in Brussel om geld op eigen wijze te kunnen besteden valt in het niet. Bij de Europese Commissie bestaan er andere ideeën over wat plattelandsbeleid inhoudt. De controle op Europese regelgeving is alleen erger geworden vanwege fraude zaken. Bovendien is de invloed van de lidstaten minimaal bij de besluitvorming in Brussel. Je hebt minstens 26 stemmen nodig om in de Europese Commissie iets ter discussie te stellen. Uit onderzoek van Jaap Frouws blijkt dat de knellende wet- en regelgeving op het terrein van landbouw en plattelandsontwikkeling met name op het terrein van milieu- en ruimtelijke ordening ligt. LNV is echter het meest generiek denkende ministerie. Peter Dauvellier heeft in een artikel getiteld: 'De matrix van goed en kwaad' dit probleem treffend beschreven. Ministeries proberen via generiek beleid kwaad te vermijden, de verbiedwereld. Specifiek beleid, maatwerk, heeft betrekking op het goede nastreven. Dan kun je geen generiek doel aangeven over wat bijvoorbeeld 'mooi' is. Kijk naar kunst- en onderwijsbeleid. Daaruit blijkt dat je het goede niet op kan leggen. Er zijn verschillende voorbeelden te geven van pogingen van LNV om ruimte te scheppen in regelgeving: de Amvb Welzijnswet dieren, die vervolgens door de Tweede Kamer werd afgeschoten, en de MINAS, een experimenteerwet die Brussel niet in dank heeft afgenomen.

Durf te experimenteren!

Wil je een experimenteerwet introduceren? Wat loopt er dan vast? Waarvoor zijn oplossingen nodig? Dit gedetailleerder aangeven! Anders wekt het de indruk dat RLG een blanco cheque voor de regio wil. Concreet voorbeeld zijn de milieucoöperaties in Waterland, en de beleidsruimte die zij zouden willen hebben. Generieke maatregelen voor mest zijn vervangen door collectieve maatregelen. Van Aartsen heeft dit experiment indertijd omarmd. Het doel is keihard geformuleerd. Als dit niet wordt bereikt, gaat men weer over op individuele maatregelen. Maar men durfde bij LNV deze stap niet uit te proberen. De Ecologische HoofdStructuur is geen doel, maar een middel. Tijd en ruimte is nodig om problemen aan te pakken, ook regionaal. Regionaal gezien kunnen verschillende milieuproblemen tegelijkertijd worden opgelost. In de regelgeving worden onmogelijke dingen gevraagd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de landinrichtingswet, de bestrijdingsmiddelenwetgeving en de stankrichtlijn. De term experiment heeft in zich dat het ook kan mislukken!

VROM is - in tegenstelling tot LNV - gek op experimenteren. De Vierde Nota staat er bol van, kijk maar naar de voorbeeldprojecten. Ook de Vijfde Nota legt veel verantwoordelijkheid bij allianties en biedt dus veel ruimte voor experimenten. Bij VROM gaat het echter wel om projecten binnen de regelgeving.