

| **Versterken en verbinden**

Een christendemocratische visie op het platteland

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigde lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel: +31-70-3424870

Fax: +31-70-3926004

www.wi.cda.nl

wi@cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-70-3

Januari 2010 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Design: Mullerdesigns

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enig wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

1 Inleiding	7
1.1 Afbakening platteland	8
1.2 Hét platteland bestaat niet	10
1.3 Probleemstelling	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Visie op het platteland	13
2.1 Inleiding	14
2.2 Christendemocratische uitgangspunten	14
2.3 Leefbaar platteland	16
2.4 Duurzaam platteland	17
2.5 Visie op de rol van de overheid	19
3 De leefsituatie nader bekeken	23
3.1 Inleiding	24
3.2 Maatschappelijke ontwikkelingen	24
3.3 Leefbaarheid op het platteland	29
3.4 Basisvoorzieningen	31
3.5 Economische situatie	39
3.6 Sociale samenhang	41
3.7 Wonen op het platteland	43
3.8 Financiële gevolgen van de bevolkingskrimp voor gemeenten	46
3.9 Conclusie voor de leefbaarheid	47
4 Inzetten op leefbaarheid	49
4.1 Inleiding	50
4.2 Aansluiten bij gemeenschappen	50
4.3 De menselijke maat centraal	52
4.4 Zorg en onderwijs	60
4.5 Wonen en de directe leefomgeving	64
4.6 Stimuleren van de economische dynamiek	68
4.7 Inspelen op bevolkingskrimp	72
4.8 Passende en adequate gemeentelijke organisatie	75
5 Het landelijk gebied nader bekeken	81
5.1 Inleiding	82
5.2 Ruimtegebruik	82
5.3 Mondiale ontwikkelingen	85
5.4 Landbouw sterk vertegenwoordigd	88
5.5 Natuurlijke leefomgeving	92

5.6 Conclusies voor het landelijk gebied	98
6 Verbinden van waarden in het landelijk gebied	101
6.1 Inleiding	102
6.2 Integrale benadering	103
6.3 Inrichting en gebruik van het landelijk gebied	107
6.4 Natuur- en landschapsbeheer	113
6.5 Ondernemerschap in het landelijk gebied	116
6.6 Voldoende, veilig en gevarieerd voedsel	121
6.7 Een vitale en duurzame landbouwsector	124
7 Samenvatting	129
7.1 Inleiding	130
7.2 Situatie op het platteland	131
7.3 Inzetten op leefbaarheid	132
7.4 Het landelijk gebied in ontwikkeling	134
7.5 Verbinden van waarden in het landelijk gebied	135
8 Aanbevelingen	137
Literatuur	141
Bijlagen	151

Voorwoord

Een jaar geleden publiceerde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een rapport over de grote stad.¹ Nu ligt voor u een rapport over het platteland. Beide rapporten kennen eenzelfde insteek. Het gaat om de kracht van mensen. Mensen en hun verbanden vormen de samenleving en geven haar dynamiek en kracht. Zowel in de stad als op het platteland gaat het om het leggen van verbindingen en samenhang, alsmede om leefbaarheid en duurzaamheid. De christendemocratie biedt daarvoor uitstekende aanknopingspunten. Dit rapport richt zich op het platteland en beoordeelt het op zijn eigen merites.

Om het platteland leefbaar te houden, zal de kracht van de samenleving volop benut moeten worden. Door aan te sluiten bij de gemeenschappen, maatwerk te bieden en de menselijke maat centraal te stellen kan de overheid ondersteuning bieden. Gemeenschappen bieden mensen houvast. Dit wordt vergroot door de inzet van vrijwilligers en door op creatieve wijze te werken aan de nabijheid van voorzieningen. Voor de leefbaarheid op het platteland is het nodig dat de nadruk komt te liggen op de kwaliteit in plaats van kwantiteit en adequaat wordt ingespeeld op de demografische krimp.

Huidige en toekomstige generaties zijn gebaat bij een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied omwille van natuur, landschap, biodiversiteit en voedselzekerheid, maar ook om de rust en openheid te behouden voor mensen uit het landelijk gebied zelf en uit de stad. De schaarse ruimte kan optimaal benut worden door een meer integrale benadering. Verbindingen tussen natuur, landbouw en samenleving bieden kansen voor multifunctioneel ruimtegebruik.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de begeleidingscommissie onder leiding van drs. P.L.A. Rüpp zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Leden van de commissie waren verder drs. E.J. van Asselt, prof. mr. A.H.M. Dölle (adviseur), ing. R.A.C. van Heugten (adviseur), drs. J. Huijgen, mw. E.M.R. de Lange, MA (adviseur), T.G.P.M. Ruijs, ing. A.J.A.M. Vermeeren, prof. mr. P.C.E. van Wijmen. Het rapport is samengesteld door de secretaris mw. mr. M.E.J. Dannenberg. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is al deze betrokkenen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Prof. dr. C.P. Veerman

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

*Voorzitter
Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA*

*Directeur
Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA*

1 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De stad terug aan de mensen*, Den Haag, 2008.

1 | Inleiding

Grosso modo gaat het op dit moment goed met het platteland, maar in de toekomst is dat geen vanzelfsprekendheid. In velerlei opzichten heeft het platteland mensen veel te bieden. Ruimte om te wonen, te werken en te recreëren. Bovendien biedt het platteland vruchtbare landbouwgrond, water, natuur en flora en fauna. Voorheen werd het landelijk gebied vooral gekenmerkt door de landbouwproductie, tegenwoordig is het een gebied met uiteenlopende bedrijvigheid van landbouw tot toerisme. Kenmerkend voor het Nederlandse platteland is de grote verscheidenheid. Het platteland is verbonden met sociaal-culturele waarden. Regio's kennen door de verscheidenheid aan natuur en cultuur een eigen identiteit en een eigen dynamiek. Het is dan ook niet vreemd dat er tal van uiteenlopende beelden bestaan over het platteland.

Plattelandsregio's hebben met verschillende problemen te maken, zoals leegloop, voorzieningen die onder druk staan en minder sterke economische ontwikkeling. In andere regio's vindt juist in hoog tempo veel versterking plaats waardoor de openheid van het landschap onder druk komt te staan en de landbouw verdwijnt. De schaarste aan ruimte en de kleinschalige landschappen kunnen leiden tot spanningen tussen natuur en landbouw, maar ook met wonen, werken en recreëren.

Uit deze studie blijkt die grote verscheidenheid. De veelsoortige kansen en bedreigingen worden in beeld gebracht, maar veel belangrijker is dat wordt geprobeerd vanuit een christendemocratische visie antwoorden te geven op de vraag hoe we het platteland nu en in de toekomst vitaal kunnen houden. Dat is nodig, juist nu, nu er zoveel gediscussieerd wordt over de toekomst van het platteland.

1.1 Afbakening platteland

Maar wat bedoelen we eigenlijk wanneer we spreken over het platteland? Over het begrip platteland valt te twisten, zelfs over de vraag of we in Nederland wel kunnen spreken over platteland.² Nederland wordt vanwege de urbanisering in Europees en wereldperspectief soms al beschouwd als een urbane regio. Voor Nederlanders is het eigen referentiekader veelal bepalend in de beoordeling welk gebied tot het platteland gerekend wordt. Omdat we in dit rapport frequent gebruik maken van statistische gegevens, is het zinvol om een afgebakende definitie te geven die in dit rapport leidend zal zijn. We gebruiken de definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek, die een geografische afbakening maakt op grond van de verstedelijkingsmaat.³ Het platteland wordt als volgt gedefinieerd: *“Het niet- en weinig stedelijke deel van Nederland (inclusief wateroppervlakten) waarbinnen ook dorpen en kleine steden liggen. Onder het niet- en weinig stedelijk deel wordt verstaan de gebieden met*

2 | Volgens de definitie van de OESO kent Nederland geen platteland, omdat we geen gebied hebben waar maximaal 500 inwoners per km² wonen en waar tevens geen stad binnen een half uur reistijd te bereiken is. Wel kent Nederland volgens de OESO *‘intermediate regions’*.

3 | Instanties als het Sociaal Cultureel Planbureau, de WRR sluiten aan bij de definitie van het CBS, evenals het ministerie van LNV in Agenda Vitaal Platteland.

een adressendichtheid van minder dan 1.000 inwoners per vierkante kilometer.” De adressendichtheid kan worden gezien op gemeenteniveau en op postcodeniveau. In dit rapport wordt uitgegaan van gedetailleerdere toepassing op *postcodeniveau*. De indeling op gemeenteniveau kan een vertekend beeld geven, bijvoorbeeld doordat kleine dorpen door gemeentelijke herindelingen zijn gaan behoren tot een stedelijke gemeente. Met de definitie van het platteland gebaseerd op het postcodeniveau behoort 71,5% van het grondoppervlak tot het platteland en 38,2% van de inwoners. (zie figuur 1.1).⁴ Dat is 2,967 miljoen hectare waar 6,2 miljoen mensen wonen. Het is evident dat met een geografische afbakening niet geheel recht kan worden gedaan aan de belevingswereld van mensen. Voor veel mensen is het gebied dat tot het platteland gerekend wordt een kwestie van gevoel. Inwoners van bijvoorbeeld dorpskernen die in korte tijd verstedelijkt zijn, voelen zich niet ineens geen plattelander meer. Anderzijds herkennen inwoners van heuvelachtig gebieden (bijvoorbeeld Zuid-Limburg of de Utrechtse heuvelrug) zich niet als het gaat over het *platteland*. Ook zien we dat het platteland van naam verandert; het wordt nu bij voorkeur aangeduid als landelijk gebied of groene ruimte.⁵

Figuur 1.1 Stedelijkheid per postcodegebied, 2004



4 | Bekijken we de indeling op gemeenteniveau, dan behoort 63,3 % van het grondoppervlak (2,6 miljoen hectare) en 34% van de bevolking (5,6 miljoen plattelandsbewoners) tot het platteland.

5 | W. Voorthuis, 'Het nieuwe platteland als atelier', *Groen*, najaar 2004.

Begin deze eeuw waren stad en platteland nog goed van elkaar te onderscheiden. In de loop der jaren is een groot tussengebied ontstaan dat eigenlijk niet meer behoort tot de steden, maar ook niet tot het platteland. Het is eigenlijk verstedelijkt platteland. De tegenstelling die gesuggereerd wordt met *'stad en platteland'* doet dan ook geen recht aan de werkelijkheid. Stad en platteland zijn fysiek en sociaal meer en meer verweven geraakt onder invloed van toenemende welvaart, mobiliteit en technische innovaties. Dat heeft de leefwerelden van mensen in stedelijk en landelijk gebied dicht bij elkaar gebracht. Weinigen uit het landelijk gebied hebben geen relaties met en in het verstedelijkt gebied en andersom. De verschillen tussen wonen, werken en leven in de stad en op het platteland zijn kleiner geworden. Verschillende thema's, zoals wonen en recreatie, vragen ook om een integrale, het platteland overstijgende analyse. In de indeling naar verstedelingsmaat wordt terecht onderscheid gemaakt tussen vijf categorieën: niet, weinig, matig, sterk en zeer sterk stedelijk gebied. De eerste twee categorieën vormen het platteland. De laatste drie zijn stedelijk gebied. Daarom spreken we in dit rapport vooral over stedelijk gebied en platteland.

1.2 Hét platteland bestaat niet

Nu is gedefinieerd wat het platteland inhoudt, is het goed om het platteland nader in te kleuren. Hét platteland bestaat niet, het is verre van homogeen. De verscheidenheid van het platteland is groot qua belevingswaarde, grondgebruik, natuurwaarde, economische situatie en stedelijke impact. Het Friese platteland verschilt aanzienlijk van dat in Limburg of het Groene Hart. Per regio lopen de economische, ecologische, sociale en demografische ontwikkelingen uiteen. Het platteland wordt gekenmerkt door afwisseling van grote en kleine woonkernen en een veelheid aan gemeenschappen. Dorpen in de nabije omgeving van de stad zijn anders dan dorpen in de periferie. De leefomgevingen verschillen qua kwaliteit en functionaliteit. Waar het ene gebied van oudsher zeer geschikt is voor de grondgebonden landbouw of gekenmerkt wordt door een rijke biodiversiteit, is het andere gebied een aantrekkelijke plaats om te wonen of leent zich bij uitstek voor toerisme en recreatie. Regio's onderscheiden zich van elkaar door een eigen identiteit, unieke dorpen en prachtige landschappen. Regio's kennen een eigen geschiedenis en hebben hun eigen schoonheid. De ligging van een regio is eveneens bepalend voor de cultuur en de economische structuur. Elke regio en ieder dorp is uniek. Ondanks de diversiteit kunnen we een grove indeling maken. In dit rapport onderscheiden we twee hoofdtypen plattelandsregio's:

- *Perifere regio's*. Kenmerkend voor deze landelijk gelegen regio's is de sterke verbondenheid met de landbouw. Deze regio's liggen op grotere afstand van stedelijke knooppunten. Voorbeelden van deze regio's vinden we in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe en Zeeland, waar meer dan de helft van de mensen in het niet-stedelijke gebied woont. De provincies kennen een veelheid

aan kleine kernen, van de ruim 2000 bevolkingskernen behoort 88% tot de kleine kernen.⁶

- *Verstedelijkte plattelandregio's*. Kenmerkend voor deze regio's is dat stedelijke gebied en landelijk gebied elkaar afwisselen. De kleine woonkernen rondom verstedelijkt gebied zijn vaak op grotere dorpen en de steden aangewezen voor voorzieningen.

1.3 Probleemstelling

De sociale, culturele en economische ontwikkelingen hebben de samenleving de afgelopen decennia een ander aanzien gegeven. Verstedelijking, individualisering, schaalvergroting en professionalisering zijn deels onvermijdelijke bijverschijnselen van de welvaartsgroei en de emancipatie, deels doelbewuste vernieuwingen om de welvaartsgroei een nieuwe impuls te geven. Zij kennen ook een keerzijde. Sociale bindingen in de samenleving zijn anders van karakter geworden. Ze zijn veelvormiger en ook diffuser dan vroeger. Dat wordt door veel betrokkenen als een verlies beschouwd, omdat het bijdraagt aan vervreemding van elkaar. Anderen zien het juist als een bevrijding van knellende banden. Ontzuiling en individualisering hebben het maatschappelijk middenveld een minder bindend karakter gegeven. Waarden die de relaties met anderen vormgeven, zoals vrijheid, respect en solidariteit, lijden onder die trend. Een negatief effect kan zijn dat mensen zich meer op het eigen belang richten en dat niet meer middelen met de belangen van anderen. Het streven van mensen lijkt meer gericht te zijn op het 'hebben van', in plaats van het 'deel uitmaken van'. Ook het platteland heeft met deze ontwikkelingen te maken. Demografische samenstelling van de bevolking zal de komende jaren veranderen. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het platteland? Hoe blijft de leefbaarheid op het platteland behouden? In hoeverre vormt schaalvergroting een bedreiging voor het voorzieningenniveau? Op welke wijze kan rekening gehouden worden met de demografische ontwikkelingen? Wat voor invloed heeft krimp van de bevolking op de financiering van voorzieningen? Kortom, hoe behouden we een leefbaar platteland?

Ook de functie van het landelijk gebied verandert. Vroeger was het landelijk gebied vooral een productiegebied, tegenwoordig heeft het landelijk gebied in toenemende mate ook een consumptiefunctie. Naast het boerenbedrijf biedt het steeds meer ruimte aan natuur, toerisme, recreatie en bebouwing. Hoe gaan we om met de vele claims op de ruimte? Hoe kunnen we de schaarse ruimte goed benutten? De landbouw is gemoderniseerd, waardoor het boerenbedrijf verder van de mensen af is komen te staan. Intensivering en schaalvergroting hebben de productie verveelvoudigd. Maar blijft er in het productieproces voldoende aandacht over voor andere zaken? Wat betekent de schaalvergroting voor dierenwelzijn, natuur en milieu? Wat betekent het toegenomen belang van voedselzekerheid voor het landelijk gebied?

6 | Tot een kleine kern rekent het CBS een woonkern met minder dan 5.000 inwoners.

Hoe kunnen agrariërs bijdragen aan natuurbehoud? Hoe leggen we verbindingen tussen verschillende functies van het platteland, tussen landbouw, natuur en samenleving? Kortom, hoe zorgen we voor een duurzame ontwikkeling op het platteland?

Centrale vraag

Deze studie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA handelt over de toekomst van het platteland. Uitgaande van de bestaande situatie beschrijft het rapport welke sociaal-culturele, economische en ecologische ontwikkelingen op het platteland afkomen en reikt bestuurlijke handvatten aan als antwoord op de vraag: *Hoe houden we – gegeven desociaal-culturele, economische en ecologische ontwikkelingen - het platteland leefbaar en hoe zorgen we voor een duurzame inrichting en omgang met het platteland?*

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst een christendemocratische visie op het platteland. Hoofdstuk 3 analyseert de huidige leefsituatie op het platteland qua voorzieningenniveau, economische structuur, woon- en leefomgeving en sociale samenhang. Hoofdstuk 4 behandelt hoe de leefbaarheid op het platteland vanuit een christendemocratische visie vergroot kan worden. Hoofdstuk 5 beschrijft de verdeling van de ruimte in het landelijk gebied en de ruimtelijke ontwikkelingen die plaatsvinden. Hoofdstuk 6 beantwoordt de vraag hoe we kunnen komen tot een duurzame inrichting van het landelijk gebied. In hoofdstuk 7 worden de verschillende lijnen in het rapport samengevat en volgen de aanbevelingen.

2 | **Visie op het platteland**

2.1 Inleiding

De christendemocratische visie op het platteland wordt gekenmerkt door een centrale plek van de mens en zijn maatschappelijke verbanden, met oog voor materiële en immateriële waarden van de leefbaarheid en de leefomgeving. Christendemocraten hebben een *leefbaar* en *duurzaam* platteland voor ogen. Een leefbaar en duurzaam platteland is een vitaal platteland. Leefbaar, in de zin dat mensen kunnen wonen, werken en recreëren op het platteland nu en in de toekomst en dat mensen met elkaar kunnen samen leven in verschillende gemeenschappen. Duurzaam, in de zin dat landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten tot hun recht komen. Het rapport is langs deze twee lijnen opgezet.

Leefbaar platteland. Van oudsher kent het platteland een rijk en bloeiend verenigings- en geloofsleven. Het platteland kent vele hechte sociale verbanden van gemeenschappen. Het leven in dorpen en woonkernen doet een beroep op de zelfredzaamheid en het initiatief van mensen. Dorpen die in samenspel fungeren met centrumgemeenten in hun omgeving en dynamische steden op wat meer afstand. Sociale, ecologische en economische veranderingen hebben gevolgen voor het leven op het platteland in al zijn verscheidenheid.

Duurzaam platteland. De landbouw is nog altijd sterk aanwezig in het landelijk gebied. In het hedendaagse landelijk gebied hebben andere functies een nadrukkelijker plek toegeëigend. Waar voorheen het landelijk gebied vooral een productiegebied was, is het belangrijker geworden als consumptiegebied. Een plek waar mensen komen om te recreëren. Verschillende regio's onderscheiden zich met een eigen identiteit, unieke dorpen en prachtige landschappen. Een zorgvuldige weging van waarden en belangen is van groot belang in het streven naar een duurzaam platteland.

2.2 Christendemocratische uitgangspunten

Het Program van Uitgangspunten van het CDA stelt vier uitgangspunten centraal in het christendemocratische gedachtegoed: gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.⁷ In een christendemocratische visie op het platteland krijgen deze begrippen hun weerslag.

*De omstandigheden scheppen, waaronder mensen in hun maatschappelijke verbanden hun verantwoordelijkheid kunnen onderhouden, dat is de opdracht tot **gerechtigheid** vanwege de overheid.*

Gerechtigheid wordt als hoofdmotief van het overheidshandelen aangemerkt. Dit beginsel duidt aan dat de overheid de publieke voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving garandeert en zowel personen als maatschappelijke verbanden in staat stelt hun verantwoordelijkheden van solidariteit en rentmeesterschap te

7 | CDA, Program van uitgangspunten, 1993.

onderhouden. De overheid moet daarbij burgers bescherming bieden en een elementair bestaansniveau garanderen. De overheid dient de verantwoordelijkheden van burgers en hun gemeenschappen te respecteren en te beschermen. Daartoe dient de overheid te stimuleren dat burgers en maatschappelijke organisaties in hun gedrag rekening gaan houden met anderen. Op het platteland betekent dit dat de overheid die het dichtste bij de mensen en maatschappelijke organisaties staat, hen in hun initiatieven stimuleert en faciliteert, zodat zij hun verantwoordelijkheden kunnen waar maken.

*Met **gespreide verantwoordelijkheid** wil het CDA een inrichting van de samenleving dichterbij brengen waarin mensen zorg dragen voor elkaar. Mensen dienen elk met hun eigen gaven, als verantwoordelijk persoon tot hun recht te komen. Verantwoordelijk, niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de medemens en voor de ontwikkeling van de samenleving en het milieu.*

Gespreide verantwoordelijkheid geeft aan dat christendemocraten streven naar een samenleving waarin ruimte wordt geboden aan verscheidenheid en veelkleurigheid. Een samenleving waarin een gespreide verantwoordelijkheidsbeleving de norm is. Om zo een samenleving dichterbij te brengen waarin mensen zorg dragen voor elkaar. Mensen met hun unieke kenmerken, talenten en kwaliteiten dienen als verantwoordelijk persoon tot hun recht te komen en de kans te krijgen om gaven te benutten. Ieder individu heeft de verantwoordelijkheid voor zichzelf, maar juist ook voor de medemens, de ontwikkeling van de samenleving en de leefomgeving. De overheid dient de verantwoordelijkheid van mensen en organisaties te erkennen en te bevorderen, zodat zij de mogelijkheid hebben om die verantwoordelijkheid te nemen.

***Rentmeesterschap** wil zeggen dat de mens zorgvuldig moet omgaan met de omgeving, nu en in de toekomst. Het gaat niet alleen het natuurlijk milieu, maar ook de omgang met gaven en talenten op het gebied van wetenschap, techniek, arbeidsverdeling of cultuurvorming.*

Rentmeesterschap doet een beroep op alle mensen om zich verantwoordelijk te gedragen jegens de schepping en zorgvuldig om te gaan met zijn of haar (leef)omgeving. Het beginsel reikt verder dan het natuurlijk milieu, het gaat ook om de omgang met gaven en talenten in brede zin. Het is aan de samenleving om als een rentmeester om te gaan met mens, dier en de aarde. Dit raakt de kern het werk van agrariërs. Ook mensen, organisaties, overheid en marktsectoren dienen verantwoordelijkheid te dragen voor gezonde levensomstandigheden voor mens en dier en om respect te hebben voor hun (leef)omgeving, in brede zin de wereld, en die als een rentmeester te beheren. Dit rentmeesterschap geldt evenzeer voor de omgang met elkaar en voor zaken die aan de zorg van mensen zijn toevertrouwd.

Solidariteit laat zien dat mensen boodschap hebben aan elkaar. Van de sterken mogen offers gevraagd worden voor de zwakken. Offers in de vorm van zorg en geld. Solidariteit overstijgt grenzen, zowel van de eigen sociale groep als van het eigen land.

Solidariteit inspireert tot het omzien naar elkaar. Het laat zien dat mensen boodschap hebben aan elkaar. Solidariteit verwijst naar een zorg van inwoners om naar elkaar om te zien. Solidariteit overstijgt grenzen van de buurt, de wijk en de gemeente om gezamenlijk te werken aan een samenleving waarin iedereen kan meekomen en waarin we de lusten en lasten delen en evenzo overstijgt dit generaties. In ons handelen zouden belangen van anderen meegewogen moeten worden. Solidariteit geldt evenzo tussen regio's, tussen stedelijk gebied en platteland en tussen Nederland en de rest van de wereld.

2.3 Leefbaar platteland

Het platteland moet niet alleen nu, maar ook in de toekomst leefbaar zijn. Maar wat betekent het nu als we spreken over de leefbaarheid van het platteland? Om te beginnen is de leefbaarheid van een dorp of woonkern sterk subjectief, zoals dat in een stad ook per wijk verschilt. In het publieke debat zijn al vele discussies geweest over de vraag welke voorzieningen minimaal overeind moeten blijven om de leefbaarheid te behouden. Een eenduidig antwoord is niet te geven. Niet alleen is het sterk afhankelijk van de sociaaleconomische omstandigheden, maar ook van de regionale dynamiek. Bovendien verandert in de loop der tijd hetgeen we verstaan onder de leefbaarheid. Technologische ontwikkelingen brengen vernieuwing en vergroten onze leefwereld. Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de nieuwe verhoudingen tussen gezin, werken en vrije tijd, hebben invloed op de leefbaarheid. Evenzo hebben de individualisering, schaalvergroting en vergrijzing hun weerslag op de leefbaarheid. De minder vanzelfsprekende verbondenheid in de buurt, de netwerksamenleving en het meer hebben van contacten op grotere afstand, hebben zeker voor mensen die meer aangewezen zijn op de buurt consequenties voor het sociale leven.

In een christendemocratische visie is hierbij het vertrekpunt de kracht van mensen en hun verbanden. Een betrokken samenleving is namelijk tot veel meer in staat dan de overheid ooit kan realiseren. Ondernemers zorgen voor bedrijvigheid, verenigingen zorgen voor levendigheid en mensen zorgen voor elkaar. Het zijn de mensen die de drijvende kracht vormen van leefbare dorpen en woonkernen. Ook van de zijde van wetenschappers wordt daarom het belang van gemeenschappen voor de leefbaarheid onderstreept. De Amerikaanse sociaal-filosoof Putnam constateert dat activiteiten van burgers in verenigingen zeer belangrijk zijn voor de kwaliteit van de samenleving, omdat mensen elkaar daarin op gelijkwaardige basis

ontmoeten en leren samenwerken, het eens te worden en elkaar te ondersteunen.⁸ Vrijwillige relaties in het kader van verenigingen vormen een kerncomponent van het sociale kapitaal. De sociale en culturele infrastructuur van voorzieningen, zoals een dorps huis, een café, een bibliotheek, een winkel en een rijk verenigingsleven, dragen bij aan samenhang in de lokale samenleving. Christendemocraten waarderen deze bonte veelvormigheid aan bedrijven, sociale verbanden en organisaties, die ieder hun eigen bijdrage aan de samenleving verlenen en daarmee zorgen voor een weerbare samenleving. Het belang van ontmoetingen tussen de mensen in deze pluriforme samenleving mag niet vergeten worden.

Christendemocraten staan een samenleving voor waarin mensen met elkaar leven in plaats van langs elkaar. In die samenleving zien mensen naar de ander en hun leefomgeving om, wegen zij de belangen van anderen mee in de keuzes die ze maken, hebben zij iets voor elkaar over zonder er per se iets voor terug te verlangen.

Een ieder heeft de verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Dit is waarom we een beroep doen op de persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen en ook van gemeenschappen. Deze verantwoordelijkheid behelst een verantwoordelijkheid tegenover jezelf, God en je naasten. Dat geldt voor tijdgenoten, maar ook voor mensen van andere generaties. Deze eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun onderscheiden banden moet door de overheid gerespecteerd en beschermd worden.

De mens is een sociaal wezen. Mensen staan in relatie tot elkaar. In diverse rollen nemen we deel aan gemeenschappen. Samenlevingsverbanden als verenigingen, buurten, kerken en maatschappelijke organisaties kunnen mensen houvast geven. Ze zijn vaak overzichtelijk, veilig en vertrouwd. Bovendien geeft het mensen vervulling en zingeving als zij kunnen bijdragen aan een groter doel dat het eigen belang overstijgt. Het verdient waardering dat mensen zich naast werk en zorg ook inzetten voor de samenleving. Het is de overheid die de omstandigheden dient te scheppen waaronder mensen hun verantwoordelijkheid kunnen onderhouden, dat is de opdracht tot gerechtigheid vanwege de overheid.

2.4 Duurzaam platteland

Ecologisch rentmeesterschap

Huidige en toekomstige generaties, zowel mensen uit de stad als het platteland, zijn gebaat bij een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied. In het Brundtland-rapport *Our common future* wordt een duurzame ontwikkeling gedefinieerd als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarmee de behoeften van toekomstige generaties in gevaar worden gebracht,

8 | R.D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, 2000.

zowel hier als in andere delen van de wereld.⁹ Een duurzame ontwikkeling van het platteland betekent een platteland waar we kunnen wonen, werken en recreëren, maar ook een Nederland waar voldoende voedsel aanwezig is, waar we droge voeten houden en waar de kwaliteit van water, natuur, bodem en lucht op orde is. Dit geldt niet alleen voor de huidige, maar ook voor toekomstige generaties. Een visie op het landelijk gebied kan niet beperkt blijven tot de ontwikkelingen in Nederland, maar heeft ook een internationale dimensie.

Duurzame ontwikkeling is een kwestie van rentmeesterschap. Het gaat om de omgang met de omgeving inclusief landschap en natuur, de tevredenheid met het nodige en de zorg dat de vruchten van de schepping aan allen ten goede moeten komen. Het gaat ook om solidariteit tussen huidige en toekomstige generaties. De mens is de beheerder van de wereld, oftewel *de rentmeester*. Ook Wijffels en Bovenberg roepen op tot herwaardering van het Bijbelse begrip rentmeesterschap, waarbij we weer meer aandacht zouden moeten schenken aan het ecologisch rentmeesterschap.¹⁰ De laatste jaren is de nadruk sterk komen te liggen op economisch rentmeesterschap. Ook de komende jaren blijft dit actueel. Dit mag niet het ecologische rentmeesterschap naar de achtergrond verdringen. Deze algemene opdracht tot rentmeesterschap is tot een ieder gericht en geeft daarmee een ieder van ons een verantwoordelijkheid zich als een rentmeester te gedragen. Ook de overheid deelt in deze opdracht tot rentmeesterschap.

People, profit, planet

De kern voor dit rentmeesterschap is het vinden van een nieuwe goede balans tussen het maatschappelijke (*people*), economische (*profit*) en ecologische (*planet*) perspectief. Een goed rentmeester streeft naar een goede balans tussen:

Het ecologische perspectief, dat onder meer betrekking heeft op natuur, landschap (in visuele zin), cultuurhistorie, aardkundige waarden, plaats en dichtheid van activiteiten.

Het sociaal-culturele perspectief, dat onder andere betrekking heeft op de mogelijkheden van gemeenschappen om vorm te geven aan een door hen gewenste levensstijl en het bereiken van een bepaalde leefkwaliteit, waarbij verscheidenheid en pluriformiteit gehandhaafd kunnen blijven.

Het economische perspectief, dat onder meer betrekking heeft op bestaande en nieuwe economische activiteiten, de mogelijkheden deze te ontplooiën, werkgelegenheid en inkomensvorming.

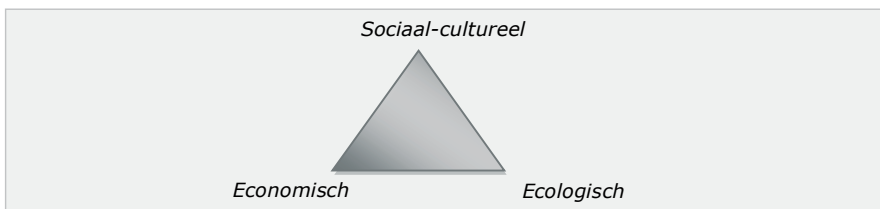
We kunnen hier nog een vierde dimensie aan toevoegen die het beste te verwoorden valt als de bezieling van mensen. Rentmeesterschap is verbonden met

9 | Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987.

10 | A.L. Bovenberg en H.H.F. Wijffels, 'Voorbij de crisis: angst voor de toekomst overwinnen', in: *Voorbij de crisis*, Christen Democratische Verkenningen, Winter 2009, p. 30-50.

innerlijke normen en waarden. Als we daadwerkelijk de stap voorwaarts willen zetten dan is hier een stuwende kracht voor nodig. Inspiratie van mensen en gedeelde waarden stellen mensen in staat om boven zichzelf uit te stijgen en vanuit een diep innerlijk besef de zaken op een hoger niveau te brengen. Het doordenken van het begrip rentmeesterschap geeft ons hierbij een diepere dimensie. Het gaat niet om alleen om het hier en nu, maar juist ook over andere werelddelen en toekomstige generaties.

Figuur 2.1 De drie dimensies: people, planet, profit.



2.5 Visie op de rol van de overheid

In dit rapport vragen we ons hoe we een vitaal platteland kunnen krijgen en behouden. Hierboven is in het algemeen geschetst hoe vanuit een christendemocratische visie tegen leefbaarheid en duurzaamheid wordt aangekeken. In het vervolg van het rapport zal dit concreet worden uitgewerkt. Maar alvorens daartoe over te gaan willen we eerst de rol van de overheid nader uiteenzetten. De christendemocratie begint bij de vraag waar de waardigheid van afzonderlijke mensen in bestaat, welke verantwoordelijkheden de mensen zelf kunnen dragen en hoe maatschappelijke instituties het beste kunnen functioneren, en pas daarna hoe de overheid die kan beschermen en bevorderen. De christendemocratie legt het primaat bij de samenleving. We hebben een samenleving voor ogen waar mensen in de eerste plaats zorg dragen voor elkaar en de gaven mogen gebruiken die ze hebben gekregen. Elk mens moet de kans krijgen om zijn of haar verantwoordelijkheid te nemen. Niet alleen voor zichzelf, maar juist ook voor de medemens, voor de ontwikkeling van de samenleving en voor een duurzame leefomgeving. Hierbij past een ondersteunende, faciliterende en kaderstellende rol van de overheid. Pas als de samenleving er zelf niet in slaagt verbindingen te creëren is het de opdracht van de overheid om de samenleving daarin te ondersteunen. Dit betekent dus niet allerminst dat de overheid taken moet overnemen, die de samenleving prima zelf kan vervullen. We verwachten van de gemeente dat ze lovenswaardige maatschappelijke initiatieven en gemeenschapsvorming ‘van onderop’ aanmoedigt en ondersteunt en het primaat zoveel mogelijk bij de samenleving, bij gemeenschappen laat.

Vanuit de christendemocratische filosofie van *subsidiariteit* en *soevereiniteit in eigen kring* ligt de verantwoordelijkheid in beginsel bij de samenleving en haar maatschappelijke verbanden. Lokale overheden moeten er op toezien dat de publieke voorwaarden waar binnen burgers en maatschappelijke organisaties functioneren toereikend zijn om deze verantwoordelijkheid te nemen.

De praktijk leert dat het overlaten van verantwoordelijkheden aan individuen respectievelijk de samenleving met haar maatschappelijke verbanden geen vanzelfsprekendheid is. De verleiding is steeds aanwezig om verantwoordelijkheden naar de overheid te verplaatsen. Vaak gaat het om problemen die de overheid helemaal niet kan oplossen. Met de verwachtingen die worden gewekt, creëren we een situatie waarbij de samenleving bij het minste of geringste weer naar de overheid kijkt voor de oplossing van een probleem, dit gaat dikwijls ten koste van de creativiteit, de zelfredzaamheid en de binding in de samenleving. Daar komt bij dat de samenleving juist de neiging heeft om verantwoordelijkheden af te wentelen op de overheid. Voor incidenten of structurele problemen worden graag oplossingen bedacht. Oplossingen die maar al te vaak in regels verzanden en in de praktijk toch anders uitwerken dan voorzien. Natuurlijk moeten er regels en randvoorwaarden zijn, maar de overheid moet verantwoordelijkheden van burgers of maatschappelijke verbanden niet overnemen. Het afwentelen van taken vanuit die samenleving op de overheid resulteert in een te hoge financiële en bestuurlijke druk en leidt bovendien tot een samenleving die erg hoge verwachtingen heeft ten aanzien van die overheid. Verwachtingen die de overheid onmogelijk altijd waar kan maken, maar ook niet zou moeten willen waar maken, want ze loopt het risico de competenties en verantwoordelijkheden van burgers aan te tasten. Ook wekt dit de suggestie dat de overheid weinig vertrouwen heeft in mensen of maatschappelijke organisaties. Ze ondermijnt daarmee de vitaliteit van de samenleving. Met als mogelijk gevolg dat mensen en maatschappelijke organisaties zich daar ook naar gaan gedragen.

We verwachten van een overheid dat ze in de eerste plaats vertrouwen geeft aan de samenleving en de mensen de ruimte laat om met eigen initiatieven te komen. Dit zit vooral in het faciliteren, stimuleren en het heel terughoudend zijn in het overnemen van verantwoordelijkheden. Voor zover het de zwakkeren niet schaadt moet de overheid durven loslaten. Naarmate de bestuurlijke centralisatie toeneemt, nemen de vrijheden van burgers af, verslappen hun maatschappelijke initiatieven en inzet met als consequentie dat de maatschappelijke vitaliteit aangetaast wordt.

Taak overheid

Vanuit dit perspectief bekijken we de rol en taak van de overheid. De vraag is welke instrumenten het best stroken met de verantwoordelijke samenleving en een beroep doen op de solidariteit en het rentmeesterschap van burgers en het georganiseerde maatschappelijke leven. De overheid concentreert zich op haar kerntaken, honoreert

de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun instellingen voluit en heeft voorkeur voor zelfregulering.¹¹

Ons vertrekpunt daarbij is de kracht van mensen en hun verbanden. Het gaat om verbanden in het gezin en andere huishoudens, maar het bestrijkt ook het gebied van wonen, werken, opvoeden, zorgen en ontwikkelen. Christendemocraten geven hierbij de voorkeur aan de gemeente als de eerste overheid om de gemeenschap te ondersteunen. Daar waar de gemeente een taak niet goed kan uitvoeren komen de provincie en het Rijk in beeld.

Drieslag

Deze overheidstaak wordt binnen de christendemocratie gezien als een drieslag.¹²

Ten eerste dient de overheid *waarborgen* te scheppen voor de vrije ontplooiing activiteiten in de sfeer van bijvoorbeeld de cultuur, de kennisoverdracht, de vorming, de collectieve belangenbehartiging, de zorgverlening en dergelijke.

Ten tweede moet ze een *financiële en sociale bodem* in het bestaan *garanderen*. Dit krijgt onder andere gestalte door aanspraken te vestigen op materiële prestaties van de kant van de overheden, maar ook door ervoor te zorgen dat mensen voldoende toegerust zijn om hun bestaan zinvol vorm te geven, dat wil zeggen over de juiste 'kwalificaties' beschikken voor het aangaan van sociale contacten, het vinden en verrichten van arbeid, etc.

Ten slotte dient de overheid de *voorwaarden* te *scheppen* waarbinnen mensen en maatschappelijke organisaties zicht krijgen op hun verantwoordelijkheden en zelf kosten en baten, rechten en plichten kunnen afwegen en waarbinnen zij zich rekenschap geven van de (rechts)gevolgen van hun handelen. De gespreide verantwoordelijkheid toont dat de overheid niet de enige en ook niet de belangrijkste architect van de samenleving is.

Wonen, zorg en onderwijs

Passen we deze uitgangspunten toe op voor de samenleving belangrijke sectoren als wonen, zorg en onderwijs, dan concluderen we dat de overheid verantwoordelijk is voor de financiële en geografische bereikbaarheid van deze voorzieningen. Waar sprake is van basisvoorzieningen, staat de overheid borg voor voldoende toegankelijkheid voor de burger.¹³ Burgers kunnen hier naar plaats en tijd aanspraak op maken. Dit betekent niet dat het de overheid is die deze taken moet organiseren. Voorzieningen dienen waar mogelijk te worden gewaarborgd door initiatieven van particulieren of ondernemers. Ook hier geldt voor christendemocraten dat het gaat om de aansluiting bij de verschillende maatschappelijke initiatieven en samenlevingsverbanden. Daar waar dit niet leidt tot het gewenste effect kunnen geconditi-

11 | Artikel 19 van het *Program van uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 1993.

12 | Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid. Een christendemocratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Houten, 1990.

13 | Artikel 70 *Program van Uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 1993.

oneerde zelfregulering, overeenkomsten en voorschriften uitkomst bieden. Mocht dit niet baten, dan kunnen combinaties van publiek en private voorzieningen of subsidies bijdragen aan de financieel en geografisch bereikbaarheid. Slechts in het uiterste geval treedt de overheid dienstverlenend op en biedt ze zelf de diensten aan.

Ruimte en groen

Passen we deze uitgangspunten toe op de ruimte en op het groen, dan kan de overheid in verschillende rollen haar functie uitoefenen. De overheid kan met normen de voorwaarden stellen voor bijvoorbeeld de bescherming van natuur, milieu, flora en fauna en landschap. Ook kan ze stimulator partijen ertoe bewegen om hun verantwoordelijkheid te nemen voor de leefomgeving. In een laatste geval kan de overheid ook zelf de zorg op zich nemen. Wat betreft de ruimte heeft de overheid vooral een ordende rol.

3 | De leefsituatie nader bekeken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beginnen we met een beschrijving van de maatschappelijke ontwikkelingen (paragraaf 2). Vervolgens volgt een overzicht van een aantal bepalende factoren voor de leefbaarheid, te weten economische situatie, voorzieningenniveau en sociale samenhang (paragraaf 3 t/m 6). We eindigen met een conclusie over de leefsituatie (paragraaf 7).

3.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

3.2.1 Demografische ontwikkelingen

Bevolkingskrimp

Het einde van de bevolkingsgroei is in zicht. De verwachting is dat Nederland rond 2038 de top van het aantal inwoners zal bereiken. Nederland zal dan ongeveer 17,5 miljoen inwoners tellen. Daarna zal het inwoneraantal langzaam afnemen. Lange tijd groeide de bevolking gestaag met 0,6% per jaar. Vanaf 2004 is de bevolkingsgroei afgevlakt naar 0,2% per jaar. De groei zal de komende decennia naar verwachting vooral in de steden plaatsvinden.¹⁴ Het platteland krijgt eerder te maken met de bevolkingskrimp en deze krimp zal ook sterker zijn dan in de steden. Het is niet voor het eerst dat Nederlandse gemeenten in Nederland te maken krijgen met bevolkingskrimp.¹⁵ In de periode 1995-2007 daalde het aantal huishoudens in tien van de 443 gemeenten. Wel is het voor het eerst dat in hele regio's het bevolkingstal afneemt. Vooral in regio's met veel kleine kernen zal de bevolkingsomvang afnemen en zal de top van het aantal inwoners eerder dan in 2038 bereikt zijn.¹⁶

Kleine gemeenten krimpen meer

De trend van krimp verschilt sterk per regio en per gemeente (zie figuur 3.1). Zelfs binnen een regio kan de ene gemeente nog te maken hebben met groei en de naastgelegen gemeente met krimp. In 2025 zal in ruim 60% van de gemeenten het aantal inwoners dalen. Het betreft bijna drie op de vier *landelijke* gemeenten, terwijl maar één op de vier steden in deze periode bevolkingskrimp kent.¹⁷ De verdeling per gemeentegrootte op basis van het aantal inwoners is als volgt:¹⁸

>100.000	3 van de 28 gemeenten
50.000 tot 100.000	19 van de 48 gemeenten
20.000 tot 50.000	11 van de 181 gemeenten
< 20.000	34 van de 184 gemeenten

14 | Wolthers-Noordhoff Atlas Productions, *De bosatlas van Nederland*, Groningen, 2007, p. 296

15 | Zie RPB, Regionale krimp en woningbouw, 2008.

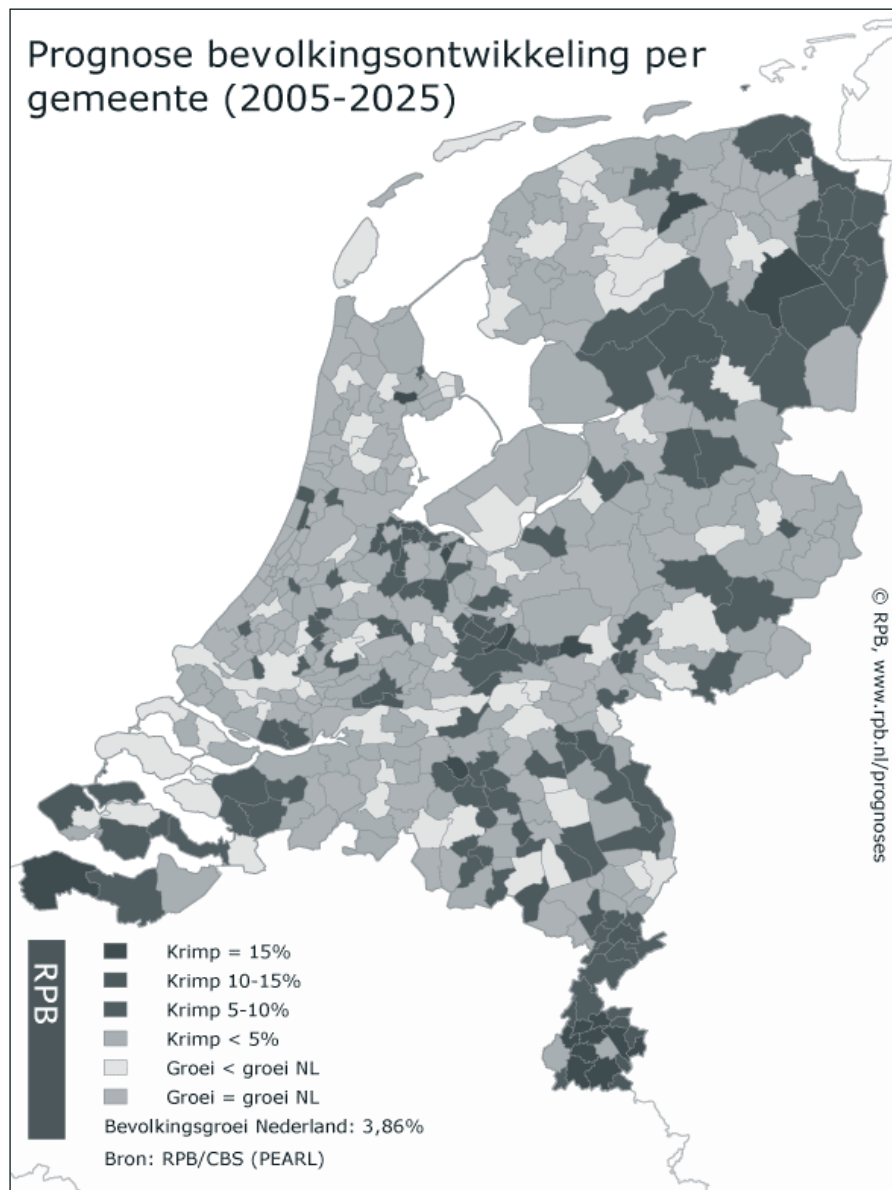
16 | Cijfers CBS.

17 | Cijfers CBS.

18 | Cijfers CBS, bewerking Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 8 juni 2009. Op 1 januari 2009 is het aantal gemeenten afgenomen met twee. Het aantal gemeenten in Nederland komt daarmee op 441.

In ruim 10% van de gemeenten krimpt het inwonertal met meer dan 10% in de periode van 2005-2025. Het betreft daarbij vrijwel uitsluitend gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. In vergelijking met bevolkingsprognoses van andere Europese landen zal de krimp in Nederland bescheiden, zo niet te verwaarlozen zijn.

Figuur 3.1 Prognose bevolkingsontwikkeling per gemeente (2005-2025)



BRON: RPB/CBS BEVOLKINGSPROGNOSES

Een aantal regio's heeft op dit moment al te maken met krimp, zoals de regio's Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen.

Groei van huishoudens

Tussen 2007 en 2038 zal het aantal huishoudens toenemen met circa 900.000 (van 7,2 miljoen tot 8,1 miljoen).¹⁹ Daarna zal het aantal huishoudens stabiliseren. In de provincies Gelderland en Noord-Brabant waar de bevolking nauwelijks toeneemt, zal het aantal huishoudens in 2025 ruim 10 procent hoger liggen dan in 2007.²⁰ Het aantal huishoudens groeit zelfs nog in regio's waar het bevolkingsaantal momenteel al aan het dalen is, zoals Zuid-Limburg. Gemiddeld zal het aantal huishoudens tot 2025 stijgen met 12,9%. In slechts één op de vijf gemeenten die te maken heeft met de bevolkingskrimp, zal ook het aantal huishoudens dalen. Dat de huishoudens nog wel toenemen, komt vooral door de groei van het aantal eenpersoonshoudens. Het aantal eenpersoonshuishoudens stijgt naar verwachting de komende twintig jaar jaarlijks met 30.000 tot 40.000.²¹ De stijging komt mede door de vergrijzing, waardoor meer ouderen alleen achter blijven of naar een zorginstelling gaan en de voortzettende trend van individualisering. Het aantal eenpersoonshuishoudens zal naar verwachting sterker toenemen op het platteland dan in de stad, doordat de vergrijzing daar harder gaat. Nu ligt het gemiddelde aantal personen per huishouden op het platteland beduidend hoger dan in de stad, respectievelijk 2,6 personen en 2,2 personen.²²

Verschillende schaalniveaus

Demografische krimp kunnen we bezien op verschillende schaalniveaus: landelijk, regionaal en gemeentelijk. Op het schaalniveau van de COROP-regio's²³ zijn er vier COROP-regio's die te maken krijgen met zowel een krimpende bevolking als minder huishoudens, het gaat om de regio's Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en Delfzijl (en ommestrekten). In de andere COROP-regio's zijn er wel verschillende gemeenten die te maken krijgen met huishoudensdaling, maar dit wordt binnen de COROP-regio door een groeigemeente gecompenseerd.

Over het algemeen krijgen plattelandsregio's meer met bevolkingskrimp te maken dan stedelijke gebieden. In enkele stedelijke gebieden is de bevolkingskrimp wel zeer sterk, hierbij moeten we vooral denken aan Parkstad Limburg waar het inwonertal al ongeveer tien jaar daalt.

19 | Cijfers CBS.

20 | Gegevens zijn afkomstige uit RIVM, *Bevolkingsprognoses 2007-2025*, 2008.

21 | Cijfers CBS, webmagazine 20 juli 2009.

22 | SCP, *Thuis op het platteland*, p. 37.

23 | COROP-regio is de indeling van regio's volgens de Coördinatie Commissie Regionale Onderzoeks-programmering. Deze indeling is in gebruik bij met name economische en onderwijsgebieden. De verdeling van Nederland in 40 COROP-regio's is een veel gebruikte gebiedsindeling bij regionaal onderzoek.

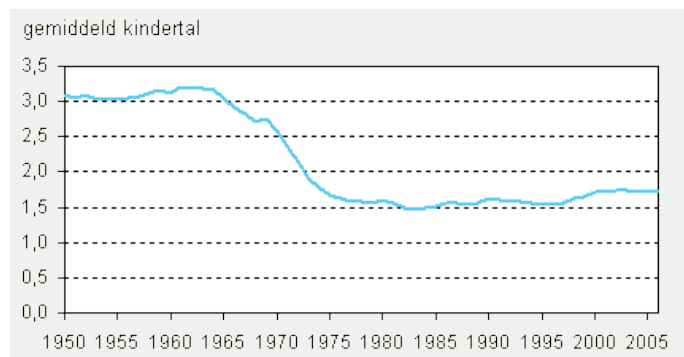
De bevolkingsdaling treft veel meer COROP-regio's. Op COROP-niveau is de grootste *absolute* afname van de bevolking te zien in Zuid-Limburg (met 72.000 inwoners), gevolgd door de Achterhoek (24.600 inwoners) en Oost-Groningen (16.700 inwoners). De grootste *relatieve* afname zal optreden in de COROP-regio's Oost-Groningen (-6%), Zeeuws-Vlaanderen (-3%), Delfzijl en omstreken (-3%) en Zuid-Limburg (-4%).²⁴

Op gemeentelijk niveau zal ongeveer twintig procent van de gemeenten te maken krijgen met een afname van het aantal huishoudens.²⁵ In ongeveer vijftien gemeenten zal het aantal huishoudens teruglopen met ongeveer duizend per jaar. De plattelandsgemeenten Wognum, Nuth en Amerongen hebben in zeer sterke mate te maken met krimp.²⁶ In vrijwel uitsluitend kleine gemeenten (met minder dan 15.000 huishoudens) zal het aantal huishoudens sterker dan 10% dalen in de periode 2005-2025. Veel van deze kleinere gemeenten liggen bij elkaar in de dunbevolkte gebieden.

Vergrijzing en ontgroening

De Nederlandse bevolking is aan het vergrijzen.²⁷ Ten eerste komt dit door de stijgende levensverwachting. In de tweede plaats bedraagt het gemiddelde aantal kinderen per vrouw 1,7 (figuur 3.2), hiermee ligt het geboortecijfer onder het vervangingsniveau dat ligt op gemiddeld 2,1 kind per vrouw.²⁸ Bovendien krijgt Nederland te maken met de vergrijzingsgolf van de babyboomgeneratie. Vanaf 2010 is de toename van het aantal 65-plussers tijdelijk extra hoog. Het aantal vijfenzestigplussers neemt tot 2025 met meer dan 50 procent toe. In 2040 zal circa 25% van de bevolking ouder zijn dan 65 jaar.²⁹

Figuur 3.2 Gemiddeld kindertal per vrouw



BRON: RIVM

24 | RPB, *Krimp en Ruimte*, 2006, p.48.

25 | Cijfers van CBS en RPB, Regionale huishoudensprognosemodel 2005-2025.

26 | RPB, *Krimp en Ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, 2005, p. 49. Amerongen maakt sinds 2006 deel uit van gemeente Utrechtse Heuvelrug.

27 | Vergrijzing betekent niet meer dan dat het percentage ouderen in relatie tot de inwoners stijgt.

28 | Cijfers RIVM.

29 | CBS, *Persbericht: Bevolking groeit tot 17,5 miljoen in 2038*, 18 december 2008.

Het platteland vergrijsd gemiddeld meer en sneller dan het stedelijke gebied.³⁰ Dit wordt versterkt doordat gepensioneerden terugverhuizen naar hun dorp van herkomst of op zoek gaan naar een rustige en vaak ook goedkopere plek om de laatste jaren door te brengen. Het zijn vooral de Noorderlingen die terugverhuizen. Maar ook 55-plussers uit de Achterhoek, de Veluwe, Zeeuws-Vlaanderen en grote delen van Limburg en Noord-Brabant zijn de afgelopen jaren vaker teruggekeerd naar hun geboorteregio.³¹

Landelijk gebied ontgroent

De vergrijzing wordt in de perifere gebieden versterkt door ontgroening. Jongvolwassenen (20-34 jaar) trekken weg voor een opleiding of werk, anderen verlaten hun dorp door het lage aanbod van voorzieningen. Het zijn vooral de jongeren in Drenthe, Friesland, Zeeland en Limburg die hun dorpen verlaten.³² Naast jongeren trekken gezinnen met jonge kinderen weg uit de kleine kernen met weinig voorzieningen. De verwachting is dat het aantal 0- tot 20-jarigen in de landelijke gebieden in de periode tot 2038 met 21 procent daalt.³³

Op het platteland in Midden- en West-Nederland trekken jongeren ook weg uit hun dorp, maar hier is de reden veelal het lage aanbod van betaalbare woningen.

Sterke demografische wijzigingen

In de gemeenten waar naar verwachting het aantal huishoudens sterk zal krimpen, wordt tevens een forse verandering verwacht in de samenstelling van huishoudens.³⁴ Het zijn doorgaans de gemeenten met minder dan 15.000 huishoudens die te maken hebben met deze meervoudige demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening, krimp van bevolking en aantal huishoudens en migratie).

3.2.2 Globalisering, individualisering en regionalisering

Maatschappelijke ontwikkelingen als de globalisering en de individualisering hebben gevolgen voor het samen leven van mensen. Het hogere opleidingsniveau en de afnemende invloed van traditionele instituties en machtsverhoudingen hebben bijgedragen aan de individualisering.³⁵ Mensen zijn onafhankelijker van elkaar en van instituties, hebben meer keuzevrijheid voor het eigen handelen en zijn vrijer in het aangaan van contacten. Het toenemende gebruik van de auto en van ICT heeft de leefwereld van mensen sterk vergroot. Mensen verplaatsen zich steeds makkelijker, waardoor verschillende culturen en economieën dichterbij elkaar komen en elkaar beïnvloeden.

30 | CBS, *Statline 2007 Stedelijkheidsklassenindeling /gem. percentage 65-plussers*.

31 | Cijfers CBS.

32 | RIVM, *Bevolkingsprognoses 2007-2025*, 2008.

33 | CBS, *Persbericht: Bevolking groeit tot 17,5 miljoen in 2038*, 18 december 2008.

34 | CBS, *Regionale huishoudensprognoses 2005-2025*, 2007.

35 | MNP, *Nederland Later, duurzaamheidsverkenning, deel fysieke leefomgeving Nederland*, p. 29.

Het sociale leven speelt zich minder vaak af in de eigen buurt of in het eigen dorp. De onderlinge verbondenheid tussen mensen is aan het afnemen. Spontane ontmoetingen vinden minder plaats. Het percentage van de bevolking dat deel uitmaakt van een traditioneel gezin loopt terug. Ook het aantal mensen dat tot een kerkgenootschap behoort of lid is van een vakbond of politieke partij loopt gestaag terug. De geïndividualiseerde burger is daarmee op zich niet minder solidair dan de niet-geïndividualiseerde burger, maar richt zich op een eigen netwerk. Wel blijkt er een sterke samenhang te zijn tussen het lidmaatschap van clubs en verenigingen en de bereidheid van mensen om zich in te zetten voor een ander.³⁶

Hoewel het sociale leven zich minder vaak in de eigen buurt of dorp afspeelt, zien we tegelijk dat mensen op lokaal en regionaal niveau mensen nog wel bindingen hebben met elkaar. De culturele identiteit is verankerd. De mondialisering en individualisering roept een tegenreactie op. Mensen zoeken en vinden veel oriëntatie en houvast bij wat zich dicht bij huis afspeelt: in de buurt of kern, dorp of stad, streek of regio. Kleinschaligheid wint zo aan betekenis. Bovendien is de verbondenheid van de Nederlander met de eigen streek en regio groot. Wel bestaat hierin een duidelijke relatie met de gemeentegrootte (hoe kleiner de gemeente, hoe sterker de positieve gevoelens voor de eigen streek of regio). De regio is nog altijd een herkenbare schaal van betrokkenheid. Mensen voelen zich Tukker, Fries of Limburger. De betrokkenheid is sterker op het platteland dan in stedelijk gebied, tradities en dialect zijn er populair.

3.3 Leefbaarheid op het platteland

Nederlanders hebben over het algemeen een (zeer) positief gevoel bij het platteland. De Nederlander voelt zich het meeste thuis in het dorp en het landelijk gebied.³⁷ Mensen associëren dorpen met veiligheid, netheid en overzichtelijkheid. De leefsituatie op het platteland is in 2004 beter dan het gemiddelde en beter dan in stedelijk gebied.³⁸ De betere leefsituatie is te verklaren door de gunstigere woonsituatie, de grotere maatschappelijke en sociale participatie en het grotere autobezit. Slechts 9% van de mensen heeft een ongunstige leefsituatie tegenover 17% van de mensen in stedelijk gebied. Plattelanders zijn meer tevreden over hun leefomgeving dan de stedelingen. Op het platteland is 91% tevreden over de leefomgeving, tegen 81% in de stad. De mate waarin de sociale en fysieke leefomgeving aan de normen en waarden van de bewoners en/of gebruikers voldoet verschilt per persoon.

36 | SCP, *Culturele Veranderingen*, 2002.

37 | A. van Leeuwen en G. van Schoonhoven, 'Houden van Nederland. Elsevier/nipo-enquête naar de verbondenheid van de Nederlander met z'n land, stad en regio', *Elsevier*, 30 januari 1999, p. 21.

38 | Deze en volgende gegevens op deze pagina komen uit: SCP, *Thuis op het platteland*, 2006, p. 343.

De leefsituatie in de niet-stedelijke gebieden (landelijke gebieden) wordt een stuk lager beoordeeld dan in de weinig stedelijke gebieden. Het zijn vooral de bewoners van bepaalde delen van de provincies Groningen, Drenthe, Friesland en Zeeland die de eigen leefsituatie aanzienlijk lager beoordelen. Cijfers laten zien dat de migratie in deze gebieden hoger ligt in woonkernen in het niet-stedelijk gebied waar geen voorzieningen zijn. De weinig stedelijke en matig stedelijk gebieden lijken mensen juist aantrekkelijke woongebieden te vinden, zelfs wanneer er weinig tot geen voorzieningen te vinden zijn.

In de perifere regio's verhuizen mensen meer dan gemiddeld naar stedelijke gebieden.³⁹ De krimp in Zeeland en Friesland is dan ook onder andere te verklaren door de migratie onder jongeren. In de leeftijd van 15-30 jaar vertrokken 280.000 jongeren richting de steden. Daarentegen zien we ook een verhuisbeweging van mensen tussen de 55 en 75 jaar naar het niet-stedelijke gebied. Dit zijn de mensen die terug trekken naar hun geboorteregio of op zoek zijn naar een rustige plaats om te wonen.

Verhuisbewegingen van en naar het platteland *De afname van werkgelegenheid in de landbouw had als gevolg dat jongeren en landarbeiders naar de stad trokken voor werk. In de steden werden er veel huizen bijgebouwd. Met subsidies werden vele woningen op de geplande plek neergezet. Rond de jaren '70 begon er ook een tegengestelde beweging, de trek van stedelingen naar het platteland. Mensen uit de Randstad trokken vooral naar Zuid- en Oost-Nederland, maar ook trok een groep naar Noord-Nederland.⁴⁰ Tussen 1970 en 1985 daalde het inwonertal van de drie grote steden met enkele honderdduizenden.⁴¹ De mensen zochten de rust, ruimte en romantiek op het platteland. Om de suburbanisatie tegen te gaan, een evenwichtige stadsgewestelijke structuur te realiseren, sociaaleconomische ontwikkeling van de regio's en beperken van de groei van mobiliteit werd het groeikernenbeleid bedacht.⁴² Met het groeikernenbeleid werd een poging gedaan om op enige afstand van grote steden aantrekkelijke suburbane woonmilieus te bouwen. In de jaren '90 trokken desondanks opnieuw veel gezinnen richting het platteland, vooral naar Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel.*

Medio de 20ste eeuw woonde nog een meerderheid van de Nederlanders op het platteland, tegenwoordig woont een meerderheid in het stedelijk gebied. In 2004 woonde 61,8% van de mensen in stedelijk gebied en 38,2% op het platteland, respectievelijk 10 miljoen en 6 miljoen mensen. Vooral in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg is de adressendichtheid sterk toegenomen. Kleine dorpen zijn uitgegroeid en zijn gaan behoren tot het

39 | RPB, *Achtergronden en veronderstellingen bij het model Pearl*, 2005, p. 162.

40 | *Cijfers CBS, migratie 1970-1979*.

41 | *Cijfers CBS*.

42 | Ministerie van VROM, *Derde Nota voor de Ruimtelijke Ordening*, 1975.

stedelijk gebied. De inwoners van deze dorpen voelen zich nog verbonden met het platteland. Ook de laatste decennia neemt het aandeel inwoners toe in het stedelijk gebied (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4 Ontwikkeling van de bevolking naar stedelijkheid, 1993-2004 (in procenten)

	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
stedelijk gebied	57,0	56,5	58,5	59,0	59,5	59,4	60,6	60,8	60,9	61,2	61,5	61,8
Platteland	43,0	43,5	41,5	41,0	40,5	40,6	39,4	39,2	39,1	38,8	38,5	38,2

BRON: ABF-RESEARCH (ABF-MONITOR '93-'04) SCP-BEWERKING

Wat zijn de bepalende factoren voor de leefbaarheid?

Over het algemeen willen mensen graag wonen in regio's met hoge lonen, veel goede banen, veel attractiefactoren, een goede bereikbaarheid en een ruim, kwalitatief goed woningaanbod.⁴³ Attractiefactoren kunnen bestaan uit natuurlijke attractiefactoren (landschap), culturele factoren (culturele voorzieningen) en sociale factoren (veiligheid, status) en kwalitatieve attractiefactoren (bekendheid en imago). Veel Nederlanders hebben dan ook voorkeur voor wonen in het weinig-stedelijke en het matig stedelijke gebied, waar velen een goede combinatie van deze factoren vinden. Voor jongeren ligt dit anders. Zij geven de voorkeur aan sterk en zeer stedelijk gebied ten tijde van hun studie, maar verruilen dit vaak na een aantal jaren ook voor weinig-stedelijke en matig stedelijke gebieden.

De leefsituatie in dorpen hangt vooral samen met de sociale samenhang, de aanwezigheid van basisvoorzieningen in de nabije omgeving, de woon- en leefomgeving en de economische vitaliteit. Deze vier versterken elkaar in meer en mindere mate. Waar de economische structuur sterk is, is voldoende bedrijvigheid en werkgelegenheid. Aanbod van werk trekt mensen aan. Waar mensen gaan wonen ontstaat meer draagvlak voor voorzieningen en het trekt nieuwe bedrijvigheid aan. Sociale samenhang heeft sterke invloed op de verbondenheid van mensen met een dorp. Daar waar deze sociale samenhang ontbreekt, zijn mensen sneller geneigd om te vertrekken. Mensen keren eerder terug naar dorpen waar zij deze samenhang hebben gevoeld. In de volgende paragrafen worden de bepalende factoren besproken.

3.4 Basisvoorzieningen

Voor de sociale infrastructuur is de aanwezigheid van enkele basisvoorzieningen in de nabije omgeving van grote waarde. Bewoners van kleine kernen geven aan dat ze het behoud van de basisschool en de huisarts in de nabije omgeving als een groot

43 | RPB, *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, 2008, p. 56.

goed beschouwen.⁴⁴ Er wordt eveneens veel waarde gehecht aan een ontmoetingsplaats, een bibliotheek en een winkel voor de dagelijkse levensbehoefte in de eigen woonkern.

Het aantal voorzieningen per duizend inwoners ligt op het platteland lager dan in de rest van Nederland. Dit is begrijpelijk, een lagere bevolkingsdichtheid brengt een beperkter draagvlak voor voorzieningen mee. In het niet-stedelijk gebied is het voorzieningenniveau dan ook beperkter en kleinschaliger dan in de meer stedelijke gebieden. Maar het voorzieningenniveau in Nederland is nergens zo laag dat veel mensen voorzieningen ontberen.⁴⁵ Dit komt doordat de afstanden tot stedelijk gebied relatief klein zijn. Vergelijken we de situatie van het platteland met andere landen in Europa, dan is het voorzieningenniveau op het platteland in Nederland hoog.

De basisvoorzieningen zijn dus ook op het platteland goed aanwezig. Op basis van de stedelijkheid zien we dat de basisschool over het algemeen goed vertegenwoordigd is op het platteland. Het is een van de meest gespreide voorzieningen (zie figuur 3.5). Dit ligt anders bij de huisartsen. In 30% van de postcodegebieden in het landelijk gebied is geen huisarts aanwezig. In 44% van de postcodegebieden is een bibliotheek gevestigd. Dit is hoog als we dit vergelijken met meer verstedelijkt gebied. Dit komt doordat mensen in een kleine woonkern de aanwezigheid van een bibliotheek belangrijker vinden dan mensen in een dorp of stad. Ook vinden in de bibliotheek vaak andere activiteiten plaats en treffen we andere culturele voorzieningen of musea doorgaans minder aan in het landelijk gebied. Evenals de bibliotheken valt ook op dat de sportzalen goed vertegenwoordigd zijn. Ook hier wordt veel waarde aan gehecht op het platteland.

Bewoners van het niet-stedelijk gebied zijn over het algemeen niet minder tevreden over het voorzieningenniveau dan stedelingen.⁴⁶ Het ontbreken van enkele basisvoorzieningen wordt over het algemeen goed opgevangen door een breder aanbod van voorzieningen op regionaal niveau. Toch geven mensen in plattelandsgebieden wel aan dat ze zorg hebben over het op langere termijn in stand kunnen houden van de voorzieningen voor in het bijzonder de oudere inwoners. Het voorzieningenniveau op het platteland neemt namelijk al jaren af. Het gaat dan niet alleen om de reeds genoemde voorzieningen, maar ook om winkels, de bank, postkantoren, de kapper etc.

44 | BMC, *Kleine kernen in beweging*, 2007.

45 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006, p. 259.

46 | Ze beoordelen het voorzieningenniveau met respectievelijk het cijfer 6,5 en 6,4. Zie SCP, *Overgebleven dorpsleven*, 2008.

Figuur 3.5 Aanwezigheid van verschillende voorzieningen, naar stedelijkheid (het voorkomen van betreffende voorzieningen in procenten, gewogen met de bevolkingsomvang van de postcodegebieden)

	winkel voor dagelijkse levens- behoefte	huisarts	basisschool	halte openbaar vervoer	buurthuis, dorps huis of sociaal- cultureel centrum	openbare bibliotheek	sportveld	sportzaal
Nederland	94,7	89,4	96,3	99,1	23,0	42,8	42,6	37,0
Stedelijk gebied								
zeer sterk stedelijk	99,5	96,4	96,2	100,0	31,0	30,7	24,6	24,1
sterk stedelijk	96,9	94,3	97,7	100,0	19,5	34,0	33,7	36,4
matig stedelijk	95,1	91,2	96,8	99,9	14,4	39,0	40,0	39,3
Platteland								
weinig stedelijk	94,4	92,9	96,5	99,5	19,7	66,7	54,4	61,3
niet-stedelijk	87,2							
	70,8	94,0	95,8	32,2	44,2	31,9	52,3	

BRON: SCP, THUIS OP HET PLATTELAND, BIJLAGE 9.1 (ABF-MONITOR'02); TELEFOONGIDS 2004/2005 (SCP-BEWERKING); BEWERKING WI

In gemeenten waar het bevolkingsaantal aan het dalen is, zijn veel bewoners bang dat het dorp in een 'neerwaartse spiraal' terecht komt. Hiermee wordt bedoeld dat de afname van de bevolking invloed zal hebben op het aanbod van voorzieningen, waardoor de laatste school zal moeten sluiten, de laatste winkel niet meer kan voortbestaan en dat de bibliotheekbus hun dorp niet meer zal aandoen. Door verschraving van het voorzieningenaanbod zal het dorp of de kern stiller en minder leefbaar worden voor (oude) bewoners of gezinnen met jonge kinderen. Dit zou een overweging kunnen zijn voor deze bewoners om te verhuizen naar een groter dorp. Op een aantal voorzieningen gaan we wat dieper in omdat de overheid een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het aanbod van deze voorzieningen. Daarnaast bespreken we het winkelaanbod, vooral winkels voor de dagelijkse levensbehoefte, omdat die voorzien in de levensbehoefte van mensen en vanzelfsprekend voor de leefbaarheid op het platteland van groot belang is.

3.4.1 Basisschool

Hierboven gaven we al aan dat het aantal scholen (nog) sterk vertegenwoordigd is op het platteland. Dit komt doordat de instandhoudingsnorm voor scholen gerelateerd is aan de leerlingendichtheid in een gebied. De gedachte hier achter is dat een goede bereikbaarheid van het basisonderwijs van belang is om jongeren (en gezinnen) in het dorp te houden. De school zorgt daarmee voor een vitale dorpsamenleving in de toekomst. De school en het schoolplein zijn voor gemeenschappen vaak ook een sociale ontmoetingsplaats. Tot nu toe is de dorpschool in veel woonkernen behouden gebleven. Van de plattelanders is 6% aangewezen op een basisschool in een nabijgelegen dorp of stad. Het is de vraag of de scholen in veel dorpen in stand

kunnen worden gehouden. Door het lage geboortecijfers en het wegtrekken van gezinnen komen scholen onder druk te staan.

Nu al zien we in veel kleine kernen dat scholen dicht tegen de opheffingsnorm aan zitten. In de periode van 2003 tot 2008 zijn twaalf openbare scholen en tien bijzondere basisscholen gesloten omdat ze onder de norm van 23 leerlingen zaten.⁴⁷ Van de scholen waarbij de norm is gesteld op 35 leerlingen of minder, waren er in 2008 maar liefst 55 die onder de opheffingsnorm zaten.⁴⁸ Vooral Noord-Nederland heeft te maken met de dreiging van sluiting van scholen door de opheffingsnorm. Het betreft hier vooral het openbaar onderwijs. In sommige kernen bieden samenwerkingsscholen uitkomst als er geen plaats meer is voor scholen van verschillende denominaties. Een samenwerkingsschool is een school waarbinnen zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt verzorgd.⁴⁹ Op het platteland zijn al zeker twintig samenwerkingsscholen om deze reden opgericht en bieden daarmee leerlingen de kans om toch in de nabije omgeving onderwijs te krijgen van de eigen denominatie.

3.4.2 Huisarts

Met betrekking tot de toegankelijkheid geldt als vuistregel een reistijd van hooguit vijftien minuten waarbinnen de huisarts bereikbaar moet zijn. Bijna het gehele platteland voldoet aan deze norm.⁵⁰ De langste reistijden doen zich voor in de drie noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) en in Flevoland. In de kleine kernen is een relatief klein aantal huisartsen aanwezig. Voor mensen is het niet zozeer van belang dat er een huisarts in de eigen kern aanwezig is, maar wel dat de huisarts goed te bereiken is. Het lage aantal huisartsen betekent niet dat er een tekort is aan huisartsen in het landelijk gebied. Bij inwoners in afgelegen gebieden bestaat de angst dat er een tekort aan huisartsen gaat ontstaan doordat de huidige huisartsen met pensioen gaan en niet vervangen worden.

3.4.3 Buurthuis, dorps huis of sociaal cultureel centrum

Het dorps huis of het dorpscafé speelt een belangrijke rol als centrale ontmoetingsplek. In veel kernen is er nog wel een buurthuis, dorps huis of sociaal cultureel centrum te vinden. Het aantal ligt in kleine kernen per postcodegebied hoger dan in grotere dorpen of kleine steden. De ontmoetingsplekken kennen een grote verscheidenheid aan activiteiten. Het is de plek waar buurtvergaderingen worden gehouden, toneel wordt gespeeld, dorpsfeesten gehouden worden en activiteiten voor kinderen/jongeren plaatsvinden.

47 | Kamerstukken II, 31526, nr. 5.

48 | Cijfers OCW.

49 | Er wordt gewerkt aan de wettelijke verankering van de samenwerkingsschool, waarmee invulling wordt gegeven aan de mogelijkheid die artikel 23, vierde lid, van de Grondwet al biedt om in het primair en voortgezet onderwijs samenwerkingsscholen in het leven te roepen. Kamerstukken II, 2008-2009, Kamervragen met antwoord, nr. 2198.

50 | RIVM, *Nationale Atlas Volksgezondheid*, 2007.

3.4.4 Zorgvoorzieningen

Ziekenhuizen

Voor de inwoners van de landelijk gelegen gebieden is het evenzo van belang dat andere zorgvoorzieningen op redelijke afstand te bereiken zijn. In Nederland is de regel dat een ziekenhuis binnen 30 minuten te bereiken moet zijn. Per auto kan bijna 99,7% van de Nederlandse bevolking op tijd in het ziekenhuis zijn. De langere reistijden doen zich met name voor op de Waddeneilanden, in Zuidwest-Friesland en in Noord-Groningen.⁵¹ In de toekomst zal het aantal regio's dat boven de norm komt te liggen mogelijk gaan groeien. De afgelopen jaren is het aantal ziekenhuizen aanzienlijk gedaald: van 169 in 1990 tot 130 in 2002.⁵² En mogelijk neemt dit verder af.⁵³ Niet alleen het aantal ziekenhuizen is van belang, ook de specialismen die er worden aangeboden. Daarbij wordt het aanbod gedifferentieerder, kleine ziekenhuizen kunnen niet meer alle zorg leveren. Daarentegen zorgen zelfstandige behandelcentra en privéklinieken voor spreiding van niet-spoedeisende zorg.

Spoedeisende hulp

In Nederland moet een ambulance bij spoed in 95 procent van de gevallen binnen een netto reistijd van 13 minuten aanwezig kunnen zijn.⁵⁴ Op grond van die norm wordt de capaciteit en spreiding van de ambulances gepland. De spreiding en paraatheid bepalen samen de beschikbaarheid van ambulancezorg in een regio. Een deel van het landelijk gebied is niet binnen de gestelde norm bereikbaar. Het gaat vooral om de dunbevolkte en grensgebieden waar de reistijd langer is dan 13 minuten. Hier woont 3,3% van de bevolking, het gaat dan om circa 540.000 inwoners.

Verpleging en verzorging

De meeste ziekten komen voor bij ouderen. Door het toenemende aantal ouderen zal de komende decennia de ziektelast toenemen en daarmee ook het zorggebruik. De verwachting is dat de komende 20 jaar door de vergrijzing, maar ook door ongezonde leefstijl, het aantal chronische zieken met meer dan 40% toeneemt. Dit vraagt om meer zorg, maar ook om andere zorg. Het gaat dan om een verdere verschuiving van genezing naar verzorging.

Op het platteland zijn gemiddeld meer plaatsen in verzorgingshuizen dan in de stad. Verpleeghuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg leveren diensten, ondersteuning en zorg aan ouderen die thuis, in een woonzorgcombinatie, in een verzorgingshuis of in een verpleeghuis wonen. De verzorgingstehuizen liggen vooral in de

51 | C.M. Deuning, 'Reistijd naar dichtstbijzijnde ziekenhuis 2007'. In: RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*, Bilthoven, 2007.

52 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006, p. 165.

53 | C.M. Deuning, 'Locaties algemene en academische ziekenhuizen 2009'. In: RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*, Bilthoven, 2007.

54 | B. Kostalova, G.J. Kommer, S.L.N. Zwakhals, 'Reistijd vanaf dichtstbijzijnde ambulancestandplaats 2008' In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*, Bilthoven, 2007

grotere kernen en liggen op grotere afstand van elkaar. In niet-stedelijk gebied zijn er 2 verzorgingstehuizen per 10.000 km² tegenover 31 verzorgingstehuizen in de stad. Ouderen in het niet-stedelijk gebied moeten vaak aan het eind van hun leven verhuizen van het kleine dorp naar een nabijgelegen grote kern.⁵⁵ De komende jaren neemt als gevolg van de vergrijzing de vraag naar verpleging en verzorging toe. Een groot deel van de zorg op het platteland wordt ingevuld door mantelzorgers/vrijwilligers.

*Consultatiebureau en jeugdgezondheidszorg*⁵⁶

De afstand tot het dichtstbijzijnde consultatiebureau is gemiddeld over de postcodegebieden 2,5 km. Postcodegebieden met de grootste afstanden tot het consultatiebureau zijn te vinden in de noordelijke provincies Groningen, Drenthe en Friesland, met meer dan 6 km. Ook inwoners van het platteland van Flevoland kennen deze lange afstanden. Voor 8% van de ouders van 0 tot 4 jarigen is de afstand groter dan 4 km. Er is geen wettelijk vastgestelde afstandsnorm voor het consultatiebureau. JGZ-instellingen hanteren ook geen norm in termen van kilometers. Andere instellingen, die wel een criterium hanteren, heeft gemiddeld 7 km als maximale afstand. Vanaf 2011 moet iedere gemeente beschikken over een Centrum voor Jeugd en Gezin, waar onder andere het consultatiebureau en jeugdgezondheidszorg deel van uitmaken.

3.4.5 Veiligheid

Van alle criminaliteit in Nederland vindt ongeveer een kwart plaats op het platteland. In vergelijking met stedelijke gebieden is het aantal diefstaldelicten op het platteland lager.

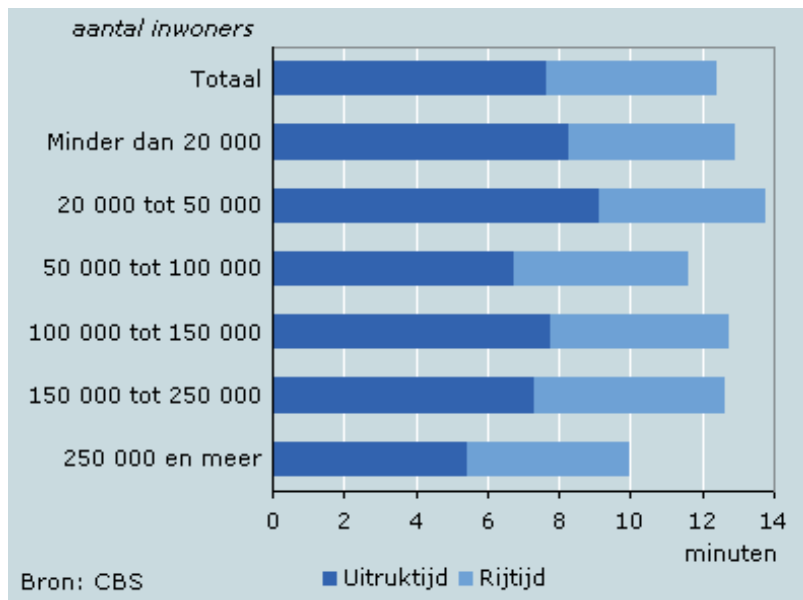
De overlast van rommel op straat, vernieling van straatmeubilair en overlast van groepen jongeren is de afgelopen tien jaar ook op het platteland toegenomen. Mensen op het platteland voelen zich minder onveilig dan de rest van de bevolking. Naar verhouding kennen kleinere gemeenten een lage criminaliteitsdruk en zijn de meeste landelijke politieregio's relatief ruim voorzien van personeel. Al zijn de afstanden die de politie (maar ook de brandweer) moet afleggen meestal een stuk groter. De brandweer is in de vier grote steden veel sneller aanwezig dan in kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.⁵⁷ In de grote steden duurt het 10 minuten, voor kleine gemeenten ruim 13 minuten (figuur 3.6). Vooral de uitruktijd is langer bij kleine gemeenten. Over de bereikbaarheid van de brandweer, politie en ambulance maken plattelanders zich dan ook meer zorgen dan stedelingen.

55 | SCP, *Thuis op het platteland*, p. 166.

56 | RIVM, *Nationale Atlas Volksgezondheid*, 2006.

57 | CBS, *Brandweer veel sneller in grote stad*, 31 oktober 2007,

Figuur 3.6 Gemiddelde opkomsttijd (uitruktijd + rijtijd) van de brandweer naar gemeentegrootte



BRON: CBS

3.4.6 Winkel- en dienstenaanbod

Winkel voor de dagelijkse leefbehoefte

Medio jaren 80 ontbrak in veel dorpen in de landelijke gebieden al een winkel met de dagelijkse levensbehoeften. De winkels verdwenen door een voortdurende impuls tot schaalvergroting. In de jaren 90 deed zich een tweede versnelling voor met als doel omzetting en kostenverlaging. Dit verminderde de verzorgingssituatie op het platteland. De afname had nog groter kunnen zijn als er in Nederland geen beleid was gevoerd om grootschalige detailhandelsvestigingen te weren, zoals we die kennen uit Frankrijk.⁵⁸ Momenteel heeft 1 op de 10 plattelandsbewoners geen winkel in de directe omgeving.⁵⁹

Opvallend is dat de SRV-wagen weer aan het terugkomen is op het platteland en meer supermarkketens denken aan het heropenen van een vestiging in deze dorpen. Nederland kent momenteel meer dan 300 rijdende winkels die dorpen en kernen voorzien van de dagelijkse boodschappen.⁶⁰ Hiermee voorziet de SRV-wagen in een behoefte van de bewoners. Ook zien we dat supermarkketens weer kleine vestigingen openen op het platteland.

58 | In Frankrijk kwamen veel dorpen hierdoor zonder winkel voor de dagelijkse levensbehoefte te zitten.

59 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006.

60 | *Dagblad De Pers*, 17 augustus 2009, 'Hij is niet dood, hij leeft, SRV-man Herovering van het platteland'.

Overig winkel –en dienstenaanbod

De aanzuigende werking van grotere dorpen en steden heeft op veel plaatsen geleid tot geografische concentratie van voorzieningen. In de periode van 1960 tot 1990 daalde het winkelaanbod met maar liefst 39.000 winkels.⁶¹ Niet alleen het aantal winkels voor de dagelijkse levensbehoefte daalde, maar ook vele andere winkels verdwenen uit het straatbeeld. De winkelstraten in de (kleinere) dorpen zijn veranderd, winkels, postkantoren en banken zijn langzaam uit het straatbeeld aan het verdwijnen. Ook nu nog zien we in dorpen de keurslager verdwijnen omdat mensen bij de supermarkt vlees kopen, de boekhandel omdat mensen boeken via internet bestellen en ook verdwijnen het postkantoor, de bank en andere bedrijfsvestigingen.

De afwezigheid van winkels leidt niet tot noemenswaardig meer problemen dan in de stad.⁶² Immers, ook in stedelijk gebieden pakken mensen de auto om wekelijkse boodschappen te halen en kunnen de afstanden groot zijn voor mensen zonder auto.

3.4.7 Bereikbaarheid

De afstanden naar winkels, kerk, school en sportactiviteiten zijn groter op het platteland dan gemiddeld, maar over het algemeen is deze nog goed te overbruggen. In het landelijk gebied nemen mensen vaker de auto dan in stedelijk gebied. Het openbaar vervoer biedt veelal geen alternatief.⁶³ Zo is een bushalte in de meeste kernen nog wel aanwezig, maar is het openbaar vervoer geen goed alternatief door de lage frequentie waarmee gereden wordt. Ook is de afstand tot een bushalte op het platteland groot. Gemiddeld moeten mensen meer dan 3,8 kilometer afleggen naar een bushalte.⁶⁴ Voor inwoners van Drenthe en Overijssel ligt dit nog hoger. De afstand tot een bushalte waar de bus vaker dan vier keer per uur stopt, ligt hier gemiddeld op meer dan vijf kilometer. Ondanks deze afstand ervaren plattelanders minder problemen met het openbaar vervoer dan stedelingen. Dit komt omdat meer mensen de auto nemen.

Voor de groep mensen die minder mobiel zijn, kunnen de grote afstanden wel eens problemen opleveren. Het gaat om ouderen en jongeren (van 12 tot 18 jaar) die niet in staat zijn om zelf auto te rijden. Ze zijn aangewezen op vrienden, familie en burens om de afstand naar verder weg gelegen voorzieningen te overbruggen. Vooral de minder mobiele bewoners van afgelegen dorpen ervaren problemen met de bereikbaarheid van voorzieningen.⁶⁵ Ze voelen zich daarom in toenemende mate gedwongen om het platteland te verlaten. In de landelijke gebieden bieden veel provincies een alternatief voor de bus of trein: de regiotaxi. Voor mensen die hier geen beroep op kunnen doen is de regiotaxi een duur alternatief. Door het toenemend aantal

61 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006.

62 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006.

63 | Planbureau voor de leefomgeving, *Ruimtemonitor*, 2009.

64 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006, bijlage mobiliteit.

65 | Van deze groep ervaart 46% vervoersproblemen.

ouderen zal het aantal minder mobiele mensen verder groeien. De vraag van deze groep mensen naar een regiotaxi zal toenemen.

Mensen op het platteland zijn vaker in het bezit van een auto dan mensen in stedelijk gebied. In 2003 had 87,2% een auto ten opzichte van 71,1 procent in het stedelijk gebied en was 30% van de huishoudens op het platteland in het bezit van een tweede auto, tegenover 16,2% in stedelijk gebied. Ouderen rijden op het platteland langer zelf auto dan in stedelijk gebied.

3.5 Economische situatie

Stedelijke plattelandsregio's kennen een sterke groei van werkgelegenheid

Een gezonde economische basis geeft mensen de mogelijkheid om zichzelf te onderhouden en te ontplooiën. Over het algemeen is de sociale, economische en inkomenspositie op het platteland hoog in vergelijking met de steden. Het platteland biedt naar verhouding meer banen voor lager opgeleiden en minder banen voor hoger opgeleiden dan stedelijk gebied. Daarentegen ligt het gemiddelde opleidingsniveau op het platteland hoger dan in de stad. Op het platteland wonen relatief weinig mensen met lage inkomens, maar ook weinig met hoge inkomens.

De landbouw is voor het platteland allang niet meer de enige bron van inkomsten. Naast het toerisme is er een veelheid aan andere activiteiten te vinden. Sommigen daarvan maken gebruik van de specifieke kwaliteiten van het platteland, zoals zorgboerderijen of cursuscentra. Maar ook kleine zelfstandigen in de dienstverlenende, de kennis of creatieve sector weten het platteland te vinden.

De relatieve groei van de werkgelegenheid tussen 1994 en 2004 vond vooral buiten de Randstad plaats. De groei is vooral geconcentreerd in Noord-Brabant, Gelderland en delen van Twente.⁶⁶ Deze regio's hebben daardoor aantrekkingskracht op de inwoners uit de landelijk gelegen plattelandsgebieden waar de werkloosheid hoger en structureler van aard is.

In perifere regio's is de economische dynamiek geen vanzelfsprekendheid

De perifere regio's laten echter een ander beeld zien. In enkele perifere regio's is de economische situatie een stuk slechter dan in de rest van Nederland. In delen van het noorden, maar ook in Oost- en Zuid Nederland is een gezonde economische dynamiek niet vanzelfsprekend. Dit is te zien aan de achterblijvende economische groei in de provincies Drenthe, Groningen, Zeeland en Friesland in de periode 1996-2007 (figuur 3.7). Het BBP per inwoner ligt in deze provincies onder het landelijke gemiddelde en de werkloosheid is hoog. De economische dynamiek in het Noorden is wel verbeterd, dit is onder andere te zien aan de productiestructuur die nu minder verschilt met de rest van het land.⁶⁷

66 | Ook Flevoland kende een relatief sterke groei, wat vooral te verklaren is door de groei van Almere.

67 | Ministerie van EZ, *Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*, 2006.

In de perifere regio's ligt het opleidingsniveau lager dan gemiddeld in Nederland, vooral in het noorden van het land. Het lage opleidingsniveau is te verklaren doordat veel hoger opgeleiden wegtrekken voor een baan die goed aansluit bij het opleidingsniveau. Veel jongeren verhuizen voor hun studie van het platteland naar steden waar opleidingen zijn geconcentreerd. Hoger opgeleiden die carrière willen maken en buiten de stad wonen, zullen voor een ruim arbeidsaanbod op hun niveau vaak geen ander alternatief dan de Randstad hebben.⁶⁸

De provincies Zeeland, Groningen en Limburg kennen al jaren een lagere banengroei dan de andere provincies. Ook de afgelopen periode (van 2002 tot 2009) nam in Groningen en Limburg het aantal banen af.⁶⁹ Dit zien we terug in de werkloosheidscijfers, die in de provincies Groningen, Drenthe, Friesland, Zeeland en Limburg hoger liggen. Het noorden kent relatief veel tijdelijke arbeidscontracten, deeltijdbanen en minder zelfstandigen.⁷⁰ Het werkloosheidspercentage lag in Groningen hoog met 6,1% ten opzichte van het gemiddelde van Nederland (3,9%).⁷¹ Ook Drenthe en Limburg kennen relatief veel werklozen. De toename van de werkgelegenheid in combinatie met een licht afnemende potentiële beroepsbevolking zorgt dat de werkloosheid de afgelopen jaren is gedaald.

De vergrijzing leidt tot een afname van de potentiële beroepsbevolking (het aantal 15-65 jarigen) en meer werkgelegenheid in de zorg. De ontwikkelingen in de omvang van de regionale beroepsbevolking worden veroorzaakt door demografische factoren, door de aantrekkelijkheid van een regio en door arbeidsmarktfactoren.⁷²

Ingezet beleid om economische dynamiek te stimuleren in perifere regio's

De afgelopen decennia zijn al diverse maatregelen genomen om meer werkgelegenheid te creëren in deze provincies. Zo werden bedrijven en overheidsdiensten verplaatst naar perifere regio's en wordt zelfs geprobeerd om met een geheel nieuwe stad in het noorden mensen uit de Randstad te trekken. Ook met veel subsidies is tevergeefs geprobeerd om deze gebieden te laten herleven. Deze beleidsinterventies lijken keer op keer niet het gewenste effect te bewerkstelligen. De harde werkelijkheid laat zien dat deze trends niet zomaar gekeerd kunnen worden.

Het gemiddelde inkomen ligt in de perifere regio's een stuk lager, maar dat wordt gecompenseerd door lagere prijzen. Het aantal huishoudens met een laag inkomen ligt met name in de Groningen, Friesland en Flevoland hoger dan in de rest van Nederland (zie figuur 3.8). In gemeenten in het noorden heeft 8,5% tot 16% van de gezinnen een laag inkomen.⁷³ Gemiddeld lagere prijzen zorgen voor enige compensatie.

68 | RPB, *Achtergronden en veronderstellingen bij het model Pearl*, 2005, p. 180.

69 | Planbureau voor de leefomgeving, *Ruimtemonitor, Werkgelegenheid in Nederland*.

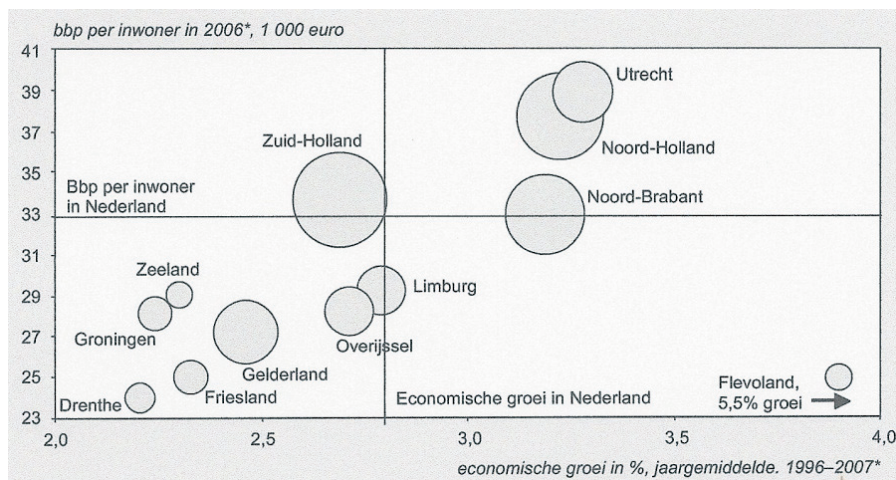
70 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006, p. 114.

71 | CBS, *Werkloosheid in bijna alle provincies gedaald*, 2 maart 2009.

72 | RPB, *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, 2008, p. 55.

73 | Cijfers CBS, 2005.

Figuur 3.7 Economische positie provincies.



BRON: CBS⁷⁴

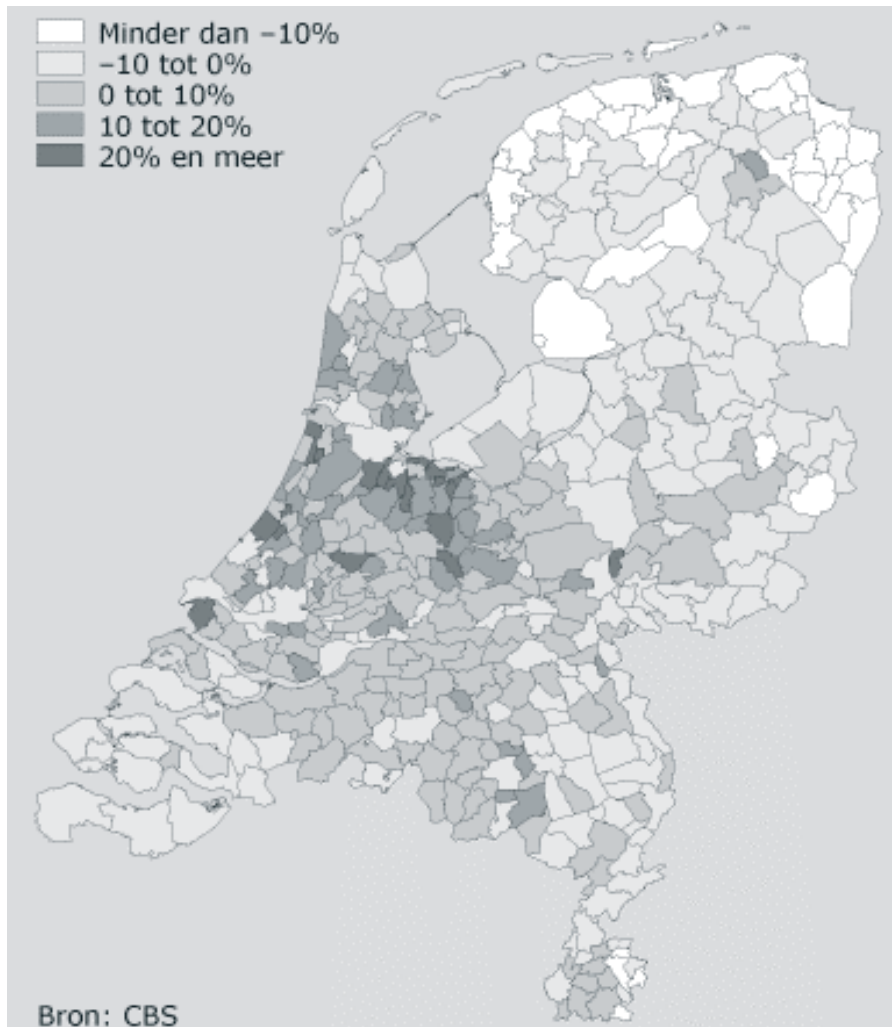
3.6 Sociale samenhang

De sociale samenhang geeft de actieve deelname aan van mensen aan de gemeenschap, de sociale contacten die mensen onderling onderhouden en de oriëntatie op collectieve normen en waarden. Van oudsher is de sociale samenhang op het platteland groot, wat door veel inwoners positief wordt gewaardeerd, maar door mensen buiten een dorp soms als benauwend wordt gezien. Burgers herkennen elkaar vaker in waarden, normen, geloof, gewoonten en taal dan in stedelijk gebied, wat de sociale samenhang bevordert. Plattelenders zijn vaker aangesloten bij organisaties dan in het stedelijk gebied, bovendien blijven ze er langer actief. De kerkelijkheid onder plattelandsbewoners is aanzienlijk groter dan onder de stedelingen, in het landelijk gebied zijn relatief veel mensen actief lid van een geloofsgemeenschap.⁷⁵ Kerkelijke betrokkenheid heeft een positief effect op het samen leven. Kerkelijke betrokkenen verrichten meer vrijwilligerswerk, bieden meer informele hulp en zijn eerder bereid tot mantelzorg. Het sociale netwerk is meer gericht op de lokale woonomgeving dan bij mensen in stedelijk gebied en de contacten binnen dit netwerk zijn frequenter.

74 | Voor de provincies Groningen, Friesland en Drenthe is de delfstoffenwinning niet meegenomen, hierdoor valt het BBP lager uit. CBS, *Regionale economie 2007*, 2008, p. 11.

75 | In publicaties van het SCP wordt gesproken over het gesloten en dorpe platteland, waar bijna 25% van de mensen tot een geloofsgemeenschap behoort, en het elitaire platteland, waar dat geldt voor ongeveer 8% van de mensen. In de stad ligt het aandeel actieve leden van een geloofsgemeenschap op 15%.

Figuur 3.8 Gemiddeld inkomen naar gemeente, naar afwijking van het landelijk gemiddelde, 2005.



BRON: CBS

In dorpen waar de sociale samenhang groot is, is het maatschappelijk middenveld beter in staat om initiatieven van de grond te krijgen met (financiële) ondersteuning van burgers, bedrijven en de overheid dan in stedelijk gebied.⁷⁶ Ook is de zelfredzaamheid in deze dorpen groter. Mensen kennen elkaar meer en helpen elkaar eerder wanneer het nodig is. Op het platteland verrichten mensen vaker vrijwilligerswerk. De vrijwilligers zijn vooral te vinden bij de sportverenigingen. Ook ouderen op het platteland zijn vaker actief dan in de stad, zij zijn vooral actief in kerken en bij verenigingen.

76 | SCP, *Thuis op het platteland*, 2006. p. 377.

Wanneer de eigen identiteit in het geding komt, bijvoorbeeld bij gemeentelijk herindelingen of bij dreigende opheffing van de gemeenschap blijkt vaak hoe sterk de gemeenschapsbanden zijn. Het is goed hiernaar te luisteren omdat juist deze banden de gemeenschap kracht geven. Een eigen dialect, een eigen geschiedenis, eigen gewoonten en gebruiken geven de gemeenschap coherentie.

Op het platteland ligt het aandeel van regionale dagbladen en regionale/lokale omroepen ook een stuk hoger dan in het stedelijke gebied. De regionale dagbladen leveren samen een hogere oplage op dan de landelijke equivalenten: 56,4 procent tegenover 43,6 procent.⁷⁷ In de provincies Friesland, Noord-Brabant, Zeeland en Limburg is het marktaandeel meer dan twee op de drie betaalde dagbladen regionaal. De provincies waar het meest naar de regionale publieke zenders wordt gekeken, zijn Groningen, Drenthe, Overijssel en Zeeland. De marktaandelen zijn daar tussen 3,0 en 3,1 procent. Bij de overige provincies lopen de aandelen uiteen van 1 procent in Flevoland tot 2,8 procent in Friesland. De regionale publieke radiozenders worden meer beluisterd, dan er televisie wordt gekeken. De grootste aandelen van de regionale publieke radiozenders zijn te vinden in de noordoostelijke provincies en Zeeland. Hier lopen de percentages uiteen van 17,3 procent in Overijssel tot 26,3 procent in Friesland.

3.7 Wonen op het platteland

Voorkeur voor rust en ruimte

Door de toenemende welvaart wordt de woning en de woonomgeving steeds belangrijker voor mensen. De voorkeur van mensen ligt bij het landelijke/suburbane woonmilieu. Wonen op het platteland rondom stedelijke knooppunten is erg in trek bij mensen. Dit komt door de nabijheid van werkgelegenheid en voorzieningen, maar ook door de rust en ruimte van het platteland. De meeste Nederlanders leven, wonen en werken het liefst in de eigen streek of de regio waar ze zijn geboren of zijn opgegroeid.⁷⁸

Steeds meer mensen geven de voorkeur aan wonen in het landelijk gebied, bij voorkeur wel op goede reisafstand van stedelijk gebied. De perifere regio's zijn in trek bij mensen uit sterk en zeer sterk verstedelijkt gebied die een tweede huis willen hebben.

Veel gezinnen op het platteland

Waar in de stad het aantal alleenstaanden er uitspringt, geldt voor de plattelandsgemeenten dat het aantal gezinnen het meest opvalt. In het algemeen biedt het platteland voor kinderen een aantrekkelijke woonomgeving. Het aantal alleenstaanden

77 | Deze cijfers komen uit het: Commissariaat voor de media, *Mediamonitor 2008, Mediabedrijven en mediamarkten 2008*, 2009.

78 | CBS webmagazine, *Oudere Achterhoekers en Limburgers vaak terug naar geboorteregio*, 12 augustus 2009.

ligt lager dan in het stedelijk gebied. Veel gezinnen trekken weg uit de steden naar het Groene Hart en andere plattelandsgebieden, op zoek naar meer riante woningtypen.

Verandering van vraag naar type woningen

De toenemende vergrijzing en een afnemend aantal gezinnen heeft gevolgen voor het type woningen waar vraag naar is in een gemeente. Dit vraagt om aanpassing van de huidige woningvoorraad. De vergrijzing, welvaartsontwikkeling en woonvoorkeuren zijn bepalend voor de vraag. De vraag naar woningen neemt af in de naoorlogse wijken evenals in landelijk gelegen dorpen waar voorzieningen ontbreken en die gekenmerkt worden door een slechte bereikbaarheid.⁷⁹

OVERDRUK VERSUS ONDERDRUK OP DE WONINGMARKT

De woningmarkt in Nederland verschilt per regio en evenzo per gemeenten. De vraag naar woningen in het westen en midden van het land is groot, terwijl we in de randgebieden de eerste verschijnselen waarnemen van leegstand. In het WIRapport 'De woningmarkt in beweging' wordt gesproken over een driedeling van de woningmarkt: de Randstad, de randen van Nederland en een gebied er tussenin.⁸⁰

Gemeenten in de Randstad en gemeenten in het midden van het land hebben te maken met een toenemende vraag naar woningen, vooral landelijke en dorpse woonmilieus zijn in trek.⁸¹ Veel jongeren die studeren in een van de grote steden buiten de Randstad vertrekken na de studie alsnog richting de Randstad of het midden van het land. Dit leidt tot veel vraag naar woningen in en rondom stedelijke gebieden. Om aan de vraag te voldoen moeten nog vele woningen worden gebouwd. Het toenemende aantal tweeverdieners vindt een centrale ligging van de woonplaats belangrijk.

Een grote groep stedelingen verhuist in de periode dat ze een gezin starten graag naar een woning in de matig stedelijke gebieden en de minder-stedelijke gebieden. Daar leidt dit tot prijsopdrijving van woningen. Voor jongeren die in het eigen dorp willen blijven wonen is het moeilijk om aan een eigen huis te komen. Ze worden gedwongen uit te wijken naar steden of Vinexwijken.⁸² De meer vermogende mensen wonen graag in het landelijk gebied, vanwaar ze met de auto wel snel in het stedelijk gebied kunnen komen.

De randprovincies van Nederland laten een heel ander beeld zien, op veel plaatsen ligt de koopprijs een stuk lager. De oppervlakte van een kavel is gemiddeld driemaal zo groot als dat in de steden.

79 | RPB, *Regionale krimp en woningbouw*, 2008, p. 19.

80 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De woningmarkt in beweging, Naar een markt die werkt*, Den Haag, 2008.

81 | Ministerie van VROM, *Nota Mensen Wensen Wonen. Wonen in de 21ste eeuw*.

82 | T. van der Ziel, *Verzet en verlangen*, 2008.

Ruimtelijke gevolgen in perifere regio's

Enkele delen van het platteland krijgen te maken met een sterke bevolkingskrimp waarbij ook het aantal huishoudens sterk afneemt (zie paragraaf 3.2.1). Daar wordt een daling van het aantal huishoudens verwacht. Door de daling zal de kwantitatieve vraag naar woningen afnemen, waardoor leegstand kan ontstaan. In krimpregio's, waar al sprake is van onderdruk op de woningmarkt, kan de krimp invloed hebben op de leefomgeving. Het zijn vooral de landelijk gelegen plattelandsgebieden die te maken hebben met zowel vergrijzing, ontgroening als migratie waar leegstand kan ontstaan van woningen en bedrijfspanden. We zien dit onder andere in Zeeuws-Vlaanderen, waar de krimp al enige tijd realiteit is. Daar waar het aantal huishoudens daalt, neemt de vraag naar woningen af. Steeds meer huizen komen leeg te staan en het lage segment koopwoningen heeft te maken met de vraaguitval. Uit onderzoek blijkt dat het de vroeg-naoorlogse woongebieden in de centrumgemeente van de regio en de dorpen met een weinig aantrekkelijk landschap zijn, waar de leegstand ontstaat.⁸³ In straten en wijken met veel leegstand heeft, verslechtert de leefomgeving drastisch en zet een negatieve spiraal in gang.

Het zijn vooral de ouderen, die willen verhuizen naar een passende seniorenwoning, die met de huishoudensdaling worden geconfronteerd. Maar naast ouderen ondervinden ook andere particuliere verkopers, ontwikkelaars, corporaties en gemeenten nadelen van de huishoudenskrimp. Anderzijds biedt afname van de vraag ook kansen voor de woonzoekenden. Door de huishoudensdaling kan de woningmarkt ontspannen, waardoor meer keuze ontstaat voor de consument en de huizenprijzen kunnen dalen.

De afgelopen jaren zijn per saldo in deze regio's nog steeds woningen aan de woningvoorraad toegevoegd.⁸⁴ Dit heeft gevolgen voor de bestaande huizen, want doordat nieuwbouwwoningen vaak nog wel gekocht worden, ontstaat de leegstand van woningen in het minst aantrekkelijke deel van de woningvoorraad. Voor gemeenten bestaan er verschillende redenen om ondanks de huishoudenskrimp nog te bouwen. Dit heeft soms te maken met de planning die nog niet is aangepast aan de bevolkingsprognose of de bouw gaat door omdat de bouwrechten al zijn verkocht. Ook willen veel gemeenten graag dat het inwonertal en het aantal woningen blijft groeien omdat een groeiende gemeente meer invloed heeft en men veronderstelt dat groei meer mensen en bedrijven aantrekt. Bovendien kan de verkoop van bouw kavels geld opleveren via de grondexploitatie. Voor enkele regio's is dit zelfs reden geweest om in te zetten op een wooneconomie. Dit lijkt (vooralsnog) geen strategie die blijkt te werken.

83 | RPB, *Regionale krimp en woningbouw*, 2008.

84 | RPB, *Regionale krimp en woningbouw*, 2008.

3.8 Financiële gevolgen van de bevolkingskrimp voor gemeenten

Zorgt de bevolkingskrimp voor structureel hogere kosten?

De bevolkingskrimp roept de vraag op of de krimp verevend moet worden in de uitkering van het Gemeentefonds. Uit onderzoek van de Raad van de financiële verhoudingen blijkt dat het Gemeentefonds voldoende flexibel is voor krimp en groei. Bij een daling van het aantal inwoners met 10% daalt de algemene uitkering uit het gemeentefonds met 5%.⁸⁵ Hierbij past wel de kanttekening dat de uitgaven alleen verminderen als de uitgaven bij worden gesteld aan het lagere bevolkingsaantal. De verantwoordelijkheid om de inkomsten en uitgaven naar beneden bij te stellen ligt bij de gemeente. Uit het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds van 2009 blijkt dat van meerkosten geen sprake is bij krimp.⁸⁶ De Raad van de financiële verhoudingen ziet daarom geen reden om de verdeling van het Gemeentefonds aan te passen vanwege op de bevolkingskrimp. Wanneer in de toekomst zou blijken dat krimp voor gemeenten structureel meer uitgaven met zich meebrengt, dan zou volgens de Raad een rechtvaardiging ontstaan voor wijziging van de verdeling van het Gemeentefonds.⁸⁷

Een tijdelijk kostenvraagstuk

De bevolkingskrimp brengt wel tijdelijk hogere uitgaven voor de gemeenten mee. Door de krimp en ontgroening kunnen sommige scholen een of meerdere jaren te maken krijgen met een sterke daling van het aantal leerlingen. Minder leerlingen betekent dat een school minder middelen ontvangt, dit heeft gevolgen voor de huisvesting en voor het personeel. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting en zal rekening moeten houden met de teruggang in behoefte aan klaslokalen. In de regel zal de neergang bij de ene school wegvallen tegen groei bij een andere school. Basisscholen die deel uitmaken van een stichting of vereniging met meerdere scholen kunnen onder de opheffingsnorm nog bestaan als het gemiddelde van de scholen in de vereniging nog boven de opheffingsnorm uitkomt. Stichtingen en verenigingen in krimpregio's, die zelfs gemiddeld te maken hebben met teruggang van het leerlingenaantal, zouden geholpen zijn met een vertragsfactor bij de afbouw van het budget, om zodoende het aanpassingsproces – afvloeien van personeel, investeringen die niet kunnen renderen - te vergemakkelijken.

Dit is een overgang die gemeenten moeten maken naar een lager inwoneraantal. Deze gemeenten moeten de structurele uitgaven naar beneden bijstellen omdat

85 | Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, *Gevolgen voor bestuur en financiën*, 2008.

86 | *Periodiek onderhoudsrapport Gemeentefonds 2009*, bijlage bij Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2009.

87 | Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, *Gevolgen voor bestuur en financiën*, 2008.

ze ook minder inkomsten ontvangen. Veel gemeenten die reeds te maken hebben met krimp, hebben deze stap nog niet genomen.⁸⁸

3.9 Conclusie voor de leefbaarheid

De leefbaarheid van het platteland hangt nauw samen met het voorzieningenniveau, de economische structuur, de sociale samenhang en de woon- en leefomgeving. Deze factoren pakken over het algemeen gunstig uit voor het platteland. Ruime woningen, veel groen en relatief weinig criminaliteit dragen hieraan bij. Voorzieningen als basisscholen, huisartsen en bibliotheken zijn in de meeste dorpen aanwezig. Centrumgemeenten met goede voorzieningen liggen vaak nabij en afstanden kunnen met de auto overbrugd worden. Ook is er voldoende werkgelegenheid op het platteland of in het nabije stedelijke gebied. Samen met de sterke sociale samenhang maakt dit het platteland tot een aantrekkelijk woongebied voor jong en oud. Vooral gezinnen kiezen vaak voor het leven op het platteland.

Het leven op het platteland is zowel op sociaal als economisch vlak verweven met het leven in stedelijke gebieden. Bovendien wonen veel mensen niet meer hun hele leven op het platteland of in het stedelijk gebied. Hoewel het dus goed lijkt te gaan met het platteland, liggen er voor de komende jaren uitdagingen om het platteland ook in de toekomst leefbaar te houden. Zo zien we dat de *(basis)voorzieningen* als scholen, huisartsen en winkels op de meeste plaatsen nog aanwezig zijn. Ziekenhuizen, politieposten, middelbare scholen, winkels en andere voorzieningen zijn vanwege schaalvergroting en consumentenvoorkeuren op afstand komen te staan. Hierbij doelen we niet alleen op de fysieke afstand, maar ook op de gevoelsmatige afstand.

De *economische structuur* is de laatste jaren versterkt en het aantal economische dragers is aan het groeien, desalniettemin zien we dat werk voor hoger opgeleiden minder aanwezig is en dat in sommige regio's sprake is van een minder sterke economische structuur. Het is daarom een uitdaging om de huidige werkgelegenheid te behouden en nieuwe werkgelegenheid te stimuleren.

Nederland krijgt te maken met *demografische ontwikkelingen*, die ook hun weerslag zullen hebben op het platteland. Hiermee zal de vraag naar voorzieningen veranderen. Gemeenten, scholen, zorg- en welzijnsorganisaties en verenigingen krijgen te maken met aan de ene kant een sterk teruglopend aantal jongeren en scholieren en aan de andere kant een toenemend aantal ouderen. Dit zal gevolgen hebben voor de vraag naar onderwijs, zorgvoorzieningen en woningen. Het is dus vooral de uitdaging om de komende jaren in te spelen op de demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen, zodat het platteland vitaal blijft.

88 | Idem.

De leefbaarheid in de perifere regio's

De grootste uitdaging ligt echter in de perifere regio's, waar de leefbaarheid steeds meer onder druk komt te staan. Deze regio's kennen onder andere een minder sterke economische structuur, een lager voorzieningenniveau en een grotere afstand tot stedelijke knooppunten.

In deze gebieden, waar ook de bevolkingskrimp en de verandering van de bevolkingssamenstelling (vergrijzing en ontgroening) sterker zijn dan gemiddeld, wordt de gemeenschap geconfronteerd met nieuwe uitdagingen op gebied van zorg, onderwijs en wonen. Het draagvlak van onder andere scholen en verenigingen zal sterk verminderen, terwijl de vraag naar zorgvoorzieningen zal toenemen. Daar waar voorzieningen en commerciële activiteiten sterk verminderen, verlaten inwoners eerder het dorp; jongeren voor studie en werk, gezinnen voor onderwijs en ouderen voor zorg en verpleging. De onderdruk op de woningmarkt neemt verder toe, en het draagvlak voor voorzieningen vermindert. Hier schuilt het gevaar van de negatieve spiraal. Dat zal de leefbaarheid niet ten goede komen. Dit dwingt ons om na te denken over hoe we deze zorgelijke negatieve spiraal kunnen keren of tenminste kunnen afremmen. Dit terwijl deze regio's veel te bieden hebben en er veel kansen liggen. Ze kennen de rust en ruimte die sterk stedelijke gebieden ontberen. Op gebied van recreatie, zorg, energie en landbouw liggen hier volop kansen, in een samenleving waarin alles steeds *'gehaaster'* lijkt te worden.

4 | **Inzetten op leefbaarheid**

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de uitgangssituatie op het platteland verschilt van het stedelijke gebied. Het platteland kent zijn eigen kracht, zijn eigen dynamiek en zijn eigen identiteit. De uitdaging voor gemeenschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden ligt erin om deze sterkten te benutten. In de christendemocratische visie kan dit het beste door het benutten van de kracht van het sociaal kapitaal (paragraaf 2). Voor de vitaliteit van gemeenschappen is het van belang om basisvoorzieningen in de nabijheid te hebben of in ieder geval dat deze goed toegankelijk zijn (paragraaf 3). De kracht van de verschillende leefgemeenschappen draagt bij aan de leefbaarheid. De gemeente kan deze gemeenschappen faciliteren en verbindingen tussen mensen stimuleren (paragraaf 4). Op het gebied van zorg en onderwijs kunnen creatieve, eigentijdse oplossingen uitkomst bieden in dorpen en kleine dorpen (paragraaf 4). De bevolkingskrimp, migratie en veranderingen van samenstelling van de bevolking vragen om een visie op het gebied van ruimtelijke ordening op regionaal niveau. De perifere regio's die met krimp te maken hebben, moeten ondersteuning krijgen (paragraaf 5). De leefbaarheid van het platteland is gebaat bij een sterke economische structuur. De overheid zou de economische dynamiek – die in de eerste plaats bepaald wordt door de ondernemers - op het platteland moeten stimuleren en faciliteren (paragraaf 6). De gemeente is de overheid die het beste met maatwerk in kan spelen op de lokale en regionale ontwikkelingen. Daar waar gemeenten er zelf niet uitkomen is een rol voor de provincie of het Rijk weggelegd (paragraaf 7). Voor het goed uitvoeren van overheidstaken is een optimale gemeentelijke organisatie met voldoende financiële slagkracht van groot belang. De laatste paragraaf gaat in op de bestuurlijke context van plattelandsgemeenten (paragraaf 8).

4.2 Aansluiten bij gemeenschappen

4.2.1 Streven naar een verantwoordelijke samenleving

Het platteland moet nu, maar ook in de toekomst leefbaar zijn. Voor christendemocraten is hierbij het vertrekpunt de kracht van mensen en hun verbanden. Het zijn immers de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties die sterk bepalen of een dorp of woonkern leefbaar is en blijft. Voor ons vormen deze betrokken mensen het hart van een vitale samenleving. Een betrokken samenleving is namelijk tot veel meer in staat dan de overheid ooit kan realiseren. Ondernemers zorgen voor bedrijvigheid, verenigingen zorgen voor levendigheid en mensen zorgen voor elkaar. Het zijn de mensen die de drijvende kracht vormen van leefbare dorpen en woonkernen.

De meeste mensen zijn tevreden met de kwaliteit van het eigen leven en hebben vertrouwen in de toekomst. Over hoe het gaat in de samenleving daar zijn mensen minder tevreden over en bovendien hebben ze dan minder vertrouwen in de

toekomst. Mensen hebben het gevoel weinig tot geen invloed uit te kunnen oefenen op de wereld om hen heen. Ook de erosie van het maatschappelijk bindweefsel heeft een negatieve invloed op de leefbaarheid. De betrokkenheid op elkaar kan gestimuleerd worden door ontmoetingen tussen mensen. Bij de school, de sportvereniging, de kerk of het buurthuis, maar ook in de speeltuin, het grasveldje voor het huis of het bankje in de straat.

4.2.2 Maatwerk vereist

De overheid is er ook voor de mensen op het platteland, of ze nu in dorpen leven of in kleine buurtschappen.

Kleine kernen moeten de mogelijkheden hebben om goed te kunnen bestaan. Inwoners daarvan moeten er van op aan kunnen dat de kerntaken als veiligheid, cruciale zorg, wegen etc. adequaat worden uitgevoerd door de overheid. In de uitvoering van haar taken dient de overheid rekening te houden met de pluriformiteit van gemeenschappen. De overheid moet de principiële zelfbepaling en zelforganisatie van verschillende gemeenschappen erkennen, zoals gezinnen, verenigingen en kerkgemeenschappen en om te zorgen dat taken op het gebied van wonen, zorg en welzijn goed worden uitgevoerd, moet de gemeente aansluiten bij de vraag vanuit de gemeenschappen en de lokale belangen afwegen. Ze slaagt hier het meest in door beleid vorm te geven in overleg met inwoners en door vanuit én samen met leefgemeenschap na te denken hoe de vitaliteit gestimuleerd kan worden. Dit betekent luisteren naar de mensen, maar ook duidelijke keuzes maken.

De gemeente is de overheidslaag die het dichtst bij de mensen staat. Daarom is het aan gemeenten om doelgericht initiatieven te nemen en taken uit te voeren waarmee ze de zelfredzaamheid van de gemeenschap kan ondersteunen. Het stelt haar in staat om de publieke gerechtigheid op lokaal niveau in praktijk te brengen. De laatste jaren heeft deze overtuiging geleid tot decentralisatie van verschillende taken naar de gemeente. Het zijn taken op gebied van zorg en welzijn (de Wet maatschappelijke ondersteuning) en taken op gebied van de sociale zekerheid (Wet Werk en Bijstand). Bovendien kan zo het beste ingespeeld worden op de regionale demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen in de desbetreffende gemeente. Om recht te kunnen doen aan de sociale, culturele en economische verschillen die bestaan tussen regio's, gemeenten en buurten is maatwerk vereist. Beleid moet zo ingericht worden dat maatwerk ook daadwerkelijk mogelijk is. Zowel het Rijk, de provincie als gemeenten moeten bij het vaststellen van regels en de uitvoering rekening houden met de leefbaarheid in kleine kernen. Lokale bestuurders hebben de vrijheid nodig om afwegingen te maken die zijn afgestemd op de lokale situatie.

4.2.3 Kwaliteit, bereikbaarheid en houdbaarheid

Dat voorzieningen in de nabijheid van mensen moeten worden gebracht, betekent niet dat in elke kern of elke gemeente alle publieke voorzieningen aanwezig moeten zijn. Het aanbod van voorzieningen wordt bepaald door een afweging tussen de kwa-

liteit, bereikbaarheid en houdbaarheid. In de eerste plaats moeten publieke voorzieningen van voldoende kwalitatief niveau zijn. In sommige gevallen vraagt dit om landelijke kwaliteitsnormen, bijvoorbeeld bij het onderwijs, maar de lokale situaties tussen sterk stedelijke gebieden en landelijke gebieden kunnen ook sterk verschillen waardoor landelijke kwaliteitsnormen niet voor de hand liggen, bijvoorbeeld bij de kinderopvang. In dat geval kunnen er op nationaal niveau globale kwaliteitsnormen vastgesteld worden, die lokaal een nadere invulling krijgen; dit maakt maatwerk mogelijk.

In de tweede plaats gaat het om de fysieke toegankelijkheid, die bepaald wordt door de bereikbaarheid van een voorziening. Afstandsbarrières kunnen belemmerend werken op het toereikende aanbod van diensten.⁸⁹ Voor voorzieningen als onderwijs, zorg, welzijn is de bereikbaarheid van voorzieningen belangrijker dan de aanwezigheid van de voorzieningen in iedere woonkern. Een voorziening op afstand hoeft geen probleem op te leveren, maar waar het gaat om publieke voorzieningen moet ook voor niet-mobiele mensen de mogelijkheid bestaan om deze voorziening te bereiken.

Tot slot worden publieke voorzieningen gefinancierd met gemeenschapsgeld. Een zekere mate van draagvlak is nodig om het aanbod van voorzieningen te rechtvaardigen. Een adequaat en betaalbaar voorzieningenniveau wordt eerder bereikt wanneer er een financiële prikkel bestaat voor de gemeenschap. Dit neemt niet weg dat we een zekere mate van evenwichtigheid en een toereikend aanbod van maatschappelijke voorzieningen/diensten nastreven, wat niet verstoord mag worden door een gebrek aan (financieel) draagkracht.

4.3 De menselijke maat centraal

4.3.1 Werken aan het optimale schaalniveau

Bewoners op het platteland worden evenals stedelingen de afgelopen jaren op verschillende terreinen geconfronteerd met grootschaligheid. Het ruime aanbod van voorzieningen is de afgelopen decennia afgenomen, evenals het aanbod van detailhandel, banken en andere bedrijven. De schaalvergrotingen van publieke voorzieningen, ondernemingen en van gemeentelijke organisaties lijken elkaar op te volgen, waarbij het streven naar efficiëntie en kwaliteit het leidende principe is. Dit heeft veelal geleid tot concentratie van voorzieningen in stedelijke gebieden en vooral een sterke vermindering van voorzieningen op het platteland.

De voordelen van schaalvergroting zijn op enkele punten wel bewezen, maar worden toch vaak positiever ingeschat dan de werkelijkheid laat zien. Er kleven namelijk ook verschillende nadelen aan schaalvergroting. We hoeven maar te denken aan de vele ontstane managementlagen, bureaucraties en regeldruk. Bovendien heeft geografische schaalvergroting als nadeel dat voorzieningen meer op afstand komen te staan van inwoners. Dit geldt zeker voor kleine dorpen en kernen

89 | A. Klink, *Publieke gerechtigheid*, Leiden, 1991, p. 163.

waar voorzieningen als eerste verdwijnen en bovendien de afstanden tot voorzieningen al relatief groot zijn. De inzet op efficiëntie en kwaliteit van bestuur heeft als risico dat we de menselijke maat uit het oog verliezen. Met als bijkomstig effect dat mensen zich bij grotere organisaties minder gekend voelen en ook minder verantwoordelijk voelen om zich voor het algemeen belang in te zetten. De menselijke maat moet weer centraal worden gesteld. Waar het gaat om overheidsinstellingen moet meer meegenomen worden in de afweging dan alleen kostenbesparingen. De schaalvergroting die heeft plaatsgevonden bij veel collectieve voorzieningen heeft er toe geleid dat de zorg, educatie en veiligheid iets zijn wat door velen gezien wordt als een taak van de overheid. Ze worden niet meer gezien als iets waar we allemaal in meer of mindere mate een bijdrage aan kunnen leveren. Een belangrijke vraag is dan ook hoe zorg, educatie en veiligheid, weer 'van ons' allemaal worden, waarbij ondersteund door de overheid. Door de menselijke maat centraal te zetten en de ondersteunende overheidsvoorzieningen fysiek dichtbij mensen te houden voelen mensen zich ook meer betrokken om zich voor het algemene belang in te zetten. Het zorgt voor sociale binding, maatschappelijke vertrouwen en maakt voorzieningen bovendien gemakkelijker te bereiken voor mensen met een beperking. De nabijheid van voorzieningen moet worden afgewogen tegen de voordelen van een grotere schaal. Het gaat om het vinden van het optimale schaalniveau.

Niet schaalverkleining is de juiste reactie op schaalvergroting, maar het streven naar schaaloptimalisatie. Wat de juiste maat is, is afhankelijk van het onderwerp, de omstandigheden en mogelijkheden die er liggen. De overheid moet aansluiten bij wat mensen belangrijk vinden, op een ruimdenkende en creatieve manier. Inzetten op nabijheid hoeft dan geen kostenopdrijvend effect te hebben. Zo kunnen met moderne hulpmiddelen en werkwijzen voorzieningen op een vernieuwende manier in de nabijheid van mensen gebracht worden. In de informatiesamenwerking hoeven veel diensten niet meer op grote schaal geregeld te worden, waardoor zinvolle arbeid en efficiëntie weer samen kunnen gaan. Inzet van ICT en werkwijzen maakt schaalverkleining mogelijk, zodat sociaal kapitaal daadwerkelijk weer kan worden ingezet, nieuwe initiatieven een kans krijgen en de lokale dynamiek en de gedrevenheid van mensen wordt benut.

In het streven naar de juiste schaal gaat het niet om de gebouwen, maar om de bereikbaarheid van diensten of aanwezigheid van professionals. Zo is het voor inwoners belangrijker dat de politie binnen korte tijd aanwezig is, dan dat in elke kern geïnvesteerd wordt in de stenen van een politiebureau. Doordat de politie mobiel is en ze goed te bereiken is het op andere manieren mogelijk om de politie in de nabijheid van mensen te brengen. Daarentegen kan veel van de bedrijfsvoering (inkoop kleding, auto's etc.) op een veel grotere schaal plaatsvinden.

Op verschillende terreinen zien we dat dit streven tot schaaloptimalisatie er toe leidt dat voorzieningen ook daadwerkelijk weer dichterbij bij de mensen komen te staan.

Hiermee wordt ingespeeld op een behoefte in de samenleving om de menselijke factor weer terug te brengen. We zien bijvoorbeeld in het Hoger Onderwijs dat er weer dependances in middengrote gemeenten worden geopend om het onderwijs dichterbij de mensen en het bedrijfsleven te brengen en zo een bijdrage leveren aan kennisontwikkeling in bedrijfsleven, instellingen en overheid in de regio.⁹⁰ Ook bij ziekenhuizen zien we dat er buitenpolis in dorpen en kleine steden worden geopend. Zorginstellingen zetten tweedelijnszorg uit in zorgcentra in omringende dorpen waar mensen dan ook terecht kunnen bij diverse specialisten als de cardioloog, kinderarts, reumatoloog, dermatoloog, gynaecoloog en oogarts. Wij zien een taak voor gemeenten om deze deconcentratie te bevorderen door gesprekken aan te gaan met zorg- en onderwijsinstellingen en proactief te handelen. Voor het Rijk ligt hier een taak om niet enkel te sturen op efficiëntie en zekerheden, maar ruimte te laten aan gemeenten om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen die beter aansluiten bij de menselijke maat.

Alle tekenen wijzen ook op de noodzaak van het doordenken van nieuwe samenwerkingsvormen, zoals de aloude coöperatiegedachte. Door handen en voeten te geven aan nieuwe vormen van samenwerking kunnen de noodzakelijke voorzieningen op het gebied van onderwijs, zorg en de primaire levensbehoeften slimmer georganiseerd worden.

Zeker in het landelijk gebied kan de nieuwe betrokkenheid van burgers – door zelf mede-eigenaar worden van het probleem, doelstelling én oplossing – de vitaliteit van het platteland zeer ten goede komen. De overheid dient deze samenwerking op alle fronten te stimuleren en te faciliteren en de kracht van de samenleving te gebruiken om nieuwe gemeenschappen te creëren. Dat past bij de gedachten van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring.

4.3.2 Verbindingen tussen mensen als oorsprong van sociale vitaliteit

Relaties tussen mensen komen tot stand door een gezamenlijke interesse of belang. Maar dan moeten mensen elkaar wel eerst ontmoeten. Veelal vinden deze ontmoetingen plaats op het schoolplein of dorpsplein. Daarnaast zijn activiteiten op het terrein van politiek, arbeidsorganisaties of levensbeschouwing en beschikbaarheid van buurthuizen, kerken en sport-, hobby- of culturele verenigingen belangrijk voor de sociale contacten van mensen en daarmee de sociale samenhang van een leefgemeenschappen. Voor mensen zijn het vaak deze plekken of activiteiten die de ontmoetingsplaatsen vormen voor sociale netwerken. Het blijkt dat personen met een intensief sociaal leven actiever zijn dan mensen die over een beperkt netwerk beschikken of die zich sociaal geïsoleerd voelen. Verenigingen en instellingen zijn van grote waarde voor de sociale vitaliteit van een dorp en de sociaaleconomische structuur. In dorpen met een grote sociale samenhang zijn mensen graag bereid om

90 | Zie bijvoorbeeld de Christelijke Hogeschool Windesheim met een vestiging in Hardenberg of Saxion Hogeschool die een vestiging heeft geopend in de gemeente Rijssen-Holten.

elkaar de helpende hand te bieden. Van een sterke sociale samenhang in gemeenschappen gaat een grote veerkracht en zelfredzaamheid uit. Juist daar waar mensen samenkomen ontstaan vaak particuliere initiatieven, creatieve oplossingen en nieuwe vormen van samenwerking die de leefbaarheid versterken.

Van dit gegeven kunnen beleidsmakers gebruik maken wanneer zij nadenken over hoe zij de sociale vitaliteit in een dorp en kernen willen stimuleren. Door bijvoorbeeld te zorgen dat kleine kernen een ontmoetingsplek hebben of door in de ruimtelijke ordening rekening te houden met de aanleg van pleinen en plantsoenen waar mogelijkheden zijn voor sportieve en culturele activiteiten. Maar het zijn de mensen die zelf bij verenigingen, vrijwilligersorganisaties, kerken en andere plekken de verbindingen moet leggen en aangaan. Het is aan de overheid om deze verschillende verbanden en instellingen in de samenleving te erkennen en de ruimte die zij daarvoor nodig hebben te waarborgen. Het maatschappelijk initiatief en vrijwilligerswerk verdient van de overheid waardering en krachtige ondersteuning. Ze vormen immers het bindweefsel van de samenleving.

Integratie van nieuwe bewoners op het platteland

Naast de trek van mensen van het platteland naar de stad zien we ook een tegengestelde beweging; de trek van steden naar dorpen. In sommige dorpen leidt het verschil in levensstijlen, waarden en behoeften tot spanningen tussen de nieuwe bewoners en traditionele gemeenschappen. Dit vraagt om respect van beide kanten. Nieuwe bewoners kunnen ook een positieve nieuwe dynamiek geven aan het dorp, bijvoorbeeld door nieuwe impuls te geven aan het verenigingsleven of ondernemerschap. Andersom vraagt het ook tolerantie en respect van nieuwe bewoners voor de plattelandscultuur en het ondernemerschap in het landelijk gebied.

4.3.3 Vanuit de kracht van de samenleving

Wat betekenen deze uitgangspunten nu voor de leefbaarheid op het platteland? In de christendemocratische visie is een bijzondere plek toebedeeld aan gemeenschappen. In kleine en grote dorpen moeten leefgemeenschappen in staat worden gesteld om in hun basisbehoeften te voorzien. In het publieke debat zijn al vele discussies geweest over de vraag welke voorzieningen minimaal overeind moeten blijven. Het past niet in de filosofie van de christendemocratie om vanuit bovenaf te bepalen hoe een gemeenschap in stand moet blijven. Die verantwoordelijkheid hoort vooral binnen de gemeenschap zelf te liggen. Zij zullen zelf uit moeten maken welke voorzieningen in stand moeten blijven om een gemeenschap leefbaar te houden. Door als gemeenschap de kracht maximaal in te zetten is het mogelijk om het meest optimale voorzieningenniveau te handhaven of te realiseren. Er zijn veel goede voorbeelden die laten zien dat door de inzet van de plaatselijke gemeenschap de leefsituatie door demografische ontwikkelingen allerminst hoeft achteruit te gaan. De initiatieven die de leefbaarheid van het platteland kunnen versterken kenmerken zich door eigentijdse oplossingen, creativiteit, vernieuwing, ondersteuning van het

particulier initiatief en vooral bundeling van krachten. We zien in de eerste plaats een rol voor de gemeenten om dit te faciliteren en te stimuleren, waar mogelijk ondersteund door de provincie. Veel gemeenten en provincies zijn hier al volop mee bezig. Daar waar concrete actie nog ontbreekt kan gedacht worden aan het opstellen van dorpsontwikkelingsplannen of de multifunctionele accommodatie als oplossing.

Opstellen van een dorpsontwikkelingsplan

De initiatieven en oplossingen van de bewoners sluiten veelal het beste aan bij de wensen en behoeften van mensen. Daarom doen gemeenten er verstandig aan samen met de inwoners een dorpsontwikkelingsplan op te stellen, gebaseerd op de ideeën van de bewoners. Zo worden bewoners uitgedaagd om aan te geven hoe zij tegen hun dorp aankijken, welke ontwikkelingen ze wenselijk achten en wat ze kunnen doen om de leefbaarheid te behouden en te verbeteren. Het daagt ook uit om een aantal jaren vooruit te kijken en rekening te houden met de demografische ontwikkelingen. Door inwoners en ondernemers zelf uit te nodigen om hierover na te denken wordt bovendien de betrokkenheid van de bewoners bij de eigen woon- en leefomgeving gestimuleerd. Verantwoordelijkheden kunnen toebedeeld worden. Aan de ideeën en plannen kunnen direct acties worden gekoppeld, zodat er ook daadwerkelijk iets mee gaat gebeuren. Het zelforganiserend vermogen kan gefaciliteerd worden met instrumenten die het sterkst appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid. De gemeente zal in veel gevallen alleen de regie voeren en mensen bij elkaar brengen. Ook kan gedacht worden aan het ter beschikking stellen van een *buurtbudget*, waardoor de betrokkenheid van de inwoners bij de kern vergroot wordt en de buurt eigen afwegingen maakt. De gemeente, en in sommige gevallen de provincie, kan vervolgens deze keuzes faciliteren en gezamenlijk met de mensen hier uitvoering aan geven. Bijvoorbeeld het aanpassen van gemeentelijke regelgeving, wijzigingen van bestemmingsplan en zorgen voor snelheid in de uitvoering. Door goede communicatie en afstemming tussen vertegenwoordigers als dorpsraden, verenigingen en wijkraden kan de overheid gericht haar taak uitvoeren.

Multifunctionele accommodaties als oplossing

In dorpen en kernen kunnen inwoners, ondernemers en de gemeenten de krachten bundelen om verschraving te voorkomen van de voorzieningen, of juist de toenevende vraag – denk aan zorg en welzijn - op te vangen. In multifunctionele centra of servicepunten kunnen publieke voorzieningen en commerciële activiteiten worden gecombineerd. Te denken valt aan het realiseren van een (bestaand) gebouw waar het basisonderwijs, kinderopvang, bibliotheek, gemeentelijke dienst, maatschappelijke dienstverleners en commerciële partijen zich vestigen. Het aanbod moet vanzelfsprekend afgestemd worden op de plaatselijke commerciële partijen, bijvoorbeeld van het plaatselijke buurtcafé of de recreatieondernemer. Het devies is: streef geen nieuwe gebouwen na, maar sluit aan bij bestaande accommodaties. Aansluiten bij bestaande zaken en verbanden voorkomt nieuwe bureaucratische creaties.

In de kaders hieronder worden enkele succesvolle voorbeelden genoemd. Bij het aanbod van voorzieningen in multifunctionele accommodaties kan ingespeeld worden op de vraag naar voorzieningen die verandert met de veranderende samenstelling van de bevolking in de komende decennia. Door de inzet van professionals, ondernemingen, vrijwilligers en de overheid te bundelen is veel mogelijk. Initiatieven hebben vooral kans van slagen als de vraag vanuit de gemeenschap komt en er een vitale gemeenschap is om het te dragen.

DRIE VOORBEELDEN VAN MULTIFUNCTIONELE ACCOMMODATIES

Biblioservicebus. *De biblioservicebus is een bibliotheekbus met extra dienstverlening. Bezoekers kunnen gebruik maken van een informatiezuil en een publiekscomputer die via een draadloze verbinding zijn aangesloten op het internet. In de biblioservicebus vinden inwoners: een geldautomaat en oplaadpunt voor de Chipknip; postzegels, bioscoopkaarten en strippenkaarten; boeken, kunstwerken, tijdschriften, cd-roms, dvd's en puzzels; rekken met folders en brochures van vele bedrijven en organisaties; printmogelijkheid voor documenten; deskundig en vriendelijk personeel. De bus is een initiatief van de Zeeuwse Bibliotheek, Rabobank, RAAF Open Systemen en LogicaCMG. Bron: www.biblioservicebus.nl*

Kulturhus. *Het Kulturhus-concept staat voor een kleurrijke combinatie van non-profit en zakelijke dienstverlening op het gebied van cultuur, zorg, welzijn en educatie vanuit één gebouw. Het gaat om een soort gemeenschapshuizen - met name bedoeld voor kleinere kernen of stadswijken - die voor meerdere doeleinden bruikbaar zijn. Het idee is dat een combinatie van maatschappelijke voorzieningen, informatie en (zakelijke) dienstverlening onder één dak worden samengebracht. De organisaties vinden hun plek onder één dak, bundelen de krachten om een sterk product te kunnen aanbieden en dragen samen de kosten. Bron: www.kulturhus-borne.nl*

Te plakformule in Friesland. *Te Plak is een servicecentrum dat invulling geeft aan dienstverlening in en om het huis. Vanuit plaatselijke servicecentra worden de meest uiteenlopende diensten geleverd om het leven van dorpsbewoners te vergemakkelijken. Ieder dorp geeft zelf invulling aan het dienstenpakket, zo kan een bibliotheekfunctie of schoolvervoer tot de diensten behoren. Ook verlenen de servicecentra diensten, zo kan het centrum gebruikt worden als afhaaladres voor boodschappen en voor computergebruik. Inwoners kunnen er terecht voor vragen of met kleine verzoeken (zoals het ophalen van medicijnen of het wegbrengen van een postpakket). De servicecentra werken kostendekkend. De dienstverlening wordt goedkoop gehouden door gesubsidieerde arbeidsplaatsen en vrijwilligers met onkostenvergoeding. Bron: www.teplak.nl*

Inzetten op mobiele voorzieningen

De gemeente kan ook op andere manieren inzetten op maatwerk om de leefbaarheid in dorpen en kernen te vergroten. Door de afname van collectieve voorzieningen zijn de reisafstanden voor inwoners verder toegenomen. Ook hier kan maatwerk uitkomst bieden, bijvoorbeeld door een mobiel consultatiebureau in te zetten. Laat voorzieningen zo naar de mensen toekomen. Zie ook het voorbeeld bij zorg voor de mobiele huisartsenpost.

Ondersteun het particulier initiatief

Door het particulier initiatief te ondersteunen, kan de gemeente met weinig middelen een hoop betekenen voor de kleine gemeenschappen. Dit vraagt om een houding van bestuurders en ambtenaren om mee te denken met de mensen en belemmerende regelgeving te schrappen of te verruimen. Juist op het platteland zien we door initiatieven van onderop innovatieve samenwerkingsverbanden ontstaan, zoals een boerderij die kinderopvang aanbiedt of een buurtsuper gerund door inzet van vrijwilligers of een dorpscafé van de inwoners.

Ook een winkel waar mensen hun dagelijkse boodschappen kunnen doen is belangrijk voor de leefbaarheid van dorpen en kleine kernen. In tegenstelling tot veel andere voorzieningen die (mede) gefinancierd worden door de overheid, is een winkel een particuliere onderneming die zichzelf moet kunnen bedruipen. Het is zeker niet aan de overheid om op de stoel van een ondernemer te gaan zitten. Toch heeft de winkel voor dagelijkse levensbehoefte ook een belangrijke openbare functie. Goede ideeën mogen daarom zeker wel gestimuleerd worden, maar het blijft zo dat alleen de inwoners van het dorp de winkel in stand kunnen houden door daar ook daadwerkelijk te boodschappen te kopen of gebruik te maken van diensten. We noemen daarbij het voorbeeld in het dorp Sterksel, maar ook andere oplossingen zijn denkbaar zoals mobiele winkels, woningcorporaties die bij de bouw van een woningcomplex ruimte houden voor een winkelfunctie of de inzet van studenten en vrijwilligers.

COÖPERATIE DORPSWELZIJN STERKSEL U.A.

Het dorp Sterksel met ongeveer 500 woningen is te klein voor een supermarkt. Daarom opende melkboer Eric Meevis onder de vlag Dorpswelzijn Sterksel met een ploeg van 59 vrijwilligers een Spar. De winkel is een belangrijke voorziening voor het dorp. Het is naast een supermarkt ook een ontmoetingsplaats. Met beperkte middelen probeert de coöperatie, waarvan de helft van de gezinnen in Sterksel lid is, een uitgebreid dienstenpakket te bieden, zoals een TNT servicepunt, een stomerijservice, een beperkt VVV-agentschap, een drogisterij-assortiment én een informatiepunt over de buurtbus. Daarnaast bieden ze een 'omgekeerde' boodschappendienst. Ze leveren niet de boodschappen af bij de mensen, maar halen de mensen thuis op en brengen ze met de boodschappen weer naar huis terug.
Bron: www.deondernemer.nl, bericht 9 april 2009

DORPSCAFÉ DE SCHUTTERSBOF IN ESBEK

In 2007 is door de bewoners gezamenlijk het laatste dorpscafé overgenomen om te voorkomen dat de kroeg definitief zou sluiten. De bewoners konden certificaten kopen met de waarde van tussen de 200 en 5000 euro en zijn zo mede-eigenaar geworden. Ongeveer 5000 bewoners deden mee, met wat subsidie en een lening tegen een gunstige voorwaarde van een lokale bank is het dorpscafé gered. Het dorp Esbeek bestaat uit een hechte gemeenschap en een zeer actief verenigingsleven.

Maatwerk voor een leefbaar platteland

In de perifere gebieden kan door het lage inwonertal draagvlak voor voorzieningen te smal zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het aanbod van het openbaar vervoer. In dunbevolkte gebieden is dit vervoersaanbod vanzelfsprekend minder groot en rijdt het openbaar vervoer minder frequent dan in stedelijk gebied. Gemeenten moeten zorgen dat voor niet-mobiele mensen vraagafhankelijke vervoerssystemen beschikbaar zijn. Op veel plekken gebeurt dit bijvoorbeeld al door het aanbieden van bovenregionaal vervoer per regio-taxi aan mensen met een mobiliteitsbeperking als aanvulling op het (minder) toegankelijke openbaar vervoer en het gemeentelijke Wmo- vervoer. Voor mensen met een beperking biedt dit een oplossing, dit zou verder uitgebreid kunnen worden voor jongeren zonder rijbewijs.

De bereikbaarheid en beschikbaarheid van zorg, politie en brandweer moet ook overal op het platteland gewaarborgd blijven. Aanrijdtijden voor de hulpdiensten en de afstanden tot zorginstellingen moeten gehandhaafd blijven. Waar deze aanrijdtijden te lang zijn, moeten voorzieningen weer dicht bij de mensen gebracht worden of creatieve oplossingen ingezet worden, zodat ook het platteland leefbaar blijft.

4.3.4 Krachten bundelen door regionaal samen te werken

Grotere collectieve voorzieningen hebben een groter draagvlak nodig. In kleine gemeenten is dit draagvlak niet aanwezig. Door de bevolkingskrimp zal het draagvlak voor een aantal voorzieningen afnemen. Dit hoeft geen probleem te vormen als gemeenten inzetten op regionale samenwerking en kiezen voor bundeling van voorzieningen. Onderzoek laat zien dat de feitelijke aanwezigheid van voorzieningen in een kern door de grote mobiliteit van inwoners in het algemeen niet als cruciaal voor de vitaliteit wordt beschouwd.⁹¹ Bewoners vinden het veel belangrijker dat een passend en adequaat aanbod van voorzieningen op regionaal niveau aanwezig is. Dit vraagt wel om goede communicatie met de inwoners over de te maken keuzen. Voorzieningen kunnen geconcentreerd worden in dorpen of woonkernen met een centrale ligging. Bedrijven in de nabij gelegen centrumgemeente maken de kwaliteit van leven ook voor de inwoners in de kleine dorpen en kernen aantrekkelijker, terwijl de winkels en voorzieningen hun economisch bestaan mede te danken hebben aan de inwoners van de dorpen en boerderijen. De centrumkernen voorzien

91 | BMC, *Evaluatie Kleine kernen*, 2005, p.12.

in een breder aanbod van centrale diensten en voorzieningen voor de eigen inwoners en het verzorgingsgebied. Dan kunnen we denken aan de middelbare school, werkvoorzieningen, politiebureau, (klein) theater, sportvoorzieningen, dagopvang voor ouderen. In de dorpen met een centrumfunctie vinden bewoners en regionale bewoners ook een breder aanbod van consultatiebureaus, apotheken etc. De voorzieningen in deze dorpen of kleine steden zijn van grote betekenis voor de economische en sociale vitaliteit van het omliggende gebied. Daarom moeten deze voorzieningen waar mogelijk behouden blijven. Het heeft de voorkeur dat deze regionale samenwerking van onderop tot stand komt. Door vrijwillige samenwerking tussen gemeenten kunnen ze samenwerken zodat de uitkomst voor allen positief is, maar kan men ook eigen keuzes blijven maken. Daar waar gemeenten er samen niet uitkomen, is een sturende rol weggelegd voor de provincie.

4.4 Zorg en onderwijs

In de christendemocratische visie wordt gestreefd naar een verantwoordelijke samenleving. Een samenleving waarin voldoende ruimte is om verantwoordelijkheden op het gebied van onder andere onderwijs, zorgverlening en welzijn naar eigen inzicht en vrij van overmatige overheidsbemoeienis op te pakken. Te veel regels halen de veerkracht uit het maatschappelijk initiatief. Of het nu gaat om welzijn, zorg of onderwijs. Tegelijk is er de overheid die zo veel mogelijk een elementair bestaansniveau garandeert waarbinnen burgers en hun verbanden de verantwoordelijkheden kunnen waarmaken.

4.4.1 Werken aan toegankelijkheid en menselijke maat in de zorg

Behoeftes aan kleinschalige woonzorgvormen

Met een toenemend aantal ouderen in Nederland neemt de vraag naar zorg en hulpverlening toe. In plattelandsgemeenten zijn relatief veel ouderen die een beroep doen op verzorgings- en verpleegtehuizen in grotere dorpen en steden. Door het gebrek aan deze voorzieningen in het eigen dorp zijn ze gedwongen om hun gemeenschap te verlaten. Ouderen hebben de wens hebben langer thuis of in de eigen omgeving te blijven wonen, geven de voorkeur aan kleinschalige woonvormen en hebben graag vertrouwde mensen om hen heen. De Rijksoverheid moet zorgen dat hier geen belemmeringen voor zijn. Al eerder is daarom voorgesteld in het WI-rapport *'Naar een toekomstige AWBZ'* om de kosten van wonen en zorg te scheiden.⁹² Dit biedt mensen de mogelijkheid om de zorg los van het verblijf te ontvangen. Ook scheidt dit de mogelijkheid voor mensen om ervoor te kiezen om gezamenlijk zorg in te kopen. Dit sluit beter aan bij de behoefte van mensen en biedt de mogelijkheid om de zorg naar eigen inzicht te organiseren. Als de AWBZ zorg is losgekoppeld van

92 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Rapport Naar een toekomstbestendige AWBZ, Een christendemocratische visie op de langdurige zorg*, Den Haag, 2008.

een intramurale setting is het mogelijk dat ouderen langer in hun eigen vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen, ook als zich gebreken voordoen.

Daarbij ligt er een kans voor woonzorgcentra om in te spelen op de kleinschaligheid. Door op kleine schaal een zorghuis te exploiteren kan goed worden aangesloten bij de wensen van mensen. Door wonen en zorg van elkaar te scheiden kan deze ontwikkeling nog meer gestimuleerd worden. In Zeeland zetten verpleegtehuizen in op regionale expertise centra. De vergrijzing biedt nieuwe kansen voor meer nabijheid en het terugbrengen van de menselijke maat in de zorg.

'BUURTZORG': GOEDE SAMENWERKING TUSSEN ZORG, ONDERSTEUNING EN GEMEENTEN CRUCIAAL

Bij 'Buurtzorg' gaat het erom dat wijkverpleegkundigen en wijkziek verzorgenden in een buurt weer als vanouds het contact kunnen opbouwen met de cliënten. Door Buurtzorg worden diensten 'op maat' geleverd aan cliënten in de eigen vertrouwde omgeving. Dat deze professionals optimaal worden ondersteund als het gaat om de administratieve afhandeling en dat ze vooral dat kunnen doen waar ze goed in zijn; verplegen en verzorgen in afstemming met de cliënt. Binnen de formule van Buurtzorg wordt de overhead zo klein en overzichtelijk mogelijk gehouden. De overhead is ondersteunend aan het primaire werk en niet andersom. Volgens de initiatiefnemers zou de politiek moeten stimuleren dat er systeemveranderingen plaats gaan vinden in de huidige gezondheidszorg. Het is in hun ogen gek dat onder het motto 'het halen van de productie' verpleegkundigen of verzorgenden onnodige zorg verlenen alleen omdat de indicatie dit mogelijk maakt. Wat er dan nog bijkomt is dat er nauwelijks nog verpleging wordt geïndiceerd, dus het verantwoord met de zorg omgaan door goede professionals wordt er niet makkelijker op gemaakt. Mensen die het niet nodig hebben krijgen teveel, mensen die het wel nodig hebben krijgen niet genoeg. Tevens moet de overheid meer dan nu de ICT stimuleren in de zorg. Door een juist gebruik van ICT gaan zaken veel sneller efficiënter en doelmatiger zonder de professional en de cliënt daar mee lastig te vallen.

Meer vraag naar mantelzorg en professionele zorgverleners

Daar waar meer ouderen in de eigen omgeving blijven wonen heeft dit invloed op de vraag naar woningen, maar ook op de vraag naar maatschappelijke ondersteuning, zorg en voorzieningen om zelfstandig te kunnen functioneren. Wat betreft de maatschappelijke ondersteuning zouden mensen waar mogelijk de verantwoordelijkheid moeten nemen voor elkaar. Mensen moeten hiertoe de gelegenheid hebben en houden. Mantelzorg verlenen mensen vanuit de behoefte iets voor een ander te doen, maar dit is voor de mantelzorger niet altijd even makkelijk. Ze verdienen waardering en steun vanuit de overheid. Op gemeentelijk niveau gebeurt dit al met het aanbieden van respijtzorg, waarbij de zorg tijdelijk wordt overgenomen door een vrijwilliger of door professionele achtervang om de mantelzorger te ontlasten. Bijvoorbeeld in geval van ziekte of vakantie. De regelingen voor ondersteuning moe-

ten een grotere bekendheid krijgen, zodat mantelzorgers weten dat ze er niet alleen voor staan.

Gezien de verwachte stijging van het aantal hulpbehoevende ouderen en alleenstaanden zal de vraag naar professionele hulp fors stijgen. De extra vraag naar zorg valt in sommige gebieden samen met een steeds kleiner wordende beroepsbevolking. Dit zal extra druk geven op de huisartsen en de thuiszorg. Om de kwaliteit van zorg te verbeteren en de werkdruk van huisartsen te verminderen kunnen praktijkondersteuners taken van de huisarts overnemen. We denken daarbij aan verpleegkundigen die een deel van de zorg voor chronisch zieken overnemen. De overstap naar een functionele bekostiging van de zorg kan deze ontwikkeling stimuleren.

Mobiele huisartsposten en telezorg

Waar wegens de lage huisartsendichtheid problemen ontstaan met lange reistijden naar de huisarts moeten deze worden opgelost. De verwachting is dat voor een grotere groep mensen deze reistijden in de toekomst gaan toenemen door een toenemende vraag en een tekort in de zorg. Het bieden van ICT-oplossingen voor de communicatie tussen zorgverleners en -vragers, zoals zorg op afstand, biedt de mogelijkheid om zorg dichterbij te halen. Bijvoorbeeld het inzetten van een mobiele huisartspost, maakt zorg toegankelijker. De huisarts kan verschillende dorpen en kernen een dag(deel) verblijven, bijvoorbeeld in een multifunctionele accommodatie. Gemeenten kunnen hiermee rekening houden in de huisvesting.

In de toekomst kan zorg steeds meer op afstand, maar wel met aandacht voor de menselijke maat, ingezet worden om afstanden tot zorginstellingen te overbruggen. De overheid moet deze ontwikkelingen bevorderen door de bekostiging hiervan mogelijk te maken en niet te frustreren zoals in het verleden. Nu al bestaat de mogelijkheid voor een e-mailconsult, maar ook zijn er al de eerste ontwikkelingen van telezorg, waarbij de patiënt op afstand wordt geholpen met behulp van ICT. Wellicht kunnen patiënten over een aantal jaren geholpen worden door te 'videoconfereren' met hun huisarts, waarbij ze geholpen worden door verpleegkundigen (*zie kader*). Dit vergroot de toegankelijkheid van de huisarts, bovendien kan ICT ook uitkomst bieden voor contacten met familie en vrienden op afstand. In de bekostiging van de zorg moet rekening worden gehouden met deze nieuwe ontwikkelingen die zorg dichterbij brengen.

VIDEOCONFERENCEN MET DE HUISARTS

In Engeland en de Verenigde Staten wordt een mobiele huisartspost ontwikkeld waarbij zorg op afstand kan worden geleverd. Het is een zogeheten Health Presence Pod, een kleine mobiele ruimte zonder fysieke arts maar met een breedbandverbinding naar alle huisartsen in de regio. De box is voorzien van een groot videoscherm waarmee de patiënt kan videoconfereren met de huisarts. Daarnaast is de nodige

apparatuur aanwezig voor onder meer standaard bloedtesten, het meten van de bloeddruk, het maken van hartfilmpjes en het meten van de longinhoud. Een verpleegster kan ouderen helpen om de apparatuur te gebruiken.

Bron: www.ICTzorg.com, 'Cisco ontwikkelt mobiele huisartsenpost', 25 juli 2007

4.4.2 Het bestaansrecht van kleine scholen

In de nu al dunbevolkte gebieden zal de toestroom van het aantal leerlingen naar verwachting minder worden door ontgroening en migratie. Meer scholen zullen daardoor onder de opheffingsnorm⁹³ komen en bedreigd worden met sluiting. Vooral in de kleinere woonkernen waar de school soms ook de laatste ontmoetingsplaats is, is het pijnlijk voor een gemeenschap als de school moet sluiten. De school biedt vaak ook onderdak voor andere activiteiten in het dorp. Daarbij kan de sluiting van de school andere neveneffecten op een dorp hebben, bijvoorbeeld dat een dorp minder aantrekkelijk wordt voor gezinnen om zich te vestigen.

Omdat ook leerlingen in dunbevolkte gebieden recht hebben op onderwijs in de nabije omgeving, kent Nederland een gedifferentieerde opheffingsnorm. Daar waar te weinig leerlingen zijn om boven de opheffingsnorm te blijven, is er in ieder geval een garantiefunctie dat binnen een straal van 10 km openbaar onderwijs wordt gegeven.⁹⁴ De overheid draagt zorg voor een goede bekostiging van het onderwijs, stelt kerndoelen en eindtermen vast en normen voor de kwaliteit. Binnen deze context vinden we vanuit christendemocratisch perspectief dat contextgevoelige omstandigheden reden kunnen zijn om een school onder de opheffingsnorm open te houden als de gemeenschap dit zelf wil en bereid is hiervoor de benodigde extra middelen ter beschikking te stellen. Een voorval op een openbare school in Goingarip (Friesland) vormde wettelijk de aanleiding om de regelgeving te veranderen. De school werd met sluiting bedreigd, terwijl er in het dorp op korte termijn zo'n dertig jonge gezinnen bij zouden komen door een nieuwbouwproject.⁹⁵ Op basis van een nieuw wetsvoorstel heeft de minister nu een discretionaire bevoegdheid om scholen die een reëel perspectief op groei op korte termijn hebben, open te houden.⁹⁶ Dit biedt al enige flexibiliteit om rekening te houden met contextgevoelige omstandigheden, maar biedt nog geen mogelijkheid voor dorpen/kernen waar de school de laatste ontmoetingsplaats is.

93 | De opheffingsnorm wordt bepaald door de leerlingendichtheid per km², met een minimumaantal leerlingen van 23.

94 | Wet op het primair onderwijs, artikel 153 lid 5.

95 | Dit was de aanleiding voor de CDA-Tweede Kamerfractie om een initiatiefnota 'Oog voor Toekomstige Toegankelijkheid' in te dienen met het voorstel om de minister een discretionaire bevoegdheid te geven waardoor het mogelijk is om in specifieke gevallen een uitzondering te maken voor scholen onder de opheffingsnorm van 23 leerlingen.

96 | Kamerstukken II 2008-2009, 31526, nr. 5.

In het geval dat het niet mogelijk is om de school open te houden, zien we een mogelijke oplossing in de samenwerkingsschool waarmee leerlingen toch onderwijs van de eigen denominatie wordt geboden.

Daar waar ouders kiezen voor een school in een nabijgelegen dorp moet dit ook mogelijk zijn. Zonodig kan daarbij (bus)vervoer ingezet worden om kinderen naar de dichtstbijzijnde school te brengen.

4.5 Wonen en de directe leefomgeving

4.5.1 Inzetten op kwaliteit

Mensen op het platteland waarderen de prettige woonsituatie en de kwaliteiten van de directe en omliggende leefomgeving, waar volop mogelijkheden zijn om te recreëren. De bijzondere kwaliteiten van de leefomgeving, moeten ook in de toekomst behouden blijven. Hiervoor is onder meer nodig dat de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en de leefomgeving op peil wordt gehouden. Wat betreft het kwalitatieve aanbod van woningen is nodig dat er wordt ingezet op een goede aansluiting bij de veranderende samenstelling van de bevolking (zie ook volgende paragraaf).

Gemeenten dienen in de ruimtelijke inrichting rekening te houden met plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten. Het platteland slaagt hier doorgaans beter in dan het stedelijk gebied, bijvoorbeeld door een plantsoen of een pleintje waar mensen de gelegenheid hebben om samen te komen. Ook bestaan er veel goede voorbeelden waar een buurt gezamenlijk een stuk groen in beheer heeft. Door mensen zelf verantwoordelijkheden te geven ontstaan er bindingen tussen mensen en tussen mensen en de omgeving.

De ruimtelijke inrichting wordt door een groot deel bepaald door de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het is dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de ruimte op een hoog niveau te houden. De eigenaar van een woning is zelf verantwoordelijk voor een goede staat van de woning. Onderhoud van de woning hoort daarbij. Daar waar verloedering optreedt is het aan gemeenten om mensen te wijzen op deze verantwoordelijkheid om zo ook de publieke ruimte aantrekkelijk te houden. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening heeft de gemeente deze bevoegdheid, hier zou ook actief gebruik van moeten worden gemaakt.

In de overgang van de bebouwde kom naar het buitengebied zou de gemeenten actief beleid moeten inzetten op de kwaliteit en het voorkomen van verromming. Dit vraagt om een heldere visie op wat er wel en niet mogelijk is in de gebieden. Net zo belangrijk is dat de visie vervolgens ook in de praktijk bewaarheid wordt.

4.5.2 Zorg voor een goede balans tussen generaties

Voor het behoud van vitale dorpen zou idealiter de samenstelling van de bevolking een goede menging moeten zijn van mensen in verschillende leeftijdsfasen en huishoudenstypen. Door de vergrijzing en ontgroening in dorpen ontstaan in dorpen

als het ware ‘monoculturen’, met veel mensen in dezelfde levensfase. In krimpgebieden wordt dit versterkt door migratie van jongeren, hoogopgeleiden en gezinnen. Het wegtrekken van hoogopgeleiden en het oplopen van de gemiddelde leeftijd van arbeidskrachten (relatief veel 55 tot 65-jarigen) in perifere regio’s heeft effect op beslissingen over bedrijfsvestiging en –verplaatsing naar stedelijke gebieden. Veel mensen met globaal dezelfde inkomens en ouderen blijven achter. Deze eenzijdigheid heeft gevolgen voor de sociale structuren in een dorp, bijvoorbeeld voor het verdelen en verlenen van zorgtaken tussen generaties.

Gemeenten kunnen hiermee vervolgens rekening houden door in hun woonvisie toekomstgericht te werk gaan en inzetten op een goede afspiegeling van generaties om zo te zorgen voor organische verhoudingen binnen een dorp. Het streven naar een goede balans in de woningvoorraad tussen woningen voor jongere generaties, gezinnen en ouderen, afgestemd op de gemeenschappen zal voor sommige dorpen betekenen dat ruimte moet zijn voor de bouw van (betaalbare) starterswoningen. Door levensloopbestendige woningen te bouwen is het mogelijk om te zijner tijd woningen aan te passen aan de ouder wordende generatie. Ook is het aan gemeenten om rekening te houden met ruimte voor kleinschalige verzorgingstehuizen die beter aansluiten bij de wensen van de oudere generaties. Dit biedt hen de kans om in de vertrouwde omgeving van het eigen dorp te blijven wonen wanneer ze hulpbehoevend worden. Ook kan de gemeente bestemmingen aanwijzen voor kleinschalige woning/zorgcombinaties waar mediores en ouderen gezamenlijk kunnen gaan wonen en gezamenlijk zorg in kunnen kopen wanneer nodig.

LEVENSLLOOPBESTENDIGE WONINGEN

Levensloopbestendige woningen kunnen na verloop van tijd heel eenvoudig qua indeling en functie aangepast worden aan de wensen van de ouder wordende generaties. Zo kan de woning vergroot of omgebouwd worden van zelfstandige woning naar een groepswooning of een aantal verpleegplaatsen en zelfs op termijn tot een commerciële ruimte. Zowel de voor- als de achtergevel zijn demontabel en kunnen twee meter naar buiten worden geplaatst. Dit verhoogt de ‘toekomstwaarde’ van de woningen. In de woningen kan Domotica (woonhuistechnologie) worden aangebracht, waardoor ouderen er langer zelfstandig kunnen wonen.

4.5.3 Voorkom onevenwichtigheid tussen sterk stedelijke regio’s en perifere regio’s

We nemen een onevenwichtigheid waar tussen de sterk stedelijke regio’s en de perifere regio’s. In beide gebieden ontstaan maatschappelijke problemen. In de sterk stedelijk gebied is een grote schaarste aan woningen, grote druk op de open ruimte en bovendien veel congestie op de wegen. Niet alleen de kracht concentreert zich hierdoor in de sterk stedelijke gebieden, maar ook een samenspel van maatschappelijke problemen. Door concentratie van voorzieningen in de steden, zijn inwoners van omliggende dorpen aangewezen op deze voorzieningen in de stad. In de perifere

regio's nemen we een migratie van jongeren, hoogopgeleiden en gezinnen waar. Deze migratie resulteert in een concentratie van de lage inkomensgroepen in de periferie. Eenzelfde patroon zien we in de groten steden. Immers degenen die het zich niet kunnen permitteren om te vertrekken, blijven achter. Daarbij leidt een dalend inwoneraantal tot minder draagvlak voor voorzieningen en is een dorp al snel minder aantrekkelijk voor bedrijvigheid die aangewezen is op de lokale markt. Mensen trekken weg voor kennisintensieve werkgelegenheid en passende woningen. De concentratie van voorzieningen en werkgelegenheid in sterk stedelijke gebieden heeft een versterkend effect op migratie uit deze gebieden.

Volgens de prognoses lopen de demografische ontwikkelingen de komende decennia per regio sterk uiteen. De totale bevolking in Nederland zal nog groeien, zo ook het aantal huishoudens (zie paragraaf 3.2.1). In de steden zal de groei doorzetten. In perifere regio's zien we dat de krimp al is ingezet. Het aantal gemeenten dat met krimp te maken krijgt groeit de komende jaren. In 2025 zal in ongeveer 60% van de gemeenten het inwoneraantal dalen.

De woonvoorkeur van mensen gaat uit naar groen, landelijk en lage dichtheid, maar aan de andere kant willen mensen voorzieningen en werkgelegenheid om de hoek hebben. Dit levert nu op veel plaatsen spanning op. Met het ruimtelijke ordeningsbeleid kunnen we sturen om te voorkomen dat deze onevenwichtigheid versterkt wordt. De huidige oplossing is om in en rondom steden bij te bouwen. In de Randstadvisie 2040 wordt aangekondigd dat er nog 500.000 woningen in de Randstad bijgebouwd moeten worden.⁹⁷ Als we het huidige beleid doortrekken zal dit het contrast tussen sterk stedelijk gebied ten opzichte van de perifere gebieden doen toenemen en daarmee de onevenwichtigheid.

Wij kiezen voor een andere lijn. Dit kan door de woningbouw meer aan te laten sluiten bij de woonvoorkeuren van mensen. Bouwen moet daar gebeuren waar mensen graag willen wonen en waar de ruimte is om te groeien. De woonwensen van mensen gaan zoals gezegd uit naar groen, landelijk en lage dichtheid.⁹⁸ Deze woonwensen passen vaak niet bij de inbreidingslocaties van sterk stedelijke locaties als in de Randstad, maar wel bij de woonomgeving van vele dorpen. De voorkeur gaat daarom uit zeker ook dorpen de kans te geven om te groeien. Het moet daarbij niet zozeer gaan om grootschalige woningbouwprojecten, maar juist om een organische groei van dorpen waarbij de eigenheid en het karakter van deze gemeenschappen gewaarborgd blijft. Door in deze dorpen te bouwen ontstaat ook meer draagvlak voor voorzieningen. Dit betekent bijvoorbeeld ook bouwen in dorpen waar jongeren nu noodgedwongen wegtrekken omdat er onvoldoende betaalbare woningen zijn.

97 | Ministerie van VROM, *Structuurvisie Randstadvisie 2040*, 2008.

98 | Zie ook hoofdstuk 3 in het WI-rapport, *De woningmarkt in beweging*, Den Haag, 2008, over het belang van rekeninghouden met de woonwensen van mensen voor een goede werking van de woningmarkt.

4.5.4 Stem woningbouwprogramma's af

De woningmarkt verschilt niet alleen nationaal, maar ook regionaal. In sommige regio's wordt bij de ene gemeente een krimp van het aantal huishoudens verwacht, terwijl de naastgelegen gemeente inzet op groei. Dit kan een ongewenst effect hebben op de regionale woningmarkt en op de bevolkingssamenstelling in dorpen. Daarom zou het de regel moeten zijn dat in regio's waar één of enkele gemeenten te maken hebben met bevolkingskrimp, gemeenten daar gezamenlijk verantwoordelijkheid voor nemen. Oftewel gemeenten dragen de verantwoordelijkheid om niet alleen de eigen woningbehoefte in ogenschouw te nemen, maar vanuit het oogpunt van solidariteit ook die van buurgemeenten. Dit voorkomt dat gebouwd wordt voor leegstand in de andere gemeente of dat onevenwichtigheid in de bevolkingssamenstelling versterkt wordt.

Waar en hoeveel woningen toegevoegd kunnen worden vraagt dus om een visie op lokaal en regionaal niveau. Hetzelfde geldt voor de behoefte aan ruimte voor bedrijven. In eerste instantie is het aan gemeenten om samen tot een visie te komen, maar onder regie van de provincie. Als gemeenten onderling niet tot afstemming komen over de woningbehoefte, moet een provincie van haar doorzettingsmacht gebruik maken. De provincie heeft op basis van de Wet ruimtelijke ordening in principe instrumenten om in te grijpen als een bestemmingsplan ingaat tegen het regionale belang. In dit geval gaat het om het belang van een goede afstemming tussen gemeenten over de te bouwen woningen, zodat een evenwichtige verhouding van vraag en aanbod op de woningmarkt ontstaat. Bij het ontbreken van afstemming kan onzekerheid over het handelen van anderen ertoe leiden dat partijen voor hun eigen belang kiezen zonder rekening te houden met de effecten voor andere gemeenten. Daar waar regio's de provinciegrenzen overschrijden, ligt een taak voor het Rijk.

4.5.5 Herstructurering in perifere regio's

Perifere regio's waar het aantal huishoudens per saldo krimpt, lopen het risico op langdurige en (grootschalige) leegstand. De kans is groot dat dit een negatieve uitwerking heeft op het woon- en leefklimaat en het imago van een buurt of buurt. Het voorkomen van leegstand vraagt om een aanpak op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Gemeenten moeten met ondernemers, woningcorporaties en inwoners gezamenlijk aan een oplossing werken voor het behoud van de kwaliteit van de woningvoorraad en de leefomgeving. Gemeenten moeten daarom inzetten op de kwaliteit en niet op de kwantiteit. Door de woon- en leefkwaliteit te verbeteren kan krimp juist een kans zijn voor deze regio's.

Met selectieve sloop en herstructureringsprogramma's kan gewerkt worden aan het in stand houden of verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Door de minst aantrekkelijke woningen te slopen kan de woningvoorraad verkleind worden, waardoor vraag en aanbod weer beter bij elkaar aansluiten en ruimte ontstaat voor vergroening van buurten. Dit kan bijvoorbeeld door het samenvoegen van rijtjeswo-

ningen tot twee-onder-één-kapwoningen. Naast het ingrijpen in de woningvoorraad is investering in de publieke ruimte noodzaak, waarbij het gaat om wegen, groen en openbare ruimte.

De herstructurering kan niet zonder een stedenbouwkundige visie op het functioneren van de toekomstige leefgemeenschap, waarbij demografische ontwikkelingen worden meegenomen. Voor veel mensen is de leefomgeving een deel van hun identiteit. Het gaat immers om een plek waar mensen zich mee verbonden voelen. Waar sloop en herstructurering bij kunnen dragen aan een beter woon- en leefklimaat, kan dit niet zonder steun vanuit de gemeenschap. In overleg met de mensen moet gezocht worden naar passende oplossingen, waarbij mensen in hun waarde worden gelaten.

Sommige gemeenten proberen met een strategie gericht op meer woningen, aantrekkelijke woonmilieus en nieuwe bedrijvigheid nieuwe mensen aan te trekken. Dit werkt vooralsnog contraproductief op regionaal niveau. Meer bouwen versterkt de concurrentie tussen gemeenten en regio's en kan leiden tot desinvesteringen, leegstand en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen met nadelige gevolgen voor de welvaart en ruimtelijke kwaliteit. Maar niet alleen is de ontwikkeling van huishoudens van belang, er dient ook rekening te worden gehouden met de veranderende vraag door de vergrijzing en welvaartsontwikkelingen. Zo blijkt het aantal 55-plussers en ouderen die terugtrekken naar de plek waar ze zijn opgegroeid toe te nemen, evenals de groep die de ruimte en rust opzoekt. Deze groepen bieden kansen voor de krimpregio's. Er moet gewerkt worden aan een goede aansluiting tussen vraag en aanbod. Een gebied geheel op slot zetten, omdat verwacht wordt dat het aantal huishoudens gaat afnemen zal de vitaliteit van een gemeenschap niet ten goede komen. Juist met de bouw van een klein aantal nieuwe woningen kan ingespeeld worden op de (toekomstige) vraag en kan de kwaliteit van woningaanbod worden verbeterd. Een stop op bouwen kan juist leiden tot het vertrek van meer mensen.

4.6 Stimuleren van de economische dynamiek

Behoud van bedrijvigheid is voor dorpen van groot belang voor de leefbaarheid. Versterking van de economische pijlers van het platteland is mogelijk door aansluiting te zoeken bij de kracht van de samenleving en de potentie die in de regio aanwezig is. Door in zetten op de kracht kan een regio zich positioneren en onderscheiden. Nieuwe economische dragers als toerisme, dagrecreatie, zakelijke dienstverlening en kleinschalige bedrijvigheid bieden kansen voor het platteland om de economie te verbreden. Een regio zou zo veel mogelijk moeten aansluiten bij de eigen comparatieve voordelen. Het platteland kan zich daarbij profileren op de relatieve lage grondprijzen, de beschikbaarheid van arbeidskrachten en de geringe verkeersopstoppingen. Ook de regionale identiteit biedt een aanknopingspunt om de regionale economie te

versterken. Het inzetten op de kracht van de regio, kan arbeidsplaatsen opleveren en daarmee indirect het draagvlak van voorzieningen verbeteren.

Regio's kunnen via goede voorzieningen en infrastructuur de condities scheppen voor het aantrekken van bedrijvigheid, maar het zijn de bedrijven en instellingen die kiezen waar ze zich willen vestigen. Gemeenten en provincies kunnen gezamenlijk de voorwaarden scheppen zodat de krachten gebundeld worden. Door goede wegen tussen dorpen en stedelijke knooppunten kunnen economische netwerken meer verweven raken en kunnen ondernemers elkaar versterken.

Zorg, landelijk wonen en toerisme bieden mogelijkheden met de vergrijzing. Zo zet Limburg sinds kort in op de senioreneconomie en life sciences (zie kader) en is het Noorden bezig met een Care Valley Noord.

LIMBURG KIEST VOOR SENIORENECONOMIE EN LIFE SCIENCES

Limburg wil profiteren van de vergrijzing om zo meer werkgelegenheid te creëren. In 2005 stelde de provincie Limburg een kaderregeling senioreneconomie in. Met een aanjaagsubsidie werden ondernemers en organisaties uitgedaagd om mee te doen.

Er zijn drie programmaliijnen:

- *senior en toerisme. Streefbeeld: de Limburgse toeristische sector benut de groeikansen die de seniorenmarkt biedt;*
- *senior en innovatie. Streefbeeld: Limburgse bedrijven ontwikkelen nieuwe producten en diensten voor de seniorenmarkt;*
- *senior als kennisbron. Streefbeeld: Limburgse senioren benutten, actualiseren en dragen hun kennis en vakmanschap over.*

De senioreneconomie heeft voor Limburg ook nauwe relaties met het thema life sciences, waar de regio Zuid-Limburg royaal op inzet. In relatief korte tijd heeft de regio Maastricht het imago opgebouwd van life sciences regio door grote investeringen in science base, incubatorcenters, samenwerkingsprojecten (ook met Aachen in Euregio-verband) en marketing.

Bron: www.limburg.nl

Leggen van verbindingen tussen steden/dorpen en het landelijk gebied

Meer economische verbindingen tussen steden/dorpen en het omliggende platteland zal de economie in de regio ten goede kunnen komen. Het landelijk gebied heeft kwaliteiten te bieden waar mensen uit steden naar op zoek zijn, zoals rust en ruimte. Combinaties met zorg, welzijn, kinderopvang en recreatie zijn eenvoudig te maken. Ook kan gedacht worden aan verbindingen in de voedselmarkt, en educatie op gebied van voedsel en natuur. Gemeenten kunnen deze verbindingen stimuleren door doelen te stellen en verbindingen te leggen tussen mensen. Regelgeving vanuit de Rijksoverheid die eigenlijk is gericht op situaties in stedelijk gebied, zou niet

moeten gelden waar dit geen recht doet aan de specifieke situatie in het landelijk gebied.

Benutten van de potentie van het platteland

Het belang van de lokale en regionale economie verdient een gelijkwaardige plek naast het verbeteren van de internationale concurrentiepositie. De economische ontwikkeling bepaalt voor een groot deel de sociale en culturele ontwikkelmogelijkheden in een regio, variërend van wonen en onderwijs tot recreatie en cultuur. *Pieken in de Delta*, de huidige gebiedsgerichte economische beleidsagenda zet in op een concurrerende en dynamische economie. De verschillende landsdelen kennen eigen programma's, zoals Food Valley, Energy Valley, Care Valley. Met dit beleid is de aandacht verschoven van het wegwerken van achterstanden naar het beter benutten van kansen en sterke punten. De nadruk wordt hierbij gelegd op de sterke economische dragers in innovatieve regio's en stedelijke gebieden. Het inzetten op economische knooppunten heeft een positieve uitstraling op de werkgelegenheid in het omliggende gebied. De rijksdoelen voor economische groei zijn vooral gericht op het sterker maken van de economische knooppunten. Het versterken van economische dragers zou niet alleen beperkt moeten blijven tot innovatieve regio's, oftewel sterk stedelijke gebieden. Economische dragers op het platteland hebben ook veel te bieden. Juist het buiten de geijkte kaders denken biedt meer kansen voor innovatie. Met name voor de kenniseconomie kan het platteland een grote rol vervullen, doordat bedrijven met internet en andere ICT minder gebonden zullen zijn aan de vestiging in de Randstad. Wel moet dan geïnvesteerd worden in de randvoorwaarden, zoals een goede ICT-infrastructuur. Om de economische structuur te versterken zien we een rol voor de provincie. Het mag niet zo zijn dat de provincie enkel middelen in mogen zetten op de innovatieve regio's en de stedelijke gebieden.

Regionale afstemming van bedrijventerreinen

Nieuwe bedrijventerreinen kunnen leiden tot leegstand op andere plekken, waardoor oude bedrijventerreinen verloederen. Goede afstemming over het toevoegen van bedrijventerreinen is nodig om te zorgen dat het regionale aanbod bij de vraag past. Zo moet worden voorkomen dat leegstand het beeld gaat bepalen. De ruimte van verouderde bedrijventerreinen zou een kwaliteitsimpuls kunnen krijgen door in te zetten op herstructurering, waarbij de ruimte weer optimaal benut wordt. Vanuit oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik heeft ook meerlaags bouwen de voorkeur boven een nieuw bedrijventerrein aanleggen.

Ruimte voor bedrijvigheid in dorpen

Bedrijvigheid is van belang voor de werkgelegenheid. Dit geldt niet alleen voor steden, maar evengoed voor de perifere regio's. Naast werkgelegenheid is bedrijvigheid van grote waarde voor de sociale vitaliteit in een dorp, bijvoorbeeld voor sponsoring van het verenigingsleven en de bijdrage die het bedrijfsleven levert aan

dorpsactiviteiten. Bovendien zorgt het voor stageplaatsen voor jongeren. Familie- en gezinsbedrijven spelen een belangrijke rol in een vitaal platteland. De centrale aanleg van grootschalige bedrijvigheid in een regio is geen gewenste ontwikkeling. In veel gevallen trekt dit bedrijven weg uit omliggende dorpen. Ondernemers die hun bedrijf willen uitbreiden moeten dan verplaatsen naar een grotere kern. Deze ondernemers blijven liever in het eigen dorp werken en wonen waar ze een sociale binding mee hebben. Het beperkte aanbod van lokale bedrijventerreinen in kleine dorpen wordt door ondernemers als een probleem gezien wordt.⁹⁹ Dorpen moeten de eigen bedrijven bij groei een plaats kunnen bieden binnen de gemeentegrenzen en ruimte hebben voor ondernemerschap vanuit de eigen gemeenschappen.

Inzetten op de kwaliteit van bedrijventerreinen

Dorpen kunnen hun vestigingsklimaat verbeteren door zich te onderscheiden op de kwaliteit van hun bedrijventerreinen.

Gemeenten moeten ook werk maken van goede inpassing van bedrijventerreinen. Voor de kwaliteit van de leefomgeving is een goede inpassing in het gebied van grote waarde. Dit kan bijvoorbeeld op veel plaatsen verbeterd worden door een groene wal te plaatsen tussen het bedrijventerrein en de woonwijk of het open gebied.

Samenwerking tussen bedrijven, onderwijs en overheid

De regionale werkgelegenheid is gebaat bij een goede afstemming van vraag en aanbod. Door het stimuleren van hoogwaardige regionale werkgelegenheid en een breder onderwijsaanbod kan ook op het platteland vraag en aanbod van werkgelegenheid goed op elkaar aansluiten. Hier ligt een uitdaging op regionaal niveau. Gemeenten, kennisinstellingen en ondernemers kunnen in overleg richting geven aan het goed aansluiten van onderwijs bij de regionale werkgelegenheid. De gemeenten kan het bedrijfsleven ook meer uitdagen om te innoveren als launching customer. Als taak van gemeenten we zien we vooral het bij elkaar brengen van mensen en verbindingen leggen, zodat de mensen zelf hun kansen kunnen benutten.

LOKAAL WERKGELEGENHEIDSPAN DOOR WERK AAN DE WEG

Met het oog op de bevolkingskrimp heeft Zuid-Limburg alle arbeidskrachten nodig op de arbeidsmarkt. Daarom zet de Maastrichtse wethouder Luc Winants een lokaal werkgelegenheidsplan op voor langdurig werklozen en schoolverlaters zonder diploma. De regio Zuid-Limburg kent ongeveer 30.000 werkzoekenden. Op een nieuwe A2-school worden ongeveer 1500 werklozen opgeleid tot metselaars en betonvlechters voor de bouw van een langverwachte snelwegtunnel. Voor een groot deel leren ze het vak in de praktijk door de bouw van de tunnel. De opleiding wordt maatwerk. De één zal een cursus sociale vaardigheden nodig hebben, de

99 | LEI, *Lokale bedrijvigheid, leefbaarheid en sociale vitaliteit in het landelijk gebied*, Een casestudy, 2006, p.11.

ander kan meteen mee als handlanger van een betonvlechter of metselaar, en het vak zo in de praktijk leren.

Bron: Volkskrant, A2-school in Maastricht voor werk aan de weg, 1 november 2008.

4.7 Inspelen op bevolgingskrimp

4.7.1 Van krimp een kans maken

In toenemende mate krijgen gemeenten en regio's te maken met stabilisatie en krimp van de bevolking, waarbij in sommige gemeenten ook sprake is van een daling van het aantal huishoudens. Plattelandsgemeenten krijgen over het algemeen sterker te maken met de bevolgingskrimp. Deze ontwikkeling vergt van gemeenten een andere inzet. Krimp hoeft echter geen dreigend vooruitzicht te zijn. Echter, het denken van gemeenten is vaak verbonden met groeiscenario's. Daar waar de realiteit is dat het inwoneraantal daalt, moeten groeiscenario's worden bijgesteld. Dat vergt een andere manier van denken.

Wanneer gemeenten goed weten in te spelen op de bevolgingskrimp het mogelijk is om van krimp een kans te maken. Dit begint bij de krimp als een ontwikkeling te zien met gevolgen op verschillende terreinen. Het gaat hierbij niet alleen om een dalend inwoneraantal, maar zeker ook om de veranderende samenstelling van de bevolking. De uitdagingen die beide samenhangende ontwikkelingen met zich meebrengen verschillen per gemeente. Het is dan ook aan gemeenten om de integrale opgave voor korte en lange termijn samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers in beeld te brengen. Daarbij is het noodzaak om niet alleen naar de eigen gemeente te kijken, maar ook naar omliggende gemeenten. De krimp kan in de meeste gemeenten/regio's goed worden opgevangen bij bijstelling van groeiscenario's en door hiermee rekening te houden in de toekomstvisies en beleidsplannen. Ook vraagt het om keuzes te maken en om door als gemeenten proactief en creatief te zijn in het behouden van voorzieningen (zie paragraaf 3.4). In de vorige paragraaf over wonen benadrukten we al dat met name op het gebied van wonen en ruimtelijke ordening ook regionale afstemming van groot belang is om te voorkomen dat ingezet beleid van de ene gemeente resulteert in problemen voor de buurgemeenten. Zelfs binnen een gemeente kunnen de uitdagingen als gevolg van de bevolgingskrimp verschillen per dorp of kern. Daarom is het aan te bevelen ook op dit niveau maatwerk te leveren, bijvoorbeeld door in dorpsontwikkelingsplannen deze ontwikkeling mee te nemen.

Om goed in te spelen op de demografische veranderingen zien we voor de provincies een belangrijke taak als het gaat om de ruimte, maar ook in de afstemming van voorzieningen kunnen ze ook een rol spelen. Waar het gaat om het financieel toezicht kunnen provincies controleren of gemeenten de ramingen hebben aangepast

en of ze bewust zijn van de demografische ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid voor regionale samenwerking ligt in de eerste plaats bij gemeenten. Het regionale overleg kan gevoerd worden onder regie van de provincie. Daar waar gemeenten er niet onderling uitkomen ligt er een doorzettingsmacht van de provincie, conform het principe van subsidiariteit.

4.7.2 Extra aandacht voor sterke krimp

Verscheidene regio's krijgen te maken (en hebben soms nu al) met een bevolkingskrimp van meer dan 10% en een afname van het aantal huishoudens. Het zijn regio's waar een substantiële en structurele krimp gemeenten in een lastig parket brengt. Duidelijk is wel dat als een sterke krimp regio's treft die al een zwakkere sociaaleconomische structuur hebben, zij extra getroffen worden. Vooral gemeenschappen in de periferie raken uit balans door vergrijzing, ontgroening en migratie. In onze visie is het van groot belang dat ook de perifere regio's leefbaar blijven. Oftewel heel praktisch: dat er een school in de buurt is waar de kinderen naar toe kunnen, een supermarkt om boodschappen te kopen en zorg in de buurt. Deze regio's hebben naast krimp door de vergrijzing, te maken met een hoge migratie van jongeren, gezinnen en hoger opgeleiden. Hierdoor bestaat het risico dat een concentratie ontstaat van vooral ouderen en mensen met lage inkomens wat de leefbaarheid niet ten goede zal komen. De negatieve spiraal die kan ontstaan kan de leefbaarheid onder druk zetten. Door demografische veranderingen komt het aanbod van voorzieningen onder druk te staan.

De krimp brengt daar onvermijdelijk gevolgen met zich mee op gebied voor het voorzieningenniveau, zorg, onderwijs en wonen, maar ook voor de arbeidsmarkt en de bereikbaarheid. Hier moeten duidelijke keuzes gemaakt worden en een visie opgesteld worden voor de toekomst. Een substantieel lager inwoneraantal vraagt uit oogpunt van de houdbaarheid om bijstelling van het voorzieningenaanbod. Niet alleen omdat dit veelal financieel niet houdbaar is, maar ook speelt de vraag of de gewenste kwaliteit van publieke voorzieningen nog geleverd kan worden. In de perifere regio's is het voorzieningenniveau al zo laag dat het naar beneden bijstellen van het voorzieningenniveau betekent dat voorzieningen verdwijnen in kernen en zelfs dat voorzieningen op gemeentelijk niveau onder druk komen te staan. Het is aan gemeenschappen, maatschappelijke organisaties, instellingen en gemeenten om creativiteit en maatwerk in te zetten om in te spelen op de demografische veranderingen. Wees als gemeente proactief en creatief in het behouden van voorzieningen. Om draagvlak te behouden kunnen voorzieningen gebundeld worden in een centraal gelegen kern. Waarbij de kwaliteit van de voorzieningen voor de kwantiteit van voorzieningen wordt gezet. Voor inwoners blijft het wel van groot belang dat ze binnen een aanvaardbare afstand van voorzieningen gebruik kunnen maken. Welke afstand hieronder wordt verstaan, zal per voorziening bekeken moeten worden. Dit zal samenhangen met reistijden, maar ook met sociale en fysieke afstanden.

Ondernemers in kleine dorpen hebben moeite om hun bedrijf overeind te houden, terwijl ze vaak van grote waarde zijn voor de gemeenschap. Het gaat bijvoorbeeld om de buurtsuper of een buurtcafé. In deze kleine kernen zou een zone aangewezen kunnen worden voor generieke steun, zodat bedrijvigheid kan blijven bestaan.

Regionale samenwerking kan in veel gevallen uitkomst bieden. Waar deze regio's aan de landsgrenzen liggen, zou gedacht kunnen worden aan een interregionale samenwerking. Verschillende regio's laten al zien dat ook Europese samenwerking in de Euregio's vele kansen biedt.

Financiële slagkracht

De krimp stelt gemeenten voor specifieke financiële opgaven, bij zowel de inkomsten als de uitgaven. De vraag is hoe gemeenten deze financiële situatie kunnen oplossen. Zo zijn de eigen inkomsten van gemeenten op een aantal onderdelen gevoelig voor bevolkingsdaling. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inkomsten uit woningen. In gemeenten waar geen woningen meer worden bijgebouwd blijven extra inkomsten uit de grondexploitatie achterwege. De afname van woningen en de onderdruk op de woningmarkt leidt tot lagere OZB-opbrengsten.

Om gemeenten met sterke krimp een kwalitatief woon- en leefklimaat te laten houden, ligt in veel gemeenten een herstructureringsopgave, zoals beschreven in paragraaf 4.5.5. Deze opgave kan de financiële en organisatorische draagkracht te boven gaan. Vanuit het oogpunt van solidariteit tussen regio's vinden we het daarom ook redelijk om deze regio's hiervoor te compenseren vanuit het Rijk. Te denken valt aan de bestaande specifieke uitkeringen die gericht zijn op het investeringen, zoals bijvoorbeeld het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing. Deze budgetten zouden dan niet alleen voor investeringen benut moeten mogen worden, maar in gebieden met een krimpende bevolking ook voor het behouden van kwaliteit van de leefomgeving en tegengaan van verval.

Ook zou een expertteam ingezet kunnen worden om gemeenten en regio's te adviseren bij de krimp-opgave en het omzetten van de krimp in een kans. Het is niet alleen de overheid die aan zet is bij de krimp. In de herstructureringsopgave ligt bijvoorbeeld nadrukkelijk een taak voor de woningcorporaties. Om de zelfredzaamheid te bevorderen zou het gepast zijn dat de woningcorporaties hiervoor verantwoordelijkheid vanuit de eigen middelen. Het is bezien vanuit dat perspectief dan ook onwenselijk dat de woningbouwcorporaties op het platteland nu een vermogensheffing betalen voor de kwaliteitsimpuls in de zogeheten Vogelaarwijken in de grote steden, terwijl ze met deze reserves de gevolgen van krimp in hun eigen werkgebied zouden kunnen aanpakken. Alleen al in Friesland gaat het maar liefst om 400 dorpen waarvoor op de woningmarkt een herstructureringsopgave ligt. Door gezamenlijke inzet kan de herstructureringsopgave zo beperkt mogelijk blijven, waar zowel de inwoners, het bedrijfsleven, de corporaties als de gemeente profijt van hebben.

4.8 Passende en adequate gemeentelijke organisatie

4.8.1 Alle gemeenten moeten goed kunnen functioneren

Om de gemeenten in staat te stellen om haar taak goed te vervullen moet bij het vaststellen van regelgeving rekening gehouden worden met de verschillen in grootte tussen gemeenten. Nationaal beleid moet rekening houden met de diversiteit van gemeenten en niet alleen voor grotere gemeenten passend zijn, maar ook voor kleinere gemeenten. Veruit het grootste deel van de gemeenten heeft minder dan 50.000 inwoners.¹⁰⁰ Veel regelgeving is in het bijzonder voor kleine gemeenten overbodige ballast die de uitvoering van beleid enkele in de weg zit. Een klein ambtenarenapparaat is daardoor een groot deel van de tijd bezig met verantwoording richting hogere overheden in plaats van naar de eigen inwoners.

Het is wel van belang dat lokaal voldoende slagkracht kan worden ontwikkeld. Soms kan gemeentelijke herindeling hier een bijdrage aanleveren, maar in veel gevallen zijn ook andere vormen van samenwerking denkbaar, zo geeft de praktijk aan.

Wat betreft de schaal zouden gemeenten klein kunnen blijven, terwijl voor problemen op regionaal niveau een oplossing in vrijwillige regionale samenwerking gezocht kan worden. De taken van bestuur en dienstverlening kunnen zo aansluiten bij de verschillende grootte van gemeenschappen, of dit nu klein of groot is. Kleinere gemeenten worden zo in staat gesteld de aan hen gegeven taken goed uit te voeren. Men kan dan denken aan uitbesteding van de uitvoering van bepaalde taken aan centrumgemeenten of het gezamenlijk uitvoeren van taken door gemeenten, waarbij de eigen gemeente verantwoordelijk blijft. Dit alles neemt niet weg dat er een spanningsveld blijft bestaan tussen enerzijds de kleine schaal van gemeenten en anderzijds de bestuurskracht die gevraagd wordt. Het is daarom van groot belang dat kleine gemeenten over een adequaat ambtenarenapparaat beschikken dat op haar taak toegerust is.

4.8.2 Herijken gemeentefonds

Om hun taken goed uit te voeren, beschikken gemeenten over de volgende inkomstenbronnen:

- Algemene uitkering uit het gemeentefonds¹⁰¹
- Specifieke uitkeringen
- Eigen inkomsten

Op het gemeentefonds willen we wat nader ingaan. Het gemeentefonds biedt gemeenten een algemene geldstroom waaraan geen bestedingsvoorwaarden worden gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is. Wel is het gemeen-

100 | Plattelandsgemeenten met een laag inwoneraantal hebben vaak wel een groot grondgebied en te maken met (veel) verschillende woonkernen.

101 | Binnen de uitkering van het gemeentefonds hebben de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen een aparte status.

tefonds ingedeeld in clusters. Elk cluster kent zijn eigen verdeelmaatstaven op grond waarvan de middelen worden verdeeld. Men streeft een zodanige verdeling van de middelen na dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk.¹⁰²

Maatstaven in het gemeentefonds

Periodiek worden de verdeelmaatstaven bijgesteld. Dit gebeurt door te bezien welke kosten gemeenten daadwerkelijk maken voor een taak en of deze hoger of lager zijn dan de uitkering die ze ontvangen die daarvoor bedoeld is. In de huidige systematiek van het gemeentefonds vormen dus de bestaande uitgaven van gemeenten het oriëntatiepunt bij het vaststellen van de hoogte van de bedragen. Dit past bij een verdeelmodel, maar heeft als nadeel dat de bestaande situatie leidend is voor de verdeling en er dus geen corrigerende werking van de parameters uitgaat op het uitgavenpatroon van gemeenten. Het leidt er toe dat het verband tussen de waargenomen uitgavenniveaus en de feitelijke uitgaven*behoeften* zwakker wordt. De cruciale vraag is immers of hoge uitgaven samenhangen met hoge *kosten* of het gevolg zijn van een hoge algemene *uitkering* die bedoeld is om die hoge kosten te compenseren.

In onze optiek zouden de verschillen in uitkering uit het gemeentefonds het gevolg moeten zijn van aantoonbare verschillen in uitgangspunten en behoeften van gemeenten en dus in overeenstemming moeten zijn met de zwaarte van de taak waar gemeenten voor staan. Belangrijk bij de toekenning van de middelen aan gemeenten is immers dat dit op objectieve wijze geschiedt, dat wil zeggen op grond van criteria die niet beïnvloed worden door beleid.

De uitgaven van gemeenten worden beïnvloed door de politieke voorkeuren van een gemeenteraad. Gemeenten die zich kenmerken door een grote mate van zelfredzaamheid van de inwoners kennen lagere gemiddelde uitgaven. Dit betekent ook dat gemeenten die inzetten op preventie, en daardoor op den duur minder uitgaven hebben, daarvoor bestraft worden. Ze scoren namelijk slechter op parameters die van invloed zijn op de uitkering omdat ze door goede preventie minder problemen hebben. Vanuit de gedachte dat we gemeenschappen de kans willen geven om zelf verantwoordelijkheid voor elkaar te nemen is het onwenselijk dat goed beleid niet beloond wordt.

Daarnaast werken sommige parameters door in andere clusters. Gemeenten die bijvoorbeeld veel mensen aan het werk helpen in het kader van de Wet Werk en Bijstand, krijgen een lagere uitkering uit het gemeentefonds omdat de parameter lage inkomens ook meetelt bij het clusters educatie, maatschappelijke zorg en openbare orde en veiligheid.

102 | Dit streven staat bekend als het derde aspiratieniveau van Goedhart.

Op deze manier worden *best practices* niet beloond en worden andere gemeenten ook niet gestimuleerd deze na te volgen.¹⁰³

De verdeelmaatstaven worden zo bijgesteld dat ze weer aansluiten bij de feitelijke uitgaven. De scheve verhouding die aanleiding was om de parameters te herzien, neemt dan verder toe. Door de gehanteerde systematiek kan het gebeuren dat na een herijking van de verdeelmaatstaven gemeenten die er op voor uit zijn gegaan, door zuiniger beheer er op kunnen gaan verdienen en een gemeente die er op achteruit is gegaan met moeite rond kan komen of er zelfs geld op moeten toelagen.

Het is daarom wenselijk dat de middelen uit het gemeentefonds volgens objectieve maatstaven worden verdeeld. Bij de herijking van de clusters zou derhalve niet zozeer moeten worden gekeken naar de werkelijke bestedingen, maar worden uitgegaan van een objectieve norm die losstaat van de feitelijke uitgaven. Op die manier wordt voorkomen dat beleid van gemeenten onbedoeld invloed heeft op de verdeelmaatstaven.

Verschillen tussen gemeenten

Zoals te verwachten bestaan grote verschillen tussen gemeenten wat betreft de uit te keren bedragen per inwoner. Gemiddeld ontvangen gemeenten (in 2009) per inwoner 981 euro. Kleinere gemeenten, dat zijn in onze definitie gemeenten met minder dan 50.000 inwoners, ontvangen 802 euro per inwoner. Gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners zitten om en nabij het gemiddelde. Grote steden ontvangen 1.004 euro per inwoner en de vier grootste steden een aparte positie in en ontvangen 1.629 euro per inwoner. Het hoge bedrag van de G4 is te verklaren door de hoge vaste bedragen die deze gemeenten ontvangen.¹⁰⁴

G4	€ 1.692
100000 - G4	€ 1.004
50000 - 100000	€ 946
< 50000	€ 802
Nederland	€ 981

De sterke lobbykracht van grotere gemeenten bij de Rijksoverheid heeft er toe geleid dat er een zekere bevoordeling van de grotere gemeenten is ontstaan. Het meest duidelijk is dat zichtbaar in de vaste bedragen die de grote vier steden ontvangen.

103 | De uitkering van het gemeentefonds houdt rekening met een de inkomens van de inwoners om zo te corrigeren voor minder inkomsten vanwege eigen bijdrage naar draagkracht. Dit rechtvaardigt het criterium lage inkomens waar het gaat om algemene kosten. Echter, het criterium laag inkomen speelt echter ook een rol in een groot aantal andere clusters waar de relatie met het inkomen onduidelijk is en er in ieder geval geen eigen bijdragen in het geding zijn.

104 | Deze achtergronden voor vaste bedragen voor de G4 (666 miljoen euro) laten we hier verder buiten beschouwing. In totaal keert het gemeentefonds 16,1 miljard euro uit in 2009.

Voor een belangrijk deel liggen hier objectieve zaken aan ten grondslag, maar deels ook niet. Het verschil tussen Utrecht, de vierde grootste stad van Nederland, en Eindhoven, de vijfde grootste stad, is bijvoorbeeld 290 euro per jaar per inwoner. Het verschil wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een vaste bijdragen van 241 euro per persoon die Utrecht ontvangt (71 miljoen euro).

Overheveling leidt tot scheve verdeling

Een andere oorzaak van de verschillen in de uitkeringen per inwoner uit het gemeentefonds vormen de oude Rijksbijdragen die zijn overgegaan naar het gemeentefonds. Bij de overheveling is de oude verdeling gehandhaafd, met als gevolg dat scheefheden die voorheen al aanwezig waren zijn overgenomen. Immers, een scheve verdeling in de Rijksbijdragen zorgt zo eveneens voor een scheve verdeling in het gemeentefonds. Dit terwijl alle gemeenten dezelfde aanspraken als taakgebied krijgen. Bij de verdeling van de Wmo-gelden¹⁰⁵ blijken er behoorlijke verschillen te zijn tussen gemeenten qua bedrag dat ze ontvangen per inwoners van 65 jaar of ouder. Ook hier is de trend dat kleinere gemeenten minder middelen ontvangen dan grotere gemeenten. Gemeenten met 50.000 à 100.000 inwoners ontvangen gemiddeld 100 euro per 65-jarige meer dan kleinere gemeenten.¹⁰⁶ De trend versterkt zich wanneer wordt uitgegaan van inwoners tussen 75 en 85 jaar. Ook hier geldt dat objectieve maatstaven het uitgangspunt moeten vormen van het toekennen van uitkeringen uit gemeentefonds en niet feitelijke uitgaven in het verleden.

Veel kernen in plattelandsgemeenten

Plattelandsgemeenten hebben veelal te maken met een groot oppervlak waarin vele dorpskernen liggen. Veelal spannen kernen zich in om zoveel mogelijk voorzieningen in stand te houden. Bij educatie speelt het openhouden van een school. Bij veiligheid gaat het om de politieauto die tijdens een surveillance door de kernen rijdt. De maatstaf *kernen* is een factor bij de clusters openbare orde en veiligheid, maatschappelijke zorg, educatie. De maatstaf kernen lijkt hiermee plattelandsgemeenten tegemoet te komen. Maar wanneer we kijken naar de definitie van kernen dan valt op dat wanneer dorpen en gehuchten door lintbebouwing of verspreide bebouwing aan elkaar zijn gegroeid de verschillende woonkernen tellen als een geheel, dus als één kern. Het criterium is of er in een gebied van 500 bij 500 meter 25 adressen zijn (een per hectare). Aan elkaar grenzende vierkanten gelden als een kern. Dit leidt tot uitkomsten die niet aansluiten bij de beleefde realiteit. Zo tellen bijvoorbeeld

105 | De middelen voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn bij de invoering van de WMO toegevoegd aan het gemeentefonds als zogenaamde integratie-uitkering. De Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten maakten al enige tijd deel uit van het gemeentefonds. De huishoudelijke verzorging en een aantal subsidieregelingen uit de Awbz zijn bij invoering toegevoegd aan het gemeentefonds. In totaal ging het in 2009 om 1,5 miljard euro.

106 | Gecorrigeerd voor het hogere percentage 65-plussers in kleinere gemeenten is het verschil nog steeds 70 euro.

Amsterdam en Rotterdam respectievelijk 4 en 6 kernen, terwijl in andere gemeenten kleine gemeenschappen niet als aparte kern meetellen omdat er teveel (bedrijfs) bebouwing tussen de kernen staat. Dit zou kunnen worden opgevangen door de definitie van ‘maatstaf’ te herzien en de norm van 25 adressen te verhogen, zodat lintbebouwing kleine kernen niet aan elkaar rijgt en meer kernen op het platteland meetellen. Een praktische oplossing is om aan te sluiten bij de CBS-definitie van bevolkingskernen.¹⁰⁷ Het CBS heeft deze definitie onlangs na enkele decennia weer in ere hersteld omdat de statistische indelingen niet aansloten bij de beleefde werkelijkheid.¹⁰⁸

UITLEG MAATSTAF MEERKERNIGHEID ¹⁰⁹

De maatstaf meerkernigheid bestaat uit het aantal kernen op het grondgebied van een gemeente. De definitie van de kernen is daarbij dezelfde als die gehanteerd wordt bij de bepaling van de maatstaven klantenpotentieel. Uitgangspunt zijn de kaartvierkanten van 500 bij 500 meter (rastervierkanten), zoals die in het verleden zijn gedefinieerd bij de Rijksdriehoeksmeting. Een vierkant met meer dan 25 adressen heeft een zodanig bebouwingsdichtheid (meer dan één adres per hectare) dat gesproken wordt van een(woon)kern. Een vierkant met meer dan 25 adressen dat ligt op het grondgebied van één of meer gemeenten, wordt bij elk van de betrokken gemeenten tot de kernvierkanten gerekend. Vierkanten die met een zijde aan elkaar grenzen worden gerekend tot één kern te behoren. Vormen meerdere van zulke vierkanten een aaneengesloten gebied dan geldt de gehele verzameling aan elkaar grenzende vierkanten als één kern. Deze meetregel heeft grote invloed op het aantal kernen dat geteld wordt. Op het platteland worden lokaal vaak afzonderlijke dorpen en gehuchten onderscheiden, die door deze meetregel voor het gemeentefonds tot één woonkern gerekend worden. Dat doet zich voor indien de randen van de bebouwing van die dorpen en gehuchten elkaar dicht genaderd zijn of als de bebouwing langs wegen aan elkaar is gegroeid (lintbebouwing). Deze situatie komt vaak voor.

107 | Een bevolkingskern is een aaneengesloten gebied van groepen van gebouwen met een duidelijk herkenbaar patroon van onderling verbonden straten dat hoofdzakelijk door mensen wordt bewoond. Woongebieden die op minder dan 200 meter van elkaar liggen, zijn tot eenzelfde bevolkingskern gerekend. Binnenwater breder dan 200 meter met één of meer verbindingen (brug, tunnel) tussen bebouwde oevers scheidt een bevolkingskern niet in meerdere delen. Een bevolkingskern bevat minimaal 25 woonadressen of 50 inwoners.

108 | CBS, *Bevolkingskernen in Nederland opnieuw afgebakend*, Voorburg/Heerlen, 2006.

109 | *Uit: Ministerie van Financiën, Circulaire Gemeentefonds*, 20 december 2000.

5 | Het landelijk gebied nader bekeken

5.1 Inleiding

Het landelijk gebied, oftewel het buitengebied, is het deel van Nederland dat behoort tot het niet-stedelijk gebied. Er leven veel wensen voor ruimte voor wonen, werken en recreëren in het landelijk gebied en specifiek voor natuur en landbouw. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verdeling van de ruimte en de uitdagingen die er liggen. In paragraaf 2 gaan we in op de verdeling van de ruimte tussen bebouwing, natuur en landbouw, en de verschillende trends en ontwikkelingen. We beschrijven de verstedelijking en de wensen van de verstedelijkte samenleving in paragraaf 3. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 4 een aantal mondiale ontwikkelingen die van invloed zijn op de inrichting van Nederland en het landelijk gebied in het bijzonder. In paragraaf 5 gaan we specifiek in op de landbouw. Welke waarde vertegenwoordigt de landbouw in Nederland en welke ontwikkelingen zijn bepalend voor de sector? Paragraaf 6 gaat over de natuurlijke leefomgeving, waarbij we een beknopte weergave geven van het huidige beleid ter bescherming en verbetering van natuur, landschap en water. In paragraaf 7 beschrijven we de spanningen, die versterkt worden door de huidige trends en ontwikkelingen.

5.2 Ruimtegebruik

Ruimte in Nederland is schaars. Mensen hechten waarde aan ruimte voor een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, toegankelijke voorzieningen, een aantrekkelijk landschap en een goed functionerend ecosysteem. Nederland is nu al één van de dichtstbevolkte landen van Europa. Ruim 18% van ons land is bebouwd.¹¹⁰ De afgelopen decennia is Nederland een vrijwel volledig geürbaniseerde samenleving geworden. Van oudsher waren de landbouw en de hele agribusiness de belangrijkste economische factor van het platteland. Dat is de afgelopen decennia flink veranderd. De toeristische en recreatieve sector, maar ook de nieuwe natuur zorgen voor nieuwe economische impulsen. Daarnaast maakt de nieuwe economie allerlei andere vormen van kleinschalige economische activiteiten waarbij ICT gebruikt wordt, mogelijk in het landelijk gebied.

Het landelijk gebied biedt vooral ruimte voor natuur en landbouw. In Nederland omvat het landbouw-areaal 68%. Het aandeel natuur in Nederland is 14%. De verstedelijking en de toename van natuur is de afgelopen decennia ten koste gegaan van het areaal landbouwgrond. Per provincie verschilt de verdeling van het ruimtegebruik sterk.

Spanningen in de ruimte

De verstedelijking en het toenemende aantal activiteiten in het landelijk gebied leggen druk op de 'vrijliggende' ruimte in het landelijk gebied en de leefomgeving.

110 | Cijfers uit RPB, *Waar de landbouw verdwijnt, Het Nederlandse cultuurland in beweging*, 2005.

Met de ruimteclaims die voorzien worden op het gebied van wonen, bedrijven en infrastructuur zal het percentage bebouwd gebied tot 2040 naar verwachting toenemen met 15 à 26%.¹¹¹ Het gaat om een groei van tussen de 120.000 en 190.000 hectare van de in totaal 3.388.300 hectare land die Nederland omvat. De absolute toename zal naar verwachting het sterkst zijn in Zuid-Holland, Noord-Brabant en Noord-Holland. De relatieve toename van bebouwing zal waarschijnlijk plaatsvinden in Gelderland en Noord-Brabant.¹¹² De druk op de ruimte is vooral groot in het landelijk gebied in de buurt van stedelijk gebied. In de Zuidvleugel van de Randstad is de ruimtevrage voor wonen en werken zo groot dat verwacht wordt dat ook sommige bufferzones (nu nog open ruimte) zullen verstedelijken. De druk op de open ruimte in de Randstad neemt dus toe. In andere delen van het land is de ruimtevrage beperkt. In het vorige hoofdstuk hebben we al gewezen op de perifere regio's die de komende jaren al te maken krijgen met een (sterke) bevolkingskrimp waarbij naar verwachting ook het aantal huishoudens zal dalen. Dit heeft gevolgen voor het ruimtegebruik. Vooral in de nabije leefomgeving zullen de effecten te merken zijn. Wellicht heeft het gevolgen voor de grondprijzen in het gebied. In sterk stedelijke gebieden is de vraag naar ruimte om te wonen en te werken groot, waarbij de open ruimte steeds schaarser wordt.

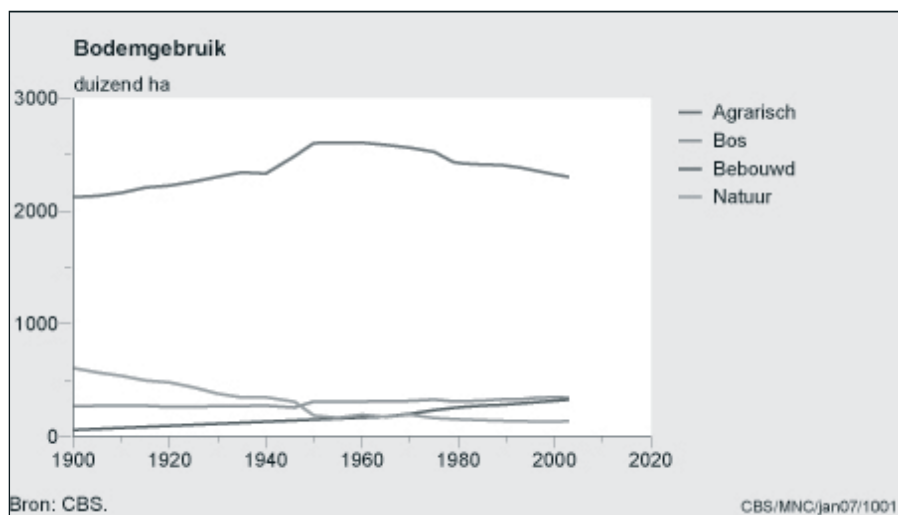
ONTWIKKELING VAN HET RUIMTEGEBRUIK

Vanaf 1900 is de oppervlakte natuur voortdurend afgenomen (zie onderstaande figuur). De laatste jaren is deze afname tot stilstand gekomen door het natuurbeleid. De hoeveelheid bos is in de tweede helft van de 20ste eeuw geleidelijk toegenomen. De bevolkingsgroei en de welvaart hebben geleid tot toename van bebouwing in de 20ste eeuw. Vanaf 1970 is de omvang van het bebouwd gebied in Nederland toegenomen van 8% naar ruim 18% van de oppervlakte. Het agrarisch areaal is rond de jaren 50 gegroeid door inpolderingen. Vanaf de tweede helft van de 20ste eeuw nam het agrarische areaal af door het toenemende grondgebruik voor woningen, industrie, infrastructuur en natuur en bos.

111 | PLB, *scenario's grondgebruik 2040*. Zie ook <http://mnp.janjaap.net/>

112 | PLB, *scenario's grondgebruik 2040*.

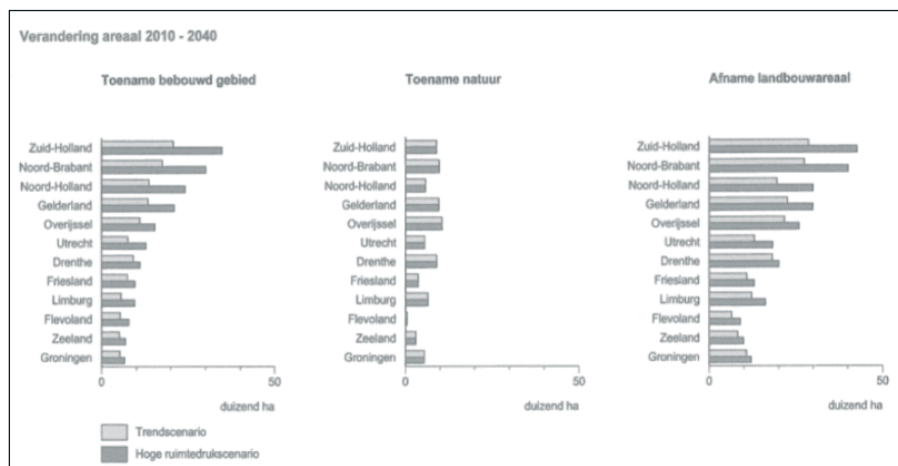
Figuur 5.1 Bodemgebruik



BRON: MILIEU EN NATUUR COMPENDIUM, GEGEVENS VAN CBS ¹¹³

Verwachte verandering van de ruimte in de periode van 2010-2040

Figuur 5.2 Verandering areaal 2010-2040



BRON: RIVM, TRENDKAART NEDERLAND 2040, ACHTERGRONDRAPPORT BIJ HET PROJECT 'NEDERLAND LATER'.

113 | <http://www.milieuenatuurcompendium.nl/indicatoren/nl1001-Ontwikkeling-van-het-bodemgebruik-vanaf-1900.html?i=12-18>.

Belangenconflicten

De schaarste aan ruimte in het dichtbevolkte Nederland brengt onvermijdelijk belangenconflicten met zich mee. Zo bestaan er spanningen tussen verschillende ruimtefuncties als wonen, economie, landbouw, natuur en recreatie. Maar ook bestaan er spanningen tussen individuele en collectieve belangen en korte en lange termijn belangen. Maatschappelijke problemen als files, woningnood en gebrek aan bedrijfsruimte vragen om een oplossing, maar tegelijk streven we naar instandhouding van biodiversiteit, open ruimte en waardevolle landschappen. Naast de spanningen in de verdeling van de ruimte ontstaan er spanningen tussen naastgelegen functies. De zogenoemde externe effecten van een functie kunnen een negatieve invloed hebben op de omliggende functies. Zo zijn natuurgebieden kwetsbaar voor gif- en meststoffen die door het water of door de lucht worden aangevoerd. De kwetsbaarheid wordt vergroot door het relatief kleinschalige landschap en de nabijheid van woningen, infrastructuur, industrie en landbouw.

Beleving en identiteit

Waarden, opvattingen en leefstijlen van mensen hebben invloed op de ruimte in het landelijk gebied en de wijze waarop de ruimte beleefd wordt. Ze zijn aan verandering onderhevig. Er is in toenemende mate brede behoefte aan contact met het oorspronkelijke, het rustgevend, het vertrouwde van de landelijke ruimte. Dit vormt een contrapunt met het gejaagde bestaan in de stedelijke omgeving.¹¹⁴ Daarbij verschuift de behoefte met toenemende welvaart van consumptie van goederen naar beleving. De behoefte aan kwaliteit van leven komt daarmee meer centraal te staan, waarbij het gaat om immateriële waarden als rust, ruimte en regelmaat. De huidige samenleving stelt dan ook hoge eisen aan de kwaliteit van de omgeving. Ze hecht veel waarde aan de agrarische cultuurlandschappen, waar het verlangen bevredigd kan worden. In toenemende mate wenst de samenleving openbaarheid en toegankelijkheid van deze landschappen.

De afgelopen jaren is de betekenis van en de belangstelling voor cultuurhistorie en de culturele identiteit gegroeid. Mensen hechten veel waarde aan de identiteit van de regio. Het versterkt het gevoel van eigenheid en verbondenheid. Ruimte en leefbaarheid kunnen dan ook niet los van elkaar bekeken worden. De regio's verschillen in ondergrond, ligging en ruimtefuncties, maar ook in sociaal en culturele kenmerken. De economische structuur van een regio is hier sterk mee verbonden. De diversiteit en eigenheid van regio's biedt economische kansen. De maatschappelijke wensen voor het landelijk gebied lopen uiteen en zijn aan verandering onderhevig.

5.3 Mondiale ontwikkelingen

Nederland staat niet op zichzelf, maar wordt beïnvloed door ecologische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen van buitenaf. Dit dwingt ons om niet

114 | C.P. Veerman, *Landbouw verbindend voor Europa*, 2006.

alleen te kijken naar nationale ontwikkelingen, maar ook naar een aantal veelomvattende mondiale ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hangen ook onderling weer nauw samen. We noemen hier de vier samenhangende ontwikkelingen:

Globalisering en liberalisering. Al lange tijd is er een trend zichtbaar van verdergaande liberalisering op de wereldmarkt. De wereldwijde landbouwonderhandelingen betreffen in hoofdzaak drie onderwerpen: de exportsteun, het invoerbeleid en de interne steun.¹¹⁵ Mondiale afspraken op de voedselmarkt blijven nodig om dumping van voedsel tegen te gaan en derde wereldlanden kansen te geven. De liberalisering brengt risico's mee voor immateriële en materiële waarden die samenhangen met dierenwelzijn, voedselkwaliteit, natuur, milieu, water en landschap. Dit bemoeilijkt de overgang naar een duurzame landbouw. De vraag is hoe we onze landbouwsector zo kunnen uitrusten dat de sector concurrerend kan zijn op een wereldmarkt en zodanig kan produceren dat waarden de plek krijgen die ze verdienen.

Water en klimaatverandering. De klimaatverandering heeft meerdere facetten die van invloed zijn op de natuur. Het brengt Nederland warmere temperaturen, meer regen en meer stormen met gevolgen voor de waterveiligheid en de waterkwaliteit, maar ook droogteperiodes. De waterkringloop op aarde zal worden verstoord en dit zal grote invloed hebben op de landbouwproductie in de wereld. Het ontstane watertekort kan de duurzaamheid of de schaal van de landbouw beperken en grote gevolgen hebben voor het milieu. Ook kan schaarste aan water een bron van conflicten worden. Elke 20 jaar verdubbelt het wereldwijde gebruik van zoetwater. Dit terwijl van het gebruikte oppervlaktewater 70 procent of meer bestemd is voor de landbouw.¹¹⁶ Door de temperatuurstijging kan de beschikbaarheid van water een probleem worden, met name in de Zuid-Europese landen en in Afrika.¹¹⁷ De toenemende bevolking en de daarmee toenemende vraag naar voedsel zal grote invloed hebben op de biodiversiteit en de verandering van ecosystemen op aarde.

De klimaatverandering en water kunnen ook leiden tot wateroverlast. In Nederland zal hierbij niet zo snel sprake zijn van een levensbedreigende situatie, maar wel van schade aan bijvoorbeeld bebouwing en landbouw. Vooral het laag gelegen deel van Nederland kan hiermee te maken krijgen, maar ook het hoger gelegen deel kan door de grote afvoer van regenval door rivieren te maken krijgen met de wateroverlast. Bovendien zal wateroverlast niet alleen veroorzaakt worden door hevige regenval, maar ook door juist erg droge jaren.

Wereldvoedseltekort. De verwachting is dat rond 2025 de aarde bijna 8 miljard mensen telt en dat de wereldbevolking zal doorgroeien naar 9 miljard mensen of

115 | Ministerie van LNV, *Kiezen voor Landbouw*, 2005.

116 | J. D. Sachs, *Welvaart voor de wereld*, 2008, p. 126.

117 | Bij 2 graden temperatuurstijging neemt de beschikbaarheid van water voor de landbouw in Zuid-Europa naar verwachting af met 20% (C.P. Veerman in zijn essay *Landbouw verbindend voor Europa*, 2006).

meer rond 2050.¹¹⁸ De wereldwijde bevolkingsgroei leidt tot een toename van de voedselvraag, terwijl het areaal niet kan uitbreiden zonder dat dit ten koste zal gaan van natuur en regenwoud en daarmee de afname van de biodiversiteit. De intensiteit van de voedselproductie neemt gestaag toe, maar vooralsnog niet in het tempo dat de groeiende wereldbevolking voldoende kan worden gevoed. De mondiale productie, van onder andere graan, blijft achter bij de bevolkingsgroei. Bovendien neemt wereldwijd de vruchtbare landbouwgrond af door slechte grondkwaliteit en omdat er meer behoefte is aan ruimte om te wonen, te werken en te leven. Daarnaast zijn ook de verhoudingen scheef. Zo woont momenteel in China 22% van de wereldbevolking, terwijl zij slechts 6% van het landbouwareaal bezitten. Doordat deze landen niet zelf kunnen voorzien in de voedselvoorzieningen zal het verdelingsvraagstuk in de wereld toenemen. Om in de toekomst alle monden te kunnen voeden met minder grond zal de gemiddelde productiviteit van het landbouwareaal in de wereld sterk omhoog moeten.

Energie. Europa is nu al voor 75% afhankelijk van de import van olie en voor 50% afhankelijk van de import van gas. Dit zal de komende jaren alleen maar stijgen. Het gebruik van energie verdubbelt iedere twintig jaar door een groeiende bevolking en toenemende welvaart. Het is alom bekend dat fossiele brandstoffen uitputbaar zijn. We krijgen hier dan ook te maken met een kolossaal probleem. Willen we de komende decennia niet te afhankelijk worden van de schaarse fossiele brandstoffen dan rest ons op zoek te gaan naar reële alternatieven. Naast wind- en zonne-energie kunnen biobrandstoffen en groene grondstoffen een alternatief bieden.

De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn op veel plaatsen buiten Nederland veel ingrijpender dan hier, maar ook dan zullen ze invloed hebben op de Nederlandse samenleving.¹¹⁹ Ze hangen nauw samen met verdelingsvraagstukken in de wereld en daarmee de stabiliteit in de wereld. De ontwikkelingen zijn zo complex dat op Europees en mondiaal niveau slechts getracht kan worden om in te spelen op deze ontwikkelingen.

Dat neemt niet weg dat deze ontwikkelingen invloed hebben op hoe om te gaan met de vruchtbare landbouwgronden, het ruimtegebruik waarbij water en biodiversiteit een belangrijke rol spelen en de wijze waarop de samenleving omgaat met de leefomgeving, de schaarste aan fossiele brandstoffen.

118 | VN, *World Population Prospects, the 2006, Revision*, United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, New York, Verenigde Staten, 2006.

119 | MNP, *Effecten van de klimaatverandering voor Nederland*, 2005.

5.4 Landbouw sterk vertegenwoordigd

Waarden van de landbouw

De landbouw kent vele waarden. In het landelijk gebied wordt door de landbouw kwalitatief hoogwaardig voedsel, grondstoffen en energie geproduceerd. De landbouw is sterk beeldbepalend voor het landschap. Naast de productie van voedsel heeft de landbouw Nederland echter nog veel meer te bieden: onderhoud van landschap, natuurwaarden, rust, ritme en ruimte. De grondgebonden landbouw zorgt zo voor onbetaalde en zeer gewaardeerde goederen. Tot slot draagt de landbouw bij aan de leefbaarheid van het platteland: door werkgelegenheid, dienstverlenende activiteiten en als drager van gemeenschappen. Maar de landbouw kent soms ook negatieve externe effecten voor het milieu en voor de samenleving.

Regionale variëteit

Nederland kent een zeer omvangrijke en rijkgeschakeerde agrarische sector. Door het gematigde zeeklimaat en de vruchtbare bodem is een kwalitatief hoogwaardige en gevarieerde productie mogelijk. De regionale verscheidenheid van de landbouw is groot door de afwisseling van geologische en bodemkundige landschappen. Van de zeelegrond is meer dan 80% in gebruik door de landbouw, zoals in Zeeland, Zuid-Holland en de IJsselmeerpolders.¹²⁰ Ook op de zandgronden is de landbouw sterk vertegenwoordigd. Van de meer dan één miljoen hectare zandlandschap is 70% in gebruik door de landbouw.

DE LANDBOUW IN NEDERLAND

Nederland telde in 2007 minder dan 77.000 duizend land- en tuinbouwbedrijven, waarvan ruim 44.000 veehouderijbedrijven, circa 14.000 tuinbouwbedrijven en circa 11.000 akkerbouwbedrijven.¹²¹ De overige bedrijven zijn combinatiebedrijven. Een deel van de landbouw levert naast hun primaire activiteit in de landbouw 'groene' en 'blauwe' diensten¹²² en/of verbredingsactiviteiten als zorg, kinderopvang, toerisme, educatie (ook wel de multifunctionele landbouw genoemd).

BRON: PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, RUIMTEMONITOR

Afname van landbouwareaal

Hoewel de landbouwgrond de afgelopen decennia slechts met een paar procent is afgenomen, is het aantal primaire land- en tuinbouwbedrijven sterk gedaald. De omvang en kwaliteit van het landbouwareaal wordt in de praktijk vooral bepaald

120 | RPB, *Waar de landbouw verdwijnt*, 2005, p. 71.

121 | LEI, *Landbouw Economisch Bericht 2008*, p. 159.

122 | *Groene -en blauwe diensten zijn bijvoorbeeld het onderhouden van natuur en landschap, cultuurhistorie, recreatie of waterbeheer. Hier staat een vergoeding tegenover van de overheid.*

door de wijze waarop aan ruimteclaims voor andere functies tegemoet wordt gekomen. De toenemende vraag naar ruimte voor wonen, bedrijvigheid en recreatie heeft gevolgen voor het landbouwareaal. Door de hoge grondprijzen wordt de landbouw verdrongen.

In kwetsbare gebieden, zoals in de veengebieden worden begrenzings opgelegd vanwege de kwetsbaarheid van waterrijke gebieden, bijvoorbeeld in Noord-Holland en Utrecht. In de kleinschalige zandgebieden zijn het juist de milieueisen en landschapseisen die verdergaande schaalvergroting onmogelijk maken. De verwachting is dat het landbouwareaal tot 2040 met 250.000 hectare zal afnemen, ongeveer 4% van het areaal. De druk op de landbouwgrond verschilt per gemeente.

Het aantal landbouwondernemers in Nederland is de afgelopen decennia sterk afgenomen. Telde Nederland in 1960 nog 301.000 bedrijven, in 2007 waren het er minder dan 77.000 (zie figuur 5.3).¹²³ De afname van het aantal bedrijven ging gepaard met een toename van het gemiddeld bedrijfsoppervlak en een toename van de gemiddelde economische omvang; de oppervlakte grond per bedrijf nam toe van gemiddeld 13,9 ha in 1980 tot 24,9 ha in 2007. Zo zijn veel landbouwbedrijven qua oppervlak en bedrijfsomvang sterk gegroeid. Maar Nederland kent ook nu nog veel kleine landbouwbedrijven.¹²⁴ Ook het aantal bedrijven zal afnemen, vooral omdat veel boeren met pensioen gaan en bedrijfsopvolging ontbreekt. Deze bedrijven worden in veel gevallen overgenomen door andere boeren.

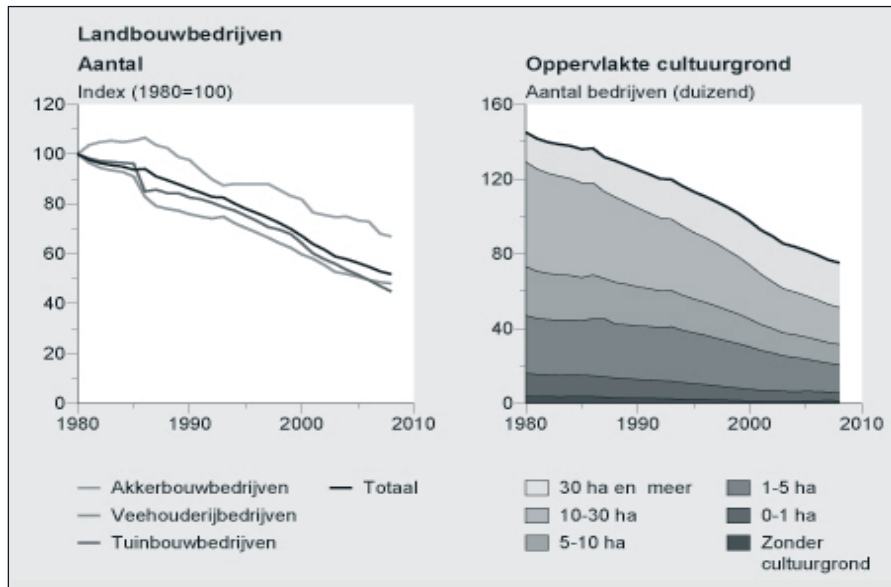
De afname van het aantal landbouwondernemers in Nederland hangt ook samen met de vele randvoorwaarden waar de sector mee te maken heeft. Een groot deel van de landbouw heeft te maken met de randvoorwaarden van het Europese Landbouwbeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Europese Plattelandsbeleid. Een deel van de agrariërs is in meer of mindere mate afhankelijk van de Europese toeslagen en de interventie maatregelen. De sector heeft niet alleen te maken met het GLB, maar ook met vele regels op het gebied van luchtverontreiniging, verzuring, vermes-ting, verspreiding van gevaarlijke stoffen en bodemaantasting. De grondgebonden landbouw heeft daarnaast in diverse regio's te maken met de natuurlijke handicaps van de omgeving, waardoor de productieomstandigheden niet optimaal zijn. Zo worden rondom natuurgebieden strenge eisen gesteld aan de landbouwpraktijk. In de kleinschalige agrarische landschappen kennen de schaalvergroting en intensivering dan ook beperkingen. Enerzijds komt dat door de negatieve effecten op de natuur- en landschapswaarden; bijvoorbeeld doordat agrariërs sloten dempen om een groter

123 | LEI, *Landbouw Economisch Bericht 2008*, 2008, p. 159.

124 | *Dertig procent van de landbouwbedrijven heeft een economisch omvang onder de 20 nge. Dit staat gelijk aan nog geen 15 melkkoeien of maximaal 15 hectare grasland met een tiental vleeskoeien. In de Nationale Landschappen ligt het percentage kleine landbouwbedrijven met 37% nog hoger. De bedrijfsomvang en het bedrijfstype van agrarische bedrijven worden meestal vastgesteld met behulp van Nederlandse grootte-eenheden (nge).*

perceel te krijgen. Anderzijds bestaan er beperkingen door de maatschappelijke eisen die gesteld worden aan die landschappen.

Figuur 5.3 Aantal landbouwbedrijven en oppervlakte cultuurgrond.



BRON: CBS/MNC

EUROPEES BELEID

Het Gemeenschap Landbouwbeleid is voor een groot deel van de landbouw een belangrijke randvoorwaarde in de voedselproductie. Sinds de oprichting kent het GLB een aantal belangrijke hervormingen, zie bijlagen. Al enige tijd staat vast dat na 2013 het GLB zal worden hervormd, dit heeft gevolgen voor een groot deel van de landbouwsector. Naast het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid neemt voor de landbouw het belang van het beleid voor plattelandontwikkeling toe. Het plattelandsbeleid van de EU, ook wel de tweede pijler van het GLB genoemd, is een aanvulling op het markt- en inkomensbeleid. Het plattelandsbeleid was erop gericht om meer verbindingen te maken tussen de landbouw en het milieu, en inspelen op de zwakke economische positie van kleine landbouwbedrijven en de regio waar deze in liggen. De maatregelen van het plattelandsbeleid voor de periode 2007-2013 zijn gericht op drie doelstellingen:

- (1) vergroting van de concurrentiekracht van de landbouw,
- (2) versterking van milieu en landschap, en
- (3) verbetering van de leefbaarheid van het platteland.

Naast de verschuiving naar het plattelandsbeleid nemen we op Europees niveau

ook een verschuiving naar het regionale beleid. Het regionaal beleid van de Europese Unie is erop gericht de structurele verschillen tussen de regio's van de Unie te verkleinen, op het grondgebied van de Gemeenschap een evenwichtige ontwikkeling tot stand te brengen en een daadwerkelijke gelijkheid van kansen voor iedereen te bevorderen.¹²⁵ Voor de periode 2007-2013 is het regionaal beleid met 340 miljard euro de grootste begrotingspost van de Europese Unie.¹²⁶ Nederland ontvangt tussen 2007 en 2013 in totaal 1,9 miljard euro aan regionale subsidie.

Maatschappelijke betrokkenheid

Nieuwe maatschappelijke wensen en levensstijlen hebben geleid tot meer betrokkenheid van de samenleving bij de landbouw. Dat heeft zich vertaald in hogere eisen en een kritische houding ten opzichte van de landbouw in de omgang met natuur, landschap, milieu en dieren. Mensen hechten steeds meer belang aan de kwaliteit van voedsel en de voedselproductie. Waar deze maatschappelijke wensen in regelgeving worden omgezet, kan dit een kostenverhogende werking hebben op de productieprijs. De maatschappelijke eisen en de scherpe kwaliteitseisen aan het nationale voedsel en de voedselproductie kunnen dus spanning opleveren in een internationale voedselmarkt. Door de grote concurrentie, de sterke positie van winkelketens en de niet optimale samenwerking in de voedselketen staan de marges van de landbouwproducten onder druk.

Multifunctionele landbouw

De laatste jaren is het aantal multifunctionele landbouwbedrijven sterk gegroeid. Steeds meer landbouwers openen hun boerderij voor het publiek en bieden een breed aanbod diensten aan. Dit loopt uiteen van vergaderruimte tot de adoptie van kippen en koeien tot zorgprogramma's en educatie. In 2007 ging het om 8.706 bedrijven, voor een groot deel in Zuid-Limburg, Walcheren, het Groene Hart, Noord-Oost Overijssel en de Friese Wouden.¹²⁷ Het ging om een totale omzet van 322 miljoen, in onderstaande tabel is de omzet per verbredingsactiviteit weergegeven. Het geschatte marktpotentieel van de multifunctionele landbouw ligt tussen de 1,5 en 4,5 miljard euro.¹²⁸ Verbreding vindt op het bedrijf plaats en omvat een groot aantal verschillende sterk uiteenlopende activiteiten.

125 | www.Europa-nu.nl.

126 | RIVM, *Ruimte in debat*, 2007.

127 | CBS, *Landbouwtelling*, 2007.

128 | Studie Ecorys, *Verbreding gevraagd*, 2009

Tabel 5.1 Cijfers van verbrede landbouw uit 2007

Activiteit	Aantal bedrijven	Omzet
Zorgboerderijen	756	45 miljoen euro
Agrarische kinderopvang	20	4 miljoen euro
Producten aan huis verkopen	2850	89 miljoen euro
Agrarisch natuurbeheer	Tussen 12.000 en 14.000	90 miljoen
Recreatie en toerisme	2432	92 miljoen
Educatie	500	1,5 miljoen

Economische impact landbouw

De Nederlandse landbouwsector geniet een hoog aanzien in de rest van de wereld. De productiviteit en kwaliteit van de Nederlandse land- en tuinbouwsector ligt namelijk erg hoog in vergelijking met het buitenland. De hoge productiviteit komt deels door de vruchtbare landbouwgrond, maar zeker ook door de kennis, het vakmanschap en de kennisuitwisseling tussen kennisinstellingen met de landbouwsector.

Nederland produceert met minder dan 1,5% van het landbouwareaal in de EU-15 ongeveer 7% van de (primaire) agrarische productie.¹²⁹ De sterke positie van Nederland blijkt ook uit de volgende cijfers:

- Nederland staat tweede op de ranglijst van exporteurs van de land- en tuinbouwproducten in de wereld; alleen de VS (en soms Frankrijk) gaan Nederland voorbij.
- Nederland is het internationale handelscentrum in de sierteelt.
- Van de 100 meest concurrerende goederensectoren in Nederland behoort ongeveer de helft tot het landbouw –en voedingscluster.¹³⁰
- Nederland is de grootste leverancier van aardappelen en aardappelproducten op de Europese markt.

De landbouwsector heeft een uitstralingseffect op de gehele Nederlandse economie; het agrocomplex heeft een toegevoegde waarde van rond de 9% van het bruto binnenlands product.¹³¹ De belangrijkste bijdragen aan de economie zijn indirect, zoals via de verwerkende industrie of kennisontwikkeling. Het aandeel van de werkgelegenheid in de primaire landbouw is relatief laag met 3,5% maar is van grote betekenis voor het agrocomplex.¹³² De meeste mensen werken in de (glas)tuinbouw en de grotere intensieve veehouderijbedrijven. Vooral in delen van het noorden, oosten en zuiden van het land levert de landbouw een relatief grote bijdrage aan de werkgelegenheid.

129 | WOT, *Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap*, p. 23 , 2007.

130 | D. Jacobs en M. Lankhuizen, *De sterke Nederlandse clusters volgens de Portermethodiek anno 2003*, 2005.

131 | Het Nederlandse agrocomplex omvat de voortbrenging, verwerking, en distributie van agrarische producten en de toelevering van producten en diensten die hiervoor nodig zijn, zoals energie, kunstmest, veevoer en zakelijke dienstverlening. In 2006 lag de toegevoegde waarde op 9,1% van het BBP.

132 | LEI, *Landbouw-Economisch Bericht 2008*, p. 66.

5.5 Natuurlijke leefomgeving

Het landelijk gebied is het leefgebied voor vele flora en fauna. Kwaliteit van de natuurlijke omgeving en hulpbronnen is voor mensen van wezenlijk belang. Natuur en water zijn van grote waarde voor de biodiversiteit en het behouden van vruchtbare grond, schoon water en schone lucht. Het streven naar op zichzelf goede doelen als werkgelegenheid, voldoende bestaansmogelijkheden, de aanleg van infrastructuur en intensivering van agrarische productie heeft effecten voor de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en de hulpbronnen.

Ecologische voetafdruk

Door de hoge bevolkingsdichtheid en de stijgende welvaart neemt de Nederlandse ecologische voetafdruk toe. De ecologische voetafdruk is een getal dat weergeeft hoeveel productieve grond- en wateroppervlakte een bepaalde bevolkingsgroep in dat jaar gebruikt om zijn consumptieniveau te kunnen handhaven en zijn afvalproductie te kunnen verwerken. Door het hoge consumptieniveau is de totale ruimte die Nederlanders gebruiker in de wereld driemaal zo groot als het totaal oppervlak van Nederland.¹³³ Per persoon is circa 0,7 hectare nodig.¹³⁴ Het Nederlandse grondgebruik is juist lager dan in veel andere rijke landen, doordat we bijvoorbeeld gebruik maken van landbouwgronden met een hoge productiviteit. Toch is onze wereldwijde voetafdruk heel groot, doordat we bijvoorbeeld veel grondstoffen importeren waardoor het grootste deel van ons grondgebruik buiten Nederland plaatsvindt.¹³⁵ Hoewel er van verschillende kanten kritiek is op de wijze waarop deze ecologische voetafdruk wordt berekend, is er wel consensus over dat we op een te grote voet leven.

De laatste jaren is al hard gewerkt om de natuurwaarden op peil te houden en de externe invloeden op natuur, milieu en biodiversiteit te verminderen. Toch staan de biodiversiteit en ook de natuur- en landschapswaarden nog altijd onder druk. Dit wordt versterkt door de klimaatverandering, waardoor leefgebieden van dieren verplaatsen. Daar waar natuurgebieden te versnipperd zijn is dit niet mogelijk.

Ook planten en bomen zijn kwetsbaar. Om de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en de hulpbronnen te behouden, wordt met divers beleid ingezet op natuurbehoud, natuurherstel, het tegengaan van versnippering van natuurgebieden en duurzaam gebruik waardoor de kwetsbaarheid voor externe invloeden afneemt. Naast deze inzet wordt er ook op andere manieren gewerkt aan de biodiversiteit.¹³⁶

133 | Planbureau voor de Leefomgeving, *Natuurbalans 2009*, 2009.

134 | RIVM, *Sporzoeken naar de invloed van Nederlanders op de mondiale biodiversiteit: Model voor een ecologische voetafdruk*, 2004.

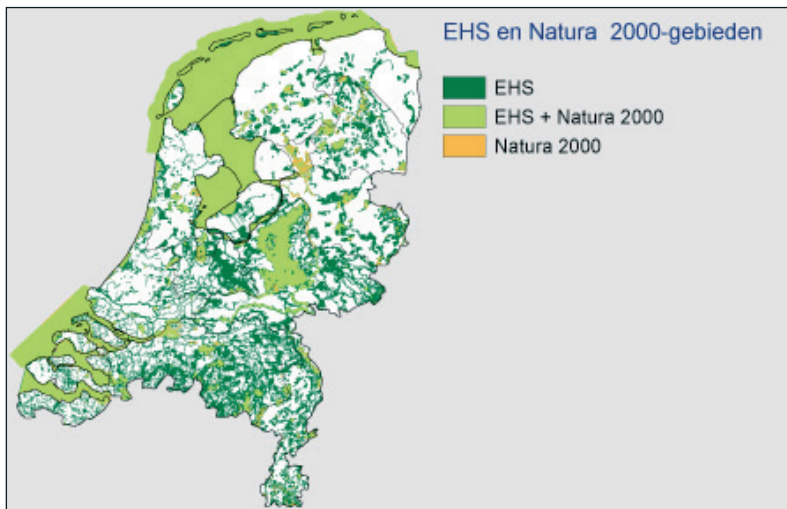
135 | CBS, CPB, e.a. *Monitor Duurzaam Nederland 2009*, Den Haag, 2009.

136 | Het kabinet Balkenende IV tracht met de nota *Biodiversiteit Werkt* invulling te geven aan de EU-doelstelling om het biodiversiteitsverlies binnen de EU in 2010 te hebben gestopt.

Creëren van een ecologische hoofdstructuur

Eind 20ste eeuw is besloten tot de aanwijzing van gebieden in Nederland om een gezamenlijk netwerk van natuurgebieden te vormen, zodat ecosystemen zich kunnen herstellen en verdere achteruitgang van de biodiversiteit kan worden voorkomen.¹³⁷ Een robuuste Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vormt de rode draad in het natuurbeleid. Deze EHS met kerngebieden en verbindingen tussen deze kerngebieden, maakt het voor flora en fauna gemakkelijker om het leefgebied te verschuiven. Met de EHS moet het aantal hectare aaneengesloten natuurgebied in Nederland vergroot worden en ontstaan er verbindingen tussen natuurgebieden. Met de EHS wordt gestreefd naar de realisering van 728.500 hectare landoppervlak in 2018.¹³⁸ Hiervan moet 275.000 hectare natuurgebied ingericht worden, waarvan 130.000 hectare als nieuwe natuur moet worden aangekocht.¹³⁹ Anno 2009 is 70.000 hectare verworven en rest dus nog 60.000 hectare.¹⁴⁰

Figuur 5.4. EHS en Natura 2000-gebieden



BRON: PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING

De EHS bestaat uit verschillende categorieën natuur: beheersgebieden, natte natuur, robuuste verbindingen en nieuwe natuur. Onder de EHS vallen ook twintig Nationale parken, waar het behoud en de ontwikkeling van waardevolle natuur centraal staan, zoals de Utrechts Heuvelrug, de Sallandse Heuvelrug en de Biesbosch. Dankzij het

137 | De EHS is geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan in 1990.

138 | Daarna is het beleid overgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte (1995), de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) en daarna in de Nota Ruimte (2005).

139 | De grootste natuuropgave ligt in de provincie Noord-Brabant met bijna 21.000 ha nieuwe natuur.

140 | PLB, *Natuurbalans 2009*, 2009.

inzetten op de EHS is het areaal natuur gegroeid. Dit ondanks de grote druk op de ruimte. Echter, de laatste jaren gaat de aankoop van nieuw areaal voor de EHS langzamer dan de voorgaande jaren.¹⁴¹ Tussen de provincies zijn grote verschillen in de verwerving en inrichting van de EHS gebieden. Naar verwachting zal met de huidige snelheid van verwerving en inrichting de EHS in 2018 niet volledig gerealiseerd zijn. De minister van LNV heeft aan de Tweede Kamer (in 1989) toegezegd de gronden voor de EHS in principe op basis van vrijwilligheid te verwerven.¹⁴² De provincies hebben in de loop der tijd meer vrijheid gekregen tot volledige schadeloosstelling onder onteigeningsdruk en tot juridische onteigening bij de verwerving van de EHS in gebieden waarvan het grootste deel van de aankoop als is gerealiseerd of met grote verstedelijkingsdruk. In de bestuursovereenkomst bij de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 is afgesproken dat zij gezamenlijk, in de zeven jaar van het ILG, niet meer dan 10% op onteigeningsbasis zullen verwerven. Ook is afgesproken bij de tussenevaluatie van het ILG (mid-term review in 2010) gezamenlijk te bezien of aanpassing van die afspraak nodig is.¹⁴³ Het is een lopende discussie of toch onteigend moet worden om de doelstellingen van de EHS te realiseren.

Natura 2000-gebieden

In Europees verband zijn de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aangewezen, gericht op een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden en bescherming van soorten. Gezamenlijk worden ze als Natura 2000-gebieden betiteld. Naast de bescherming van gebieden kennen we een bescherming van soorten in de Flora- en faunawet. Het actieve soortenbeleid is erop gericht om die soorten te helpen waar het in Nederland erg slecht mee gaat en die het behouden waard zijn. Nog steeds neemt het aantal zeldzame dieren in Nederland af.¹⁴⁴

Natuurbeheer

Natuurbeheer gebeurt in vele gevallen door terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Met het kabinet Balkenende II is een wissel omgezet in het natuurbeleid. Waar voorheen het natuurbeheer vooral in handen lag van een paar grote natuurbeschermingsorganisaties, zet het kabinet in om meer particulieren en agrariërs te betrekken bij het beheer. Op provinciaal niveau is het mogelijk om vergoedingen te verstrekken op basis van de Catalogus Groene en Blauwe diensten. Dit is gericht op het beheer van natuur en landschap in het agrarisch cultuurlandschap (zoals houtwallen en oevers) en op het vasthouden van water op percelen en in de watergangen. Daarnaast kan een groene dienst ook bestaan uit het gedogen van een pad of een landschapselement. Het effect van agrarisch natuurbeheer is vooralsnog laag doordat de ruimte-

141 | PLB, *Natuurbalans 2008*, 2008.

142 | Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29576, nr. 74.

143 | Idem.

144 | Planbureau voor de Leefomgeving, *Natuurbalans 2009*, 2009.

lijke samenhang op veel plaatsen ontbreekt, evenals de vooruitzichten van continuïteit in beleid voor de agrariërs.

Nu wordt jaarlijks ongeveer 70 miljoen euro besteed aan de ondersteuning van natuur en landschap, waarbij de nadruk ligt op uitgaven aan natuur. Bij een hoog ambitieniveau van het landschap worden de kosten voor aanleg en onderhoud van het landschap zelfs geschat worden op 600 miljoen euro per jaar.¹⁴⁵ Uit TNS NIPO opinieonderzoek blijkt dat er vanuit de samenleving brede steun is voor het geven van inkomenssteun aan boeren wanneer deze is gekoppeld aan te verlenen diensten voor landschap, dierenwelzijn, natuur en milieu.¹⁴⁶ Ook is er steun voor compensatie voor natuurbeheer en voor maatregelen die goed zijn voor het behoud van het karakteristieke landschap.¹⁴⁷

Realisatie waterbergingsgebieden

Door de klimaatverandering zal de kans op overstromingen en wateroverlast toenemen. In 2005 werd door de waterschappen vastgesteld dat een toename van de zware buienintensiteit van 10% in 2050 betekent dat er in Nederland meer dan 35.000 hectare nodig is voor de berging van water. Daarom zijn maatregelen ter bescherming van Nederland nodig. Aanwijzen van waterbergingsgebieden, verhoging van dijken en meer ruimte voor rivieren moeten veiligheid bieden tegen de verwachte waterpeilstijging en overlast van het regionale oppervlaktewater voorkomen. Ook de Deltacommissie benadrukte onlangs met het rapport *'Samen werken met water'* nogmaals de urgentie om onszelf voor te bereiden op de klimaatverandering.¹⁴⁸ Het kabinet heeft inmiddels ingestemd met de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Vanaf 2020 zal er jaarlijks ten minste een miljard euro vanuit het Infrafonds in een Deltafonds worden gestort. Vooral in en rond de Randstad liggen kwetsbare plaatsen voor de waterveiligheid, dit terwijl het grootste deel nieuwe bebouwing gepland staat in deze overstromingsgevoelige gebieden.¹⁴⁹ Water is een steeds belangrijker factor voor de inrichting van de ruimte. De Kaderrichtlijn Water (KRW) is leidend om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in orde te brengen voor 2015. De KRW is verweven met de Natura 2000-gebieden. Daarnaast kennen we in Nederland programma's om te werken aan de waterveiligheid in de waterstroomgebieden.

145 | Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, *Nederland weer mooi, Deltaplan van het Cultuurlandschap*, 2005.

146 | TNS NIPO, *Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB*, Amsterdam, 2007

147 | Negen op de tien Nederlanders (93%) steunen het idee om boeren een vergoeding te geven voor maatregelen die goed zijn voor de natuur in hun eigen gebied. Eveneens negen op de tien (92%) vinden het een (tamelijk) goed idee om boeren te vergoeden voor het nemen van maatregelen die goed zijn voor het behoud van het karakteristieke landschap, zoals het knotten van wilgen of het onderhouden van heggen of houtwallen.

148 | Deltacommissie, *Samen werken aan water*, 2008.

149 | MNP, *Nederland Later*, 2006, p.51.

Landschap als resultaat

Nederland kent in het landelijk gebied nog veel karakteristieke cultuurlandschappen waar mensen graag verblijven. De groene ruimte van Nederland is dan ook een rijk geheel van onderling verbonden en tegelijkertijd contrasterende landschappen.¹⁵⁰ Het landschap maakt essentieel onderdeel uit van de leefomgeving van mensen, als uitdrukking van de verscheidenheid van hun gezamenlijke cultuur en natuurlijk erfgoed en als basis van hun identiteit.¹⁵¹ Het beleid voor landschapsbehoud is neergelegd in de aanwijzing van gebieden met een min of meer beschermde status. Om de landschappen te beschermen zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen. Het doel van de Nationale Landschappen is om de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten te behouden en duurzaam te beheren en waar mogelijk te versterken. De Nationale landschappen zijn niet alleen voor de eigen inwoners van waarde, maar hebben ook de potentie voor het aantrekken van buitenlandse toeristen.

We kennen naast de Nationale Landschappen ook nog een aantal andere gebieden met een beschermde status. Deze gebieden overlappen elkaar grotendeels, het gaat om de Natura 2000-gebieden, EHS-gebieden, Belvedere- en WCL-gebieden en de Rijksbufferzones. Als antwoord op de groeiende belangstelling voor het landschap heeft het Rijk het 'Innovatieprogramma Mooi Nederland' en 'Agenda Landschap' opgesteld; beide zetten de ingezette vergroting van de ruimtelijke kwaliteit door met stimuleringsmaatregelen. Maatregelen uit het Programma 'Mooi Nederland' zijn de invoering van de SER-ladder voor bedrijventerreinen en het vastleggen van de Rijksbufferzones in de AMvB ruimte.¹⁵² Verder kennen we nog de beschermingsgebieden Nationale parken, Beschermde Natuurmonumenten en de zogenoemde *wetlands*.¹⁵³

Rondom de grote steden ogen de agrarische landschappen soms verrommeld. Verspreide bebouwing is niet goed op elkaar afgestemd en veelal niet goed ingepast in het landschap. Door de aanleg van infrastructuur, intensivering van de landbouw en verstedelijking raakt het landschap dan verrommeld. Hierdoor komen voor ons land kenmerkende natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden in het gedrang. In de Randstad is er een tekort aan recreatief groen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden om in het bestaande landelijk gebied te recreëren zijn verslechterd in het Westen.

Beperken van negatieve externe effecten op het milieu

De vermessing/verzuring en versnippering van natuurgebieden is de laatste jaren afgenomen. Toch blijken de milieu- en ruimtecondities vaak nog onvoldoende te zijn

150 | RLG, *Het belang van samenhang*, 2005.

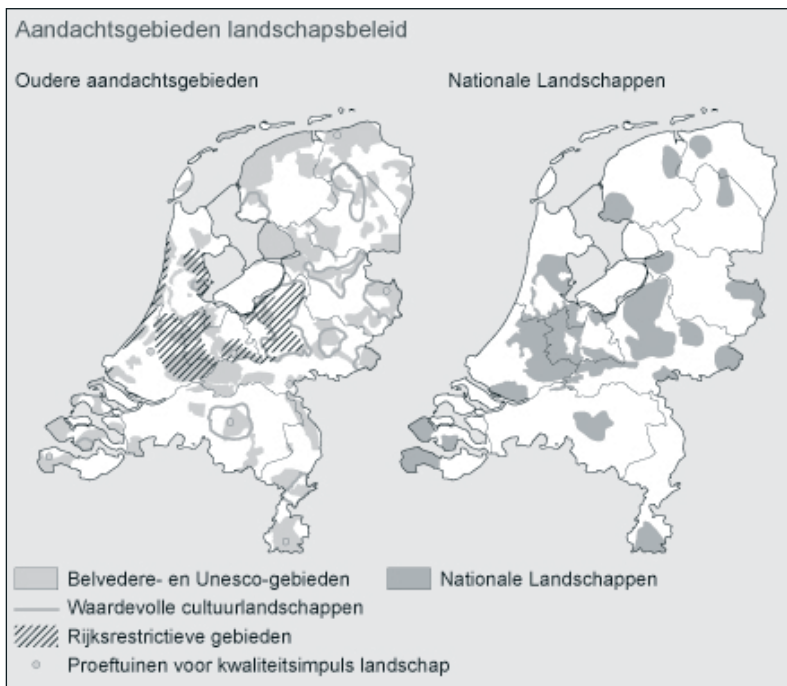
151 | In de Europese Landschaps Conventie heeft Nederland dit internationaal erkend. Bron: Art. 5 van de Europese Conventie met betrekking tot het landschap, Verdrag van Florence, 2005.

152 | De SER-ladder is een driestappenplan dat de aanleg van een nieuw bedrijventerrein pas gebeurt als er noodzaak voor is, herstructurering geen optie is en er zoveel mogelijk gebundeld wordt gebouwd.

153 | Dit zijn de waterrijke gebieden, bijvoorbeeld moerassen of veengebieden, die een belangrijke functie hebben voor onder andere voor trekvogels, vissen en andere waterdieren.

voor duurzaam natuurbehoud. De toevoer van stikstof is nog altijd te hoog, ondanks dat de stikstofdepositie de afgelopen decennia aanzienlijk is gedaald.¹⁵⁴ De intensieve landbouw zorgt, ondanks grote verbeteringen de laatste jaren, voor een hoge milieudruk (verdroging en verzuring). De inzet die gepleegd is door de landbouwsector om het fosfaat en stikstof overschot te verlagen heeft echter al de nodige resultaten geleverd. Zo is het fosfaatoverschot uit de landbouw langzaam aan het afnemen evenals de stikstofoverschotten. Wel past hierbij de kanttekening dat het stikstofoverschot na 2005 niet meer is gedaald.

Figuur 5.5. Aandachtsgebieden landschapsbeleid.



BRON: PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING.

Beperken van negatieve externe effecten op het milieu

De vermessing/verzuring en versnippering van natuurgebieden is de laatste jaren afgenomen. Toch blijken de milieu- en ruimtecondities vaak nog onvoldoende te zijn voor duurzaam natuurbehoud. De toevoer van stikstof is nog altijd te hoog, ondanks dat de stikstofdepositie de afgelopen decennia aanzienlijk is gedaald.¹⁵⁵ De intensieve landbouw zorgt, ondanks grote verbeteringen de laatste jaren, voor een hoge milieudruk (verdroging en verzuring). De inzet die gepleegd is door de landbouwsector om het fosfaat en stikstof

154 | PLB, *Natuurbalans 2009*, 2009, p. 17.

155 | PLB, *Natuurbalans 2009*, 2009, p. 17.

overschot te verlagen heeft echter al de nodige resultaten geleverd. Zo is het fosfaatoverschot uit de landbouw langzaam aan het afnemen evenals de stikstofoverschotten. Wel past hierbij de kanttekening dat het stikstofoverschot na 2005 niet meer is gedaald.

Daarentegen neemt de natuurkwaliteit in het agrarisch gebied al decennia gemiddeld af. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de vermindering van het aantal (weide) vogels, planten en vlinders in het agrarisch gebied.

5.6 Conclusies voor het landelijk gebied

Wat zijn de gevolgen van de geschetste ontwikkelingen voor het landelijk gebied?

Het landelijk gebied wordt steeds belangrijker voor wonen, toerisme en natuur- en landschapsbehoud. In de verstedelijkte plattelandsregio's leidt dit tot verdere verstedelijking, een toename van recreatieve functies en in mindere mate natuur. De landbouw verliest terrein. Daar waar andere functies in de plaats komen van de grondgebonden landbouw kan door ongecontroleerde stedelijke groei het landschap verrommelen. Hierdoor verliest het landelijk gebied aan belevingswaarde, recreatieve waarde en natuur- en landschapswaarde, zaken waar mensen juist aan hechten. Een open en kleinschalig landschap wordt echter juist zeer gewaardeerd door recreanten; ze vinden er rust en ruimte. Met het veranderende landschap vermindert ook de herkenbaarheid van een gebied. De schaarste aan ruimte drijft de prijzen vooral in de randen van sterk stedelijk gebied omhoog. In de gebieden zal dan ook grond vrijkomen voor bebouwing of andere activiteiten dan de land- en tuinbouw. Het behoud en ontwikkeling van landschap kan daarmee verder onder druk komen te staan.

Het belang van vruchtbare landbouwgrond zal toenemen door de warmere temperaturen en de stijgende wereldvraag naar landbouwproducten. De landbouw heeft de samenleving naast de productie van voedsel, grondstoffen en energie veel meer te bieden. Zij voorziet in uiteenlopende natuur- en landschapswaarden en belevingswaarden. Zo zijn veel natuurwaarden in het landelijk gebied verbonden met het agrarische cultuurlandschap. Plattelanders en stedelingen verblijven graag in deze cultuurlandschappen, waar de landbouw de beheerder van is. De landbouw voorziet hiermee in een breed aanbod van maatschappelijke behoeften. Echter, door de toenemende liberalisering wordt het voor de landbouw steeds moeilijker om aan deze behoeften te voldoen. Om te kunnen concurreren op de wereldmarkt moet de productiviteit omhoog, terwijl hierdoor juist de andere landbouwwaarden onder druk komen te staan. De bevolkingsdichtheid en de economische groei leveren nog te vaak spanningen op met het ecosysteem en de volksgezondheid.

Het landelijk gebied wordt gebruikt om te wonen, werken en te recreëren, maar is ook het leefgebied voor veel flora en fauna. Het landelijk gebied is rijk aan water en van grote waarde voor de waterkwaliteit. De ecologische waarden zijn van belang

voor de kwaliteit voor de leefomgeving. De ecologische voetafdruk is echter nog te groot. De klimaatverandering zal effect hebben op de natuur. De effecten van temperatuurstijging van de afgelopen eeuw zijn nu al overal in de Nederlandse natuur waar te nemen. Zonder aaneengesloten natuurgebieden zal klimaatverandering een grote achteruitgang van de biodiversiteit kunnen betekenen. Het in stand houden van de biodiversiteit is van groot belang voor de kwaliteit van bodem, lucht en water waar we als mens afhankelijk van zijn, en heeft bovendien ook grote economische belangen. Door de klimaatverandering neemt ook de kans op overstromingen en wateroverlast toe en kan wereldwijd een schaarste gaan ontstaan aan drinkwater. Dit alles dwingt ons om na te blijven denken over een zorgvuldige omgang met de leefomgeving en te streven naar randvoorwaarden die nodig zijn voor ecosystemen.

Alle ruimtefuncties kennen een eigen waarde. De schaarste aan ruimte vraagt echter een andere opstelling dan de strijd om de beschikbare ruimte. De mondiale ontwikkelingen op gebied van klimaat, water, energie en voedsel vragen om een andere opstelling ten opzichte van milieu, natuur en landschap.

6 | Verbinden van waarden in het landelijk gebied

6.1 Inleiding

Het landelijk gebied biedt ruimte aan voedselproductie, natuur- en landschapswaarden en belevingswaarden, maar ook in mindere mate aan wonen en andere economische activiteiten. Om de kenmerkende waarden van het landelijk gebied te behouden is de inzet nodig van zowel overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties als van de inwoners. Nodig is een integrale benadering van de waarden in het landelijk gebied, paragraaf 2. Dit heeft consequenties voor de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied, waar nadruk op samenhang en verbindingen gewenst is, paragraaf 3. Met agrarisch natuur- en landschapsbeheer kunnen er verbindingen gelegd worden tussen natuur en landbouw, paragraaf 4. Ruimte voor ondernemerschap in het landelijk gebied brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee, paragraaf 5. Paragraaf 6 gaat in op het behoud van voldoende, veilig en gevarieerd voedsel. Paragraaf 7 beschrijft wat nodig is voor een vitale en duurzame landbouwsector.

We staan voor de uitdaging om onze manier van leven, produceren en consumeren zo in te richten dat we binnen het draagvermogen van de aarde blijven.¹⁵⁶ Met andere woorden, om een goed rentmeester te zijn. Dit is nadrukkelijk niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid, maar van ons allen.

De schaarse ruimte moeten we zo optimaal mogelijk benutten. Hierbij moet enerzijds rekening houden met de biodiversiteit, natuur, milieu en landschap en anderzijds met andere wensen van mensen. Het landelijk gebied verdient in dat verband in het bijzonder de aandacht. Voorkomen moet worden dat de inrichting en het gebruik van de ruimte leidt tot een teloorgang van waardevolle zaken. Hiervoor is een gezamenlijke inzet nodig om dit algemene belang te beschermen. Een duurzaam landelijk gebied vraagt om een integrale benadering en ontwikkeling met oog voor kwaliteit. We staan opnieuw voor de uitdaging om goed rentmeesterschap vorm en inhoud te geven. Het gaat dan overigens niet alleen om de ruimte in het landelijk gebied, maar ook de ruimte in de stedelijke gebieden.¹⁵⁷

We constateren dat het landelijk gebied in de toekomst van grote waarde blijft als productieruimte van voedsel, natuur, water en landschap. Door de toenemende welvaart en de verstedelijking zal het landelijk gebied steeds vaker benut worden als consumptiegebied van rust en ruimte voor zowel stedelingen als voor de bewoners van het platteland.

De klassieke benadering waarin belangen en ruimteclaims elkaar uitsluiten en geen of weinig interactie met elkaar aangaan, schiet te kort. Nederland is eenvoudig weg te klein om aan alle belangen en ruimteclaims tegemoet te komen. Om een zo

156 | A.L. Bovenberg en H.H.F. Wijffels, 'Voorbij de crisis: angst voor de toekomst overwinnen', in: *Voorbij de crisis*, Christen Democratische Verkenningen, Winter 2009, p. 30-50.

157 | Waarbij bijvoorbeeld nagedacht moet worden over een intelligente vorm van stedelijk bouwen.

optimaal mogelijk ruimtegebruik na te streven, waarbij kwaliteit voorop staat, is het van groot belang dat we de ruimte integraal benaderen, de kwaliteit centraal zetten en zoeken naar (nieuwe) verbindingen.

We moeten daarom inzetten op:

- Integrale benadering van waarden;
- Inrichting en gebruik van het landelijk gebied;
- Verbindingen tussen natuur, landbouw en samenleving;
- Natuur –en landschapsbeheer;
- Ondernemerschap in het landelijk gebied;
- Voldoende, veilig en gevarieerd voedsel;
- Een vitale en duurzame landbouwsector.

6.2 Integrale benadering

Goed omgaan met de schaarse ruimte

Goed rentmeesterschap krijgt handen en voeten in de praktijk. Nederland is een dicht bevolkt land en ruimte is een schaars goed in ons land. Ruimteclaims concurreren dan ook voortdurend. Economische, ecologische en sociale belangen achter deze claims maken de keuzes niet eenvoudiger. Belangen sporen lang niet altijd met elkaar. Spanningen tussen financiële krachten en verschillende ruimtevragende functies zijn aan de orde van de dag. Spanningen tussen individuele en algemene belangen, korte en lange termijn belangen, geld en emoties. Dit vraagt om een redenering die begint bij het benoemen en erkennen van de relevante waarden, om vervolgens van daaruit keuzes te durven maken. Inzet op kwaliteit, flexibiliteit en daadkracht vanuit de samenleving en de overheid is nodig om de materiële en immateriële waarden tot hun recht te laten komen. De kaders die zo belangrijk zijn voor de afweging van waarden moeten niet verzanden in bestuurlijke verkokering en spanningen tussen belangengroepen. Een integrale waardebenadering is de enige weg in het streven naar een goed evenwicht. Dit veronderstelt een zorgvuldige verdeling van de ruimte. Een zorgvuldige verdeling veronderstelt betrokkenheid en solidariteit in de samenleving en ruimtelijke cohesie. Een zorgvuldige verdeling zal niet enkel en alleen door marktmechanisme tot stand kunnen komen. Daar waar individuele belangen in strijd zijn met het algemene belang moet de overheid bescherming bieden aan wat we willen behouden en wat we als samenleving belangrijk vinden. Dus waar de balans zoek is, vergt het wellicht meer inzet van de overheid om te behouden wat waardevol is.

Waarden van landelijke en stedelijk gebied

Een benadering van waarden heeft meerwaarde om integrale afwegingen te maken zodat niet alleen de belangen van een functie of een sector tot hun recht komen, maar ook de kwaliteit en continuïteit voor de lange termijn gewaarborgd blijft. Het gaat niet enkel om de afweging in materiële waarden. Immateriële waarden als rust, ruimte, vrije tijd, harmonie, landschapsbeleving zijn voor ons welzijn (en daarmee

voor onze welvaart) van grote betekenis. Het gaat ook om de intrinsieke waarde van mens, dier en natuur, en de waarde van voedsel en gezondheid. Het landelijk gebied biedt de mogelijkheid om dichtbij de essentie van het leven te komen, door de schoonheid van de natuur te ervaren. Maar ook de waarde van tradities en cultuur mag hier genoemd worden. De maatschappelijke welvaart wordt niet alleen bepaald door de beschikbaarheid van goederen en diensten die op markten verhandelbaar zijn. Ook de kwaliteit van ‘ongeprijde schaarste’ zoals de leefomgeving (ruimtelijke en milieukwaliteit) weegt mee.¹⁵⁸ Immateriële waarden mogen bij het streven naar economische groei niet naar de achtergrond verdwijnen. Om een goede afweging te kunnen maken moeten we in gesprek gaan over die waarden.

Voor de ontwikkeling van Nederland is het belangrijk om te komen tot een integrale afweging tussen de perspectieven bij de inrichting van het land. Hier ligt nog een diepere laag onder en dat is de laag van de waarden. Elk perspectief afzonderlijk legt de nadruk op bepaalde waarden. Het landelijk gebied biedt andere waarden dan het stedelijk gebied. De afwisseling tussen stedelijk en landelijk gebied is een kracht. Juist door de verscheidenheid realiseren we ons deze waarden. Op het regionaal schaalniveau zien we dat de combinatie van stedelijk en landelijk gebied een regio identiteit geeft. De verdeling is zeer typerend in landelijk en stedelijk gebied. Beide gebieden kennen waarden die van belang zijn voor de samenleving als geheel. In het kleinschalige Nederland zien we tussen deze gebieden veel wisselwerking. De Raad van het Landelijk Gebied heeft een aantal zaken benoemd die een algemene waardering van bepaalde kenmerken en eigenschappen van de landelijke en stedelijke gebieden uitdrukken.¹⁵⁹ Het samenspel tussen de sociaal-culturele, economische en ecologische waarden geeft een regio een herkenbaarheid.

Landelijk gebied	Stedelijk gebied
<ul style="list-style-type: none"> - openheid van de ruimte; - ervaren van vrijheid, rust en stilte; - aanwezigheid van natuur, cultuur en historie; - gebouwde en ongebouwde cultuurmonumenten en -patronen; - productiepotentie van bodem en water; - economische waarden en - esthetische waarde - culturele waarden 	<ul style="list-style-type: none"> - dynamiek en drukte; - creativiteit; - concentratie van mensen en organisaties; - hoog voorzieningenniveau; - vrijheid en non-conformisme; openbaarheid van de ruimte; - gebouwde en ongebouwde cultuurmonumenten en -patronen en - economische waarden - culturele waarden

158 | SER, *Waarden van de landbouw*, p. 30.

159 | Raad voor het Landelijk Gebied, *Het belang van samenhang*, 2005.

Waarde van landschappen

Mensen houden van de natuur en het landschap. Het biedt ruimte voor recreatie en de beleving van rust, ruimte en groen. Voor mensen is de toegankelijkheid van de natuur daarom van grote waarde. Dat geldt ook voor de afwisselende cultuurlandschappen in Nederland. Vele schilders hebben ze op doek vastgelegd. De resultaten hangen bij mensen aan de muur, als herinnering aan een gebied of een plek. Het landschap vormt zo een link naar het verleden, naar de herkomst van mensen. Natuur biedt veel mogelijkheden voor ondernemerschap, we hoeven maar te denken aan campings, horecagelegenheden of sportactiviteiten. Zo heeft de natuur naast natuur –en landschapswaarde ook economische waarde. We zien dat ook bij woningen en bedrijven, waar een natuurrijke omgeving waarde toevoegt.

Een landschap is geen toevallig geheel van losse elementen, maar steeds weer de karakteristieke ordening van vele elementen: ecosystemen, bouwwerken, vormen van landgebruik, natuurwaarden, ontsluitingspatronen, visuele beleving, toegankelijkheid, stad-land verhoudingen, overgangen, waterbeheerssystemen, geschiedenis en potenties.¹⁶⁰ De identiteit en schoonheid van het landschap ontstaan door het geheel. Het landschap is en blijft waardevol, maar ontwikkelingen met behoud van de kwaliteiten moet mogelijk blijven. Het landschap is namelijk een dynamisch verschijnsel; elk landschap draagt verdere ontwikkelmogelijkheden in zich die voort bouwen op de al aanwezige karakteristieke ordening. Het landschap is een gebied met diverse functies waarmee kan worden gestuurd. Hiermee kan de economische dynamiek in lijn worden gebracht met de te behouden waarden van het betreffende landelijk gebied. Zo ontstaat de synergie die nodig is voor een vitaal platteland.

Herwaardering van ruimte

De waardering die we toekennen aan eigenschappen en kenmerken van een gebied zijn gebonden aan personen, tijd en plaats. In een snel urbaniserende samenleving bestaat het risico dat er steeds meer vanuit een stedelijk perspectief naar het landelijk gebied wordt gekeken en het daarmee ook te veel vanuit een stedelijk perspectief wordt bestuurd. Met als risico dat essentiële waarden van het landelijk gebied niet of onvoldoende meegenomen worden in de vaststelling van ruimtelijk beleid. In sterk stedelijke gebieden zien we dat mensen anders gaan kijken naar het ruimtegebruik en dat hoe ze de ruimte beleven verandert. Ter illustratie: door het schaarser worden van groene open gebieden rondom de steden, waarderen mensen de rust, de ruimte en het esthetische aspect van het landelijk gebied meer.¹⁶¹ Mensen vinden de belevingswaarde van landschappen dan ook steeds waardevoller. Mensen zijn zich ook steeds bewuster van de intrinsieke waarde van natuur en milieu, wat zich ver-

160 | Idem.

161 | Ook de Raad voor het Landelijk Gebied concludeert in het rapport Het belang van samenhang dat er een opwaardering heeft plaatsgevonden van het landelijk gebied. Wat voorheen niet als 'bijzonder' werd ervaren, wordt thans de waarde voor velen in de Nederlandse samenleving herkend.

taalt in de wijze waarop wordt omgegaan met natuur en milieu. Dit is vaak achteraf bezien, als de verstedelijking al is geschied.

De ontwikkeling van het landelijke gebied kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van het stedelijk gebied. Naar beide gebieden moet gekeken worden als we het hebben over optimaal ruimtegebruik.

Herwaardering van de vruchtbare grond

Mondiale ontwikkelingen gerelateerd aan klimaat, voedsel, water en energie brengen nieuwe verdelingsvraagstukken met zich mee en hangen nauw met elkaar samen. Direct en indirect hebben deze ontwikkelingen ook effect op de Nederlandse samenleving. De nieuwe verdeelvraagstukken leiden nu al tot een nieuw soort buitenlandse politiek.¹⁶² Dit besef is deels gekomen waar het gaat om het effect van de klimaatverandering op de biodiversiteit.

De wereldvoedselcrisis zal ook effect hebben. In een instabiele wereld waarin de machtsverhoudingen en de posities snel kunnen verschuiven zal Europa in elk geval moeten voorkomen afhankelijk te worden van de voedselvoorziening van buiten Europa. Wanneer het landbouwareaal wereldwijd afneemt en de vraag naar voedsel en andere landbouwproducten toeneemt, zal de schaarste aan voedsel daarmee ook toenemen. Het belang van het Noord-Europese landbouwareaal zal daarom door de klimaatverandering en de wereldvoedselcrisis toenemen. Voor onze eigen voedselzekerheid is een stabiele en duurzame landbouwsector van belang en moeten we de vruchtbare landbouwgrond voor de landbouw te behouden.

Vanzelfsprekend zien we vanuit het oogpunt van solidariteit ook een verantwoordelijkheid voor Nederland ten aanzien van andere (Europese) landen. Enerzijds omdat Nederland zeer vruchtbare landbouwgrond heeft en een hoge intensiteit van de voedselproductie. Anderzijds omdat Nederland een zeer hoge productiviteit per hectare kent door vakmanschap en kennis. Door deze kennis op het gebied van landbouw te exporteren kunnen we een bijdrage leveren aan de productie in andere landen en zo een antwoord bieden op de verwachte tekorten die naar verwachting gaan ontstaan. Dit vraagt ons om vanuit het oogpunt van voorraadbeheer te kijken naar de landbouwgronden. Dit dwingt ons om na te denken over hoe om te gaan met onze landbouwgrond en op welke wijze we deze landbouwgrond op een duurzame wijze kunnen benutten. De mondiale ontwikkelingen bieden bovendien nieuwe economische kansen voor de landbouwsector.

162 | We zien dat een land als China nu al strategische posities inneemt in Afrika om zo voedsel voor de toekomst zeker te stellen. Zie bijvoorbeeld J. von Braun en R. Meinzen-Dick, *“Land Grabbing” by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*, IFPRI Policy Brief 13, April 2009.

6.3 Inrichting en gebruik van het landelijk gebied

6.3.1 Bevorderen van samenhang

Multifunctioneel ruimtegebruik

Het belang dat we hechten aan afzonderlijke functies, maar ook de waarde van het landschap als geheel is bepalend voor hoe we naar de ruimte kijken. Keuzes voor de ruimtelijke inrichting dienen op basis van een totaalplaatje genomen te worden. Het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid kent alleen enkelvoudige bestemming en gebruik van grond, terwijl functies in samenhang soms beter tot hun recht komen. Waar het gaat om inpassing van nieuwe functies in de fysieke leefomgeving is het daarom belangrijker om in eerste instantie een goede afweging te maken tussen de verschillende waarden die het totaalbeeld bepalen, dan tussen verschillende functies. De integrale benadering in de beleidsvorming en uitvoering biedt meer mogelijkheden om (nieuwe) verbindingen tot stand te laten komen en ontwikkelingen in een gebied te sturen. Op gebiedsniveau zouden we daarom de waarden meer in samenhang kunnen bezien. Eigenlijk doen we dit al door te denken in termen van multifunctioneel ruimtegebruik. Het gaat niet alleen om de samenhang tussen verschillende vormen van verstedelijking of tussen natuur en water, maar juist ook tussen landbouw en natuur. Zo worden ruimtegebruikers meer uitgedaagd verschillende waarden tot hun recht te laten komen in het ruimtegebruik. Zo kunnen bijvoorbeeld meer verbindingen gelegd worden tussen natuur en water. Met het oog op de toekomst zou per gebied bekeken moeten worden naar de kansen en bedreigingen, waaruit vervolgens de kwaliteiten van een gebied vastgesteld kunnen worden. Van daaruit kunnen de mogelijkheden voor multifunctioneel ruimtegebruik worden bepaald.

De overheid heeft een ordenende rol in de inrichting van het landelijk gebied, ze bepaalt de randvoorwaarden. Ruimtelijke ontwikkelingen worden slechts voor een deel gestuurd door ruimtelijk ordeningsbeleid. Sectorale sturing op gebied van infrastructuur, landbouw, natuur en wonen heeft eveneens grote invloed op de ruimtelijke ordening. Er wordt hierbij lang niet altijd rekening gehouden met de verschillende waardevolle eigenschappen van een gebied. Dit maakt integrale afweging op lokaal niveau onnodig ingewikkeld en bureaucratisch en leidt dit tot ongewenste effecten. Neem de regeling voor natuurcompensatie. Nieuwe woningbouw, industrie of infrastructuur heeft een negatief effect op natuur en landschap in het landelijk gebied, maar gaat meestal grotendeels ten koste van de landbouw. Ter compensatie van het natuurareaal dat opgeofferd wordt, worden vaak afspraken gemaakt voor de ontwikkeling van nieuwe natuur. Dit betekent in de praktijk dat de compensatie nogmaals ten koste gaat van landbouwareaal. De landbouw levert zo twee keer in. Het zou beter zijn om de compensatiemiddelen in een landschapsfonds te storten om de regionale natuur- en landschapswaarden te verster-

ken dat vervolgens ingezet wordt op agrarische grond, bijvoorbeeld door het herstellen van laanbeplanting of houtwallen.

Investeringsbudget Landelijk Gebied

Met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) kan de provincie integraal werken aan de ontwikkeling van het landelijk gebied.¹⁶³ Dit omvat het beleid voor de thema's natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitaliteit, milieu, water en het beleid voor de zogenoemde reconstructiegebieden. Samen met andere partijen in een gebied werken de provincies aan gebiedsdoelen. De afspraken tussen het Rijk en de provincie zijn in prestatiecontracten zijn vastgelegd. De gedetailleerde prestatieafspraken tussen het Rijk en de provincies geven niet de beoogde sturingsvrijheid van het Rijk aan de provincie.¹⁶⁴ Dit bemoeilijkt de uitvoering in een gebied, omdat het de flexibiliteit beperkt en tot veel bureaucratie leidt. Provincies mogen wel met middelen schuiven tussen beleidscategorieën, maar veel geld is geormerkt door het Rijk. In de taakstelling van natuur zijn zoveel subtaakstellingen opgenomen, waardoor de vrijheid van de provincies beperkt is. Provincies hebben de ruimte en het vertrouwen nodig om het gebied in samenhang te ontwikkelen. Sectorale regelingen moeten getoetst worden of ze het integraal werken en de gewenste flexibiliteit belemmeren en zonodig worden aangepast.

Ruimtelijke kwaliteit

De aandacht voor ruimtelijke kwaliteit groeit. De wijze waarop verschillende functies inhoud geven aan een gebied, geeft betekenis aan het subjectieve begrip 'kwaliteit'. Het begrip *kwaliteit* heeft in onze samenleving een zekere postmaterieële betekenis gekregen. Kwaliteit kan gezien worden vanuit verschillende invalshoeken: de belevingswaarde (de waarde van beleving van het landelijk gebied), de gebruikswaarde (de waarde van gebruik in economische zin) en toekomstwaarde (de waarden die we willen behouden en tegen welke prijs). Dit geeft direct aan hoe moeilijk het is om op de kwaliteit te sturen. Kwaliteit en variatie van de omgeving bepalen steeds meer het succes van de ruimtelijke planning.¹⁶⁵ Kwaliteit kan alleen bereikt worden door een integrale benadering, waarbij vanuit een goede balans tussen de verschillende invalshoeken de kwaliteit gedefinieerd wordt. In het landschap komt deze kwaliteit tot uiting.

163 | Voor het ILG bestond er een ingewikkeld stelsel van los van elkaar staande geldstromen, instrumenten en werkwijzen voor het landelijk gebied. Dat belemmerde de slagvaardigheid en de voortgang van gewenste veranderingen in het landelijk gebied.

164 | Dit wordt eveneens geconcludeerd in rapporten van het OESO (OECD rural policy reviews, 2008), het Planbureau voor de Leefomgeving (Natuurbalans 2009, 2009) en de Commissie Ladders (Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies, maart 2008).

165 | Beleidsadvies, *De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu*, 2007.

Er is geen principiële tegenstelling tussen een ruimer grondbeleid en geordende landschapsinrichting.¹⁶⁶ Bijvoorbeeld dat de bouw van woningen zou moeten leiden tot verrommeling. Het is dan ook de uitdaging om dorpen op een kwalitatief hoogstaande manier te laten groeien, recreatievoorzieningen in te passen in het landelijk gebied of het landschappelijk juist inpassen van een stal bij een agrarisch bedrijf. De interactie tussen bewoners, bestuurders en deskundigen kan leiden tot een goede inpassing. Om op kwaliteit te kunnen sturen moet de overheid duidelijke randvoorwaarden stellen, bijvoorbeeld met een beeldkwaliteitsplan.

Het behoud van kwaliteiten van een gebied zou het vertrekpunt moeten zijn in de ruimtelijke inrichting. De overheid heeft een wezenlijke rol bij het bevorderen, inkaderen en bewaken van een goede balans tussen ecologische, economische en sociale ontwikkelingen. Daar waar ontwikkelingen niet gewenst zijn, moeten overheden ook daadwerkelijk sturen. Bescherming van zaken die we belangrijk vinden moet niet leiden tot het te veel in detail vastleggen van allerlei geboden en verboden in regelgeving. Dit levert spanningen op met de dynamiek in het landelijk gebied, waar juist een zekere mate van flexibiliteit voor nodig is. Het vergt maatwerk om de juiste balans te vinden. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid om wat waardevol is te behouden en te zorgen voor kwaliteit.

Provincies en gemeenten kunnen richting geven met een structuurvisie, gericht op het ontwikkelen van een gebied voor een specifiek doel. Dit doel kan geformuleerd worden op basis van de kwaliteiten van een gebied die leidend zijn. Toelaatbare activiteiten in het landelijk gebied zouden de benoemde kwaliteiten moeten behouden of versterken. Het past hierbij niet om incidenteel allerlei onvoorziene activiteiten toe te laten die niet bijdragen aan de kwaliteit. Gebeurt dit wel, dan ontstaat het risico dat een ‘verrommeld’ landschap ontstaat.

Zo moet er een passende bestemming gezocht worden voor boerderijen die leeg komen te staan. Om boerderijen een woonfunctie te geven in agrarisch gebied, zou de plattelandswoning uitkomst kunnen bieden.¹⁶⁷ Hierdoor moet het mogelijk zijn voor mensen om landelijk te wonen, maar geeft dit omliggende ondernemers de ruimte om te blijven ondernemen.

Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is de planologische aansturing in het buitengebied (gebied buiten de bebouwde kom) veranderd. Provincies keuren niet langer de bestemmingsplannen goed. De directe doorwerking van provinciaal beleid in de gemeentelijke bestemmingsplannen vervalt. Wel moeten het Rijk, de

166 | P.A.M. Eichholtz en T. Lindenthal, *‘Behoefte en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief’*, in: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Agenda voor de Woningmarkt, Preadviezen 2008*, Amsterdam 2009, p. 97-98.

167 | De CDA-Tweedekamerfractie heeft hiertoe in 2009 een initiatiefwetsvoorstel ingediend “Beter wonen op het platteland. Introductie van de plattelandswoning in de Wet milieubeheer”.

provincies en de gemeenten ieder een eigen structuurvisie opstellen.¹⁶⁸ Hierbij moet voorkomen worden dat voor allerlei afzonderlijke ruimten tot in detail wordt aangewezen wat de bestemming is, want daar waar verschillende functies naast elkaar liggen is vervolgens weer veel regelgeving nodig. Dit creëert tegenstellingen die er in de praktijk niet hoeven te zijn. De overheid zou daarom moeten streven naar samenhang en samen met ondernemers een visie op moeten stellen. Door in te zetten op een ontwikkelingsrichting op basis van hetgeen een gebied waardevol maakt, zou het mogelijk moeten zijn om te sturen op de doelen die behaald moeten worden in een gebied in plaats van allerlei regelgeving die de creativiteit beperkt. Dit biedt nieuwe ruimte om de landbouw en natuur elkaar te laten versterken. Multifunctioneel ruimtegebruik biedt meer mogelijkheden om flexibel om te gaan met de functiebestemming en daarmee meer ontwikkelmogelijkheden. Dit betekent niet dat er niet gestuurd moet worden, maar op een andere manier. Zo moet wel duidelijk worden voor de grondgebruiker binnen welke (landschappelijke) voorwaarden het grondgebruik (wonen, bedrijfsvoering) kan plaatsvinden. Hierbij moet vooral gestuurd worden op basis van de kwaliteit.

Rol van de gemeente bij de inrichting van het landelijk gebied

Ecologische en landschapswaarden zouden meer moeten meewegen in de ontwikkeling van een gebied. Het stringente ruimtelijke ordeningsbeleid van de Rijksoverheid heeft geleid tot ongezonde marktverhoudingen op de grondmarkt. Gemeenten hebben in dat krachtenveld veelal een zwakke positie. Ze moeten opboksen tegen grondeigenaren die speculeren op bestemmingswijzigingen. De waarde van grond is in Nederland sterk afhankelijk van de bestemmingsfunctie die er op rust. De wijziging in de bestemmingsfunctie door de gemeente kan de eigenaar een flinke waardestijging of daling van de grond opleveren. Dit vertaalt zich bij gedwongen onteigening in sterk uiteenlopende prijzen van grond voor *groene* (landbouw, natuur) en *rode* (wonen, werken, infrastructuur) functies. Bij speculatie gaat de winst als gevolg van bestemmingswijziging naar de speculant.

De gemeenten sturen vaak onvoldoende op de inrichting van het landelijk gebied. Speculeren is aantrekkelijk doordat de grondprijzen niet de reële waarde, maar de schaarsteverhoudingen weerspiegelen. Bouwgrond is daardoor veel duurder dan landbouwgrond. De dominante positie van grondeigenaren wordt versterkt door het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid van de rijksoverheid. Een minder restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid zou leiden tot meer mogelijke bouwlocaties, waardoor de schaarstepremie in de prijs van de grond afneemt.¹⁶⁹ De kans op excessieve winsten van speculanten zou dan verminderen omdat de onevenwichtigheden op de grondmarkt verminderen.

168 | Structuurvisies vormen daarmee de basis voor het handelen van de overheid. Provincies kunnen via zienswijzen en aanwijzingen toch het gemeentelijk beleid sturen.

169 | Raad voor Economisch Adviseurs, *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties ende harde wetten van de woningmarkt*, Den Haag, 2006.

Gemeenten hebben met de Wet voorkeursrecht gemeenten in principe een goed instrument in handen om te sturen op een goede ruimtelijke inrichting. Echter rondom steden en dorpen zijn al heel veel grondposities ingenomen. Gemeenten kunnen de gewenste ontwikkeling in een gebied het best nastreven met de Grondexploitatiewet (Grexwet). Die wet maakt het mogelijk om kosten te verevenen die ontstaan door in hetzelfde gebied in te zetten op natuur en landschap ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De gemeente normeert op die wijze de bestemming van een gebied, in feite is het een soort geclausuleerde bestemmingswijziging. Met de Grexwet kan de gemeente ervoor zorgen dat de waardevermeerdering van de grond niet eenzijdig terecht komt bij de grondeigenaar, maar ook ten goede te laten komen aan de (toekomstige) bewoners van het gebied en de gemeenschap in het algemeen doordat deze middelen geïnvesteerd worden in het gebied. Gemeenten hebben zo een aantal instrumenten in handen om regie te voeren. Het is van belang dat gemeenten uitgerust zijn om deze instrumenten kundig in te zetten.

Het te specifiek aanwijzen van gebieden waar in de toekomst gebouwd mag gaan worden, heeft als risico dat het de onderhandelingspositie van speculanten verder versterkt.¹⁷⁰ Beter is het om gemeenten in een positie te brengen waar ze niet afhankelijk zijn van één grondaanbieder, maar met meerdere partijen kunnen onderhandelen. Dat biedt meer mogelijkheden voor gemeenten om te zorgen dat ook ecologische en landschapswaarden meewegen in de ontwikkeling van een gebied en een kwaliteitsimpuls kan worden gegeven aan de regionale leefomgeving. Met een heldere visie over de ruimtelijke inrichting van het gemeentelijk gebied zijn gemeenten beter in staat om te sturen. Het landelijke gebied is dus gebaat bij een proactieve houding van gemeenten.

6.3.2 Verbindingen tussen natuur, landbouw en samenleving

We begonnen dit hoofdstuk met het vaststellen dat de ruimte begrensd en schaars is. Dit betekent dat we keuzes moeten maken, maar ook dat we moeten kijken waar er verbindingen kunnen worden gemaakt om meer mogelijk te maken en zo synergie te creëren. Zo is één plus één geen twee, maar drie.

Er zal gezocht moeten worden naar een duurzame ontwikkeling waarbij gestreefd wordt naar een goede balans tussen people, planet en profit. Dit betekent onder andere dat we moeten bezien hoe we in het samenspel van maatschappelijke wensen en economische rationaliteit meer rekening kunnen houden met de begrensdheid van de leefomgeving. We denken aan agrarisch natuurbeheer, maar ook aan energiebesparende maatregelen. De maatschappelijke wens om meer te recreëren in het landelijk gebied vraagt ook om creativiteit als het gaat om het toelaten van ondernemerschap in de buurt van natuurgebieden of de toegangsmogelijkheden tot natuur, zodat mensen de natuur kunnen beleven. We lopen de verbindingen langs:

170 | In de nieuwe AmvB ruimte wordt van provincies gevraagd om contouren te trekken rondom het bestaande bebouwde gebied, waar in de toekomst mogelijk gebouwd mag gaan worden.

Natuur en landbouw

Een optimale bodem is de basis voor gezonde gewassen en voor mens en dier die deze gewassen consumeren. De grondgebonden landbouw is voor de productiviteit afhankelijk van de voedingswaarde in de grond. Tegelijk fungeren landbouwgronden als leefgebied voor allerlei planten en dieren, in sommige gebieden zou de biodiversiteit zelfs achteruit gaan als de grondgebonden landbouw zou verdwijnen. De hoge productiviteit kan in Nederland vooral verbeterd worden doordat de ondernemer de grond goed weet te benutten. De moderne boer zou zich uitgedaagd moeten voelen om de vruchtbare grond voor de landbouw zo duurzaam mogelijk te benutten.

Het creëren en beschermen van de ecologische hoofdstructuur en de Natura 2000-gebieden is voor onze natuurlijke omgeving van groot belang. Het is een manier om behoud van biodiversiteit na te streven en geen doel op zich. De eerdere begrenzing van de EHS moet dan ook niet als dogma gelden. Het is dan ook de vraag of natuur in de plaats moet komen van het landbouwareaal, dat ook vele waarden vertegenwoordigt. Vanuit de christendemocratische visie op rentmeesterschap, juist ook met het oog op gerechtigheid en solidariteit buiten Nederland, is het van groot belang dat we combinaties maken waarbij natuur en landbouw elkaar aanvullen.

Verbindingen tussen natuur, landbouw en samenleving kunnen de samenhang in een gebied versterken en de spanning tussen de ruimteclaims verminderen.

Natuurbeheer door agrariërs is vaker een reële optie, dan in het verleden werd gedacht. Waar het gaat om het landbouwareaal zou de overheid daarom standaard moeten kijken of natuurdoelen bereikt kunnen worden met beheer en met behoud van de agrarische functie van de grond. Slechts indien dit niet het geval is, en het perceel van grote waarde is in het ecologische netwerk, moet gekeken worden naar functieverandering van de bestemming landbouw in de bestemming natuur. In dat geval moet er compensatie zijn gericht op het verbeteren van de landbouwstructuur. Verandering van bestemming mag geen doel op zich zijn, maar is een middel om natuurdoelen te realiseren. Ook wanneer de functie van het areaal verandert, zou gekeken kunnen worden naar de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer of particulier natuurbeheer. We zetten daarmee in op een verdere verschuiving van verwerving naar beheer van de grond. Terreinbeherende instanties kunnen landbouwondernemers ondersteunen met kennis en ervaring.

Natuurlijk blijft ook hier het uiteindelijk bereiken van de kwalitatieve natuurdoelen het uitgangspunt. Als ook dat niet mogelijk is, zal de grond verworven worden om via beheer door een terreinbeherende organisatie de beoogde kwaliteit te kunnen realiseren.

Landbouw en samenleving

De landbouw is steeds losser komen te staan van haar omgeving en van de consument. De samenleving is tegelijk wel betrokken bij de ontwikkelingen in het landelijk gebied en de landbouw. Ze wil helderheid wat ze van de landbouw kan verwachten.

De landbouw zit in de spagaat om tegemoet te komen aan zowel de eisen van de consument en de burger. De consument die de laagste prijs wil voor kwalitatief en veilig voedsel. De burger die eisen stelt aan het landschap, natuur, dierenwelzijn en milieu. Het is juist deze grotere afstand tussen de landbouw en verstedelijkte samenleving waardoor mensen weinig notie hebben wat er gebeurt op het boerenbedrijf, maar het verklaart tevens waarom de sector soms te weinig aansluiting vindt bij ontwikkelingen in de samenleving. Om de kloof naar de consument/burger te overbruggen ligt er voor de landbouw de uitdaging om zich dienstbaar op te stellen naar de samenleving om de afstand te verkleinen. De landbouw is zich dat in toenemende mate bewust. De afgelopen jaren heeft de multifunctionele landbouw al laten zien dat ze op meerdere manieren verbindingen aangaat met de samenleving op gebied van zorg, educatie en welzijn. De multifunctionele landbouw kent meerdere ontwikkelingen. De landbouw draagt steeds vaker zorg voor beheer van de natuur, het landschap en het milieu. Hiermee levert de landbouw een bijdrage aan het onderhoud van het landschap en de leefbaarheid van het platteland, wat zij vanouds heeft gedaan. Met het duurzaam inrichten van het productieproces komt de sector tegemoet aan de maatschappelijke wensen en de uitdagingen op gebied van klimaat, energie, voedsel en water.

Mensen en natuur/landschap

Het realiseren van een ecologische hoofdstructuur en het inzetten op de doelstellingen van de Natura 2000/gebieden zijn niet de enige manier om te komen tot een goed ecosysteem. Voor de kwaliteit van onze bodem, lucht en water moeten we ook naar ons energiegebruik en de uitstoot daarvan kijken. Het valt buiten de scope van dit rapport om hier dieper op in te gaan, maar dit neemt niet weg dat juist op het terrein van ecologische vernieuwing de transitie naar een duurzame energiehuishouding van cruciaal belang is. Dit dwingt ons om na te denken over onze consumptie en productie. Hierbij zien we kansen in het denken van nieuwe coöperaties, samenwerking vanaf de basis is een model met potentie naar de toekomst. Er zijn al verschillende goede voorbeelden te vinden waar mensen samenwerken op het gebied van energie.

6.4 Natuur- en landschapsbeheer

De landbouw is drager van het landschap met het beheer van 70% van het landelijk gebied. De landbouw onderkent steeds vaker dat zij niet alleen producent is van voedsel, maar ook beheerder van landschap, natuur, cultuurhistorie en van recreatie. Een ieder kan vrij van het landschap genieten. Waar de landbouw verdwijnt, verdwijnt vaak ook de beheerder van het landschap. Lang niet altijd wordt deze taak door een nieuwe grondgebruiker overgenomen. Bovendien brengt ook onderhoud door terreinorganisaties kosten met zich mee. Hoewel de landbouw van oudsher het cultuurlandschap beheert, is het niet meer vanzelfsprekend dat de landbouw deze

taak op zich neemt. De maatschappelijke wensen ten aanzien van het gebruik en beleving van het landschap botsen met het belang van de landbouw in het streven naar een rendabele bedrijfsvoering. De spagaat waarin de landbouw is terechtgekomen lijkt niet altijd ruimte te geven voor landschapsonderhoud.

Om de kwaliteiten van het landschap te behouden verdient het landschap onderhoud en moeten landschapselementen behouden worden. Veel landbouwers leveren een prestatie voor het landschap zonder dat er een marktconforme vergoeding tegenover staat.¹⁷¹ Maar liefst 80% van het natuurgrasland van terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Provinciale Landschappen wordt beheerd door de landbouw. Agrarisch natuurbeheer kan in veel gebieden landbouw en natuur verbinden. Landschaps- en natuurbeheer zijn steeds vaker een vanzelfsprekend element in een goed agrarisch businessplan. De landbouw onderhoudt het landschap op een relatief goedkope manier.

Een flink aantal landbouwondernemers laat zien dat natuur- en landschapsbeheer ingepast kan worden in de bedrijfsvoering en zelfs een kans levert als leverancier van grondstoffen. Landbouwondernemers zijn daar in veel gevallen ook graag toe bereid. Voor de boer die de kennis van natuurbeheer goed weet te combineren met inpassing in de agrarische bedrijfsprocessen kan agrarisch natuurbeheer zelfs winst opleveren.¹⁷² Zo zijn er natuurbeherende boeren die het beheergras op een specifieke manier oogsten, waardoor met het gras de voedingswaarde voor de koeien kan verbeteren en daarmee bijdraagt aan de gezondheid van melkvee. Maar ook kunnen de verrijkende organische stoffen die te vinden zijn in de natuur benut worden om het organische gehalte in de landbouw te verhogen. Kwalitatief hoogwaardige drijfmest bevat bijvoorbeeld aanzienlijk minder schadelijke stoffen en heeft een gunstig effect op het bodemleven, waardoor onder meer stikstof en fosfaat worden vastgelegd.

Het onderhoud van het landschap zien we niet alleen als een verantwoordelijkheid van de landbouw, maar als een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het is dan ook niet meer dan redelijk om voor de instandhouding van ons zeer gewaardeerde landschap een maatschappelijke vergoeding te betalen. De overheid moet dan ook meer dan nu agrariërs inzetten bij de realisering van natuurdoelen, waarbij ruimte is voor de eigen inbreng van de landbouwondernemer. De ambitie om te streven naar agrarisch natuurbeheer is groot, maar de vergoedingen aan agrariërs zijn beperkt. Daardoor blijft een deel van de beschikbare middelen onbenut. Dat is jammer. De vergoedingen komen bovendien maar voor een klein deel ten goede aan natuurbeheer in de agrarische cultuurlandschappen, doordat niet landschapsbeheer maar natuurbeheer de doelstelling is.

171 | www.ruimtemonitor.nl.

172 | LNV en LTO, *Natuurlijk lukt het! Met meer boeren voor natuurbeheer*, p. 10.

De overheid moet de doelen van natuurbeheer verbreden met landschapselementen, want ook hier liggen kansen om verbindingen te leggen tussen landbouw en natuur. Hierbij gaat het niet alleen om het beheer, maar ook om zelfopgelegde beperkingen om de biodiversiteit te behouden, bijvoorbeeld een landbouwondernemer die natuurlijke beperkingen, zoals een sloot, in stand houdt. Het nieuwe Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL), dat vanaf 2010 in werking treedt, zet een stap in de goede richting. Hierbij worden de beheervergoedingen in een nieuwe vorm gegoten. Daarmee wordt een index geïntroduceerd waarin natuurbeheertypen, landschapsbeheertypen en agrarische beheertypen worden onderscheiden waar vergoedingen aan gekoppeld worden. Het SNL moet landbouwondernemers continuïteit bieden in afspraken over natuurbeheer.¹⁷³ Daarbij wordt het mogelijk om maatwerk te leveren, doordat regio's eigen te vergoeden diensten aan het systeem kunnen toevoegen.

Vanuit de gedachte van gespreide verantwoordelijkheid gaat onze voorkeur uit naar maatregelen van landschapsbeheer waarbij de grond in eigendom van de grondgebruiker blijft. Bij inzet van een relatief bescheiden hoeveelheid overheidsbudget kunnen meer private middelen aangetrokken worden dan nu het geval is. Zeker als resultaten lokaal zichtbaar worden. De verwachting is dat ook in het Europese beleid de ontwikkeling van het platteland en landschap meer aandacht zal krijgen.¹⁷⁴ Gezien de mondiale ontwikkelingen lijkt het voor de hand te liggen om de Europese landbouwvergoedingen meer te richten op de levering van maatschappelijke diensten op gebied van natuur en landschap. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt hiervoor kansen. De vergoedingen moeten echter niet leiden tot bureaucratische controlemechanismen. Lokale en regionale medefinanciering heeft voor ons de voorkeur. Dit zorgt voor directe betrokkenheid in de uitvoering en nabijheid bij de ondernemers. Te denken valt aan een combinatie van Europese en regionale middelen voor het landschap. De hoogte van de cofinanciering moet gerelateerd zijn aan het Europees belang van voldoende productie van voedsel en een tegemoetkoming voor het behoud van schaarse goederen als natuur, water en landschap. Zo kan de landbouw ook in de toekomst de drager zijn van het landelijk gebied.

De provincies moeten stimuleren dat publieke en private geldstromen op een slimme manier gecombineerd worden om het landschapsbeheer duurzaam te kunnen financieren. In diverse regio's lopen initiatieven van onderop waarbij mensen die het landschapsbeheer uitvoeren (boeren, verenigingen voor agrarisch beheer, vrijwilligers, gemeenten, milieugroeperingen e.a.) bezig zijn met het oprichten van (regionale) landschapsfondsen. Via regionale groenfondsen wordt zo gespaard voor kwaliteitsimpulsen in het landschap.

173 | Contracten mogen worden aangeboden voor een periode van zes jaar, waarbij principeovereenkomsten voor langere tijd kunnen worden aangegaan.

174 | Dit is in november 2008 besloten door de Europese ministers van landbouw.

6.5 Ondernemerschap in het landelijk gebied

In het landelijk gebied zijn veel ondernemers actief. Een vitale economie in het landelijk gebied is belangrijk voor de totale vitaliteit van het landelijk gebied. Ruimte voor ondernemerschap in het landelijk gebied betekent ook dat ondernemers een verantwoordelijkheid hebben voor de omgeving en daarop kunnen worden aangesproken. De economische bijdrage van de landbouw, recreatie en toerisme is in de eerste plaats de verdienste van ondernemers. Goed ondernemerschap vraagt van een ondernemer om als rentmeester te werken en om vooruit te denken waar het bedrijf over vijf of tien jaar moet staan. Alleen wanneer de ondernemer zelf weet waar hij over een aantal jaren wil staan, kan vanuit de overheid worden meege-dacht. Waar regelgeving onnodig belemmerend werkt of vereenvoudigd kan worden, ligt er een opgave voor de verschillende overheden om zich gezamenlijk in te spannen om deze regelgeving op te heffen of aan te passen, zodat ondernemen mogelijk wordt gemaakt. Hieronder bespreken we wat dit ondernemerschap vraagt van de landbouw en de toeristische/recreatieve sector, de dragers van het landelijk gebied.

6.5.1 Klassieke en verbrede landbouw

De komende jaren zal er veel op de landbouwsector afkomen, zowel vanuit de markt als uit de samenleving. Vanwege de economische, sociale en landschappelijke waarde van de landbouw, moet er in de toekomst ruimte blijven en perspectief worden geboden aan de landbouwsector in Nederland. Ondernemerschap is de kerncompetentie waar men over moet beschikken, met aandacht voor natuur, voedsel en duurzaamheid. De landbouw zal zich daarmee meer moeten richten op de (veranderende) markt én meer moeten samenwerken om de (internationale) concurrentiepositie te behouden. Daarnaast moet desector zoeken naar manieren waarop de verbindingen met de omgeving en de samenleving sterker kunnen worden om draagvlak te houden, bijvoorbeeld door meer transparantie in het productieproces. Het is aan de overheid om deze ontwikkelingen in de landbouw stimuleren, maar niet om te regelen hoe het gebeurt. Het is aan de landbouwondernemers om de strategische keuzes voor het eigen bedrijf te maken.

Om de landbouw de kans te geven om te ondernemen moet de overheid duidelijkheid bieden, bijvoorbeeld als het gaat om de uitbreidingsmogelijkheden in een gebied. Maar ook als het gaat om normen waaraan de landbouw moet voldoen. Zonder duidelijkheid is het voor een ondernemer moeilijk om de goede beslissingen te nemen. Het is bovendien belangrijk dat de overheid agrariërs vertrouwt en ruimte biedt om als creatieve ondernemers te streven naar nieuwe eigentijdse bedrijfsvoering.

Multifunctionele landbouw

De grondgebonden landbouw heeft de burger zo veel meer te bieden dan het traditionele productiebedrijf. Zoals de rust, ruimte en regelmaat waar veel mensen naar

op zoek zijn. De landbouw kan ook kiezen voor verbreding om neveninkomsten te genereren, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme, recreatie of natuur. Er liggen kansen voor verbreding op het gebied van zorg, welzijn en educatie. Ondernemers kunnen inspelen op de maatschappelijke behoeften aan voedselkwaliteit, gezondheid, streekeigen producten, recreatie, energie, rust, ruimte en groen. Dit kan door de landbouwsector, maar ook door andere ondernemers in het landelijke gebied.

Het zijn de regionale kwaliteiten die bepalend zijn voor de mogelijkheid voor specialisatie of de productie. Ondernemers kunnen hierop inspelen door diversificatie, waarbij creatief gebruik wordt gemaakt van de unieke regionale kenmerken. Zo zal de landbouwsector meer verscheidenheid vertonen in de toekomst.

Op gemeentelijk niveau wordt de ontwikkelingsmogelijkheid van de multifunctionele landbouw nog te vaak door wet- en regelgeving belemmerd. Structuurvisies en bestemmingsplannen zouden ruimte moeten laten voor deze multifunctionele landbouwactiviteiten. Gemeenten zouden juist mee moeten denken met de ondernemers over een duurzamer bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld door landbouwondernemers veel meer te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken. Zo zijn zowel de samenleving als het boerenbedrijf gediend bij een goede samenwerking op gebied van zorg, educatie en welzijnsactiviteiten. Ook liggen er verbredingskansen in de agrotecreatie in toeristisch aantrekkelijke gebieden. Bijvoorbeeld de kuststrook, Zeeland en delen van Oost Nederland. De landbouw kan eveneens een bijdrage leveren aan een duurzame energieproductie- en levering, te denken valt aan zonnecellen of mestvergistings. Kortom voor de creatieve innovatieve landbouwondernemer liggen in het landelijk gebied tal van mogelijkheden. De mogelijkheden voor verbreding hebben veelal te maken met een aantrekkelijke ligging van het agrarische bedrijf in het landelijk gebied.

6.5.2 Toerisme en recreatie

De toeristische en recreatieve sector is een belangrijke drager van de plattelands-economie. Voor de samenleving is ruimte voor toerisme en recreatieve activiteiten van grote betekenis om te ontspannen, te genieten en nieuwe energie op te doen. Maatschappelijke ontwikkelingen als de vergrijzing en de welvaartsgroei bieden kansen voor de sector om verder te groeien. Voor recreatieve voorzieningen is de omliggende natuur en het landschap van grote economische waarde. Recreatieve ondernemingen kunnen op hun beurt weer een bijdrage leveren aan duurzame kwaliteit van natuur in hun omgeving. Toeristisch-recreatieve bedrijven kunnen ook sociale meerwaarde bieden voor de leefbaarheid van dorpen. Het vergroot de aantrekkingskracht voor dorpen en kan weer tot nieuwe economische spin-off leiden.

Voor gemeenten en provincies is het recreatiebedrijf een complex beoordelingsobject, waardoor doorlooptijden van vergunningen lang duren en een samenhangende belangenafweging veelal in het gedrang komt. Voor ondernemers levert dit onzekerheden op. Van de gemeenten mag verwacht worden dat ze meedenken met de ondernemers die ook daadwerkelijk willen meewerken om de kwaliteit van natuur

en landschap te versterken. De overheid kan de toeristische en recreatieve sector uitdagen om duurzaam te ondernemen en daarbij tevens tegemoet komen aan de eisen en behoeften van de consument. Door de mobiliteit en de communicatiemogelijkheden is een heel scala aan belevenissen binnen het bereik van de consument gekomen. Wij zien een rol weggelegd voor gemeenten om verbindingen te leggen tussen ondernemers in een gebied, zodat zij gezamenlijk arrangementen kunnen aanbieden. Ook zien we een rol voor provincies en gemeenten om de sector te helpen met een professionaliseringslag. Een sterke toeristische en recreatieve sector kan bovendien een belangrijke bijdrage leveren aan de identiteit van een regio.

In het westen van het land is nog altijd een tekort aan voldoende recreatie- en ontspanningsmogelijkheden. Ook hier biedt het landelijk gebied nog volop mogelijkheden voor economische activiteiten, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de natuur- en landschapskwaliteiten. De overheid kan meedenken met ondernemers om op geschikte plaatsen ruimte te bieden.

De Nederlandse variëteit aan natuur en landschap is ook in internationaal perspectief bijzonder. Dit biedt mogelijkheden om deze kwaliteiten te vermarkten. Regionale karakteristieken worden hierbij eerder van groter dan van kleiner belang.

6.5.3 Duidelijkheid bieden aan ondernemers in Natura 2000-gebieden

In de Europese Habitatrictlijn is vastgelegd dat er een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd wordt van speciale beschermingszones, de Natura 2000-gebieden genaamd. Dit ecologische netwerk is erop gericht om betrokken typen natuurlijke habitats en soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen.¹⁷⁵ In samenwerking met elk land is een lijst van Natura 2000-gebieden opgesteld. In Nederland gaat het om een relatief groot aantal gebieden, door de verspreide ligging van natuurgebieden en de rijke biodiversiteit die Nederland kent.¹⁷⁶ De Europese Unie heeft de landen zes jaar de tijd gegeven om op een zorgvuldige wijze de gebieden aan te wijzen, dat wil zeggen de instandhoudingsdoelstellingen te formuleren en de gebieden te begrenzen. Voor de Natura 2000-gebieden moet een beheerplan opgesteld worden waarin aangegeven wordt hoe Nederland deze instandhoudingsdoelstellingen na zal komen.

In Nederland is ervoor gekozen om te werken met een voorlopig en een definitief aanwijzingsbesluit van de Natura 2000-gebieden. Het voordeel van deze werkwijze is dat de provincies met een voorlopig aanwijzingsbesluit, met daarin de instandhoudingsdoelstellingen, een beheerplan kunnen opstellen waarbij door alle stakeholders in het gebied gesproken kan worden over welke maatregelen wanneer worden ingezet om de beschreven doelstellingen te halen. Ook biedt dit enige flexibiliteit in de omgang van de exacte grenzen van het Natura 2000-gebied. Hierdoor

175 | Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, artikel 3.

176 | Nederland kent 162 Natura 2000-gebieden, zie website www.minlnv.nl.

is het mogelijk om, waar mogelijk, rekening te houden met ondernemers in een gebied.

Toch is er bij ondernemers onrust over de regelgeving van de Natura 2000-gebieden. Deze onrust is begrijpelijk. Ondernemers in een gebied weten ten tijde van het opstellen van het beheerplan nog niet goed waar ze aan toe zijn. Wat ze wel weten, of kunnen weten, is dat bestaand gebruik geborgd wordt in Natura 2000-gebieden.¹⁷⁷ Met bestaand gebruik wordt namelijk rekening gehouden in het beheerplan, omdat de habitats ook met de bestaande activiteiten in stand zijn gehouden. Daarom hoeven de huidige ondernemers in of nabij Natura 2000, die in het beheerplan zijn opgenomen, niet opnieuw een vergunning aan te vragen voor bestaande activiteiten. Dit verklaart tegelijk waarom het opstellen van beheerplannen in een gebied zoveel tijd kost. Het vereist namelijk overleg met alle betrokkenen in een gebied.

Voor ondernemers die in de toekomst willen uitbreiden in of nabij een Natura 2000-gebied bestaat wel onzekerheid. Nieuwe activiteiten mogen geen significant effect hebben op het gebied.¹⁷⁸ De interpretatie van de richtlijn zorgt voor onduidelijkheid en daarmee voor onzekerheid voor ondernemers. Waar mogelijk moet deze onduidelijkheid weggenomen worden.

Die onzekerheid kan worden verminderd wanneer provincies in de beheerplannen duidelijk onderbouwen welke maatregelen worden genomen en aangeven welke periode wordt benut om de maatregelen te nemen.¹⁷⁹ De interpretatie van de richtlijn moet goed worden beargumenteerd. Op deze wijze wordt door middel van een passende beoordeling inzichtelijk gemaakt dat de instandhoudingsdoelen dichterbij worden gebracht. Beleidsbepalers moeten ervoor waken niet uit voorzorg regelgeving te eng te interpreteren en zodoende een gebied onnodig op slot zetten. Uitgangspunt is dat de doelen en begrenzings uitsluitend op basis van ecologische criteria mogen worden vastgesteld, maar dat bij de uitwerking in beheerplannen ook andere, bijvoorbeeld sociaaleconomische, aspecten kunnen worden meegenomen.¹⁸⁰

Het getuigt van strategisch ondernemerschap dat ondernemers in of nabij Natura 2000-gebieden duidelijk maken wat hun toekomstvisie is voorafgaand aan de vaststelling van de beheerplannen. Door beleidsbepalers kan dan bekeken worden of dit mogelijk is op de gewenste plaats. Om ondernemers ook op de huidige plaats ontwikkelingsruimte te bieden, kan de provincie eventuele toekomstige activitei-

177 | Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31700 XIV, nr. 160.

178 | Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, artikel 6.

179 | Dit kan ook gaan om een periode van tientallen jaren. De kritische depositiewaarde is richtinggevend voor de langere termijn, maar niet noodzakelijkerwijs een realistisch streven voor de korte termijn. (bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XIV, nr. 160)

180 | Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XIV, nr. 160.

ten al meenemen in het opstellen van het beheerplan. Hiervoor hoeft dan niet opnieuw een vergunning aangevraagd te worden.¹⁸¹ Daarbij geldt als voorwaarde dat te allen tijde zeker is gesteld dat de instandhoudingsdoelen daarmee niet in gevaar worden gebracht. Dit geeft ondernemers in ieder geval duidelijkheid over beperkte ontwikkelmogelijkheden van het eigen bedrijf.

De aanwijzing van de Natura 2000-gebieden houdt veelal ook in dat grote bedrijfs--uitbreidingen in deze gebieden niet meer mogen zijn. Als de bedrijfsstrategie gericht is op een grotere uitbreiding dan zal dit naar alle waarschijnlijkheid een significant effect hebben op het gebied. In dat geval moet de overheid duidelijk communiceren met de ondernemer over de grenzen in het betreffende gebied. Voor sommige ondernemers betekent dit dat ze zwaar in hun bedrijfsbelang worden geschaad. Daarom zou dit soms kunnen betekenen dat deze ondernemers op een fatsoenlijke wijze schadeloos worden gesteld. De voorkeur zou echter gegeven moeten worden aan verplaatsing van het bedrijf binnen een regio waar deze mogelijkheden voor ontwikkeling wel aanwezig zijn.

In Natura 2000-gebieden zou in beperkte mate nieuwe economische activiteit toegelaten moeten worden, uiteraard onder de strikte voorwaarden dat de natuurwaarden niet in het gedrang komen.

De overheid moet er naar streven dat regelgeving inzichtelijk en begrijpelijk is. Het is dan ook goed dat door het huidige kabinet Balkenende IV wordt gewerkt aan een integratie van de natuurbeschermingswet, Boswet en Flora- en Faunawet.

Een ondernemer in of nabij een natuurgebied moet weten met welk beschermingsregime hij te maken heeft en welke ontwikkelingen hij kan verwachten in een gebied. In het spaarzame geval dat een ondernemer nog te maken heeft met twee beschermingsregimes, doordat een bedrijf op een grens van twee gebieden ligt, zal een bevoegd gezag aangewezen moeten worden. De overheid moet aan ook aan deze ondernemers duidelijkheid bieden tot wie zij zich kunnen richten bij vragen, het aanvragen van vergunningen en welke procedures er voor hen gelden.

Om ook rekening te kunnen houden met de andere waarden dan natuurwaarden in het landelijk gebied is het onwenselijk dat Nederland strengere eisen aan natuur stelt dan in andere landen in Europa. Hiermee doelen we bijvoorbeeld op het beschermingsregime voor de Natura-2000 gebieden dat ook voor andere dan Natura 2000-gebieden geldt. Deze onwenselijke situatie wordt inmiddels door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit teruggedraaid.¹⁸²

181 | Dit is bijvoorbeeld ook mogelijk bij woningen in het buitengebied, die mogen verbeteren, in stand houden en uitbreiden tot 10%.

182 | Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010 , 31536, nr. 11.

6.6 Voldoende, veilig en gevarieerd voedsel

6.6.1 Voedselvoorziening

Al voor de eerste contouren van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werden geschetst, stond de voedselkwantiteit en voedselkwaliteit op de beleidsagenda. Voldoende en veilig voedsel is immers van levensbelang. De overheid trekt zich echter steeds verder terug uit de voedselmarkt. Voedsel is daarmee voornamelijk onderdeel geworden van een driehoeksverhouding waarbij de veelheid aan producenten de ene partij zijn, de distributeurs de andere en de consumenten de derde. De interactie tussen deze drie partijen heeft het voedselaanbod oneindig gevarieerder gemaakt, maar heeft er ook toe geleid dat voedsel een zo goedkoop mogelijk massa-consumptieartikel is geworden. Veel mensen beseffen niet meer waar het voedsel dat ze eten vandaan komt en wat de waarde is van voedselzekerheid. Consumenten moeten worden gestimuleerd om diervriendelijke, milieuvriendelijke en maatschappelijk verantwoorde producten te kopen.

Het vertrouwen in deze marktpartijen lijkt de laatste jaren te resulteren in een zeer zwakke positie van de landbouwendernemers. Het aantal spelers op de voedselmarkt is in de laatste decennia zeer klein geworden, waardoor de marktmacht van enkele spelers groot is. Naar schatting hebben de inkoopbedrijven van supermarkten in de rijke Europese landen ruwweg zeventig procent van de voedselverkoop in handen. Hiermee is een onevenwichtigheid ontstaan tussen inkooporganisaties en landbouwendernemers. Dit is bovendien geen stimulans om te investeren in duurzaamheid, want voor deze ondernemers vergt het alle aandacht om het hoofd boven water te houden. Het korter maken van de voedselketens, waarbij het aantal schakels van de productie tot de consument vermindert, kan bijdragen aan een sterkere positie van de landbouw. Dit kan het inkomen verhogen en de afhankelijkheid van subsidies verminderen.

De overheid heeft als taak de voedselveiligheid te waarborgen. Het is de vraag of met de huidige krachtsverhoudingen in de voedselmarkt de kwaliteit en veiligheid van ons voedsel in de toekomst voldoende gewaarborgd kan worden. De bescherming van de voedselkwaliteit en -kwantiteit is in onze visie een algemeen belang waar zorgvuldig mee moet om worden gegaan. De uniformering van keurmerken in de producten, waarbij dezelfde kwaliteitseisen worden gesteld aan producten die geïmporteerd worden, is een goede ontwikkeling. De toekomstige voedselvoorziening, de kwaliteit van voedsel, transparantie van de voedselketen en het beschermen van het agrarische landschap waarin het voedsel verbouwd wordt, verdienen meer aandacht van de overheid.

6.6.2 Regionale voedselketens

Regionale diversiteit is wenselijk vanuit het oogpunt van voedselvoorziening en voedselkwaliteit. In Europa is deze ontwikkeling al volop aan de gang, onder andere in Londen waar men al bezig is om een regionale voedselmarkt te stimuleren. Juist

in Nederland, met een hoge bevolkingsdichtheid en veel koopkrachtige consumenten op relatief korte afstand van het boerenbedrijf, bieden regionale voedselketens mogelijkheden. Naast een duurzame productie zouden we ook na moeten denken over een meer regionaal georiënteerde voedselketens. De eerste ondernemers laten al zien dat dit goed kan werken. Te denken valt aan boeren die direct kwalitatief hoogwaardig voedsel leveren aan een restaurant of aan een regionale supermarkt. De regionale voedselketen heeft verscheidene voordelen. Het gaat om de ecologische voordelen; een regionale voedselketen vermindert het transport en is daarmee goed voor het milieu. Waar het gaat om het vervoer van levende dieren wordt het dierenwelzijn verbeterd. Maar het belangrijkste argument is wel dat door een regionale voedselketen kansen worden benut om de transparantie van ketens te vergroten en dat daardoor voedsel weer dichterbij de mensen komt te staan. Mensen worden zich daardoor meer bewust van wat ze kopen, waardoor de kloof tussen het denken als burger en als consument enigszins gedicht wordt. Het perspectief van de regionale identiteit kan hiermee versterkt worden. Lokale horeca biedt het een onderscheidende kwaliteit.¹⁸³ Met name in de nabije omgeving van dichtbevolkte stedelijke gebieden met veel koopkrachtige consumenten liggen de kansen. Gemeenten kunnen ambities stellen voor consumptie van regionale voedselproducten en verbindingen stimuleren tussen de betrokken partijen.

INZETTEN OP EEN REGIONALE VOEDSELMARKT

Willem&Drees brengt verse aardappels, groenten en fruit van boeren uit de buurt rechtstreeks naar de winkel. De oprichters vonden het vreemd dat aardappels, groenten en fruit van boeren uit de buurt niet te krijgen waren in de winkels in de buurt. Daar zou eens iets aan gedaan moeten worden vinden Willem Treep en Drees Peter van den Bosch. Zij hebben Willem & Drees opgericht en brengen producten van boeren uit de buurt voortaan bij winkels in de buurt. Ze spelen hiermee in op de toenemende behoefte aan echt eten uit de buurt. Tot nu toe zijn verse producten uit de buurt zelden verkrijgbaar in de supermarkt, terwijl de meeste mensen daar hun boodschappen doen. In enkele supermarkten in Amersfoort en Nijkerk ligt tegenwoordig een schap vol verse producten van boeren en telers uit de buurt. Het gaat om onder andere aardappels, appels, persen, pompoenen, bloemkolen en broccoli die in houten kisten worden gepresenteerd. Natuurlijk zijn de producten afhankelijk van het seizoen. De producten zijn zo vers als het maar kan en geproduceerd met respect voor mens, dier en milieu. Bij ieder product staat welke boer het geteeld heeft, zodat de consument weet waar het eten vandaan komt. Zo wordt de band tussen klant en platteland versterkt.

Bron: www.willemendrees.nl

183 | Uit onderzoek blijkt dat er een groot potentieel is voor de markt voor streekproducten. Ze wordt geschat tussen de 1,2 en 4,2 miljard euro.

6.6.3 Zorgvuldig omgaan met voedselproducten

Nieuwe matigheid in gedrag en consumptie

In plaats van materiële consumptiegroei zal geïnvesteerd moeten worden in technologie die verder bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling. Verduurzaming van het consumptiepatroon is nodig, daarbij geholpen door ‘moralisering van apparaten’ wat inhoudt dat mensen duurzamer consumeren omdat de apparaten uit zichzelf vriendelijker voor het milieu zijn (zoals spaarlamp).¹⁸⁴ Hierdoor kunnen verontreiniging, aantasting en uitputting van grond teruggedrongen worden. Inzet van technologie alleen zal niet voldoende zijn. Ook de levensstijl van mensen behoeft verandering. Mensen mogen hierbij worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Van verschillende kanten klinkt het pleidooi voor een nieuwe matigheid.¹⁸⁵ Wij ondersteunen dat pleidooi, waarbij we in het bijzonder de mateloosheid in ons consumptiepatroon willen noemen. Alleen al in ons voedselpatroon en de verspilling van voedsel valt een enorme CO₂-reductie te boeken. Uit cijfers van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit blijkt dat consumenten naar schatting voor zo’n 1,6 miljard euro per jaar aan voedsel weggooiden. Naar schatting wordt zo’n 2 miljard euro per jaar in de totale voedselketen verspild bij de productie, verwerking, het vervoer of bij verkoop.¹⁸⁶ Elke schakel in de voedselketen kan aan duurzaamheid een bijdrage leveren. Het gaat meer dan alleen om voedsel. De maatvoering als impliciet en min of meer vanzelfsprekend criterium van het leven lijkt verdwenen. De zoektocht naar nieuwe matigheid betekent zoeken naar kwaliteit, naar anders in plaats van meer consumeren.

Landbouwproducten voor energie

Met het oog op de mondiale ontwikkelingen moeten we kritisch kijken naar hoe er zorgvuldig met de voedselproducten kan worden omgegaan. Zo heeft de eerste generatie biobrandstoffen veel stof doen opwaaien, omdat deze werden gemaakt van landbouwproducten die ook als voedsel voor mensen konden dienen. Anders is dit bij de tweede generatie biobrandstoffen. Want door technologische ontwikkeling is het mogelijk om biobrandstoffen te winnen uit een veel breder aanbod van biomassa, waarbij het vooral gaat om gewassen die niet voor voedsel gebruik worden. Voor de toekomst lijken ook derde generatie biobrandstoffen als algen kansrijk.

184 | Zie Hans Achterhuis, *De erfenis van de utopie*, Amsterdam, 1998. Hoofdstuk 8 handelt over ‘De moralisering van apparaten’.

185 | Onder andere hoogleraar duurzame ontwikkeling Louise Fresco hield onlangs een pleidooi voor de nieuwe matigheid. Zie het artikel in Trouw, 3 oktober 2009, *Matigheid was ooit een deugd*.

186 | Van de website www.minlnv.nl, *Beleidsagenda 2010*. Het kabinet zet in op vermindering van voedselverspilling met 20% in 2015.

6.7 Een vitale en duurzame landbouwsector

6.7.1 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Behalve verbindingen tussen landbouw, natuur en samenleving zal de landbouwsector ook zelf duurzamer moeten worden. Om in de toekomst een sterke sector te houden, moet de sector luisteren naar de markt en de consument. We richten de aandacht daarom nu op de landbouw. De landbouw maakt deel uit van de Nederlandse cultuur, voorziet ons van voedsel en andere producten en levert daarnaast landschap –en natuurwaarden. Wij zijn van mening dat een vitale agrarische sector in Nederland behouden moet blijven, maar dit kan alleen binnen de grenzen van een zo min mogelijke milieubelasting en de grenzen waarbinnen het voor de samenleving acceptabel is.

Het is niet makkelijk voor landbouwendernemers om concurrerend te blijven in een steeds vrijere wereldmarkt en tegelijk rekening te houden met eisen die de samenleving stelt ten aanzien van de omgang met natuur, landschap, milieu en dierenwelzijn. Schaalvergroting en intensivering zien veel ondernemers als een stap om het hoofd boven water te houden. Dit levert spanningen op met de wensen ten aanzien van agrarische landschappen, maar ook levert het weerstand op vanuit de samenleving. In de discussies spelen emoties een grote rol. In veel gebieden is de landbouw beeldbepalend voor de uitstraling van veel agrarische landschappen. Schaalvergroting leidt vaak tot grotere stallen en verdwijnen van groene stroken. Grootschaligheid heeft voor velen een negatieve bijmaak doordat alles anoniemer lijkt te worden. Bij het begrip ‘megastallen’ ontstaan dan ook de meest uiteenlopende beelden, die voor velen niet wenselijk zijn in de agrarische landschappen.

Door het aanwijzen van landbouwontwikkelingsgebieden, waar intensivering mogelijk is, en extensiveringsgebieden, waar extensivering gestimuleerd wordt, wordt gestreefd naar ‘gescheiden grondmarkten’. Zo wordt voorkomen dat intensivering overal plaatsvindt. In de aangewezen landbouwontwikkelingsgebieden (log’s) mogen landbouwbedrijven groeien binnen de grenzen van de milieuwetgeving. In deze gebieden worden de spanningen tussen schaalvergroting en de maatschappelijke wensen hevig gevoeld. Met name voor sectoren als akkerbouw en veehouderij is deze spanning tussen sterke concurrentie en toenemende maatschappelijke eisen groot. Zeker bij vestiging van een agrariër van buiten de regio naar een landbouwontwikkelingsgebied is de weerstand van de omringende bewoners veelal niet gering.

Voor de sector ligt er een grote opgave om samen met de overheid te kijken wat de schaal en maat is van de omvang van de bedrijven en de concentratiegraad in de daarvoor aangewezen gebieden. Leidend daarbij moet zijn dat de milieubelasting fors moet afnemen ten opzichte van de huidige situatie en dat de gezondheid voor mens en dier niet in gevaar gebracht mag worden. De overheid dient daarvoor normen op te stellen. Schaalvergroting is niet altijd noodzakelijk. Innovatieve vormen

van samenwerking en ketenbeheer bieden ook mogelijkheden. Ondernemers kunnen op verschillende manieren schaalvoordelen behalen, met behoud van de kleinschaligheid. Bijvoorbeeld door samenwerking tussen MKB of familiebedrijven op het gebied van inkoop, onderzoek, investeringen in machines, arbeid en afzet. Ondernemers kunnen kiezen voor ketensamenwerking met de verwerkende industrie of door het vormen van nieuwe coöperaties die direct leveren aan de supermarkten.

6.7.2 Naar een duurzame productie

De landbouw zou zich nog meer moeten gaan richten op verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze omslag is al in volle gang. Dat betekent het minimaliseren van externe effecten. Voor zowel de grondgebonden landbouw als de minder grondgebonden sectoren ligt mogelijk een oplossing in het zoveel mogelijk gesloten houden van de kringlopen. De overheid kan subsidies zo in te zetten dat innovaties in de landbouw gestimuleerd worden en de sector in staat wordt gesteld de omslag naar duurzaamheid te maken. Initiatieven waarbij regionale, gesloten kringlopen ontstaan, verdienen nadrukkelijk ondersteuning.

Voor de intensieve veehouderij liggen onder andere oplossingen in het korter maken van de ketens. De duurzaamheid in de productieketen kan bijvoorbeeld toenemen door reststoffen van het ene productieproces te gebruiken voor het andere. Dit hoort in de gedachte van een kringlooeconomie. Daarbij worden producten zo ontworpen dat ze een optimale levensduur voor de gebruiker hebben en aan het eind daarvan kunnen worden hergebruikt als grondstof voor een volgende productiecyclus. De laatste tijd heeft dit al veel aandacht gekregen als het *cradle to cradle* principe.

Voor de landbouw kan dit bijvoorbeeld door combinaties van plantaardige en dierlijke productie gericht op energie-efficiency. Het nieuwe gemengde bedrijf richt zich op deze doelstellingen, bijvoorbeeld een gesloten varkensbedrijf of clustering van schakels in de keten. Niet alleen kan hierdoor de productie duurzamer ingericht worden, ook levert het een grote kostenbesparing in de transport. Op deze wijze zijn in het primaire proces nog grote besparingen te behalen.

Ook kan de samenwerking tussen bedrijven en de omgeving versterkt worden, bijvoorbeeld door restwarmte te benutten om omliggende bedrijven warm te houden.

Logistieke projecten met een horizontale focus binnen branches (afgestemd tussen de handel, de verladers, de industrie) leveren al snel 5 tot 50% besparing op een deel van de transportkosten.

Grootschaligheid wordt soms nog gelijk gesteld met de achteruitgang van natuur, landschap en dierenwelzijn. Dit hoeft zeker niet zo te zijn. Deze landbouwbedrijven die inspelen op de ontwikkeling van sluiting van kringlopen, voor een duurzame productieontwikkeling en optimaal ruimtegebruik. Hiermee kan de productie zelfs duurzamer zijn dan kleine bedrijven. De concentratie van varkenshouderijen biedt mogelijkheden tot samenwerking op gebied van machines, personeel en in –en

verkoop. Met name een centrale mestverwerking leidt tot enorme vermindering van transport.

De landbouw drijft op het gebruik van de ruimte en technologische productieontwikkelingen en de vraag naar landbouwproducten. Deze factoren hangen nauw met elkaar samen. De achteruitgang van natuur- en milieukwaliteiten in het agrarisch gebied doet een beroep op het rentmeesterschap van de boeren. Dat vereist duurzame omgang met de productiemiddelen bodem, lucht en water. De laatste jaren is de sector er al goed in geslaagd om de fosfor en stikstofdeposito terug te dringen. Hier ligt nog wel een uitdaging. De landbouwsector zal dus moeten inzetten op een duurzame primaire voortbrenging van producten gekoppeld aan een technologische hoogstaande verwerkings- en vermarktungsindustrie. Dit is van groot belang voor de duurzame voedselproductie in Nederland én Europa. Om dat te kunnen doen zijn baanbrekende innovaties nodig. Dit kan niet zonder het vakmanschap, de kennis en de moderne technologie die de Nederlandse landbouw bezit. De overheid moet blijven investeren in een hoogwaardige landbouw, bijvoorbeeld door onderzoek naar regionalisering, samenwerking, keteninnovaties en nieuwe vormen van ondernemerschap te stimuleren.

6.7.3 Nemen van verantwoordelijkheid

De landbouw is behalve van natuurlijke omstandigheden ook sterk afhankelijk van de eigen keuzen die een ondernemer maakt. Dit neemt niet weg dat het perspectief voor ondernemers helder moet zijn. De overheid mag de randvoorwaarden niet continu veranderen. Bovendien moeten we uitgaan van het ondernemerschap van de landbouw. Voor de landbouw betekent dit een verantwoordelijkheid om in te zetten op maatschappelijke verantwoorde productiemethoden (ook met het oog op dierenwelzijn), duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het beperken van negatieve effecten op biodiversiteit en het bijdragen aan een aantrekkelijke leefomgeving. Vele goede voorbeelden laten zien dat duurzaam ondernemerschap mogelijk is. De overheid kan de landbouw in deze omslag ondersteunen door de sector een duwtje in de rug te geven en te communiceren over de voorbeelden die navolging verdienen. Bovendien moet duurzaam ondernemerschap niet alleen in Nederland op de agenda blijven, maar ook in Europese- en mondiale verbanden.

Van de landbouwsector mag verwacht worden dat ze in de overgang naar een duurzame omgang met onze leefomgeving haar verantwoordelijkheid neemt. Het is van belang dat de overheid een gunstig klimaat schept voor ondernemers en innovatieve ontwikkelingen, maar ook vertrouwen heeft in de omslag die de sector maakt. Om deze omslag te laten slagen moet de overheid ruimte bieden om te experimenteren. Dit geldt niet alleen voor het Rijk, maar ook voor de mogelijkheden die provincies en gemeenten bieden. Voorkomen moet worden dat door te strakke regelgeving niet ingespeeld kan worden op de diversiteit van de landbouw. Dit zou innovatie vanuit

de praktijk in de weg staan. De wetgever laat zich te vaak verleiden om te sturen met gedetailleerde regelgeving. In onze ogen heeft het de voorkeur om juist te sturen op normen. Dit betekent dat de overheid zich niet langer dient te bemoeien met de bedrijfsvoering maar vertrouwen moet geven aan de landbouw om te voldoen aan deze normen.

Wel kan de overheid ondernemerschap in onderwijs en onderzoek stimuleren, zodat nieuwe vernieuwingen de landbouwpraktijk kunnen verbeteren. Samen met de WUR (Wageningen University & Research centre) zoekt de landbouwsector continu naar innovaties waarmee enerzijds de productie kan worden opgeschroefd en anderzijds de negatieve externe effecten zo beperkt mogelijk blijven, bijvoorbeeld door grondstoffen nog efficiënter te gebruiken. De winst wordt niet alleen gezocht bij de primaire sector, maar er wordt ook een beroep gedaan op het aanpassingsvermogen van de gehele agroproductiekolom. Daar liggen nog veel kansen voor innovatie. Het is van belang om ervoor te zorgen dat private partijen onderling, of met de overheden samenwerking zoeken om innovaties te benutten en belemmeringen op te heffen.

7 | **Samenvatting**

7.1 Inleiding

Centrale vraag

Deze studie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA handelt over de toekomst van het platteland. Het wil antwoord geven op de volgende vraag: *Hoe houden we – gegeven de sociaal-culturele, economische en ecologische ontwikkelingen het platteland leefbaar en hoe zorgen we voor een duurzame inrichting en omgang met het platteland?* Langs deze twee lijnen – de leefbaarheid en duurzaamheid van het platteland - is het rapport opgebouwd.

Definitie

Het platteland definiëren we als volgt: *“Het niet- en weinig stedelijke deel van Nederland (inclusief wateroppervlakten) waarbinnen ook dorpen en kleine steden liggen. Onder het niet- en weinig stedelijk deel wordt verstaan de gebieden met een adressendichtheid van minder dan 1.000 inwoners per vierkante kilometer.”* Uitgaande van deze definitie 71,5% van het grondoppervlak van Nederland tot het platteland, waar 6,2 miljoen mensen wonen.

Leefbaar platteland

In een christendemocratische visie wordt een samenleving voorgestaan met betrokken mensen, oftewel een verantwoordelijke samenleving. Het is een samenleving waarin mensen omzien naar elkaar en naar de leefomgeving. Een samenleving waar belangen van anderen meewegen in de keuzes die mensen maken. Een samenleving waarin mensen met elkaar leven en niet langs elkaar heen. Vertrekpunt in deze visie is de kracht van mensen en hun verbanden. Het zijn de mensen die zorgen dat een dorp of een stad leefbaar is en blijft. Een samenleving met betrokken mensen genereert energie. Het is bevredigend en plezierig om deel uit te maken van maatschappelijke verbanden als de school, de sportvereniging of de kerk. Bovendien nodigt het uit tot meer inzet en afstemming, waardoor de meerwaarde van verbanden en instellingen toeneemt. Het versterkt de identiteit van mensen. Van een sterke sociale samenhang gaat een grote veerkracht en zelfredzaamheid uit. Juist daar waar mensen samenkomen ontstaan particuliere initiatieven en creatieve oplossingen en nemen mensen verantwoordelijkheid voor elkaar. Te veel regelgeving en sturing van de overheid belemmert in veel gevallen het initiatief van mensen. Omwille van de betrokkenheid van mensen op elkaar, moeten we daarom nadenken over het terugbrengen van overheidsbureaucratie, werken aan deregulering en het stimuleren van nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals coöperaties. Het maatschappelijk initiatief en vrijwilligerswerk verdient waardering en krachtige ondersteuning. Ze vormen immers het bindweefsel van de samenleving. De overheid dient de waarde van verbanden en instellingen in de samenleving te erkennen en de ruimte die nodig is te waarborgen. Het is de overheid die moet aansluiten bij de gemeenschappen en niet andersom.

Duurzaam platteland

Huidige en toekomstige generaties zijn gebaat bij een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied. Een duurzame ontwikkeling is nodig omwille van natuur, landschap, biodiversiteit en voedselzekerheid, maar ook om de rust en openheid te behouden voor zowel mensen uit stedelijk gebied als landelijk gebied. De ruimtelijke en sociale kwaliteit van het landelijk gebied wordt maatschappelijk enorm gewaardeerd. Niet aan alle ruimteclaims kan tegemoetgekomen worden, omdat daarvoor de ruimte ontbreekt. In het nastreven van goed ruimtegebruik is het van groot belang dat we de ruimte integraal benaderen en de uitdaging aangaan om nieuwe verbindingen te zoeken. Op die manier kan de schaarse ruimte zo optimaal mogelijk benut worden.

De kern voor een duurzame ontwikkeling is het vinden van een goede balans tussen het sociaal-culturele (*people*), economische (*profit*) en ecologische (*planet*) perspectief. Een duurzame ontwikkeling is niet alleen een kwestie van solidariteit met huidige en toekomstige generaties, maar ook van ecologisch rentmeesterschap. Met de inrichting en gebruik van het landelijk gebied moet zorgvuldig worden omgegaan. Keuzes voor de inrichting moeten genomen worden op basis van waarden en gebiedskwaliteiten. Het is aan de overheid om duidelijke randvoorwaarden te stellen, bijvoorbeeld aan de inpassing van bebouwing in het landelijk gebied.

7.2 Situatie op het platteland

Grote sociale samenhang

In dit rapport maken we onderscheid tussen stedelijk gebied en platteland, maar ook tussen stedelijke plattelandsregio's en perifere regio's. Ruime woningen, veel groen en relatief weinig criminaliteit kenmerken het platteland. Voorzieningen als scholen, huisartsen en bibliotheken zijn in de meeste dorpen aanwezig en anders in de nabije omgeving te vinden. Waar vroeger vooral de landbouw domineerde, is het aantal economische dragers de afgelopen decennia in veel regio's toegenomen met recreatie, zorg- en dienstverlening. Plattelanders accepteren het afleggen van afstanden, omdat er veel andere waardevolle zaken tegenover staan, zoals de natuur en de relatief grote sociale samenhang. Mensen participeren meer dan in stedelijk gebied in de vele verbanden en instellingen die het platteland rijk is.

Leefbaarheid op platteland geen vanzelfsprekendheid

Door *schaalvergroting* zijn voorzieningen op grotere afstand van mensen komen te staan. Het gaat onder meer om ziekenhuizen, theaters, winkels, banken en scholen-onderwijs. Spontane ontmoetingen tussen mensen uit verschillende sociale lagen vinden minder plaats dan vroeger. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de wijze waarop mensen met elkaar samenleven, maar ook op de verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied.

Door de vergrijzing en ontgroening wordt eveneens een verandering in de samenstelling van huishoudens verwacht. Deze demografische ontwikkelingen heb-

ben gevolgen voor vraag en aanbod van voorzieningen, woningen en werkgelegenheid. De demografische ontwikkelingen lopen de komende jaren per regio uiteen. In sommige perifere regio's komt de leefbaarheid onder druk te staan en daalt het inwoneraantal naar verwachting de komende jaren sterk, deels door migratie van gezinnen en hoger opgeleiden. Dit kan leiden tot een eenzijdige samenstelling van de bevolking, met vooral ouderen en laagopgeleiden, en minder draagvlak voor voorzieningen. Voorzieningen dreigen dan te verdwijnen. Het gevaar van de negatieve spiraal ligt op de loer: daar waar voorzieningen en commerciële activiteiten verminderen, verlaten inwoners eerder het dorp; jongeren voor studie en werk, gezinnen voor onderwijs en ouderen voor zorg en verpleging, waardoor het draagvlak voor voorzieningen verder vermindert.

7.3 Inzetten op leefbaarheid

De menselijke maat centraal

Het gaat om mensen en dat vraagt om het centraal stellen van de menselijke maat. De menselijke maat is echter een dynamisch begrip, dat aan verandering onderhevig is. Zorg, veiligheid en onderwijs lijken te zijn verworden tot iets wat uitsluitend toebehoort tot de overheid. Door in te zetten op het optimale schaalniveau, waarbij het belang van nabijheid van voorzieningen voor de gebruikers wordt afgewogen tegen de voordelen van schaalgrootte, zouden ze weer 'van ons' moeten worden. Door middel van creativiteit, moderne hulpmiddelen en vernieuwende werkwijzen kunnen voorzieningen weer opnieuw aansluiting vinden bij de menselijke maat. Gemeente, maatschappelijke organisaties en inwoners kunnen door proactief te handelen voorkomen dat basisvoorzieningen in dorpen, wijken en kernen onder druk komen te staan. Met creativiteit, ondernemerschap en maximaal gebruik van de kracht van lokale gemeenschappen zijn er oplossingen om basisvoorzieningen in stand te houden, bijvoorbeeld door bestaande voorzieningen multifunctioneel te maken of meer voorzieningen onder één dak te plaatsen. Ook mobiele dienstverlening kan soms uitkomst bieden. De zorg kan dichtbij mensen blijven door zorg voor elkaar, kleinschalige woonvormen en creatieve oplossingen als mobiele huisartsen of persoonlijke zorg op afstand, middels domotica. Juist investeringen in kennis en technologie bieden kansen om zorg weer in de nabijheid te brengen. Aansluiten bij gemeenschappen betekent ook ondersteuning geven aan particuliere initiatieven die de leefbaarheid vergroten en inwoners betrekken bij ontwikkelingen in hun gemeenschap of dorp. Hierdoor ontstaan betrokkenheid, nieuwe dynamiek en nieuwe vormen van samenwerking.

Voorkomen onevenwichtigheid tussen stedelijkheid en periferie

De komende decennia groeit het aantal huishoudens, waardoor ook de vraag naar woningen toeneemt. Maar in sommige gemeenten, vooral in de periferie, zal de vraag naar woningen juist dalen. De leegloop in de perifere regio's en krapte in

stedelijk gebied zorgen aan beide kanten voor spanningen in de leefsituatie. Het faciliteren van een verdere onevenwichtigheid tussen het stedelijk gebied en het platteland, zoals nu gebeurt, is ongewenst. De voorkeur gaat uit om daar te bouwen waar mensen graag willen wonen en waar nog ruimte is om deze groei te faciliteren.

Nadruk op kwaliteit in plaats van kwantiteit

De vraag naar woningen loopt uiteen per regio en zelfs per gemeente. Op regionaal niveau moeten nieuwbouw en sloop goed op elkaar afgestemd worden, zodat niet gebouwd wordt voor de leegstand. Voor vitale dorpen zou idealiter gestreefd moeten worden naar een goede balans in de woningvoorraad. De nadruk zal de komende decennia meer moeten komen te liggen op de kwaliteit van woningen en wijken dan op de kwantiteit. Het gaat evenzo om de ruimtelijke inrichting van een wijk, door rekening te houden met ontmoetingsplekken en groen in de straat. De opwaardering van de publieke ruimte kan de betrokkenheid met de eigen leefomgeving vergroten. Het onderhoud van pleinen, straten en plantsoenen kan een gezamenlijke verantwoordelijkheid gemaakt worden van de buurtbewoners.

De veranderende huishoudenssamenstelling zal tevens leiden tot een andere kwalitatieve woningvraag. De dynamiek van het vervangen van woningen door nieuwe kan gericht worden op de kwalitatieve behoefte van mensen. Door tijdig in te spelen op de vraag naar levensloopbestendige woningen, aanleunwoningen en kleinschalige woonvormen kunnen ouderen langer in de vertrouwde omgeving blijven wonen. Dit kan ook door soepeler om te gaan met eisen die gesteld worden aan woningaanpassingen die nodig zijn om meerdere generaties onder een dak te kunnen laten wonen.

Stimuleren van de economische dynamiek

Bedrijven zorgen voor werkgelegenheid. Behoud en stimulering van lokale bedrijvigheid dragen bij aan de leefbaarheid en dynamiek van een dorp. Provincies en gemeenten kunnen de lokale economie stimuleren door de juiste randvoorwaarden te creëren. Dorpen moeten daarom de ruimte krijgen voor kleinschalige bedrijfsontwikkelingen. Goede afstemming tussen gemeenten is nodig om te zorgen dat het aanbod bij de vraag past en er zorgvuldig wordt omgegaan met de ruimte. Herstructurering gaat daarom voor nieuwe bedrijventerreinen. Op het platteland liggen volop mogelijkheden om de economische dynamiek te bevorderen, bijvoorbeeld door verbindingen tussen bedrijven te stimuleren en door in te zetten op innovatie en kennisontwikkeling van sterke economische clusters, bijvoorbeeld op gebied van zorg, energie en landbouw. Overheid, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven kunnen gezamenlijk werken aan het goed aansluiten van vraag en aanbod van de werkgelegenheid door onder andere het onderwijsaanbod af te stemmen op de regionale werkgelegenheid.

Inspelen op demografische krimp

Veel gemeenten krijgen de komende jaren in meer of mindere mate met krimp te maken. Het denken van gemeenten is nog vaak verbonden met groeiscenario's. Goed inspelen op de krimp, vergt van gemeenten een omslag in het beleid van onder andere wonen, zorg en onderwijs. Krimp hoeft geen dreigend vooruitzicht te zijn. Als bestuurders maar tijdig weten in te spelen op de krimp dan kan krimp kansen bieden. In sommige regio's loopt het aantal inwoners snel en sterk terug. Bestuurders kunnen voor opgaven komen te staan op gebied van wonen en de directe leefomgeving, maar ook voor de bekostiging van voorzieningen. Bij deze overgang verdienen regio's provinciale en landelijke ondersteuning. Door te investeren in de kwaliteit in plaats van in de kwantiteit kan de kracht van een dorp versterkt worden. Door herstructurering van buurten kan een kwaliteitsimpuls aan de woon- en leefomgeving gegeven worden. Een gezamenlijke inspanning van de gemeenschap en overheden is nodig om oplossingen op maat te bieden.

Zorgen voor een passende en adequate gemeentelijke organisatie

Gemeenten moeten goed kunnen functioneren, ongeacht de omvang. Beleid moet niet afgestemd worden op het formaat van grote steden, maar moet rekening houden met de diversiteit aan gemeenten in Nederland. Regelgeving die voor kleine gemeenten overbodige ballast is, moet geschrapt worden. Voldoende slagkracht is voor alle gemeenten van belang. Wat betreft de schaal zouden gemeenten klein kunnen blijven, terwijl op regionaal niveau samenwerking gezocht kan worden waar taken daar om vragen. Maatwerk vanuit de nationale overheid is nodig om daadwerkelijk aan te kunnen sluiten bij de verschillende gemeenschappen. In een land waar sociale, culturele en economische situaties van regio tot regio verschillen, werken blauwdrukken van nationaal beleid niet. Daarom moet de ruimte worden gelaten aan het lokale niveau, om keuzes te maken die passen bij de lokale situatie. Het is aan provincies en de Rijksoverheid om mee te denken met lokale overheden en ze waar nodig te faciliteren. Zo kan nog eens kritisch gekeken worden naar de regelgeving op het terrein van onderwijs, zorg en met name ruimte vanuit de filosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

7.4 Het landelijk gebied in ontwikkeling

Het landelijk gebied, zijnde het niet-stedelijke deel van Nederland, biedt ruimte aan de landbouw voor de productie van voedsel en grondstoffen, maar is ook het leefgebied van veel flora en fauna. De vraag naar ruimte is groot. Ruimteclaims voor wonen, ondernemen en infrastructuur leggen een grote druk op vooral de verstedelijkte plattelandsregio's. De verstedelijking gaat ten koste van functies als landbouw, natuur en water. In de perifere regio's is de ruimtedruk een stuk minder. Het bebouwde gebied zal naar verwachting de komende jaren verder toenemen. Ook het natuurareaal neemt naar verwachting toe door de realisatie van de Ecologische

Hoofdstructuur. Hierdoor zal het landbouwareaal afnemen. In de verstedelijkte regio's dreigt deze omvorming van het landelijk gebied te leiden tot een verrommeld landschap.

In het streven naar rentmeesterschap op het landelijk gebied kan niet beperkt gekeken worden naar de ontwikkelingen in Nederland, want ook mondiale en Europese ontwikkelingen zijn bepalend voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Mondiale ontwikkelingen op gebied van klimaat, energie, voedsel en water kunnen op veel plaatsen buiten Nederland veel ingrijpender zijn dan hier, maar ze zullen ook invloed hebben op de Nederlandse samenleving. Zo zijn de effecten van temperatuurstijging van de afgelopen eeuw ook in de Nederlandse natuur waar te nemen. Aaneengesloten natuurgebieden zijn nodig voor het behoud van flora en fauna, anders zal de klimaatverandering een grote achteruitgang van de biodiversiteit kunnen betekenen. Het in stand houden van de biodiversiteit is van groot belang voor de kwaliteit van bodem, lucht en water waar we als mens afhankelijk van zijn. Een ecologische hoofdstructuur is niet het enige wat nodig is. We worden gedwongen om na te blijven denken over een zorgvuldige omgang met de leefomgeving en te streven naar randvoorwaarden die nodig zijn voor ecosystemen. Het belang van het Noord-Europese landbouwareaal zal toenemen door de klimaatverandering en de wereldvoedselcrisis.

7.5 Verbinden van waarden in het landelijk gebied

Stimuleer verbindingen tussen landbouw, natuur en samenleving

Verbindingen tussen natuur, landbouw en samenleving kunnen de samenhang in een gebied versterken en de spanning tussen ruimteclaims verminderen. Bovendien kunnen mensen opnieuw de waarde van het landelijk gebied ontdekken. Het behoud van waardevolle agrarische cultuurlandschappen staat onder druk. De landbouw is van oudsher beheerder van het landschap. Maar de maatschappelijke wensen ten aanzien van gebruik en beleving van het landschap botsen met het belang van de landbouw in het streven naar een rendabele bedrijfsvoering. Agrarisch natuurbeheer heeft veel potentie. Veel ondernemers zijn daartoe bereid, maar verlangen hiervoor wel verantwoordelijkheden en ruimte voor eigen inbreng. Standaard moet gekeken worden of realisatie van natuurdoelen bereikt kan worden met beheer en met behoud van agrarische grond. Slechts indien dit niet het geval is en het perceel van grote waarde is in het ecologische netwerk, moet gekeken worden naar functieverandering van de bestemming landbouw naar natuur.

Ondernemerschap in het landelijk gebied

Een vitale economie in het landelijk gebied is van belang voor de totale vitaliteit van de regio. Ondernemers zijn in de eerste plaats aan zet. De overheid moet zorgen voor duidelijke, haalbare en betrouwbare normen binnen een realistische termijn en het ondernemen aan de ondernemer overlaten. Hierdoor ontstaat ruimte voor ondernemerschap en krijgen ondernemers de kans om hun verantwoordelijkheid

waar te maken. Ontregelen, ontbureaucratiseren en het zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen geeft nieuw elan aan ondernemerschap. De overheid moet waar mogelijk samenwerking zoeken met landbouw- en recreatieondernemers en andere gebiedspartners bij het realiseren van haar doelstellingen voor een gebied. Ze moet tevens duidelijkheid bieden over normen, uitbreidingsmogelijkheden en toekomstige ontwikkelingen, met name aan ondernemers in of nabij een natuurgebied. Alleen dan kunnen zij strategische beslissingen verantwoord nemen.

Vanuit oogpunt van voedselkwaliteit, de kennisintensieve sector en de economische belangen is er een grote wens om een vitale agrarische sector in Nederland te behouden. Dit kan alleen binnen de grenzen die voor het milieu en de samenleving acceptabel zijn. De landbouw heeft een verantwoordelijkheid om te streven naar maatschappelijke verantwoorde productiemethoden. Waarbij rekening gehouden wordt met dierenwelzijn, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het beperken van negatieve externe effecten en het landschap. Voor de sector ligt er een uitdaging om zich dienstbaar op te stellen naar de samenleving. Bijvoorbeeld door de transparantie van het productieproces naar de burger te vergroten. Met vakmanschap, kennis en innovatie liggen er tal van mogelijkheden om in te spelen op de uitdagingen op het gebied van klimaat, energie, voedsel en water, waaraan de landbouw een grote bijdrage kan leveren. De overheid kan de landbouw ondersteunen bij deze omschakeling naar een duurzame productie.

Behouden van voldoende, veilig en gevarieerd voedsel

Voor onze eigen voedselzekerheid is het van belang om een stabiele en duurzame landbouwsector te behouden en vruchtbare grond voor de voedselproductie te benutten. Ook heeft Nederland een verantwoordelijkheid ten aanzien van andere (Europese) landen. Met de bescherming van de kwaliteit en kwantiteit van voedsel moet zorgvuldig en adequaat worden omgegaan. De overheid heeft een taak in het veilig stellen van de toekomstige voedselvoorziening, het stellen van kwaliteitseisen aan voedsel en het bevorderen van transparantie in de voedselketen. Regionale voedselketens kunnen gestimuleerd worden ter bevordering van ecologie, dierenwelzijn en transparantie in de voedselketens waardoor voedsel weer dichterbij mensen komt te staan.

Goede omgang met natuur en landschap verantwoordelijkheid van iedereen

De natuurlijke leefomgeving en hulpbronnen waarvan wij zelf uiteindelijk afhankelijk zijn, mogen we koesteren. Het gaat om ruimte voor water en natuur zodat de biodiversiteit in stand kan blijven, de waterkwaliteit, waterveiligheid en de luchtkwaliteit. De ecologische hoofdstructuur is een middel en geen doel. Het is niet per definitie de enige manier om te komen tot een goed ecosysteem.

Een ieder draagt de verantwoordelijkheid om goed om te gaan met de leefomgeving. Te denken valt aan het terugdringen van energiegebruik, verminderen van de uitstoot van CO₂ en aanpassing van het consumptiegedrag. Maatvoering als impli-

ciet en min of meer vanzelfsprekend criterium van het leven lijkt te zijn verdwenen. Nieuwe matigheid is nodig, een zoeken naar kwaliteit, naar anders in plaats van meer consumeren.

8 Aanbevelingen

Werken aan een adequaat voorzieningenniveau op het platteland

- Burgers hebben steeds meer het gevoel dat de organisatie van de samenleving hun uit handen is genomen. Of het nu over de schaalvergroting in het onderwijs, de zorg of het bedrijfsleven gaat: ze zijn op grotere afstand komen te staan. De menselijke maat centraal stellen, betekent dat in het voorzieningenbeleid gestreefd moet worden naar het optimale schaalniveau; nabijheid moeten worden afgewogen tegen de voordelen van een grotere schaal.
- Alle tekenen wijzen ook op de noodzaak van het doordenken van nieuwe samenwerkingsvormen, zoals de aloude coöperatiegedachte. Met nieuwe vormen van samenwerking kunnen de noodzakelijke voorzieningen op het gebied van onderwijs, zorg en de primaire levensbehoeften slimmer worden georganiseerd.
- Voorzieningen kunnen op vernieuwende wijze in de nabijheid van mensen gebracht worden. Dat kan door het ondersteunen van kleinschalige woonvormen en door zorg dichtbij mensen te organiseren, maar ook door mobiele dienstverlening, multifunctionele voorzieningen of meer voorzieningen onder één dak mogelijk te maken. Met inzet van de nieuwste technieken en creativiteit kunnen vraagstukken van maat, schaal en afstand een passend antwoord krijgen.
- Zeker in het landelijk gebied kan de betrokkenheid van inwoners en het zelf mede-eigenaar worden van het probleem, de doelstelling én oplossing van de vitaliteit van het platteland zeer ten goede komen. De overheid dient deze samenwerking op alle fronten te stimuleren en te faciliteren.

Behouden van vitale dorpen

- Het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid biedt vooral ruimte voor groei bij steden. De onevenwichtigheid tussen stedelijk gebied en de perifere regio's wordt hierdoor vergroot. Daarom moeten juist dorpen de kans krijgen om organisch te groeien. Vitale dorpen zijn gebaat bij een goede balans in de woningvoorraad.
- Verder gaande regionalisering van de bedrijventerreinen en clustering van woningbouw is niet het antwoord voor het in stand houden van de leefbaarheid in kleine kernen en dorpen. In tegendeel: kleinschalige economische impulsen en bouwactiviteiten zijn van levensbelang voor de sociaal-culturele samenhang en vitaliteit van deze gemeenschappen. Daar horen op maat gesneden bouwprogramma's bij waar rekening gehouden wordt met toekomstige demografische ontwikkelingen en de woonbehoefte van jongeren uit de gemeenschap zelf.
- De nadruk van het woningbeleid moet gelegd worden op de kwaliteit van woningen en de directe leefomgeving in plaats van op de kwantiteit. Bebouwing moet zorgvuldig worden ingepast om zo verrommeling te voorkomen.

Inspelen op sterke krimp

- Gemeenten met sterke krimp moeten geholpen worden met de expertise vanuit het Rijk. Daar waar krimp grote financiële consequenties heeft voor zorg, onder-

wijs en welzijn is compensatie van het Rijk op zijn plaats. Hiervoor moet een tijdelijke uitkering geïntroduceerd worden.

- Regio's met een huishoudenskrimp moeten in staat worden gesteld om de woningvoorraad op de inwoners af te stemmen. De noodzakelijke sloop van verouderde woonwijken en de terugbouw van passende woonvormen speelt nu al in een aantal regio's in Nederland, maar zal de komende twintig jaar in meer delen manifest worden. Via herstructureringsprogramma's kan gewerkt worden aan het in stand houden of verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. De vermogensheffing voor een kwaliteitsimpuls in de zogeheten Vogelaarwijken moet worden afgeschaft, wooncorporaties in krimpgebieden staan immers zelf voor grote opgaven.

Een slagvaardige overheid voor het platteland

- Overheden moeten veel meer werk maken van ontbureaucratisering: minder regels, eenvoudigere regels en minder subsidies.
- De verdeling van de middelen uit het gemeentefonds moet nog eens goed tegen het licht gehouden te worden. De herijking van de middelen gebeurt nu per cluster en op basis van feitelijke uitgaven. Wenselijk is een integrale benadering op basis objectieve normen die losstaan van de feitelijke uitgaven. Op die manier wordt voorkomen dat het gevoerde beleid van gemeenten een sturende invloed heeft op de verdeelmaatstaven. Ook is het wenselijk dat oude scheefheden van naar het gemeentefonds overgehevelde rijksbijdragen rechtgetrokken worden.
- De huidige verdeling van de maatstaf 'kernen' van het gemeentefonds houdt onvoldoende rekening met de ruimtelijke structuur van gemeenten met veel kleine kernen. Wanneer ze via gespreide of lintbebouwing met elkaar verbonden zijn, tellen ze als een kern. Het wenselijk een andere maatstaf te hanteren, zoals de nieuwe definitie bevolkingskernen van het CBS, die beter aansluit bij de werkelijkheid.

Integrale benadering van de ruimte

- Ruimte wordt in Nederland een steeds schaarser goed. Dat betekent dat er een integrale benadering van de ruimte nodig is, waarbij verschillende functies met elkaar in verband worden gebracht, opdat de ruimte optimaal gebruikt wordt. In het beleid kan hiertoe nog een stap verder worden gegaan door provincies meer ruimte te geven. Bijvoorbeeld door te sturen op gebiedsdoelen in plaats van prestatiedoelen en gedetailleerde regelgeving. Creëer ruimte voor experimenten in het landelijk gebied, regel niet alles kapot, zodat nieuwe initiatieven een kans krijgen.

Meer verbindingen tussen natuur, landbouw en samenleving

- EHS en Natura 2000 zijn middelen om een doel te bereiken, geen doel op zich. Daarom moeten we niet dogmatisch vasthouden aan hectares, maar daadwer-

kelijk er op toezien dat de biodiversiteit wordt bevorderd. Meetbaar en aantoonbaar. Standaard moet gekeken worden of realisatie van natuurdoelen bereikt kan worden met beheer en met behoud van agrarische grond. Vruchtbare grond moet zoveel mogelijk worden behouden, ook met oog op de dreigende voedselcrisis.

- Beloon maatschappelijke diensten van ondernemers adequaat. Maak daarom particulier en agrarisch natuurbeheer financieel echt mogelijk: liever minder maar goed dan hoogdravende ambities met te weinig geld. Doelen van natuurbeheer dienen verbreed te worden met landschapselementen, want ook hier liggen kansen om verbindingen te leggen tussen landbouw en natuur.

Verduurzaam de schakels in de voedselketen

- De landbouwsector is een van de meest innoverende sectoren van ons land en wereldleider als het op efficiëntie en arbeidsproductiviteit aankomt en van groot belang voor de mondiale voedselproductie. Wel is wenselijk dat de landbouw multifunctioneler, duurzamer en meer ketengericht wordt. Ambitieuze doelstellingen zijn nodig om de milieubelasting door de landbouw verder te verlagen. De voedselketen is gebaat bij meer transparantie. De overheid kan regionale voedselketens stimuleren, waardoor de voedselproductie dichterbij burgers komt te staan. Gemeenten kunnen ambities formuleren voor regionale voedselproductie en verbindingen stimuleren tussen de betrokken partijen.
- Er moeten normen komen voor concentratie van en emissie door veehouderijen in relatie tot het garanderen van een voor de mens en dier gezonde omgeving.
- Nieuwe matigheid is nodig. Dat geldt voor ons consumptiepatroon in het algemeen, maar voor het voedselpatroon in het bijzonder, waar een enorme CO₂-reductie valt te boeken. Het bewustzijn bij zowel producent als consument moet vergroot worden.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *The Protection of Nature Conservation Areas*, 2007.
- Achterhuis, H., *De erfenis van de utopie*, Amsterdam, 1998.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De financiën van de Europese Unie*, nr. 58, Den Haag, 2007.
- APE, *Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs*, 2008.
- Backus, G., *Quick Scan Luchtwaters*, Den Haag, 2005.
- Bestuursovereenkomsten ILG 2007-2013 tussen het Rijk en de provincies, 2006.
- Bieleman, J., *Landbouw in de 20ste eeuw*, Wageningen, 2000.
- BMC Groep, *Kleine kernen in beweging*, Amersfoort, 2007.
- Bommel, K. van, T. van Leeuwen e.a., *Groenblauwe diensten naar een hoger peil*, 2007.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma e.a., *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling, Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra, Wageningen, 2007.
- Bovenberg, A.L. en H.H.F. Wijffels, 'Voorbij de crisis: angst voor de toekomst overwinnen', in: *Voorbij de crisis*, Christen Democratische Verkenningen, Winter 2009, p. 30-50.
- Braun, J. von en R. Meinzen-Dick, "*Land Grabbing*" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, IFPRI Policy Brief 13, April 2009.
- Buckwell, A., *RISE Task force on Public goods from private land*, Brussel, 2009.
- CBS, *Bevolkingskernen in Nederland opnieuw afgebakend*, Voorburg/Heerlen, 2006.
- CBS, '*Brandweer veel sneller in grote stad*', CBS Persbericht, 31 oktober 2007.
- CBS, *Landbouwtelling*, Den Haag, 2007.
- CBS, *Regionale economie 2007*, Den Haag, 2008.

CBS, 'Bevolking groeit tot 17,5 miljoen in 2038', CBS Persbericht, 18 december 2008.

CBS, CPB, e.a., *Monitor Duurzaam Nederland 2009*, Den Haag, 2009.

CBS, 'Werkloosheid in bijna alle provincies gedaald', CBS Persbericht, 2 maart 2009.

CDA, *Program van Uitgangspunten*, Den Haag, 1993.

CDA, *Naar een duurzaam en vitale landbouwsector in Nederland. Een christendemocratisch perspectief*, Commissie Veerman, Den Haag, 2001.

CDA, *Verkiezingsprogramma 2006-2011. Vertrouwen in Nederland, vertrouwen in elkaar*, Den Haag, 2006.

CDA Tweede Kamerfractie, *Beter wonen op het platteland. Introductie van de plattelandswoning in de Wet milieubeheer*, Den Haag, 2009.

CDV, Herfst 2008, *Krimpen zonder klein te worden*, Den Haag, 2008.

Commissariaat voor de media, *Mediamonitor 2008, Mediabedrijven en mediamarkten 2008*, Hilversum, 2009.

CPB en SCP, *Ex ante toets Nota Ruimte*, Den Haag, 2004.

CPB/NMP/RPB, *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag, 2006.

CPB/NMP/RPB, *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040. Achtergronddocumentatie*, Den Haag, 2006. Deltacommissie, *Samen werken aan water*, 2008.

Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag, 2006.

Deuning C.M., 'Reistijd naar dichtstbijzijnde ziekenhuis 2007'. In: RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*, Bilthoven, 2007.

Deuning C.M., 'Locaties algemene en academische ziekenhuizen 2009'. In: RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*, Bilthoven, 2007.

Driessen, C., 'Hij is niet dood, hij leeft, SRV-man. Herovering van het platteland', *Dagblad De Pers*, 17 augustus 2009.

Ecorys, *Verbreding gevraagd*, Rotterdam, 2009.

Eichholtz, P.A.M. en T. Lindenthal, 'Behoeft en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief'. In: KVS, *Agenda voor de Woningmarkt. Preadviezen 2008*, Amsterdam, 2009.

EPP-ED, *Annew regional policy. Innovative idea's for the post -2013 reform*, Brussel, 2008.

FAO, *The state of food and agriculture*, Rome, 2008.

Fresco, L.O., D. Dijk en W. de Ridder, *Biomass, food & sustainability: Is there al dilemma?*, Utrecht, 2007.

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, Commissie Lodders, *Ruimte, Regie en Rekenschap*, Den Haag, 2008.

Havermans, O., 'Megastal is beter voor milieu', *Trouw*, 28 december 2007.

Huys S. e.a., *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving. Perspectief van een programmatische aanpak*, Den Haag, 2009.

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, *Netlandschap, Een concept voor landschap zonder landbouw*, Utrecht, 2006.

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, *De Nieuwe Dorpen. Nieuw leven in landelijk gebied – een verkenning*, Utrecht, 2003.

IPO, *Strategisch visie op het beheer van het landelijk gebied, een nieuw subsidiesysteem voor beheer van natuur en landschap*, Den Haag, 2007.

IPO, *Nieuw stelsel Natuur-en landschapsbeheer*, Den Haag, 2008.

Jacobs, D. & Lankhuizen, M. *De sterke Nederlandse clusters volgens de Portmethodiek anno 2003*, Groningen, 2005.

Janssen, C., 'Nederlandse ondernemer ziet liever asfalt dan rugstreeppad of vleermuis', *De Volkskrant* 4 februari 2009.

Kamphorst, D.A. en T.A. Selnes, *Investeringsbudget Landelijk Gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007*, WUR, Wageningen, 2007.

Klink, A., *Publieke gerechtigheid*, Leiden, 1991.

KVS, *Agenda voor de Woningmarkt. Preadviezen 2008*, Amsterdam, 2009.

Latesteyn, H., *Voedselproductie zal radicaal anders moeten*, Lezing op de Europese Eemland Conferentie op 23 oktober 2008.

Leeuwen, van A., G. van Schoonhoven, 'Houden van Nederland, Elsevier/NIPO-enquête naar de verbondenheid van de Nederlander met z'n land, stad en regio', *Elsevier*, 30 januari 1999.

LEI, *De plattelandseconomie in Nederland. Een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid*, Den Haag, 2005.

LEI, *Lokale bedrijvigheid, leefbaarheid en sociale vitaliteit in het landelijk gebied. Een casestudy*, Den Haag, 2006.

LEI, *Landbouw-economisch bericht 2007*, Den Haag, 2007.

LEI, *Een zorg(e)loze dag op het platteland. Vergrijzing en vrijwilligerswerk op het platteland*, Den Haag, 2008.

LEI, *Landbouw-economisch bericht 2008*, Den Haag, 2008.

LEI, *Landbouw-economisch bericht 2009*, Den Haag, 2009.

MNP, *Effecten van klimaatverandering*, Bilthoven, 2005.

MNP, *Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning. Deel Fysieke leefomgeving Nederland*, Bilthoven, 2007.

MNP, *Natuurbalans 2007*, Bilthoven, 2007.

MNP, *Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland*, Bilthoven, 2007.

MNP, *Natuurbalans 2009*, Bilthoven, 2009.

Ministerie van Financiën, *Circulaire Gemeentefonds*, Den Haag, 20 december 2000.

EEN CHRISTENDEMOCRATISCHE VISIE OP HET PLATTELAND

Ministerie van EZ, *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*, Den Haag, 2006.

Ministerie van LNV, *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Den Haag, 2000.

Ministerie van LNV, e.a., *Agenda voor een vitaal platteland. Meerjarenprogramma*. Den Haag, 2004.

Ministerie van LNV, *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*, Den Haag, 2004.

Ministerie van LNV, *Kiezen voor landbouw. Een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector*, Den Haag, 2005.

Ministerie van LNV, *Beleidsvisie Natuurbeheer*, Den Haag, 2007.

Ministerie van LNV, *Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*, Den Haag, 2008.

Ministerie van LNV, OC&W, VROM en V&W, *Evaluatie Belvedere. Op na(ar) 2009*, Den Haag, 2008.

Ministerie van LNV, *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*, Den Haag, 2008.

Ministerie van LNV, *Beleidsagenda 2010*, Den Haag, 2009.

Ministerie van VROM, *Derde Nota voor de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag, 1975.

Ministerie van VROM, *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag, 2000.

Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, 2005.

Ministerie van VROM, *Nota Ruimte*, Den Haag, 2005.

Ministerie van VROM, *Structuurvisie Randstad 2040*, Den Haag, 2008.

MNP, *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur. Ruimte, milieu, en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*, Bilthoven, 2005.

MNP, *Perspectieven voor de Vogel- Habitatrichtlijnen in Nederland*, Bilthoven, 2007.

Movisie, *Lokaal onder de Loep. Trendrapport vrijwillige inzet 2008*, Utrecht, 2008.

NIDI, *'Groei en krimp in Nederland', Demos*, jaargang 25, Den Haag, 2009.

NIZW/APE, *Verrassende ruimte. Sociale en economische agenda voor het landelijk gebied*, Utrecht/Den Haag, 2005.

OECD, *Rural Policy Reviews: Netherlands*, 2008.

PBL, *De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu*, Bilthoven, 2007.

PBL, *Evaluatie en beleidsopties*, Bilthoven, 2008.

PBL, *Milieu en Natuurcompendium*, website: www.milieuennatuurcompendium.nl, Bilthoven, 2009.

Postema, S. en T. van der Ziel, *Cityside Oasis, or how to bridge the gap between city and countryside*, Bunschoten, 2008.

Putnam, R., *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, New York, 2001.

REA, *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, Den Haag, 2006.

RIVM, *Spoorzoeken naar de invloed van Nederlanders op de mondiale biodiversiteit. Model voor een ecologische voetafdruk*, Bilthoven, 2004.

RIVM, *Nationale Atlas Volksgezondheid*, Bilthoven, 2007.

RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid*, Bilthoven, 2007.

RIVM, *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025*, Bilthoven, 2008.

RLG, *Het belang van samenhang, advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied*, Amersfoort, 2000.

RLG, *Nationale landschappen, vaste koers en lange adem*, Amersfoort, 2005.

RLG, *Kies positie in transitie*, Amersfoort, 2005.

RLG, *Van zorgen naar borgen*, Amersfoort, 2006.

RLG, *De mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur*, Amersfoort, 2008.

RLG, *Gebiedsontwikkeling: het investeren waard. Briefadvies over de provinciale regio's bij gebiedsontwikkeling*, Amersfoort, 2008.

RLG, *Het megabedrijf gewogen. Advies over het megabedrijf in de intensieve veehouderij*, Amersfoort, 2008.

RLG, *Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: bedrijfstoelagen*, Amersfoort, 2007.

Rob en Rfv, *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag, 2008.

RPB/CBS, *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose, 2005-2025*, Den Haag, 2006.

RPB/CBS, *Regionale huishoudensprognoses, 2005-2025*, Den Haag, 2007.

RPB, *Achtergronden en veronderstellingen bij het model Pearl*, 2005.

RPB, *Waar de landbouw verdwijnt*, Rotterdam, 2005.

RPB, *Krimp en Ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam, 2006.

RPB, *Nationale Landschappen, Beleidsdilemma's in de praktijk*, Rotterdam, 2007.

RPB, *Plattelandsontwikkeling en de gevolgen voor het landschap*, Rotterdam, 2008.

RPB, *Regionale krimp en woningbouw, omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam, 2008.

RPB, *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, Rotterdam, 2008.

Sachs, J.D., *Welvaart voor de wereld*, 2008.

VERSTERKEN EN VERBINDEN

SER, *Kansen voor het platteland*, Den Haag, 2005.

SER, *Waarden van de landbouw*, Den Haag, 2008.

Silvis, H., A.J. Oskam, G. Meester, *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen; van politiek naar praktijk*, Wageningen, 2008.

Sligter, A., 'Varkensflat op stapel', *De Volkskrant* 29 mei 2007. SCP, *Culturele Veranderingen*, Den Haag, 2002.

SCP, *Leven zonder drukte, Wat stedelingen waarderen in het platteland*, 2006.

SCP, *Thuis op het platteland. De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*, Den Haag, 2006.

SCP, *Het beste van twee werelden*, Den Haag, 2007.

SCP, *Overgebleven dorpsleven*, Den Haag, 2008.

Voorthuis, W., 'Het nieuwe platteland als atelier. Van praten en vergaderen naar doen', *Stichting Vakblad Groen in Stad en Landschap*, september 2004.

Task Force Financiering Landschap, *Landschap verdient beter*, Den Haag, 2008.

TNS NIPO, *Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB*, Amsterdam, 2007.

Trouw 2 oktober 2009, 'Matigheid was ooit een deugd'.

Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, *Deltaplan voor het Landschap*, Ubbergen, 2006.

Veerman, C.P., *Landbouw verbindend voor Europa*, 2006.

VN, *World Population Prospects, Revision*, United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, New York, 2006.

VN, Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987. Voorthuis, w., 'Het nieuwe platteland als atelier', Groen, najaar 2004.

VROM-raad, *Meerwerk, advies over de landbouw en het landelijk gebied*, Den Haag, 2004.

VROM-raad, *Stedenland-Plus. Advies over Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven en de Woonverkenningen 2030*, 2005.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid. Een christendemocratische visie op de rol van de overheid en de samenleving*, Houten, 1990.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en rentmeesterschap. Een christendemocratische visie op de hoofdlijnen van het milieubeleid*, Den Haag, 1993.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Partners in duurzaamheid*, Den Haag, 2000.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Keuzes voor duurzaamheid. Energie op de drempel van transitie*, Den Haag, 2005.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens, waar ben je? Een verkenning van het christendemocratische mensbeeld*, Den Haag, 2006.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt*, Den Haag, 2008.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De stad terug aan de mensen*, Den Haag, 2008.

Wetenschappelijk Instituut, *Naar een toekomstbestendige AWBZ. Een christendemocratische visie op de langdurige zorg*, Den Haag, 2009.

Wijmen, P.C.E., *Recht doen aan de Natuur*, 2001.

Woldring, H.E.S., *Politieke filosofie van de christendemocratie*, 2003.

Wolthers-Noordhoff Atlas Productions, *De bosatlas van Nederland*, Groningen, 2007.

WOT, *Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap*, Wageningen, 2007.

WRR, *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag, 2005.

WRR, *De verzorgingsstaat herwogen*, Den Haag, 2006.

WUR, *Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid*, Wageningen, 2008.

Ziel, T. van der, *Verzet en verlangen. Het platteland in de greep van mkz en stedeling*, 2008.

A **Bijlagen**

A. Plattelandsbeleid

Nota Ruimte: Centraal wat moet, decentraal wat kan

Met de Nota Ruimte (2004) werd een nieuwe sturingsfilosofie geïntroduceerd, die luidde 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Passend bij de publieke gerechtigheid en gespreide verantwoordelijkheid gaf de rijksoverheid meer ruimte aan de lokale overheden en gebiedspartners om naar eigen inzicht keuzes te maken voor het ruimtelijke beleid. Het accent verschoof van 'ordening' naar 'ontwikkeling' en van gedetailleerde Haagse sturing met veel regels en voorschriften naar sturing op hoofdlijnen. Het Rijk richt zich op de hoofdlijnen van het nationale ruimtelijke beleid:

- versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland,
- bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland,
- borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en
- borging van de veiligheid.

Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid over de Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS), waaronder de nationale landschappen en de ecologische hoofdstructuur.

In de Nota Ruimte werd de drielagenbenadering geïntroduceerd:

- ondergrond met fysieke processen die samenhangen met bodem en water
- een laag met netwerken voor communicatie en vervoer, en
- een occupatielaag met gebruiksfuncties.

Een onderliggende laag bepaalt de condities voor een bovenliggende. Hogere lagen hebben een snellere dynamiek. In de planvorming moeten verschillende lagen met elkaar in verband worden gebracht.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008) De drie bestuurslagen werken samen aan de ruimtelijke ordening. Van oudsher ligt het zwaartepunt bij de gemeente. Gemeente, provincies en Rijk dienen hun uitgangspunten van beleid en de wijze van uitvoering neer te leggen in een of meer structuurvisies. De structuurvisie is alleen bindend voor de betreffende bestuurslaag. Het bestemmingsplan blijft voor de gemeente het belangrijkste instrument. Goedkeuring door de provincie is niet langer nodig. Wel kunnen provincies en het Rijk tijdens de procedure zienswijzen en aanwijzingen geven. Het bestemmingsplan geldt ook voor het gebied buiten de bebouwde kom. Provincies kunnen met aanwijzingen, algemene regels of een inpassingsplan hun beleid juridisch door laten werken naar gemeenten. Het Rijk heeft deze mogelijkheden ook ten opzichte van provincies en gemeenten (in plaats van algemene regels heeft het Rijk de algemene maatregel van bestuur).

Plattelandsbeleid

De visie voor het platteland werd geschetst in de *Agenda Vitaal Platteland (AVP)*, die in dezelfde periode verscheen als de *Nota Ruimte*, en is uitgewerkt in het *Meerjaren-*

programma Vitaal Platteland (MJP). De provincie werd als regisseur aangewezen. Provincies zijn verantwoordelijk voor het realiseren van rijksdoelen die zijn vastgelegd in *Provinciale Meerjaren Plannen* (de zogeheten PMJP's). Een paar jaar later volgde een actualisatie voor de periode 2007-2013 omdat het Rijk met provincies, gemeenten en waterschappen ging samenwerken volgens een nieuw sturingsmodel en financieringssysteem, het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG)

Lange tijd bestond er een ingewikkeld stelsel van los van elkaar staande geldstromen, instrumenten en werkwijzen voor het landelijk gebied. Dat belemmerde de slagvaardigheid en de voortgang van gewenste veranderingen in het landelijk gebied. Met het ILG, dat sinds 2007 bestaat, moet er een integrale regionale gebiedsontwikkeling op gang komen. De provincie is regisseur in het landelijk gebied. Samen met andere partijen moeten op effectieve wijze rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied gerealiseerd worden. De provincie ontvangt hiervoor een budget, waarmee ze eigen accenten kan leggen in gebiedsgerichte projecten. De afspraken tussen het Rijk en de provincie zijn vastgelegd in prestatiecontracten. De gemeente is verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid binnen het eigen grondgebied. De gemeente heeft een voortrekkersrol bij het realiseren van LOG's en concentratiegebieden voor de glastuinbouw.

Europees plattelandsbeleid

Op Europees niveau is er in 1999 en 2005 een Europese Verordening voor plattelandsontwikkeling tot stand gekomen, waar het Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) I en II uit zijn voortgekomen.¹⁸⁷ Het beleid was gericht op het ontwikkelen van duurzame landbouw; verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap; omschakelen naar duurzaam waterbeheer; bevorderen van diversificatie van economische dragers; bevorderen van recreatie en toerisme; bevorderen van de leefbaarheid. Het fonds LEADER+¹⁸⁸ was bedoeld om sociaaleconomische impulsen op gebiedsniveau te geven door financiering van lokale en regionale initiatieven (de LEADER-aanpak).¹⁸⁹ Het huidige Europese plattelandsbeleid is gericht op stimulatie van groei en werkgelegenheid in de plattelandsgebieden en het bevorderen van duurzame ontwikkeling.¹⁹⁰ De nadruk ligt op de drie inhoudelijke doelstellingen:¹⁹¹

1. Verbeteren van het concurrentievermogen van land- en bosbouw;

187 | POP I voor de periode 2001-2007, POP II voor de periode 2007-2013.

188 | LEADER staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

189 | Het LEADER+ fonds bestond van 2001-2007, daarna maakte het deel uit van het Europees plattelandsbeleid.

190 | Dit sluit aan bij de in Göteborg vastgestelde duurzaamheidsdoelstellingen en Lissabonstrategie.

191 | Vastgesteld in EG-verordening nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

2. Verbeteren van het milieu en het platteland;¹⁹²
3. Verbeteren van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de economische bedrijvigheid.

De 'LEADER'-aanpak vormt de vierde doelstelling van het plattelandsbeleid. De bottom-up benadering is kenmerkend voor de plattelandsverordening. Elk programma moet een Leader-element bevatten. Het budget is deels gelabeld aan deze doelstellingen.¹⁹³Nederland heeft de doelen vertaald in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2).¹⁹⁴ Het Nederlandse Meerjarenprogramma Platteland (MJP2) sluit aan bij het POP2. Met de modulatie van de Health Check is een bedrag van ruim € 90 miljoen extra beschikbaar gekomen (inclusief de nationale cofinanciering komt het op € 125 miljoen).¹⁹⁵

Het geld van het plattelandsbeleid komt sinds 2007 uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Ook uit de Structuurfondsen en het fonds LIFE+ kunnen gelden worden verkregen voor het platteland.

B. Landbouwbeleid

De integrale gebiedsontwikkeling beoogt integratie van de verschillende sectorale belangen. Verschillende belangen moeten met elkaar in balans worden gebracht. Dat is niet altijd eenvoudig omdat er naast het integrale beleid ook sectoraal beleid wordt gevoerd. Het streven naar een efficiëntere, intensievere voedselproductie in grotere kwantiteiten die ook nog eens minder arbeidsintensief was, bracht een proces op gang van mechanisatie, intensivering, specialisatie, rationalisatie en schaalvergroting. Ruilverkaveling maakt verdere schaalvergroting mogelijk. Door nieuwe technieken (zoals de trekker, de melkmachine en maaidorser) kon de productiviteit verhoogd worden en de factor arbeid verminderen. Het gebruik van gewasbeschermers nam in hoog tempo toe. Bedrijven gingen specialiseren. Zo ontstond een sterk concurrerende landbouwsector.

Achtergrond van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Vanaf het begin van de 20ste eeuw kent de sector een sterke overheidsbemoediging. Door de crisis in de jaren dertig, de lage inkomens in de sector en de zorg over de voedselvoorziening vormde de aanleiding voor beleidintensivering. In 1962 werden con-

192 | Waaronder het beheer van Natura 2000-gebieden, probleemgebieden en landbouwmilieumaatregelen.

193 | Doel 1 tenminste 10%, doel 2 ten minste 25%, doel 3 ten minste 10% en doel 4 tenminste 5%.

194 | Met POP2 (2007-2013) bedrag bedraagt circa twee miljard euro, waarvan 500 miljoen euro van de EU en een gelijk bedrag door cofinanciering van Rijk, provincies en waterschappen, overige bedrag bestaat uit aanvullende nationale financiering en particuliere bijdragen.

195 | Dit moest worden besteed aan de zogeheten nieuwe uitdagingen: klimaatverandering, hernieuwbare energie, watermanagement, biodiversiteit of innovatie van de vier nieuwe uitdagingen of structuurversterking van de melkveehouderij.

crete stappen genomen voor een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB moest consumenten en producenten beschermen tegen sterke prijsschommelingen, vanwege het zwaarwegende belang dat de landbouw ons voorziet in onze primaire levensbehoefte en de consument hier tegen ‘redelijke’ prijzen in moest kunnen worden voorzien. De binnenlandse voedselvoorziening moest niet te sterk afhankelijk worden van de invoer, de inkomensongelijkheid moest verkleind worden en voorkomen moest worden dat te sterke fluctuaties van de prijzen het boerenbestaan onmogelijk zouden maken. De productiviteit van de landbouw moest toenemen en technische vooruitgang bevorderd worden. Het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid (1968) gaf producten als graan, suiker, melk en rundvlees, wijn en olijfolie een prijsgarantie door middel van een uitgebreid stelsel van invoerheffingen, interventieprijzen en exportsubsidies.¹⁹⁶ De heffingen waren variabel, om te voorkomen dat de Europese prijzen te zeer mee schommelden met de wereldmarktprijzen. (Zie ook bijlage B).

Hervormingen van het beleid

De sector dreigde aan haar eigen succes ten onder te gaan. Er ontstonden een aantal dilemma’s om het beleid te continueren:

- Stijgende kosten en oneerlijke concurrentie

In de jaren '80 werden de sterk stijgende kosten van het GLB een bron van grote zorg. De grote productie leidde tot overschotten die met exportsubsidie werden afgezet op de wereldmarkt. Dit leidde tot conflicten met de VS, Nieuw Zeeland en ontwikkelingslanden. Om tegemoet te komen aan deze kritiek en om de groeiende kosten aan banden te leggen werd besloten het GLB te hervormen. Met maatregelen als de melkquotering (1984) en de braaklegging van stukken grond moesten de productie en de kosten beheerd worden. Interne en externe druk leidde ertoe dat de EU-landbouwcommissaris McSharry een begin maakte met het ontkoppelen van de productie en de steun aan de landbouw (MacSharry-hervormingen in 1992). De traditionele prijssteun (marktordening via ondersteuning van de prijsvorming van landbouwproducten) werd verminderd en deels vervangen door inkomenstoelagen. In de jaren daarna werd de traditionele prijssteun verder afgebouwd, terwijl de compenserende directe betalingen per hectare en dierpremies werden opgevoerd.¹⁹⁷ Door uitbreiding van de nieuwe (Oost-Europese) lidstaten (2002) dreigde een enorme toename van de landbouwwitgaven. Daarom besloot de Europese Raad dat de landbouwwitgaven nominaal met maximaal 1% jaarlijks mogen stijgen. Ook de multifunctionaliteit van de landbouw kreeg een plek in het plan.

196 | Voor deze producten werd gekozen voor een zware marktordening. Het ging om import- en exportmaatregelen (drempelprijzen), interventie en afzetsubsidies. Dit werkte door in andere landbouwproducten.

197 | *De EU-prijs van graan is daarmee dichterbij de prijs op de wereldmarkt gekomen. Voor zuivel en suiker (en in mindere mate voor het rundvlees) ligt de prijs nog hoger.*

– Toenemende druk op leefmilieu en leefomgeving

In de jaren '80 nam ook het milieubewustzijn toe. Jarenlang was het beleid vooral gericht op een goed functionerende landbouw. Dit was niet alleen van economische belang, het was een noodzakelijke voorwaarde voor een gezonde, agrarisch-gefundeerde landelijke cultuur en daarmee ook een belangrijk, stabiliserend element in de samenleving.¹⁹⁸ Instrumenten als ruilverkaveling, ontsluiting van het agrarische gebied, waterbeheersing werden dan ook vooral toegepast ten gunste van de landbouw. Andere waarden verdwenen naar de achtergrond. Met als gevolg een toenemende belasting van het milieu, door overmatig gebruik van meststoffen, uitstoot van ammoniak en het gebruik van gewasbeschermers. Het Biodiversiteitsverdrag (1992) moest deze toenemende belasting aan banden leggen. Andere verdragen voor bescherming van bodem, lucht en natuur volgden. In de landbouwhervormingen die volgden kreeg het leefmilieu en de leefomgeving een steeds prominentere plek. Zo werd de toeslag gekoppeld aan 'cross compliance', wat inhoudt dat agrariërs worden gehouden om zich aan Europese regelgeving en eisen inzake 'goede landbouwomstandigheden te houden.'^{199, 200}

198 | J. Bieleman, *Landbouw in de 20ste eeuw*, Wageningen, 2000.

199 | Het gaat om de regelgeving met betrekking tot de volksgezondheid, de diergezondheid, de identificatie en registratie van dieren en de gezondheid van planten; de arbeidsveiligheid van werknemers; de bescherming van het leefmilieu; en het dierenwelzijn. Het gaat om de eisen ten aanzien van grasland, bodem en voorkomen achteruitgang habitats.

200 | De hervormde horizontale verordening van het GLB schrijft sinds 2007 een verplichte Cross Compliance van 5% voor. De commissie heeft in 2006 voorgesteld dat de lidstaten de mogelijkheid krijgen om dit percentage te verhogen tot 20% (vrijwillige modulatie).

