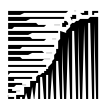


De mens centraal in het LNV-beleid

De Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld

E. van de Wiel
D. van Zwieten



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2005 Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport DK nr. 2005/026
Ede, 2005

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij de directie Kennis onder vermelding van code 2005/dk026 en het aantal exemplaren.

Oplage 200 exemplaren

Samenstelling E. van de Wiel, D. van Zwieten

Druk Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij

Productie Directie Kennis
Bedrijfsvoering/Publicatiezaken
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : DKinfobalie@minlnv.nl

Voorwoord

Zoals de Minister bij de begrotingsbehandeling 2006 aangaf kan de rode draad van het LNV-beleid het beste omschreven worden met de term 'duurzame ontwikkeling'. Hiermee bekrachtigt de Minister de beleidsfilosofie en organisatieprincipes zoals uiteengezet in 'De zeven drijfveren van LNV'. Eén van de drijfveren is een goede balans tussen people, profit en planet. Daarbij moet oog zijn voor de manier waarop mensen de gevolgen van ons beleid beleven. Dit rapport draagt een steen(tje) bij aan de invulling van de people-dimensie. Het rapport beschrijft een analysekader voor de people-dimensie en de toepassing van dit kader op de Agenda Vitaal Platteland. In de Agenda wordt voor het eerst een integrale rijksvisie gegeven op de ontwikkeling op het platteland in al haar facetten. De Agenda bestaat uit een Visiedeel en een Meerjarenprogramma (MJP). Een van de opgave die de directie Platteland zich stelde bij het schrijven van de Agenda was om de mens centraal te zetten in het LNV-beleidsproces. Beleid maken door uit te gaan van mensen en vervolgens je bewust te zijn van het effect van (nieuw) beleid op mensen. *Het kabinet zet in op een vitaal platteland waar ruimte is voor betrokkenheid van burgers en voor vernieuwend ondernemerschap. Met de Agenda Vitaal Platteland doen wij recht aan de samenhang tussen de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. Eigenlijk is het voor het eerst dat wij zo'n integrale visie neerleggen en wij zijn daar best trots op (Kamerbehandeling AVP, 4 oktober 2004).*

De aanleiding voor het verschijnen van dit rapport is de vraag van de directie Platteland aan de Directie Kennis (voorheen EC-LNV) om een systematische analyse van de people-dimensie uit te voeren op de Agenda. Het resultaat hiervan is vastgelegd in dit rapport. De toegepaste methodiek leent zich ook voor gebruik in andere beleidstrajecten. Het rapport beschrijft het denkraam waarbij de AVP als voorbeeld is opgenomen. Het is als handvat bedoeld voor de LNV-collega's, om de people-dimensie invulling te geven in hun werk en is ook leesbaar voor degenen die geen kennis van de AVP hebben.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn:

De methodiek blijkt een handzaam instrument voor de structurering van de people-dimensie en is inmiddels toegepast bij diverse beleidstrajecten. Zo is het denkraam toegepast bij de studie Recreatie en toerisme als sociaal bindmiddel op het platteland (Stichting Recreatie, 2005), een van de bouwstenen voor het beleidskader Duurzame Recreatie en Toerisme.

De Agenda voor een Vitaal Platteland als integrale kabinetsnota is een goed voorbeeld waarbij gezocht is naar een goede balans tussen people, planet en profit. Zoals uit de analyse blijkt is de opzet om werkenderweg de people-dimensie invulling te geven in de Agenda succesvol gebleken. De beleidsopgaven kunnen verder uitgewerkt worden in de volgende Meerjarenprogramma's en bij de uitwerking van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

DE DIRECTEUR KENNIS,
dr. J.A. Hoekstra MSc.

DE DIRECTEUR PLATTELAND
Ing. K.J. de Ruiter

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Analyse AVP op sociaal-cultureel	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Werkwijze	10
2 People-dimensie als aspect van duurzame ontwikkeling	11
3 De mens centraal in de LNV-praktijk	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Sociale infrastructuur	15
3.3 Participatie	16
3.4 Sociaal-economisch	19
3.5 Kwaliteit leefomgeving en kwaliteit recreatieve omgeving	20
4 De Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld	23
5 Algemene conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Bruikbaarheid van de methodiek	35
5.2 Conclusie en aanbevelingen n.a.v. analyse AVP	35

Samenvatting

Voor LNV is duurzame ontwikkeling richtsnoer bij het te voeren beleid waarbij voortdurend moet worden gezocht naar een goede balans tussen de drie dimensies van het begrip duurzaamheid: people, profit en planet. De opgave is om de mens (weer) centraal te zetten in het LNV-beleidsproces. (De zeven drijfveren van LNV, 2005). Beleid maken door uit te gaan van mensen en vervolgens je bewust te zijn van het effect van (nieuw) beleid op mensen. Binnen LNV is gedurende 3 jaar een project gaande (SCALA) om deze beweging te ondersteunen. Eén activiteit is het scannen van een beleidsvoornemen op de people dimensie. (concrete activiteiten SCALA, vastgesteld in dossierstaf Vitaal platteland, 21 januari 2004). De keus is daarbij gemaakt voor analyse van het AVP. Bij deze nota is vooraf bewust gekozen om rekening te houden met de people-dimensie waarbij werkenderweg het begrip invulling heeft gekregen. In dit rapport is een kader ontwikkeld om een analyse uit te voeren op het begrip People. Dit kader is vervolgens gebruikt om na te gaan of en in hoeverre de opzet om in de AVP de people-dimensie mee te nemen geslaagd is.

Als je mensen bij elkaar zet en ieder vraagt naar de betekenis die diegene geeft aan people krijg je een breed scala aan visies. De een heeft het over keuzevrijheid, de ander 'hoe mensen met elkaar omgaan', weer iemand over dorpshuizen en verenigingsleven. We willen in dit rapport structuur aanbrengen in het begrip 'people-dimensie'.

We hebben een referentiekader ontwikkeld waarbij we voor de people-dimensie in een boomstructuur de volgende hoofdcategorieën onderscheiden: sociale infrastructuur, participatie, sociaal-economisch, kwaliteit leefomgeving, kwaliteit recreatieve omgeving. We hebben de hoofdcategorieën nader invulling gegeven aan de hand van referentietermen die we in verschillende bronnen hebben gevonden. Door deze structurering ontstaat een model waardoor helder wordt door welke 'bril' iemand naar people kijkt. Vervolgens hebben we de hoofdcategorieën geplaatst in de duurzaamheidsdriehoek. Voor iedere hoofdcategorie is een globale beschrijving gegeven met daarbij voorbeelden voor LNV. Vervolgens is het analysekader toegepast op de Agenda. Enkele conclusies en aanbevelingen zijn:

- De methodiek blijkt een handzaam instrument voor de structurering van de people-dimensie en is inmiddels toegepast bij de opzet van Monitoring en Evaluatie van het AVP (ME-AVP).
- De methodiek kan beleidsmedewerkers die met het concept van duurzame ontwikkeling en people willen werken een handvat bieden. Mogelijk draagt het model bij om de dialoog over het belang van people verder te helpen en vergemakkelijkt het de uitwisseling van beelden.
- De Agenda voor een Vitaal Platteland als integrale kabinetsnota is een goed voorbeeld waarbij gezocht is naar een goede balans tussen people, planet en profit. Zoals uit de analyse blijkt is de opzet om werkenderweg de people-dimensie invulling te geven in de Agenda succesvol gebleken. Daarbij is het wenselijk de beleidsopgaven verder te vertalen in concrete maatregelen.
- Bij alle hoofdcategorieën zijn voor meer dan de helft van de maatregelen concrete invullingen gegeven. De beleidsopgaven kunnen verder uitgewerkt worden in de volgende Meerjarenprogramma's en bij de uitwerking van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- Bij de functie 'genieten van het landelijk gebied' en bij kwaliteit leefomgeving zijn geen heldere einddoelen geformuleerd en beperkt maatregelen over opgenomen. Nadere invulling van een breder concept voor toegankelijkheid en gebruikswaarde van het landelijk gebied voor 16 mln. Nederlanders is wenselijk met aan dacht voor specifieke gebruikersgroepen vb. de jeugd. Onderzoek naar deze relatie is wenselijk, m.n. de betekenis van groen voor de (sociale) ontwikkeling van de jeugd.

1 Analyse AVP op sociaal-cultureel

1.1 Aanleiding

Voor LNV is duurzame ontwikkeling richtsnoer bij het te voeren beleid waarbij voortdurend moet worden gezocht naar een goede balans tussen de drie dimensies van het begrip duurzaamheid: people, profit en planet. De opgave is om de mens (weer) centraal te zetten in het LNV-beleidsproces. (De zeven drijfveren van LNV, 2005). Beleid maken door uit te gaan van mensen en vervolgens je bewust te zijn van het effect van (nieuw) beleid op mensen. Binnen LNV is SCALA opgericht om deze beweging te ondersteunen. Eén activiteit is het scannen van een beleidsvoornemen op de people-dimensie. (concrete activiteiten SCALA, vastgesteld in dossierstaf Vitaal platteland, 21 januari 2004). De keus is daarbij gemaakt voor analyse van het AVP. Vanuit deze behoefte is voorgesteld een beleidsvoornemen **te scannen op mens** (zie concrete activiteiten SCALA, vastgesteld in dossierstaf Vitaal platteland, 21 jan. 04. De keus is daarbij gemaakt voor analyse van het AVP. Bij deze nota is vooraf bewust gekozen om rekening te houden met de people-dimensie waarbij werkenderweg het begrip invulling heeft gekregen. In dit rapport is een kader ontwikkeld om een analyse uit te voeren op het begrip People. Dit kader is vervolgens gebruikt om na te gaan of en in hoeverre de opzet om in de AVP de people-dimensie mee te nemen geslaagd is.

De wens om de people-dimensie invulling te geven is ontstaan vanuit de keuze van het kabinet om bij het te voeren beleid het denkmodel voor duurzame ontwikkeling als richtsnoer te nemen.

In 'Vitaal en Samen' zijn de volgende zinsneden over duurzame ontwikkeling opgenomen: *Duurzame ontwikkeling is voor het kabinet richtsnoer bij het te voeren beleid, waarbij voortdurend moet worden gezocht naar een goede balans tussen de drie dimensies van het begrip duurzaamheid; people, planet en profit. Zowel bij de productie van voedsel als bij het beheer van de omgeving staan behoud van de natuurlijke hulpbronnen en van het menselijk kapitaal centraal; respect en zorg zijn hierbij sleutelbegrippen....Het kabinet verbindt de notie van duurzame ontwikkeling aan een ondersteunende opstelling van de overheid ten opzichte van de burger en de ondernemer.* De Bestuursraad heeft als ambitie voor LNV geformuleerd: LNV maakt een maatschappelijk gefundeerde keuze van prioritaire beleidsthema's. Daarbij levert LNV een krachtige bijdrage aan duurzame ontwikkeling via de zorg voor het duurzaam benutten van onze natuurlijke hulpbronnen (planet), de zorg voor het welbevinden van mensen (people) en de zorg voor een vitale economie (profit) (houtschoolschets jan. 03). Als Ministerie van LNV zijn we niet altijd gewend om vanuit de Triple-P ons beleid te ontwikkelen en monitoren. De opgave voor LNV is om ons de people-bril meer eigen te maken. *Alleen al op mijn departement is er aanleiding om na te gaan of die drie aspecten – 'People', 'Profit' en 'Planet' – aanwezig zijn. Soms toets ik de beleidsnota's op de drie P's en dan blijkt nog wel eens dat er één is vergeten. Op deze wijze probeer ik de kerngedachte van de drie P's, inclusief de vierde van Participatie, tot referentiekader te maken. In het debat over de intensieve veehouderij hebben de drie P's van meet af aan een rol gespeeld. Hetzelfde geldt voor de problematiek rondom de veenweiden (...). Het is een belangrijk leerproces dat wij van meet af aan willen meenemen.'*(Kamerdebat Duurzame Ontwikkeling, 19 april 2004).

1.2 Werkwijze

Als werkwijze om een beleidsvoornemen te scannen op mens hebben we een aantal denkstappen bedacht en uitgevoerd. In de navolgende paragrafen is de aanpak en uitwerking per denkstap weergegeven. Hoofdstuk 2 schetst het breder kader van duurzame ontwikkeling. Voor de people-dimensie zijn in een boomstructuur hoofdcategorieën onderscheiden en deze hebben aan de hand van referentietermen invulling gekregen. Tevens is verbeeld hoe de hoofdcategorieën geplaatst kunnen worden in de duurzaamheidsdriehoek. In hoofdstuk 3 is per paragraaf van iedere hoofdcategorie een omschrijving met voorbeelden uit het LNV-werkveld gegeven. In hoofdstuk 4 is de tekstanalyse op de Agenda Vitaal Platteland (AVP) uitgevoerd waarbij zowel maatregelen op het sociaal-culturele werkterrein worden gescand alsook maatregelen waar sociaal-culturele aspecten aanzitten die al dan niet in het AVP signaleerd zijn. Dit resulteert in een aantal conclusies en aanbevelingen enerzijds gericht op meerwaarde die deze methodiek heeft voor analyse van beleidsnota's en anderzijds toegespitst op het AVP die benut kunnen worden bij een verdere uitwerking van de people-dimensie in het werkplan van directies van LNV en volgende meerjarenprogramma's. Deze conclusies en aanbevelingen zijn in hoofdstuk 5 opgenomen.

2 People-dimensie als aspect van duurzame ontwikkeling

Als je mensen bij elkaar zet en ieder vraagt naar de betekenis die diegene geeft aan people krijg je een breed scala aan visies. De een heeft het over keuzevrijheid, de ander 'hoe mensen met elkaar omgaan', weer iemand over dorpshuizen en verenigingsleven. We willen in dit rapport structuur aanbrengen in het begrip 'people-dimensie'.

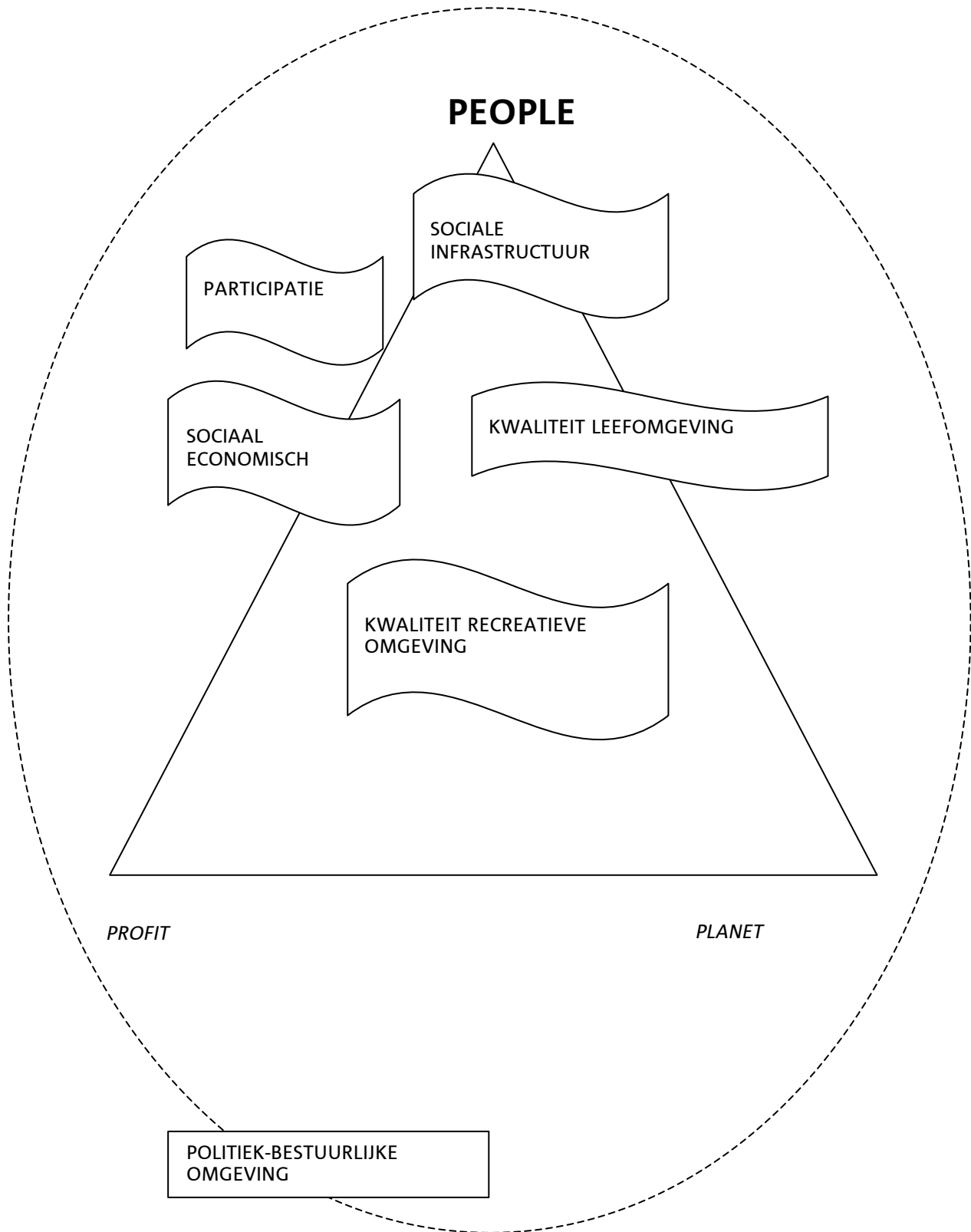
We hebben een referentiekader ontwikkeld waarbij we voor de people-dimensie in een boomstructuur de volgende hoofdcategorieën onderscheiden: sociale infrastructuur, participatie, sociaal-economisch, kwaliteit leefomgeving, kwaliteit recreatieve omgeving. Voor deze hoofdcategorieën hebben we op macro/meso en microniveau bekeken welke referentietermen de people-dimensie invulling geven. We hebben de hoofdcategorieën nader invulling gegeven aan de hand van referentietermen die we in verschillende bronnen hebben gevonden. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de trefwoordenlijst voor sociaal-culturele aspecten van LNV-beleidsvelden (SCALA), Reconstructie en Systeemdenken (KUN) en menselijk perspectief beoordelingskader RIZA. Een probleem daarbij is dat ieder van de bronnen eigen begrippen hanteert die gedeeltelijk met elkaar overlappen en waarvoor geen eenduidige definities in de bron zijn aangegeven. Het referentiekader is ingebracht in het overleg met LEI, SCP en NPB. Het resultaat is weergegeven in tabel 1. De zo ontstane tabel is zeker niet uitputtend maar is bedoeld als een eerste aanzet in de structurering van het begrip People.

Door deze structurering ontstaat een model dat nieuwe 'brillen' kan aanreiken voor het begrip people. Het model maakt onderscheid in referentietermen die (vrijwel) volledig betrekking hebben op de people-dimensie terwijl andere referentietermen zowel vanuit people als vanuit profit belangrijk zijn. Zo is als voorbeeld het opleidingsniveau zowel voor de profit als voor de people-kant een belangrijke referentieterm. Evenzo zijn esthetiek en identiteit of hinder zowel referentieterm voor people als voor planet. Vervolgens hebben we de hoofdcategorieën geplaatst in de duurzaamheidsdriehoek. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt naar een beschrijving van begrippen die vooral de people-dimensie an sich invulling geven (sociale infrastructuur) en begrippen die betrekking hebben op people in combinatie met een andere 'p' van de duurzaamheidsdriehoek, vb. sociaal-economisch die op het vlak tussen people en profit zit. In figuur 1 is schematisch weergegeven over welke hoofdcategorieën het gaat. De hoofdcategorieën die bij de people-dimensie zijn genoemd zitten niet alleen in de punt van people op de driehoek maar op het verbindingsvlak tussen de punten. Bij de duurzaamheidsdriehoek vormen people, planet en profit de punten van de driehoek. Daarnaast wordt vaak de vierde p genoemd, de p van politiek bestuurlijke omgeving. In ons figuur hebben we deze als een ei rond de duurzaamheidsdriehoek getekend. Je zou het ook als een extra dimensie kunnen weergeven. Het politiek en bestuurlijk klimaat grijpt in op zowel profit, als planet en people. De hoofdcategorie 'participatie' zit op het vlak tussen de people-punt en de politiek-bestuurlijke omgeving.

Tabel 1 People in relatie tot platteland

Sociale infrastructuur	Participatie	Sociaal economisch	Kwaliteit leefomgeving	Kwaliteit recreatieve omgeving
Macro/meso	Macro/meso	Macro/meso	Macro/meso	Macro/meso
Sociale cohesie	Keuzevrijheid	Arbeid	Voorzieningenniveau	Recreatieve voorzieningen
Frictie	Top down	Inkomensopbouw	Mobiliteit	Stilte, ruimte, rust
Socialisering	Bottom up	Vestigingslocatie	Culturele herkenbaarheid	Herkenbaar landschap
Welzijn	Interactief	Armoede	Identiteit	Esthetiek
Isolement van	Budget	Welvaart	Beleving	Diversiteit van bezoekers
Evenwichtigheid	Ruimte voor	Opleidingsniveau	Nivellering stad-land	Percepties
bevolkingsopbouw	experimenten		Diversiteit van bewoners	Herbergzaamheid
	Volksaard	MKB/landbouw-organisaties	Herbergzaamheid	Bereikbaarheid
Netwerken	Ongelijkheid	Kamer van Koophandel	Nabijheid	Toegankelijkheid
Vrijwilligerswerk	Ruimte voor inbreng	Producent/consument	Openstelling	Groen, zonder onderbreking
Mantelzorg	Diversiteit/integraliteit		(sociale veiligheid	Lust
Naoberschap	van bestuur	Opvolging	overlast, drukte	Weidsheid
Status van mensen (boer, nieuwe bewoners, allochtoon, gehandicapte)	Herkenbaarheid van bestuur	Opstart- en Overname	woongenot	Afwisseling
Ontmoetingsplaats	Helderheid communicatie	Beëindiging en Sluiting	risicobeleving (milieu, water)	Ontmoetingsplaats
	Helderheid daadkracht	bedrijven	Hinder (geur, geluid)	Uniciteit
	Serius nemen burger	Sociale klasse		
		Risico		
		(bestaanszekerheid)		
Micro	Micro	Micro	Micro	Micro
Gezin	Empowerment	Ondernemer (m/v)	Aanwezigheid van winkels, banken, scholen, cultuur,	Aanwezigheid van paden, banken, bewegwijzering, routes
Familie	Geëmancipeerd	Gezinsbedrijf	sport, kinderopvang,	
Buurt	Actief burgerschap	Onderneming	Medische voorzieningen,	
			zorg	
	De wijk in		Walkable green	
	Loketten		Groen in wijk	
	Spreekuur wethouder			
	Website gemeente			

Figuur 1. Duurzaamheidsdriehoek met hoofdcategorieën in politiek bestuurlijk klimaat



3 De mens centraal in de LNV-praktijk

3.1 Inleiding

Het begrip sociaal-cultureel in relatie tot cultuur:

Binnen LNV is het gebruikelijk om term sociaal-cultureel te gebruiken. Het woord 'cultuur' wordt veel gebruikt, vanuit verschillende betekenissen. Het is een veelomvattend, veelbepalend en moeilijk te vatten begrip. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hanteert de term 'cultureel perspectief'. Dit omvat: waarden, betekenissen, beelden en opvattingen.

'Cultuur' uit zich in:

- Gedrag patronen, (politieke) opvattingen, levensbeschouwing, beleving.
- Referentiekader, houding, o.a. ten opzichte van de overheid.
- Fysieke vorm: landschap, bebouwing, verervingrechten, kunst.

De drie bovenstaande betekenissen hangen met elkaar samen:

De 'culturele achtergrond' van mensen heeft invloed op hun waarden, referentiekader, emoties en gedrag patronen. Lastig is, dat je dit het best zichtbaar maakt door cultuurverschillen te beschrijven, zoals je ook pas merkt welke waarden je deelt en koestert, op het moment dat deze waarden geschonden worden, of gedrag patronen herkent op het moment dat je gevraagd wordt je gedrag te veranderen.

Door consequent en nadrukkelijk aandacht te besteden aan cultuur, kan LNV:

- Beter begrijpen hoe mensen beleid (zullen) ervaren, interpreteren.
- Gedragsverandering (van individuen en organisaties) stimuleren.
- Bestuurders betere sturingsinstrumenten aanbieden.
- Op een andere manier (verbeeldend) communiceren over beleid.

De overheid wil beleid maken dat ook in sociaal en cultureel opzicht verankerd is in de samenleving; beleid dat voor burgers ruimte schept om mee te kunnen doen.

In de onderscheiden hoofdcategorieën zit cultuur reeds verweven en wordt daarom niet als aparte hoofdcategorie genoemd. Bij de beschrijvingen van de hoofdcategorieën zijn wel voorbeelden genoemd van projecten gericht op cultuur die binnen LNV spelen.

3.2 Sociale infrastructuur

Onder het motto 'Zorg voor mensen in een gezonde samenleving' houdt VWS zich bezig met gezondheidszorg, maatschappelijke zorg en sport. Het versterken van de sociale infrastructuur en leefbaarheid zijn thema's die daarbij de aandacht krijgen.

Sociale infrastructuur heeft betrekking op de contacten die mensen met elkaar onderhouden. Bij sociale infrastructuur kunnen diverse soorten verbanden onderscheiden worden: geïnstitutionaliseerde, formele en informele verbanden. In de discussie over lokaal sociaal beleid kreeg aanvankelijk de formele en institutionele vorm de meeste nadruk. Een vaak geciteerde omschrijving is:

“Sociale infrastructuur is het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken en huishoudens) kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving.” (Engbersen en Sprinkhuizen).

Inmiddels lijkt iedereen het er wel over eens dat zowel formele als informele verbanden onderdeel uitmaken van de sociale infrastructuur en dat het met name gaat om het vinden van de juiste balans tussen formeel en informeel:

“Een vitale sociale infrastructuur omvat de aanwezigheid van duurzame basisvoorzieningen met goede, professionele arbeidskrachten en informele sociale verbanden en sociale initiatieven van burgers. In een goede sociale infrastructuur gaat het om een subtiele balans tussen enerzijds het streven van overheden om een adequaat voorzieningenniveau te realiseren en anderzijds het streven om zoveel mogelijk de bestaande kwaliteiten en competenties van bewoners en hun wijken te benutten en te versterken.” Duyvendak e.a., 2001)

Een voorbeeld van sociale infrastructuur is de telefonische hulpdienst voor agrariërs (THD-A). In het RMO-advies ‘ongekende aanknopingspunten’ (2000) wordt deze dienst aangemerkt als een nuttige vorm van zelforganisatie waarvan ondersteuning door overheid zinvol is.

Een ander voorbeeld is de sociaal-emotionele begeleiding bij dierziekten.

De people-dimensie heeft ook betrekking op de culturele identiteit zoals: volksaard, traditionele feesten, muziekbandjes met songs in eigen dialect. Terwijl op economisch en politiek gebied de grenzen vervagen en de wereld steeds meer een global village wordt, lijken mensen op zoek naar een nieuw referentiekader, waarmee ze zich verbonden kunnen voelen. Regionale identiteit – een streekgebonden verzameling van culturele en sociale verschijnselen – is zo’n kader (Binnenstebuiten, stagerapport Directie oost 2002). Regionale identiteit komt vaak naar voren in twee dimensies. De dimensie binding met het gebied omvat vooral culturele binding tussen mens en gebied: de cultuurhistorische factoren van landschap, architectuur en geschiedenis. Bij binding tussen mensen horen begrippen als cultuur en volkskarakter. Over het algemeen wordt cultuur omschreven als ‘gedrag, waarden, normen en opvattingen die mensen zich binnen een gegeven samenleving hebben verworven door leerprocessen en die hen een oriëntatie op de werkelijkheid verschaffen’. Een streekcultuur weerspiegelt een mentaliteit die het resultaat is van alle ontwikkelingen die mensen met elkaar doormaken, hoe ze elkaar en zichzelf a.h.w. dwingen zich aan bepaalde omgangsvormen en normen te houden. Zo zijn er talloze gebruiken en rituelen, waarvan gezegd wordt dat ze typisch bij een bepaalde plaats of streek horen. Zo profileert het ‘Land van Hilver’ zich met het typisch brabantse leven. ‘Het kenmerkende van onze streek is volgens ons dat we een combinatie kunnen bieden van Brabantse gastvrijheid met lekker eten en drinken, unieke natuur, een rijke historie en vele culturele activiteiten. Vooral die gastvrijheid, zeg maar het ‘kom-maar-achterom’-gevoel, is volgens ons kenmerkend’ (Noabers, duinboeren en zompenschippers, Leadernetwerk, 2004). Deze gastvrijheid en ook andere vormen van neveninkomsten heeft ook meerwaarde voor de maatschappelijke inbedding van de agrarische sector. *“Het ontvangen van mensen (recreatie, zorg) of bijvoorbeeld een bestuursfunctie levert meer sociale contacten op en kan de horizon verbreden.”* (Kiezen voor landbouw, 2005.)

3.3 Participatie

De kabinetslijn is om in toenemende mate de ondernemer en burger een belangrijke rol toe te bedenken in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Daarbij hebben de overheden op alle niveaus een eigen rol en verantwoordelijkheid. Om een beter grip te krijgen op de term participatie is gebruik

gemaakt van de definitie zoals voor burgerparticipatie gehanteerd wordt in het rapport 'Burgers betrokken, betrokken burgers (Raad voor het openbaar bestuur ROB, 2004). Bij burgerparticipatie is het mogelijk vanuit meerdere invalshoeken te kijken: De Raad onderscheidt ruwweg twee perspectieven, namelijk een representatie-democratische opvatting en een participatie-democratisch perspectief. In een representatie-democratische opvatting geldt burgerparticipatie als aanvulling op besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. Binnen dit perspectief is burgerparticipatie geen vorm van medezeggenschap, maar het is aan de beslissende organen om serieus kijken naar de uitkomsten van burgerparticipatie. Vanuit het participatie-democratisch perspectief wordt burgerparticipatie radicaler gezien, namelijk als een manier om burgers medezeggenschap of zelfbestuur te geven.

Bijkomende voordelen van burgerparticipatie:

- Impuls voor politieke vernieuwing.
- Vergroten van draagvlak voor beleid.
- Dichten van kloof tussen burger en bestuur.
- De kwaliteit van beleid verbeteren.
- Vergroting van het probleemoplossend vermogen.

"Als verbindingsschakel tussen de representatieve en de participatieve democratie is het burgerinitiatief bedacht. Het burgerinitiatief geeft burgers het recht om zelf direct onderwerpen letterlijk op de politieke agenda te plaatsen en daarmee hun vertegenwoordigers voor een keuze te plaatsen..." (Ministerie BZK, K. de Vries, VNG-congres 2000). *"In een aantal gemeenten is een verordening of reglement burgerinitiatief van kracht. Burgerinitiatieven betreffen vooral de (beleids)terreinen ruimtelijke ordening, leefbaarheid en jeugdbeleid"* (site: vernieuwingsimpuls, handreiking burgerinitiatie, VNG, 2004).

Binnen LNV is een zoektocht gaande naar een effectief politiek bestuurlijk klimaat en worden processen gestimuleerd die zich richten op het op gang brengen en op gang houden van zelfregulering in de samenleving. Het motto 'van zorgen voor naar zorgen dat' krijgt een concrete vertaling in de beleidsnota's. Voor de agrarische sector is dit als volgt verwoord: *"LNV wil dan ook maatschappelijke problemen op te lossen ondernemers, consumenten, burgers en maatschappelijke organisaties aanmoedigen en faciliteren om met eigen oplossingen te komen. Een en ander vereist een sfeer van vertrouwen tussen die partijen en de overheid. Partijen moeten vanzelfsprekend van dit vertrouwen uit kunnen gaan en elkaar op hun rol kunnen aanspreken. De rol van LNV wordt daarbij die van een welwillend en zorgvuldig bestuurder en van een rechtvaardig toezichthouder"*. (Kiezen voor landbouw, 2005).

In 'De zeven drijfveren van LNV' zijn de beleidsfilosofie en organisatieprincipes beschreven. Het dichten van de kloof tussen burger en bestuur staat centraal. Zo wil LNV niet vanuit de overheid naar de samenleving kijken, maar andersom. Van buiten naar binnen. Dit betekent werken vanuit herkenbare maatschappelijke issues en luisteren naar de klanten: ondernemers, burgers en hun organisaties. (De zevendrijfveren van LNV, 2005). LNV heeft daarbij een analyse gemaakt van haar werkwijze die tot de conclusie leidt dat reeds grote slagen zijn gemaakt maar dat consolidatie én het in de etalage zetten van bestaande activiteiten en resultaten de komende tijd nadruk moet krijgen. De aanbevelingen die daarbij gedaan worden zijn:

- betere aansluiting zoeken bij het beleevingsperspectief van de burgers,
- verbetering van de dienstverlening en burgerbetrokkenheid in de beleidscyclus verankeren,
- de communicatie een hoger 'van, voor en door de burger' uitstraling te geven waarin erkenning en herkenning van de burger/ondernemer/gebied voorop staat.

(G. Versteijlen, Burger, ondernemer en gebied centraal bij LNV, 2005).

De vertaling van deze aanbevelingen naar werkprocessen krijgen de komende periode aandacht.

Aandacht voor waarden

Een waarde kan men omschrijven als een zeer korte omschrijving van een object of een situatie die wenselijk of nastrevenswaardig wordt gevonden. Geluk is zo'n waarde, maar ook rust, welvaart, gezondheid, eerlijkheid en welzijn van dieren. Waarden sturen de manier waarop we onszelf en de wereld om ons heen waarnemen, daarover nadenken en oordelen en daarin handelen. Diverse waarden vormen samen een waardepatroon. Daarin staan waarden gerangschikt in volgorde van het belang dat we eraan toekennen. Mensen of organisaties verschillen vaak niet zoveel van mening over welke waarden belangrijk zijn, maar vaak wel over de volgorde waarin zij die belangrijk vinden. Het zijn daarom vooral de waardepatronen die verschillen tussen mensen en tussen organisaties. De overheid is verantwoordelijk voor de publieke waarden; dat wil zeggen voor die waarden waarbij de rol van de overheid onmisbaar is of geacht wordt om deze te realiseren of te beschermen. Voorbeelden zijn: veiligheid op straat, vrijheid van meningsuiting en een schoon milieu. De grens tussen maatschappelijke waarden en publieke waarden ligt nooit voor eens en altijd vast. Daarover gaat nu juist een groot deel van het politiek debat. (LNV: een organisatie van waarde, R. van Brouwershaven et al). Het Ministerie is ook verantwoordelijk voor de voorbereiding van de besluitvorming in het parlement over de waarden die gerealiseerd of beschermd moeten worden. Deze voorbereiding dient op een goede wijze plaats te vinden en daarbij is participatie een wezenlijk onderdeel.

Draagvlak en verbeelding

Draagvlak gaat terug op de legitimatievraag. Wordt wat we doen, of willen gaan doen, voldoende erkend om te doen en het te mogen blijven doen? En wiens draagvlak hebben we nodig of menen we nodig te hebben. Op wie richten we ons als we de toekomst van de landbouw in Nederland in beeld willen brengen. Spreken we met Albert Heijn, Heineken en de LTO en beschouwen we de Dierenbescherming, de Consumentenbond en Greenpeace als randvoorwaarden? Of benaderen we de opgave juist vanuit het perspectief waarin als vertrekpunt geldt dat het vegetariër zijn een verhoogde vorm van beschaving is. De verbeelding heeft betrekking op de ontwikkelingskant van het beleid. De wijze waarop een probleem wordt benaderd hoe een probleem en mogelijk oplossingen eruit ziet. 'If men define situations as real, they are real in their consequences', luidt een sociologisch adagium. Begrippen als 'feelings are facts' en 'emotiecratie' zijn er familie van. In een wisselwerking van vorm en inhoud ontwikkelt zich het uiterlijk van een beleidsopgave.

Politiek-bestuurlijk is van belang dat deze verbeelding voor een belangrijk deel in handen is van de massamedia. De nationale massamedia zijn voor de politiek bestuurlijke verhoudingen zo belangrijk dat de relatie tussen beleid en media in hoge mate strategisch is. Van onbevangingheid in contact en verkenning van een opgave is geen sprake en de inhoud wordt vrij snel door de machtsvraag gedomineerd: wat doet de overheid de burger aan en waarom doet de overheid niets aan de problemen van de kijker.

Het besef van een werkelijkheid die sterk bepaald wordt door de waarden die mensen en hun organisaties er op nahouden krijgt binnen dergelijke verhoudingen weinig kans. Indien men die ruimte zoekt dan moet het al in vroege stadia deel uitmaken van de context: door andere dan je vaste, gebruikelijke gesprekspartners aan tafel uit te nodigen, door andere methoden te gebruiken, door het probleem vanuit meerdere gebruikers te definiëren, door mensen die verbeelding als professe hebben in de beleidsvorming te betrekken.

Door dit soort benaderingen wordt de probleemdefinitie verrijkt:

- het geeft meer inhoud aan het probleem,
- het geeft verschil in lading aan het probleem,
- het geeft meer facetten van het probleem,

- het laat veel scherper zien of iets wel een probleem is c.q. voor wie wel en voor wie niet.

Met de verrijking van het probleem ontstaan er meer oplossingsrichtingen. (J. Hartholt, 2003).

3.4 Sociaal-economisch

Sociaal-economische vraagstukken betreffen vraagstukken op het vlak van arbeid en werkgelegenheid, inkomen(sontwikkeling) en sociale cohesie en ongelijkheid. Deze vraagstukken kunnen vanuit verschillende niveaus geanalyseerd worden. Op micro-niveau gaat het om keuzeprocessen van individuen (consumenten, producenten, burgers, ondernemers) en om eenheden als het gezin en het (agraris) bedrijf. Op meso-niveau is het aggregatieniveau veelal sectoren, ketens en gebieden. Vanuit een macro-perspectief gaat het om ontwikkelingen van landen en handelsblokken en invloeden van bijvoorbeeld Europees en internationaal beleid (WTO).

Sociaal-economische vraagstukken hebben geen afgebakend disciplinegebied en de onderwerpen worden vaak gedeeld tussen directies en eventueel met andere ministeries.

Nationaal wordt sociaal-economisch beleid met name ingevuld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Er zijn kleinere specifieke rollen voor Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en LNV. Zo houdt SZW zich bezig met werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en het activeren van sociale zekerheid. EZ bevordert duurzame economische groei in Nederland en richt zicht daarbij op ondernemerszin en innovatie, keuzevrijheid van consumenten en goed werkende markten. EZ heeft in 2004 een nota uitgebracht over gebiedsgerichte economische perspectieven (Pieken in de Delta). Provincies en gemeentes houden zich bezig met regionale werkgelegenheid, vestigingsbeleid van bedrijven, RO-beleid (streek- en bestemmingsplannen) en sociale zekerheid.

Concrete sociaal-economische vraagstukken op de LNV agenda betreffen met name:

- opvolging, overname- en bedrijfsbeëindiging van agrarische gezinsbedrijven (vestigingssteun, communicatietraject Van crisis naar kans, armoedeproblematiek van kleine zelfstandigen),
- perspectieven voor de agrarische (gezins) onderneming (Toekomstvisie Landbouw, vraagstukken rondom schaalvergroting en verbreding),
- facilitering van agrarische ondernemers (Ondernemersprogramma),
- arbeidsvraagstukken (o.a. Arboconvenant Agrarische Sectoren).

De Directie Landbouw en de Task Force Economie houden zich met name bezig met sociaal-economische vraagstukken. Directie Platteland (DP) coördineerde het EU-project New Neighbours dat internationale vergelijkingen van woon-werk omstandigheden in een aantal Europese landen maakte en analyseerde.

In toenemende mate is er aandacht voor een gebiedsgerichte en regionale insteek met betrekking tot sociaal-economische vraagstukken (IBO Regionale economie, derde as in het Europese plattelandsbeleid gericht op diversificatie van de economie in het landelijk gebied).

DP constateert nadrukkelijk een behoefte om sociaal-economisch beleid met doorwerking op het platteland nadrukkelijker te koppelen aan het nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsbeleid en de 'zachte' en 'harde' economie bijeen te brengen op zoek naar symbiose (ontwikkelingsplanologie). De specifieke rol voor LNV ten aanzien van de plattelandseconomie is gelegen in de zorg:

- om economische draagkracht behouden en ontwikkelen ten behoeve van de omgevingskwaliteit en de leefbaarheid van het buitengebied,

- om economische dynamiek te faciliteren die ‘past’ op het platteland. (E. Gerritsen, eindrapportage project plattelandseconomie, 2005).

In het kader van het AVP en het MJP gaat het met name om het operationaliseren van de beleidsopgave sociaal-economische vitalisering, de monitoring daarvan en de facilitering van decentrale overheden op dit vlak.

3.5 Kwaliteit leefomgeving en kwaliteit recreatieve omgeving

In deze paragraaf worden beide hoofdcategorieën samen behandeld omdat er grote samenhang is. De kwaliteit van de recreatieve omgeving heeft weliswaar een sterkere economische dimensie maar dit is al bij sociaal-economisch aan de orde geweest.

In de nota ‘Mensen, wensen, wonen, (VROM 2000) is als trend genoemd dat burgers een toenemend belang hechten aan de woonomgeving bij hun woonkeuze. Voor ouderen blijkt bij de woonomgeving vooral rust, de nabijheid van natuur en groenvoorzieningen, een vriendelijk en veilig sociaal klimaat en de nabijheid van winkels en voorzieningen de belangrijkste gemeenschappelijke criteria te zijn. Speciale aandacht is besteed aan het wonen in dorpen en in het landelijk gebied. In de nota is hierover het volgende opgemerkt: ‘In het algemeen bieden deze kleine dorpskernen een aantrekkelijk woonklimaat als gevolg van de ruimte die men er heeft (in en om de woning), de nabijheid van de woning tot het buitengebied en de specifieke sociale verbanden die er in dorpen bestaan. Uit de Nationale VROM-enquête (2005) blijkt dat ‘groen in de buurt’, na de hypotheekaf trek tot het belangrijkste onderwerp behoort die burgers voor hen persoonlijk van belang vinden.

Recreatie is van belang voor de ontwikkeling van de individuele mens en kan een belangrijke rol spelen in de processen van socialisatie, participatie en integratie van verschillende bevolkingsgroepen in onze samenleving. Recreatie is van belang voor onze gezondheid en welzijn. De Raad van het Landelijk gebied stelt: Recreatie is, naast wonen, werken en verkeer, een basisvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de mens als individu en als onderdeel van de samenleving. De invulling hiervan vraagt voldoende mogelijkheden voor openluchtrecreatie die voor iedereen beschikbaar, bereikbaar en toegankelijk moet zijn. Ook moet de kwaliteit van het aanbod aansluiten bij de behoefte en moet gezorgd worden voor voldoende sociale veiligheid in recreatiegebieden. (RLG, Ontspannen in het groen, 2004) Het gaat daarbij niet alleen om esthetische kenmerken van de bebouwde omgeving, maar ook om de gebruikswaarde van de groene openbare ruimte. Uit onderzoek blijkt dat groen op veel manieren bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving. Zo wordt ondermeer genoemd:

- De groene ruimte is noodzakelijk voor de recreatie van de bewoners en gebruikers in de vorm van wandelen, fietsen en spelen.
- De openbare ruimte biedt een ontmoetingsplaats voor mensen.
- De groene ruimte biedt speel- en bewegingsplekken voor kinderen. (RLG, Recht op groen II, 2005).

Speciaal de link tussen jeugd en natuur lijkt van belang. In de Kabinetsnotitie ‘Operatie Jong’, 2004 wordt hier het volgende over opgemerkt: *“Kinderen en jongeren brengen veel tijd door in de openbare ruimte: op straat, in de wijk, in de stad of in het dorp. Soms om te spelen, soms om te sporten, soms voor ontmoeting (hangplekken). De openbare ruimte biedt hiervoor, goede uitzonderingen daargelaten, echter steeds minder mogelijkheden en steeds minder veiligheid voor kinderen en jongeren. Juist vanuit algemeen en preventief jeugd beleid, om problemen te voorkomen en jongeren ook een serieuze plek in de samenleving te geven, moet de openbare ruimte meer op de behoefte van jeugdigen afgestemd worden.”*

De waarde van groen in de leefomgeving van de jeugd wordt bij de beleidsontwikkeling nog maar beperkt meegenomen. De onderzoeker J. Verboom van Alterra zegt hierover: ('Buiten, dat moet je ontdekken, SBB 2004').

“Niet bij iedereen wordt de liefde voor alles wat groeit en bloeit met de paplepel ingegoten. Als ik en mijn generatie straks met pensioen gaan hoe ziet de generatie eruit die de fakkel van ons gaat overnemen? De jongere van vandaag is straks degene die het (deels) voor het zeggen krijgt als beleidsmaker of als stemgerechtigde.....”

“Hoe intenser de natuurbeleving in de jonge jaren, des te langer beklijft die. Alle volwassenen die van de natuur houden en die blijf geven ecologisch besef hebben sterke herinneringen aan natuurbeleving in hun jeugd.”

4 De Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld

In de AVP is voor het eerst een integrale visie vanuit het Rijk op het landelijk gebied gegeven. Het concept 'Duurzame ontwikkeling' heeft hierbij centraal gestaan. De Agenda bestaat uit een Visie en een Meerjarenprogramma (MJP). Voor de AVP is een tekstanalyse uitgevoerd waarin vanuit de people-dimensie is geïventariseerd wat het maatschappelijk tekort is. Bij de tekstanalyse is het visiedeel als uitgangspunt genomen. Voor ieder hoofdstuk uit de visie is nagegaan welke maatregelen voor people zijn opgenomen. Dit hoofdstuk is een volledige uitwerking van de tekstanalyse van maatschappelijk tekort, naar veranderopgave en naar vertaling in maatregelen. Daarbij is bij de inventarisatie van doelstellingen zowel in het overzicht opgenomen welke doelstellingen er zijn binnen het domein van people alsook de doelstellingen waar aspecten hiervan aanzitten die al dan niet gesignaleerd zijn. Bij iedere doelstelling en maatregel is aangegeven waar deze in de visie staat. Vervolgens is nagegaan welke maatregelen in het MJP staan ter realisatie van een beleidsopgave. Deze maatregelen uit het MJP-G zijn genoemd bij de hoofdstukken van de visie waarin de veranderopgave genoemd is waarvoor de maatregel ingezet zal worden. In het totaal zijn 51 maatregelen geïventariseerd die een doelstelling op het terrein van people hebben dan wel gericht zijn op een andere doelstelling maar waar de people-dimensie een belangrijke rol speelt. In de bijlage is per hoofdstuk van de visie aangegeven wat het maatschappelijk tekort is, welke veranderopgave de rijksoverheid zichzelf heeft gesteld en welke maatregelen genomen zullen worden. Daarbij zijn zowel de maatregelen uit de visie als in het MJP-G overgenomen. Tevens is met verwijzing naar pag. nr. aangegeven waar deze maatregelen in de tekst van de agenda te vinden is, vb. visiedeel, pag. 11: (v-11).

In het meerjarenprogramma is in principe gekozen voor een zeer gestructureerde werkvorm waarbij thema's uitgewerkt zijn in operationele doelen, beschikbaar budget en instrumentarium, prestatie-indicatoren, taakstelling en randvoorwaarden (MJP par. 2.10). Juist voor het thema sociaal-economische vitalisering (MJP par. 4.3.5) is dit niet het geval omdat het thema op dit moment nog geen operationele doelen kent.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de people-dimensie een breder perspectief kent dan het thema sociaal-economisch. In de tekstanalyse is vanuit de people-dimensie gewerkt zoals in het schema uit hoofdstuk 2 is weergegeven.

Voor ieder hoofdstuk van de AVP zijn de maatregelen ingedeeld naar de hoofdcategorie waaraan deze maatregel bijdraagt. Het kan zijn dat een maatregel aan meer dan één hoofdcategorie bijdraagt, zo draagt kennisontwikkeling (maatregel 35 bij aan alle hoofdcategorieën). Tevens is nagegaan wat de aard van de genoemde maatregel is. We hebben daarbij onderscheid gemaakt in maatregelen die een streven (S) aangeven zonder dat er concreet gemaakt wordt of en wat de rol is die we daarbij willen hebben. Verder zijn er maatregelen genoemd die verdere uitwerking (U) behoeven maar waarbij wel een voornemen ligt in het beleid en er staan concrete maatregelen in de Agenda (C). Bij sommige maatregelen is onduidelijk of en hoe de people-dimensie ingevuld gaat worden (O). Het overzicht is opgenomen in tabel 7.

De onderstaande inventarisatie geeft een overzicht van het maatschappelijk tekort, de veranderopgave, de beleidsopgave en de maatregelen zoals in de visie (v) en het meerjarenprogramma (m) zijn opgenomen incl. het page.nr.

Inleiding

HS 1 Naar een nieuwe rol van de rijksoverheid

Maatschappelijk tekort/veranderingopgave

Mensen komen bij de overheid bureaucratie en overdadige regelgeving tegen in plaats van goede service.

Burgers en ondernemers ervaren rijksregelingen vaak als verstikkend of tenminste als onvoldoende flexibel.

Op sommige punten ontbreekt het aan afrekenbaar beleid en op hoofdlijnen wordt nog onvoldoende maatwerk geleverd.¹

Veranderingopgave met sociaal-culturele aspecten (kabinetsbreed)

Het beleid voor het platteland zal ruimte geven aan initiatiefnemers. (v-11)

Daarom wil het kabinet kaders stellen en sturen op hoofdlijnen, door niet méér te regelen dan noodzakelijk is. (v-11)

Tegelijk moet de kwaliteit van de uitvoering van het beleid omhoog. (v-11)

Dat betekent dat de overheid beleid wil maken dat ook in sociaal en cultureel opzicht verankerd zijn in de samenleving; beleid dat voor burgers ruimte schept om mee te kunnen doen. (v-12)

Daarnaast kan de overheid soms helpen om interessante, vernieuwende initiatieven een beslissend duwtje in de rug te geven. (v-12)

Waar de overheid voorheen het beleid ontwikkelde en tevens zorgde voor de uitvoering ervan, verschuift het accent nu naar het bieden van een helpende hand door kennis en instrumenten aan te reiken, waarmee anderen het beleid kunnen uitvoeren (v-13).

Tabel 2 Overzicht verdeling van maatregelen in hoofdcategorie en naar aard

Maatregel	Sociale- infrastructuur	Participatie	Sociaal- economisch	Kwaliteit Leefomgeving	Kwaliteit Recreatie	Aard
1		*				S
2			*			U

Aard van maatregel: S=streven; U=verder uitwerken; C=concreet; O=onduidelijk tav. People-dimensie

Maatregelen (kabinetsbreed):

1. De overheid dient zich op te stellen als partner van ondernemende mensen en dynamiek te versterken in plaats van deze te smoren in een woud aan regels. (v-11)
2. Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering op lokaal niveau zijn nodig om anderen in staat te stellen in te spelen op de veranderingen op het platteland. Het kabinetsbrede Innovatieplatform zal hieraan een bijdrage leveren. (v-14)

HS 2. Europa verandert het Nederlands platteland

Beleidsopgave:

- Daarbij is onder andere rekening gehouden met de posities die onder het vorige beleidsregime zijn opgebouwd, maar is er ook op gelet dat het bijdraagt aan een meer duurzame en perspectiefvolle landbouw en een vitaal platteland. (v-20)
- De effecten van dit beleid Europees (*natuur-, milieu- en waterbeleid,*) zijn merkbaar bij en leiden tot een beleidsopgave voor alle gebruikers van het platteland. In de Nederlandse situatie is dit met name het geval voor de landbouw. Deze beleidsopgave is uitgewerkt in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 7 (v-21).

¹ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied *Platteland aan het stuur*, verwacht maart 2004.

- In het Europees plattelandsbeleid voor de toekomst, zet Nederland in op het bevorderen van een vitale landbouwsector, een duurzaam beheer van agrarische cultuurlandschappen, het leveren van bepaalde maatschappelijke doelen door grondbezitters en een vitalisering van de plattelandseconomie (v-21).
- Het Nederlandse platteland heeft gemeenschappelijk met een aantal andere Europese regio's onder stedelijke druk, dat niet zozeer leegloop van het platteland een probleem is, als wel de ruimteclaims vanuit allerlei functies die de kwaliteit van het cultuurlandschap en de natuurkwaliteit bedreigen (v-19).
- De conclusies van Salzburg sluiten goed aan bij het Nederlandse plattelandsbeleid zoals dat in deze Agenda is verwoord, zowel beleidsmatig als ook voor wat betreft de behoefte om te vereenvoudigen: minder detailbemoeien, meer sturing op resultaten, vereenvoudiging van de programmering en van de controlestructuur. (v 18)

Tabel 3 Overzicht verdeling van maatregelen in hoofdcategorie en naar aard

Maatregel	Sociale- infrastructuur	Participatie	Sociaal- economisch	Kwaliteit Leefomgeving	Kwaliteit Recreatie	Aard
3				*		C
4		*		*		C

Aard van maatregel: S=streven; U=verder uitwerken; C=concreet; O=onduidelijk tav. People-dimensie

Maatregelen

3. Nederland pleit voor aandacht binnen het Europees plattelandsbeleid voor deze specifieke problematiek (van ruimteclaims); de Kaderverordening is daar nu nog slecht op toegesneden (v-19).
4. Het toekomstige plattelands beleid dient meer geënt te zijn op de kenmerken van de LEADER aanpak, waarbij specifiek aandacht is voor lokale partnerschappen, eigen verantwoordelijkheid van mensen en initiatieven van onderop, en waarbij ruimte is voor projecten met een experimenteel karakter. Nederland onderschrijft dit standpunt (v-18) Met deze aanpak worden specifieke culturele en natuurlijke eigenschappen van het gebied versterkt en ontstaat een nieuwe integrale, doelgroepgerichte benadering van plattelandsontwikkeling. (v-18)

HS 3. Het platteland biedt meer

Maatschappelijk tekort/veranderopgave

Voor de burger is het platteland een plek om te leven, te werken en te genieten. Daarnaast is het platteland een voorraadkamer voor water, natuur en (agro-)biodiversiteit. De verschillende functies moeten dus in samenhang benaderd en gerealiseerd worden; het gaat om een evenwichtige benadering van economische, ecologische en sociaal-culturele belangen

Veranderopgave met sociaal-culturele aspecten (kabinetsbreed)

- De beleidsopgave voor het platteland luidt daarom: het op samenhangende wijze combineren van een duurzame en concurrerende landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een duurzame berging van water met de wensen van de burger op het gebied van wonen, werken en vrije tijd. (v-23)
- Met het beleid in de Nota Ruimte krijgen gemeenten meer mogelijkheden om te bouwen en vrijkomende bebouwing te bestemmen voor hergebruik, waardoor de natuurlijke bevolkingsaanwas kan worden opgevangen. (v-23)
- Het inspelen op die veranderingen wordt een grote opgave voor het Rijk en andere overheden: enerzijds is het voor de vitaliteit van het platteland van belang dat er voldoende ruimte ontstaat voor nieuwe bedrijvigheid en bijbehorende

infrastructuur, anderzijds moet worden voorkomen dat het landschap daardoor verrommelt en zijn karakter verliest. (v-24)

Maatregelen zijn per beleidsopgave uitgewerkt

HS 4. Naar een brede plattelandseconomie

Maatschappelijk tekort

Veranderopgave

- Een vitale plattelandseconomie is belangrijk voor de Nederlandse economie en een levensvoorwaarde voor de leefbaarheid van gebieden. De economische bijdrage van o.a. landbouw, recreatie en toerisme is in de eerste plaats de verdienste van ondernemers. Uitgangspunt voor de overheid is dat alle betrokken partijen – boeren zowel als recreatieondernemers, landgoedeigenaren zowel als dienstverleners – onder bepaalde randvoorwaarden in staat gesteld moeten worden bij te dragen aan een vitaal platteland (v-29/30).
- Boeren staan voor een forse opgave. De eisen vanuit Europees en nationaal milieu- en waterbeleid vragen de komende jaren van hen grote inspanningen. (v-31)
- Daarnaast kijken burgers kritisch naar de manieren waarop geproduceerd wordt. Door toenemende eisen op het punt van dierenwelzijn, voedselkwaliteit en milieu én door verschillende dierziekten crises (MKZ, varkenspest, vogelpest, BSE) is met name de intensieve veehouderij maatschappelijk onder vuur komen te liggen. Boeren moeten op deze eisen inspelen, terwijl tegelijkertijd de internationale concurrentie toeneemt en de Europese steun aan de landbouw afneemt. (v 31)

Beleidsopgave

- Bij het vormgeven van de regelgeving en het aanbieden van faciliteiten, ook in de sfeer van kennis en innovatie, zal daarmee rekening worden gehouden. Daarbij blijft het stimuleren van vrouwelijk ondernemerschap een aandachtspunt (v-30).
- Ruimtelijke plannen en allerlei procedures maken het een ondernemer vaak niet makkelijk om nieuwe activiteiten op te pakken. Regelgeving is niet altijd toegesneden op de specifieke omstandigheden op het platteland (v-30).
- Waar regelgeving onnodig belemmerend werkt of vereenvoudigd kan worden, ligt er een opgave voor de verschillende overheden om zich gezamenlijk in te spannen om regelgeving op te heffen of aan te passen (v-30).
- Regelgeving om specifieke kwaliteiten van het platteland te beschermen blijft nodig. Zonder deze regels brokkelt de kwaliteit van het landelijk gebied af en neemt de aantrekkelijkheid voor bijvoorbeeld recreatie af (v-30).
- De inzet van het kabinet is dan ook om in Nederland een vitale en duurzame agrarische sector te behouden. Uitgangspunt daarbij is de landbouw te beschouwen als een bedrijfseconomisch gezonde sector, die internationaal moet kunnen concurreren. De rol van de overheid richt zich vooral op het faciliteren van de transitie naar een duurzame landbouw en het geven van ruimte aan ondernemerschap (v-31)
- De overheid wil ruimte geven aan het ondernemerschap. Ruimte geven gebeurt door waar mogelijk regels te verminderen en te vereenvoudigen en administratieve lasten terug te brengen. Voor het ondersteunen van initiatieven gericht op een duurzamere landbouw, heeft de overheid vooral een rol op het gebied van kennisontwikkeling en –toepassing, ruimtelijk beleid en agrologistiek, het behoud van landbouw in gebieden met bedrijfsbeperkende fysieke omstandigheden (probleemgebieden) waar deze bijdraagt aan het behouden van het landschap, en de ontwikkeling van groene diensten. Daarnaast zal de overheid faciliteren bij het scheppen van een goede fysieke en functionele inrichting van het landelijk gebied (verkaveling) en zal vanaf 2007 een ondernemersprogramma operationeel worden, dat het voor (agrarische)

- ondernemers gemakkelijker maakt gebruik te maken van de subsidiemogelijkheden die er zijn. (v-32)
- In een aantal van deze probleemgebieden wordt veel waarde gehecht aan het voortbestaan van de agrarische bedrijvigheid, bijvoorbeeld om de streek leefbaar te houden of om een karakteristiek landschap te behouden. (v-35)

Tabel 4 Overzicht verdeling van maatregelen in hoofdcategorie en naar aard

Maatregel	Sociale- infrastructuur	Participatie	Sociaal- economisch	Kwaliteit Leefomgeving	Kwaliteit Recreatie	Aard
6		*	*			S
7		*				O
8		*				C
9			*			S
10			*	*	*	C
11			*			C
12			*			C
13			*			C
14			*			U
15		*				C
16			*			O

Aard van maatregel: S=streven; U=verder uitwerken; C=concreet; O=onduidelijk tav. People-dimensie.

Maatregelen:

5. Tegelijkertijd betekent ruimte voor ondernemerschap ook dat de ondernemer kan worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid voor de omgeving waarin hij onderneemt. (v-30)
6. In veel gevallen zal het overigens volstaan om kritisch te kijken naar de wijze waarop bestaande regelgeving wordt toegepast; dan biedt handelen in de geest van de wet soelaas en is aanpassing van de regels zelf niet nodig. Gemeenten en provincies worden aangemoedigd om creatieve oplossingen te zoeken en te benutten om plattelandsondernemers de gewenste mogelijkheden te bieden. (v-30)
7. Het uitgangspunt is een ontwikkelingsgerichte strategie, met de ambitie dat waar nieuwe economische activiteiten mogen worden ontwikkeld, ook de kwaliteit van het gebied erdoor toeneemt. (v-30/31)
8. Vanaf 2007 zal een ondernemersprogramma operationeel worden, dat het voor (agrarische) ondernemers gemakkelijker maakt gebruik te maken van de subsidiemogelijkheden die er zijn. (v-32)
9. Een goede kennisinfrastructuur is belangrijk om agrariërs, in de transitie naar duurzame landbouw, in staat te stellen adequaat in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. (v-32)
10. Daar waar sprake is van een dergelijk publiek belang, waarbij voortzetting van het boerenbedrijf onlosmakelijk verbonden is met beheer van een waardevol agrarisch cultuurlandschap, wil het Rijk met Europese en nationale middelen, uiteraard binnen de budgettaire grenzen, de kosten van agrariërs voor het instandhouden van waardevol cultuurlandschap (deels) vergoeden. Dergelijke ondersteuning vanuit de overheid moet zoveel mogelijk een tijdelijk karakter hebben. Dit kan door agrariërs de kans te bieden om hetzij de concurrentiekracht te versterken hetzij groene diensten te verlenen. (v-35/36)
11. In dit ontwikkelingsproces heeft het rijksbeleid een stellende rol die tot uitdrukking komt in wetgeving en regelingen onder meer ter uitvoering van het EU-beleid. Tevens heeft het rijk een faciliterende rol ten aanzien van de verbetering van de fysieke inrichting van de landbouw, de verduurzaming van de landbouwproductie en de vereenvoudiging van regelgeving (o.a. door middel van het in ontwikkeling zijnde Ondernemersprogramma). (m-19)

12. Uitgangspunten grond(prijs)beleid landelijk gebied:
 - 2 Ter bevordering van de verkoop voor de realisatie van beleidsdoelen kunnen flankerende rijksinstrumenten, zoals het verlenen van toeslagen bij bedrijfshervestiging, worden ingezet. (m-44)
 - 4 In het landelijk gebied worden zware instrumenten (onteigening en korting) terughoudend ingezet. Voorwaarden zijn dat verwerving langs minnelijke weg en met inzet van flankerend beleid niet of duidelijke onvoldoende mogelijk is. (m-44)
13. Fiscaal instrumentarium: Zo kunnen ook landbouwondernemers gebruik maken van verschillende (generieke) fiscale faciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek en de investeringsaftrek die van belang kunnen zijn voor het realiseren van beleidsdoelen in het landelijk gebied, maar ook van een aantal specifieke op de agrarische sector toegesneden faciliteiten. (m-52)
14. In 2004 wordt een begin gemaakt met de ontwikkeling en uitwerking van het ondernemersprogramma, gekoppeld aan de kaders van het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) en de staatssteuntoets. Bij de ontwikkeling wordt gebruik gemaakt van een groeimodel. De investeringssteun zal als eerste in het ondernemersprogramma worden ondergebracht.(m-66)
15. Met betrekking tot pilots agrologistiek: De Platformleden hebben zichzelf een inspanningsverplichting in deze opgelegd. Of de projecten daadwerkelijk tot uitvoering komen is een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. (m-69)
16. Om een impuls aan de herstructurering van de Veenkoloniën te geven stelt het rijk in de periode 2005-2007 € 4 mln. beschikbaar. De inzet van deze middelen is bedoeld voor initiatieven die bijdragen aan een goede economische structuur van het platteland. Tevens is € 2,3 mln. toegezegd ten behoeve van de pilot 'Inplaatsing melkveehouderij Veenkoloniën'. (m-69)

HS 5. Een levendig platteland voor en door mensen

Maatschappelijk tekort/beleidsopgave

Tekstueel: De overheid erkent het belang van een levendige sociale structuur maar ziet hierin geen rol voor zichzelf weggelegd. Er is aangegeven waar behoefte aan is, er zijn trends aangegeven. Er is geen maatschappelijk tekort genoemd.

De beleidsopgaven b., c. en d. sluiten aan bij het maatschappelijk tekort: 'er is een grote afstand tussen de burger en de overheid', zie HS.1.

De beleidsopgaven f. en g. sluiten aan op het streven naar duurzame ontwikkeling door een betere verankering van de people-dimensie in het beleid.

De beleidsopgave e. en g. hebben als oogmerk het vergroten van kennis en inzicht, het gebrek daarvan is niet specifiek genoemd.

Beleidsopgave met sociaal-culturele aspecten

- a. Bepaalde voorzieningen zijn cruciaal voor de leefbaarheid op het platteland. De huisarts, het ziekenhuis en de basisschool moeten goed bereikbaar zijn. Op de aanwezigheid van dergelijke maatschappelijke voorzieningen is de overheid aanspreekbaar. (v-40)
- b. De overheid staat open voor de veelsoortige betekenissen die mensen aan het platteland geven. Het stimuleren of afremmen van ontwikkelingen moet ook steeds in het licht worden gezien van de culturele rijkdom en sociale samenhang in het gebied zelf. De sociaal-culturele component zal in de verschillende facetten van het landbouw- en plattelandsbeleid een zichtbaarder plaats moeten krijgen (de people-dimensie van duurzame ontwikkeling). (v-41)
- c. Inzet van het kabinet is een beleid te voeren waardoor de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving worden versterkt en de kloof tussen burger en bestuur wordt gedicht. (v-41)
- d. Meekoppeling van sociale en culturele aspecten met bestaand plattelands- en landbouwbeleid. (v-42)

- e. De verantwoordelijkheid voor het versterken van de sociaal-culturele infrastructuur ligt in de eerste plaats bij de burgers. De rijksoverheid zoekt naar werkwijzen waarbij de burgers deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kunnen oppakken. Dit moet leiden tot een nadere formulering van de sociale pijler onder het plattelandsbeleid. (m-21)
- f. Nieuwe economische activiteiten die bijdragen aan de plattelandseconomie en de publieke functies van het platteland versterken zullen meer ruimte krijgen. Dit is vooral een verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten, waarbij het Rijk een faciliterende rol heeft. Het gaat hierbij om het wegnemen van tegenstrijdige en onnodig belemmerende wet- en regelgeving, en het bieden van experimenteerruimte en planologische ruimte. (m-21)
- g. Bij de sociaal-economische vitalisering van het landelijk gebied richt het Rijk zich in dit stadium vooral op het verkenen van een nieuw beleidsterrein en niet, zoals bij de andere beleidsopgaven, op het formuleren van concrete operationele doelen. (m-21)

Tabel 5 Overzicht verdeling van maatregelen in hoofdcategorie en naar aard

Maatregel	Sociale- infrastructuur	Participatie	Sociaal- economisch	Kwaliteit Leefomgeving	Kwaliteit Recreatie	Aard
17	*	*	*			O
18	*	*				C
19	*	*	*	*	*	C
20			*	*	*	C
21	*	*				S
22	*	*	*			S
23			*	*	*	S
24			*			C
25	*	*	*			C
26	*		*			C
27	*		*			C
28		*	*		*	O
29		*	*	*		C
30		*				C
31		*				C
32	*	*				C
33	*	*				C
34	*	*				S
35	*	*	*	*	*	C,S

Aard van maatregel: S=streven; U=verder uitwerken; C=concreet; O=onduidelijk tav. People-dimensie

Maatregelen

17. Het is van belang oog te hebben voor de sociale aspecten waarmee agrarische ondernemers (en hun gezinnen) te maken hebben, bijvoorbeeld bij begeleiding van bedrijfsbeëindigers of door aandacht te besteden aan de psychische gevolgen van crises zoals MKZ en vogelpest. (v-42)
18. Het kabinet wil, aansluitend op bestaande regelingen, een tijdelijke Stimuleringsimpuls Sociale Infrastructuur invoeren om initiatieven te ondersteunen en nieuwe organisatie- en financieringsvormen te ontwikkelen. (v-42)
19. Het SCP zal tweejaarlijks onderzoek verrichten naar 'de sociale staat van het platteland'. (v-42)
20. Daarnaast vindt onderzoek plaats naar de effecten van het huidige plattelandsbeleid voor de verschillende groepen in de samenleving. (v-42)
21. Er liggen opgaven voor het beter afstemmen van het beleid op de plattelandsburger en het versterken van de sociaal-culturele infrastructuur op het platteland. (m-21)

22. De verantwoordelijkheid voor het versterken van de sociaal-culturele infrastructuur ligt in de eerste plaats bij de burgers zelf. De rijksoverheid zoekt naar werkwijzen waarbij de burgers deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kunnen oppakken. (m-21)
23. Bij de sociaal-economische vitalisering van het landelijk gebied richt het Rijk zich in dit stadium vooral op het verkenen van een nieuw beleidsterrein en niet, zoals bij de andere beleidsopgaven, op het formuleren van concrete operationele doelen. (m-21)
24. Overwogen wordt een 'SEP-achtige' benadering specifiek uit te werken voor de intensieve veehouderij naar voorbeeld van het bestaande Sociaal-Economische Programma voor de veehouderij. (m-68)
25. Vooruitlopend op de ontwikkeling van een sociale pijler van het ILG, wordt door de ministeries van LNV, SZW en VWS samen een stimuleringsregeling ontworpen, die het plattelandsbewoners mogelijk maakt de sociale verbanden en de organisatie van voorzieningen en diensten op het platteland op peil te houden of te verbeteren. Zo mogelijk wordt daarbij aangesloten bij bestaande regelingen. (m-69/70)
26. Een belangrijke impuls voor het voorzieningenniveau in het landelijk gebied is de ESF-3 regeling 'Dagarrangementen en combinatiefuncties', gericht op de versterking van de sociale infrastructuur. Bij de uitvoering van de regeling, tussen 2004 en 2007, wordt specifiek aandacht geschonken aan de kleine schaal van het landelijk gebied. (m-70)
27. In het kader van een meerjarig traject gericht op bibliotheekvernieuwing stellen de partners in dat traject (Rijk, IPO, VNG, en de Vereniging van openbare bibliotheken) een programma op dat is gericht op het versterken van de bibliotheekfunctie op het platteland. (m-70)
28. Naast stimulering is het bieden van meer ruimte in de bestaande regelgeving voor nieuwe initiatieven zeker ook van belang. Daartoe wordt ondermeer een project gestart om de belemmeringen voor het sociaal ondernemerschap op het platteland te verminderen. Hiermee wordt én de sociaal-economische vitaliteit én de (semi-publieke) functie van het platteland voor de stedelijke bevolking versterkt. (m-70)
29. Er wordt meer ruimte voor experimenten geboden. Het gaat daarbij om regelgeving rond de zorg, ruimtelijke ordening en milieu. Deze experimenteerruimte moet bijvoorbeeld initiatieven rond zorglandbouw, woonzorgcombinaties en andere nieuwe functiecombinaties beter mogelijk maken. (m-70/71)
30. Er bestaat behoefte aan een betere coördinatie en kennisuitwisseling rond initiatieven op het gebied van plattelandsontwikkeling en de daarbij te gebruiken subsidiemogelijkheden. Het Nationale netwerk plattelandsontwikkeling (het zogenaamde LEADER+-plusnetwerk zal hiertoe versterkt worden ingezet, met nadrukkelijke aandacht voor het verbinden van dit netwerk met andere bestaande relevante netwerken.(m-71)
31. Verbetering draagvlak van beleid door: (m-71)
 - Burgerpanel.
 - Verbeelding van beleid.
 - Voorlichting o.a. Kasteel Groeneveld als future-centre.
32. Country Exchange. Het rijk wil het zelfbewustzijn en identiteit van plattelandsgemeenschappen versterken. Daarvoor wil het Rijk participatieve processen als Countryside Exchange inzetten. Countryside Exchange is een internationaal programma voor plattelandsontwikkeling en -vernieuwing en dient tevens voor professionalisering van bij vernieuwing in het landelijk gebied betrokken experts. De uitwisseling omvat kennis, inhoud en ervaring vanuit nationale en internationale dimensie. Het Rijk zal daarvoor partners zoeken die deel willen nemen aan deze methode en die ook financieel willen bijdragen. (m-71)
33. De voorgenomen Wet Maatschappelijke Zorg en modernisering AWBZ geeft de gemeenten de primaire verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke zorg voor kwetsbare groepen. (m-71)

34. De BOS-regeling (Buurt, Omgeving, Sport) heeft als doel gemeenten te ondersteunen, (zie verdere tekst m-73) Het Rijk heeft de intentie de regeling op termijn generiek in te zetten.
35. Kennisontwikkeling (m-73)
 - Stimuleringsprogramma Innovatie en Kennis.
 - Onderzoeksprogramma platteland.
 - Onderzoek naar mogelijkheden om de participatie van de burger aan de beleidsontwikkeling te versterken.
 - Het opstellen van een 'Sociale staat van het platteland' door het SCP.
 - Onderzoek naar de maatschappelijke effecten van het beleid. Bijdrage aan het project 'Landelijk informatiepunt gemeenschapsaccommodaties in het landelijk gebied' van het LCO (Landelijk Centrum Opbouwwerk)
 - Het opzetten van een steunpunt 'aanpassing bestemmingsplannen'.

HS 6. Natuur en landschap om van te genieten

Maatschappelijk tekort

Er is echter een groot tekort aan voldoende recreatie- en ontspanningsmogelijkheden dicht bij huis en de voorzieningen die er zijn, zijn niet voldoende aangepast aan de eisen en behoeften van deze tijd en aan de diversiteit aan gebruikersgroepen. Ook het recreatief medegebruik van water kan beter. Voor Nederlanders en voor bezoekers uit het buitenland dienen er voldoende recreatiemogelijkheden te zijn, die bereikbaar en toegankelijk zijn.

Binnen het natuur- en landschapsbeleid zijn opgaven en maatregelen geformuleerd die een sociaal-culturele dimensie hebben. Deze zijn hieronder genoemd:

Beleidsopgave met sociaal-culturele aspecten

- De taak van de overheid hierbij is het zorgdragen voor voorzieningen die niet door anderen of via de markt tot stand kunnen worden gebracht. Aantrekkelijke landschappen, die plaats bieden voor rust, bezinning en ontspanning zijn daar een voorbeeld van. (v-45)
- Maar ook het zorgen voor voldoende groen (inclusief water) en ruimte in de stedelijke leefomgeving is een overheidstaak. (v-45/46)
- Het kabinet wil de mogelijkheden verruimen om het platteland te beleven. De toegankelijkheid van de natuurgebieden is al goed geregeld, maar de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het agrarisch cultuurlandschap is nog voor verbetering vatbaar. (v-46)
- Bij recreatie om de stad heeft het rijk een rol bij de realisatie van de bestaande groenopgaven. (v-46)
- Het rijk benoemt in de Nota Ruimte per Nationaal Landschap waarden en kwaliteiten, om richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling, en toetst inhoudelijk en procesmatig de wijze waarop de provincies hiermee omgaan (zie toelichting). (v-47/48)
- De overheid heeft naast haar specifieke verantwoordelijkheid voor bepaalde gebieden en objecten van bijzondere waarde, ook een generieke verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het landschap meegroeit met veranderingen (zie toelichting). (v-48)
- Deze omslag van minder grondverwerving naar meer beheer is van essentieel belang om het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid te behouden en verder te vergroten. Ook wordt de samenwerking met andere overheden versterkt. (v-51)
- De opgave de komende jaren is de natuurwaarden te combineren met functies als wonen, waterbeheer, werk en recreatie. Dat kan met name door op gebieds- of projectniveau (financiële) verbindingen te leggen tussen natuur, landschap en andere functies. Rood-groen combinaties zijn daar een voorbeeld van. (v-53)
- De beleidsopgave voor natuur is het zeker stellen van de biodiversiteit en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. (m-12)

- Het accent in het beleid ligt op het realiseren van grootschalige recreatiegebieden in de stedelijke omgeving. Daarnaast wordt de toegankelijkheid van het platteland verbeterd voor recreatie van stedelingen en de burgers op het platteland zelf. (m-15)

Tabel 6 Overzicht verdeling van maatregelen in hoofdcategorie en naar aard

Maatregel	Sociale- infrastructuur	Participatie	Sociaal- economisch	Kwaliteit Leefomgeving	Kwaliteit Recreatie	Aard
36				*	*	C
37			*		*	O
38			*			O
39		*				S
40				*	*	C
41				*	*	C
42				*	*	C
43				*	*	C
44				*	*	C
45				*	*	S
46				*	*	C
47		*		*	*	C
48		*		*	*	C
49			*	*	*	C
50		*				S
51		*				C

Aard van maatregel: S=streven; U=verder uitwerken; C=concreet; O=onduidelijk tav.
People-dimensie

Maatregelen

36. Provincies en gemeenten zullen afspraken met boeren, particuliere grondbezitters en waterschappen maken over het toelaten van wandelaars op publieke en private gronden. (v-46)
37. Ook zal de ruimte voor toeristisch-recreatieve activiteiten worden vergroot door het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving. (v-47)
38. Kennis en onderzoek zijn voor recreatie en toerisme van groot belang, inclusief aandacht voor de kennislacunes van recreatieve ondernemers, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering voor de wijze waarop recreatie en toerisme zich in ons land zullen ontwikkelen. (v-47)
39. Ook worden burgers en maatschappelijke partijen meer aangesproken op hun medeverantwoordelijkheid voor de natuur doordat naast terreinbeherende organisaties ook agrariërs en andere particuliere grondgebruikers sterker worden betrokken bij natuurontwikkeling en -beheer. (v-51)
40. Voor de versterking van de belevingswaarde is toegankelijkheid belangrijk. Voor toegankelijkheid in het algemeen geldt dat meekoppeling met andere doelen plaatsvindt. (m-17)
41. Het rijk wil haar doel op het gebied van recreatie om de stad en op het platteland bereiken door:
 - Het realiseren van ca. 19.500 ha recreatie om de stad, grootschalig groen, in 2013 (afronding bestaand programma). Daarbij is van belang dat deze gebieden intensief zijn te gebruiken, goed bereikbaar zijn m.n. te voet of per fiets en gratis toegankelijk zijn.
 - Het realiseren van ca. 500 ha recreatie om de stad, regionaal groen gekoppeld aan grote woningbouwlocaties, in 2010. Daarbij is van belang dat deze gebieden goed bereikbaar en gratis toegankelijk zijn.
 - Het realiseren en instandhouden van landelijke routenetwerken voor wandelen (ca. 4.500 km), fietsen (ca. 3.500 km) en varen (ca. 4.500 km) tussen steden in 2010-2012 en hier bekendheid aan geven. (m-15)

42. Het grootschalig groen en het regionaal groen wordt voornamelijk gerealiseerd in de Randstad, om de aanzienlijke tekorten daar aan dagrecreatiemogelijkheden op te heffen. Daarmee geeft het rijk aan waar zij haar prioriteit legt (bovenregionaal belang). (m-15)
43. Om de toegankelijkheid van het platteland te verbeteren, draagt het rijk, naast de Landelijke Routenetwerken, bij aan voorzieningen in de EHS/VHR, Recreatie om de stad, de Nationale Landschappen en de Reconstructiegebieden. (m-16)
44. Voor het stimuleren van de openstelling van agrarische gronden voor wandelen is in maart 2004 een handreiking voor betrokken landgebruikers opgesteld. (m-66)
45. De Nota Ruimte vermeldt dat de bufferzones zullen worden getransformeerd in regionale parken. Het rijk heeft met deze transformatie een verbetering van dagrecreatieve betekenis van de gebieden voor ogen. (m-61)
46. Onderzoek naar de toegankelijkheid van Nationale Parken en van grote natuur- en recreatiegebieden voor gehandicapten; op basis hiervan worden landelijke aanbevelingen voor terreinbeheerders opgesteld. (m-63)
47. Behoud en versterking van het landschap is vooral de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten worden gevraagd om bij de inrichting en het beheer condities te scheppen zodat ontwikkelingen gepaard gaan met behoud van toename van landschappelijke kwaliteit. Het Rijk toetst of provincies in de streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit. (m-17)
48. Stimulering van de opstelling van landschapsontwikkelingsplannen blijkt een krachtig en gewild middel om behoud en ontwikkeling van de landschapskwaliteit op gemeentelijk niveau te bevorderen. Gezien de doorlooptijd zal een evaluatie en een verslaglegging aan de Tweede Kamer plaatsvinden in 2006. (m-64)
49. Een recente ontwikkeling in het landelijk gebied betreft particulieren, die kleine stukken landbouwgrond aankopen om dit als weiland te gebruiken voor paarden, die uit recreatief oogpunt worden gehouden of met de bedoeling om commerciële activiteiten te ontplooiën (paardenfokkerij, het oprichten van een manege). De rijksoverheid wil, ter bevordering van de nieuwe economische activiteiten en ter bescherming van aanwezige natuur en landschappelijke waarden in het landelijk gebied, de gemeenten helpen met een handreiking paardenhouderij (m-66)
50. Bij de uitvoering wordt een gebiedsgerichte aanpak voorgestaan (m-37), zie Hoofdstuk 3 (p.37 ev.) in het meerjarenprogramma wordt uitgebreid op de sturingsfilosofie wordt ingegaan.
51. Om de deelnamebereidheid verder te vergroten zijn in november 2003 al een aantal wijzigingen in de Subsidieregeling Natuurbeheer doorgevoerd, waardoor de procedures rond de aanvraag van particulier natuurbeheer zijn vereenvoudigd. Ook is in de informatievoorziening alles in het werk gesteld om potentiële aanvragers voor particulier natuurbeheer zo goed mogelijk te bedienen. (m-55) (relevant in kader van zorgen voor naar zorgen dat)

Toelichting: De kernkwaliteiten van landschap kennen een sociaal-culturele dimensie. Deze zijn hieronder genoemd.

Kernkwaliteiten van het Nederlands Landschap

Voor de ontwikkeling van algemene waarden van het Nederlandse landschap zijn van belang:

- *de culturele kwaliteit*, waaronder kenmerken met betrekking tot cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- *de gebruikskwaliteit*, waaronder de (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid, meervoudig ruimtegebruik en
- *de belevingskwaliteit*, waaronder begrepen ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.

HS 7 Een zorgzaam gebruik van het platteland

Maatschappelijk tekort:

Veranderopgave:

- De natuurlijke productiemiddelen en cultuurhistorische waarden van het platteland zullen zorgzaam moeten worden beheerd, zodat zij voor nu en voor de toekomst in goede staat beschikbaar blijven (v-55)
- Boeren moeten in staat worden gesteld om op een verstandige manier om te kunnen gaan met de relatie tussen economie en ecologie. Door toenemende druk op de inkomens als gevolg van de hervorming van het GLB is het des te belangrijker voor ondernemers om hun wijze van produceren efficiënt en duurzaam in te richten (v-56)
- Mensen waarderen het platteland om zijn afwisselende landschappen, om zijn rust en stilte, om de frisse lucht en de natuurlijke duisternis. Tegelijkertijd bedreigen nieuwe vormen van gebruik van het platteland deze waarden. Deze effecten spelen zich vooral af op lokaal en regionaal niveau (v-57)

Beleidsopgave:

- Het rijk zal daarom goed beheer van ecosystemen en slim gebruik van natuurlijke processen als belangrijke factoren voor een duurzame landbouw stimuleren. Daarbij zijn verbetering van de concurrentiepositie van de landbouw en het realiseren van de Europese (kwaliteits)ambities het uitgangspunt (v-56)
- Daarom zijn provincies en gemeenten de aangewezen overheden om voor gebieden de gewenste kwaliteit van de leefomgeving te bepalen. Hierbij kiest de rijksoverheid een ondersteunende rol (v-57)

Tabel 7 Verdeling van aard en naar hoofdcategorie

Aard maatregel	Sociale- infrastructuur	Participatie	Sociaal- economisch	Kwaliteit Leefomgeving en Recreatie
Concreet	7	14	13	16
Streven	3	7	5	3
Uitwerken	-	-	2	-
Onduidelijk	1	3	5	2
C,S	1	1	1	1
Totaal	12	25	26	22

5 Algemene conclusies en aanbevelingen

5.1 Bruikbaarheid van de methodiek

De methodiek blijkt een handzaam instrument voor de structurering van de people-dimensie en is inmiddels toegepast bij de opzet van Monitoring en Evaluatie van de AVP (ME-AVP). DRZ gebruikt het model in haar project 'De P van People voor beleid dat werkt'. Daarnaast is het denkraam toegepast bij de studie Recreatie en toerisme als sociaal bindmiddel op het platteland (Stichting Recreatie, 2005), een van de bouwstenen voor het beleidskader Duurzame Recreatie en Toerisme.

De methodiek kan beleidsmedewerkers die met het concept van duurzame ontwikkeling en people willen werken een handvat bieden. Mogelijk draagt het model bij om de dialoog over het belang van people verder vorm te geven en vergemakkelijkt het de uitwisseling van beelden.

5.2 Conclusie en aanbevelingen n.a.v. analyse AVP

Conclusies

1. De Agenda voor een Vitaal Platteland als integrale kabinetsnota is een goed voorbeeld waarbij gezocht is naar een goede balans tussen people, planet en profit. Zoals uit de analyse blijkt is de opzet om werkenderweg de people-dimensie invulling te geven in de Agenda succesvol gebleken. Daarbij is het wenselijk de beleidsopgaven verder te vertalen in concrete maatregelen.
2. Bij alle hoofdcategorieën zijn voor meer dan de helft van de maatregelen concrete invullingen gegeven. Bij een volgend meerjarenprogramma zullen de maatregelen verder uitgewerkt worden.
3. De AVP is niet voor ieder van de aspecten van de people-dimensie even ver geconcretiseerd. Waar wenselijk kunnen maatregelen nog nader worden uitgewerkt in het groeimodel van het Meerjarenprogramma. Opvallend is wel dat in de hoofdcategorie participatie een hoog percentage maatregelen een streven inhoudt. Dit streven zal in rijksbrede trajecten zoals in het programma 'de Andere Overheid (PAO) uitgewerkt worden.
4. Bij de functie 'genieten van het landelijk gebied' en bij kwaliteit leefomgeving zijn geen heldere einddoelen geformuleerd en beperkt maatregelen over opgenomen. Nadere invulling van een breder concept voor toegankelijkheid en gebruikswaarde van het landelijk gebied voor 16 mln. Nederlanders is wenselijk met aan dacht voor specifieke gebruikersgroepen vb. de jeugd. Onderzoek naar deze relatie is wenselijk, m.n. de betekenis van groen voor de (sociale) ontwikkeling van de jeugd. Mogelijk biedt het advies van de gezondheidsraad (Natuur en Gezondheid, RMNO, GR 2004) hiervoor aanknopingspunten. Het beleidskader duurzaam recreatie en toerisme biedt een mogelijkheid om de functie nader invulling te geven.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn bedoeld om een handvat te bieden voor het formuleren van operationele doelen voor de people-dimensie.

- A. Voor de verschillende hoofdcategorieën is een verschillende mate van concreetheid in de maatregelen gerealiseerd. Met name bij de categorieën sociaal-economisch en kwaliteit recreatieve omgeving staan heldere concrete maatregelen waarvan een aantal reeds in uitvoering. Er ligt ook een redelijk heldere relatie tussen het streven en de genoemde maatregelen.
- B. Meekoppeling van sociale en culturele aspecten bij beleidsthema's, zijn nu als voorbeelden genoemd. Aanbeveling: Vanuit de implementatie van Vitaal en Samen is wenselijk dat LNV/Rijk hier verdere stappen in gaat zetten.
- C. Bij onderzoek naar maatschappelijke effecten van beleid zou een verdere concretiseringstap gemaakt kunnen worden. Versnelling kan worden gerealiseerd door onderzoeken hiernaar te laten uitvoeren, gekoppeld aan beleidsdossier. (Concretisering maatregel 17 en 35.)
- D. Het thema sociale infrastructuur richt zich vooral op een verkenning van het beleidsterrein, evenals de sociaal-economische vitalisering. Maatregel 35 waarin een aantal velden zijn benoemd waarvoor kennisontwikkeling wenselijk is biedt een helder kader. Aanbeveling: Door middel van een kennisagenda verder uitwerken.
- E. Bij participatie bestaan de maatregelen voor een groot deel uit een streven. Het betreft ook een belangrijke veranderopgave namelijk 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Er is een beperkte concretiseringslag gemaakt naar de invulling de maatregelen. De visie op de rol van de overheid zou (in samenspraak met andere overheden) verder uitgewerkt moeten worden. Binnen het Rijk is dit reeds in diverse projecten opgepakt, bijvoorbeeld PAO.
- F. Voor realisatie van de veranderopgave van het concept 'van zorgen voor naar zorgen dat' zal meer helderheid gewenst zijn over de concretisering. Een eerste stap is gezet in kennisontwikkeling, zie maatregelen 31, 35, 44, 51. Deze veranderopgave vraagt naast kennis ook andere competenties van beleidsmedewerkers. Aanbeveling is om dit onderwerp in een breed kader op te pakken.
- G. Het ondernemersprogramma, zie maatregel 14, biedt mogelijkheden om de verbreding van landbouw naar plattelandsbeleid te stimuleren door sociaal ondernemerschap gericht op zorglandbouw, groene gezondheid etc. ook als doelgroep van dit programma op te nemen.
- H. In de Agenda zijn tot nu toe nauwelijks verbanden gelegd tussen kwaliteit recreatieve en leefomgeving enerzijds en vanuit sociaal-cultureel beleid anderzijds. De beschrijvingen uit hoofdstuk 3 (par. 1 en 4) geven aan dat daar wel aanleiding toe bestaat, daarbij zijn zowel positieve als negatieve voorbeelden denkbaar. Onderzoek naar deze relatie is wenselijk.
- I. Vanuit het rijksbeleid ten aanzien van jeugdigen is de relatie tussen kwaliteit leefomgeving en sociaal-cultureel beleid een logische stap en is specifiek aandacht voor de jeugd als gebruiker van de groene ruimte gerechtvaardigd. De start van het project Jeugd en Natuur is een eerste stap in deze richting.
- J. Bij een aantal maatregelen staan uitspraken als 'de overheid heeft een rol', 'kennis is van groot belang' waarvan onduidelijk is wie er wat mee gaat doen. Het is wenselijk helderheid te creëren over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren.
- K. Bij beleidstrajecten met sociaal-culturele dimensie zorgdragen dat deze dimensie ook ingevuld wordt. Binnen LNV zijn een aantal geschikte beleidstrajecten voor handen:
 - Landschap: bij de kwaliteiten zijn vooral sociaal-culturele aspecten genoemd. Hier zou op voorhand bij evaluatie al aangegeven kunnen worden dat dit een belangrijk punt is zodat niet alleen een evaluatie op fysieke ingrepen plaatsvindt.
 - Leidraad paardenhouderij: naast fysiek landschappelijk zijn hier ook sociaal-culturele aspecten van belang, vergelijk hobbydierhouderij. Breng bij leidraad 3 P's in beeld.

- **Reconstructie**, De planvorming dient te voldoen aan het gestelde in het Rijksbeleidskader Reconstructieplannen met een voldoende onderbouwing van de integrale afwegingen en de gemaakte keuzes. (met integraal wordt ook verwezen naar leefbaarheid ed., in AVP wordt alleen gerefereerd aan de landbouwmatige en fysieke aspecten van de reconstructie en mist de aandacht voor sociaal flankerend beleid en leefbaarheid).
- **Duurzame recreatie en toerisme**.