

produkten en handelsregels, bescherming aan de buitengrenzen) gemeenschappelijke regelingen worden getroffen

als dit noodzakelijk is om marktverstoringen en discriminatie te voorkomen.

Brussel, 16 januari 1997.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Pasqual MARAGALL i MIRA

### **Advies van het Comité van de Regio's over een „Beleid inzake plattelandsontwikkeling”**

(97/C 116/06)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien zijn op 18 september 1996 overeenkomstig artikel 198C (vierde alinea) genomen besluit, een advies over een „Beleid inzake plattelandsontwikkeling” op te stellen en commissie 2 met de voorbereiding hiervan te belasten;

gezien het op 5 december 1996 door commissie 2 goedgekeurde ontwerp-advies CDR 389/96 rev.) — (rapporteur: de heer Van Gelder),

heeft tijdens zijn 16e zitting (vergadering van 16 januari 1997) het volgende advies uitgebracht.

#### **1. Inleiding**

1.1. Aandacht wordt gevraagd voor de plattelandsgebieden in de landen van de Europese Unie. De leefbaarheid van deze gebieden, die ca 80 % van het totale grondgebied omvatten en waar ca 25 % van de totale bevolking woont, wordt sterk bedreigd door de voortgaande herstructureringen in de landbouwsector. De inkomens, zeker in de gebieden met een zwakke infrastructuur, staan zwaar onder druk, de bevolkingsdichtheid neemt af en het lijkt nauwelijks mogelijk voldoende voorzieningen te handhaven. Er is sprake van een sterke negatieve spiraal. Het is een dringende noodzaak de ontwikkeling van het platteland tot een belangrijk beleidsthema te maken in Europees verband en daarvoor een strategie op te stellen of zelfs een campagne te starten.

In de op de conferentie in november 1996 opgestelde verklaring van Cork, wordt gesteld: „Een duurzame plattelandsontwikkeling moet bovenaan op de agenda van de Europese Unie worden geplaatst en het fundamentele beginsel worden, dat ten grondslag ligt aan alle plattelandsbeleid in de allernaaste toekomst en na de uitbreiding. Daarmee wordt beoogd een ommekeer in de vlucht van het platteland te bewerkstelligen, de

armoede te bestrijden, de werkgelegenheid en gelijke kansen te bevorderen, in te spelen op de toenemende verlangens naar verbeteringen op het gebied van kwaliteit, gezondheid, veiligheid, persoonlijke ontwikkeling en vrijetijdsbesteding en het welzijn op het platteland te vergroten. De eis van handhaving en verbetering van de kwaliteit van het plattelandsmilieu moet worden geïntegreerd in alle takken van het communautair beleid, die betrekking hebben op plattelandsontwikkeling. De overheidsuitgaven, de infrastructuurinvesteringen en de voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en verbindingen moeten eerlijker over de plattelands- en stedelijke gebieden worden verdeeld. Van de beschikbare middelen dient een toenemend gedeelte te worden gebruikt om de plattelandsontwikkeling te bevorderen en de verwezenlijking van de milieudoelstellingen veilig te stellen.”

1.2. Een verantwoorde ontwikkeling van het platteland is van onmiskenbaar belang voor de hoofddoelstellingen van de Europese Unie, de sociaal-economische cohesie binnen het grondgebied van de Europese Unie, waaraan o.a. in artikel 130A van het Verdrag van Maastricht gerefereerd wordt. Daarom dient bij het toekennen van de beschikbare middelen voorrang aan de armste gebieden te worden gegeven.

1.3. Het is daarbij van essentieel belang dat plattenslandsgebieden in hun eigen waarde worden gezien en niet slechts als gebieden met een achterstand ten opzichte van de (groot)stedelijke gebieden.

1.4. Voor een goed begrip is het wel van belang dat er, gezien de grote diversiteit, geen eenduidige definitie van plattenslandsgebieden is te geven met bijvoorbeeld een criterium voor het inwonertal per vierkante kilometer.

1.5. De status van plattenslandsgebied wordt bepaald door een samenstel van eigenschappen, meestal het ontbreken van een aantal eigenschappen, die wel in grootstedelijke gebieden worden aangetroffen, waardoor een „negatieve definitie” voor de hand ligt. Voorkomen moet evenwel worden dat een „negatieve definitie” ook leidt tot een negatieve status. Plattenslandsgebieden hebben positieve waarden, die bepalend kunnen zijn voor de toekomst. Die positieve waarden hebben er in een aantal gebieden ook al toe geleid dat er geen sprake meer is van een negatieve spiraal, maar via een geïntegreerde aanpak, van een positieve ontwikkeling op basis van diversificatie van de sociaal-economische activiteiten, waarbij het midden- en kleinbedrijf een opvallende bijdrage levert.

Het Comité van de Regio's kan zich vinden in de definitie van „plattenslandsgebieden” die in het Europees Handvest voor Plattenslandsgebieden van de Raad van Europa wordt voorgesteld. De tekst van die definitie luidt:

„Met de term plattenslandsgebied wordt bedoeld een landinwaarts gelegen gedeelte of een landelijk gelegen kustgebied, met inbegrip van kleinere steden of dorpen, waarvan het grootste gedeelte wordt gebruikt voor:

- landbouw, bosbouw, aquacultuur en visserij,
- economische en culturele activiteiten van plattenslandsbewoners (nijverheid, industrie, diensten, enz.),
- niet-stedelijke recreatie en gebieden voor besteding van vrije tijd (of natuurlijke reserves),
- andere doeleinden, zoals voor huisvesting.

De agrarische en niet-agrarische delen van een plattenslandsgebied vormen een geheel te onderscheiden van een stedelijk gebied, dat gekenmerkt wordt door een hoge bevolkingsdichtheid en door verticale en horizontale structuren.”

De problemen i.v.m. de ontwikkeling van plattenslandsgebieden mogen evenmin worden toegeschreven aan de tegenstelling tussen stad en plattensland; zij maken deel uit van de gemeenschappelijke problematiek inzake ruimtelijke ordening van regio's die zowel plattenslands- als stedelijke gebieden omvatten.

Deze definitie is gebaseerd op kwalitatieve kenmerken en dekt de diversiteit die de plattenslandsgebieden typeert. Van belang is ook dat deze definitie ook van toepassing wordt geacht op de kleine steden en dorpen in de plattenslandsgebieden.

1.6. Bij een verdere ontwikkeling van het beleid voor de ontwikkeling van het plattensland dient een typologie van plattenslandsgebieden te worden uitgewerkt, niet als academische exercitie, maar als hulpmiddel voor het ontwikkelen van beleidsinstrumenten.

## 2. De economische grondslag

2.1. De problemen in plattenslandsgebieden worden mede veroorzaakt door de huidige mondiale economische processen. Voor een goede concurrentiepositie is er behoefte aan hoge produktieniveaus, voortdurende innovatie en scherpe prijs-kwaliteitsverhoudingen, en aan deze voorwaarden kan bij uitstek worden voldaan bij een concentratie van economische activiteiten in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid. In dergelijke gebieden is er een grote en gedifferentieerde arbeidsmarkt, is er een scala aan scholings- en opleidingscentra en bestaat er een dynamisch sociaal-cultureel klimaat, waarin waardevolle contacten, samenwerkingsverbanden en innovaties tot stand kunnen komen. Op het plattensland is de bevolkingsdichtheid laag en ontbreekt het ruime aanbod aan voorzieningen als voedingsbodem voor de economische ontwikkeling. Voor een deel is de relatieve achterstand van het plattensland te verminderen door ook in daarvoor in aanmerking komende plattenslandsgebieden een netwerk van stedelijke centra te ontwikkelen, voor een deel door economische activiteiten, waaronder ook zeker hoog innovatieve bedrijven, te selecteren, die minder afhankelijk zijn van de condities, zoals die in grootstedelijke gebieden voorkomen, maar voor een deel zal er altijd sprake blijven van een verschil in economische condities. De problematiek van plattenslandsgebieden mag overigens niet worden vernauwd tot het sociaal-economische aspect. De leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het plattensland, en in nauwe samenhang daarmee de economische mogelijkheden zijn afhankelijk van de integrale kwaliteit van een gebied, waartoe ook het behoud van een eigen karakter behoort.

## 3. Condities voor de ontwikkeling in plattenslandsgebieden

3.1. In grootstedelijke gebieden is in sterke mate prioriteit gegeven aan optimale condities voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Bij de ontwikkeling van het plattensland worden evenwel ook andere condities nagestreefd, die op zich boven iedere discussie verheven zijn, maar die wel van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden voor de economische ontwikkeling. Plattenslandsgebieden dienen niet alleen de eigen bevolking een voldoende inkomen en voldoende voorzieningen te kunnen garanderen. In plattenslandsgebieden dient tevens voldoende zorg te worden besteed aan de kwaliteit van het landschap, de zorg voor het cultureel-historisch erfgoed, het behoud van de sociale structuur, voldoende mogelijkheden voor recreatie en toerisme, het herstel of het behoud van ecologische waarden en een voldoende nationale produktie van voedsel, energiegrondstoffen en niet in de laatste plaats schoon water. Voor een belangrijk

deel is het de wens in plattlandsgebieden waarden te behouden of te herstellen en te bieden die in grootstedelijke gebieden door grootschalige urbanisatie en ten behoeve van de industrialisatie verloren zijn gegaan. Het beleid voor het platteland is geen beleid uitsluitend voor perifere gebieden. Zoals de Europese commissaris voor landbouw en plattlandsontwikkeling in Cork opmerkte, het plattlandsbeleid richt zich op alle landelijke gebieden. Gezien de oppervlakte van het plattlandsgebied, het aandeel van de bevolking en de vele waarden van nationaal en bovennationaal niveau die in plattlandsgebieden gerealiseerd moeten worden, dient de ontwikkeling van het platteland een centraal beleidsthema te zijn. De psychologische kloof tussen de bevolking van stedelijke gebieden en de bevolking van plattlandsgebieden dient te worden gedicht. Het platteland biedt in principe een kwalitatief hoogstaande leefomgeving, waarvoor een positieve keuze kan worden gemaakt als woonomgeving en als werklocatie in een grote verscheidenheid van werksoorten. Goede verbindingen en technologische innovaties zoals telematica bevorderen die mogelijkheden. Er kan een nieuw evenwicht worden gevonden tussen de waarderingen van stedelijke en niet-stedelijke gebieden.

Voor een deel zijn de eisen die gesteld worden aan plattlandsgebieden direct om te zetten in produkten en diensten met een duidelijke economische waarde en een directe vertaling in concrete mogelijkheden voor het verwerven van inkomsten in die plattlandsgebieden. Met name door particuliere investeringen kan daardoor de economische balans worden hersteld en de ontwikkeling op eigen kracht op gang worden gebracht.

Voor een ander deel betreft het echter collectieve waarden, zoals op het gebied van landschapsbehoud, cultuurbehoud en ecologie, die nog geen of slechts een beperkte vertaling hebben gevonden in economisch rendement. Voor een deel worden ook waarden nagestreefd die een beperking kunnen betekenen voor de ontwikkeling van de economie op het platteland. Zo zullen bijvoorbeeld grootschalige industrieterreinen uit landschappelijk oogpunt ongewenst zijn. In het beleid ten behoeve van plattlandsontwikkeling dienen daarom maatregelen te worden genomen voor een structurele financiering van alle doeleinden die voor de gehele bevolking, waaronder ook de bevolking van de grootstedelijke gebieden welke belang hebben bij ontwikkeling van het platteland en openluchtrecreatie, van belang worden geacht.

#### 4. Een gelijk probleem, geen gelijke oplossing

4.1. De problemen in plattlandsgebieden tonen binnen alle Europese landen grote overeenkomsten naar oorzaken en gevolgen. Het is echter onjuist op grond daarvan te veronderstellen dat in alle gebieden een gelijk pakket aan maatregelen een oplossing kan bieden voor de groeiende problemen. Voor een optimale effectiviteit van de te nemen maatregelen moet er ruimte zijn voor een verregaande regionale diversificatie binnen de kaders van het nationaal en bovennationaal beleid. Een sterke regionale invloed op de concretisering van het beleid in de eigen regio en een sterke betrokkenheid van de basis in de vorm van een bottom-up benadering zijn daarvoor onmisbaar.

Overeenkomstig de slotverklaring van de Conferentie te Cork d.d. 9 november 1996 dient een beleid ten behoeve van de plattlandsgebieden op de uiteenlopende regionale omstandigheden te worden toegesneden en dient het subsidiariteitsbeginsel in acht te worden genomen. Het beleid moet zoveel mogelijk gedecentraliseerd worden en op het beginsel van partnerschap en samenwerking tussen alle betrokken niveaus gebaseerd te zijn.

#### 5. De kwaliteit van het platteland

5.1. Ieder plattlandsgebied heeft specifieke sterke en zwakke aspecten en eigen mogelijkheden voor ontwikkeling. Het is onjuist ervan uit te gaan dat in alle plattlandsgebieden in Europa de kansen voor agrarische produktie, mogelijkheden voor recreatie en toerisme, het behoud van cultuurhistorische elementen en ecologische waarden in gelijke mate aanwezig zijn. Factoren als de bodemgesteldheid, de afstand tot grootstedelijke gebieden, de historische ontwikkeling, het eigen sociaal-culturele klimaat en het landschap zijn van grote invloed op de mogelijkheden. Iedere plattlandsregio heeft een eigen profiel en het is dat eigen profiel dat ten grondslag moet liggen aan de plannen voor de ontwikkeling van een gebied. Het structuurbeleid van de EU ter versterking van de economische positie en de leefkwaliteit van plattlandsgebieden dient maatregelen ten aanzien van de landbouw, maar ook ten aanzien van de industrie, het ambacht, de dienstensector, ten aanzien van opleiding en bij- en nascholing, ten aanzien van recreatie en toerisme, ten aanzien van cultuurbehoud, en ten aanzien van omgevingszorg mogelijk te maken. Daarbij dient de EU alleen de koers uit te zetten en de regio's voldoende mogelijkheden te bieden om het beleid verder zelf in te vullen. Sectoraal beleid op Europees of nationaal niveau kan geen adequate oplossing bieden zonder een integratie van maatregelen op regionaal niveau. Alleen maar stimulering van de landbouw als cruciale ruimtelijke en economische drager kan geen voldoende basis meer bieden. Het is in specifieke situaties zelfs niet ondenkbaar dat de kwaliteit van een gebied en daarmee de leefbaarheid inclusief een beter economisch draagvlak beter kunnen worden bevorderd door de omschakeling op andere landbouwactiviteiten zoals natuurbeheer en het beheer van het landelijk gebied (in het kader van de ontwikkeling van het „groene bondgenootschap”). In zo'n perspectief dienen daarvoor in principe ook regelingen beschikbaar te zijn om binnen het kader van een ontwikkelingsplan zo nodig tot een sociaal verantwoorde globale herstructurering te kunnen over gaan.

5.2. De toekomst van plattlandsgebieden is afhankelijk van de integrale kwaliteit van die gebieden. Plattlandsgebieden hebben een eigen waarde, die niet alleen een aanvulling is op, maar zelfs een compensatie biedt voor de waarden die in grootstedelijke, geïndustrialiseerde gebieden verloren zijn gegaan. Plattlandsontwikkeling moet die eigen waarde beschermen en versterken en, zo nodig, herstellen. Plattlandsontwikkeling dient daarom veel verder te reiken en veel meer te omvatten dan stimulering van de agrarische sector. Een evenwichtig bondgenootschap tussen landbouw, natuur en landschap en openluchtrecreatie vormt een goed uitgangspunt, als een groen bondgenootschap dat ook de versterking van de economie ten goede komt. Agrarisch natuurbeheer is daar een voorbeeld van.

Recente statistieken tonen inmiddels aan dat in meerdere plattelandsgebieden de landbouwsector ca 25 % van de plattelandseconomie draagt en dat ca 60 % van de in de agrarische sector werkzame personen naast een inkomen uit de landbouw ook een inkomen heeft uit andere werkzaamheden. Aangenomen mag worden dat het beeld in veel gebieden binnen Europa hiermee overeenkomt, ook al blijft landbouw vanzelfsprekend een van de belangrijkste economische activiteiten in plattelandsgebieden, ondanks de afname van het aantal rechtstreeks in de landbouw werkzame personen. Van essentieel belang is daarom de totale kwaliteit van het platteland. Het is de integrale kwaliteit van een gebied die een breed geschakeerde economie reële kansen kan bieden: kansen kan bieden voor de landbouw, voor het ambacht en kleine en middelgrote industriële ondernemingen, kansen voor recreatie en toerisme, kansen als aantrekkelijk woongebied, en kansen als bron van ecologische waarden.

## SCHETS VOOR EEN RAAMMODEL VOOR DE REGIONALE ONTWIKKELING IN PLATTELANDSGEBIEDEN

### 6. Uitgangssituatie

6.1. Een integraal ontwikkelingsmodel voor een gebied dient uit te gaan van het specifieke profiel van een gebied, waarin met name die karakteristieken moeten worden beschreven die van belang zijn voor de kwaliteit of in ieder geval de mogelijkheden die kwaliteit te realiseren. De karakteristieken en potenties van bijvoorbeeld bosgebieden, landelijke gebieden die aansluiten op stedelijke agglomeraties, berggebieden en kuststreken zijn te verschillend om binnen een gelijk model te worden benaderd.

Te vaak wordt uitgegaan van een beschrijving in negatieve indicatoren (geringe bevolkingsdichtheid, vergrijzing, laag gemiddeld inkomen, hoge werkloosheid) die hooguit leiden tot een onnodig negatief imago als woon- en vestigingsgebied en zelden tot effectieve oplossingen. Plattelandsgebieden hebben zeker in verhouding tot sterk geurbaniseerde en sterk geïndustrialiseerde gebieden positieve of potentieel positieve kenmerken, zoals sociale structuur, rust en ruimte en een aantrekkelijk woonmilieu, waarop de ontwikkeling kan worden gebaseerd en waarin een marktconforme economie kan groeien. Een regionaal ontwikkelingsmodel behoort allereerst die mogelijkheden te inventariseren.

#### 6.2. Gedacht kan daarbij worden aan:

- een inventarisatie en typologie van land- en bosbouwgronden;
- een inventarisatie van het cultuurhistorisch erfgoed;
- een beschrijving van het sociaal-culturele klimaat inclusief de traditie, die geleid heeft of kan leiden tot streek-eigen producten;
- de klimatologische omstandigheden;
- de relatie met (inclusief de afstand tot) stedelijke gebieden;

- een inventarisatie van landschappelijke waarden;
- een inventarisatie van natuurgebieden;
- de aanwezigheid van grondstoffen, waaronder met name schoon water;
- de beschikbare ruimte voor ontwikkeling;
- de bevolkingssamenstelling;
- de ontwikkeling van de werkgelegenheid;
- de aanwezigheid of mogelijkheden voor kleine industriële en ambachtelijke bedrijvigheid;
- de beschrijving van kenmerken en ontwikkelingspeil van landelijke woongebieden.

Bovendien zullen geschikte instrumenten worden ontwikkeld t.b.v. een analytische inventarisering van de binnen de omschreven plattelandsgebieden gelegen gebieden met bijzondere kenmerken.

### 7. De inhoud van een regionaal ontwikkelingsplan

7.1. Een regionaal ontwikkelingsplan dient zoals gesteld vooral te zijn gebaseerd op een sterkte-analyse van het betreffende gebied. Plattelandsgebieden hebben ieder een specifiek profiel, dat is opgebouwd uit de aanwezigheid van bepaalde typen landbouwgrond, landschappelijke kenmerken, en ecologisch waardevolle streken, de specifieke regionale woonstructuur, de aanwezigheid van cultuurhistorisch erfgoed, en niet in de laatste plaats de afstand tot grootstedelijke gebieden. Vanuit die bestaande eigenschappen kunnen kansen worden gedefinieerd voor de ontwikkeling, waarbij de valkuilen van traditionele stereotiepe beelden vermeden moeten worden. Zo is er in de landbouwsector het traditionele beeld van kleinschalige, gevarieerde intensieve teelten met een hoge toegevoegde waarde in de nabijheid van grote bevolkingsconcentraties, terwijl grootschalige producties eerder in verder gelegen gebieden te vinden zijn. Met de huidige mogelijkheden voor opslag en vervoer zijn de traditionele factoren die daaraan te grondslag liggen niet meer onvermijdelijk maatgevend.

7.2. Even zo goed hoeft een ruime beschikbaarheid van goede landbouwgrond niet per se vertaald te worden in de gewenste mogelijkheid tot schaalvergroting van agrarische bedrijven. Uit meerdere ervaringen is bekend dat juist de instroom van nieuwkomers met een dynamische instelling vitaliserend werkt. Het uitwijken van mensen uit de plattelandsgebieden wordt, mede gezien het menselijke aspect, regelmatig onder de aandacht gebracht. Maar ten behoeve van de ontwikkeling van het platteland dient de instroom, die nu veelal uitblijft, evenzeer de aandacht te krijgen. Daarbij moet ook zeker worden opgemerkt dat uit een studie van de Landbouwuniversiteit in Wageningen (Nederland) opmerkelijke gegevens zijn verzameld over wat men noemde „de verborgen kracht van de agrarische vrouw”. In deze studie is men tot de volgende conclusie gekomen: „Daar waar vrouwen er daadwerkelijk in slagen om effectief invloed uit te oefenen op de bedrijfsontwikkeling, daar gaat de feitelijke richting meer de kant op van bedrijven die minder gespecialiseerd zijn of meerdere

bedrijfstakingen omvatten. Het zijn tegelijkertijd de wat minder grootschalige bedrijven, enz." en „Wat dat betreft lijkt het dat agrarische vrouwen een belangrijke drijfkracht zijn van datgene wat men nu plattelandsvernieuwing noemt." De kwaliteit van plattelandsgebieden lijkt ook kansen te bieden voor woongebieden. Algemeen is al bekend dat ouderen die zich vanuit grootstedelijke gebieden op het platteland vestigen daar substantieel bijdragen aan de bestedingen ter plaatse. En er zijn op verschillende plaatsen goede ervaringen opgedaan met „nieuwe landgoederen", oftewel de combinatie van de bouw van woningen met de inrichting van meerdere hectares land, waarbij de kosten ten laste van de woningbouw kunnen worden gebracht. Essentieel is dat de verschillende eigenschappen van een plattelandsgebied kunnen worden vertaald in een grote variëteit aan kansen voor ontwikkeling, binnen de agrarische sector en in veel andere sectoren, met name voor kleine en middelgrote bedrijven in industrie en dienstensector. Om die kansen te kunnen realiseren zal er in een aantal gevallen geïnvesteerd moeten worden in de juiste voorwaarden. Het is de moeite waard in een vervolg een overzicht te geven van kenmerken, waarmee plattelandsgebieden beschreven kunnen worden, van de kansen voor kwaliteitsbevordering die daaruit in principe zijn af te leiden en van de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten, die kunnen leiden tot verwezenlijking van die kansen. De ervaringen die in veel plattelandsgebieden binnen Europa al zijn opgedaan, bieden voldoende inzicht om daarvan een overzicht op te stellen, waar bij de opstelling van ontwikkelingsplannen gebruik kan worden gemaakt. Hier kan een taak liggen voor de Europese Unie om die ervaringen te inventariseren en in brede kring bekend te maken.

Dit specifiek gebiedsprofiel dient ten grondslag te liggen aan een ontwikkelingsplan, waarbij de mogelijkheden moeten worden gecreëerd om sectoraal beleid in een aangepaste mate in het ontwikkelingsplan te incorporeren.

7.3. De eigenschappen van een gebied dienen daarbij meer gewicht in de schaal te leggen dan de normstellingen of regelgeving in het kader van nationaal of bovennationaal beleid. De instrumenten die vanuit sectorale beleidskaders beschikbaar worden gesteld dienen daarvoor op basis van een goede gebiedsanalyse onderling uitwisselbaar te zijn.

## 8. Doelstelling

8.1. Op basis van een beschrijving van de uitgangssituatie kan een regionaal ontwikkelingsmodel worden opgesteld: een beleid voor de ontwikkeling in de vorm van een regionale strategie, om de economische, landschappelijke, ecologische en sociaal-culturele achteruitgang van het platteland een halt toe te roepen, deze waarden waar mogelijk te versterken en daarmee de leefbaarheid te verbeteren. Daarvoor is in veel gevallen wel een inhoudelijke beleidswijziging en een wijziging van de bestuurlijke processen vereist.

## 9. Inhoudelijke beleidswijziging

9.1. Plattelandsontwikkeling is gericht op het bevorderen of zo nodig herstellen van de integrale kwaliteit van een gebied ten behoeve van de leefbaarheid van de eigen bevolking van het gebied en ten behoeve van de levering van produkten en diensten (waaronder landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische waarden en recreatiemogelijkheden) op nationaal en/of Europees niveau. Om de beoogde kwaliteit te kunnen bieden is een integrale territoriaal begrensde planning nodig van de voorwaarden en voorzieningen voor economische ontwikkeling, waaronder met name landbouw, bosbouw en visserij, kleine en middelgrote industriële en ambachtelijke bedrijven en dienstverlening, voor landschapsbeheer, milieu en natuursorg, infrastructuur, voor voorzieningen, waaronder met name onderwijs, en voor de zorg voor het cultuurhistorische erfgoed. De planning zal een sterk procesmatig karakter moeten hebben. Van meet af aan dient met de ervaringen en wensen van de burgers rekening te worden gehouden. Een planning waarbij de burgers niet zijn betrokken en die uitsluitend is gericht op het bereiken van gefixeerde einddoelen, is niet effectief.

9.2. Waar bij een benadering per sector steeds het risico dreigt dat maatregelen, die voor een bepaalde sector positief kunnen uitwerken, in andere sectoren schade kunnen veroorzaken, biedt een integrale territoriaal georiënteerde beleidsontwikkeling juist de mogelijkheid tot een onderling versterkende werking.

## 10. Wijziging bestuurlijke benadering

10.1. Plattelandsontwikkeling dient, zoals gesteld, niet op sectorale, maar op territoriale grondslag plaats te vinden. De belangrijkste beleidsbepaling en beleidsimplementatie dienen daarom de verantwoordelijkheid te zijn van territoriale c.q. regionale bestuursorganen. Vanuit het regionale niveau dienen relaties te worden onderhouden met nationale of eventueel bovennationale bestuursorganen voor de inpassing van het regionaal beleid in de bovenliggende kaders en voor het verwerven van financiële steun voor de ontwikkeling van het gebied. Een afstemming op nationale of Europese schaal is onmisbaar. Enerzijds omdat er op nationaal en Europees niveau beleid gevoerd moet kunnen worden in essentiële sectoren. Anderzijds omdat er zonder bovenregionale afstemming een contraproductieve interregionale concurrentie zou kunnen ontstaan. Binnen nationale en Europese kaders kan er evenwel voldoende ruimte worden geboden voor een regionale diversificatie.

10.2. Nationaal en bovennationaal beleid is vaak sectoraal ingericht. Op regionaal niveau zullen de geëigende elementen van dit bovenliggende kader, waaronder subsidiestromen en middelen uit fondsen, in de juiste combinatie moeten worden samengevoegd tot een integrale basis voor het gebiedsgebonden beleid.

10.3. Vanuit het regionale niveau zullen er daarnaast ook relaties moeten worden onderhouden met lokale overheden, met groeperingen en met organisaties voor de invulling en de implementatie van het beleid. Een voldoende breed draagvlak met voldoende steun vanuit

de basis is immers onmisbaar voor de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van een ontwikkelingsmodel. Endogene ontwikkeling is een absolute voorwaarde voor een blijvend resultaat. Het bestuursorgaan heeft de rol van regisseur, maar kan tegelijkertijd nooit alle rollen vervullen. Dat geldt ook ten aanzien van de financiering: bij iedere ontwikkeling zijn ook particuliere investeringen noodzakelijk voor een gezonde economische basis.

10.4. Het bestuurlijk model voor gebiedsgerichte ontwikkeling is te beschrijven als een zandlopermodel. Uit de veelheid van nationaal en bovennationaal beleid en de veelheid van beleidsinstrumenten die daar uit voortvloeien, wordt op regionaal niveau een verantwoorde en gerichte keuze gemaakt ten behoeve van het regionale ontwikkelingsplan. Vanuit dit regionale ontwikkelingsplan wordt vervolgens een waaier van activiteiten en maatregelen geïnitieerd verspreid over de gehele regio.

10.5. Voorzover er (nog) geen sprake kan zijn van geïntegreerde fondsen op Europees en/of nationaal niveau voor de ontwikkeling van het platteland, dient er ook bij het beschikbaar stellen van middelen sprake te zijn van een zandlopermodel met een sterke integratie op regionaal niveau. Overwegingen om die integratie van middelen al op een hoger niveau te laten plaatsvinden, zijn de moeite waard.

#### 11. Als belangrijkste aanbevelingen gelden:

11.1. Plattelandsgebieden dienen niet alleen ten behoeve van de eigen inwoners maar in het algemeen belang en aldus ook binnen het kader van nationaal en Europees beleid een aantal waarden (landschap, cultuur en natuur) te behouden of te creëren, die (nog) geen vertaling hebben gevonden in economische grootheden (b.v. de waarde van het behoud van het cultuurlandschap). In dit verband is het o.a. zaak inkomensalternatieven en inkomenscombinaties voor de landbouw tot stand te brengen, zodat het cultuurlandschap verder kan worden benut.

11.2. Plattelandsgebieden in Europa hebben vergelijkbare problemen, maar voor ieder gebied zal een eigen oplossing moeten worden gezocht afhankelijk van eigenschappen van het betreffende gebied. Het beleid dient

zich te richten op alle landelijke gebieden. Op regionaal niveau is een integratie van beleid en maatregelen nodig, waarbij op regionaal niveau een keuze moet kunnen worden gemaakt uit de mogelijkheden die het Europees en het nationaal beleid biedt. Naast een specifiek beleid voor de ontwikkeling van het platteland is het minstens zo belangrijk op regionaal niveau de juiste combinatie en toepassing te kunnen bepalen van sectoraal beleid op Europees en nationaal niveau. Integratie op regionaal niveau biedt ook betere kansen om alle partijen in een gebied bij het ontwikkelingsbeleid te betrekken. Een bottom-up benadering is essentieel voor een positief resultaat. De eigen verantwoordelijkheid van de regio's dient overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel te worden versterkt om de steunmaatregelen efficiënter, doorzichtiger en dichter bij de burger uit te voeren. Een beleid inzake plattelandsontwikkeling dient multisectoraal te zijn opgezet en het platteland in zijn geheel te omvatten. Voor elke regio dient een plattelandsprogramma te worden uitgestippeld. Een duurzame en geïntegreerde ontwikkeling van het platteland is het meest gediend met een fonds voor het platteland. De financiële inspanningen van de EU dienen het meest op de bijzonder arme gebieden te worden geconcentreerd.

11.3. Europees en nationaal beleid leidt vaak per sector tot kortlopende of zelfs eenmalige regelingen, waarmee in de betreffende sectoren doelstellingen worden gestimuleerd of waarmee wordt gereageerd op ontwikkelingen die hebben plaatsvonden. Voor een verantwoord integraal ontwikkelingsproces is het noodzakelijk per ontwikkelingsgebied het totaal aan beschikbare middelen voor een integrale ontwikkeling over een langere periode te stabiliseren. Incidentele bijdragen zijn nauwelijks hanteerbaar in een integraal ontwikkelingsmodel en leiden nauwelijks tot structurele verbeteringen.

11.4. Wat betreft de aansluiting van landen die streven naar het lidmaatschap van de Europese Unie kan gezocht worden naar wegen om binnen die landen het gemeenschappelijk Europees beleid aanvankelijk vooral van toepassing te laten zijn op gebieden waarvoor een integraal ontwikkelingsplan is opgesteld. De veelomvattende problematiek van de aansluiting van de landen die het lidmaatschap nastreven kan daarmee eerder tot hanteerbare en effectieve proporties worden teruggebracht dan binnen het kader van algemeen Europees sectoraal beleid.

Brussel, 16 januari 1997.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Pasqual MARAGALL i MIRA