

Het metropolitane landschap vraagt om landbouw-plus!¹

‘Platteland’, ‘landelijk gebied’, ‘groene ruimte’, ‘metropolitaan landschap’. De volgorde waarin deze begrippen zijn geplaatst is niet willekeurig gekozen, maar laat iets zien van veranderingen in de manier van kijken naar stad en land in Nederland in de tweede helft van de 20^e eeuw. In deze bijdrage richt ik me op het standpunt dat de toekomst van de landbouw in Nederland vooral zal afhangen van de mate waarin ze zich een overtuigende positie weet te verwerven in het metropolitane landschap. Daarbij zal ze meer functies moeten vervullen dan voedselproductie alleen. Alleen dan zal de samenleving bereid zijn om ruimte te houden en te maken voor de landbouw.

Marjan Hidding

Universitair docent leerstoelgroep
Landgebruiksplanning WUR
marjan.hidding@wur.nl

Foto

Frans Bethé

In de jaren ‘50 en ‘60 van de vorige eeuw was de term platteland als tegenhanger van de stad algemeen geaccepteerd. De term verwees naar de eigen wereld van de plattelandssamenleving, met de landbouw in het middelpunt, zowel economisch, sociaal, cultureel als ruimtelijk. Sindsdien zijn daarnaast in kringen van beleid en wetenschap andere termen geïntroduceerd, waarin daarvan afwijkende opvattingen over stad en land doorklinken. De meest extreme is die van het metropolitane landschap. Dit begrip vestigt juist de aandacht op de nauwe verwevenheid van stad en land en op de dominantie van stedelijke ontwikkelingen en belangen. Om de ruimtelijke structuur van het metropolitane landschap te duiden wordt nog wel eens de metafoor van een stedelijk netwerk met groene (en blauwe) mazen gebruikt.

Kansen voor de landbouw in een metropolitane landschap

Voor het opsporen van kansen voor agrarische ontwikkeling in het metropolitane landschap zal de landbouw de blik naar buiten moeten richten. Aanhakend bij het door Kleefmann e.a. ontwikkelde MFO-model (Hetsen & Hidding 1991; Hidding 2002) is er reden om aan die buitenwereld - in casu het metropolitane landschap - op zijn minst twee kanten te onderscheiden:

- een maatschappelijk-ruimtelijke kant (waarbij het gaat om de ligging van functies ten opzichte van elkaar, de verbanden en de aard en omvang van de daar plaatsvindende activiteiten),
- een fysiek-ruimtelijke kant (waarbij de fysieke gesteldheid van de omgeving als gevolg van inrichting en beheer voorop staat).

Kansen vanuit maatschappelijk-ruimtelijk perspectief

Vanuit een maatschappelijk-ruimtelijk perspectief bezien, lijken er met name kansen te liggen voor sectoren binnen de landbouw die kunnen inhaken op de mainport- én de brainportfunctie van Nederland. Op de mainportfunctie door dat ze gebruik maken van Schiphol en

Rotterdam, met de daaraan gekoppelde transportstromen naar de rest van Europa en verder. Op de brainportfunctie door dat ze uitermate kennisintensief zijn en een sterk beroep doen op voortgaande kennisontwikkeling, ook in de sfeer van gerelateerde dienstverlening. Alleen dan kan een dergelijke hoogtechnologische manier van produceren concurrerend blijven. Ik denk daarbij met name aan verschillende tuinbouwvakken, waaronder glastuinbouw en boomteelt. Deze productietakken vereisen sowieso een hoge kennisintensiteit omdat daarmee grote milieuwinst kan worden behaald. Goede maatschappelijk-ruimtelijke voorwaarden zijn voor deze vormen van landbouw van essentieel belang. Ze moeten op de goede plek liggen. Allereerst dichtbij de stromen waar ze gebruik van maken, onder andere op het gebied van vervoer, informatie en energie. Zo kan bijvoorbeeld door een goede ligging de warmte die vrijkomt bij koeling van energiecentrales gemakkelijk benut worden in de glastuinbouw. Vervolgens ook ver genoeg van dynamische stedelijke gebieden, zodat ze niet binnen een paar jaar opnieuw moeten verkassen. Dus niet kiezen voor verplaatsing van glastuinbouw van het Westland naar bijvoorbeeld de Zuidplaspolder, omdat daar over een aantal jaren hetzelfde probleem als in het Westland dreigt te ontstaan.

Kansen vanuit fysiek-ruimtelijk perspectief

Vanuit een fysiek-ruimtelijk perspectief liggen kansen voor de landbouw met name in specifieke ruimtelijke kwaliteiten van het landelijk gebied. Te denken valt aan openheid, rust, donkerte, stilte en kwaliteiten op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie. Historisch gezien zijn veel van de genoemde kwaliteiten direct verbonden aan de landbouw, zowel in termen van ruimtelijke inrichting als aard van het grondgebruik. Niet veel vormen van landgebruik kunnen die rol als ruimtelijke drager van dergelijke kwaliteiten op zich nemen. Gezien het nog altijd forse aandeel van de landbouw in het totale landgebruik



ligt hier voor de landbouw ook in de toekomst nog een groot potentieel.

Cruciaal is uiteraard de vraag in hoeverre agrariërs erin slagen de betreffende kwaliteiten tot een bron van inkomsten te maken. De praktijk laat inmiddels op dit punt een rijke verscheidenheid zien van nieuwe initiatieven op individueel (bijvoorbeeld rondleidingen op het bedrijf), collectief (bijvoorbeeld coöperatie voor landschapsbeheer) en regionaal niveau (bijvoorbeeld het Duinboerenproject bij Tilburg). Bijbehorende geldstromen kunnen zowel via de markt (bijvoorbeeld exploitatie van een boerencamping) als de overheid (bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer) lopen.

Landbouw in het metropolitane landschap vraagt om sturing!

Nieuwe kansen voor landbouw in het metropolitane landschap ontstaan niet vanzelf. Er zal in veel gevallen een vorm van sturing nodig zijn. Hoe zou die eruit kunnen zien?

Bij de beantwoording van deze vraag laat ik me inspireren door de idee van een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, zoals neergelegd in de gelijknamige WRR-studie (WRR, 1998). Twee gedachten staan daarin centraal: (1) het type ruimtelijke opgave dient bepalend te zijn voor de verdeling van planologische verantwoordelijkheden over Rijk, provincies en gemeenten en (2) er dient een sterkere

koppeling tot stand gebracht te worden tussen plan, financiering en uitvoering. De WRR maakt in dat verband een onderscheid tussen:

- nationale projecten, waarbij beslissingsbevoegdheid door het Rijk wordt gekoppeld aan een uitvoeringsplicht; denk bijvoorbeeld aan de locatiekeuze voor een tweede nationale luchthaven, de uitbreiding van de Maasvlakte of de instelling van Nationale Parken.
- ontwikkelingsgebieden, waarbij sprake is van een samenspel tussen Rijk, provincie en gemeenten. Het Rijk wijst het ontwikkelingsgebied aan en bepaalt de doelstellingen, de provincie voert de regie over de samenwerkende gemeenten. Een voorbeeld hierbij is de ontwikkeling van een gebied waarin een gedeelte van de EHS moet worden gerealiseerd;
- basisgebieden, waarbij het Rijk geen bijzondere rol speelt, anders dan het stellen van basiskwaliteitseisen. Voorbeelden hierbij zijn de in de milieuwetgeving neergelegde kwaliteitsnormen.

Vertaling naar ruimtelijk beleid voor de landbouw

Het scheppen van de ruimtelijke voorwaarden die nodig zijn om de landbouw aan te kunnen laten takken op de main- en brainportfunctie van Nederland, vraagt om een aanpak in termen van één of meer nationale projecten. Van cruciaal belang is de locatie, namelijk een goede ligging ten opzichte van rele-

vante transportstromen in de betreffende landbouwproductieketens en ver genoeg van stedelijk gebied, met zijn harde claims op ruimte.

De zorg voor een goede ruimtelijke kwaliteit van landelijke gebieden - ook voor de landbouw - vraagt mijns inziens in een groot aantal gevallen om een aanpak als bedoeld in de 'ontwikkelingsgebieden'. In de eerste plaats omdat de talrijke kwalitatieve en kwantitatieve claims die op de Groene Ruimte worden gelegd, in veel gebieden om aanzienlijk meer vragen dan 'op de (groene) winkel passen', zoals in de basisgebieden aan de orde is. In de tweede plaats omdat een dergelijke ontwikkelingsgerichte aanpak om een samenspel van verschillende typen actoren vraagt. Dit laatste geldt overigens niet alleen voor overheden, maar ook voor partijen uit de sfeer van de markt en de *civil society*. In het ruimtelijk en omgevingsbeleid voor het landelijk gebied zijn met de ontwikkelingsgerichte aanpak de afgelopen 10 à 15 jaar reeds de nodige ervaringen opgedaan. We denken hierbij aan diverse vormen van gebiedsgericht beleid, waaronder het beleid voor ROM- en WCL-gebieden². De vraag welke ontwikkelingsmogelijkheden er in dergelijke gebieden open liggen zal in elk gebied weer tot andere antwoorden leiden. In een toenemend aantal gevallen zullen andere functies voorwaarden stellen aan de ontwikkeling van

de landbouw op gebiedsniveau. Denk onder meer aan maatregelen in het kader van het waterbeheer om meer water vast te houden. In zulke gevallen is het ontwikkelen van een gebiedsgerichte strategie voor de landbouw, met een open oog voor mogelijkheden in de sfeer van het meer-voudig ruimtegebruik, een uitdagende en belangrijke opgave. Bij het ontwikkelen van een dergelijke gebiedsgerichte landbouwstrategie is een belangrijke vraag welke bijdrage er geleverd zou kunnen worden aan het beheer van waarden van de groene ruimte. Daarbij verdient ook de kwestie van beloning voor het leveren van zogenoemde groene diensten (LNV, 2002) goede aandacht.

Naast de nationale projecten en de ontwikkelingsgebieden onderscheidt de WRR ook nog de basisgebieden. Simpel gezegd, gebieden waar vanuit de optiek van het Rijk niet veel bijzonders aan de hand is. In zulke gebieden zou de landbouw zijn eigen ontwikkelingsgang kunnen gaan en zonder bijzondere belemmeringen invulling kunnen geven aan haar functie van voedselproducent. Toch blijven ook hier publieke belangen aan de orde, die echter op een generieke manier worden geregeld door onder meer het algemene milieubeleid voor de landbouw (MINAS). Ook de pogingen om een zogenaamde *Good Agricultural Practice* te formuleren passen hier goed in. We moeten dergelijke gebieden vooral zoeken in het Noorden, de Flevopolders, de Noordoostpolder en de kop van Noord

Holland. Te denken dat de landbouw hier de enige speler in het spel is, zou echter een illusie zijn. Ook hier spreken bijvoorbeeld claims voor natuur, landschap en water een stevig woordje mee.

Samenvattende conclusie

De tijd dat de landbouw zich kon permitteren met de rug naar de stad te staan lijkt voorgoed voorbij. Voedselproductie alleen biedt de landbouw onvoldoende basis voor voortbestaan; de samenleving vraagt om landbouw-plus! Kansen om een dergelijke landbouw te realiseren moeten worden gezocht in het metropolitane landschap. Er liggen op zijn minst twee ingangen om een dergelijke strategie handen en voeten te geven. Als eerste, het scheppen van ruimtelijke condities om de mainport- en brainport-functie van de landbouw inhoud te geven en zodoende bij te dragen aan een verdere ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie. En ten tweede een strategie waarin de landbouw naast voedselproductie ook een belangrijke drager vormt van waarden van de groene ruimte. Om deze vormen van landbouw-plus kansen te bieden moet er voor de landbouw een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek worden gevoerd. Verantwoordelijkheden voor beleid dienen hierbij te worden gekoppeld aan de ruimtelijke schaal van de vraagstukken. Verschillende gebieden vragen om verschillende strategieën voor de landbouw, waarbij verschillen in verantwoordelijkheid van betrokken partijen horen. In sommige gebieden ligt de

primaire verantwoordelijkheid bij de Rijksoverheid. In andere gebieden is sprake van gespreide verantwoordelijkheden. Beleid krijgt dan vorm in samenspel van partijen uit de wereld van overheden, markt en *civil society*. <<

Noten

1. De tekst van deze bijdrage steunt in belangrijke mate op een artikel van Wim de Haas en Marjan Hidding, getiteld: 'Ruimte voor landbouw als voedselproducent. Een kwestie van ruimte houden of ruimte maken?', verschenen in Tijdschrift voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw, jaargang 17 nr. 3, 2002.
2. WCL staat voor Waardevolle Cultuurlandschappen, genoemd in de Structuurvisie Groene Ruimte.

Literatuur

- Landbouw en Ruimtelijke Organisatie in Nederland. Analyse en toekomstverkenning van een regionaal gedifferentieerde betrekking, *Helsen, H. & M.C. Hidding, Landbouwwuniversiteit Wageningen, 1991*
- Planning voor stad en land, *Hidding, M.C. e.a., Coutinho Bussum, 2002*
- Structuurschema Groene Ruimte 2. Samenwerken aan Groen Nederland, *LNV Den Haag, 2002*
- Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, *WRR Rapporten aan de regering nr.53, SDU uitgeverij 's-Gravenhage, 1998*

Summary

Production of food alone is not enough anymore for agriculture to survive. Society asks for 'agriculture plus'. The new metropolitan landscape offers chances to achieve such a way of farming. There are two ways:

1. to create conditions, so the agriculture can act as a main- or brainport for Holland,
2. to create conditions, so the agriculture can act as a maintainer of the Dutch landscape.

'Agriculture plus' asks for a policy directed on development. Responsibilities should be linked to the scale of developments. In some areas developments asks for the responsibility of the national government, in other areas the local government is sufficient.