

Transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied

Transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied

Hoe kunnen gemeenten en provincies erop inspelen?

P. H. Vereijken¹

H.J. Agricola²

¹Plant Research International (pieterh.vereyken@wur.nl). ²Altera (herman.agricola@wur.nl)

Alterra-rapport 809

Alterra, Wageningen, 2004

REFERAAT

Vereijken. P. H. & H.J. Agricola, 2004. *Transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied; hoe kunnen gemeenten en provincies erop inspelen?* Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 809. 59 blz. 9 fig.; 5 tab.; 15 ref.

Dit rapport wil provincies en gemeenten attenderen op de waarschijnlijk snelle transitie naar niet-agrarisch gebruik van hun buitengebied, ze helpen de kansen hierop per gemeente in te schatten en aangeven, hoe ze erop kunnen inspelen. Drie vragen staan centraal:

1. Welke indicatoren bepalen de kans op transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied?
2. Wat zijn volgens deze indicatoren de kansen van de Nederlandse gemeenten?
3. Hoe kunnen met name de gemeenten die kans lopen op snelle transitie, hierop inspelen?

Trefwoorden: Gemeenten, buitengebied, platteland, landbouw, gebiedsgericht beleid, streekplan, bestemmingsplan

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 46,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 809. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2004 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info@alterra.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
1 Inleiding	13
2 Doel en opzet van het rapport	15
3 Welke indicatoren bepalen de kans op snelle transitie in het gemeentelijk buitengebied?	17
3.1 Weerstand van agrarische bedrijven tegen toenemende concurrentie op de internationale afzetmarkten.	17
3.2 Weerstand van agrarische bedrijven tegen toenemende concurrentie op de lokale grondmarkt.	17
3.3 Druk van de niet-agrarische ruimtegebruikers op de lokale grondmarkt.	19
4 Welke gemeenten hebben kans op snelle transitie?	21
4.1 Aanpak	21
4.2 Resultaten en conclusies.	22
5 Transitiekansen lokaliseren bij gebiedsgericht beleid, casus Noordoost-Overijssel	25
5.1 Globale verkenning	25
5.2 Lokaliseren van de kansen van het buitengebied op niet-agrarisch gebruik	27
5.3 Nieuwe opties voor de gebiedsgerichte beleidsagenda dankzij transitie	34
6 Dualistisch inspelen op de transitie bij gebiedsgericht beleid, casus Noordoost-Overijssel	37
6.1 Niet meer tegensturen maar meesturen	37
6.2 Meesturen door een dualistische ordening en ontwikkeling	37
6.3 Dualistische ontwikkeling door ruimteheffing in natura	38
6.4 Dualistische ontwikkelingskansen, casus Noordoost-Overijssel	39
7 Stappenplan voor gemeenten met grote kans op snelle transitie	45
8 Bronnen	49
<i>Bijlagen</i>	
1 Nederlandse agro-bedrijven klaar voor de prijzenslag?	51
2 Ruimteheffing in natura	55

Woord vooraf

Dit rapport is opgesteld in het kader van een project van Alterra voor Strategische Expertise Ontwikkeling (SEO) inzake multifunctioneel landgebruik. De auteurs zijn begonnen met een quick scan van de Gelderse Vallei volgens een dualistische plattelandsvisie. De hierbij ontwikkelde indicatoren voor vitaliteit van de landbouw bleken ook bruikbaar om de kansen te schatten op transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied. Vervolgens hebben ze de transitiekansen op nationaal niveau geschat. Veel gemeenten bleken in meerdere opzichten kansrijk. In een interview met VNG-magazine (Muskee, 2003) hebben ze de verwachting uitgesproken, dat Nederlandse gemeenten snel of minder snel hun landbouw zullen kwijtraken tengevolge van macro-economische ontwikkelingen. In dit rapport motiveren de onderzoekers deze uitspraak en lichten ze hun nationale kanskaarten toe. Vervolgens zoomen ze in op een viertal gemeenten van de provincie Overijssel en laten zien, dat transitiekansen van het gebied kunnen worden gespecificeerd per deelgebied binnen het netwerk van hoofdwegen. Dit biedt nieuwe opties voor gebiedsgericht beleid.

Ik denk dat de gepresenteerde resultaten veel discussie zullen opleveren. Tegenstanders zullen zich inspannen om met andere aannames te motiveren dat de landbouw een geweldige toekomst heeft in Nederland. Een nietes-welles discussie is volgens mij niet relevant voor gemeenten en provincies, wel dat ze uitgedaagd worden de ontwikkelingen in hun buitengebied kritisch te beoordelen en tijdig te handelen. Minstens zo relevant is dat de hier gesignaleerde transitie ook elders in Europa actueel is. Het is hoog tijd dat Wageningen UR ook de ander kant van de rurale medaille bestudeert en dat onderzoekers gaan werken aan niet-agrarische opties voor de Europese buitengebieden.

Tia Hermans, trekker van de SEO.

De auteurs danken Tia Hermans, Frank Veeneklaas (Alterra) en Pieter Klop (DLV) voor het kritisch doornemen van het rapport en het leveren van commentaar.

Samenvatting

Waarschijnlijke ontwikkelingen

De uitbreiding van de EU en de liberalisatie van de wereldhandel leiden tot meer concurrentie op de internationale agrarische afzetmarkten. Dit zal binnen de EU de transitie versnellen van een kleinschalige en ambachtelijke naar een grootschalige en industriële landbouw. Alleen door verder op te schalen kunnen bedrijven namelijk mee in de prijzenslag, die jaren zal duren vanwege de structurele overproductie van voedsel binnen de EU en de toenemende import van goedkoop voedsel van buiten de EU. Maar de uitbreiding van de EU en de liberalisatie van de wereldhandel zal ook de economische groei binnen de EU stimuleren. Daardoor zullen in dichtbevolkte gebieden als Nederland agrarische bedrijven op de lokale grondmarkten ook meer concurrentie krijgen van niet-agrarische ruimtegebruikers. Dit zal de grondprijs in Nederland verder doen stijgen en de meeste agrarische bedrijven verhinderen voldoende op te schalen. De 40.000 ambachtelijk-agrarische bedrijven in Nederland zullen het snelst verdwijnen door de toenemende concurrentie op afzet- en grondmarkt. Maar ook de grotere agrarische bedrijven lijken niet staat de concurrentieslag op twee fronten aan te kunnen. Uitzondering zijn wellicht de weinig grond behoevende industriële tuinders, vooral die van siergewassen, want dat is nog een groeimarkt. Zo zullen de mondiale en Europese ontwikkelingen de transitie van agrarisch naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied van de Nederlandse provincies en gemeenten versnellen. Deze lijken met hun agro-centrische streekplannen en bestemmingsplannen tot nu toe geen rekening houden met deze waarschijnlijke ontwikkelingen. Daardoor riskeren ze te laat te komen met het afwenden van bedreigingen zoals economisch achterblijven van het buitengebied en met het grijpen van kansen, zoals meer ruimte verwerven voor de groene functies.

Doel rapport

Dit rapport wil provincies en gemeenten attenderen op de waarschijnlijk snelle transitie naar niet-agrarisch gebruik van hun buitengebied, ze helpen de kansen hierop per gemeente in te schatten en aangeven, hoe ze erop kunnen inspelen. Drie vragen staan centraal:

1. Welke indicatoren bepalen de kans op transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied?
2. Wat zijn volgens deze indicatoren de kansen van de Nederlandse gemeenten?
3. Hoe kunnen met name de gemeenten die kans lopen op snelle transitie, hierop inspelen?

Drie indicatoren

De gemiddelde economische bedrijfsomvang per gemeente is gekozen als indicator voor de weerstand, die de lokale agrarische bedrijven op de afzetmarkten moeten bieden. Hoe lager deze weerstand, des te sneller zal de landbouw in een gemeente worden weggeconcentreerd en zijn ruimte prijsgeven voor andere functies. De gemiddelde economische opbrengst van de agrarische grond per gemeente is

gekozen als indicator voor de weerstand, die de gemeentelijke landbouw op de lokale grondmarkt moet bieden. Hoe lager de weerstand op de lokale grondmarkt, des te sneller zal de landbouw in een gemeente worden verdrongen door niet-agrarisch gebruik van erven en landerijen. Deze verdringing kan plaatsvinden door uitkoop van boeren of door omschakeling van boeren op niet-agrarisch gebruik. (Dit laatste vergt uiteraard een flexibel bestemmingsplan). De sectoren met de laagste opbrengsten/ha zijn melkveehouderij en vooral akkerbouw. Hokveehouderij en tuinbouw hebben de hoogste opbrengsten per ha. Dus hoe minder hokken, kassen en hoogsalderende siergewassen als bloembollen in het gemeentelijk buitengebied, des te minder agrarische weerstand op de grondmarkt. Het aantal inwoners/agrarische ha/gemeente is gekozen als indicator voor de economische druk die de landbouw op de lokale grondmarkt moet weerstaan van niet-agrarische ruimtegebruikers. Want deze hangt samen met de bevolkingsdruk c.q. verstedelijkingsdruk. Die berust op het aantal inwoners, de groei van hun welvaart c.q. hun behoefte aan meer ruimte om te wonen, werken en recreëren en de beschikbare ruimte, vooral in de vorm van landbouwgrond. Per gemeente varieert vooral het aantal inwoners en de beschikbare ruimte, vandaar dat deze in de indicator zijn meegenomen.

Kansen per gemeente

Omdat er geen exacte relatie tussen indicatorwaarden en transitiesnelheden of –kansen valt te leggen, zijn de gemeenten in rangorde gezet van indicatorwaarden en zijn de rangwaarden gebruikt om de relatieve transitiekansen te schatten. Het heeft geen zin transitiekanskaarten te maken op basis van afzetmarkt- of grondmarktontwikkeling afzonderlijk. Beide ontwikkelingen zijn tegelijk aanwezig en versterken elkaar bovendien in hun doorwerking naar meer niet-agrarisch gebruik van het buitengebied. Deze doorwerking is geschat door de gemeenten te rangordenen op basis van de gesommeerde rangwaarden van de drie indicatoren. Omdat niet valt te voorspellen welke ontwikkeling c.q. indicator waar en wanneer het zwaarste weegt, zijn er drie kanskaarten gemaakt met telkens één indicator een hoger gewicht dan de andere twee samen. De drie kaarten geven zo de transitiekansen weer bij dominante doorwerking van resp. de liberalisatie van het EU-beleid, de liberalisatie van de lokale grondmarkt c.q. streek- en bestemmingsplannen en van de groei van de economie c.q. verstedelijkingsdruk. Per kaart zijn de 504 gemeenten verdeeld in drie even grote klassen van gemeenten: relatief snelle, gemiddelde en relatief langzame transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied. De auteurs achten de kaart waarop de afzetmarkt het zwaarst weegt het meest relevant, omdat supermarkten en voedingsindustrie al volop strijden om een plaats op de vergrote EU-markt en de landbouw meesleuren in de prijzenslag. Hierbij zal de transitie het snelst gaan in Utrecht, Gelderland, Overijssel, Zeeland en Zuid-Limburg, vanwege hun kleine agrarische bedrijven. Sommige gemeenten hebben op alle drie kaarten hoge of lage kansen.

Kansen binnen gemeenten, casus.

De kansen op snelle transitie zijn binnen gemeenten te lokaliseren door de twee indicatoren voor agrarische weerstand te specificeren per deelgebied. Maar inwoners/agrarische ha/deelgebied is niet maatgevend voor de economische druk op de agrarische grond in dit deelgebied (ook inwoners van overige deelgebieden leveren

druk). Daarom is als derde indicator gekozen voor bebouwde + verharde ha/agrarische ha/deelgebied. De aanname hierbij is, dat hoe meer een deelgebied al bebouwd of verhard is, des te aantrekkelijker het is voor niet-agrarische grondgebruikers, dus des te hoger de gemiddelde optiewaarde van de agrarische grond. De optiewaarde van de grond c.q. de niet-agrarische druk op de grondmarkt stijgt bovendien met de afname van de agrarische grondvoorraad per deelgebied. Als casus is Noordoost-Overijssel genomen met de gemeenten Staphorst, Dalfsen, Ommen en Hardenberg. De transitiekansen van het gebied zijn verkend per deelgebied binnen het netwerk van hoofdwegen, weer volgens drie gewichtsverhoudingen tussen de indicatoren. De verschillen in transitiekansen binnen de gemeenten bieden nieuwe opties voor gebiedsgericht beleid, namelijk gericht ruimte bieden aan rode functies (wonen en werken) in het buitengebied, waar de landbouw het snelst kan verdwijnen.

Dualistisch inspelen op transitie, casus en stappenplan

Gemeenten kunnen de transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied tegensturen (proberen te vertragen), of meesturen (proberen te versnellen). Tegensturen biedt geen oplossing, want een provincie of gemeente kan niet verhinderen dat macro-economische ontwikkelingen doorwerken in het buitengebied. Dus de stolp over het platteland handhaven in de vorm van rigide streek- en bestemmingsplannen is niet zinvol. Als de landbouw verdwijnt en andere activiteiten blijven gediscrimineerd zal het leiden tot economische achterstand en het wegtrekken van de mensen met initiatief. Provincies en gemeenten kunnen dus beter meesturen met de transitie. Zonder ruimtelijke ordening zullen de economisch superieure, rode (private) functies echter verhinderen, dat de groene (collectieve) functies, m.n. klimaatbeheersing annex waterbeheer een voldoende groot deel verwerven van de vrijkomende agrarische ruimte. Dit kan worden voorkomen door het buitengebied dualistisch geordend te ontwikkelen. Bestem daarbij de logistiek optimale zones langs de hoofdwegen (HW-zones) voor de rode functies en de qua Openheid, Rust en Stilte optimale ruimten (ORS-ruimten) tussen deze zones voor de groene functies. Bied de rode functies bouwvergunningen aan in de HW-zones (volgens een logistiek, ecologisch en esthetisch verantwoord plan, dus geen lintbebouwing), maar uitsluitend in ruil voor agrarische grond in de omgevende ORS-ruimten. Met deze “ruimteheffing in natura” kunnen provincies en gemeenten voldoen aan drie verplichtingen naar de gemeenschap:

- de door de bestemmingswijziging veroorzaakte enorme meerwaarde van de grond terugnemen, deze is een gevolg van het restrictieve bouwbeleid en het is niet correct deze te schenken aan de toevallige eigenaren van de aangewezen bouw kavels;
- de bouwgegunden bovendien laten compenseren voor het verlies aan open ruimte voor de collectieve groene functies;
- voldoende ruimte voor de groene functies veiligstellen gelet op de komende transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied.

Door de diverse rode functies bij voorbaat voldoende ruimte te geven in de HW-zones van het buitengebied, faciliteren provincies en gemeenten allereerst de groei van werkgelegenheid en economie. Zo compenseren ze het geleidelijk wegvallen van

de landbouw en voorkomen ze het wegtrekken van de mensen met initiatieven. Bovendien voorkomen ze diffuse vestiging van rode functies in het buitengebied, ook in de ORS-ruimten. Het is namelijk van groot collectief belang deze intact te houden voor groene functies als klimaatbeheersing, waterbeheer, beheer van Europees gezien schaarse biodiversiteit en historisch landschap en vooral ook groene recreatiegebieden voor de eigen bevolking. Via de ruimteheffing in natura kunnen provincies en gemeenten deze ORS-ruimten geleidelijk in collectief bezit krijgen en ontwikkelen voor de collectief zo belangrijke groene functies. Dualistisch inspelen op transitie in daarvoor kansrijke deelgebieden kan in de vorm van een Agro-Exit-Scenario (AES). Urgent voor AES zijn de deelgebieden met de meeste kleine bedrijven: deze hebben het snelst en het meest behoefte aan nieuwe banen. Hier kunnen combinaties van Hoofdwegzones en ORS-ruimten worden geselecteerd naar behoefte aan wonen in het buitengebied (groen wonen) en ruimte voor groene functies. Een AES moet dus niet als een ramp voor een gebied worden beschouwd. Het verdwijnen van de landbouw kan een zegen zijn voor de groene functies en niet-agrarisch wonen en werken en uiteindelijk voor de leefbaarheid van een gebied. Voor de casus Noordoost-Overijssel zijn enkele voorbeelden uitgewerkt. De gemeenten met de meeste kans op snelle transitie zijn onderverdeeld naar urgentie voor AES. Tenslotte is voor deze gemeenten een stappenplan gemaakt om daarvoor deelgebieden te lokaliseren, geschikte Hoofdwegzones en ORS-ruimten te vinden voor een gecombineerde rood-groene agenda en deze agenda uit te voeren via ruimteheffing in natura.

1 Inleiding

Gemeenten en provincies moeten rekenen op snelle autonome veranderingen in hun buitengebied. Ze worden veroorzaakt door toenemende concurrentie op de internationale agrarische afzetmarkten én op de lokale grondmarkt. De concurrentie om afzet zal toenemen door de uitbreiding van de EU met een enorm areaal in Midden-Europa aan goedkope landbouwgrond en een enorm potentieel aan goedkope arbeid. Hiermee kan de Midden-Europese landbouw een groot deel van de West-Europese landbouw van de afzetmarkten verdringen. De kansen hiervoor zijn gestegen door het concurrentie-opdrijvend besluit van de EU om het landbouwbudget niet te verhogen, zelfs de agrarische productie minder subsidie en protectie te geven. Dit laatste is een pijnlijke, maar noodzakelijke concessie van de EU om op het periodieke overleg over een vrijere wereldhandel tot een voor de totale economie gunstig akkoord te komen.

Door de stijgende interne en externe concurrentie zullen de Europese boeren worden geconfronteerd met dalende afzetprijzen en inkomens. Dit zal overal in Europa de uittrede van boeren versnellen. In dunbevolkte gebieden met goede grond zal daardoor de grondprijs eerder dalen dan stijgen. Hier kunnen zeer grote landbouwbedrijven ontstaan en het buitengebied gaan domineren. Maar in dichtbevolkte gebieden als Nederland zal de grondprijs minder dalen, vanwege een grote schaarste aan grond voor zowel rode als groene functies. Mammoetbedrijven zullen dus niet gemakkelijk ontstaan. Ze worden nog minder waarschijnlijk, naarmate gemeentelijke bestemmingsplannen het agrarisch grondgebruik minder beschermen tegen andere vormen van grondgebruik. Want dit heeft geen collectief belang meer, nu de EU de lidstaten verzekert van meer dan voldoende voedsel. Naarmate het ruimtelijk beleid wordt geliberaliseerd en rode functies meer toegang krijgen tot het buitengebied zullen de prijzen van agrarische gronden stijgen met de prijs van bouwgrond en huizen. Daarbij kunnen private marktpartijen, vooral burgers met bovengemiddelde inkomens, veel grond verwerven om kapitaal te beleggen of om te gebruiken om te wonen, werken of verpozen. Daardoor zullen overheden met krappe budgetten steeds moeilijker vrijkomende landbouwgrond kunnen verwerven voor collectief belangrijke groene functies, zoals klimaatbeheersing annex waterbeheer.

Samengevat zal de uitbreiding van de EU en de liberalisatie van de wereldhandel leiden tot meer concurrentie op de internationale agrarische afzetmarkten. Dit zal binnen de EU de transitie¹ versnellen van een kleinschalige en ambachtelijke naar een grootschalige en industriële landbouw. Maar de uitbreiding van de EU en de liberalisatie van de wereldhandel zal ook de economische groei binnen de EU stimuleren (LEI, 2003). Daardoor zal in dichtbevolkte gebieden als Nederland ook de

¹ “Transitie” betekent in dit rapport: “de overgang van de ene toestand in de andere, als gevolg van veranderingen op een hoger schaalniveau”. Transitie naar industriële landbouw of, waar dit niet concurrerend kan, naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied is een gevolg van de veranderingen op Europees en mondiaal niveau, dus nauwelijks te beïnvloeden op gemeenteniveau.

concurrentie op de lokale grondmarkten toenemen. Tezamen zullen deze ontwikkelingen de transitie van agrarisch naar niet- agrarisch gebruik van het buitengebied van de Nederlandse provincies en gemeenten versnellen (meer analyse en prognose over aantallen bedrijven en arealen per sector in Bijlage 1).

Het valt ons op, dat provincies en gemeenten in hun streekplannen en bestemmingsplannen tot nu toe geen rekening houden met deze waarschijnlijke ontwikkelingen. Daardoor riskeren ze te laat te komen met het afwenden van bedreigingen zoals economisch achterblijven van het buitengebied en met het grijpen van kansen, zoals meer ruimte verwerven voor de groene functies.

2 Doel en opzet van het rapport

We willen gemeenten en provincies attenderen op de door mondiale en Europese ontwikkelingen veroorzaakte transitie naar niet-agrarisch gebruik van hun buitengebied. Ook willen we ze helpen de kansen hierop in te schatten en aangeven, hoe ze erop kunnen inspelen door de diverse rode functies bij voorbaat voldoende ruimte te geven in het buitengebied, nl. logistiek optimaal in de zones langs de hoofdwegen. Allereerst zorgt dit voor groei van (vervangende) werkgelegenheid en economie. Bovendien kunnen gemeenten en provincies zo voorkomen, dat rode functies zich verspreid in het buitengebied gaan vestigen, ook in de ruimten tussen de hoofdwegen, met hun relatieve Openheid (weinig bebouwing), Rust en Stilte (weinig zichtbare en hoorbare activiteiten, mn. verkeer). Het is namelijk van groot collectief belang deze ORS-ruimten intact te houden voor groene functies als klimaatbeheersing, waterbeheer, beheer van Europees gezien schaarse biodiversiteit en historisch landschap en vooral ook groene recreatiegebieden voor de eigen bevolking.

Het rapport is opgezet naar drie hoofdvragen voor gemeenten en hun provincies:

1. Met welke indicatoren kunnen gemeenten de kans te bepalen op transitie naar niet-agrarisch gebruik van hun buitengebied?
2. Wat zijn volgens deze indicatoren de kansen van de Nederlandse gemeenten?
3. Hoe kunnen met name de gemeenten die kans lopen op snelle transitie, hierop inspelen?

In de volgende hoofdstukken proberen we deze vragen te beantwoorden.

3 Welke indicatoren bepalen de kans op snelle transitie in het gemeentelijk buitengebied?

Om de kans op transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied te bepalen, kunnen gemeenten de volgende drie indicatoren hanteren.

3.1 Weerstand van agrarische bedrijven tegen toenemende concurrentie op de internationale afzetmarkten.

Meer concurrentie op de afzetmarkten vergt verdere intensivering en schaalvergroting van agrarische bedrijven. Zo kunnen ze lagere opbrengstprijzen c.q. marges compenseren met kostenverlaging en grotere productievolumes. Agrarische bedrijven met de grootste economische omvang (NGE²/bedrijf) zullen de prijzenslag het langst overleven. De gemiddelde economische bedrijfsomvang per gemeente (NGE/bedrijf/gemeente) lijkt ons dan ook een goede indicator voor de weerstand, die de lokale agrarische bedrijven op de afzetmarkten moeten bieden. Hoe lager deze weerstand, des te sneller zal de landbouw in een gemeente worden weggeconcentreerd en zijn ruimte prijsgeven voor andere functies.

3.2 Weerstand van agrarische bedrijven tegen toenemende concurrentie op de lokale grondmarkt.

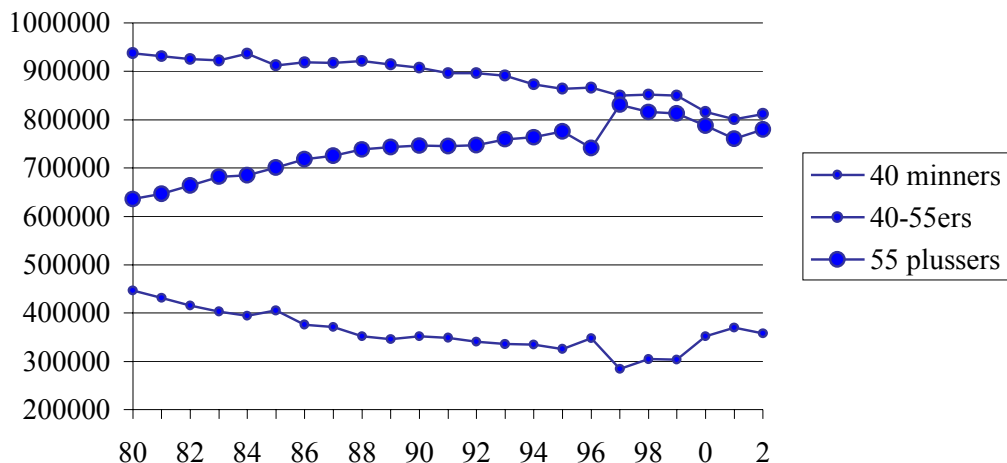
De afgelopen 5 jaar zijn de prijzen van agrarische grond met 70% gestegen (LNV, 2003). In deze periode is de kosten-baten verhouding per ha, dus de gebruikswaarde van de grond, eerder verslechterd dan verbeterd. Deze enorme stijging van de grondprijs kan dan ook slechts verklaard worden door enerzijds acuut ruimtegebrek binnen en buiten de landbouw, anderzijds door steeds hoger geschatte kansen op vrijkomen van agrarische grond voor met name rode functies. Momenteel is er economische recessie en zorgt de liberalisering voor sombere perspectieven voor met name de grondgebonden landbouw. Dit tempert de agrarische en niet-agrarische

² De NGE (Nederlandse Grootte Eenheid) is een eenheid die agrarische activiteiten qua omvang van productie vergelijkbaar maakt, op basis van de saldi per diersoort en per ha gewas. Daartoe worden bruto standaard saldi (bss) berekend door de opbrengsten met directe kosten, zoals voer en meststoffen te verminderen. De bss is uitgedrukt in Euro (lopende prijzen). Om praktische redenen wordt de bedrijfsomvang niet in bss uitgedrukt maar in NGE. De NGE wordt steeds geactualiseerd, om de reële ontwikkeling van de bruto toegevoegde waarde voor het Nederlandse landbouwbedrijf weer te geven. Enkele actuele NGE-waarden/ha gewas: wintertarwe, maïs en grasland = 0,91; consumptie aardappel = 2,35; peen = 3,05; bewaarkool = 6,38; prei = 6,85; laan- en parkbomen = 10,0; tulpen = 12,52; komkommers = 128; tomaten = 188; chrysanten = 134; gerbera's = 211; potplanten = 235; rozen = 238.

Enkele actuele NGE-waarden per stuk vee: melkkoe = 1,288 NGE, vleesvarken = 0,049 NGE, zeug = 0,288 NGE, 100 vleeskuikens = 0,151 NGE, 100 leghennen = 0,133 NGE, paard ouder dan 3 jaar = 2,115 NGE, schaap = 0,076 NGE. Tenslotte 1NGE = 1390 Euro (Landbouwcijfers 2002, LEI, 2003).

vraag en daarom lijken de grondprijzen zich te stabiliseren (Anonymus, 2003). Maar met het herstel van de economische groei zal de niet-agrarische vraag naar grond weer aantrekken en de afnemende agrarische vraag naar grond meer dan compenseren. Dus de optiewaarde van de grond zal toenemen. Het restrictieve beleid t.a.v. de rode functies op het platteland zal namelijk minder zinvol en acceptabel worden gevonden naarmate het agrarisch ruimtegebruik minder oplevert. Marktpartijen zullen vooruitlopen op de economisch onvermijdelijke bestemmingswijziging van steeds meer agrarische erven en landerijen, zodat de optiewaarde van grond zal toenemen en daarmee de grondprijs opnieuw flink zal stijgen. Want grond waarop mag worden gebouwd is inmiddels 30 tot 100 maal zoveel waard. Bedrijven met het hoogste saldo/ha (NGE/ha) blijven het langste bestand tegen toenemende concurrentie op de grondmarkt door niet-agrarische ruimtegebruikers. Het gemiddeld agrarisch saldo/ha (economische gebruikswaarde) lijkt ons dan ook een goede indicator voor de weerstand, die de gemeentelijke landbouw op de lokale grondmarkt moet bieden. Hoe lager de weerstand op de lokale grondmarkt, des te sneller zal de landbouw in een gemeente worden verdrongen door niet-agrarisch gebruik van erven en landerijen. Deze verdringing kan plaatsvinden door uitkoop van boeren of door omschakeling van boeren op niet-agrarisch gebruik. (Dit laatste vergt uiteraard een flexibel bestemmingsplan). De sectoren met de laagste saldo's/ha zijn melkveehouderij en m.n. akkerbouw. Hokveehouderij en tuinbouw, m.n. glastuinbouw hebben de hoogste saldo's/ha. Dus hoe minder hokken, kassen en hoogsalderende siergewassen als bloembollen in het gemeentelijk buitengebied, des te minder weerstand op de grondmarkt.

Onder toenemende druk van de concurrentie op afzetmarkt en grondmarkt, maar ook de steeds strengere milieuwetgeving zal het aantal agrarische bedrijven in Nederland sneller afnemen (Bijlage 1). Bovendien is de boerenstand sterk vergrijsd; bijna de helft van de boeren is 55plusser zonder opvolger (LEI, 2003). Veel van hen hebben de productierechten verkocht c.q. de melkkoeien vervangen door vleeskoeien en laten hun grond tijdelijk door anderen gebruiken. Maar de meesten hebben hun land nog niet verkocht. Uit Fig. 1 blijkt, dat 0,8 van de 2 miljoen ha grond inmiddels in handen is van de 55plussers. Bij gebrek aan opvolgers zal deze opgepotte grond vroeg of laat op de grondmarkt komen. Bij snel verslechterende afzetmarkten zal dit vroeg zijn. Overigens leek het ons niet juist, om de mate van vergrijzing van de lokale boeren als derde indicator te gebruiken. Deze kan van gemeente tot gemeente weliswaar behoorlijk verschillen, maar de vergrijzing komt al voldoende tot uiting in de eerste twee indicatoren (oudere boeren hebben kleinere bedrijven resp. lagere saldi per ha, zie Bijlage 1).



Figuur 1. Hectaren per leeftijdsgroep van de boeren 1980-2002 (LEI/CBS, 2003)

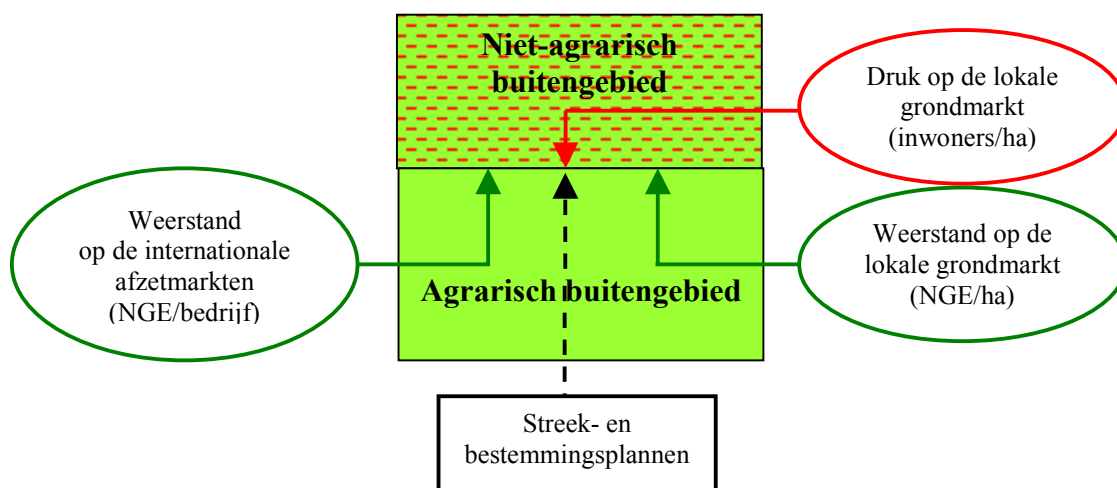
3.3 Druk van de niet-agrarische ruimtegebruikers op de lokale grondmarkt.

Natuurlijk is ook de economische druk van belang, die de niet-agrarische ruimtegebruikers uitoefenen op de lokale grondprijs. Hoe hoger deze druk, des te sneller de grondprijzen stijgen en agrarische bedrijven moeten wijken. Hierboven is al aangegeven, dat de druk in de tijd varieert met de economische conjunctuur. Maar op langere termijn hangt deze economische druk op de grondprijs samen met de bevolkingsdruk c.q. verstedelijkingsdruk. Deze hangt samen met een drietal factoren:

- het aantal inwoners;
- de groei van hun welvaart c.q. hun behoefte aan meer ruimte om te wonen, werken en recreëren;
- de beschikbare ruimte, vooral in de vorm van landbouwgrond.

Per gemeente varieert vooral het aantal inwoners en de beschikbare ruimte. Het aantal inwoners per agrarische ha lijkt ons dan ook een goede indicator voor de economische druk die de landbouw op de lokale grondmarkt moet weerstaan.

Op basis van de drie indicatoren kan de transitie op gemeenteniveau naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied als een simpel drukmodel worden weergegeven, waarbij het niet-agrarisch aandeel van het buitengebied zich vergroot ten koste van het agrarisch aandeel (Fig.2). Met een liberaler ruimtelijk orderingsbeleid zal de transitie minder beperkt worden door streek- en bestemmingsplannen, die het agrarisch gebruik van erven en landerijen tot nu toe beschermen tegen niet-agrarische gebruikers van het buitengebied.



Figuur 2. Transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied als resultante van groeiende niet- agrarische druk en tanende agrarische weerstand op internationale afzetmarkten en lokale grondmarkt (tot nu toe wordt deze marktwerking beperkt door landbouwbeschermende streek- en bestemmingsplannen).

4 Welke gemeenten hebben kans op snelle transitie?

4.1 Aanpak

Met behulp van de drie indicatoren hebben we voor de 504 (in 2002) Nederlandse gemeenten de kansen geschat op transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied. Daarbij zijn we als volgt te werk gegaan.

- We kennen geen exacte relatie tussen indicatorwaarden en transitiesnelheden of –kansen, daarom kunnen we geen absolute schattingen maken van de transitiekansen.
- Wel kunnen we de gemeenten rangordenen naar indicatorwaarden en de rangwaarden gebruiken als schatter van de relatieve transitiekansen.
- Het heeft geen zin transitiekanskaarten te maken op basis van afzetmarktontwikkeling of grondmarktontwikkeling afzonderlijk; beide ontwikkelingen zijn tegelijk aanwezig en versterken elkaar bovendien in hun doorwerking naar meer niet-agrarisch gebruik van het buitengebied.
- De doorwerking van beide marktontwikkelingen kunnen we schatten door de gemeenten te rangordenen op basis van de gesommeerde rangwaarden van de drie indicatoren.
- De marktontwikkelingen kunnen echter sterk wisselen in hun doorwerking in ruimte en tijd, o.a. als gevolg van de conjunctuur en internationaal en nationaal beleid. Omdat we niet weten welke ontwikkeling c.q. indicator waar en wanneer het zwaarste weegt, presenteren we drie kanskaarten voor de relatieve transitiekansen per gemeente. Hierbij heeft telkens één indicator een hoger gewicht dan de andere twee samen. We hebben de meest simpele gewichtsverhoudingen gekozen: agrarische weerstand afzetmarkt: agrarische weerstand grondmarkt: niet-agrarische druk grondmarkt = 3:1:1, of 1:3:1 of 1:1:3. De drie kaarten geven zo de transitiekansen weer bij dominante doorwerking van resp. de liberalisatie van het EU-beleid, de liberalisatie van de lokale grondmarkt c.q. streek- en bestemmingsplannen en van de groei van de economie c.q. verstedelijkingsdruk.
- Om heldere en consistente kanskaarten te krijgen, hebben we per kaart de 504 gemeenten verdeeld (op grond van hun gesommeerde en gewogen rangwaarden) in drie even grote klassen van 168 gemeenten: relatief snelle, gemiddelde en relatief langzame transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied.
- Beleidsmakers en andere geïnteresseerden mogen zelf beslissen welke kanskaart zij het meest relevant achten voor hun gemeente(n) bij variabele transitiekansen in deze gevoeligheidsanalyse.

4.2 Resultaten en conclusies.

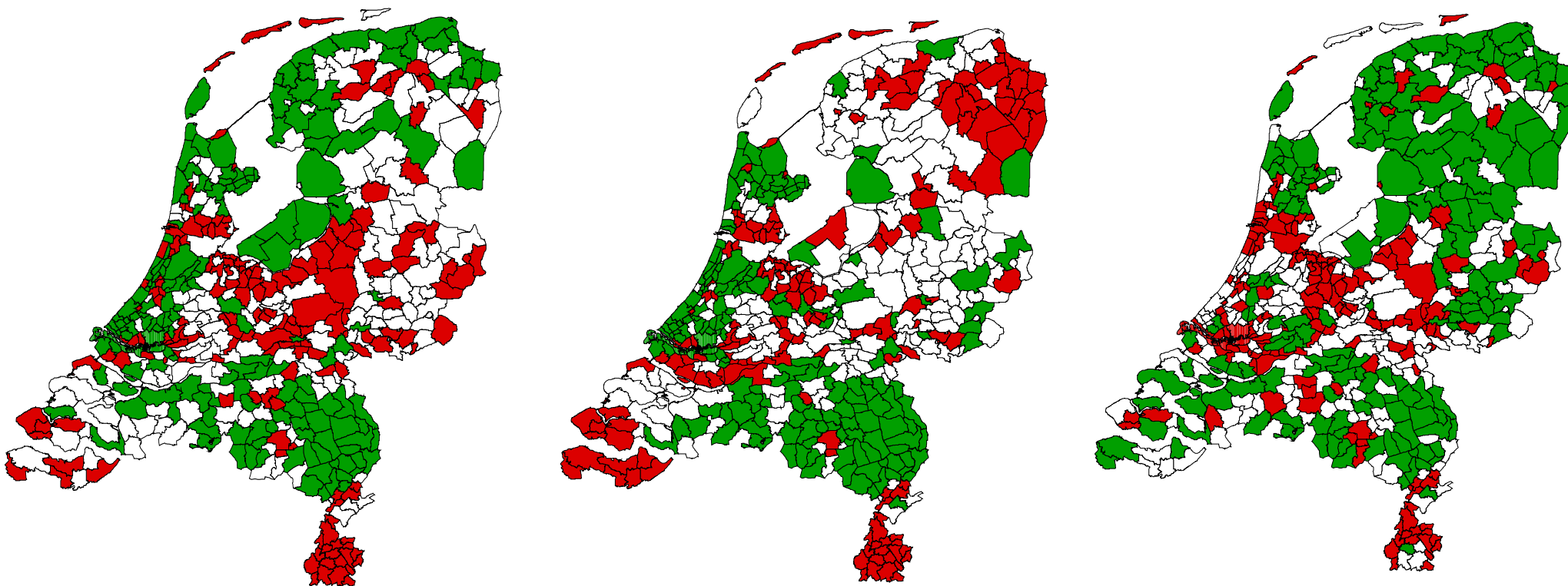
Figuur 3 toont de drie kanskaarten. Onze conclusies:

1. De drie klassen van transitiekansen berusten op aanzienlijke verschillen in indicatorwaarden (Tabel 1). Vooral de gemeenten in de extreme (rode en groene) klassen zullen aanzienlijk uiteenlopen in snelheid van transitie naar niet-agrarisch buitengebied.

Tabel 1. Gemiddelde indicatorwaarden per transitiekansklasse op de drie kanskaarten (Fig.1)

Kanskaarten/indicatoren	Relatief grote kans op snelle transitie (rood)	Gemiddelde kans op snelle transitie (wit)	Relatief kleine kans op snelle transitie (groen)
1.Weerstand van landbouw op afzetmarkt weegt zwaarder: NGE/bedrijf/gemeente	45	64	118
2.Weerstand van landbouw op grondmarkt weegt zwaarder: NGE/ha/gemeente	2,2	3,4	17
3.Druk van niet-agrariërs op grondmarkt weegt zwaarder: inwoners/ha/gemeente	574	16	3

2. De drie kaarten verschillen nogal; het maakt dus veel uit of de liberalisatie van de internationale afzetmarkten, de liberalisatie van de lokale grondmarkten of de economische groei c.q. de verstedelijkingsdruk het meeste doorwerken. Wij denken zelf dat de eerste kaart (links) bewaarheid zal worden, omdat supermarkten en voedingsindustrie al volop strijden om een plaats op de vergrote EU-markt en de landbouw meesleuren in de prijzenslag (Bijlage 1). Hierbij zal de transitie het snelst gaan in Utrecht, Gelderland, Overijssel, Zeeland en Zuid-Limburg, vanwege hun kleine agrarische bedrijven. Als de grondmarkt zou worden geliberaliseerd, toont de tweede kaart (midden), dat de transitie in Drente en Groningen, met overwegend laagsalderende akkerbouw, sneller gaat dan in Gelderland en Overijssel, met overwegend matig salderende veehouderij. Als de groei van economie en verstedelijkingsdruk gaat domineren, toont de derde kaart (rechts), dat de transitie vooral snel zal gaan in de dichtbevolkte gemeenten van Noord- en Zuid-Holland, naast Utrecht, Gelderland en Zuid-Limburg.
3. Sommige gemeenten hebben gebiedsgewijs relatief hoge kansen op snelle transitie op alle drie kaarten, dus ongeacht de dominerende ontwikkeling van markt en beleid. Andere gemeenten hebben gebiedsgewijs juist relatief lage kansen op alle drie kaarten. We nemen aan, dat de drie ontwikkelingen elkaar versterken in hun doorwerking. Daarom verwachten we in deze gebieden onder alle omstandigheden de snelste resp. minste snelle transitie (Tabel 2). Uit de tabel blijkt, dat de gemeenten met de grootste kans op snelle transitie zich bevinden in de dichtbevolkte gebieden met overwegend extensieve veehouderij en/of akkerbouw. De gemeenten met de kleinste kans op snelle transitie bevinden zich in de dunbevolkte gebieden met overwegend tuinbouw en/of intensieve veehouderij. Hier kan het agrarisch gebruik van het buitengebied dus het langste standhouden.



Figuur 3. Kansen van gemeenten op autonome transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied: relatief groot (rood), gemiddeld (wit) en relatief klein (groen).

De drie kansklassen omvatten elk 168 gemeenten en zijn gebaseerd op de gesommeerde rangwaarden voor 3 indicatoren.

Van links naar rechts heeft telkens één indicator meer gewicht dan de twee anderen samen: weerstand van de lokale landbouw op de internationale agrarische afzetmarkten (3:1:1), weerstand van de lokale landbouw op de agrarische grondmarkt (1:3:1) en druk van inwoners op agrarische grondmarkt (1:1:3)

Tabel 2. Gebieden/gemeenten met de grootste en de kleinste kansen op snelle transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied

Scores op relatieve kanskaarten				Gebieden/gemeenten	
1. weer-stand op afzet-markt	2. weer-stand op grond-markt	3. druk van ver-stede-lijking	Totale kans op snelle transitie	globale aanduiding	voornaamste agrarische activiteiten
klein	klein	groot	grootst	Utrecht- west, Noord-Holland-midden, Zuid-Holland-zuid, Limburg-zuid	extensieve graasveehouderij, in Limburg ook akkerbouw
groot	groot	klein	kleinst	rest van Noord- en Zuid-Holland en Limburg, Brabant-oost, Noordoostpolder en Emmen	tuinbouw, in Brabant en Limburg ook intensieve veehouderij

5 Transitiekansen lokaliseren bij gebiedsgericht beleid, casus Noordoost-Overijssel

Provincie Overijssel wilde een agenda voor gebiedsgericht beleid in Noordoost-Overijssel (NO-O) opstellen, samen met de betrokken gemeenten Staphorst, Dalfsen, Ommen en Hardenberg. De provincie vroeg ons de stukken te bestuderen en een quick scan uit te voeren ter inspiratie van de agenda. We presenteren deze quick scan van NO-O in drie paragrafen:

1. Globale verkenning op basis van de stukken
2. Localiseren van de kansen van het buitengebied op transitie naar niet-agrarisch gebruik.
3. Opties voor de gebiedsgerichte beleidsagenda.

Voortbouwend op deze casus besluiten we dit rapport met Hoofdstukken 6 en 7: inspelen door streek- en bestemmingsplannen te dualiseren.

5.1 Globale verkenning

Tabel 3. Belangrijke kengetallen voor ruimtelijk-economische planning van NO-O (Esselink en de Haan, 2003)

	Inwo- ners 2002 (x1000)	% groe- ne druk ³	Banen/ poten- tiële werker	Banen (x1000)			Bedrijven (x1000)			% niet-agr.banen in industrie, diensten, detailhandel en Horeca, overig
				Niet- agra- risch	Wel agra- risch	To- taal	Niet- agra- risch	Wel agra- risch	To- taal	
Hardenberg	58	48	0,5	18,9	1,7	20,6	2,3	0,9	3,0	23 + 36 + 27 + 14
Dalfsen	26	47	0,4	7,5	1,1	8,6	1,1	0,7	1,8	17 + 27 + 29 + 27
Ommen	17	45	0,7	7,5	0,7	8,2	0,7	0,4	1,1	33 + 26 + 29 + 12
Staphorst	16	65	0,5	5	0,9	5,9	0,6	0,6	1,2	36 + 17 + 27 + 20
Totaal NO-O	117	49	0,5	38,9	4,4	43,3	4,7	2,6	7,3	26 + 30 + 27 + 18
Zwolle	109	39	1,0	74,2	0,3	74,5	4,3	0,2	4,5	13 + 55 + 17 + 15
Overijssel	1.148	43	0,65	471			46			20 + 42 + 23 + 15

Conclusies uit Tabel 3:

1. NO-O heeft iets meer inwoners dan de grootste buurgemeente Zwolle, de helft woont in de gemeente Hardenberg.
2. NO-O heeft een veel hogere demografische resp. groene druk dan Zwolle en Overijssel. Staphorst heeft veruit de hoogste groene druk.
3. NO-O heeft de helft minder banen voor de eigen beroepsbevolking dan Zwolle, alleen Ommen zit boven het gemiddelde van Overijssel.
4. NO-O heeft de helft minder niet-agrarische banen maar wel meer niet-agrarische bedrijven dan Zwolle, dus veel minder banen per bedrijf (8 versus 17).

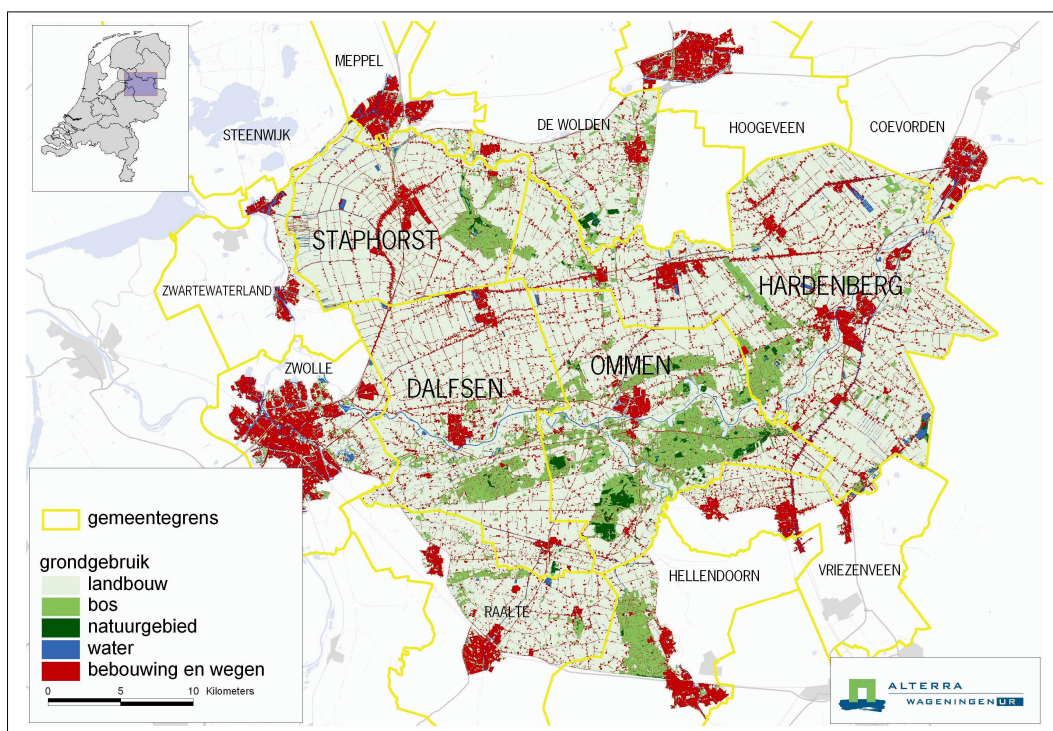
³ Demografische druk is % bevolking inactief t.o.v. potentieel beroeps. Het is de som van groene druk (% jonger dan 19) en grijze druk (ouder dan 64)

5. NO-O heeft uiteraard veel meer agrarische banen en bedrijven dan Zwolle, maar de agrarische banen in NO-O zijn slechts 10% van het totaal aantal banen. Per agrarisch bedrijf zijn er namelijk minder dan twee banen (meer dan 20 uur per week).
6. NO-O heeft relatief veel meer banen in de industrie dan Zwolle resp. Overijssel, Dalfsen wijkt het minste af.
7. NO-O heeft relatief veel minder banen in de diensten dan Zwolle resp. Overijssel, Hardenberg wijkt het minste af. Wellicht heeft Zwolle dankzij haar arbeidsintensieve dienstensector (zoals grote zorg- en overheidsinstellingen) tweemaal zoveel banen per bedrijf als NO-O.
8. NO-O heeft relatief meer banen in de detailhandel en Horeca dan Zwolle resp. Overijssel.
9. NO-O heeft relatief evenveel banen in de overige sectoren, zoals bouw, dan Zwolle resp. Overijssel, Dalfsen heeft er opvallend meer.
10. NO-O moet het vooral van industrie, detailhandel en Horeca hebben, alleen Hardenberg moet het vooral van diensten hebben, maar niet in zo'n hoge mate als Zwolle. Dalfsen heeft niet zozeer industrie als wel overige sectoren.

Beleidsvragen n.a.v. Tabel 3:

- a) Wil NO-O, m.n. Staphorst zijn relatief groot aantal jongeren (groene druk) in het eigen gebied aan banen (en woningen) helpen, door een stimulerend beleid inzake werkgelegenheid en woningbouw, of mogen ze ook naar elders gaan werken en/of wonen, bv. Zwolle?
- b) Wil NO-O mensen van elders aan banen (en woningen) helpen, door een stimulerend beleid inzake vestiging van nieuwe bedrijven en meer woongelegenheden creëren dan voor de eigen bevolking is vereist?
- c) Wil NO-O eventuele uitbreiding van bedrijven en woningen bij de bestaande kernen realiseren (compacte uitbouw) of ook verspreid langs hoofdwegen c.q. spoorwegen (compacte en logistiek optimale uitbouw, zie verder in paragraaf 2)?
- d) Hoe wil NO-O bij dit alles omgaan met de autonome transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied (paragraaf 5.2)?

5.2 Lokaliseren van de kansen van het buitengebied op niet-agrarisch gebruik



Kaart 1 Uitgangssituatie voor de verkenning: landgebruik in NO-Overijssel (Top-10)

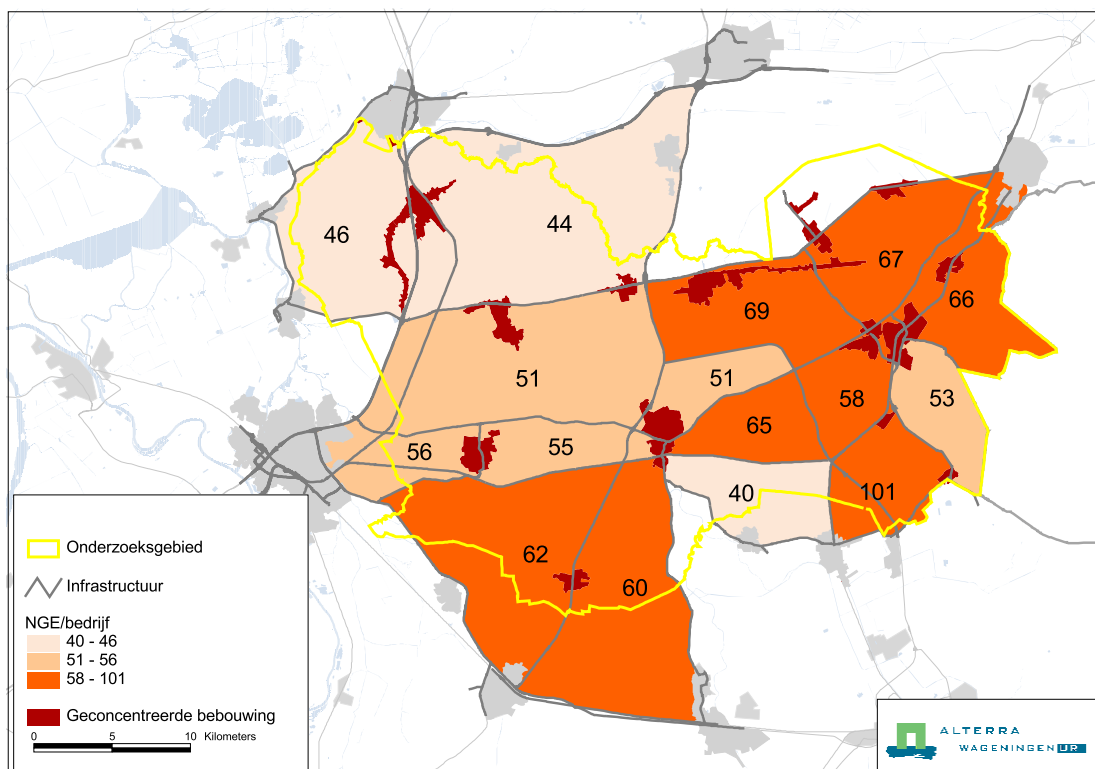
Conclusies uit overzichtskaart 1:

1. Ten noorden van de doorgaande weg van Zwolle naar Hardenberg is het buitengebied voor meer dan 90% in agrarisch gebruik (nog wat bos en natuur bij Staphorst).
2. Ten zuiden van deze hoofdweg is het buitengebied voor tweederde in agrarisch gebruik en voor eenderde bos en natuur (dit laatste grotendeels in gemeente Ommen).

Het maken van transitiekanskaarten 2-4

De twee weerstandsindicatoren voor de landbouw die we gebruikten bij de nationale verkenning (Hoofdstuk 4) konden we gemakkelijk aanpassen aan de kleinere schaal van deze gebiedsverkenning. De indicatoren NGE/agarisch bedrijf en NGE/agrarische ha werden daarbij verfijnd van /gemeente tot /deelgebied. Maar voor de niet-agrarische druk op de grondmarkt konden we inwoners/agrarische ha niet meer gebruiken, want inwoners/agrarische ha/deelgebied is niet maatgevend voor de economische druk op de agrarische grond in dit deelgebied (ook inwoners van overige deelgebieden leveren druk). Daarom zijn we overgegaan naar bebouwde + verharde ha/agrarische ha/deelgebied. De aanname hierbij is, dat hoe meer een deelgebied bebouwd of verhard is, des te aantrekkelijker het is voor niet-agrarische grondgebruikers, dus des te hoger de gemiddelde optiewaarde van de agrarische grond. We hebben de transitiekansen van het gebied op niet-agrarisch ruimtegebruik

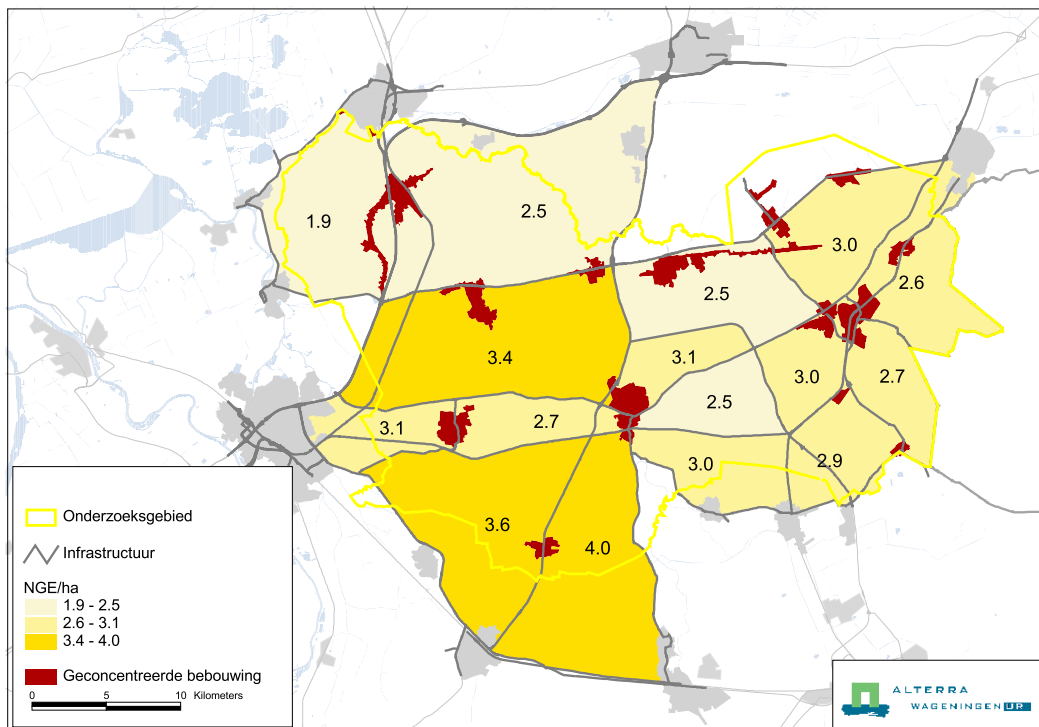
verkend per deelgebied binnen het netwerk van hoofdwegen. De drie indicatoren zijn gekwantificeerd en in kaart gebracht volgens drie klassen, met als klassegrenzen de grootste verschillen binnen de drie waardereeksen.



Kaart 2 Weerstand van de agrarische bedrijven in NO-O op de internationale afzetmarkten (NGE/bedrijf/deelgebied)

Conclusies uit Kaart 2

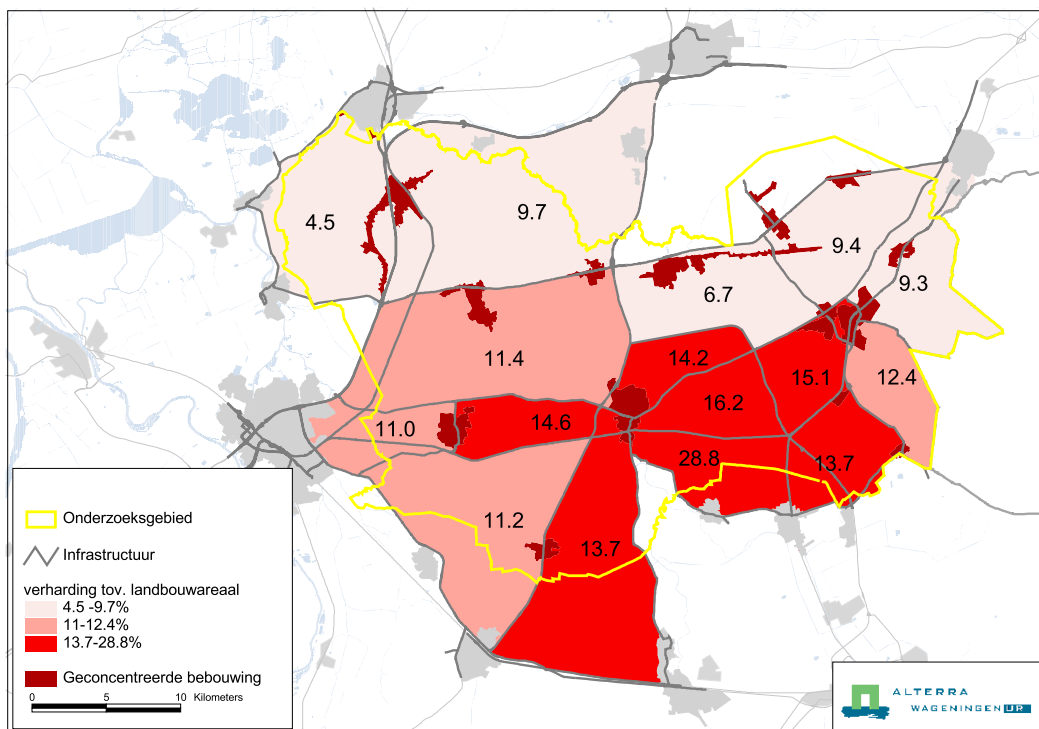
1. De deelgebieden van de laagste twee klassen, met name de twee van Staphorst, hebben met een lage gemiddelde bedrijfsomvang een relatief lage weerstand, conform de laagste klasse op de nationale kaarten (Tabel 1).
2. Alleen de deelgebieden van de hoogste klasse komen in weerstand overeen met de gemiddelde klasse op de nationale kaarten (Tabel 1).
3. Er is een maar een (klein) deelgebied dat in weerstand overeenkomt met de hoogste klasse op de nationale kaarten, nl. een ten zuiden van Hardenberg met gemiddeld 101 NGE/bedrijf.



Kaart 3 Weerstand van de agrarische bedrijven op de lokale grondmarkt (NGE/ agr.ha/ deelgebied)

Conclusies uit Kaart 3

1. De deelgebieden van de laagste twee klassen, met name de twee van Staphorst, rond Dedemsvaart en Ommen-Oost hebben met een lage gemiddelde bedrijfsomvang een relatief lage weerstand, conform de laagste klasse op de nationale kaarten (Tabel 1).
2. Alleen de deelgebieden van de hoogste klasse komen in weerstand overeen met de gemiddelde klasse op de nationale kaarten (Tabel 1).
3. Er is geen enkel deelgebied met een relatief hoge weerstand, conform de hoogste klasse van de nationale kaarten.



Kaart 4 Druk van niet-agrarisch grondgebruik op de grondmarkt (bebouwde + verharde ha/agrarische ha/deelgebied)

Conclusies uit Kaart 4

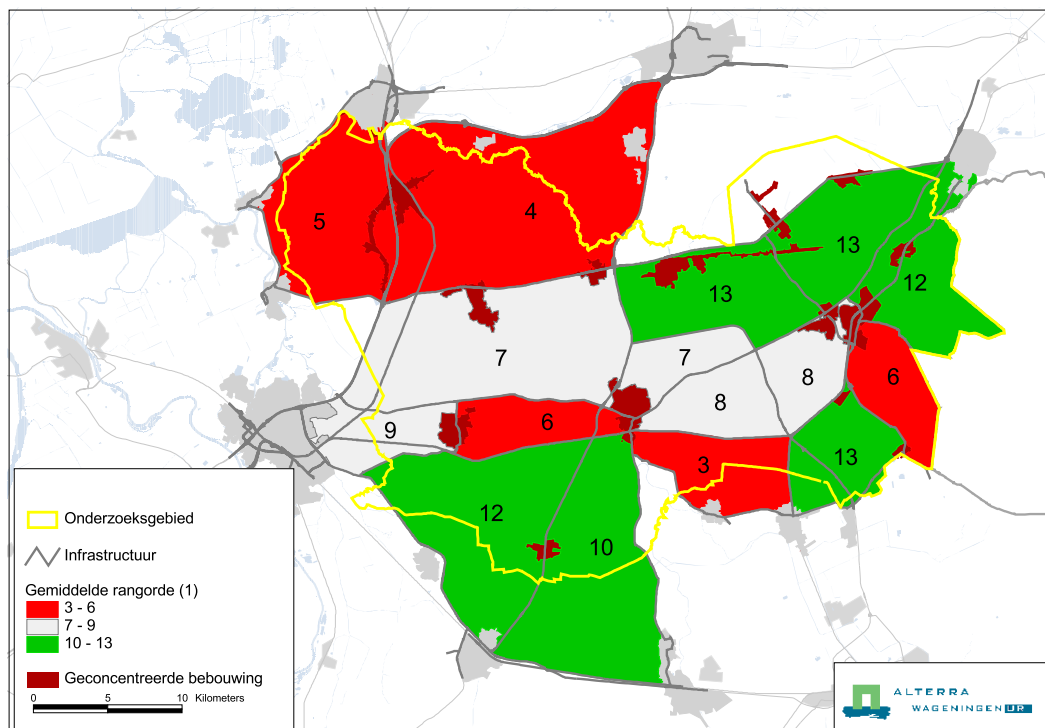
1. We kunnen niet vergelijken met de nationale kaart, omdat op dat schaalniveau de druk wordt geschat op basis van het aantal inwoners/agrarische ha/gemeente.
2. De druk is het hoogst in de deelgebieden tussen stad Zwolle en stad Hardenberg en enkele belendende deelgebieden.
3. De druk is veel lager in Staphorst en Hardenberg-NO.

Het maken van Kaarten 5-7

Met behulp van de drie indicatoren hebben we voor de deelgebieden van NO-O de kansen geschat op snelle transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied. Daarbij zijn we als volgt te werk gegaan.

- We kennen geen exacte relatie tussen indicatorwaarden en transitiesnelheden of -kansen, daarom kunnen we geen absolute schattingen maken van de transitiekansen.
- Wel kunnen we de deelgebieden rangordnen naar indicatorwaarden en de rangwaarden gebruiken als schatter van de relatieve transitiekansen.
- Het heeft geen zin transitiekanskaarten te maken op basis van afzetmarktontwikkeling of grondmarktontwikkeling afzonderlijk; beide ontwikkelingen zijn tegelijk aanwezig en versterken elkaar bovendien in hun doorwerking naar meer niet-agrarisch gebruik van het buitengebied.

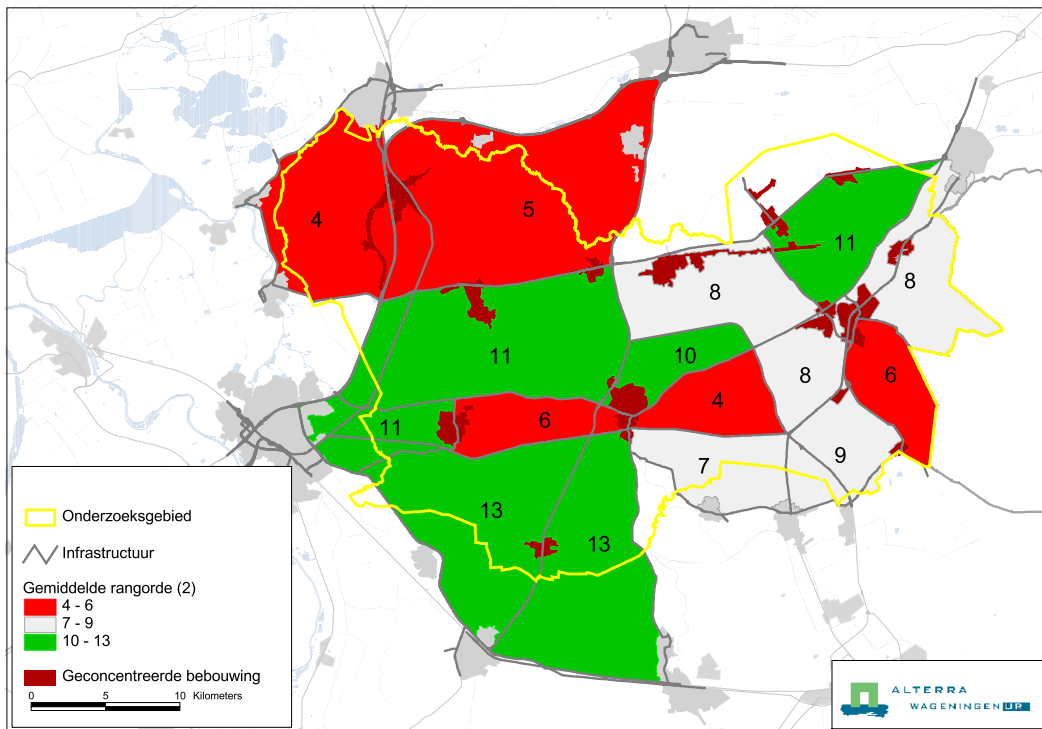
- De doorwerking van beide marktontwikkelingen kunnen we schatten door de deelgebieden te rangordenen op basis van de gesommeerde rangwaarden van de drie indicatoren.
- De marktontwikkelingen kunnen echter sterk wisselen in hun doorwerking in ruimte en tijd, o.a. als gevolg van de conjunctuur en internationaal en nationaal beleid. Omdat we niet weten welke ontwikkeling c.q. indicator waar en wanneer het zwaarste weegt, maken we drie kanskaarten voor de relatieve transitiekansen per deelgebied. Hierbij krijgt telkens één indicator een hoger gewicht dan de andere twee samen. We kiezen de meest simpele gewichtsverhoudingen: agrarische weerstand afzetmarkt: agrarische weerstand grondmarkt: niet-agrarische druk grondmarkt = 1:1:3, of 1:3:1 of 3:1:1. De drie kaarten geven zo de transitiekansen weer bij dominante doorwerking van resp. de liberalisatie van het EU-beleid, de liberalisatie van de lokale grondmarkt c.q. streek- en bestemmingsplannen en van de groei van de economie c.q. verstedelijkingsdruk.
- Om heldere en consistente kanskaarten te krijgen, verdelen we per kaart de 16 deelgebieden op grond van hun gesommeerde en gewogen rangwaarden in 3 klassen van relatief snelle, gemiddelde en relatief langzame transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied (grenzen bij grootste verschillen binnen rangwaardenreeksen).



Kaart 5 Transitiekansen door combinatie van de 3 indicatoren, met de nadruk op agrarische weerstand op de afzetmarkten (3:1:1)

Conclusies uit Kaart 5

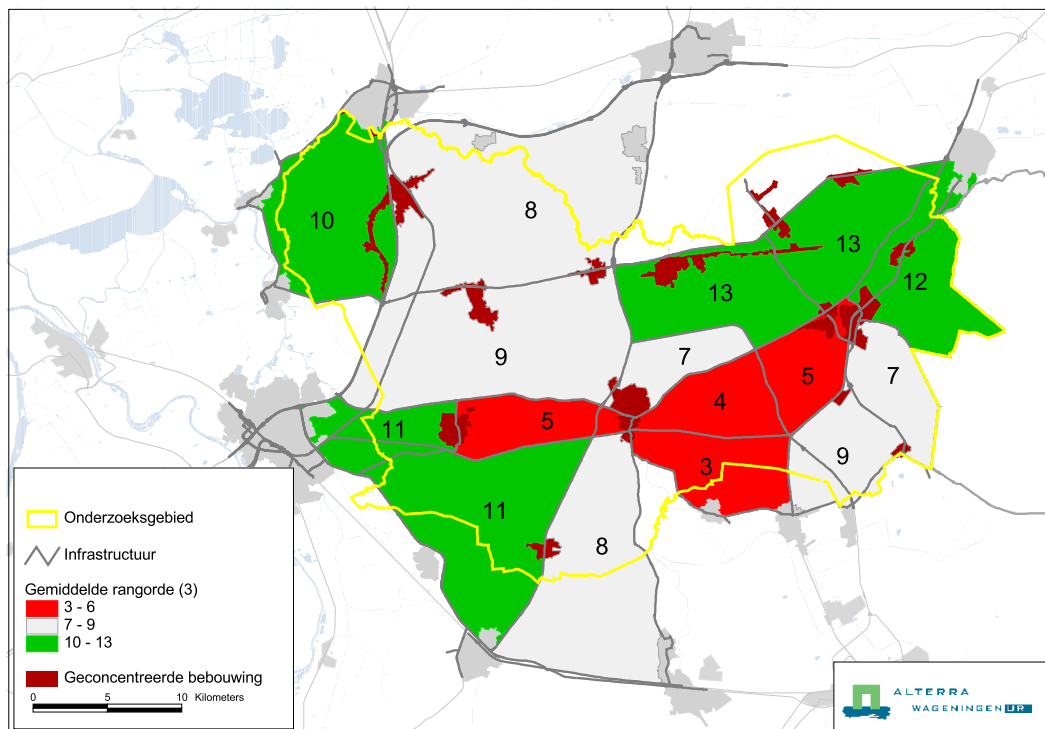
1. De rode deelgebieden, met name die van Staphorst (rood) hebben de relatief hoogste kans op snelle transitie.
2. De zuidelijke deelgebieden van Dalfsen en Ommen richting Raalte en Nijverdal en Hardenberg-Noord hebben een relatief lagere kans (groen).



Kaart 6 Transitiekansen door combinatie van de 3 indicatoren, met de nadruk op agrarische weerstand op de lokale grondmarkt (1:3:1)

Conclusies uit Kaart 6

1. De deelgebieden van met name Staphorst (rood) hebben de relatief hoogste kans op snelle transitie.
2. De meeste deelgebieden van Dalfsen, met inbegrip van het deelgebied met Ommen richting Raalte en Nijverdal en deelgebied Hardenberg-NO hebben een relatief lagere kans (groen).



Kaart 7 Transitiekansen door combinatie van de 3 indicatoren, met de nadruk op niet-agrarische druk op de lokale grondmarkt (1:1:3)

Conclusies uit Kaart 7

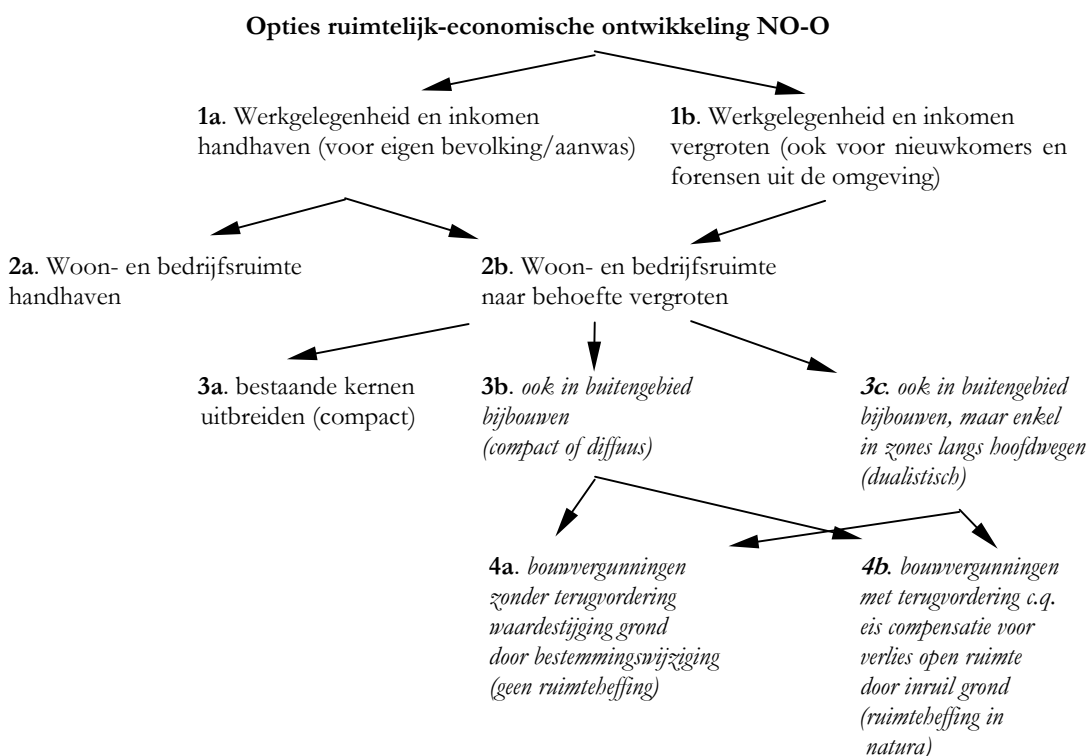
1. De centrale deelgebieden tussen de steden Zwolle en Hardenberg (rood) hebben de relatief hoogste kans op snelle transitie.
2. Het westelijk deelgebied van Staphorst, het zuidelijke deelgebied van Dalfsen en de deelgebieden van Hardenberg-Noord hebben een relatief lagere kans (groen).

Conclusies gevoeligheidsanalyse Kaarten 5-7

1. Staphorst, de deelgebieden tussen de steden Zwolle en Hardenberg en ten zuiden hiervan deelgebieden van Ommen en Hardenberg hebben de relatief hoogste kans op een snelle transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied (rood of wit).
2. De zuidelijke deelgebieden van Dalfsen en Ommen richting Raalte en Nijverdal en Hardenberg-Noord hebben de relatief laagste kans (groen of wit).

5.3 Nieuwe opties voor de gebiedsgerichte beleidsagenda dankzij transitie

Na de globale verkenning hebben we een viertal primaire vragen geformuleerd t.a.v. het ruimtelijk-economisch beleid voor het gebied (Paragraaf 5.1). Die gebruiken we als beginpunt van een optiemenu, waarmee provincie en gemeenten gezamenlijke keuzes kunnen maken voor hun beleidsagenda voor NO-O. Dit menu is verbreed met opties, waarbij wordt ingespeeld op de transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied (Fig 4).



Figuur 4. Opties voor beleidsagenda voor NO-O van provincie en de vier gemeenten (extra opties dankzij transitie)

Uitwerking van de opties.

1. Werkgelegenheid en inkomen handhaven of vergroten?
 - 1.1. Meer diensten aantrekken naast of in plaats van bestaande bedrijvigheid: ze groeien het snelst, leveren veel banen op en zijn relatief schoon, afgezien van verhoging mobiliteit c.q. verkeersproblemen als ongevallen, opstoppingen, lawaai en uitlaatgassen.
 - 1.2. Denk vooral aan diensten rond verblijfsrecreatie en landelijk wonen, en zorg en herstel van lichamelijke en geestelijke gezondheid, want de Vechtstreek en omliggende bosgebieden zijn aantrekkelijk qua natuur en landschap en bovendien goed ontsloten, mede dankzij spoorlijn met 4 stations
2. Woon- en bedrijfsruimte handhaven of vergroten?
 - 2.1. Denk aan de relatief hoge oppervlakte aan bestaande bebouwing en verharding in het buitengebied (Kaart 4), vooral in de deelgebieden met een

hoge transitiekans naar niet-agrarisch ruimtegebruik (Kaarten 5-7). Dit biedt volop kansen voor verbouw en vervanging met krimp, bv. boerderijen krijgen woon- en/of niet-agrarische werkfunctie met afbraak van stallen en opslagruimten.

- 2.2. Denk vooral aan Staphorst met veel jonge mensen, die zonder vernieuwde of extra ruimte naar elders moeten gaan wonen en/of werken.
3. Waar woon- en bedrijfsruimte uitbreiden?
 - 3.1. Doe dit niet diffuus of compact in de Open, Rustige en Stille-ruimten (ORS-ruimten) tussen de hoofdwegen, zeker die welke van groot belang zijn voor groene functies.
 - 3.2. Doe dit wel in zones langs de hoofdwegen (HW-zones), want dan hebben groene functies er geen last van en kunnen wonen en werken profiteren van logistiek optimale locaties en worden verkeersproblemen niet verergerd.
 - 3.3. Meer over deze dualistische aanpak in het volgende hoofdstuk.
4. Bouwvergunningen zonder of met ruimteheffing?

Nadere uitwerking in volgende hoofdstuk.

6 Dualistisch inspelen op de transitie bij gebiedsgericht beleid, casus Noordoost-Overijssel

6.1 Niet meer tegensturen maar meesturen

Gemeenten kunnen de transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied tegensturen (proberen te vertragen), of meesturen (proberen te versnellen). In beide gevallen kan men uiteraard bijsturen. Maar het grote nadeel van tegensturen is, dat het geen oplossing biedt. Een klein land als Nederland, laat staan een Nederlandse provincie of gemeente, kan niet verhinderen dat macro-economische ontwikkelingen doorwerken in het buitengebied. Het bedrijfsleven merkt het eerst, dat de markt verandert en dat nieuwe initiatieven moeten worden genomen. Als provincies en gemeenten hiertoe geen ruimte bieden, ontmoedigen ze het bedrijfsleven en frustreren ze de economische ontwikkeling. Scherp gesteld: een stomp over het platteland in de vorm van rigide streek- en bestemmingsplannen is een geheide formule voor economische achterstand en het wegtrekken van de mensen met initiatief.

De rigiditeit van de huidige streek- en bestemmingsplannen betreft met name de bescherming van de dominante positie van de landbouw in het buitengebied. Dit heeft geen collectief belang meer, nu de EU de zorg voor voldoende voedsel van de lidstaten heeft overgenomen. De afgelopen jaren hebben provincies en gemeenten, mede onder druk van de regering, de ruimtelijke bescherming van de landbouw van een extra motief voorzien. Dit is, dat de landbouw het buitengebied behoedt voor verrommeling door ordeloze bebouwing. Dit motief is allereerst zwak. De boeren hebben onder druk van de markt hun activiteiten enorm geïntensiveerd en opgeschaald. Deze transitie van de landbouw van ambacht naar industrie transformeert het buitengebied van Nederland in een agroproductiepark, vol met stallen, silo's, opslagplaatsen en kassen en met minieme restanten aan cultuurhistorische en ecologische waarden. Bovendien zorgt deze agro-industrie voor veel vervuiling van bodem, water en lucht. Wat kunnen woningen en niet-agrarische bedrijvigheid hieraan nog verrommelen? Wat de meningen ook zijn mogen, deze vraag zal uiteindelijk door de autonome ontwikkelingen worden beantwoord, als meesturend beleid uitblijft (of de overheid zich beperkt tot bijsturen). Want de landbouw zal in het qua grond en arbeid dure Nederland slinken onder druk van de toenemende concurrentie en niet-agrarische activiteiten zullen de vrijkomende ruimte overnemen. Dus het motief van "de landbouw bewaart het buitengebied" lijkt ook niet houdbaar.

6.2 Meesturen door een dualistische ordening en ontwikkeling

Provincies en gemeenten kunnen dus beter meesturen met de transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied. Daarmee bedoelen we geen "laissez faire" benadering. Uiteraard moet een "Wild-West" worden voorkomen; het buitengebied

zal door agrarische en niet-agrarische ruimtegebruikers nog verder versnipperen en verrommelen als de gemeente ze niet ordent. Zonder ruimtelijke ordening zullen de economisch superieure, rode (private) functies verhinderen, dat de groene (collectieve) functies, m.n. klimaatbeheersing annex waterbeheer een voldoende groot deel verwerven van de vrijkomende agrarische ruimte. Provincies en gemeenten kunnen ruimtelijke wanorde voorkomen door de autonome ontwikkeling te faciliteren met een minimaal restrictieve, dualistische ordening en ontwikkeling van het buitengebied.

Dualistische ordening: bestem de logistiek optimale zones langs de hoofdwegen (HW-zones) voor de rode functies en de qua Openheid, Rust en Stille optimale ruimten (ORS-ruimten) tussen deze zones voor de groene functies.

Dualistische ontwikkeling: bied de rode functies bouwvergunningen aan in de HW-zones (volgens een logistiek, ecologisch en esthetisch verantwoord plan, dus geen lintbebouwing), maar uitsluitend in ruil voor agrarische grond in de omgevende ORS-ruimten. Met deze “ruimteheffing in natura” kunnen provincies en gemeenten voldoen aan drie verplichtingen naar de gemeenschap:

- de door de bestemmingswijziging veroorzaakte enorme meerwaarde van de grond terugnemen, deze is een gevolg van het restrictieve bouwbeleid en het is niet correct deze toe te laten komen aan de toevallige eigenaren van de aangewezen bouw kavels;
- de bouwgegunden bovendien laten compenseren voor het verlies aan open ruimte voor de collectieve groene functies;
- voldoende ruimte voor de groene functies veiligstellen met het oog op de komende transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied.

Door de diverse rode functies bij voorbaat voldoende ruimte te geven in de HW-zones van het buitengebied, faciliteren provincies en gemeenten allereerst de groei van werkgelegenheid en economie. Zo compenseren ze het geleidelijk wegvallen van de landbouw en voorkomen ze het wegtrekken van de mensen met initiatieven. Bovendien kunnen ze zo voorkomen, dat rode functies zich verspreiden in het buitengebied gaan vestigen, ook in de ruimten tussen de hoofdwegen, met hun relatieve Openheid (weinig bebouwing), Rust en Stille (weinig zichtbare en hoorbare activiteiten, m.n.verkeer). Het is namelijk van groot collectief belang deze ORS-ruimten intact te houden voor groene functies als klimaatbeheersing, waterbeheer, beheer van Europees gezien schaarse biodiversiteit en historisch landschap en vooral ook groene recreatiegebieden voor de eigen bevolking. Via de ruimteheffing in natura kunnen provincies en gemeenten deze ORS-ruimten geleidelijk in collectief bezit krijgen en ontwikkelen voor de collectief zo belangrijke groene functies.

6.3 Dualistische ontwikkeling door ruimteheffing in natura

We pleiten dus niet alleen voor dualistische ordening, maar ook voor dualistische ontwikkeling van het buitengebied, waarbij de rode functies worden uitgedaagd tot expansie ten behoeve van de leefbaarheid én de duurzaamheid. De ruimteheffing in natura speelt daarbij een cruciale rol. Daarmee wordt de zo verlamme tegenstelling tussen rood en groen opgeheven. Rood is niet meer de bedreiger, maar

de trekker van de groene functies. Zo hoeven de beperkte overheidsbudgetten voor de groene functies niet meer te worden aangewend om alleen al voor waterbeheer annex klimaatbeheersing honderduizenden hectaren te verwerven. De marktpartijen achter de rode functies zorgen voor de grond, de overheid kan zijn budgetten bewaren voor inrichting en beheer. Overigens kunnen naast waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties ook graasveehouders en akkerbouwers zorgen voor adequaat beheer van de collectieve gronden in ORS-ruimten. Als deze het beheer weten te combineren met extensieve productie, dan kunnen de beheerskosten minimaal blijven.

In binnen- en buitenland circuleren diverse concepten van ruimteheffing. Meestal bedragen ze maar een fractie van de aan de rode functies gegunde ruimte. Bij ruimteheffing in natura mag al gauw 30 maal zoveel ruimte worden teruggevraagd. Dus voor een bouwvergunning voor 0,1 ha moet de overheid minstens 3 ha agrarische grond vragen. Dit maakt ruimteheffing in natura zo effectief, dat de overheid uiteindelijk een miljoen ha grond voor de groene functies in gemeenschapsbezit kan krijgen, in ruil voor bouwvergunningen voor circa 30.000 ha bebouwing in de Hoofdwegzones. Als dat lukt, dan neemt het bebouwd oppervlak van NL slechts toe van 14% tot 15%. Meer over ruimteheffing in natura in Bijlage 2. Over de vraag waar welke rode of groene functies het beste kunnen worden gealloceerd en gecombineerd, zie Vereijken & Hermans, 2003.

6.4 Dualistische ontwikkelingskansen, casus Noordoost-Overijssel

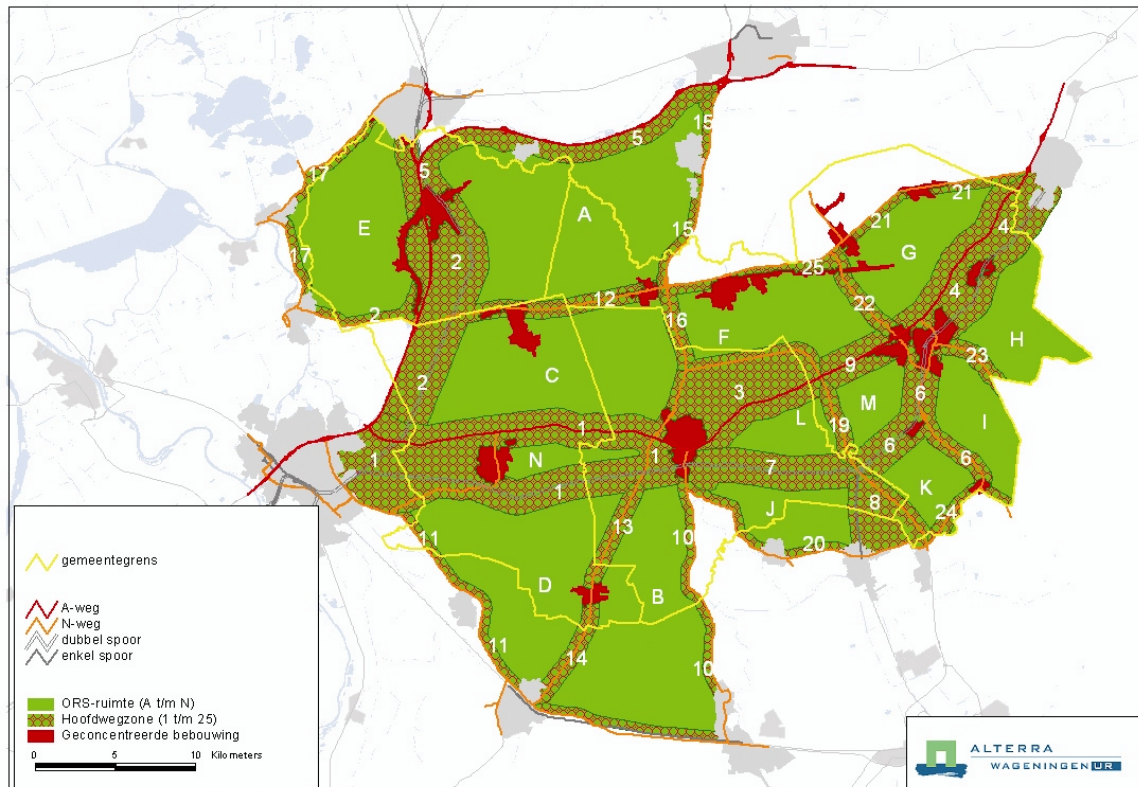
Het maken van Kaart 8

Uit de NL-Top-10 kaart (Kaart 1) hebben we in een ruime uitsnede van de 4 gemeenten zones aangebracht aan weerszijden van alle hoofdwegen: A-wegen en tweebaans spoorwegen 2x 1km, N-wegen en eenbaans spoorwegen 2x 0,5 km. We hebben de Hoofdwegzones onderling begrensd door vanuit kruising van wegen naar kruising buitenrand zones een knip aan te brengen. We hebben hun oppervlakte bepaald en ze genummerd van groot naar klein (overlap als één zone beschouwen, zone minstens 100 ha, anders toevoegen aan belendende zone). Vervolgens hebben we de oppervlakte van ORS-ruimten bepaald (minstens 0,5 km breed en 300 ha groot, anders toevoegen aan nabije Hoofdwegzone) en ze een alfabetische code gegeven van groot (A) naar klein (uiterlijk tot Z).

Kaart 2 toont, hoeveel het gebied heeft aan HW-zones, ORS-ruimten en aaneengesloten (dus niet verspreide) bebouwing (steden, dorpen, bedrijfssterreinen). Bebouwingskernen kleiner dan 50 ha zijn weggelaten, evenals B- en C-wegen.

NO-O is ruimtelijk-economisch geen afgerond geheel. Om dit omwille van de analyse zoveel mogelijk te benaderen is als volgt te werk gegaan. Externe delen van Hoofdwegzones zijn meegenomen (bv. van zones 1 en 2 bij Zwolle), evenals geheel externe zones (bv. 10, 11 en 18) die ORS-ruimten begrenzen, die voor een groot deel tot NO-O behoren. Wel zijn deze beperkt tot de begrenzendende helft. Een aantal snippers open ruimte (grijs), m.n. rond Slagharen maken deel uit van grote ORS-

ruimten van omliggende gemeenten; daarom zijn ze niet meegenomen in de analyse. Een aantal ORS-ruimten (A, B, D, E, J) overschrijden de grenzen met omliggende gemeenten; daarom zijn de betreffende externe delen meegenomen in de analyse. De twee ruimten die grenzen aan Duitsland (H en I) zouden buiten de analyse zijn gebleven, als de zeer grote ruimten waarvan ze deel uitmaken tot NL-gemeenten hadden behoord.



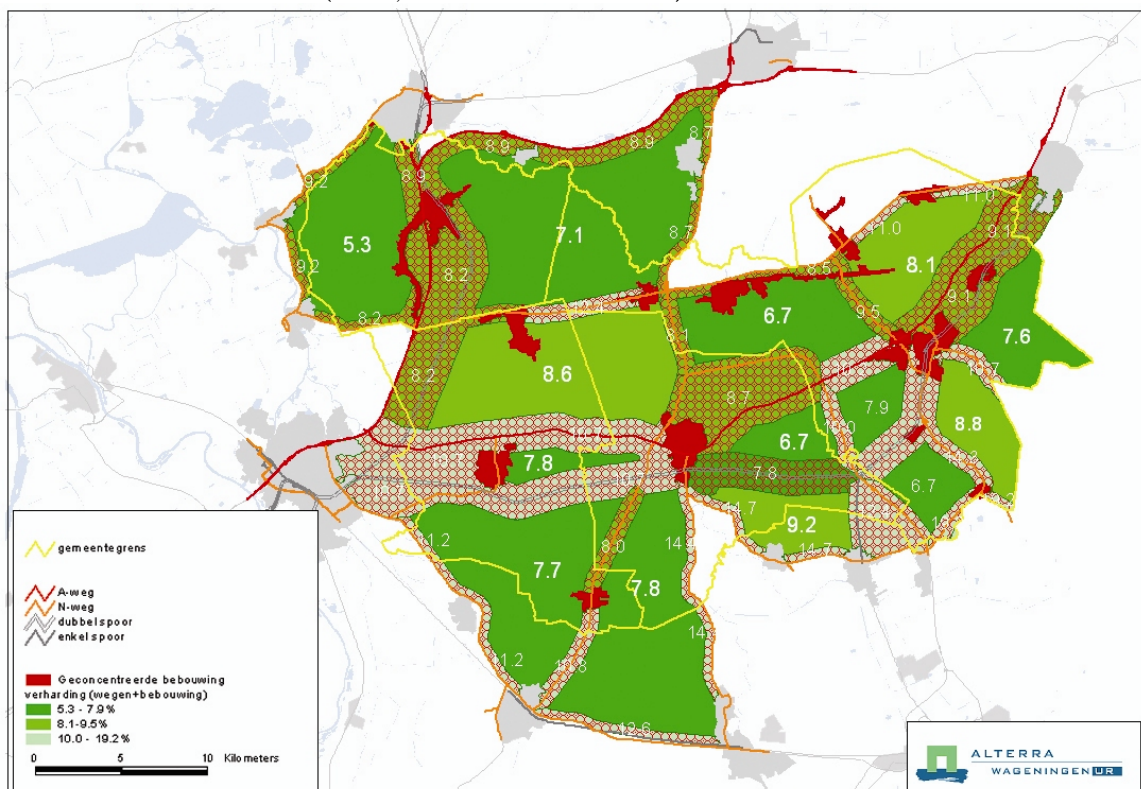
Kaart 8. Dualistische indeling van NO-O

Conclusies uit Kaart 8

Aldus dualistisch ingedeeld, kan de ruimtelijk-economische samenhang van NO-O worden benoemd:

1. De NO-O gemeenten delen de meeste Hoofdwegzones met elkaar via twee hoofd- en drie nevencorridors:
 - 1.1. Dalfsen, Ommen en Hardenberg hebben als west-oost hoofdcorridor de N34 (meegenomen als A-weg!) en de zuidelijke spoorlijn (meegenomen als geheel tweebaans!), onder te verdelen in zones 1 (vergroeiende zones van N34 en spoorlijn), 3 (vergroeiende zones van N34 en N48 en nieuwe rondweg), 9, 7, 6 en 4.
 - 1.2. Dalfsen en Staphorst hebben als zuid-noord hoofdcorridor de A28 en de westelijke spoorlijn, bestaande uit de geheel vergroeiende zone 2 (Staphorst heeft zone 5 met Meppel en Hoogeveen).
 - 1.3. Dalfsen (Nieuwleusen), Staphorst en Hardenberg (Balkbrug, Dedemsvaart, Slagharen, de Krim) hebben de N377 als west-oost nevencorridor, bestaande

- uit zones 12, 25 en 21 (de 2 laatste hadden we ook kunnen samenvoegen, want ze vallen geheel binnen Hardenberg).
- 1.4. Dalfsen (Lemelerveld), Ommen en Hardenberg (Dedemsvaart, Balkbrug) hebben de N348 als zuid-noord nevencorridor, bestaande uit de zones 14, 13, (1 en 3 gedeeltelijk), 16 en 15.
 - 1.5. Ommen en Hardenberg hebben de N36 als zuid-noord nevencorridor, bestaande uit de zones 8, 19 en uiteindelijk ook 3, als de rondweg van Ommen gereed is. Wellicht groeit deze dan uit tot een tweede zuid-noord hoofdcorridor.
 2. De NO-O gemeenten delen ook de meeste ORS-ruimten met elkaar en hun burens:
 - 2.1. Staphorst en Hardenberg hebben met noorderbuur de Wolden de grootste ruimte A.
 - 2.2. Ommen en Dalfsen hebben met zuiderbuur Raalte de tweede ruimte in grootte, B.
 - 2.3. Dalfsen en Ommen hebben de derde ruimte C.
 - 2.4. Dalfsen en Ommen hebben met Raalte de vierde ruimte D.
 - 2.5. Hardenberg heeft veel ruimten geheel voor zichzelf (F,G, H, I, K, M), maar ze zijn dan ook relatief klein. De grootste ruimte binnen één gemeente is E (Staphorst).
 3. NO-O is met zijn dicht netwerk aan hoofdwegen behoorlijk versnipperd. Er zijn 55.000 resp. 34.000 ha aan ORS-ruimten en HW-zones. Ze verhouden zich als 2:3, net als in Twente (Vereijken & Hermans, 2002).



Kaart 9. Bebouwing en verharding van het buitengebied van NO-O

Het maken van Kaart 9

Op basis van Kaart 8 is vanuit het TOP-10 bestand per ORS-ruimte resp. HW-zone het percentage diffuse bebouwing (alles kleiner dan 50 ha) + verharding (A-, N-, B-wegen) bepaald. In onze dualistische ontwikkelingsvisie is bebouwing en verharding een globale indicator voor het economisch ruimtegebruik. Daarnaast kan deze indicator normatief worden gebruikt bij analyse en planning. Voor iedere HW-zone en ORS-ruimte kan een maximumnorm worden gehanteerd; als de gemeten waarde onder deze norm ligt, kan er worden bijgebouwd, als deze erboven ligt moet er worden gesaneerd. Uiteraard zal de norm bij ORS-ruimten veel lager liggen, omdat bebouwing en verharding hier nu eenmaal minimaal moeten blijven t.b.v. de groene functies. Op deze kaart wordt alleen de toestand weergegeven; zones en ruimten zijn door elkaar op volgorde van hoge naar lage waarden gezet en in drie klassen ingedeeld. Als klassegrenzen zijn de grootste verschillen tussen de waarden genomen.

Conclusies uit Kaart 9

1. Bebouwing en verharding van Hoofdwegzones
 - 1.1. Ze zitten in de midden- of hoogste klasse, m.u.v. spoorlijnzone 7, deze zone zit in de laagste bebouwingsklasse, omdat hij in de bossen van Ommen ligt.
 - 1.2. Op zich zijn de waarden niet hoog; zelfs als men een scherpe norm van maximaal 10% bebouwing/verharding stelt, kan er nogal wat bij in de grote zones van de zuid-noord en west-oost hoofdcorridors (afgezien van vervanging of verbouw van bestaande bebouwing).
2. Bebouwing en verharding in ORS-ruimten
 - 2.1. Ze zitten in de laagste of middenklasse.
 - 2.2. Op zich zijn de waarden behoorlijk hoog; als men een scherpe norm van maximaal 5% bebouwing/verharding stelt, zou de nadruk moeten liggen op saneren en beperkte vervanging of verbouw van bestaande bebouwing.

Dualistische ontwikkelingskansen met ruimteheffing in natura.

De beste kansen liggen in HW-zones met:

- nog ruimte over (bv. minder dan 10% bebouwing en verharding),
- behoefte aan meer banen en/of ruimte voor werken en/of wonen;
- nabije ORS-ruimten die van groot belang zijn voor groene functies en waar agrarische bedrijven weinig overlevingskansen hebben (hoge kans op snelle transitie, zie Kaarten 5-7)
-

Goed voorbeeld is HW-zone 2, grenzend aan ORS-ruimte E (Kaart 8). Volgens de stroomgebiedsvisie Vecht-Zwartewater (provincie Overijssel, 2003) loopt E het meeste risico voor wateroverlast. Ook bevat E al zoveel nat natuurgebied, dat de waterhuishouding hierop moet worden afgestemd. Deze ORS-ruimte heeft bovendien grote kans op snelle transitie (Kaarten 5-6). Tabel 4 toont aan, dat dit voorbeeld en nog twee andere ruimtelijk haalbaar zijn, dus dat betreffende ORS-ruimten geheel kunnen worden verworven door in de belendende (minst bebouwde) HW-zones voor een beperkt aantal ha bouwvergunningen uit te schrijven met ruimteheffing voor natura. Dus met een dualistische aanpak kunnen betrokken provincie en gemeenten zodanig inspelen op transitie, dat zowel de rode als de groene beleidsagenda marktconform worden gerealiseerd.

Tabel 4. Kansrijke combinaties van ORS-ruimten en Hoofdwegzones voor ruimteheffing in natura

ORS-ruimte met hoge transitiekans én hoge groen-blauwe waarde		Nabije Hoofdwegzone met hoge transitiekans én ruimte om te bouwen				
code	agrarische ha (x1000) te verwerven	no.	totaal ha (x1000)	huidig % bebouwing	ha bij te bouwen om nabije ORS-ruimte te verwerven (x 30 ruimteheffing in natura)	toekomstig % bebouwing
E	5207	2	5505	8,2	174	11,3
N	812	1	9626	10,7	27	11,0
L+M	2460	3	3440	8,7	82	11,1

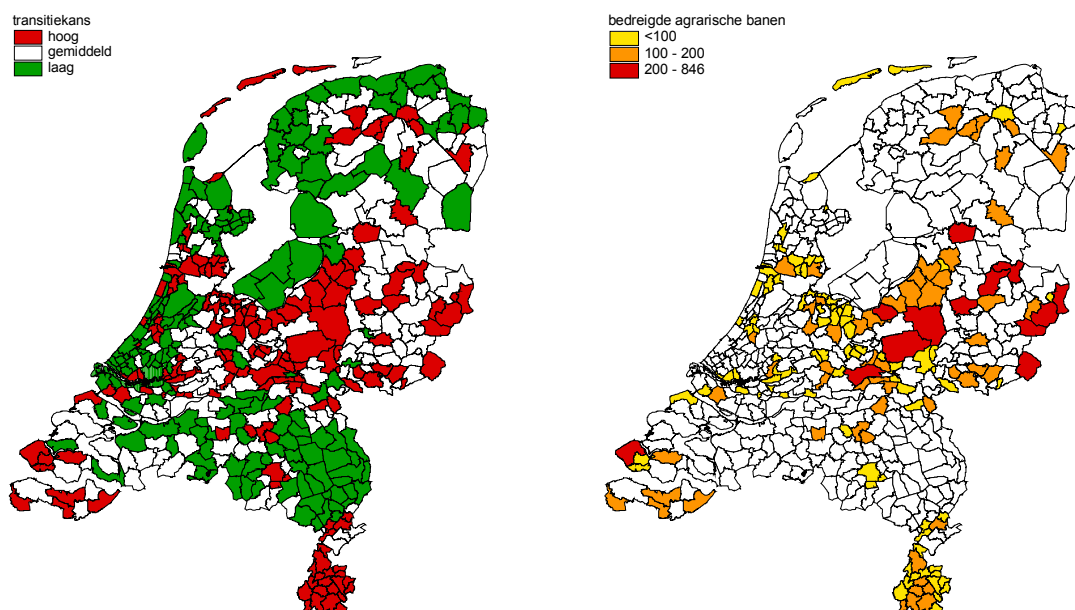
7 Stappenplan voor gemeenten met grote kans op snelle transitie

Op de startbijeenkomst voor de gebiedsgerichte agenda voor NO-Overijssel, reageerden B&W's en de secretarissen van de vier gemeenten positief op de dualistische opties. Maar ze toonden zich ook sceptisch vanwege de vele restricties op grond van de huidige streek- en bestemmingsplannen. De verantwoordelijke gedeputeerde veegde de scepsis echter van tafel en gaf prioriteit aan de gebiedsgerichte agenda conform de dualistische opties. Het lijkt ons inderdaad raadzaam snel in te spelen op de relatief grote kansen op snelle transitie in gebieden als NO-Overijssel, met name Staphorst, met veel kleine bedrijven met akkerbouw- en graasveehouderij, dus met lage weerstand op zowel de internationale afzetmarkten als de lokale grondmarkt. Betreffende gemeenten en provincies raden we aan, Agro-Exit-Scenario's (AES) te verkennen voor de meest urgente delen van hun buitengebied.

We zien daarbij drie kernvragen:

1. Leefbaar buitengebied: hoe kan het leefbaar blijven voor de huidige bevolking bij verlies aan agrarische werkgelegenheid?
2. Wonen in het buitengebied: hoe kan het worden ontsloten als groene woonomgeving? Dit baat:
 - hen die niet (permanent) in de compacte steden en dorpen willen wonen;
 - alle overigen die wel compact willen wonen maar dankzij meer woningbouw in het buitengebied een betere woning kunnen vinden en lagere woonlasten krijgen in de vorm van huren of hypotheek.
3. Blauwgroen buitengebied: hoe kunnen collectief belangrijke groene functies als waterberging c.q. klimaatbeheersing, beheer van natuur en landschap en groene recreatie erop vooruitgaan, qua areaal en omgevingscondities?

Urgent voor AES zijn de gebieden met de meeste kleine bedrijven: deze hebben het snelst en het meest behoefte aan nieuwe banen (Figuur 5 en Tabel 5). In deze gebieden kunnen combinaties van Hoofdwegzones en ORS-ruimten worden geselecteerd naar behoefte aan groen wonen en ruimte voor groene functies (voorbeelden in Tabel 4). Een AES moet dus niet als een ramp voor een gebied worden beschouwd. Het verdwijnen van de landbouw kan een zegen zijn voor de groene functies en niet-agrarisch wonen en werken en uiteindelijk voor de leefbaarheid van een gebied (Vereijken, 2003).



Figuur 5. Meest urgente derde deel van de gemeenten voor een Agro-Exit-Scenario: relatief grote kans op snelle transitie (rood op linkerkaart) en van deze het grootst mogelijke verlies aan agrarische banen, nl. die op ambachtelijke bedrijven (dieprood op rechter kaart, conform Bijlage 1).

Tabel 5. Top tien van meest urgente gemeenten voor een Agro-Exit-Scenario qua bedreigde agrarische banen (>20 uur per week op ambachtelijke bedrijven, 20-100nge, selectie uit Fig.5)

Rangorde gemeenten (prov.)	Agro-bedrijven totaal	Agro-bedrijven ambachtelijk, dus bedreigd	Agrarische banen bedreigd
1. Ede (Gld.)	1246	548	846
2. Staphorst (Ov.)	597	302	544
3. Buren (Gld.)	570	212	406
4. Hellendoorn (Ov.)	438	204	333
5. Vriezenveen(Ov.)	363	188	331
6. Veere (Zld.)	469	195	303
7. Enschede (Ov.)	299	112	303
8. Haaksbergen(Ov.)	435	178	297
9. Winterswijk(Ov.)	478	180	289
10. Apeldoorn (Gld.)	453	160	287

Wij beseffen, dat veel gemeenten zich niet vrij voelen om te anticiperen, gebonden als ze zijn aan allerlei wetten en regels voor het buitengebied, m.n. streekplan en bestemmingsplan. Anderzijds zullen ze wel aanvoelen, dat ze met een afwachtend beleid een problematisch buitengebied riskeren. Ook de gemeenten die wit zijn op de kanskaart voor snelle transitie (Fig. 5) kunnen bij nadere verkenning gebiedsdelen hebben met veel ambachtelijke bedrijven, die in de komende jaren de prijzenslag

moeten opgeven. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Barneveld met daarin een belangrijke concentratie aan kleine bedrijven in het dorpje Kootwijkerbroek (Vereijken et. al., 2003). Om tot een adequate aanpak te komen stellen we voor alle gemeenten het volgende stappenplan voor.

Stappenplan voor het buitengebied

1. Ga na, of uw buitengebied een gemiddelde tot hoge kans heeft op snelle transitie naar niet-agrarisch gebruik (Hoofdstuk 4).
2. Is dit het geval, ga dan na welke buurgemeenten ook deze kans hebben.
3. Ga met deze buurgemeenten na, welke delen van uw gezamenlijk gebied de hoogste kans hebben op snelle transitie (Hoofdstuk 5).
4. Ga voor deze gebiedsdelen na, of een AES op zijn plaats is, op basis van bovengenoemde drie kernvragen (alternatieve werkgelegenheid, groen wonen en blauwgroene functies).
5. Is dit het geval, ga dan binnen deze gebiedsdelen na:
 - 5.1. Rode agenda: welke Hoofdwegzones hebben ruimte voor vestiging, al of niet met nieuwbouw, voor rode functies (harde of zachte bedrijvigheid of groen wonen, meer info op www.dualis.wag-ur);
 - 5.2. Blauwgroene agenda: welke ORS-ruimten zijn geschikt voor welke blauwgroene functiecombinaties (meer info op www.dualis.wag-ur.nl) of zijn hiervoor al aangewezen in het kader van de stroomgebiedsvisie of streekplan;
 - 5.3. of de rode agenda de blauwgroene agenda kan trekken, m.a.w. of de voor AES meest urgente ORS-ruimten kunnen worden verworven door rode functies toe te laten in de voor AES meest urgente Hoofdwegzones op basis van ruimteheffing in natura (voorbeelden in Hoofdstuk 6 Tabel 4, meer info in Bijlage 2).
6. Lijkt een “rood-groene agenda” wenselijk en haalbaar voor een of meer urgente gebiedsdelen, maak dan een gedetailleerd AES voor betreffende gebiedsdelen, al of niet in het kader van Gebiedsgericht Beleid:
 - 6.1. Deel Hoofdwegzones in naar sub-zones voor harde of zachte bedrijvigheid of groen wonen (of combinaties), gelet op de actuele en potentiële dichtheden van deze rode functies.
 - 6.2. Teken potentiële bouw kavels in op agrarische percelen binnen deze subzones, gelet op logistieke, economische en ecologische mogelijkheden en beperkingen.
 - 6.3. Stel per bouw kavel een potentiële bouwvergunning op, gelet op bestemming, netto oppervlakte en plaats van bebouwing en verharding op de kavel, ecologische en esthetische eisen, eventuele erfdienstbaarheden etc.
 - 6.4. Omzeil de nodige klippen van wet- en regelgeving, volg de nodige inspraak- en besluitvormingsprocedures en veil de bouwvergunningen per openbare inschrijving tegen een bepaalde hoeveelheid agrarische grond of bosgrond in voor de AES urgente ORS-ruimten (lokale eigenaren hebben het voordeel al over grond te beschikken). Notabene: veil de bouwvergunning ongeacht de huidige of toekomstige eigenaar van betreffende percelen en wil dus niet

weten wie de bouwvergunning benut, wel kan een uiterste geldigheidsdatum worden overwogen, om zeker te zijn van een tijdige start van de bouw.

- 6.5. Laat de ingeruilde grond in de ORS-ruimten zonodig ad-hoc beheren door boeren of een natuurorganisatie, totdat een omvattend plan kan worden uitgevoerd voor inrichting en beheer van de ORS-ruimten ten behoeve van de blauwgroene functies.

Zorg voor de nodige aanpassingen van streek- en bestemmingsplan, probeer ze geleidelijk voor het gehele buitengebied te dualiseren, want ook de andere gebiedsdelen zullen vroeg of laat in transitie geraken naar niet-agrarisch gebruik.

Bronnen

Anonymus, 2003. Zeker geen prijsstijging. Aantal grondtransacties flink gedaald. Boerderij, 89-3.

LNV, 2003. Brief aan Tweede Kamer d.d. 6 juni, met notitie inzake ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt. www.minlnv.nl

Muskee, M.(2003). Landbouw verdwijnt uit Nederland. VNG-magazine 27/28, 12-14.

Bont, de C.J.A.M., W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming & J.H. Jager, 2003. Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003. Gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw. www.lei.nl.

Dam, van F., M. Jókövi, A. van Hoorn, & S. Heins, 2003. Landelijk wonen. 165 p. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag. NAI uitgevers, Rotterdam.

Esselink, R. & A. de Haan (2003). Leefbaarheid in Overijssel: lokale monitors (97 p).

Europese Commissie, 2003. Hervorming van het GLB: een lange-termijnperspectief voor duurzame landbouw. www.europa.eu.int/comm/agriculture

LEI/CBS, 2003. Landbouwcijfers 2002, www.lei.nl. (door Alterra verwerkt in GIS-bestand GIAB)

Luijt, J., F.R. Veeneklaas, J.W. van der Schans en G.S. Venema, 2003. Ontvlechting van de productiewaarde en optie-waarde van landbouwgronden. LEI-rapport nr. 4.03.01.

Provincie Overijssel (2003). WB-21 stroomgebiedsvisie Zwartewater-Vecht (116 p).

Provincies Overijssel en Drenthe (1999). Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel (84 p).

Vereijken, P.H., 2002. Ruimteheffing in natura. ESB nr. 4347, 132-134.(bewerkt in Bijlage 2).

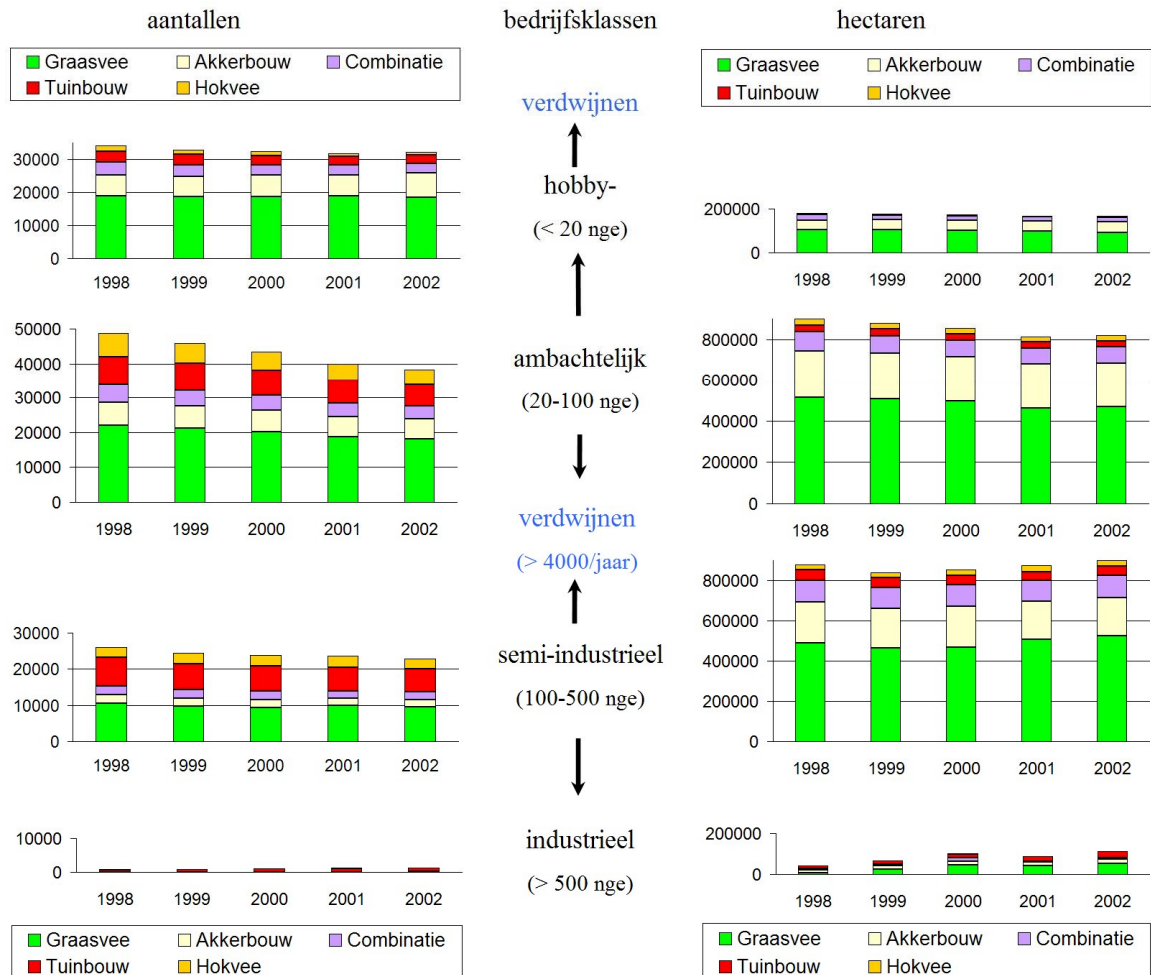
Vereijken, P. & T. Hermans, 2003. Zoekmachine voor groen en rood multifunctioneel landgebruik volgens een dualistische plattelandvisie. www.dualis.wag-ur.nl

Vereijken, P., Perez-Soba, M. & H. Naeff, 2003. Hoe bedrijvig is Kootwijkerbroek? Plant Research International intern rapport 65, 30 p.

Vereijken, P., 2003. Zal en mag de landbouw uit Nederland verdwijnen? Landschap no 4, blz. 27-34.

Bijlage 1 Nederlandse agro-bedrijven klaar voor de prijzenslag?

Door de agro-bedrijven in NL te klasseren naar economische omvang, ontstaat een veelzeggend beeld van hun overlevingskansen aan het begin van een prijzenslag, die nog jaren zal duren. Deze prijzenslag is onontkoombaar, nu de structurele overproductie door de steeds vrijere markt mag worden gecorrigeerd. We bespreken dit beeld in het kort en schetsen de gevolgen.



Figuur 6. Nederlandse agro-bedrijven geklasseerd naar economische omvang, aantallen en hectaren per sector '98-'02
Bron: GLAB (Alterra, op basis van LEI-CBS gegevens)

Conclusies aantallen bedrijven:

1. De meeste bedrijven zijn nog "ambachtelijk", nl. relatief klein en gebaseerd op de eigen arbeid van de ondernemer. Dit geldt vooral voor de hokveehouderij en de combinatiebedrijven.
2. Maar in de graasveehouderij en in de akkerbouw zijn de meeste bedrijven al "hobby", nl. overwegend beoefend door senioren (z.o.z. tabel) en nauwelijks nog van belang als middel van bestaan (< 20 nge betekent een bedrijfssaldo < 28.000 Euro/jaar, dus meestal arbeidsinkomen < 10.000 Euro).
3. In de tuinbouw zijn de meesten al "semi-industrieel", nl. relatief groot en steeds meer gebaseerd op arbeidsbesparende methoden en arbeid van medewerkers van

de ondernemer. De tuinbouw is ook verreweg de meest industriële sector: 1200 van de 1400 bedrijven in 2002 >500 nge zijn tuinders!

4. Tussen 1998 en 2002 zijn er 15.000 bedrijven gestopt, vooral van het ambachtelijke klasse. De leeftijdsopbouw van de ondernemers zegt veel over de vitaliteit van de bedrijfsklassen (tabel 7).

Tabel 6. Aantallen oudste bedrijfs hoofden per leeftijdsklasse en per klasse van bedrijven

Klasse bedrijf	Percentage per leeftijdsklasse			Gemiddelde leeftijd (jaar)
	<40 jaar	40-55 jaar	>55 jaar	
Hobby (<20 nge)	10	29	61	58
Ambachtelijk (20-100 nge)	20	42	38	51
Semi-industrieel (100-500 nge)	25	45	30	48
Industrieel (>500 nge)	24	47	29	48

Gevolgen van de prijzenslag voor aantallen bedrijven in NL:

1. Hobby- en ambachtelijke bedrijven zullen in 10 jaar decimeren, omdat ze niet bestand zullen zijn tegen de prijzenslag in de internationale voedselketen onder afbouw van subsidies en bescherming, en bovendien de druk van de niet-agrarische sectoren om hun arbeid (aantrekkelijker banen) en grond over te nemen.
2. De meeste semi-industriële bedrijven zullen ook stoppen onder de samenvallende druk van deze factoren. Graasveebedrijven zullen wel melkquotum, maar onvoldoende hectaren kunnen bijkopen, omdat niet-agrarische partijen de grondprijs ver boven de teruglopende agrarische gebruikswaarde houden. Slechts een klein aantal tuinders zal zich nog weten op te werken tot voldoende krachtige spelers.
3. Veel ondernemers kunnen zich ook hervestigen elders binnen de EU, om zich alsnog op te schalen tot industrieel niveau dankzij de veel lagere prijzen van grond, melkquotum en arbeid (Trans-Europe-Scenario).
4. Over 10 jaar zullen er in NL dus nog hoogstens een paar duizend vitale bedrijven over zijn, vnl. tuinbouwbedrijven met een industrieel karakter.

Conclusies hectaren bedrijven in NL:

1. De ambachtelijke en semi- industriële bedrijven hebben het merendeel van de grond in gebruik.
2. De 1400 industriële bedrijven hebben slechts 112.000 ha in gebruik (6% van totaal). De 180 niet-tuinbouwbedrijven van deze klasse hebben 83.000 ha. De 50 graasveebedrijven in deze sub-groep hebben tezamen 51.000 ha. Opvallend genoeg zijn 36 hiervan zgn. graslandbedrijven, deze hebben weinig eigen vee. Wel hebben ze de meeste grond, nl. 48.000 ha. Er zijn dus maar 14 industriële melkveebedrijven met slechts 3000 ha tezamen. In 1998 waren er nog 17 met 3300 ha, dus ze zijn zelfs afgenomen.

Gevolgen van de prijzenslag voor agrarisch grondgebruik in NL:

1. De meeste grond van de stoppende bedrijven zal speculatief worden aangehouden en ad-hoc worden beheerd met vleesvee ed. Geleidelijk stoppen is

nu al populair, getuige de vele hobby-bedrijven van voormalige melkveehouders, die voorlopig kunnen leven van de opbrengst van hun melkquotum.

2. Van de grond die op de markt komt, zullen vitale agrarische bedrijven slechts een deel kunnen bemachtigen, omdat de prijs in de meeste gevallen hoger is dan de agrarische gebruikswaarde.
3. Ook de overheid zal slechts een klein deel van de vrijkomende grond kunnen bemachtigen, gezien de beperkte middelen die zij van de gevestigde politieke partijen mag vrijmaken voor grondaankoop ten behoeve van collectieve functies als water-, landschaps- en natuurbeheer en recreatie.
4. De meeste grond zal overgaan naar niet-agrarische partijen c.q. voormalige boeren, als kapitaalsbelegging of als bouwgrond voor een bedrijf en/of (tweede) woning in een groene omgeving.
5. Als de overheid de transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied niet ordent, dan zal het steeds verder versnipperen en zullen de steeds kleinere mazen van het wegennet bovendien steeds meer bebouwd en verhard geraken, ten koste van de collectieve groene functies.
6. De verstedelijking van het buitengebied zal vooral in laaggelegen landsdelen beveiliging voor extreme neerslag en piekafvoeren doorkruisen.

Bijlage 2 Ruimteheffing in natura

actualisatie van Vereijken, P. (2002). Ruimteheffing in natura ESB nr. 4347, 132-134

Vijfde nota zou falen

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wilde het platteland behoeden voor verstedelijking. Daartoe wilde de nota steden en dorpen binnen rode contouren houden. De collectief waardevolle delen van het platteland wilde ze beschermen binnen groene contouren (natuurgebieden) en enige nationale en provinciale landschappen met historische en recreatieve waarde, zoals het Groene Hart. Het grootste deel van het platteland noemde de nota “balansgebieden”, in de hoop dat de hier aanwezige melkveehouderij en akkerbouw tegenwicht zouden bieden aan verstedelijking. Dit beleid zou hebben gefaald. Binnen de enge rode contouren zou de vraag naar ruimte voor wonen en werken oplopen en daarmee de prijs voor onroerend goed en bouwgrond. Dit zou de ruimtezoekende marktpartijen naar het platteland drijven, waar ze vergrijzende of verlieslijdende boeren prijzen zouden bieden voor hun erven en landerijen, waartegen die geen nee konden zeggen. Zo zouden beleggingsmaatschappijen, project-ontwikkelaars, bedrijven en vermogende particulieren niet alleen de balansgebieden, maar ook groene contourgebieden en nationale landschappen geleidelijk overnemen en uiteindelijk bebouwen. Het contourenbeleid zou dus de verstedelijking eerder bevorderen dan afremmen. Dit zou nadelig uitpakken voor de collectieve plattelandsfuncties: landschap, natuur, recreatie, waterberging en –winning.

Dualistische ordening

In plaats van ze volledig te weren, kan de overheid bouwgegadigden beter beperkt toelaten tot het platteland, op voorwaarde dat ze negatieve gevolgen voor de collectieve functies compenseren. Dit staat bekend als “rood voor groen”: bouwvergunningen in ruil voor groenvoorzieningen. Tot nu toe laat de overheid dit maar mondjesmaat toe, uit vrees voor versnippering en verrommeling van het platteland. Deze vrees is niet terecht. “Rood voor groen” mag best op grote schaal worden toegepast, als het maar aansluit bij de spontane, dualistische ordening van het platteland. Deze wordt veroorzaakt door een steeds dichter en drukker wegnnet en de zich hierlangs vestigende bedrijven en particulieren, die het platteland in twee sferen verdelen: Open, Rustige en Stille (ORS-) ruimten en overgangszones rond de hoofdwegen (zie kader en Fig. 7).

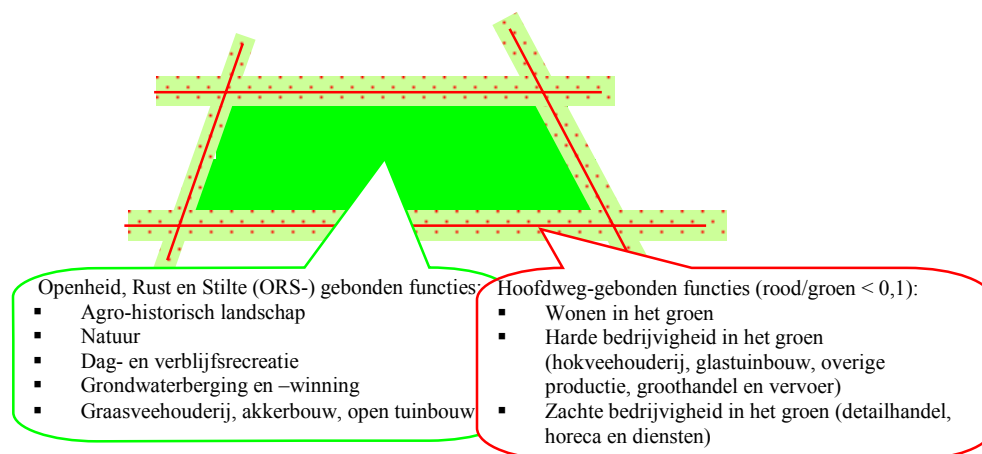
Dualistisch platteland

Als voorbeeld is Twente dualistisch in kaart gebracht (Fig. 7). De Hoofdwegzones variëren in breedte naar gelang de inbreuk op de drie basiskwaliteiten Openheid, Rust en Stille: 1 km links en rechts langs A- en spoorwegen, 0,5 km langs N-wegen. Twente is tamelijk verstedelijkt en dooraderd; ORS-ruimten en Hoofdwegzones verhouden zich hier als 3:2. De gemiddelde verhouding op het Nederlands platteland wordt geschat op 3:1.



Figuur 7 Dualistische plattelandsordening in ORS-ruimten en Hoofdwegzones (rood=bebouwde kom)

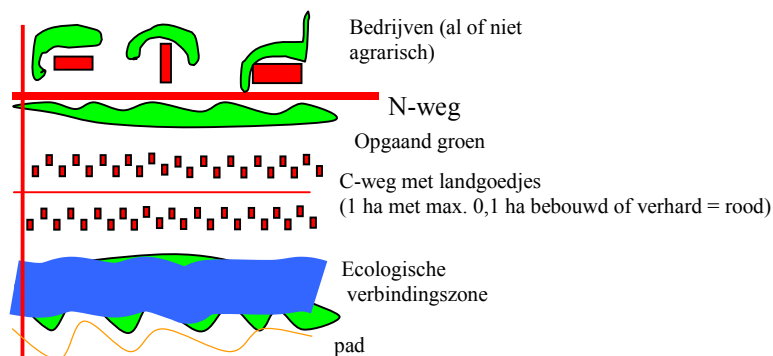
De overheid moet deze spontane, dualistische ordening erkennen als een economisch noodzakelijke ontwikkeling en benutten als principe voor een evenwichtige ontwikkeling van het platteland. De ORS-ruimten worden dan bestemd voor de functies die hieraan bijdragen en ook gebonden zijn. Dit zijn de groene plattelandsfuncties, namelijk de genoemde collectieve functies al of niet in combinatie met melkveehouderij of akkerbouw. De Hoofdwegzones worden dan bestemd voor de rode plattelandsfuncties, die in een ORS-omgeving met optimale verbindingen willen verkeren (Fig. 8).



Figuur 8. ORS-ruimte met groene functies omgeven door Hoofdwegzones met rode functies (welke functies wáár te combineren hangt af van fysieke kansen en sociale wensen, ruimten en zones kunnen divers worden gebruikt).

Deze rode functies omvatten diverse vormen van wonen en al of niet agrarisch werken in het groen. Als ze de Hoofdwegzones dicht zouden bebouwen en intensief zouden gebruiken, zouden ze de Openheid, Rust en Stille in de zones zelf en in de belendende

ORS-ruimten aantasten. Om dat te voorkomen, zouden de rode functies niet meer dan 10% van de Hoofdwegzones moeten bebouwen of verharden. Dit houdt visueel het midden tussen de ORS-ruimten (met circa 1% bebouwing of verharding) en de bebouwde kom (met praktisch 100% bebouwing of verharding). Bovendien zouden de rode functies in de Hoofdwegzones zich met veel opgaand groen moeten omgeven, om de ORS-aantasting verder te beperken (Figuur 9).



Figuur 9. Detailschets van een Hoofdwegzone rond een N-weg: aan de ene zijde werken in het groen en aan de andere zijde wonen in het groen, de tot nu toe onvervulde droom van een op de vijf woningzoekenden

Rood voor groen

Agrarische grond wordt minstens dertig maal zoveel waard als de overheid de bestemming wijzigt in bouwgrond. Dit wijst op een enorme schaarste aan bouwgrond. Deze is door de overheid onbedoeld gecreëerd toen ze in de vorige eeuw het meeste platteland exclusief heeft bestemd voor de voedselproductie, toen nog de collectief meest belangrijke functie. Inmiddels is bescherming van de nationale voedselproductie achterhaald door het Europese gemeenschappelijk landbouw- en voedselbeleid. Maar de overheid is restrictief gebleven t.a.v. bebouwing van het platteland, om van de schaarse voorraden Openheid, Rust en Stilte zoveel mogelijk te handhaven. De gigantische meerwaarde die agrarische grond inmiddels krijgt bij wijziging van bestemming, mag de overheid niet zomaar weggeven aan de toevallige eigenaren. De bestemmingswijziging gaat voor de omgeving immers gepaard met een verlies aan Openheid, Rust en Stilte. Een mogelijkheid is, dat de overheid deze meerwaarde na verrekening van kosten afroomt en via belastingverlaging doorgeeft aan de lokale gemeenschap, ter compensatie van haar verlies aan open ruimte door de bestemmingsverandering. Maar geld is geen passende compensatie voor het verlies aan Openheid, Rust en Stilte. Het is correcter, dat de bevoordeelde eigenaren de gemeenschap financieel én ruimtelijk compenseren door de meerwaarde van de bestemmingswijziging terug te geven in de vorm van open ruimte in de nabije omgeving. Gemeenten zouden dus slechts bouwvergunningen moeten verlenen in ruil voor voldoende tegenwaarde in open ruimte c.q. agrarische grond. Dit vereist ontkoppeling van bouwrechten en grondeigendom, om onterechte voordelen van bestemmingsveranderingen tegen te gaan. Hoeveel de tegenwaarde van bouw-

vergunningen in ORS-grond moet zijn, kan de gemeente marktconform vaststellen via een openbare inschrijving op bouwvergunningen binnen een bepaald plan.

Aanpak

Met de “rood voor groen” ruimteheffing die aldus ontstaat, kan de overheid de dualistische ordening van het platteland als volgt beheersen:

1. Bestem van provincie- en gemeentewege bepaalde Hoofdwegzones voor ontwikkeling van passende rode functies en plan daarvoor bouwkavels van minstens 1 hectare (zo krijg je minimale versnippering).
2. Sta per bouwkavel hoogstens 10% bebouwing of verharding toe (zo krijg je minimale verdichting).
3. Bestem de rest van de bouwkavels voor een duurzame inrichting ten behoeve van de gemeentelijk en regionaal belangrijke collectieve functies (bv. via erfdiensbaarheden voor landschapsbehoud en ecologische en recreatieve verbindingen).
4. Geef de huidige of nieuwe eigenaar van een kavel alleen een bouwvergunning bij inlevering van minstens 30 maal zoveel grond als wat hij wil bebouwen of verharden, ter compensatie van Openheid, Rust en Stilte vergende collectieve functies. Deze grond bezit hij al of koopt hij aan in een daartoe aangewezen nabije ORS-ruimte of elders in de gemeente of de regio.
5. Laat de inleverende of een derde partij de ingeleverde grond voorlopig gebruiken voor ecologische landbouw (in ruil voor “groene diensten” ten bate van de collectieve functies), totdat een integraal plan voor de collectieve functies in betreffende ORS-ruimte is gemaakt en een beter passende bestemming c.q. beheerder is gevonden (natuurorganisatie, waterschap, recreatieschap, gemeente of provincie zelf).

Kanttekeningen

Waarom deze compenserende ruimteheffing in natura en niet in geld? De gemeente of een hogere overheid kan voor de ingeleverde meerwaarde toch zelf compenserende ruimte aankopen? Om twee redenen is dit niet verstandig. Ten eerste is de meerwaarde van grond door bestemmingswijziging zeer aan plaats en tijd gebonden is en daardoor moeilijk vast te stellen. Ten tweede werken gemeenten bij aan- en verkoop van gronden inefficiënt en verstorend op de grond- en bouwmarkt. Daarentegen beperkt de overheid zich tot haar kerntaak van toezicht op de ruimtelijke ordening en handhaving van de ruimtelijke kwaliteit, als zij van de bouwgegadigden compensatie in natura eist en per openbare inschrijving de bouwgegadigden zelf laat bepalen, in hoeverre ze daarbij de geschatte meerwaarde kunnen en willen inleveren. Wat zijn daarbij de kansen? In de meeste gemeenten lijkt het factor 30 inleveren van weinig renderende agrarische grond in ruil voor een bouwvergunning op eigen grond, financieel voordelig voor melkveehouders en akkerbouwers. Een bouwkavel met vergunning voor bv. 0,1 ha bebouwing of verharding is doorgaans meer waard dan 3 ha agrarische grond. Ook voor projectontwikkelaars en vermogende burgers lijkt een factor 30 ruimteheffing voordelig,

al moeten ze naast minstens 3 ha aan inruilgrond nog de grond verwerven waarop de bouwvergunning betrekking heeft.

Perspectieven

Deze ruimteheffing zal bouwgegadigden c.q. de rode functies ertoe aanzetten om economisch zwakke of vergrijzende boeren uit te kopen. In ruil voor een bouwvergunning in de Hoofdwegzones leveren ze vervolgens de meeste grond weer in bij de gemeente, die deze grond ten behoeve van relevante collectieve functies beheert of laat beheren (zie punt 5 van voorstel). Zo kan nieuwbouw van de rode functies in de Hoofdwegzones de ORS-ruimten veiligstellen voor de groene functies. Daarentegen lijkt bij ongewijzigd restrictief beleid de versnippering en verrommeling van de ORS-ruimten onontkoombaar. Want de bouwgegadigden zullen de stille uitverkoop van de grondgebonden landbouw zeker benutten om grote grondposities op te bouwen en uiteindelijk niet aarzelen om politieke meerderheden te zoeken voor het recht om hun stukken grond naar eigen inzicht, dus regionaal of nationaal gezien niet of weinig geordend, te bebouwen en gebruiken.

Nationaal is de verhouding tussen ORS-ruimten en Hoofdwegzones ongeveer 3:1 (zie kader naast Figuur 7). Uitgaande van maximaal 10% bebouwing van de Hoofdwegzones, komt deze verhouding overeen met de voorgestelde ruimteheffing van minimaal factor 30. Dus met deze heffing kan de overheid van de 2 miljoen ha agrarische grond in Nederland minstens 1,5 miljoen ha aan ORS-ruimten verwerven voor de groene, collectieve functies. In ruil daarvoor mogen de marktpartijen de 0,5 miljoen ha agrarische grond in de Hoofdwegzones voor 10% bebouwen. Daarmee zal het percentage bebouwing en verharding van Nederland slechts stijgen van 14 naar 15%. Als de gemiddelde bouwka­vel inderdaad 1 ha wordt, kunnen er 500.000 woningen en/of bedrijfjes op het platteland bijkomen in de komende 20 jaar. Als de compacte uitbreiding van steden en dorpen op peil blijft, zal deze extra bouw ervoor zorgen dat de woningschaarste eindelijk wordt verholpen, zodat huizen en hypothe­ken betaalbaar worden voor eenieder. Provincies en gemeenten kunnen samen bestemmen in welke Hoofdwegzones welke soort en welke hoeveelheid rode functies mogen worden ontwikkeld. Daarbij kan de markt gestimuleerd of afgeremd worden door bij de openbare inschrijving de heffing op de open ruimte te verlagen of te verhogen. Door deze dualistische aanpak kan de transitie naar een niet-agrarische plattelandseconomie worden versneld in ieder gebied, waar men dit nodig acht.