



Het boerenbedrijf na de 5e nota ruimtelijke ordening Ruimte voor duurzame landbouw

Dit artikel is in aangepaste vorm gepubliceerd in het ROM-Magazine, nr. 9 september 2000 door Gert van der Bijl en Eric Hees.

In het kader van de 5e Nota Ruimtelijke Ordening worden de claims op de beperkte Nederlandse ruimte gewogen. Als grootgrondgebruiker ligt de landbouw onder vuur. Om voldoende ruimte te behouden zal de landbouw overtuigend moeten verduurzamen en de relaties met de maatschappelijke omgeving moeten aanhalen, is de mening van Eric Hees en Gert van der Bijl. Volgens hen biedt minister Pronk daarvoor interessante handvatten. De bal ligt bij de land- en tuinbouw zélf.

In november brengt minister Pronk zijn ontwerp Vijfde Nota voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland voor de komende jaren naar buiten. Nederland is klein en de claims op de grond zijn enorm. Dat leidt tot flinke stijgingen van de grondprijs, niet alleen in en rond de steden (woningbouw en bedrijventerreinen), maar ook in het landelijk gebied. Agrarische grond is in 1999 gemiddeld maar liefst *f* 12.000 per ha duurder geworden.

Het is lastig om een evenwichtige balans samen te stellen tussen de verschillende ruimtelijke claims op de grond. De eerste gevechtsronde, dit voorjaar in betrekkelijke stilte gevoerd tussen de verschillende departementen, heeft voorlopig twee 'verliezers' opgeleverd: defensie en vooral landbouw. De agrarische sector zou het in 2030 met 170.000 hectare ofwel zo'n 9% minder grond moeten doen. Overigens is in de periode 1970-2000 de hoeveelheid landbouwgrond afgenomen met een vergelijkbaar percentage dus van een geweldige trendbreuk is in dat opzicht geen sprake. Punt is dat de in de afgelopen decennia gevolgde strategie van intensivering en productiviteitsstijging niet zo maar kan worden doorgezet. Om aan de eisen op het gebied van milieu, natuur en dierenwelzijn te kunnen voldoen is in de toekomst per bedrijf eerder meer dan minder grond nodig. Daarom was de eerste reactie van landbouworganisatie LTO-Nederland op de uitkomst ook ronduit negatief. Maar is zo'n reactie terecht?

De ruimtevraag is trouwens niet alleen actueel in het debat over de 5e nota. Ook voor andere beleidstrajecten, zoals die rond het NMP-4, het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en Voedsel en Groen, is het van belang om de ruimtevraag voor duurzame landbouw mee te wegen, naast de bijdrage van de land- en tuinbouw aan bijvoorbeeld werkgelegenheid en handelsbalans. Politieke keuzen kunnen op die manier beter expliciet en transparant worden gemaakt. Daarmee worden ze onderwerp van maatschappelijk debat, niet in de laatste plaats voor de betrokkenen zélf.

Hindermacht ?

De (primaire) agrarische sector gebruikt nog steeds zo'n 60% van het Nederlandse grondoppervlak. Agrariërs zijn bovendien over ruim 80% van dat areaal private eigenaar. Dat geeft de sector in beginsel een belangrijke 'hindermacht'. Om aan landbouwgrond te komen voor andere functies, woningbouw, infrastructuur, natuur, is medewerking van de landbouw aan grondvererving noodzakelijk. Onteigening behoort daarbij zelden tot de dagelijkse praktijk, hoewel stemmen opgaan om van dit zware instrument "in het algemeen belang" meer gebruik te gaan maken voor de realisering van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS).

Toch is de vraag of de sector met die hindermacht veel opschiet. De vanzelfsprekendheid van de agrarische sector als grondgrondgebruiker staat steeds meer ter discussie. Minister Jorritsma van Economische Zaken verklaarde nog onlangs dat de landbouw in Nederland geen vanzelfsprekendheid is en best ruimte kan afstaan aan economisch interessantere sectoren als industrie en dienstverlening.

Er zal in de toekomst alleen ruimte voor de landbouw zijn als zij is verankerd in haar ruimtelijke én sociale omgeving. De veelgenoemde license to produce – maatschappelijke 'vergunning' om te produceren – is daarbij een veelzeggende term. Enerzijds gaat het daarbij om waarden als betrouwbaarheid van de producten en ethiek van de productiewijze. Wat betreft het ruimtelijke deel, gaat het om de kwaliteit van het landschap, de bijdrage van de landbouw aan de ruimtelijke

omgeving.

Ruimtelijke kwaliteit

De schaarste aan ruimte is in de eerste plaats een kwaliteitsvraagstuk. De centrale vraag is welke bestemming het meest bijdraagt aan kwaliteit in brede zin. Het kabinet kiest in het 5e Nota traject niet voor een nieuwe 'vlekkenkaart' van Nederland, waarop staat ingetekend wáár welke functies worden toegestaan. Functies lopen steeds vaker in elkaar over en ruimtelijke besluitvorming kan dan ook beter regionaal plaatsvinden, aan de hand van duidelijke kwaliteitscriteria. Oplossingen moeten leiden tot een kwaliteitsverhoging. Landbouw krijgt alleen dáár ruimte waar voldoende ruimtelijke kwaliteit wordt gegarandeerd.

Vaak zal dit voor duurzame landbouw uitmonden in meer samenwerking en coalities met andere gebruikers van het buitengebied. Geen Agrarische Hoofd Structuur of een gele grens (Limburg) die pretendeert om de monofunctionele productielandbouw 'te behoeden voor aanvallen van alle niet-agrarische functies'. Wel een groene grens, die pretendeert om landelijke functies (landbouw, natuur, recreatie, landschap), ook wel laag-dynamische functies genoemd, geïntegreerd te behoeden voor aanvallen van hoog-dynamische functies (woningen, bedrijventerreinen, infrastructuur).

Het kabinet heeft een aantal criteria voor ruimtelijke kwaliteit geformuleerd, waarvan bij uitstek de volgende voor de landbouw relevant zijn:

- *ruimtelijke diversiteit*, d.w.z. het versterken van de verschillen tussen de hectische stad en het platteland waar rust stilte en 'donkerte' zijn te vinden;
- *economische functionaliteit*, tot uiting komend in goede bereikbaarheid, bundeling van activiteiten en het tegengaan van verspilling; voor de agrarische sector speelt hier met name de bijdrage aan voorraadfuncties als bodem, energie, water en lucht;
- *culturele diversiteit* en bescherming van cultuurhistorisch waardevolle gebieden;
- *duurzaamheid*, bescherming van ecologische systemen, bestrijding van stank en verdroging, alsmede een sterke en diverse natuur;
- *aantrekkelijkheid*, aandacht voor schoonheid, architectuur en inpassing.

Sectoren

Niet elke agrarische sector draagt evenveel bij aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit. Voor de melkveehouderij geldt dat de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit groot is. Koeien in de wei markeren bijvoorbeeld méér dan wat ook de overgang van stad naar land. Melkveehouderij is goed ingepast in cultuurhistorisch waardevolle gebieden als de veenweidegebieden.

De akkerbouw en akkerbouwmatige tuinbouw versterken de verschillen tussen stad en land, met name door de 'leege' die zij produceren. Anderzijds lenen zij zich minder voor inpassing in cultuurhistorisch waardevolle gebieden.

De glastuinbouw, veelal en in toenemende mate geconcentreerd in 'glazen steden', draagt nauwelijks bij aan het versterken van het onderscheid stad-platteland. Ten aanzien van economische functionaliteit scoort de glastuinbouw vooral sterk in het sluiten van kringlopen.

De intensieve veehouderij legt weliswaar een beperkte directe claim op de ruimte, maar indirect des te meer, vooral door de uitstraling in de directe omgeving (stank en ammoniak) en door de noodzaak mest te plaatsen. De inpasbaarheid van intensieve veehouderij is gering, zowel vanwege de emissies als vanwege de bebouwing.

In onderstaande tabel is de globale score van de vier hoofdsectoren van de land-en tuinbouw weergegeven. Daar moet bij bedacht worden, dat dit inschattingen zijn van de gemiddelde huidige bijdrage. De werkelijke bijdrage kan per regio verschillen en kan in de toekomst veranderen.

Bijdrage van vier agrarische sectoren aan de ruimtelijke kwaliteit (indicatief)

	Ruimtelijke diversiteit	Economische functionaliteit	Culturele diversiteit en historie	Duurzaamheid	Aantrekkelijkheid
Melkveehouderij	+	-/+	+	-/+	+
Akkerbouw	+	-/+	-/+	-/+	-/+

Glastuinbouw	-	-/+	-	-	-
Intensieve veehouderij	-/+	-/+	-	-	-

+ = Groot -/+ = Matig - = Klein

Interventiestrategieën

Ruimtelijke ordening is maar één van de invloeden op de ontwikkeling van een sector, economische voorspoed en investeringsruimte is een andere; en wellicht een sterkere. Ruimtelijke kwaliteit kan het dan afleggen tegen economie. Het is de uitdaging om – net als bij de relatie tussen economie en milieu – ook ten aanzien van economie en ruimte meer synergie te bereiken.

Daarbij kan een aantal ‘slimme’ interventiestrategieën, die Pronk suggereert, behulpzaam zijn:

- prioriteren, dat wil zeggen aan de ene ruimtebehoefte wordt meer gewicht toegekend dan aan de andere (dus geen kaasschaaf);
- exporteren van functies die niet per se in Nederland of in een bepaalde regio hoeven plaats te vinden;
- reduceren, ofwel het zoeken naar het verlagen van de ruimtebehoefte;
- intensiveren, dat wil zeggen het doelmatiger en spaarzamer gebruiken van de ruimte;
- combineren van functies in dezelfde ruimte.

Elk van die strategieën is van betekenis voor de toekomst van de primaire agrarische sector. Om dit te illustreren lopen we ze langs.

Prioriteren

Nederland Distributieland lijkt als leidend principe – letterlijk en figuurlijk – vast te lopen. Nederland Kennisland (ook wel Brainport genoemd) biedt op termijn meer perspectief. Voor de agrarische sector betekent dat dat activiteiten gericht op weinig bewerkte bulk-eindproducten geen ruimtelijke prioriteit krijgen en activiteiten gericht op kennisintensieve, hoogwaardige eindproducten wél. Daarmee wordt de ruimteclaim ineens flink lager.

Exporteren

Deze strategie kan ook neerkomen op afwenteling van Nederlandse problemen. Agrarische producties die niet per sé in Nederland of in een bepaalde Nederlandse regio hoeven plaats te vinden zijn er in beginsel vele. Exporteren van die producties behoort dan (op termijn) tot de mogelijkheden. Naarmate de landbouw ook nevenfuncties vervult (beheer van landschap, natuur, bodem, water, lucht, energie en grondstoffen) neemt die mogelijkheid af. Hetzelfde geldt voor de ‘export’ van een productie uit een bepaalde regio.

Reduceren

De ruimtebehoefte van de landbouw kan worden beperkt door andere gewassen te telen. Ook kan reduceren vorm krijgen door bv. meer be- en verwerking van mest, waardoor afzetmogelijkheden voor mest zich ook tot het buitenland uitstrekken en dierlijke mest binnenlands sterker kan concurreren met kunstmest.

Intensiveren

Vanuit milieuoogpunt gaan de gedachten vaak in de richting van extensivering terwijl er – vanwege ruimte (relevant voor de sector als geheel) en grondprijzen (relevant voor de individuele ondernemer) - eerder sprake zal zijn van intensivering bv. door met precisielandbouw grond doelmatiger te gebruiken. Ondermeer door de hoge grondprijzen zijn veel agrariërs in de praktijk ook bezig met intensiveren.

Combineren

Met de vier voorgaande strategieën kan aan de ruimtelijke kwaliteitsvraag deels tegemoet worden gekomen. Echter, monofunctioneel grondgebruik, waarvan ze alle vier nog uitgaan, is een luxe die Nederland zich de komende jaren steeds moeilijker kan veroorloven. Multifunctionaliteit, het combineren van functies in één en dezelfde ruimte, is onvermijdelijk. Het is bovendien gewenst, omdat het:

- bijdraagt aan de benodigde aanvullende inkomsten voor de agrarier,
- aansluit op de ontwikkeling van het EU-landbouwbeleid in de richting van niet-

- productiegebonden steun,
- bijdraagt aan de maatschappelijke verankering van de landbouw in haar omgeving.

Sectoren

Niet elk van de vijf interventie-strategieën is van even grote betekenis voor het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van de verschillende agrarische sectoren. Voor de grondgebonden melkveehouderij is dé strategie die van combineren met de functies cultuurlandschap, natuurbeheer, waterbeheer en in mindere mate recreatie en energie. Voor de melkveehouderij in andere delen van het land, met name de zandgebieden, zal de strategie reduceren soelaas moeten bieden om ruimtelijke kwaliteit te verhogen.

Voor de akkerbouw ligt de nadruk op de strategieën exporteren en reduceren. Met de Nederlandse grondprijzen en de internationale prijsontwikkeling van grote gewassen (granen, aardappelen, suikerbieten) zullen teelten naar het buitenland verdwijnen. Kleinere teelten, met meer toegevoegde waarde, kunnen op een kleiner oppervlak zeker toekomst hebben.

Voor de glastuinbouw lijken exporteren, namelijk naar niet-landelijke gebieden, en reduceren, bijvoorbeeld in etagebouw, de aangewezen strategieën. In zekere mate kan combineren met de functie energiebeheer (Warmtekrachtkoppeling) een strategie zijn.

Tenslotte, voor de intensieve veehouderij gaat het vooral om de combinatie van prioriteren en reduceren in de richting van hoogwaardiger eindproducten. Met een kleinere veestapel en een kleinere ruimteclaim (bedrijven en mestafzet) moet een gelijkblijvende productiewaarde te realiseren zijn.

	Prioriteren	Exporteren	Reduceren	Intensiveren	Combineren
Melkveehouderij	-/+	-/+	+	-/+	++
Akkerbouw	+	++	++	+	+
Glastuinbouw	-/+	++	++	-/+	+
Intensieve veehouderij	++	+	++	+	-/+

++ = zeer relevant + = relevant -/+ = minder relevant

Tot slot

Dit type exercities maakt, als eerder gesteld, keuzen mogelijk ten aanzien van de (ruimtelijke) toekomst van duurzame land- en tuinbouw in Nederland. Die keuzen kunnen leiden tot het systematisch en gefundeerd uitstippelen van een ontwikkelingspad op weg naar een meer duurzame landbouw in een duurzame omgeving. Immers, de ontwikkelingen moeten niet (uitsluitend) aan de markt worden overgelaten. Sterker nog: waarborging van een kwalitatief hoogstaand landelijk gebied is alleen mogelijk als we de ontwikkeling niet aan de markt overlaten.

Eric Hees en Gert van der Bijl

De auteurs zijn werkzaam bij het Centrum voor Landbouw en Milieu in Utrecht (0345 - 470700)

Literatuur

Atlas ontwikkeling landbouw. Voorstudie nummer 1 voor de 5e Nota. Ministerie van VROM-RPD. Den Haag.

Bleumink, H. 2000. Pleidooi voor een grondpolitiek die het landelijk gebied beschermt. Interview met Cambridge-econoom Needham. In: Landwerk nummer 1, 2000.

Kabinet zoekt oplossingen voor grote ruimtebehoefte. 2000. Ministerie van VROM. Den Haag. Raad voor het Landelijk Gebied 1999. Geleid door kwaliteit. Interim-advies over landelijke gebieden en de 5e Nota Ruimtelijke Ordening. RLG, Amersfoort.

Terwan, P. 1998. Grond voor duurzame landbouw. Landinrichting, juli 1998.

VROM-Raad 1998. Stedenland-plus. Advies over 'Nederland 2030 – Verkenning ruimtelijke perspectieven'. Den Haag.
Weijden, W.J. van der en H. Bleumink 1999. Multifunctionele landbouw: een verkenning. ROM Magazine, nr. 10 oktober 1999

Sluit venster