# ZUID-HOLLAND HEEFT (DE) LANDBOUW NODIG!

Advies over een ruimtelijk perspectief

**Noël van Dooren**
**provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit Zuid-Holland**
**8 juli 2022**

**De provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit adviseert gevraagd en ongevraagd Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Noël van Dooren is aangesteld als PARK van augustus 2020 tot augustus 2023. Noël van Dooren is landschapsarchitect en onderzoeker.**

**Dit advies is op 7 juli 2022 aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, en meer in het bijzonder geadresseerd aan de portefeuillehouder landbouw.**

# INHOUD


| | |
|---|---|
| Advies PARK | 4 |
| Essay Martha Bakker en Tom Kuhlman | 13 |
| Essay Annelli Janssen en Peter de Ruyter | 22 |
| Essay Frederike Praasterink en Pieter Veen | 30 |

# ZUID-HOLLAND HEEFT (DE) LANDBOUW NODIG!

Advies over een ruimtelijk perspectief

## Aanleiding

Als provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit (PARK) adviseer ik Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, gevraagd en ongevraagd, over alles dat op de een of andere manier de ruimte om ons heen beïnvloedt – en dus ook over landbouw.

Landbouw staat momenteel, juli 2022, in de schijnwerpers, en de landbouw zet de schijnwerpers op het land. Het rijksbeleid om de stikstofuitstoot omlaag te brengen roept hevige reacties op. Maar alleen al de afgelopen 5 jaar is uit vele hoeken en in vele vormen uitgetekend wat de problematiek van de huidige landbouw is. Er is een duidelijke hoofdboodschap te zien, die kan worden samengevat met: We kunnen zo niet verder.

Is dit de ondergang van de landbouw, zoals in het huidige debat het vaak scherp wordt neergezet? Het ligt anders. De landbouw is een probleem, maar is ook de oplossing. We hebben landbouw nodig; we willen een vitale landbouw. Dat wordt vooral zichtbaar als je verder kijkt dan de stikstofkwestie, hoe groot en omvattend die ook lijkt, en het vraagstuk in een bredere, ruimtelijke context ziet. Dit advies kiest die brede context en wil de toon verleggen van wat niet meer mag of kan naar waartoe de landbouw wordt uitgenodigd.

In de nazomer van 2021 fietste ik langs 12 agrarische bedrijven in Zuid-Holland om een indruk te krijgen van verschillende soorten van vernieuwing in de landbouw en voedselvoorziening. Hoe zou het landschap om ons heen er uit zien als veranderingen in de landbouw die door velen noodzakelijk worden geacht daadwerkelijk plaatsvinden? En, misschien nog wel belangrijker, kunnen

investeringen in landschap die noodzakelijke veranderingen vlot trekken? Eén van de gesprekken tijdens mijn fietstocht werd gevoerd in de Rottepolders. In deze kleipolders vinden we grootschalige akkerbouw. De afgelopen decennia is de stedelijke wereld inclusief bedrijfsterreinen, infrastructuur, energiewinning, glastuinbouw en recreatie aan alle kanten opgerukt. Op de luchtfoto oogt het gebied als een laatste rest. Vanuit Rotterdam gezien is het de nu nog open groene band die de stad met het Groene Hart verbindt. Ter plekke is het een opvallend open en grote ruimte, waar een dertigtal boeren zeer efficiënt de grote supermarktketens van ui en spruitjes voorzien. Het is een onmisbaar deel van een groenstructuur op provinciale schaal, zoals beoogd met het Landschapspark Zuidvleugel, en een economisch vitaal landbouwgebied. De agrariërs zijn zowel optimistisch als onzeker over hun toekomst. Wij kunnen door, maar wat willen zij eigenlijk met ons? In de Rottepolders ligt de vraag naar de toekomst van de landbouw heel concreet op tafel. Wat is de positie van de landbouw in de Zuid-Hollandse deltametropool? Het provinciaal beleid heeft op die vraag, zeker als we 2050 of 2100 als horizon nemen, geen duidelijk antwoord.

Met onder meer de beleidsbrief over stikstof en met de startnotitie voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied heeft de regering de kaarten op tafel gelegd. De provincie wordt een belangrijke rol toebedeeld. Dat is interessant, want daarmee wordt de relevantie van de provincie als bestuurslaag groter. Het maken van scherpe keuzes is geen vertrouwde rol voor de provincie. Graag spreek ik dus met dit advies de provincie aan. Juist nu, met een dwingende eis aan stikstofuitstoot, en voor wie verder kijkt net zo dwingende eisen op het vlak van water, bodem, biodiversiteit, gewasbeschermingsmiddelen en CO2-uitstoot moet de discussie breder zijn. Waar in Zuid-Holland is landbouw een voor de lange termijn gewenste functie, en welke landbouw zou dat dan moeten zijn?

# Uitgangspositie

Wat opvalt bij het schrijven van dit advies: Eigenlijk weten we al heel veel. Een selectie uit een veel dikkere stapel kijkt vooral naar de mogelijkheden om het stikstofprobleem aan te pakken en dat dan in een ruimtelijke context in te bedden. Ik noem *Niet alles kan overal* van de Commissie Remkes uit 2020, *Naar een New Deal tussen boer en maatschappij* van het College van Rijksadviseurs, *Samenwerken aan regie op Ruimte* uit 2021 met een brede groep ondertekenaars en de studie *Naar een ontspannen Nederland* van Erisman/Strootman uit 2021.

Wat in deze studies steeds terugkeert is het belang van goed grondbeleid, het instellen van grondbanken waarmee aangekochte grond ingezet kan worden voor de versterking van duurzame landbouw en het scheppen van helderheid in de ruimtelijke ordening op lange termijn om grondprijzen te drukken. Bij grond moet ook aan pacht gedacht worden, een instrument dat veel meer gebruikt kan worden om gewenst duurzaam grondgebruik aan te sturen.
Wat ook bij voortduring wordt genoemd is de dringende noodzaak van allerlei systemen die helpen om tot nieuwe verdienmodellen te komen, zoals beprijzing van CO2-uitstoot, beloning van CO2-opslag, beloning van het leveren van groenblauwe diensten en manieren om door betere productprijzen meer te verdienen – alles erop gericht extensievere productie, minder gewasbeschermingsmiddelen en beter bodembeheer mogelijk te maken. Vaak wordt een relatie tussen landbouw, voedsel, eten en gezondheid gelegd: hoe kunnen voedselprijzen en het soort aangeboden voedsel de boer steunen en de gezondheid van ons allen verbeteren?
In de reeks van studies en adviezen wordt in allerlei variaties herhaald, dat bodem en water sturend moeten zijn om te bepalen waar op efficiënte wijze een hoge productie mogelijk is die met slimme inzet van techniek zich goed verhoudt tot water en biodiversiteit. Die gebieden zouden beter beschermd moeten worden in ruimtelijke zin en boeren voor de lange termijn zekerheid moeten bieden. Maar er zijn ook grote gebieden waar intensieve productie zich niet goed verhoudt tot bodem en water – en extensieve productie wel. Ook daar heeft landbouw betekenis, want extensieve productie gaat uitstekend samen met het belang van natuur, landschap en cultureel erfgoed.

Tenslotte wordt steeds het aanbieden van kennis en geld om de omschakeling vorm te geven genoemd als onmisbaar. Geld overigens dat niet een subsidie maar een lening is; juist de omschakelingsjaren kunnen er mee mogelijk worden gemaakt. Vaak is de noodzaak van een stikstof- en/of transitiefonds genoemd. Dat is er nu, en daarmee is aan een cruciale voorwaarde voldaan om voortbouwend op de kennis in deze studies nu daadwerkelijk te handelen.
Al deze uitspraken richten zich op Nederland, en voegen daar aan toe dat ze gebiedsspecifiek moeten worden gemaakt. De provincie wordt daarbij vaak als schakel aangeduid. Dit advies focust op wat de provincie Zuid-Holland nu te doen staat, gegeven de landbouw die we hier aantreffen, de specifieke vraagstukken rond bodem, water en biodiversiteit alhier en de ruimtelijke context die juist in Zuid-Holland spanningsvol is.

Ik heb als PARK aan drie expert-duo's de vraag gesteld: welke landbouw willen we dan, en waar, in Zuid-Holland? In feite omspelen deze essays de thema's die hierboven genoemd zijn. De essays zijn als bijlage bij dit advies te vinden. Samen met de 'nationale' studies en adviezen, maar ook gesprekken met betrokkenen in de provincie Zuid-Holland hebben de essays dit advies geïnspireerd.
Zo bevelen Bakker en Kuhlman aan om voor Zuid-Holland (en overigens voor heel Nederland) een kaart te maken, waar drie verschillende vormen van landbouw zijn ingetekend, namelijk intensieve grondgebonden landbouw (in de kleipolders en droogmakerijen), extensieve grondgebonden landbouw met nieuwe producten en bedrijfsstijlen (in het veenweidegebied) en agroparken, waaronder de glastuinbouw. Zij stellen daarbij dat niet zozeer voedselbehoefte maar landschapsbeheer leidend zou moeten zijn.
Janssen en De Ruyter, die zich vooral op de Alblasserwaard richten, zien een mismatch tussen ecologische, economische en sociaal-culturele waarden. Zij menen dat het invullen van het idee van 'landschapsgrond' belangrijk is. Daarmee wordt de harde bestemmingsgrens tussen natuur en landbouw overstegen; het omgevingsbeleid zou veel meer in gemengde bestemming moeten denken. Dan kan gekeken worden naar de samenhang van watersysteem, landbouwkansen en verdienmodel. Waarbij er aandacht moet zijn voor cultuur en bedrijfsstijl: zit de goede boer op de goede plek?
Praasterink en Veen stellen de planologie centraal, want de transitie vraagt om een ruimtelijke ordening die nieuwe initiatieven ondersteunt. Zij spreken niet toevallig over 'voedsellandschap'; zij leggen sterk de verbinding met wat wij als gezamenlijke consumenten eten. Dat doen we in een land met beperkte ruimte, het gaat dus om de regie op die ruimte. Ze schetsen een perspectief voor vier typerende eenheden in Zuid-Holland: de zeekleigebieden, de veenweidepolders, het kustgebied en de Noordzee.
Wie de essays nauwgezet leest ziet een duidelijke hoofdboodschap en tegelijk verschillen van inzicht. Dat kenmerkt ook de nationale rapporten. Die verschillen in inzicht kunnen lastig zijn, maar ze bieden ook ruimte aan het bestuur. En dat is maar goed ook, want de hoofdboodschap die uit alle essays oprijst is de noodzaak van forse veranderingen.

# Advies

De Zuid-Hollandse landbouw staat voor een pittige opgave. Net zoals in de rest van Nederland is er een stikstofprobleem, alhoewel dat in deze provincie minder groot is. Kwesties rond water en bodem zijn daarentegen in Zuid-Holland levensgroot – denk aan bodemdaling, overstromingsrisico's, zoetwatergebrek en verzilting. Maar misschien wel het meest dringende Zuid-Hollandse probleem is de overvolle ruimte. Een enorm pakket aan ruimtevragen moet ten koste van of in samenspraak met de landbouw een plek krijgen. We kunnen niet verder zoals het nu gaat.

Tegelijk: de landbouw is producent van voedsel, naast en in de metropool. Dat is relevant voor de voedselvoorziening, en betekenisvol voor hoe gekookt en gegeten wordt. De landbouw is ook een drager van de sociaaleconomische structuur van het landelijk gebied. De landbouw genereert waarde, en is van waarde. Ten derde: de landbouw is essentieel voor het landschap van Zuid-Holland.

Wat staat de provincie op het snijvlak van die observaties te doen? Ik geef zes adviezen.

## 1. Zet de stikstofkwestie in een breed ruimtelijk kader dat perspectief biedt

Het stikstofvraagstuk is groot, maar ook vanuit bodem, water, biodiversiteit komen dwingende vragen op de landbouw af. Als landbouw moet veranderen gaat het ook over voedsel en daarmee over gezondheid. Tegelijk gaat landbouw soms juist niet over eten: teelten voor biobased bouwen bieden op termijn mogelijk nieuwe perspectieven, en ik beschouw ook bollen-, bomen- en bloementeelt als gezichten van de Zuid-Hollandse landbouw. Wie breder kijkt ziet dat wonen, werken, recreatie, energievoorziening, mobiliteit en bescherming tegen water ruimte vragen, eisen stellen, kansen bieden. Juist het kijken naar de lange termijn kan stikstofbeleid van doel op zich veranderen in een middel, een drijvende kracht om iets groters te bereiken. Uiteindelijk gaat het dus om richtinggevende keuzes voor de deltametropool, en de plek van landbouw daarin.
Met het maken van een aantal richtinggevende keuzes, die hun plaats moeten krijgen in de omgevingsvisie, schept de provincie duidelijkheid voor landbouw,voor de korte en lange termijn. Die duidelijkheid is essentieel, om verantwoord beslissingen over bedrijven te kunnen nemen, en om het vastgelopen gesprek tussen landbouw en politiek vlot te trekken.

De provincie zal voor meerdere dossiers ingrijpende keuzes moeten maken. Als het gaat om landbouw raad ik aan in ieder geval helder te zijn over deze punten:

- Zuid-Holland heeft economische groei en de verschijnselen die daarbij horen veel ruimte geboden. Vaak ging dat ten koste van landschap en landbouw, terwijl het meestal niet tot zuinig en verantwoord ruimtegebruik leidde. Spreek uit je vanaf nu meer te richten op brede maatschappelijke welvaart en verdere groei of vernieuwing duurzaam, slim en zuinig binnen het bestaande areaal op te lossen;
- Landschap en landbouw zijn reëel gezien decennia de sluitpost geweest van de ruimtelijke boekhouding. Spreek uit dat het nu nog resterende areaal essentieel is voor de leefbaarheid van de metropool en onderzoek waar landbouw en landschap door zuiniger grondgebruik van andere sectoren ruimte kunnen terugwinnen;
- Hoewel er natuurlijk landbouwbestemmingen op de kaart staan, is er toch veel onzekerheid. Spreek uit dat landbouw, binnen de kaders die bodem, klimaat, water en biodiversiteit stellen, een gewenste en noodzakelijke grondgebruiker is.
- Dat bodem en water sturend zijn is nu wel omarmd. De vervolgstap is, helder te zijn over wat dit betekent, bijvoorbeeld voor landbouw. Voor vrijwel alle landschapseenheden in Zuid-Holland moeten we substantiële beperkingen accepteren. Geef die helderheid nu zodat ondernemers zich er op kunnen instellen.

Deze keuzes zouden in de omgevingsvisie moeten landen, met als hoofdidee dat de landbouw in Zuid-Holland een noodzakelijk verband heeft met een leefbare Deltametropool. Werk dat uit in een kaart die zichtbaar maakt waar we op lange termijn ruimte voor landbouw willen bieden, en wat voor een landbouw dat dan is.

Tegelijkertijd vraagt dat om concretisering. Praasterink en Veen duiden dat in hun essay aan met ‘voedselplanologie’. Vernieuwende initatieven passen niet in het gangbare plaatje. Onderzoek hoe verordeningen in het omgevingsbeleid die vernieuwing mogelijk kunnen maken. Schuw ook daar de pijnlijke keuzes niet: de transitie van de landbouw kan leiden tot meer biobased teelten of meer agroforestry en dat betekent misschien wel, dat het Groene Hart minder open wordt.

## 2. Ga het gesprek aan en bouw voort op wat er is

Laat de discussie niet kapen door een aantal luidruchtige groepen. Veel boeren zien dat veranderingen nodig zijn, willen daarover praten, maar hebben ook reële zorgen en vragen terecht om interesse in hun individuele situatie. Gelukkig ziet de provincie dat al, maar de noodzaak is nu nog

veel groter. Ook als het veel tijd en menskracht vraagt adviseer ik met klem het gesprek aan te gaan.

Mijn fietstocht leerde me dat de provincie in de verschillende landschappen, van glastuinbouwgebied tot zeekleipolder, onderzoekende boeren kent die nieuwe mogelijkheden uitproberen. Bemoedigend is het voorbeeld van Cornelis Mosselman op Goeree Overflakkee die met strokenteelt een heel andere aanpak van grootschalige productie op de klei laat zien. Aantoonbare verbetering van bodem en water wordt hier gecombineerd met een levensvatbaar bedrijfsmodel. Arnold van Adrichem demonstreert met zijn melkveebedrijf in Midden-Delfland hoe vergaand de kringloop gesloten kan worden, en welke reductie van CO2 dat oplevert. Hier is ook het belang van korte ketens naar het nabije stedelijk gebied zichtbaar, waardoor een hogere productprijs direct bij de producent terecht kan komen. Tomatenkweker Ted Duijvestijn zoekt naar efficiënte, schone productie onder glas, maar is ook open voor een multifunctionele benadering waar wateropvang, energie en voedselproductie gestapeld kunnen worden, en groene dooradering of verbinding met de stad een uitgangspunt is. Het melkveehouderijbedrijf van Kees Baan uit Molenaarsgraaf in de Alblasserwaard is een praktijkvoorbeeld van de gedachten uit het essay van Janssen en de Ruyter waar bodem en water veel meer een rol in de bedrijfsvoering gaan spelen. Beheer van natuur draagt dan niet alleen bij aan het verdienmodel, maar is ook een slim onderdeel van de kringloop en voederstromen binnen het bedrijf.

Tegelijk maken deze voorbeelden duidelijk hoe betrekkelijk en toevallig hun succes soms is, en hoezeer ze de consument, de provincie en het Rijk nodig hebben. Ook zijn het uit de aard der zaak eenlingen. Hun vernieuwende aanpak heeft op gebiedsniveau weinig betekenis. Zuid-Holland is al actief in het programma Voedselfamilies. Daarmee worden pioniers in contact met elkaar gebracht en wordt kennisuitwisseling ondersteund. Dat programma doet veel goed, maar het is weinig gebiedsgericht. In de stappen die nu moeten worden genomen is het juist van belang om te zien hoe samenhangende gebieden inclusief hun pioniers een sprong kunnen maken. Ik adviseer het programma Voedselfamilies zo door te ontwikkelen dat het van een pioniersaanpak naar een gebiedsaanpak gaat. Korte ketens waarin meerdere partners deelnemen en de identiteit van een gebied tot hun merk maken, helpen daarbij.

## 3. Zet de gebieden op de kaart, schets een hoofdkoers

Met het op de kaart zetten van de geëiste stikstofreductie is een bom ontploft. Maar om te kunnen spreken over toekomstbeelden voor de landbouw die perspectief bieden, is een kaart juist hard nodig. Dat is dan een kaart die de samenhangende gebieden in Zuid-Holland noteert, en de hoofdopgaven voor die gebieden schetst. Dat vraagt wel wat; ‘gebiedsgericht werken’ gaat verder dan het spreken over ‘de’ veenweidegebieden. Weliswaar zijn voor die generieke categorie bepaalde problemen gelijk, maar voor een verrijkende oplossing gaat het om gevoel voor landschapsstructuren, en culturen van groepen. Gebieden zijn groot genoeg om problemen in samenhang te bekijken, en klein genoeg om recht te doen aan de groepen mensen die daar landbouwen, wonen en werken. Om een gebiedsgerichte aanpak te helpen is het nu nodig die gebieden te definiëren en op de kaart te zetten. Dat is soms eenvoudig -neem als voorbeeld Goeree Overflakkee- en dan weer lastig, met name rond de grote steden.

In Zuid-Holland gebeurt al het nodige, bijvoorbeeld voor het gebied rond de Nieuwkoopse Plassen. Dit is binnen deze provincie het grootste pijnpunt voor wat betreft stikstofreductie. In de afgelopen jaren is in gesprek met agrarisch ondernemers een aanpak ontwikkeld. Voor de daadwerkelijke uitvoering is duidelijkheid nodig over de besteding van de stikstofgelden, maar in ieder geval leert de aanpak dat landschapsversterking tegelijk mogelijk is. Hoe een gebiedsgerichte aanpak van landbouwtransitie kan samengaan met andere opgaven in het landschap is in de afgelopen jaren op meer manieren onderzocht. Met de Eo-Wijersprijsvraag *Verrukkelijk Landschap* is een perspectief voor de Alblasserwaard uitgewerkt waarbij bodem en water sturend zijn. In het essay van Janssen en De Ruyter klinkt dit door. In het kader van het New Deal-advies is een case study

voor de Krimpenerwaard gedaan waar uitgebreid de samenhang tussen bedrijfsmodel, bodem, water en landschap is onderzocht. Met name voor de veenweidegebieden is dus al heel veel kennis beschikbaar.

En wat zou dat dan voor de landschappelijke eenheden van Zuid-Holland kunnen betekenen?

- Op de Zuid-Hollandse eilanden en in een aantal droogmakerijen in de noordelijke helft van de provincie vinden we de grootschalige kleigronden waar intensieve productie goed mogelijk is en blijft, zoals Bakker en Kuhlman ook schetsen in hun essay. Hier is sprake van een beperkte stikstofopdracht, maar er zijn wel pittige vraagstukken rond water en biodiversiteit. Wat water betreft gaat het dan zeker om verzilting en zoetwateropslag die beperkingen op gaan leggen. Ook het realiseren van de geëiste 10% groenblauwe dooradering vraagt letterlijk ruimte. Samen met het terugdringen van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen moet er dus veel veranderen. Door tegelijk landbouw een sterke plaats in het omgevingsbeleid te geven, is het perspectief voor landbouw in deze gebieden goed.
- Voor de veenweidegebieden geldt dat bodem en water dwingend aansturen op extensivering, in samenhang met maar ook los van het stikstofvraagstuk. Verdere peildaling kan niet meer; peilen zullen eerder omhoog moeten. Agrarisch gebruik is daarbij juist wenselijk – dat kan belangen van water, bodem, natuur en landschap dienen. Daarbij zijn wel andere verdienmodellen nodig; enerzijds om nieuwe vormen van veehouderij te realiseren, anderzijds om voortbouwend op de al vele lopende experimenten rond nieuwe teelten tot vergaande omvorming te komen. Zoals in punt 1 omschreven zal het omgevingsbeleid moeten balanceren tussen bescherming van het bekende cultuurlandschap en het stimuleren van een nieuw landschap.
- Zuid-Holland heeft naast deze twee grote landschappelijke eenheden ook de teelt van bloemen, bollen, bomen en de glastuinbouw. Beleidsmatig valt dit in Zuid-Holland onder het kopje economie. Ik neem deze activiteiten bewust mee in een advies over landbouw, en raad de provincie aan dat ook te doen. De greenport is een forse ruimtegebruiker met zijn eigen milieuvraagstukken. Groei was lange tijd vanzelfsprekend. Juist hier zou zuinig ruimtegebruik, eventueel zelfs krimp, en innovatieve stapeling de opdracht moeten zijn. Er is discussie nodig over welk teelten Zuid-Holland blijvend wil faciliteren en hoeveel ruimte de provincie daarvoor ter beschikking stelt.

Overigens kent Zuid-Holland los van deze landschappelijke eenheden een levendige stadslandbouwcultuur. Die mag in economische zin nog marginaal zijn, het is wel een laboratorium dat *food for thought* levert. Het is van belang dat hier stabiele bedrijfsmodellen ontwikkelen.

## 4. Zet de middelen en instrumenten in ten gunste van landschap

In het stikstofdebat spelen woorden als uitkoop en onteigening een grote rol. Zoals de aanpak in België laat zien, het kan heel effectief zijn piekbelasters uit te kopen. Maar dat laat twee vragen open: wat te doen met de grond die vrijkomt? En: Zijn er andere strategieën mogelijk, beter zelfs, als ook vraagstukken van water, bodem, biodiversiteit, landschap in ogenschouw worden genomen?
Ik adviseer met voorrang de voordelen van extensivering te onderzoeken, eventueel in combinatie met gerichte uitkoop. Zo wordt het geld ingezet om in een groter gebied anders te gaan landbouwen. Naast het beperken van stikstofuitstoot levert dat lokaal veel op voor landschap, waterkwaliteit, bodem en biodiversiteit. Het zijn dan niet de 'vertrekkers' waar het geld heen gaat, maar de 'blijvers' worden ondersteund. Daarbij gaat het om zaken als afwaardering (liever: herwaardering), compensatie voor eerdere investeringen en voorfinanciering in de transitiefase.

Ook voor groenblauwe dooradering, wateropvang of maatregelen om bodemdaling te verminderen geldt dat er allerlei mogelijkheden zijn, maar dat juist vanuit de provincie die voor het hele palet aan opgaven aan de lat staat, gekeken moet worden hoe kan worden bijgedragen aan landschap en multifunctionaliteit. De ontwerpstudies voor de Krimpenerwaard en Alblasserwaard laten goed zien hoe belangrijk ruimtelijk ontwerp daarbij is. Door een aantrekkelijk gebiedsbeeld te scheppen kunnen

individuele ondernemers op eigen manieren bijdragen. Een slimme indeling in landschapszones maakt het mogelijk landbouw en natuur niet als strak gescheiden grootheden te zien. Juist het denken in overgangsvormen helpt om landbouw goed af te stemmen op bodem en water. Het concept van landschapsgrond speelt ook met die gedachte, maar vraagt nog om uitwerking. Ik adviseer dan ook ruimtelijk ontwerp meteen in te zetten bij de gebiedsuitwerking.

## 5. Biedt de helpende hand, maar stel ook eisen

Richting agrarisch ondernemers: Maak onomwonden duidelijk welke keuzes, soms ook lastige keuzes in Zuid-Holland te maken zijn, maar spreek ook uit dat landbouw voor de lange termijn gewenst is, en biedt die zekerheid in het omgevingsbeleid; zie ook punt 1.

Richting het Rijk: Steun de beleidsbrieven en neem de centrale rol die gevraagd wordt. Dat is voor het statuur van de provincie als bestuurslaag alleen maar goed. De provincie is het juiste bestuursorgaan, het enige bestuursorgaan, dat in staat zou moeten zijn de verschillende opgaves op gebiedsniveau uit te werken. Maar benoem de randvoorwaarden, het noodzakelijk instrumentarium en de criteria zonder welke de uitwerking niet mogelijk is. Dring aan op snelheid. Ook boeren zullen hun afwegingen maken, en er moet gehandeld kunnen worden zodra zich mogelijkheden voordoen.
Er moeten levensvatbare bedrijfsmodellen ontstaan. De eerder genoemde pilot voor de Krimpenerwaard heeft al laten zien waaruit het verdienmodel van een melkveebedrijf in 2050 kan bestaan. Maar: alleen als allerlei vormen van beprijzings- en beloningsmechanismen daadwerkelijk functioneren en alleen als de inzet van boeren zich vertaalt in een hogere opbrengst, kunnen deze verdienmodellen reëel worden.
De provincie heeft gezien de taak die haar toebedeeld is het volste recht een doorbraak te verwachten aangaande diensten die agrarische bedrijven kunnen leveren voor schoon water, CO2-opslag, biodiversiteit en landschapsbeheer.

Maar de provincie heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. Het is in haar bevoegdheid groenblauwe diensten te belonen. Ik adviseer nu op korte termijn een systeem voor zulke groenblauwe diensten uit te werken en daar ook afdoende budget voor vrij te maken. Dat is tegelijk een signaal richting het Rijk. Ik vind het belangrijk burgers hierbij te betrekken, niet in het minst omdat het aspect van voedselprijzen een sleutel is tot de oplossing. Sympathie voor de boer is aardig, maar zijn zij die het kunnen dragen bereid een *true price* te betalen? De provincie kan allerlei samenwerkingsvormen stimuleren die bijdragen aan het bewustzijn wat duurzaam voedsel kost. Ook systemen om burgers CO2-uitstoot te laten compenseren kunnen als verdubbelaars van het eigen ingezette budget werken. Betrek ook waterschappen, natuur- en milieuorganisaties en zeker ook lokale energiecoöperaties bij groenblauwe diensten; de laatste categorie omdat van initiatieven voor wind en zon mag verlangd worden dat ze investeren in landschap, dat dan doen als bijdrage aan een groter plan

## 6. Met iedere hap een beter landschap

Deze uitspraak staat in een recent essay van Het PON Telos. Een andere pakkende uitspraak is ‘Eet je uitzicht’, de naam van een onderzoekscollectief. In beide uitspraken ligt besloten, dat landbouw-voedsel-landschap een drie-eenheid is en dat voedselbeleid cruciaal is. Het bevorderen dat de Zuid-Hollandse burger gezond en duurzaam voedsel eet en daarbij waar mogelijk lokale ondernemers steunt, helpt de transitie. De grote steden kennen vaak al voedselbeleid; de provincie kan daar op aansluiten. Ik adviseer alle mogelijke inspanningen te doen op het vlak van kennis, prijs, toegankelijkheid en inspiratie. Concreet betekent dat, dat de provincie daar waar het in haar macht ligt het eten van meer groente en fruit en minder dierlijke producten moet bevorderen. Dat geldt ook voor het eten van alternatieve eiwithoudende producten zoals zeewier, noten en bonen – het esssay van Praasterink en Veen noemt in dat verband ook de Noordzee als een voor Zuid-Holland

buitengewoon belangrijk landschap.

Tenslotte: *practice what you preach*. Hoe staat het met de eigen kantines en catering? Een kantine die alleen vegetarisch en duurzaam voedsel biedt roept enorm veel discussie op. Dat is vanuit de gedachte van dit advies een discussie die de provincie met haar eigen medewerkers moet aangaan.

# Hoe nu verder?

We staan voor een grote verbouwing, waarvoor enorme sommen geld zijn vrijgemaakt, en waarbij onder druk beslissingen moeten worden genomen. Met dit advies wil ik er aan bijdragen dat ondanks die druk het bredere belang in beeld blijft: dat van een vitaal, mooi platteland. Het woord 'perspectief' moet daarbij in al zijn lagen worden gebruikt. Het omvat een duidelijk economisch verhaal voor agrarisch ondernemers die een gezond bedrijf willen voeren, laat zien hoe we met gezond eten bijdragen aan een mooie leefomgeving en presenteert een verlokkend beeld van het landschap als totaal.

Dit advies bied ik aan in een tijd van grote onzekerheid. Aan het pas gepresenteerd rijksbeleid wordt aan alle kanten getrokken; het Rijk vraagt van de provincie in korte tijd grote stappen te zetten, en de Statenverkiezingen werpen hun schaduw vooruit. Maar hoe we daadwerkelijk van rijksbeleid met een aantal abstracte hoofdkeuzes via opgaven voor landschapstypen tot daadwerkelijke gebiedsuitwerkingen komen, moet nog worden uitgetekend. Juist daar zit de kans om deze grote verbouwing meer waarde te geven dan alleen de oplossing van een technisch probleem; de kans om te werken aan landschappen met grote kwaliteit. De provincies wordt daarbij een belangrijke rol toegekend. Ik hoop van harte dat de provincies die rol voluit omarmen. Ik bied aan mij als PARK in te zetten bij de noodzakelijke vervolgstappen, bijvoorbeeld met advies over de aanpak van of supervisie op de gebiedsuitwerking. Het kan ook gaan om advies over de te maken integrale keuzes en de wijze waarop deze een helder  en aantrekkelijk landbouwperspectief mogelijk maken.

Ik roep tenslotte met dit advies politieke partijen op om de discussie over landbouw, voedsel en landschap aan de orde te stellen in de verkiezingsprogramma's voor de Staten. Laat zien aan de achterban dat we verder moeten kijken dan het stikstofprobleem alleen: Als we de generaties na ons een mooi en leefbaar landschap willen doorgeven moeten we een aantal pittige keuzes maken, en in dat vernieuwde landschap is de landbouw een zeer gewenste grondgebruiker.

# ESSAYS

# Landbouw moet zijn plaats kennen, en vervolgens ook krijgen

Martha Bakker
Tom Kuhlman

## Inleiding

De landbouw als economische pijler heeft de afgelopen honderd jaar veel aan belang ingeboet. Waar vroeger het vermogen van de boeren om niet alleen zichzelf maar ook de ambachtslieden en bestuurders te voeden een belangrijke randvoorwaarde voor economische ontwikkeling was, wordt deze voorwaarde (die uiteraard nog steeds van toepassing is!) lang en breed overvleugeld door andere voorwaarden die vaak veel stringenter zijn. Denk aan de beschikbaarheid van arbeidskrachten of de liquiditeit van kapitaal. Inmiddels draagt de landbouw voor nog slechts een klein deel bij aan de economie als geheel: in Nederland ongeveer 1,5% - 6% als we de verwerkende en toeleverende bedrijven meerekenen.

Het tanende belang van de landbouw heeft ook zijn weerslag gehad op de ruimtelijke ordening. Waar vroeger nog land ontgonnen of zelfs aangewonnen werd voor landbouwdoeleinden, is dat in Zuid-Holland al sinds 1940 niet meer het geval. Door de sterk stijgende voedselproductie, te danken aan mechanisatie en subsidies vanuit Europa, verdween de angst voor voedselschaarste langzaam maar zeker geheel uit het collectieve systeem, en lag het voor de hand om schaarse ruimte te gebruiken voor dringender zaken, zoals woningbouw en de groeiende economie (fabrieken, kantoren en logistieke faciliteiten). Ook natuur werd, door toenemende schaarste en afnemende kwaliteit, gaandeweg als steeds belangrijker beschouwd. Landbouw is door deze ontwikkelingen in zekere zin de sluitpost van de ruimtelijke ordening geworden. Het gevolg is dat in de laatste twintig jaar het areaal cultuurgrond in Nederland met ruim 8% is afgenomen. In Zuid-Holland is dit bijna 20%.
Zal die trend zich verder doorzetten? En zo ja, accepteren we dat of zijn er redenen om er wat aan te doen? Dat is de vraag die we in dit essay trachten te beantwoorden.

## Toenemende druk op de open ruimte

De druk op de ruimte zal de komende jaren alleen maar verder toe gaan nemen. De Nederlandse bevolking zal blijven groeien. Sneller nog dan de bevolking groeit het aantal huishoudens, doordat het gemiddelde huishouden steeds kleiner wordt. Dat leidt tot een stijgende vraag naar woonruimte en die wordt nog versterkt door de welvaartsgroei (meer ruimte per persoon). Het ziet ernaar uit dat die groei hoofdzakelijk zal plaatsvinden in de Randstad. Er zijn althans weinig tekenen die wijzen op een kerende trend, niet door de politiek en ook niet of nauwelijks door aspecten als congestie en hoge huizenprijzen. Met de groei van het aantal woningen in combinatie met de groei van mobiliteit neemt ook de ruimteclaim voor infrastructuur toe. Het zou kunnen dat de vraag naar bedrijventerreinen minder zal groeien (grote leegstand), maar daarvan is in de cijfers over grondgebruik nog niets te zien. In ieder geval neemt de vraag naar ruimte voor allerhande loodsen (data- en distributiecentra) sterk toe. Verder zijn er ruimteclaims voor duurzame energie (met name waar het zonneweiden betreft) en voor versterking van de waterveiligheid (hogere en dus bredere dijken, waterberging).

Dat alles zal leiden tot verdere druk op de landbouwgrond, die toch al behoorlijk prijzig is. De hoge grondprijzen worden vaak genoemd als aanjager van verdere intensivering van landbouw, wat weer negatieve effecten heeft voor milieu en landschap. (Hierover meer in het 4e deel). Hierbij plaatsen we wel de opmerking dat de hoge prijzen maar deels het gevolg zijn van een absoluut gebrek aan landbouwgrond; voor een groter deel zijn ze het gevolg zijn van speculatie, door projectontwikkelaars en boeren zelf. De uitbreiding van woongebied en bedrijventerreinen zal waarschijnlijk ook leiden tot ruimtelijke verschuivingen binnen de landbouw, waar grondgebonden bedrijven als akkerbouwers en melkveehouders plaats zullen moeten maken voor uitgeplaatste glastuinders. Dit hebben we kunnen waarnemen in het gebied ten oosten van Delft, waar in relatief korte tijd een aanzienlijk areaal aan kassen is verschenen.

De vraag is dus in hoeverre dat een probleem is. Zoals gezegd is de bijdrage van de landbouw aan de Nederlandse economie bescheiden, en dat zal voor de provincie Zuid-Holland niet veel anders zijn. Daarmee is de landbouw nog niet onbelangrijk: onze economie is zeer divers en de meeste sectoren hebben elk slechts een beperkt aandeel in de economie als geheel. De landbouw heeft dus zeker bestaansrecht in economische zin. Dat wordt nog versterkt door de sterke verbindingen met andere sectoren. Naast het aandeel in het bruto binnenlands product of in de werkgelegenheid wordt het maatschappelijk belang van de landbouw echter ook bepaald door twee andere factoren: het feit dat de boeren ons voedsel produceren en het feit dat de landbouw ondanks de krimp nog altijd een zeer groot deel van het landareaal in bezit heeft (58% in 2015) en daarmee dus een bepalende invloed heeft op het landschap. Die twee factoren zijn voor de hele samenleving van vitaal belang. We bespreken ze een voor een hieronder.

## Onze voedselvoorziening in het geding?

Een veel gehoord argument voor het behoud van boeren en agrarisch gebied is voedselzekerheid. Immers, het zal een uitdaging worden om in 2050 nog eens ruim twee miljard extra monden te voeden zonder dat we hiervoor het mondiale landbouwareaal laten groeien ten koste van bijvoorbeeld regenwouden. Daarbij komt dat we, met name in de opkomende economieën, steeds meer dierlijke producten gaan consumeren, waarvoor per saldo veel meer primaire productie nodig is dan voor een vegetarisch dieet. Kunnen we het ons, in dat licht bezien, eigenlijk wel permitteren om hier vruchtbare landbouwgrond op te geven?

Ten eerste de vraag hoe reëel het is dat we met een mondiaal voedseltekort te maken zullen krijgen. Zeker, veel mensen lijden (nu al) honger, maar dat is eerder een kwestie van gebrekkige verdeling dan van tekortschietende productie. Ofschoon Thomas Malthus al in de 18e eeuw voorspelde dat de voedselproductie (die als rekenkundige reeks toeneemt) de bevolkingsgroei (die volgens een meetkundige reeks groeit) niet zou kunnen bijhouden, zijn er tot nu toe geen aanwijzingen

dat die vrees terecht is. In deze eeuw (2000-2020) is de wereldbevolking gemiddeld met 1,2% per jaar gegroeid en die groei neemt gestaag af. De wereldproductie van granen groeide in diezelfde periode met 1,7% per jaar. Deze productiegroei is voornamelijk toe te schrijven aan hogere opbrengsten per hectare en niet of nauwelijks aan uitbreiding van het areaal onder graan. Het totale landbouwareaal neemt overigens wel toe, maar dat komt eerder door producten als soja en palmolie, en weidegrond voor veeteelt. De groei in productiviteit gaat hoogstwaarschijnlijk nog wel even door: Het gat tussen actuele en potentiële groei is nog erg groot in landen als India en China, dus hier valt qua management nog veel te winnen. Klimaatverandering maakt weliswaar grote gebieden ongeschikt voor landbouw, maar daar tegenover staat een hogere gewasproductiviteit door hogere temperaturen en meer CO2 in de lucht. Daarnaast zijn wetenschappers en plantveredelaars continu bezig met het ontwikkelen van soorten die nog grotere opbrengst geven. In het licht van deze ontwikkelingen achten we de kans op een mondiaal voedseltekort gering.

Dit alles neemt niet weg dat er nog steeds heel goed in bepaalde, armere delen van de wereld voedseltekorten kunnen ontstaan. De vraag is dan of de Nederlandse (en specifiek de Zuid-Hollandse) landbouw een rol kan spelen bij de verlichting hiervan. De Nederlandse landbouw produceert immers voor de wereldmarkt en als het Nederlandse deel wegvalt zal dat een effect hebben op de prijzen. Dat effect zal echter gering zijn en niet langdurig, omdat ergens anders op de toegenomen vraag zal worden ingesprongen. Daarbij komt dat lokale voedseltekorten doorgaans geen gevolg zijn van een absoluut mondiaal tekort, maar van een gebrek aan koopkracht, een gebrekkige lokale infrastructuur, of politieke conflicten waar de lokale bevolking onder te lijden heeft. Aan deze factoren zal de Zuid-Hollandse landbouw niets kunnen veranderen. Wat wél een rol van betekenis kan spelen, is het exporteren van kennis over gewassen en technieken. Vaak gebeurt dat al: Nederlandse boeren verplaatsen hun bedrijf of een deel ervan naar landen met lagere grondprijzen, waar ze met hun kennis de lokale productie flink weten te verhogen (denk aan Oekraïne!). Ook in de glastuinbouw en bloementeelt zien we steeds meer (figuurlijke) kruisbestuivingen tussen Nederlandse boeren en Afrikaanse of Zuid-Europese productiegebieden. Om dit ook in de toekomst te kunnen blijven doen, is het zinvol om een deel van deze 'hightech' landbouw in Nederland te behouden: om nieuwe agrarische kennis te produceren is een zekere kritische massa nodig, opdat onderzoek en ontwikkeling in Nederland mogelijk blijven. De Nederlandse landbouw zal dus van weinig betekenis zijn voor het ledigen van acute honger in arme landen, maar kan via export van kennis en (veredeld) pootgoed wel bijdragen aan een structureel verbeterde lokale agrarische productie.

Maar is de landbouw dan niet heel belangrijk voor de eigen voedselzekerheid – hetzij voor de regio, Nederland als geheel, dan wel Europa? Voedselzekerheid was immers een belangrijke drijfveer achter het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Nu de voedselprijzen (vooral van granen en bakolie) stijgen door de oorlog in Oekraïne vragen velen zich af of we niet meer zelfvoorzienend moeten worden: voedsel dichter bij huis produceren, zodat we niet afhankelijk zijn van import uit verre of minder verre landen. Het is echter precies andersom: doordat we kunnen kiezen uit een grote variatie aan leveranciers en een diversiteit aan voedselbronnen is het risico van voedseltekorten juist kleiner. De voedselprijzen stijgen, maar in een rijk land als Nederland, waar voedsel slechts een klein deel van het huishoudbudget in beslag neemt, leidt dat niet tot honger. Jezelf afhankelijk maken van voedsel uit een beperkt (lokaal) areaal is juist riskant vanwege de kans op een misoogst. Diversiteit in herkomst van voedsel biedt meer voedselzekerheid.

Samenvattend: de Zuid-Hollandse land- en tuinbouw is hoogwaardig en daardoor van belang voor de wereldvoedselvoorziening. Dat belang ligt echter meer in de kennis dan in de productie zelf. Voor de voedselzekerheid in de provincie, in Nederland en in Europa is de landbouwproductie niet onbelangrijk, maar niet essentieel.

## De landbouw als drager van het landschap

De landbouw levert echter niet alleen agrarische producten. De boeren beheren ook een groot deel van het land. Dat land is van grote waarde voor de inwoners van de provincie, met name voor de stedelingen. Mensen hebben open, groene ruimte nodig voor ontspanning. Bovendien zijn de Hollandse agrarische landschappen met hun opeenvolging van geestgronden, veenweidegebieden en droogmakerijen uniek in de wereld. De bijzondere verkavelingspatronen met rijke graslanden, oude boerderijen en vegetatie zoals knotwilgen leveren culturele, spirituele, educatieve en esthetische waarden, ook wel aangeduid als culturele ecosysteemdiensten, waarvan het belang niet onderschat moet worden! Daarnaast is het boerenland een plek waar weide- en akkervogels kunnen broeden en foerageren. Het land kan ook grondwater vasthouden. Dat noemen we regulerende en ondersteunende ecosysteemdiensten. Deze diensten zijn ooit ontstaan als bijproduct van de landbouw, maar staan nu sterk onder druk door intensivering van diezelfde landbouw en door versnippering en verrommeling van het landschap. Op deze twee bedreigingen gaan we hieronder verder in.

Om de culturele, regulerende en ondersteunende ecosysteemdiensten te waarborgen (en tevens de stikstofemissies te reduceren!) is een de-intensivering van de landbouw nodig. Gebruik van droge mest in plaats van kunstmest en gier, ecologische plaagbestrijding in plaats van chemische, granen en vlinderbloemigen in plaats van aardappelen, kruidenrijke graslanden in plaats van mono-culturen van Engels raaigras en robuustere koeienrassen in plaats van de Friese Holsteiner. Het veen, en daarmee ook de nog dieper gelegen kleiige polders, dienen minder gedraineerd te worden waardoor bodemleven en daarmee ook akker- en weidevogels weer kunnen floreren en de naastgelegen natuur minder last krijgt van verdroging. Het goede nieuws is dat hier volop meekoppelkansen bestaan: wat goed is voor de ecologie is vaak ook goed voor de recreatieve waarde en voor het watervasthoudend vermogen. En wat goed is voor het watervasthoudend vermogen is ook goed tegen de verzilting van sloten en grondwater en tegen de verzakking van woningen in het veen. Het slechte nieuws is dat veel boeren het financieel niet haalbaar achten om de omschakeling te maken, en velen (al dan niet terecht) twijfels hebben over het verdienmodel. Terwijl we de boeren hard nodig hebben: het beheer van deze landschappen overlaten aan instanties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer (die hiervoor overigens al zwaar leunen op vrijwilligers en boeren) is nauwelijks een optie. Daarover later meer.

De andere bijl aan de wortel van de potentie van agrarisch land om ecosysteemdiensten te leveren is de versnippering en verrommeling van het landschap. Ecosysteemdiensten die op enkele, door het landschap verspreide percelen geproduceerd worden, kunnen geheel teniet gedaan worden door verstorende elementen in de nabijheid. Zo hebben vogels last van windturbines, wordt de esthetische waarde van het landschap sterk aangetast in de wijde omgeving van een distributiecentrum, en ondermijnt veel verkeer zo'n beetje alle diensten die er maar te bedenken zijn. Daarbij is het ook belangrijk te bedenken dat de ontwikkeling van wegen, loodsen en windturbines vrijwel onomkeerbaar is. Als ergens eenmaal een pand, windturbine of weg staat of ligt, zal het vrijwel nooit voorkomen dat dit later gesloopt wordt (zelfs als het jaren ongebruikt blijft) om weer ruimte te maken voor landbouw of natuur. Dat is enerzijds omdat de kosten van sloop groter zijn dan de toekomstige opbrengsten voor een boer, en anderzijds omdat de bodem dusdanig is aangetast dat de agrarische en natuurlijke functies nauwelijks nog te herstellen zijn. Het ondoordacht volbouwen van agrarisch gebied heeft dus aanzienlijke consequenties: het is vrijwel onomkeerbaar en heeft bovendien een grote, doorgaans negatieve uitstraling naar de wijdere omgeving, waardoor allerhande essentiële ecosysteemdiensten niet en nooit meer geleverd kunnen worden.

## De gebiedsgerichte aanpak

De conclusies uit voorgaande lijken enigszins op gespannen voet met elkaar te staan: enerzijds pleiten we voor een behoud en ontwikkeling van kennis van agrarische productiemethodes (wat een kritische massa van op efficiënte productie-georiënteerde boeren vergt) om zo de groeiende vraag naar

voedsel het hoofd te bieden en anderzijds pleiten we voor een tamelijk drastische de-intensivering om toch vooral alle ecosysteemdiensten anders dan voedselproductie veilig te stellen. Dat zijn twee taakstellingen die niet binnen één bedrijf te combineren vallen: dit zou in de praktijk neerkomen op een keuze voor een intensief, op maximale productie georiënteerd bedrijf dat hooguit lippendiensten bewijst aan de natuur en de ecologie.

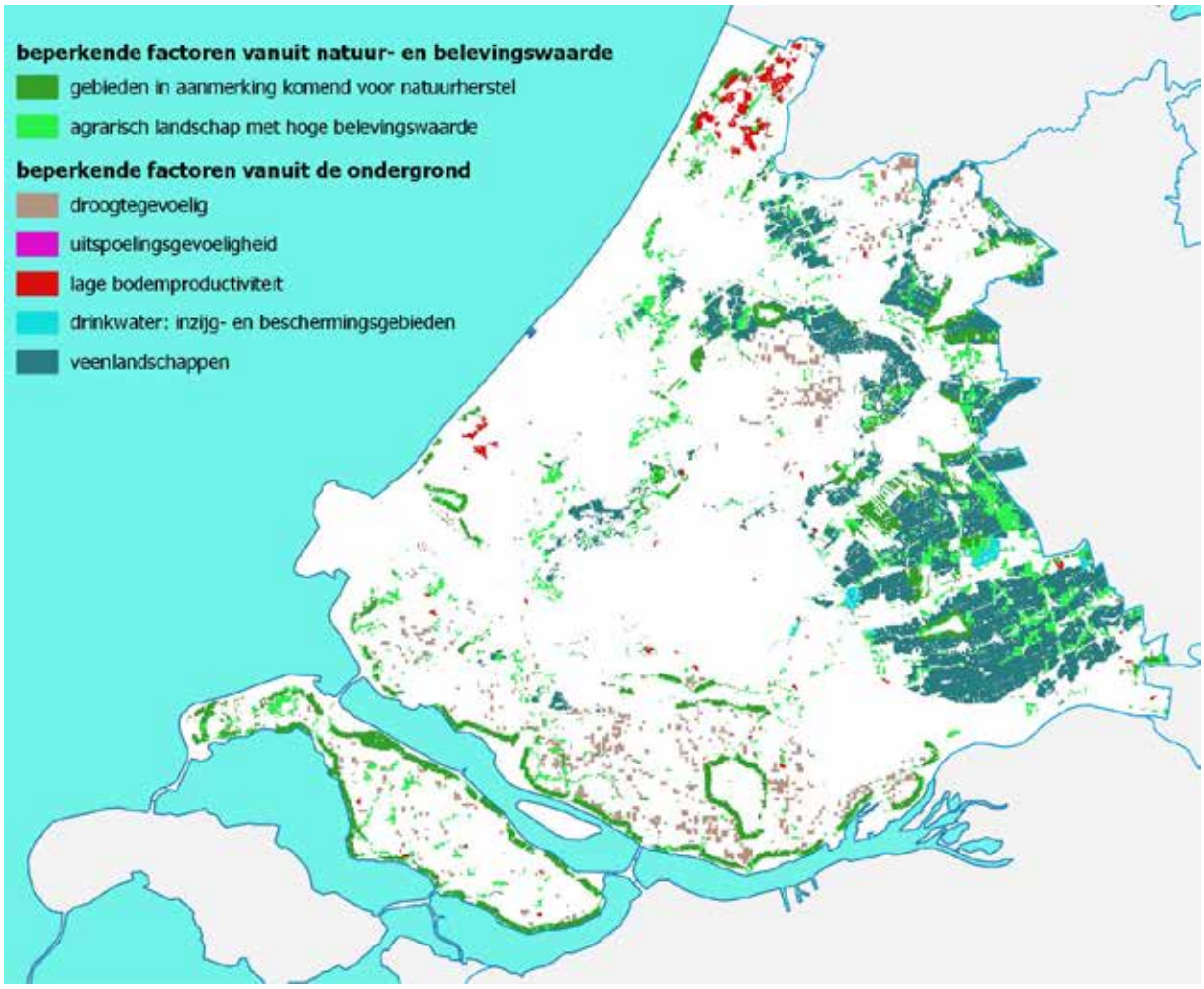
Het valt echter wel te combineren binnen een regio. Zeker als die regio al een aanzienlijke diversiteit in bodems en omgevingsfactoren behelst, hetgeen ruimtelijke specialisatie in één dan wel de andere richting in de hand werkt. Zo lenen de productieve zeekleigebieden zich voor een focus op voedselproductie, waarbij er gebruik gemaakt wordt van innovatieve technologie om milieuproblemen het hoofd te bieden. Te denken valt aan mestvergisters, peilgestuurde drainage, luchtwassers, robotica, etc. Hiermee ontwikkelen we kennis en kunde die we kunnen exporteren, naast de export van hoogwaardig pootgoed en eventueel wat overige zaken zoals snijbloemen. Ecologisch kwetsbare gebieden of gebieden met cultuurhistorische waarden richten zich juist op het leveren van culturele, ondersteunende en regulerende diensten. Hier is een drastische reductie van de intensieve praktijken nodig en een omschakeling naar een extensieve, natuurinclusieve manier van landbouw.

Om de diensten uit deze extensieve, natuurinclusieve landbouw te optimaliseren dient verdere versnippering en verrommeling van het landschap tegengegaan te worden. Dat vergt grotere aaneengesloten gebieden van dit type landbouw (wat grotendeels al bereikt wordt als het bodem-watersysteem als leidend voor de ruimtelijke indeling wordt genomen). Hier dus ook geen zonneweides, windturbines of loodsen! En, ook storende agrarische activiteiten (denk vooral aan kassen en stallen) zouden zoveel mogelijk uit dit landschap verwijderd moeten worden. Dat veronderstelt ook een ander verdienmodel voor de boer, met betaling voor de ecosysteemdiensten die hij in stand houdt: waterberging, landschapsonderhoud, tegengaan van bodemdaling en agrarisch natuurbeheer. Ook met verbredingsactiviteiten als agrotoerisme en duurzame energieopwekking kan hier geld worden verdiend. Het gebied dient dan wel beter ontsloten te worden voor stedelingen, middels een infrastructuur van wandel- en fietspaden.

De stallen en kassen waarvoor geen plaats meer is temidden van de natuurinclusieve landbouw kunnen geconcentreerd worden op speciaal hiervoor ingerichte bedrijventerreinen, waar ook toeleverende en verwerkende bedrijven zich kunnen vestigen: de zogenaamde agroparken, een idee waarvoor dr Peter Smeets uit Wageningen zich sinds jaar en dag sterk maakt en dat in andere landen ook al in praktijk wordt gebracht (zone C). Agroparken bieden vele voordelen: bedrijven kunnen gebruik maken van elkaars reststromen, levende dieren hoeven niet meer over grote afstanden te worden vervoerd, en misschien wel het belangrijkste: landschappen worden niet langer ontsierd door verspreide stallen en kassen. Een ander voordeel is de grotere schaal in vergelijking met bedrijven verspreid over het platteland, hetgeen de verwerking van reststromen en het opwekken van duurzame energie vergemakkelijkt. Deze agroparken bieden ook nieuwe mogelijkheden, zoals de teelt van insecten en algen, en misschien ook de combinatie van aquacultuur met glastuinbouw. Trouwens, in de glastuinbouw zijn dit soort terreinen al gebruikelijk.

## Mogelijkheden voor Zuid-Holland

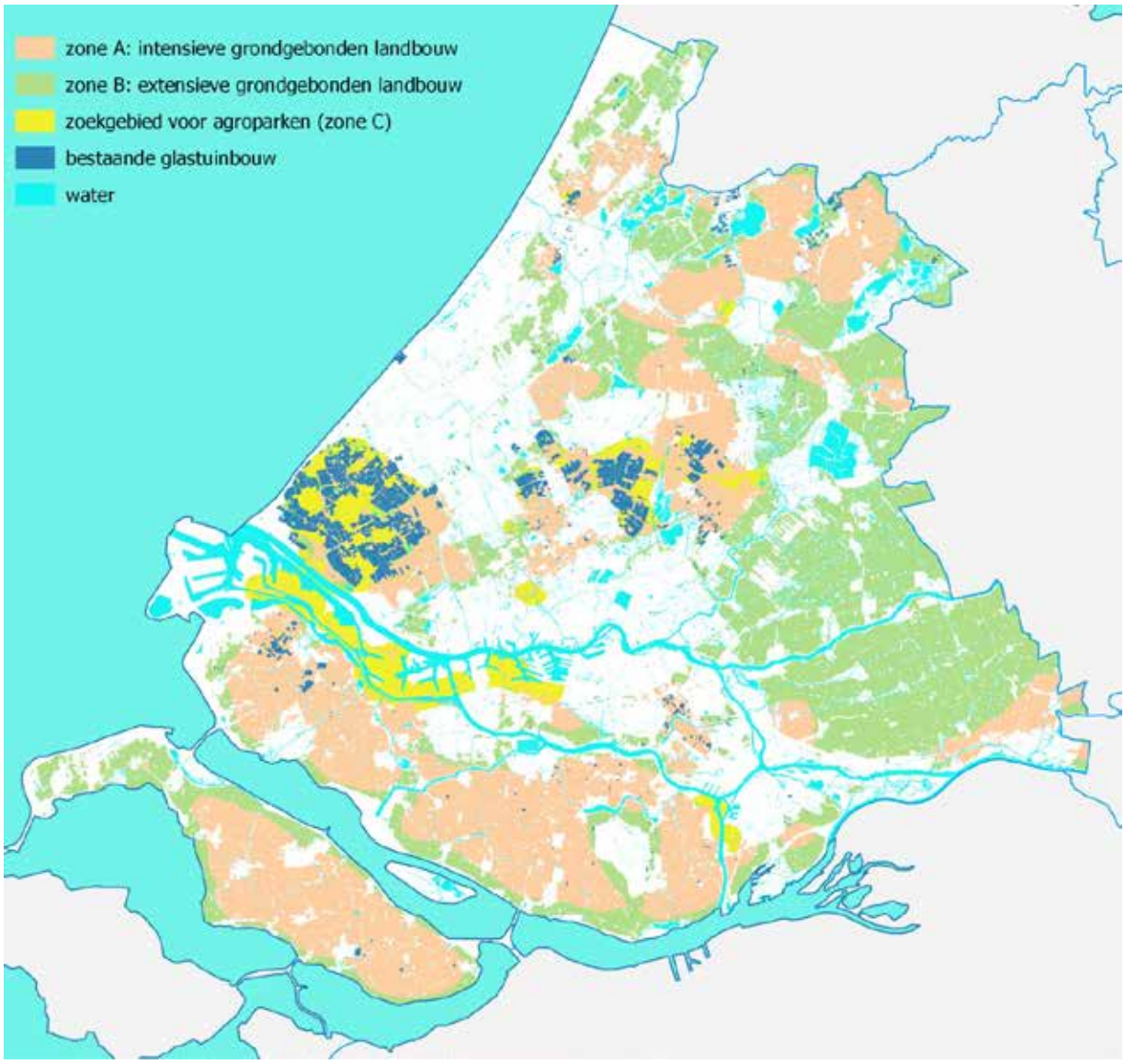
Ook de provincie Zuid-Holland leent zich goed voor een dergelijke ‘gebiedsgerichte specialisatie’. Er zijn gebieden die uitstekend geschikt zijn voor hoogproductieve landbouw en gebieden waar juist landschappelijke diensten geleverd kunnen worden. En ook voor de high-tech agroparken lijkt plek te zijn. Om te bepalen welke gebieden geschikt zijn voor welk type landbouw kijken we naar beperkingen op het bodemgebruik. Dit kunnen zijn: droogtegevoeligheid (in Zuid-Holland komt dit met name in de Hoeksche Waard voor), lage bodemproductiviteit (in delen van de Bollenstreek), en uitspoelingsgevoeligheid (dit probleem komt niet voor op de Zuid-Hollandse landbouwgronden). Verder gelden veengronden als minder geschikt voor intensieve landbouw (het tuinbouwcomplex van




**Figuur 1. Beperkende factoren voor landbouw**

Boskoop is, vanwege de jarenlange ophoging met aarde van buiten het gebied, een uitzondering). Ook zijn er gebieden die van belang zijn voor de drinkwatervoorziening. In Zuid-Holland is dit het geval op enkele plaatsen langs de Lek, zoals bij Schoonhoven en Lekkerkerk. Verder is het nodig om natuurgebieden te verbinden en te beschermen tegen invloeden van intensieve landbouw. Daartoe zijn de grenzen van de oorspronkelijke EHS gehanteerd. Ook is er een buffer van 500 meter getrokken rondom alle Natura2000-gebieden, waarbinnen alleen extensieve landbouw mogelijk zou moeten zijn om deze gebieden te beschermen tegen ammoniakemissies, eutrofiëring, pesticiden en verdroging. Tenslotte wordt voorgesteld om de intensieve landbouw te weren uit gebieden met een hoge landschappelijke belevingswaarde. Uiteraard kunnen deze beperkingen elkaar overlappen. Ze zijn in kaart gebracht in Figuur 1.

Wanneer we die beperkingen toepassen kunnen we een kaart maken van de drie hierboven beschreven zones (Figuur 2). We zien dat met name op de Zuid-Hollandse Eilanden (Voorne-Putten, de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee) royaal ruimte is voor intensieve landbouw. Echter, ook in de noordelijke delen van de provincie zijn er gebieden met hoog potentieel, zoals in de droogmakerijen rond Zoetermeer. In de oostelijke veengebieden ligt daarentegen extensivering voor de hand om verdere bodemdaling te minimaliseren. Ook in een deel van de Bollenstreek lijkt extensivering raadzaam, deels vanwege de mindere kwaliteit van de bodem, deels vanwege de landschappelijke belevingswaarde. Dat wil niet zeggen dat de bollenteelt daar zou moeten verdwijnen, maar wel dat de druk op milieu, natuur en landschap omlaag moet.




**Figuur 2. Zonering van de landbouw in Zuid-Holland**

De zoekgebieden voor zone C liggen deels in de bestaande glastuinbouwgebieden Westland en Oostland, maar wij zien ook potentieel voor nieuwe ontwikkelingen in het Rotterdamse havengebied en langs de Dordtse Kil. Hier zou ook gedacht kunnen worden aan innovatieve combinaties van gewasteelt met aquacultuur.

De voorgestelde zonering is indicatief, gebaseerd op generieke kenmerken van bodem, hydrologie, landschap en nabijheid van natuurgebieden. De uiteindelijke zonering zal rekening moeten houden met specifieke gebiedskenmerken. Wat betreft de zoekgebieden voor zone C, die liggen ten dele (in het Westland en Oostland) in bestaande dorpen. Het is uiteraard niet de bedoeling om woongebied te vervangen door agroparken. Wel zijn de bedrijventerreinen in die dorpen geschikt voor agroparken. Ze hebben ten dele al een dergelijke functie in de vorm van bedrijven verbonden met glastuinbouw.

## Transitie naar een duurzamere landbouw

Een gebiedsspecifieke ontwikkeling van de land- en tuinbouw zoals hierboven geschetst kan leiden tot enerzijds hoogproductieve en goed renderende bedrijven in een groot deel van de provincie

en anderzijds behoud van waardevolle agrarische landschappen, van biodiversiteit en van een aantrekkelijke leefomgeving. Natuurgebieden worden beter beschermd dankzij extensief beheerde buffers en de bodemdaling in veengebieden (en daarmee de uitstoot van CO2) blijft binnen redelijke grenzen. Daarmee vermindert ook (althans enigszins) het probleem van paalrot en verzakking in steden als Gouda en Dordrecht.

Voor de boeren en tuinders in zone B zijn er echter grote gevolgen: zij zullen minder kunnen produceren en moeten daarvoor dus gecompenseerd worden. Die compensatie moet uiteraard linksom of rechtsom komen van degenen die profiteren van de groene en blauwe diensten die de boeren leveren: de samenleving als geheel. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden:

1. Het opkopen van grond in zone B en die tegen een lage prijs verpachten aan boeren met de verplichting om extensief te produceren. De overheid zal hieraan moeten bijdragen, maar ook vermogende particulieren en financiële instellingen kunnen een rol spelen. Dergelijke initiatieven bestaan al, maar op kleine schaal. Het onteigeningsinstrument kan hiervoor ingezet worden, daar waar de urgentie erg hoog is (rondom stikstofgevoelige N2000 gebieden)
2. Betalingen uit publieke middelen als vergoeding voor de geleverde groene en blauwe diensten. Naast de bestaande subsidies voor zaken als agrarisch natuurbeheer kan hier ook gedacht worden aan het kanaliseren van de GLB-inkomenssteun naar boeren in zone B analoog aan de vroegere bergboerenregeling. Ook waterschappen kunnen boeren betalen voor het leveren van blauwe diensten als water vasthouden, bodemdaling verminderen, piekberging en verbetering van de waterkwaliteit.
3. Hogere prijzen voor gecertificeerd duurzaam geproduceerd voedsel. Dat is nu al het geval voor biologische landbouw en dat is een van de opties voor boeren in zone B. Hiervoor is medewerking van ketenbedrijven vereist, waarbij ook de overheid een rol kan spelen. We moeten echter bedenken dat de ecosysteemdiensten publieke goederen zijn: wie er niet aan wil meebetalen (de consumenten die de hogere prijs niet willen betalen) kan niet worden uitgesloten van het genot van die diensten. Deze optie kan zeker een rol spelen, maar zal niet voldoende zijn.
4. Transfers van winsten op hoogproductieve landbouw naar de financiering van boeren in zone B. Dit kan middels een systeem van emissierechtenhandel. Zij die meer vervuilen dan een bepaalde baseline moeten betalen, en zij die onder die baseline zitten, worden betaald. Die betalingen hoeven overigens niet noodzakelijkerwijs uit de winsten van de boeren in zones A en C te komen, maar kunnen ook uit de keten afkomstig zijn. Het is ook denkbaar dat accijnzen op voedsel worden geheven, waarbij de opbrengst wordt gebruikt om extensief producerende boeren te ondersteunen.
5. Inkomsten uit agrotoerisme en andere vormen van verbreding, voor boeren die hiervoor belangstelling hebben. Uiteraard zal de bijdrage van dergelijke inkomsten aan het verdienmodel van de landbouw als geheel bescheiden zijn.

## Conclusie

Samengevat komen wij uit op de volgende bevindingen en aanbevelingen: hoewel het onvermijdelijk is dat de landbouw in Zuid-Holland deels plaats zal maken voor zeer dringende opgaven zoals woningbouw en de energietransitie, mag ze wel wat meer (RO) bescherming krijgen dan nu het geval is. Deels vanwege haar economisch / strategisch belang met betrekking tot kennisontwikkeling omtrent voedselproductie en deels vanwege de potentie om zeer belangrijke ecosysteemdiensten te leveren. Het gaat dan om culturele ecosysteemdiensten (cultuurhistorische en recreatiewaarden), waterberging, CO2-vastlegging en biodiversiteit: deze diensten dienen het publieke belang, wat hoger aangeslagen zou mogen worden dan het economische belang van bedrijven en projectontwikkelaars. Echter, voor het daadwerkelijk kunnen realiseren van deze diensten is nog wel een hervorming van de landbouwsector nodig. Een aanzienlijk deel van de landbouw zou sterk gedeïntensiveerd moeten worden, waarbij het zwaartepunt rond de veenweidegebieden ligt. Het overige deel van

de landbouw kan inzetten op technologie om aan de milieu-eisen te voldoen: een ontwikkeling waarbij de productiviteit grotendeels gehandhaafd kan blijven, maar waarbij er van de overige ecosysteemdiensten niet teveel verwacht mag worden.

De noodzakelijke mate van bescherming verschilt per gebied. In zone B vormt de levering van ecosysteemdiensten de voornaamste reden om de grond blijvend voor landbouw te reserveren: agrarische productie wordt daar secundair. Echter, ook zone A levert ecosysteemdiensten, al is daar de landbouwproductie primair. Die weegt in het algemeen niet op tegen het belang van bijvoorbeeld woningbouw. Voor omzetting in 'rode' functies zou zone A zou dus eerder in aanmerking komen dan zone B. Echter, ook daar zijn redenen om voorzichtig om te gaan met de ruimte voor landbouw: zoals Figuur 2 laat zien behoren de zone A-gebieden ten noorden van de lijn Hoek van Holland-Gorinchem tot de schaarse open ruimte tussen stedelijke gebieden. Zone A-gebieden ten zuiden van de Maas zouden dus eerder in aanmerking komen voor verstedelijking dan ten noorden van de Maas. Zone C daarentegen zou voornamelijk daar moeten worden gelokaliseerd waar de minste ruimteclaims voor andere functies gelden.

**Prof. dr Martha Bakker is hoogleraar landgebruiksplanning aan Wageningen Universiteit. Opgeleid als fysisch geograaf en gepromoveerd op de relatie tussen bodemdegradatie en landgebruiksverandering in Portugal, is haar belangstelling de laatste jaren vooral gericht op het sturen van ruimtelijke ontwikkeling in de landbouw.**

**Dr Tom Kuhlman is opgeleid als sociaal-geograaf, maar in latere jaren vooral actief als econoom. Hij is gepromoveerd op de economische problematiek van vluchtelingen in Soedan. Van 2001 tot aan zijn pensioen in 2015 werkte hij als onderzoeker bij Wageningen Economic Research.**

# Voorbij de traditionele rolverdeling in het landelijk gebied

Annelli Janssen
Peter de Ruyter

Al in 1942 worden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland de eerste verzoeken gericht om te komen tot een ruilverkaveling in de Alblasserwaard. Verschillende gemeenten stellen dat de landbouwstructuur verbetering behoeft. De roep om een ruilverkaveling wordt sterker na de tweede wereldoorlog. 'Nooit meer honger' vormt de opmaat tot een verdergaande mechanisatie en schaalvergroting van het landelijk gebied in Nederland. Voor de Alblasserwaard betekent dit dat in 1956 een aanvraag bij GS wordt ingediend namens Stichting Landbouwbelang Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en dat op 24 september 1965 in het gebied wordt gestemd, resulterend in de grootste ruilverkaveling van West-Europa. In 22 jaar tijd wordt 22.000 ha grond herverkaveld tot grotere, aaneengesloten percelen, worden peilen verlaagd, worden 135 boerderijen verplaatst en wordt meer dan 100 kilometer aan nieuwe wegen aangelegd. De Alblasserwaard is klaar voor de toekomst.

Maar anno 2022 staat het landelijk gebied in Nederland opnieuw voor enorme uitdagingen. Hoe maken we de omslag naar een duurzame kringlooplandbouw? Hoe kunnen we de terugloop van de biodiversiteit keren? Hoe kunnen we een weerbaar en volhoudbaar watersysteem ontwikkelen in het licht van de klimaatverandering? Hoe bieden we ruimte aan de opwek van hernieuwbare energie? Hoe is het prettig wonen, voor iedereen, nu en in de toekomst? De schaarse ruimte moet plaats bieden aan al deze opgaves, en dan het liefst in samenhang, want anders gaat het simpelweg niet passen.

De Alblasserwaard is een goed voorbeeld van een regio waar verschillende opgaves - toen en nu - bij elkaar komen. Een regio waarvan we ook heden ten dage kunnen leren als we denken vanuit het kenmerkende bodem- en watersysteem, vanuit de stedelijke druk van omringende steden, vanuit geïsoleerde Natura 2000 gebieden én vanuit verschillende perspectieven op de landbouw. Die lessen zijn broodnodig, gezien de urgentie en voelbaarheid van de dreigende klimaatcrisis. De grotere weersextremen, die onderdeel zijn van de klimaatverandering, zorgen voor nattere winters en steeds drogere zomers. Het gevolg voor het landgebruik in het zomerhalfjaar wordt steeds duidelijker;

**Landschapsplan Ruilverkaveling Alblasserwaard, 1974 (bron: Speciale collecties - WUR)**

verdroging, verzilting en verzakking. Dit geldt ook voor de Alblasserwaard, waarbij bodemdaling, door oxidatie van het veen, met name plaatsvindt in de veenkern rondom Brandwijk – Molenaarsgraaf en de zilte zouttong door de zeespiegelstijging oostwaarts oprukt via Lek en Merwede. De overheid, onder druk van rechtszaken en publieke opinie, kondigt het Nationaal Plan Landelijk Gebied aan. Net als tijdens de eerste ruilverkaveling stuurt het NPLG aan op een herindeling van het landelijk gebied. Deze keer niet louter vanuit het oogpunt van efficiency en positie van de boer, maar vanuit de bredere wens om ecologische opgaves, zoals een vitale bodem, een robuust watersysteem en soortenrijke natuur te combineren met sociale opgaves, zoals een prettige leefomgeving, woningbouw en een minder grote afstand tussen boer en samenleving. Een 'gebiedsgerichte aanpak' moet ervoor zorgen dat de veranderingen kunnen inspelen op de specifieke kenmerken van een gebied: zowel het regionale bodem- en watersysteem als de sociale en culturele waarden zijn leidend.

## Zoeken naar samenhang in waarden

Hoe zorgen we ervoor dat zowel ecologische, economische als sociaal-culturele waarden bij elkaar komen in deze transitie, de volgende grote verbouwing van het landelijk gebied? In de eerste ruilverkaveling liepen deze waarden uiteen: het samenvoegen van percelen in de Alblasserwaard was goed voor de financiële positie van de boer (in 2015 was de productie van de boeren vijf keer zo hoog als in 1950), het ging versnippering tegen en paste bij de cultuur van het samen doen, het naar elkaar omkijken en het kunnen ondernemen. Maar de grootschalige herverkaveling strookte niet met de abiotiek van het landschap en de natuurwaarden: het nieuwe wegen- en watersysteem trok zich weinig aan van de kenmerkende verschillen in de bodem en wat ooit rijke boerenlandnatuur was - de extensievere gebruikte delen - werd omgezet in hoogproductieve gronden met beperkte natuur- en belevingswaarden. Iets waar overigens in het naastgelegen gebied, Vijfheerenlanden, fel verzet tegen

was. De ruilverkavelingsmachine zorgde voor welvaart in enge zin, maar ging voorbij aan welvaart in brede zin.

Deze mismatch tussen ecologische, economische en sociaal-culturele waarden is sterk gerelateerd aan de afbakening van gebieden. Om de komende transitie van het landelijk gebied een bredere en meer plekspecifieke invulling te kunnen geven is het zaak het bodem- en watersysteem aan de ene kant en de sociaal-culturele eenheden in het landschap aan de andere kant beter op elkaar te laten aansluiten binnen een passend verdienmodel. Om natuur en water de ruimte te geven moeten we kijken naar wat een bodem- en watersysteem als geheel nodig heeft om toekomstbestendig te zijn. Hoe kunnen we gebiedseigen water beter vasthouden per polder, hoe kunnen we natuurgebieden beter met elkaar verbinden? Sociaal-culturele afbakeningen van gebieden zijn eveneens belangrijk, omdat zij op administratief niveau (gemeente, provincies, waterschappen) en sociologisch niveau (bevolkingsgroepen, agrarische collectieven) belangrijke schakels vormen in de transitie van ons landelijk gebied. Hoe kunnen waterschappen bijdragen aan een klimaatadaptieve inrichting van de polder, hoe kunnen boeren als collectief een polder beheren met oog voor voedselproductie, vasthouden van water, vergroten van de biodiversiteit en het beperken van bodemdaling en daarmee de uitstoot van CO2? En hoe worden ze daar op een rechtvaardige en passende manier voor beloond? Kortom, hoe kunnen groepen van mensen richting geven aan onze ruimtelijke ordening?

## Veranderingen worden vormgegeven door groepen

Om een succesvolle transitie te bewerkstelligen is het zaak dus niet alleen vanuit water- en bodemsysteem te denken. Veranderingen in een gebied worden gerealiseerd door groepen mensen met een gemeenschappelijke drijfveer. Op administratief niveau hebben gemeentes, provincies, en waterschappen zeggenschap en is de manier waarop zij zijn georganiseerd van groot belang. Zo werken veel waterschappen met rayonbeheerders die op korte afstand staan van boeren en burgers. Ook andere groepen, zoals bewoners, agrarisch collectieven, bedrijven en geloofsgemeenschappen spelen een belangrijke rol. Bewonersinitiatieven zoals een buurthuis of voedseltuin kunnen een lokaal netwerk versterken en zo de vitaliteit van een gebied voeden. In de Alblasserwaard is de bouw van het multifunctionele Noorderhuis in Noordeloos hiervan een mooi voorbeeld met ruimte voor sport en spel, een rouwkamer en een kinderdagverblijf; een doorsnee van het leven zelf. Nieuwe samenwerkingen tussen boeren en de bewoners in hun omgeving kunnen een combinatie van voedselproductie en natuurbeleving mogelijk maken. Met de sociale en culturele aspecten van deze groepen moeten we rekening houden in een transitie. De opbouw van nieuwe ruimtelijke ordeningspraktijken moet passen bij de waarden en kenmerken van deze groepen. Maar ook als we afscheid moeten nemen van huidige praktijken, zoals intensieve landbouw naast een natuurgebied, moet er ruimte zijn voor sociale processen, zoals bijvoorbeeld rouw. Boer zijn is vaak niet alleen een beroep, maar ook een identiteit, waardoor stoppen met boeren een sociaal proces is waar rouw bij kan komen kijken. En ook afscheid van een bepaald landschap kan heel wat oproepen bij mensen, omdat zij in een bepaalde omgeving zijn geworteld. Ook termen als afwaarderen van landbouwgronden kunnen een connotatie hebben van overbodig zijn, er niet meer toe doen, er niet meer bijhoren. Het ingrijpen van de overheid in het landelijk gebied moet niet alleen rekening houden met ecologische en economische overwegingen, maar ook met dit soort sociale aspecten en sentimenten.

## Diversiteit als basis voor maatwerk

Ecologische, economische en sociaal-culturele belangen in een transitie kunnen soms leiden tot tegengestelde wensen. Hoe zorgen we ervoor dat deze belangen vervlochten kunnen worden in een gebied? Wat is de sleutel tot adaptatie? Wij stellen voor dat de sleutel tot vervlechting van verschillende belangen ligt in het omarmen van de diversiteit in een gebied. Deze diversiteit ligt op drie vlakken: 1. Diversiteit in het landschap en de daarbij behorende biodiversiteit. 2. Diversiteit

in bedrijfsvoering van agrarische bedrijven, en 3. Flexibiliteit in de rolneming van verschillende organisaties in een gebied.

*Diversiteit in het landschap en de daarbij behorende biodiversiteit.*
In het landelijk gebied is vaak sprake van enorme abrupte overgangen tussen natuur en landbouw. Maar grondwaterstromen houden zich niet aan harde grenzen en ecologische verbindingen hebben geen baat bij abruptheid. Juist meer geleidelijke overgangen - waar natuur en landbouw worden gemengd - zijn beter voor de robuustheid van het hydrologisch systeem, zijn aantrekkelijk voor de beleving van het landschap, hebben een recreatieve meerwaarde en zijn goed voor de biodiversiteit.

Deze 'menggronden' of 'landschapsgronden' kunnen, zoals gezegd, een belangrijke betekenis hebben voor de toekomstbestendigheid van het watersysteem in het licht van de klimaatverandering.
De komende jaren zullen we te maken krijgen met steeds grotere extremen in het weerbeeld; nattere winters en steeds drogere zomers met piekbuien. Door in de overgangsgebieden te werken met een flexibel peilbeheer - meer mee te bewegen met de seizoenen - kunnen enerzijds de schommelingen worden opgevangen en kan anderzijds gebiedseigen water worden vastgehouden en het grondwaterpeil worden aangevuld voor droge perioden; goed voor boer én natuur. Zo is er geen duidelijke scheiding meer tussen natuur en landbouw, maar ontstaan er diverse overgangsgebieden – een mozaïeklandschap - waarin biodiversiteit kan floreren en er tegelijkertijd ruimte blijft voor aangepaste vormen van voedselproductie. Wij pleiten ervoor om deze gemengde gronden grootschalig in te zetten; niet alleen als randzone om de natuurgebieden heen. Juist natuurlijke systemen die tegen een stootje kunnen zijn gebaat bij geleidelijke overgangen van formaat. Zo krijgen we een vloeiend landschap, waarin ecologie en een natuurlijker peilbeheer de ruimte krijgen.

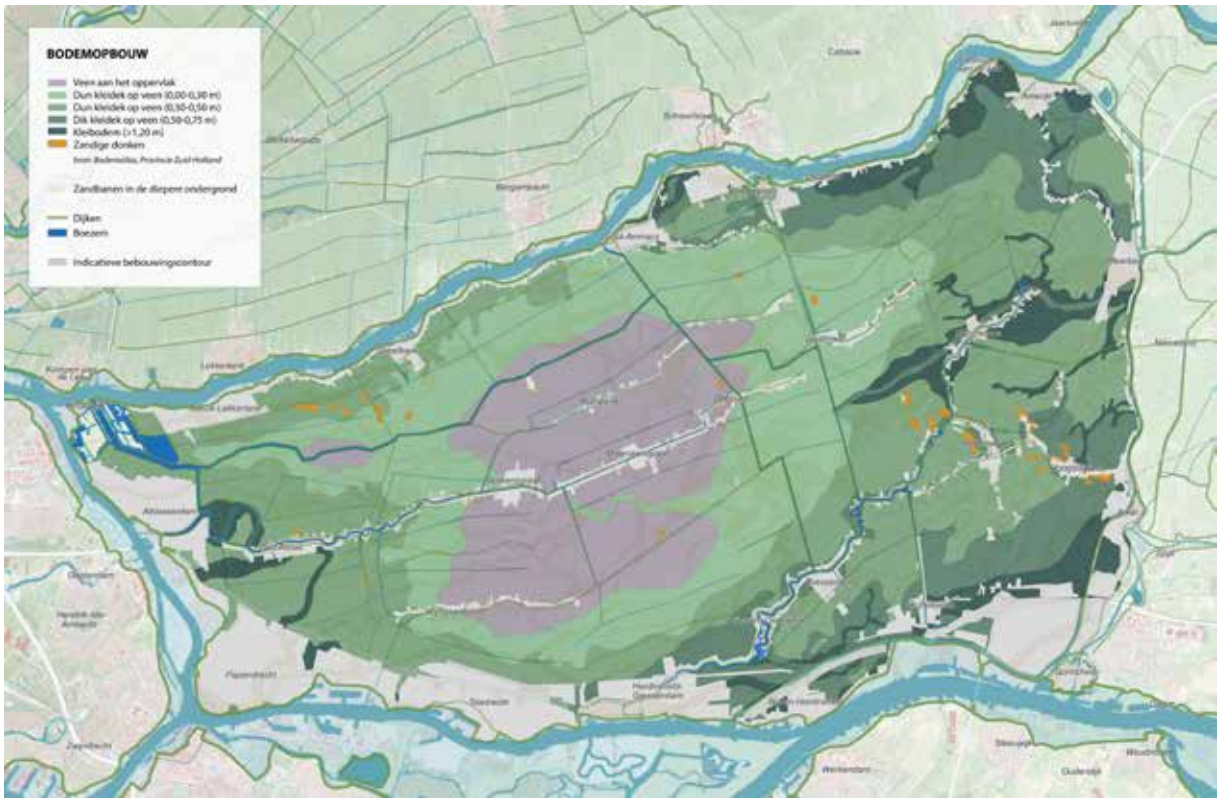
**Omgeving Natura 2000-gebied 'De Donkse Laagten' (foto: Hans Peter Föllmi)**

*Diversiteit in bedrijfsvoering van agrarische bedrijven.*
De invulling van deze overgangsgebieden tussen natuur en landbouw vergt een andere bedrijfsvoering van agrarische bedrijven met een ander verdien- en waardenmodel. Extensiever, met minder koeien per hectare en een latere maaidatum bijvoorbeeld, waarbij waarde niet alleen gecreëerd wordt vanuit voedsel, maar ook vanuit ecosysteemdiensten zoals waterberging, CO2 opslag, of de ontwikkeling van biodiversiteit. Ook toeristisch-recreatieve functies kunnen een onderdeel vormen van het dienstenpalet: hubs of overslagpunten waarin boeren streekproducten aanbieden voor toeristen of boerenbedrijven met accommodatie of vergaderlocaties op het erf. Voor de Alblasserwaard biedt dat de mogelijkheid om de sterke concentratie van toeristen rondom Kinderdijk beter te spreiden over de Waard als geheel, zeker als je dit koppelt aan aantrekkelijke routes over land en water. Boeren zijn niet langer gespecialiseerd in het efficiënt produceren van één

product, maar worden hoofd van een bedrijf waarop meerdere producten en diensten aangeboden worden en worden vermarkt.

*Flexibiliteit in rolneming.*
Om daadwerkelijk diversiteit in de agrarische bedrijfsvoering met oog voor maatschappelijke meerwaarde te realiseren is er flexibiliteit in de rolneming noodzakelijk. Verschillende partijen spelen verschillende rollen in een gebied, zoals overheden, agrariërs, consumenten, en financiële instituties. Gemeenten, provincies en waterschappen willen agrariërs die voedselproductie combineren met rentmeesterschap voor het landschap over het algemeen graag ondersteunen. Vanuit de huidige, nauwe rolopvatting kunnen zij dit alleen maar doen door bijvoorbeeld subsidies te verstrekken aan de agrariër, of deze 'in de spotlights' te zetten als lichtend voorbeeld voor anderen. Maar om een transitie echt goed te begeleiden, hebben overheden een flexibele en bredere rolopvatting nodig. Zo kunnen overheden mede-ontwikkelaar worden van een beloningssysteem voor ecosysteemdiensten, waardoor ecologische waarden ook economisch beloond worden. Daarnaast kunnen ze bottom-up netwerken ondersteunen van agrariërs, zodat boeren van elkaar kunnen leren en elkaar versterken.

Ook boeren zelf kunnen nieuwe samenwerkingen aangaan; met natuurbeheerders als verpachters, of met burgers in de omgeving. De samenwerking tussen boeren en burgers kan via grond en productafzet. Interessant is de recente ontwikkeling van gezamenlijke grondaankopen, zie het inspirerende voorbeeld van 'grondcoöperatie Rijkdom' in Friesland van boer Pieter van der Valk. Of het kan via de afzet van producten via de korte keten, van grond tot mond, zoals op Hoeve Biesland in Midden-Delfland. De korte keten heeft in de coronaperiode niet voor niets een grote vlucht genomen. De consument wil weten waar zijn voedsel vandaan komt en gunt de boer een eerlijke prijs. In beide gevallen, samenwerking via grond en product, ontstaat er meer begrip tussen boeren en burgers en daarmee draagvlak voor de noodzakelijke transities in het landelijk gebied.




**Bodemkaart Alblasserwaard (bron: 'Naar een weerbare Waard, een wenkend perspectief voor de Alblasserwaard in 2050 opgebouwd vanuit een robuust watersysteem en een veerkrachtige bodem', Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur et al, 2019)**

De basis voor bovengenoemde transities dient een toekomstbestendig bodem- en watersysteem te zijn als grondbeginsel voor een duurzame en volhoudbare ruimtelijke ordening. Voor de Alblasserwaard betekent dit een differentiatie van agrarische bedrijfsstijlen en van samenwerkingsverbanden op basis van de bodemkaart en het 'nieuwe waterdenken'. Hoe kunnen we gebiedseigen water beter en langer vasthouden en tegelijkertijd de bodemdaling in met name de veenkern rond Molenaarsgraaf beperken en daarmee de klimaatopgaven invullen? Hoe kunnen we dat met elkaar op een goede manier organiseren met oog voor harde en zachte waarden?

## Mate van beïnvloeding door de (provinciale) overheid

Welke stappen kan met name de provinciale overheid - als hoeder van het landelijk gebied, de natuurwaarden en de gebiedsgerichte aanpak - zetten om in te spelen op diversiteit om de discrepantie tussen ecologie, economie en de sociaal-culturele werkelijkheid te verminderen? Wij formuleren hieronder vijf stappen op een 'regieladder', op aflopende volgorde van de mate waarin de overheid op een top-down manier kan en wil sturen.

*1. Planologische ordening, sturen op gemengde bestemmingen in 'landschapsgronden'*

In de huidige situatie is er vaak sprake van een ruimtelijke en functionele harde overgang tussen bestemmingen. Natuur is natuur en landbouw is landbouw. Willen we komen tot meer geleidelijke overgangen in het landschap - en nieuwe verdienmodellen en bijbehorende grondwaarden - dan zullen we moeten mengen, het landgebruik extensiveren en gemengde bestemmingen creëren. Belangrijk onderliggend en sturend systeem voor deze gemengde bedrijfsvoering is de hydrologie, de samenhang tussen grond- en oppervlaktewater. Steeds vaker zien we dat natuurgebieden als 'omgekeerde bloempotten' komen te liggen in een omringend landschap dat steeds dieper komt te liggen door de ontwatering voor de gangbare landbouw. Het gevolg is dat de natuurgebieden hydrologisch langzaam 'leeglopen' naar de dalende omgeving, water zoekt immers het laagste punt, met alle gevolgen voor de natuurwaarden. In de Alblasserwaard is het Natura 2000 - gebied de Donkse Laagten hiervan een voorbeeld, gelegen aan de rand van de eerder genoemde veenkern. De Donkse Laagten is een topgebied voor ganzen en weidevogels, maar tegelijkertijd beperkt van omvang en daardoor gevoelig voor verdroging en predatoren. Door de Donkse Laagten onderdeel te laten zijn van een veel groter en daardoor robuuster gebied met hogere en flexibele peilen – die meebewegen met de seizoenen - wordt de hydrologie van het gebied toekomstbestendiger, wordt bodemdaling verminderd en $CO_2$ uitstoot bespaard. Door te kiezen voor een weidevogelgebied dat echt robuust is, minimaal 1000 hectare groot, ontstaat een weidevogelpopulatie die in het voorjaar tegen een stootje kan. Grutto's, kieviten, tureluurs, scholeksters en wulpen kunnen dan gezamenlijk een luchtmacht vormen die predatoren op afstand houden.

Dit vergt stevige top down sturing van de (provinciale) overheid, die de strikte scheiding tussen natuur en landbouw kan veranderen in gemengde bestemmingen, in 'wederkerige landschapsgronden' waarbinnen landbouw en natuur profiteren. Voor de Alblasserwaard, maar ook voor de provincie Zuid-Holland als geheel, gaat dit om forse percentages tot wel 60% van het grondoppervlak denken wij, uitgaande van een vitaal en volhoudbaar bodem- en watersysteem. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied geeft veel ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies om gronden integraal en multifunctioneel in te zetten. Gebruik die ruimte!

*2. Eigendom grond herwaarderen; economisch afwaarderen en ecologisch opwaarderen*

Grond met een gemengde bestemming van natuur en landbouw is economisch gezien vaak minder waard – deze wordt afgewaardeerd. Dit betekent dat boeren bij verkoop van de grond, bijvoorbeeld bij bedrijfsovername, minder geld krijgen (vermogensverlies). Daarnaast brengen gronden die landbouw combineren met natuur minder op, omdat er minder geproduceerd kan

worden (productieverlies). Dit alles kan leiden tot een onhoudbare financiële positie van de boer. Het verlies aan vermogen zal door de overheid eenmalig gecompenseerd moeten worden. Het verlies aan productie kan gecompenseerd worden met structurele beloningen voor ecosysteemdiensten: diensten die extra ecologische waarde creëren voor bijvoorbeeld het tegengaan van emissies of bijdragen aan een robuustere waterhuishouding. Dit systeem stelt boeren in staat om op duurzame wijze beloond te worden voor hun publieke diensten, zeker als de dienstverlening wordt bekrachtigd door meerjarige beheer- en pachtcontracten. Als jonge boeren zekerheid krijgen voor het extensiever gebruik van hun land kunnen zij ook investeren in bijbehorende stalsystemen en machines. Dan wordt economisch afwaarderen niet alleen maar ecologisch opwaarderen, maar uiteindelijk ook herwaarderen in financiële zin door het creëren van bestendige, maatschappelijke meerwaarde. Zeker als dit kan worden ondersteund door wet- en regelgeving en planologische herbestemming van dit type 'wederkerige landschapsgronden'. En herwaardering klinkt voor boeren een stuk prettiger dan afwaardering.

*3. Kwalitatieve verplichtingen stellen aan het gebruik van de grond middels contracten*

Op haar eigen gronden kan de provincie hoge kwalitatieve eisen stellen aan het gebruik van de grond. In pachtcontracten voor gronden met gemengde bestemmingen zijn er ecologische verplichtingen, maar ook aan gronden met bestemming landbouw kunnen, al dan niet stapsgewijs, hogere eisen worden gesteld aan emissies, biodiversiteit en waterhuishouding.

Voor het vormgeven van deze regelingen kan de provincie een hoop leren van recente ontwikkelingen in gedeeld grondeigenaarschap. Stichting Aardpeer bijvoorbeeld, koopt met private middelen grond op, en verpacht die met hoge ecologische eisen. Tegelijkertijd zorgt de stichting ervoor dat de pachtcontracten aantrekkelijk zijn voor boeren: ze zijn langjarig en de pachtprijs stelt de boer in staat het businessmodel rond te maken. Zoals Aardpeer zijn er nog diverse initiatieven: Land van Ons, Stichting Bodembeheer, Lenteland, etc., waaruit blijkt dat deze vorm van grondbeheer aanslaat. Om hierin versnelling te bewerkstelligen, zouden ook publieke middelen hiervoor ingezet kunnen worden. De provincie kan samen met bijvoorbeeld pensioenfondsen of andere publieke spelers dergelijke grondconstructies met kwalitatieve verplichtingen opzetten.

*4. Invloed op afzet producten, stimuleren korte ketens van grond tot mond*

Om het verdienmodel van duurzame boeren verder te ondersteunen, kan de provincie ook invloed uitoefenen op de afzet van producten door het stimuleren van korte ketens. Korte ketens houden in dat het voedsel een korte weg aflegt van producent tot consument, met als voordelen dat er minder emissies voor vervoer nodig zijn en dat consumenten een directere relatie hebben met (gezond) eten. Rechtstreex is hier een goed voorbeeld van; een stichting die eten van producenten binnen een straal van 50km lokaal aanbiedt. Dit eten is gezond en betaalbaar, en de afhaalpunten vervullen ook een sociale functie in de wijk.

De provincie kan dit soort initiatieven ondersteunen en kan daarnaast ook actief zijn in het opzetten van dit soort samenwerkingen. In de Tuin van Holland bijvoorbeeld, worden lokale producenten gekoppeld aan lokale topkoks, om de vraag naar lokaal eten aan te wakkeren. De opschaling van dit soort lokale initiatieven kan uiteindelijk leiden tot een betere marktpositie in vergelijking tot de grote supermarkten, die nu met vijf nationale inkoopkantoren bijna een monopolie op de inkoop en dus het aanbod van producten heeft. Als de provincie hierin echt verschil wil maken, vergt dit wel wat van haar rol als ondersteuner en het daarbij benodigde budget.

*5. Ondersteunen bottom-up netwerken, en collectieve plekken in het landschap*

Het minst top-down, maar daarmee niet minder belangrijk, is het advies voor de provincie om bottom-up netwerken te ondersteunen. De provincie doet bijvoorbeeld al mee in initiatieven zoals de Voedselfamilies, die een netwerk van voedselpioniers ondersteunen. Maar de combinatie met

lokale plekken in het landschap is ook kansrijk en verdient nader onderzoek. Dorpshuizen, zoals het Noorderhuis in de Alblasserwaard, en andere fysieke plekken kunnen wellicht dienen als 'huizen van het landschap': plekken waar bewoners samenkomen om na te denken over het landschap van de toekomst, waarin ecologische principes en natuurlijke systemen samenkomen met het zoeken naar een gedeelde visie en de sociaal-culturele voorkeuren die horen bij een specifiek gebied.

## Tot slot

In dit essay hebben we gepleit voor een vervlechting van ecologische, economische en sociaal-culturele waarden in de transitie van het landelijk gebied. De kernvraag blijft hoe we als samenleving onze boeren en andere 'makers van het landschap' breder kunnen waarderen. Dit vergt een nieuwe ruimtelijke ordening met een nieuwe rolverdeling van alle betrokkenen in het landelijk gebied. Nieuwe samenwerkingsvormen gebaseerd op een toekomstbestendig en vitaal bodem- en watersysteem kunnen een rijk palet aan landgebruik opleveren, waarbij maatwerk en diversiteit sleutelwoorden zijn.

**Annelli Janssen (Geleen, 1988) is onderzoeker en adviseur en heeft een achtergrond in filosofie en neurowetenschappen en houdt zich bij DRIFT bezig met de vraag hoe we participatie in een transitie op een rechtvaardige manier kunnen inrichten. In onderzoeks- en adviesprojecten op regionale en Europese schaal werkt Annelli aan de voedseltransitie, landbouwtransitie en de transitie naar een toegankelijker kennissysteem.**

**Peter de Ruyter (Boskoop,1965) is landschapsarchitect en directeur van Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur in Haarlem. Vanuit zijn bureau werkt Peter aan een reeks van actuele ruimtelijke vraagstukken op het raakvlak van klimaat, water, landbouw en biodiversiteit. Als 'kind van het veen' is hij extra geïnteresseerd in de veenweideproblematiek.**

# Planologie van het voedsellandschap

## Transitie van het agrofood systeem vraagt om nieuwe ruimtelijke concepten

Frederike Praasterink
Pieter Veen

### Introductie en probleemstelling

*Voedseltransitie en landschapstransitie*
Dat een systeemverandering nodig is in onze voedselvoorziening is zo langzamerhand gemeengoed. Dat dit ook radicale veranderingen vergt in het landschap is veel minder vanzelfsprekend. Het algemene sentiment is dat het landschap behouden moet worden, of liever nog: hersteld. Maar vooral niet veranderd. Volgens de hoofdlijnennotitie van de provincie Zuid-Holland zal de landbouwtransitie helpen om het platteland beleefbaar te houden en om de biodiversiteit te vergroten, mede dankzij 'intelligente ecosysteemdiensten'. [1] Uiteraard zijn ook de regionale economie en het klimaat hierbij gebaat. Het landschap lift automatisch mee. Of toch niet?

De relatie tussen voedseltransitie en landschap is een complexe en de vraag van de PARK van Zuid-Holland een relevante. Nu een gebiedsgerichte aanpak steeds vaker als panacee wordt ingezet voor complexe maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken, zoals de stikstofopgave en de energietransitie, wordt het landschap een strijdtoneel waar nationale doelen en lokale belangen elkaar treffen. Dat kan tot onverwachte en mooie oplossingen leiden, maar ook tot heftige botsingen en halfslachtige compromissen. Er is nog veel onduidelijkheid over rollen en bevoegdheden van alle betrokken partijen. Is de regio slechts de uitvoerder van nationaal en Europees beleid, of kan zij ook eigen keuzen maken? En welke rol speelt het ruimtelijk ontwerp daarin? Het College van Rijksadviseurs heeft hier in 2020 advies over uitgebracht en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie heeft diverse programma's waarin ontwerpers én opdrachtgevers worden uitgedaagd hierover na te denken. [2][3] De PARK van Zuid-Holland staat dus niet alleen in zijn vraag.

*Regie op ruimtegebruik*
We constateren echter dat mooie ambities, wenkende perspectieven en aansprekende voorbeeldprojecten nog nauwelijks neerdalen in de dagelijkse praktijk van het agrarisch bedrijf, en dat de huidige planologische regimes nog lang niet op de gewenste transitie zijn toegesneden. Sterker nog: deze lijken soms haaks op elkaar te staan. En dat terwijl de tijd dringt om de gestelde doelen voor klimaat, biodiversiteit en waterkwaliteit te halen en de druk op de ruimte voor nieuwe woningen, bossen, zonneparken en windmolens alleen maar toeneemt. Regie op ruimtegebruik is meer dan ooit noodzakelijk. Er zijn belangrijke keuzes te maken. Wat ons betreft moeten maatschappelijke doelstellingen daarin centraal staan en moeten we werken aan een voedselsysteem dat functioneert binnen de grenzen van het mondiale ecosysteem. Wij pleiten voor een nieuwe planologie van het voedsellandschap. Daarbij geloven we niet in van boven opgelegde zoneringen of generieke oplossingen, maar willen we de denkruimte oprekken, de complexiteit omarmen en openstaan voor het onverwachte. Juist door ruimte te geven aan participatie en eigenaarschap in de regio, aan de vele bottom-up initiatieven die daar opkomen, kunnen echt duurzame en gedragen voedsellandschappen ontstaan.

## Huidige agrofood systeem loopt vast

*Waar staan we?*
Om de toekomst tegemoet te gaan, moet je eerst weten waar je vandaan komt. *Study the past if you would define the future* (Confusius). Daar gaan we, in vogelvlucht……
Vanuit de missie 'nooit meer honger' is in de periode na de Tweede Wereldoorlog stevig ingezet op productiviteit en het beschikbaar maken van goedkoop voedsel, en met succes. Terwijl de wereldbevolking meer dan verdubbelde sinds de jaren '60 is de voedselproductie verviervoudigd, bij vrijwel gelijkblijvend landgebruik. [4] In eerste instantie gebeurde dat door meer inputs te gebruiken, bijvoorbeeld nieuwe rassen, meer bestrijdingsmiddelen en kunstmest zoals in de Groene Revolutie in de jaren '70 en '80. Nu worden daar nog allerlei smart technologieën aan toegevoegd om de efficiency verder te vergroten. Nederland hoort internationaal gezien bij de top, niet alleen qua efficiënte voedselproductie (per eenheid land, per eenheid input, per mensuur) maar ook vanwege onze agrofood exportpositie als nummer 1 in de EU en nummer 2 wereldwijd.

Dit succesverhaal komt echter met een schaduwkant. De manier waarop ons voedsel wordt geproduceerd en geconsumeerd heeft grote gevolgen voor de gezondheid van mens, dier en leefomgeving, zowel in Nederland als daarbuiten. De landbouwgrond die voor de Nederlandse voedselproductie wordt gebruikt, ligt voor 74% in het buitenland, waarvan 30% buiten Europa (PBL, 2019). Het voedselsysteem draagt belangrijk bij aan mondiale crises, zoals klimaatverandering, achteruitgang van biodiversiteit en gezondheidsproblemen. Voor boeren is er nauwelijks een prikkel om duurzamer te produceren omdat de markt daar nog niet (voldoende) voor betaalt. Grondstoffenketens zijn steeds internationaler geworden en er hebben stevige machtsconsolidaties plaatsgevonden met name in de retail, bij voedselverwerkende industrie en bij leveranciers van zaden, bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen. Consumenten staan ver af van de herkomst van hun voedsel, en vaak ook van de natuur. Wie aanleg heeft voor somberheid hoeft de krant of een nieuwssite maar open te slaan om de volle laag te krijgen. 'Gevolgen klimaatverandering steeds erger', concludeert het laatste IPCC klimaatrapport; het is 'ronduit slecht gesteld met natuur' in Nederland, en het 'Nederlands beleid schiet tekort', aldus de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, die ook zegt dat we 'afstevenen op een watercrisis in 2027'. [5][6][7] En 2022 hoort bij 'de droogste jaren sinds het begin van de officiële metingen in 1901', aldus NOS.[8]

*It's all connected*
Geleidelijk beginnen we te begrijpen dat al deze crises met elkaar verbonden zijn en elkaar versterken. Voedselonzekerheid bijvoorbeeld wordt versterkt door klimaatverandering. De sterke

gerichtheid op productiviteit van de landbouw onder de vlag van het vergroten van voedselzekerheid leidt tot ernstige achteruitgang van biodiversiteit en bodemkwaliteit. Bestrijdingsmiddelengebruik in de landbouw heeft grote risico's voor de volksgezondheid. En het voedselsysteem als geheel is onlosmakelijk verbonden met het huidige economische model van marktwerking en een smalle definitie van 'winst', namelijk alleen in monetaire termen. Het agrofood systeem leidt daardoor tot grote maatschappelijke kosten die niet zijn opgenomen in de productprijzen, maar moeten worden gedragen door belastingbetalers, andere landen of toekomstige generaties. Het gaat bijvoorbeeld om zorgkosten door een ongezonde leefstijl, uitbraken van infectieziekten als vogelgriep, en de aanpak van klimaatverandering en de stikstofcrisis. In 2019 werden de gemonetariseerde maatschappelijke kosten van het mondiale voedselsysteem geschat op 12 biljoen dollar; 20% meer dan de marktwaarde van dat voedselsysteem. [9]

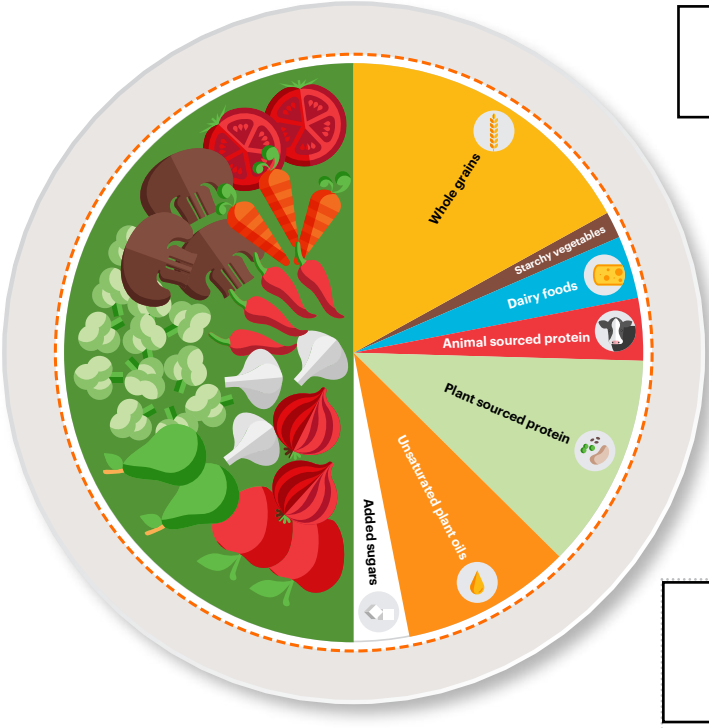
Kortom: de huidige manier van produceren en consumeren van voedsel is niet houdbaar. Technische oplossingen zijn onvoldoende, een radicalere 'systeemverandering' is nodig. Ook internationaal wordt dat onderkend. Zie bijvoorbeeld de UN Food Systems Summit in september 2021, de eerste VN Top over 'food system transformation'. [10] De Nederlandse aanpak van de stikstofproblematiek, waarover nu zoveel te doen is, moet naar onze mening in het licht van deze bredere transitie bezien worden.

*Wat moeten we eten?*
Vanuit een systeemaanpak kunnen we niet alleen op landbouw sturen; we moeten ook naar de consumptiekant kijken. Als onze veehouderij zou inkrimpen vanwege stikstof en klimaat en we halen het vlees gewoon uit het buitenland, verschuiven we het probleem en zijn er alleen maar verliezers. Ook ons consumptiepatroon zal moeten veranderen. Enkele jaren geleden heeft de EAT Lancet commissie uitgezocht wat we zouden moeten eten om zelf gezond te blijven én de planeet gezond te houden. Zij kwamen tot het *planetary health diet*, weergegeven in figuur 1. [11] Dit voedingspatroon is grotendeels plantaardig. Voor een gezond dieet zullen we vooral in de westerse landen minder dierlijke eiwitten moeten gaan eten. Veehouderij blijft een belangrijke rol spelen, mede omdat dieren reststroomverwaarders zijn en kunnen grazen op marginale graslanden die niet voor andere vormen van voedselproductie geschikt zijn. Maar het is duidelijk dat de veestapel in Nederland aanzienlijk zal afnemen, als we uitgaan van dit 'planetary health diet'. De stikstofaanpak en de eiwittransitie kunnen hier gelijk opgaan.

De *Farm to Fork* strategie van de Europese Unie heeft voedselconsumptie opgenomen als één van de vier pijlers, naast landbouw, voedselverspilling en ketenpartijen. Het zou mooi zijn als de provincie Zuid-Holland ook voedselbeleid gaat maken, naar het EU F2F voorbeeld. Veel steden in Nederland doen dit al, bijvoorbeeld Ede (voedselwethouder), Amsterdam, Utrecht en andere.

De kaart laat zien hoe het consumptiepatroon van het *planetary health diet* vertaald kan worden naar het regionale productielandschap van Zuid-Holland. Omdat Zuid-Holland sterk verstedelijkt is, en veel inwoners heeft, is het niet realistisch en waarschijnlijk ook niet per sé heel duurzaam om te streven naar zelfvoorziening, maar een verschuiving in de richting van meer plantaardige productie en het verminderen van onnodige 'voedselkilometers' kunnen bijdragen aan meerdere doelen. Met de hoogproductieve akkerbouw- en tuinbouwgebieden en de potenties van de Noordzee voor zeewierproductie zijn de voorwaarden hiervoor gunstig.

*Innovatieve pioniers*
Talloze ondernemers en pioniers, visionairs en doeners werken al aan duurzame alternatieven, steeds vaker ook in coalities. Deze voorbeelden inspireren ons: de inspanningen op eiwittransitie, op regeneratieve landbouw, korte ketens die stad en platteland weer verbinden, coalities die



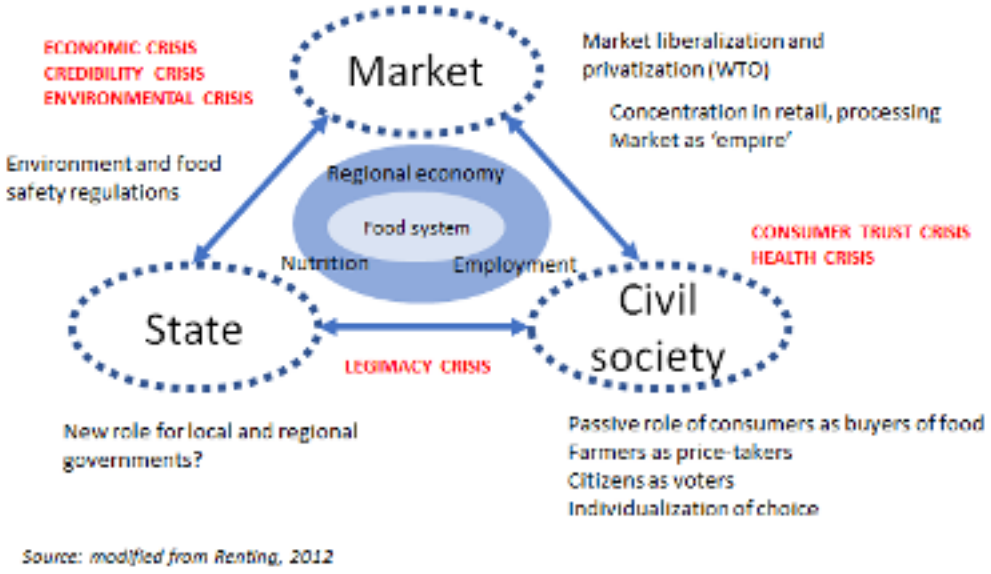

**Figuur 1. Het 'planetary health diet' (EAT Lancet, 2019), het voedingspatroon dat zowel gezond als duurzaam is**

werken aan *true pricing*, aan alternatieve businessmodellen voor boeren die ecosysteemdiensten zoals biodiversiteit en landschapsbeheer leveren, organisaties die met alternatieve vormen van landeigenaarschap pionieren, die consumenten weer verbinden met voedselproducenten in hun eigen omgeving. Veel van deze pioniers blijven nog kleinschalig. Andere worden wel opgeschaald of overgenomen door 'regime'-spelers. Zie bijvoorbeeld de overname door Unilever van de Vegetarische Slager, Vion die nu ook plantaardige eiwitproducten maakt, FrieslandCampina die plantaardige chocomel ontwikkelt, Albert Heijn, die plantaardige voedingspatronen promoot, Rabobank die in haar corporate strategy een aantal landbouwtransities omarmt. Transitie is niet alleen een kwestie van 'niches' die door het 'regime' moeten breken zoals de multi-level transitie theory beschrijft. Ook het 'regime' beweegt mee op basis van de ervaringen van de niches.

Maar de realiteit is: transitie naar een duurzaam voedselsysteem gaat langzaam, vanwege alle onderlinge afhankelijkheden. Het voedselsysteem omvat de hele keten van toelevering tot afvalverwerking, alle partijen die daarbij betrokken zijn of daar invloed op uitoefenen (bijv overheid, banken, onderzoek) en hun onderlinge relaties. [12] De bijbehorende technologieën, consumptiepatronen, politieke keuzes, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en landbouwsubsidies zijn allemaal ontstaan binnen een paradigma gericht op productievergroting, efficiëntie en winstmaximalisatie. Dit systeem is niet eenvoudig te veranderen. Er zijn allerlei institutionele barrières en er is een invloedrijke lobby voor de status quo, de huidige belangen en winst op korte termijn. [13]

*Markt is dominant*

Figuur 3 geeft aan dat het voedselsysteem functioneert in de dynamiek tussen overheid, burgers en markt. Vanuit de dominantie van de markt, en daarmee het economisch denken, wordt het accumuleren van rijkdom en macht een doel op zich, en feitelijk het enige doel. Dit leidt tot institutionalisering van onduurzame machtsongelijkheden (elite capture) en tot onduurzaam gebruik van grondstoffen (depletion). Het is immers economisch gunstig om maatschappelijke kosten voor ondermijning van ecologie en vaak ook sociale factoren buiten beschouwing te laten,



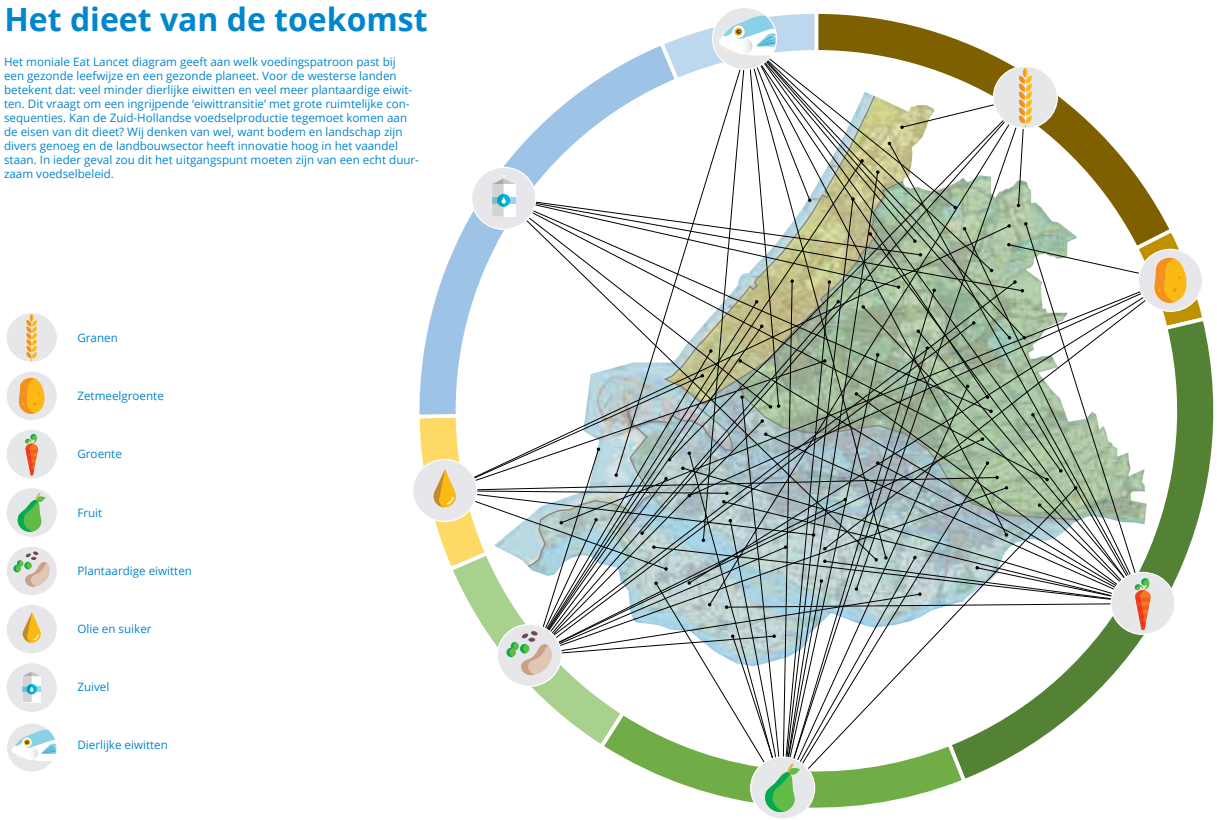

**Figuur 2. Voedselsysteem wordt bepaald door een samenspel van overheid – markt – burgers**

c.q. te externaliseren. Het centraal zetten van de markt, en zelfs de controle op gezondheid en duurzaamheid over te laten aan marktpartijen, werkt onvoldoende. Zie bijvoorbeeld het Preventie akkoord, waarbij roken, overgewicht en problematisch drinken zou worden teruggedrongen door een groot aantal partijen, maar slechts een derde van de doelstellingen is gehaald, zo constateerde RIVM in 2021. [14] Ook afspraken over reductie van bestrijdingsmiddelen in de landbouw blijven lastig. Uit analyse van data van de Europese Autoriteit Voedselveiligheid door NGO PAN bleek juist een forse toename van bestrijdingsmiddelengebruik ten opzichte van eerdere jaren. [15]

*Zelforganisatie*
In de verhouding tussen overheid, burgers en markt is de rol van burgers vaak gereduceerd tot die van consument. In de markt zijn boeren passieve prijsnemers van machtige partijen verderop in de keten. Het geld wordt niet verdiend door degene die het voedsel produceert. Verschillende studies, en boeken als *Collapse* van Jared Diamond (2005) en *De onzichtbare hand, hoe markteconomieën opkomen en neergaan* van Bas van Bavel (2018) laten zien dat de vrije markt welvaartsgroei uiteindelijk juist afremt omdat nieuwe economische elites politieke en juridische macht veroveren en nieuwkomers buitensluiten. Ongelijkheid groeit en investeringen nemen af. Volgens van Bavel is zelforganisatie de sleutel tot duurzame welvaart. Onze visie is dat we bij voedseltransitie niet alleen naar de productie en de consumptie moeten kijken, maar ook naar de aansturing daarvan, naar de rol van de markt en het economisch model. En naar de innovatieve pioniers in de civil society die nu al experimenteren met vormen van een nieuw systeem. De door de overheid ingezette 'gebiedsgerichte aanpak' lijkt een goed instrument om zelforganisatie en daarmee eigenaarschap in regio's te stimuleren.

## De rol van de provincie

*Ambitie vitale landbouw*
Welke rol kan de provincie spelen in dit complexe en weerbarstige speelveld? De ambities zijn duidelijk verwoord in de *Hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw*: 'Gezond, duurzaam en betaalbaar eten




**Figuur 3. Het dieet van de toekomst**

voor iedereen in Zuid-Holland. Maar ook een landbouw waarbij economie en omgeving in balans zijn'. [16] Die ambitie is integraal genoeg, maar in de praktijk is het verband tussen alle sectorale programma's (stikstof, water, landschap, biodiversiteit, energietransitie, leefbaarheid, innovatie etc.) ver te zoeken.
De huidige landbouw in Zuid-Holland is behoorlijk divers en een economische factor van betekenis (zie tekstkader). Tegelijkertijd staat de landbouw hier economisch en ecologisch onder druk, volgens diezelfde Hoofdlijnennotitie.

**Feiten en cijfers**
**In Zuid-Holland is bijna 48% van de provinciegrond in gebruik voor landbouw, zo'n 30% voor natuur en water en 23% voor bebouwing en verkeersterreinen. [17] Zuid-Holland is in vergelijking met de andere Nederlandse provincies het meest bebouwd. Met ruim 3,7 miljoen inwoners is Zuid-Holland ook de dichtst bevolkte provincie van Nederland. Het aantal landbouwbedrijven in Zuid Holland halveerde in de periode 2005-2021, net als in de rest van Nederland. In 2021 had Zuid Holland 4402 landbouwbedrijven. Van de totaal 117.070 hectare landbouwgrond is 60% in gebruik als grasland en groenvoedergewassen, 29% is akkerbouwgrond (o.a. granen, aardappel), 6% is vollegrond tuinbouw (o.a. bloembollen) en 4% van het landoppervlak is glastuinbouw. Hoewel klein in grondoppervlak, is de glastuinbouw in het Westland wel een prominente sector in Nederland: van alle glastuinbouw staat 47% in Zuid Holland (CBS landbouwtelling, 2021). [18]**

*Toenemende druk op schaarse ruimte*
Veel maatschappelijke opgaven maken aanspraak op de schaarse ruimte. Bijvoorbeeld de opgaven voor klimaat, waterbeheer, waterkwaliteit, stikstofreductie, gezondheid (fijnstof, zoönosen), woningbouw en energietransitie. De ruimtelijke afweging van al deze opgaven is een van de kerntaken van de provincie. Daarnaast heeft de provincie allerlei sectorale, deels wettelijke uitvoeringstaken, die uiteindelijk samenkomen in het landschap, of zelfs op het boerenerf. Het creëren van duidelijkheid en lange termijn perspectief voor de boeren is een veelgehoorde wens, maar nog niet zo eenvoudig.

*Gebiedsgerichte aanpak*
Een gebiedsgerichte aanpak is bij uitstek de manier om alle opgaven en programma's in samenhang uit te werken, dat wil zeggen om met alle relevante gebiedspartijen te komen tot de invulling van uiteenlopende gebiedsdoelen. De uitdaging daarbij is om wettelijke verplichtingen vanuit het nationale en Europese beleid te koppelen aan regionale ambities en kwaliteiten. En om korte termijn ingrepen vorm te geven vanuit een lange termijn visie.
Daar is veel bestuurlijke slagkracht en dapperheid voor nodig. Systeemverandering speelt zich immers af in een zeer politieke context waarin ook keuzen gemaakt moeten worden die een negatief effect kunnen hebben op gevestigde economische belangen en individuele ondernemers. Dat zullen niet altijd populaire keuzen zijn, zelfs niet als daar duidelijke maatschappelijke doelen mee gediend zijn. Toch lijkt het ons beter dat verantwoordelijke bestuurders deze keuzen maken, dan dat ze worden afgedwongen door de rechter (zoals voor de PAS en de klimaatdoelen). Het is aan het Rijk om heldere kaders te scheppen, maar aan de provincie om daarbinnen samen met gebiedspartners tot een gedragen en integrale aanpak te komen die recht doet aan alle belangen in het gebied.

## Landschapsbenadering voor voedselvoorziening

Laten we onszelf niet wijsmaken dat de voedseltransitie geen noemenswaardige gevolgen heeft voor het landschap, of dat het landschap vanzelf wel meelift. Het voedsellandschap van de toekomst zal er echt heel anders uitzien dan het huidige en om deze transitie mogelijk te maken -en liever nog te versnellen- moeten we afscheid nemen van vertrouwde planologische dogma's. Daar heeft de provincie een cruciale rol in. De eerste stap is om je een voorstelling te maken van het voedsellandschap van de toekomst, of althans van mogelijke ruimtelijke scenario's daarnaartoe. Daar is voorzichtig een begin mee gemaakt, zie het eerdergenoemde advies van het College van Rijksadviseurs en de zoneringskaart van Bakker et al. [19] En op kleinere schaal wordt er al volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen van voedselproductie.

We schetsen mogelijke perspectieven voor de vier typisch Zuid-Hollandse landschappen:
1. veenweidegebied en droogmakerijen
2. zeekleigebied Zuid-Hollandse Eilanden
3. kustzone
4. Noordzee

Het stedelijk gebied is niet als apart landschapstype onderscheiden, omdat de stad in onze visie nauw verbonden is met het onderliggende en aangrenzende landschap en omdat een duurzaam voedselsysteem vraagt om een nieuwe verbinding tussen stad en platteland. Juist in de overgangsgebieden tussen stad en landschap liggen kansen voor aantrekkelijke nieuwe voedsellandschappen, met een kleinschalig 'patchwork' van nieuwe functies.
De kaart geeft een impressie van mogelijke ontwikkelingen en bestaande initiatieven in de onderscheiden landschapstypen en laat zien dat het palet van voedsellandschappen in de provincie nog aanzienlijk verrijkt kan worden.

*Veenweidegebied en droogmakerijen*
Feitelijk zijn dit twee verschillende landschapstypen, maar omdat ze zo met elkaar verbonden zijn, behandelen we ze samen. Uiteindelijk zullen alle veenweidegebieden droogmakerijen worden, als we geen halt weten toe te roepen aan de bodemdaling en als we doorgaan om telkens het waterpeil in de veengebieden weer iets verlagen. Is dat een probleem? Jazeker: het levert een enorme CO2-uitstoot op, natuur- en landschapswaarden gaan onherroepelijk verloren en het gaat heel veel geld kosten om alle wegzakkende wegen, dijken en huizen te stutten. Het enige voordeel is dat we de huidige melkveehouderij nog even in de benen kunnen houden. In de droogmakerijen, waar het veen is afgegraven of weggeslagen, is minder bodemdaling, maar hier speelt het probleem van de verzilting. Die verzilting wordt nu nog tegengegaan met zoet water uit de grote rivieren, maar als in de toekomst tekorten ontstaan aan zoet water wordt dit een stuk lastiger.

Kortom: de bodemdaling en de verzilting maken dat de huidige landbouw in de veenweidegebieden en de droogmakerijen op termijn niet houdbaar is. Dat wordt inmiddels breed onderkend. Maar de oplossing wordt vooral gezocht in technische maatregelen, zoals drukdrainage, klei-injectie en 'klimaatbestendige wateraanvoer'. Deze vaak zeer dure maatregelen gaan allemaal uit van behoud van de huidige vorm van landbouw. Want de veengebieden zijn immers alleen maar geschikt voor melkveehouderij en we hebben de huidige boeren nodig om het landschap open te houden. Toch valt daar wel wat op af te dingen. Want er komen steeds meer teelten in beeld die het prima doen in natte of zilte omstandigheden: lisdodde, veenbes, veenmos, kroosvaren, wilde rijst, waterlinzen, vis, olifantsgras, wilg, gagel, quinoa, zeekool, rucola, zeekraal, strandbiet etcetera. En er staan steeds meer nieuwe boeren op die het experiment aan durven gaan, zowel omschakelaars en opvolgers binnen de sector als starters en zij-instromers van buiten. Zij ontwikkelen nieuwe bedrijfsmodellen die niet gebaseerd zijn op schaalvergroting en wereldhandel, maar op (lokale) waardecreatie en korte ketens. Wij zijn van mening dat hier de echte vernieuwing plaatsvindt en dat dit het enige duurzame perspectief is, zeker voor de kwetsbare veengebieden en de laaggelegen droogmakerijen in de Deltametropool.

Wat betekent dit voor het landschap? Het moet gezegd: we zullen afscheid moeten nemen van het vertrouwde beeld van een open landschap met koeien in de wei, een beeld dat in werkelijkheid trouwens al steeds zeldzamer wordt. Wij zien een veel diverser en levendiger landschap voor ons, met een kleinschalige afwisseling van natte teelten, bloemrijke weiden met dubbeldoelvee, voedselproducerende houtsingels en moerasbossen en waterplassen met allerlei aquaculturen. Daarbinnen is zeker plaats voor open ruimten met uitgestrekte veenmosvelden en hooilanden, maar het geheel zal veel beslotener worden. Straks kun je weer verdwalen in het Groene Hart, zonder overal de hoogbouw van Rotterdam, Den Haag of Amsterdam te zien. En straks kun je ook weer wonen en werken in het Groene Hart. Want de nieuwe voedseleconomie heeft mensen nodig en dit vraagt om een herbezinning op de strikte scheiding tussen stad en platteland. We zien creatieve broedplaatsen ontstaan op vrijkomende boerderijen, een heropleving van ambachtelijke bedrijvigheid in de kleine kernen en autarkische tiny-houses in voedselmoerassen en veentuinderijen. Wellicht een schrikbeeld voor natuur- en landschapsbeschermers, maar een interessante uitdaging voor landschapsarchitecten, planologen en transitiemanagers. Dat dit goed samen kan gaan met behoud van waardevolle historische en ecologische structuren, staat voor ons buiten kijf. Het zal juist nieuwe landschappelijke kwaliteiten en natuurwaarden toevoegen en een impuls betekenen voor de leefbaarheid en de vitaliteit van het platteland. Nederland Waterland kan ook een mooie impuls geven aan het toerisme en bijvoorbeeld vogelspotters.

Het is eigen aan experimenten dat er dingen mislukken, maar van de overheid verwachten wij dat zij ruimte biedt voor vernieuwing. En dat is precies waar het nu aan ontbreekt. In de praktijk staan de planologische dogma's van openheid, rode contouren, hindercirkels, weidevogels, zonering en functiescheiding de noodzakelijke landbouwtransitie ernstig in de weg. In de Vrouwe Vennepolder bij Oud Ade wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met nieuwe meerjarige voedselgewassen die bestand

**Figuur 4. Voedsellandschappen in Zuid-Holland**

zijn tegen hoger waterstanden, maar vanwege de openheid mogen deze niet hoger worden dan 2m. Dat betekent dat veel soorten afvallen en dat het snoeibeheer onnodig intensief moet zijn. We stellen niet voor om het landelijk gebied helemaal regelvrij te maken, maar wel om regels te maken die creativiteit en diversiteit stimuleren, in plaat van blokkeren. We geloven in een gebiedsgerichte aanpak, maar niet zonder een leidend perspectief. De contouren van zo'n perspectief hebben we hier geschetst. Wij dagen de provincie uit daar werk van te maken.

*Zeekleigebied Zuid-Hollandse Eilanden*

De zeekleipolders van de Zuid-Hollandse Eilanden worden vaak neergezet als grootschalige intensieve akkerbouwgebieden, nu en in de toekomst. Zie bv. de zoneringskaart van Martha Bakker. Zeker vinden we hier zeer grootschalige bedrijven, ook hele duurzame en biologische. De gemiddelde bedrijfsgrootte van de akkerbouwbedrijven ligt op 52 ha (iets lager dan het landelijk gemiddelde, iets hoger dan het provinciaal gemiddelde), het grootste bedrijf heeft maar liefst 800 ha in gebruik (Novifarm, een samenwerkingsverband van meerdere bedrijven in de Hoeksche Waard). Belangrijkste gewassen zijn aardappelen, granen, suikerbieten en traditionele akkerbouwgroenten (wortelen, uien, prei). De afgelopen 20 jaar is het aantal bedrijven met ongeveer 40% afgenomen. Als deze daling doorzet, zullen waarschijnlijk de grotere bedrijven overblijven en zal de schaalvergroting doorgaan.

Maar we zien ook een tendens richting nieuwe teelten en teeltmethoden en richting eigen verwerking en korte ketens. Het bouwplan wordt verruimd met gewassen als quinoa, vlas, pompoen, brouwgerst, sorghum, luzerne, hennep, zoete aardappel, knoflook, sojaboon, veldboon, aardpeer en pastinaak. In de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee wordt volop geëxperimenteerd met strokenteelt en precisielandbouw (o.a. door de Stichting H-Wodka). Sommige boeren nemen de verwerking en distributie van hun producten in eigen hand, zoals de bekende Hoeksche Chips.

Netwerken als Drechtstadsboer en Rechtstreex verbinden boeren met burgers en maken nieuwe verdienmodellen mogelijk voor lokale voedselproductie. Tuinbouw en fruitteelt zijn van oudsher sterk vertegenwoordigd op de vruchtbare klei van de Zuid-Hollandse Eilanden en krijgen zo een extra stimulans. Er verschijnen ook steeds meer wijngaarden.
Schaalvergroting en intensivering zijn al lang geen vanzelfsprekendheid meer. Als de genoemde diversificatie doorzet, zal het aantal bedrijven in de toekomst eerder toenemen dan afnemen, want per bedrijf is minder grond nodig om rendabel te zijn. Ook ontwikkelingen richting meer zelfvoorziening in de voedselketen, eiwittransitie en minder gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen ondersteunen een verdere diversificatie van het bouwplan, bijvoorbeeld door meer stikstofbinders en eiwitgewassen in de teeltwisseling op te nemen. Het EU beleid voor vergroening van de landbouw en extra vergoeding van 'ecosysteemdiensten' zoals biodiversiteit, recreatie en CO2-vastlegging, kan bijdragen aan een nieuw 'verdienmodel' voor de agrarische bedrijven.

Net als in de veenweidegebieden en de droogmakerijen voorzien we op de Zuid-Hollandse Eilanden een welkome diversificatie van het landschap. En net als daar zijn ook hier de water- en klimaatopgaven sturend. Verzilting en waterveiligheid zijn drijvende krachten. De verwachting is dat met een stijgende zeespiegel en afnemende rivierafvoeren de 'zouttong' steeds verder landinwaarts zal dringen en dat het inlaten van zoet rivierwater voor de landbouw steeds moeilijker wordt. Uiteindelijk is het verplaatsen van inlaatpunten of de aanleg van lange aanvoerleidingen geen oplossing meer. We zullen verzilting als een gegeven moeten accepteren, en we zullen veel slimmer om moeten gaan met het aanwezige zoete water. Regenwater kan effectief geborgen worden in duinen, kreken, kreekruggen en laaggelegen, venige oudlandpolders. Dit zal plaatselijk tot vernatting leiden, maar kan verzilting en verdroging tegengaan. Door een hydrologische scheiding aan te brengen tussen een zoetwatersysteem en een brakwatersysteem kunnen negatieve effecten voor het grondgebruik worden beperkt. Dit is ook aangegeven in de toekomstvisie 2100 van de WUR. [20] Technisch is dit allemaal niet zo heel ingewikkeld. Het vraagt wel om regionale sturing. En om een ander voedselsysteem, want zowel verzilting als vernatting staan op gespannen voet met de huidige landbouw.

Die koppeling tussen watersysteem en voedselsysteem wordt in het ruimtelijk beleid echter nog nauwelijks gemaakt. In de *Klimaatadaptatiestrategie* van de provincie Zuid-Holland worden wel de knelpunten voor de landbouw genoemd, maar worden geen oplossingen geboden. [21] In de visie van de LTO voor de Hoeksche Waard 2030 gaat het vooral over de externe randvoorwaarden voor het behoud van de huidige landbouw, niet over de interne dynamiek binnen de sector of de noodzaak van transitie. [22] Terwijl juist die interne dynamiek zo veel kansen biedt om een nieuwe balans te vinden tussen waterbeheer en voedselproductie. Het lijkt erop dat de genoemde praktijkvoorbeelden van nieuwe teelten, ketens en samenwerkingsverbanden vér vooruitlopen op de vaak nog heel generieke en behoudende beleidsvisies. Het is natuurlijk niet aan het beleid om elke individuele boer voor te schrijven hoe zij moeten boeren, maar wel om de juiste condities te creëren voor stappen in de goede richting. Iets meer visie op de toekomst van de landbouw zou dan wel passen.

Dat het landschap hiervan kan profiteren behoeft eigenlijk nauwelijks betoog. Laten we wel wezen: de uitgestrekte akkers met grote schuren en eindeloze monoculturen zijn echt niet moeders mooiste. Juist het patroon van beplante binnendijken, slingerende kreken en historische dorpen maakt het landschap aantrekkelijk. En juist dat patroon biedt volop aanknopingspunten voor nieuwe vormen van voedselproductie. Zoetwaterberging in kreekruggen en oudlandpolders kan gecombineerd worden met natte teelten en extensieve veehouderij, de dijklinten en dorpsranden zijn perfect voor kleinschalige tuinbouw, fruitteelt en voedselbossen, de nieuwlandpolders lenen zich voor meer grootschalige strokenteelt, agroforestry en ook zilte teelten, gekoppeld aan het brakwatersysteem. Op deze wijze, dat wil zeggen goed inspelend op aanwezige patronen en structuren, kunnen gewasdiversificatie en teeltinnovatie bijdragen aan een veel diverser landschap. Nieuwe woonvormen

en kleinschalige bedrijvigheid zijn daarin prima inpasbaar en kunnen de gewenste landbouwtransitie zelfs versnellen. We moeten af van het idee dat 'burgerwoningen' niet passen in het landelijk gebied omdat zij de landbouwontwikkeling zouden beperken. Het tegendeel is waar! Meer verbinding tussen wonen, werken en voedselproductie is cruciaal om het landschap vitaal te houden.
De stoere landbouwpolders waar alleen plaats is voor grootschalige monoculturen hebben wat ons betreft hun langste tijd gehad. Laten dit proeftuinen worden voor de landbouw van de toekomst en laten we daar niet mee wachten, want die toekomst is al begonnen. Voor elk van de Zuid-Hollandse Eilanden zou een regionale landbouwstrategie uitgewerkt moeten worden, met duidelijke taakstellingen en instrumenten. De schaal en samenhang lenen zich goed voor een regionale aanpak passend bij de eigen ruimtelijke identiteit, waarbij de nabijheid van stad en haven extra kansen biedt om korte ketens op te zetten en kringlopen te sluiten. Zo kunnen organische reststromen uit de stad als mest of veevoer terugvloeien naar de eilanden, en omgekeerd kunnen agrarische reststromen worden benut als grondstof voor de biobased industrie in de haven. Daarbij geldt wat ons betreft: regionaal waar mogelijk, bovenregionaal waar nodig.

*Kustzone*
Op 25 maart 1996 hebben overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in de Duin- en Bollenstreek het *Pact van Teylingen* afgesloten. Doel was het tegengaan van ruimtelijke verrommeling en het veiligstellen van het bollenareaal. Het Rijk heeft bovendien het gebied in 2004 aangewezen als Greenport, om de economische positie van de tuinbouwsector te versterken. Dit heeft geleid tot het Offensief van Teylingen en de oprichting van de Stichting Greenport Duin- en Bollenstreek en de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij. Hoewel we het hier natuurlijk niet over voedselproductie hebben, is de betekenis van de Duin- en Bollenstreek voor de Nederlandse land- en tuinbouw stevig verankerd in het ruimtelijk beleid. Er is zelfs een minimumareaal vastgelegd voor de bollenteelt, namelijk 2.625 ha (ongeveer de oppervlakte van de gemeente Leiden). Toch is er de laatste jaren steeds meer kritiek te horen op het Pact uit 1996. Moet er niet meer ruimte komen voor andere vormen van landbouw en voor woningbouw? Is het wel terecht dat moestuinen, voedselbossen en dierenweiden actief worden geweerd?

Of de economische betekenis van de bollensector een dergelijk restrictief beleid nog steeds rechtvaardigt, wagen wij te betwijfelen. In ieder geval kunnen landschap, toerisme en milieukwaliteit niet de reden zijn om de intensieve bollenteelt hier overeind te houden. Feitelijk zijn het de duinen, landgoederen, trekvaarten en restanten van de oorspronkelijke strandwallen die het gebied karakter geven. De bollenvelden liggen er het grootste deel van het jaar maar kaal bij en meer dan iets anders zorgen grote bollenschuren en andere bedrijfsgebouwen voor verrommeling. Wij denken dat het hoog tijd is voor een meer integrale benadering. De gehele kustzone tussen Noordwijk en Hoek van Holland zou wat ons betreft een 'metropolitaan parklandschap' kunnen worden. Zorgvuldige woningbouw kan hier gecombineerd worden met lokale voedselproductie en herstel van historische structuren en stad-landverbindingen. Naast ambachtelijke stadslandbouw liggen er -mede dankzij de aanwezige kennisinstituten- kansen voor high-tech vertical farming en ultrakorte ketens. Tegelijkertijd kan door nieuwe duinvorming het kustfundament versterkt worden en meer ruimte voor zoetwaterberging worden gecreëerd. De plannen liggen er, aan de ontwerpers zal het niet liggen, maar het beleid moet echt om. [23] Dat dit in zal gaan tegen sommige gevestigde belangen lijkt onvermijdelijk, maar juist vanuit een integrale benadering kan eventuele schade afdoende gecompenseerd worden. En zeker zien wij ruimte voor duurzame (biologische?) bollenteelt, maar dan -net als op de Keukenhof- ingebed in een aantrekkelijke parkstructuur en onderdeel van een totale landschapsbeleving. Voor het toerisme zal dit in ieder geval veel voordelen hebben.

Ook in het Westland, onderdeel van de Greenport Westland-Oostland en het grootste kassengebied van Nederland, kraakt het oude beleid - handhaving van een minimumareaal aan 2.500 ha glas – in zijn voegen. De stedelijke druk, maar ook de energietransitie en veranderende internationale

marktomstandigheden, vragen om innovatie en verduurzaming, niet om verdergaande schaalvergroting en intensivering. De toekomst van het Westland ligt in de ontwikkeling van nieuwe hoogwaardige producten en ketens. Daar zijn de meeste deskundigen het wel over eens en daar heb je niet per sé grotere bedrijven voor nodig. Juist de kleinere kunnen vaak makkelijker vernieuwen. Wij zien ook een verschuiving van een mondiale naar een regionale marktoriëntatie. Waar nu een fors deel van de groente en het fruit uit het Westland naar het buitenland gaat, is er in de stedelijke regio's van Den Haag en Rotterdam (waar nu veel voedsel uit het buitenland wordt geïmporteerd) nog een wereld te winnen. Kan het Westland de Randstad voeden? Dat is een serieuze vraag, die we nog te weinig terugzien op de beleidsagenda van de provincie Zuid-Holland. Zeker in het licht van het verschuivende voedingspatroon naar veel meer plantaardig. Ook daarin zou je dus landbouw- met voedselbeleid moeten combineren!

Een sterkere oriëntatie van het Westland op de regionale, stedelijke voedselmarkt opent de weg naar meer ruimtelijke verweving tussen stad en glas en meer betrokkenheid van burgers bij hun voedselvoorziening. Je wilt je klanten immers kennen. Experimenten met kaswoningen, buurtkassen en 'vertical farming' liggen voor de hand, CO2- en warmte-uitwisseling bieden kansen voor extra klimaatwinst en voorzieningen voor collectieve waterberging kunnen recreatieve en ecologische verbindingen versterken. En waarom niet het legendarische Paleis Honselersdijk – ooit het Versailles van Nederland - herbouwen als 'crystal palace' voor de glazen stad van de toekomst? Zo kan het Westland een voorbeeld voor de wereld blijven! Zeker als je dit combineert met het praktijkonderzoek en het onderwijs van het nabijgelegen World Horti Centre in Naaldwijk.

*Noordzee*

De mogelijkheden die de Noordzee biedt voor voedselproductie staan volop in de aandacht. Recent publiceerde WUR et al. haar advies *Kansen van de Noordzee voor de Provincie Zuid-Holland*. [24] Daarin wordt geconstateerd dat sprake is van een grote 'bestuurlijke drukte' op de Noordzee, met name vanuit de verschillende Rijksdepartementen en vanuit Europa. In deze drukte zou de provincie een regierol kunnen pakken, aldus het rapport. Deze regierol zou dan betrekking moeten hebben op de coördinatie van de beleidsuitvoering, op onderwerpen die buiten de reguliere beleidskaders vallen en op het faciliteren van innovatie.

Een van de inhoudelijke aanbevelingen is om Zuid-Holland de zeewierprovincie van Nederland te maken. Waar de bestaande visserij door klimaatverandering (opwarming van het zeewater) en internationale regelgeving om overbevissing tegen te gaan, waarschijnlijk een stapje terug moet doen, wordt in de zeewierteelt veel groeipotentie gezien, vooral gecombineerd met windparken op zee. Bepaalde soorten zeewieren en algen bevatten veel eiwitten en passen dus in een meer plantaardig voedingspatroon. We zijn daarmee minder afhankelijk van dierlijke eiwitten als vlees en zuivel en kunnen de veehouderij dan inkrimpen (mede vanwege stikstof- en broeikasgasemissies). Consumenten moeten wel leren om zeewier te eten, en ook de retail zal mee moeten werken. Daar liggen nog zorgen, volgens het WUR-rapport.

Het beeld van de Noordzee als lege ruimte is dus al lang achterhaald. De hele Noordzee is verkaveld in vaarroutes, visserijgebieden, zandwinlocaties, windparken, militaire zones, zeereservaten, boorvelden en leidingentracés. Net als op het land brengt dit ruimtelijke afwegings- en inpassingsopgaven met zich mee. Maar anders dan op het land is dit vooral een zaak van overheid en markt, en enkele gespecialiseerde NGO's. De burgers lijken nog weinig betrokken. Dat scheelt met inspraakprocedures, maar het is de vraag of we die burgers niet hard nodig hebben om de goede keuzen te maken. Dat gaat verder dan de vraag of we ons consumptiepatroon willen aanpassen, maar raakt aan fundamentele vragen over hoe we ons verhouden tot de natuur. Zien we de Noordzee als een nieuw wingewest dat we volledig kunnen beheersen voor onze steeds groeiende behoefte aan energie, voedsel en zand? Of is de Noordzee juist de plek waar we kunnen leren om het menselijk

gebruik aan te passen aan de natuurlijke productiviteit van het ecosysteem? En hoe doen we dat dan? Die vragen gaan iedereen aan. De zeespiegelstijging, de opwarming van het water en mogelijk veranderende golfstromen maken ze alleen maar urgenter.

## Conclusies

*Naar een nieuwe verhouding tussen markt, overheid en maatschappij*
Daarmee zijn we terug bij de kern van ons betoog, namelijk dat voedseltransitie vraagt om een andere verhouding tussen overheid, markt en burgers. In verschillende landschapstypen zal die verhouding anders liggen, maar in alle gevallen zien wij een actievere regierol voor de provinciale overheid, een sterkere oriëntatie van de markt op korte ketens en waardecreatie en een grotere rol voor burgers en maatschappelijke organisaties in onze voedselvoorziening. Wat betreft die regierol hebben we geconstateerd dat het ruimtelijk beleid vaak nog achterloopt bij de huidige maatschappelijke dynamiek en onvoldoende tegemoet komt aan de eisen van een duurzaam voedselsysteem. Het gaat wat ons betreft niet om nog meer regels en nog meer instrumenten, maar om het scheppen van ruimte voor experiment en vernieuwing. Wij zijn ervan overtuigd dat dit niet ten koste hoeft te gaan van cultuurhistorische en ecologische waarden en dat het landschap daardoor juist veel diverser en levendiger kan worden. Maar vooral zal het helpen om mensen weer meer te verbinden met hun omgeving en hun voedselvoorziening.

Het besef dat wij als mens onderdeel zijn van de natuur en dat de natuur niet slechts een ‘productiemiddel’ is dat wij (lees: de machthebbers) ons kunnen toeëigenen en naar eigen inzicht exploiteren, begint geleidelijk door te dringen. De desastreuze gevolgen van die toeëigening en exploitatie in het verleden zijn niet langer te ontkennen. Daarom is het tijd voor een fundamentele heroverweging van het huidige agrofood systeem. Er zijn geen eenvoudige oplossingen, we gaan het niet redden met alleen technische maatregelen. Het vergt een systeemaanpak, want alles is met elkaar verbonden. En het vergt maatwerk, want geen enkel bedrijf en geen enkel gebied is hetzelfde.

*Vijf aanbevelingen*
Op basis van onze analyse hebben wij vijf aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland.

1. Zorg voor een regeneratief voedselsysteem binnen de randvoorwaarden van het natuurlijk ecosysteem. Oftewel: begin bij de basis van bodem, water en natuur. Dit gaat om een integrale aanpak van klimaatdoelen, biodiversiteit, waterberging en waterkwaliteit. Deels gaat het om nationale en internationale doelen, maar juist in de integrale aanpak kan de provincie voorop lopen. Dit vraagt om ruimtelijke visie en dapper leiderschap. De omschakeling naar circulaire, natuurinclusieve en klimaatadaptieve voedselproductie zal immers grote gevolgen hebben, met name voor de veehouderij. Vanuit leidende principes van bodem en water is een grotere diversificatie van productiesystemen nodig en mogelijk, zowel tussen verschillende landschapstypen en deelgebieden als daarbinnen. Zo’n diversificatie is per definitie maatwerk, er is geen one size fits all.
2. Ontwikkel een breder voedselbeleid, naar model van de Europese *Farm to Fork* strategie. Daarin is voedselconsumptie één van de vier pijlers, naast landbouw, voedselverspilling en ketenpartijen. Een gezond én duurzaam voedingspatroon zoals ontwikkeld door de EAT Lancet commissie moet het streven worden. Dat vergt investeren in voedselvaardigheden, kennis en onderwijs. En in de voedselomgeving, bijvoorbeeld de aantallen en locaties van fastfood aanbieders. Zeer belangrijk is om duurzaam en gezond voedsel goedkoper te maken dan milieubelastend en ongezond voedsel, via true pricing. Hier zal ook een sterke sturing op de productie van uitgaan: veel boeren willen wel duurzamer produceren als zij meer voor hun producten krijgen. Vooral het Rijk kan hier met fiscale maatregelen op sturen, maar de provincie kan bijvoorbeeld regionale pilots opzetten waarin hier al mee geëxperimenteerd wordt.

3. Bouw aan een nieuw economisch fundament voor het agrarisch bedrijf. *True pricing*, zoals hierboven genoemd, is een essentiële bouwsteen voor zo'n economisch fundament. Het kan niet meer zo zijn dat boeren gedwongen worden tegen bodemprijzen te werken en dat duurzaam geproduceerd voedsel alleen voor rijken betaalbaar is. Een andere bouwsteen is een reële vergoeding van de 'ecosysteemdiensten' die de boer de maatschappij verleent. Zie de kamerbrief van minister Staghouwer van 10 juni 2022, waarin hij stelt: 'Ook zijn er mogelijkheden voor het leveren van publieke diensten zoals koolstofvastlegging, waterbergend vermogen, natuurbeheer of een mooi landschap. Het is aan de overheid om een bijdrage te leveren aan het structureel belonen van publieke diensten zodat deze nieuwe verdienmodellen interessant worden voor de agrarische ondernemer'. [24] Zeker voor deze ecosysteemdiensten geldt dat dit altijd een kwestie van maatwerk is, afgestemd op de specifieke kenmerken van het bedrijf en het landschap. Een gebiedsgerichte toepassing, zoals bij het huidige agrarisch natuurbeheer door de agrarische collectieven, ligt voor de hand.
4. Investeer in lokale en regionale voedselsystemen. Hoewel mondiale voedselstromen voor een sterk verstedelijkte provincie als Zuid-Holland onvermijdelijk en ook nuttig zijn, zien wij zeker een plek voor lokale en regionale voedselsystemen. Deze verdienen meer aandacht in het ruimtelijk beleid en zoals we hebben beschreven bieden deze veel kansen voor het landschap. Daarbij moet niet alleen gedacht te worden aan ambachtelijke stadslandbouw (pluktuinen, voedselbossen, daktuinen etc.) en biologische streekproducten, maar ook aan hightech indoor farming en geavanceerde precisielandbouw. Moderne technologie maakt het juist makkelijker om diversere teelten en kortere ketens op te zetten, en ook als het gaat om participatie, financiering en eigenaarschap is er veel innovatie. Tegelijkertijd vraagt het om regionale afstemming, nieuwe ruimtelijke concepten en passend instrumentarium. Daar ligt nog een serieuze beleidsopgave. Zou Zuid-Holland niet een *Greenport for urban food systems* kunnen worden, bijvoorbeeld in samenwerking met het World Horti Centre?
5. Stimuleer participatieve besluitvorming waarin betrokken boeren en burgers een belangrijke rol hebben. Oftewel: werk aan een vitale voedseldemocratie. De gebiedsgerichte aanpak kan daarvoor een mooi vehicle zijn. Betrek de boeren bij het formuleren van gebiedsdoelen, stuur aan op zelforganisatie van lokale gebiedspartijen, werk op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid, niet op basis van controle en dwang. Natuurlijk moeten er kaders en regels zijn, al was het maar om *free riders* aan banden te leggen, maar door tegelijkertijd ruimte te bieden voor lokale invullingen en maatschappelijke initiatieven kan de betrokkenheid van boeren en burgers bij de noodzakelijke veranderingen vergroot worden. Misschien is dit wel de allergrootste uitdaging. De nieuwe planologie van het voedsellandschap kan in ieder geval niet zonder een nieuwe governance.

**Frederike Praasterink is lector Future Food Systems aan de HAS Hogeschool in Den Bosch, penvoerder van NWA onderzoeksprogramma 'Transitie naar een duurzaam voedselsysteem' en raadslid Provinciale Raad voor de Leefomgeving in Brabant. Frederike studeerde Tuinbouwplantenteelt in Wageningen en werkte o.a. voor de VN (FAO) in diverse landen en continenten.**

**Pieter Veen is landschapsarchitect en oprichter van Circular Landscapes. Hij benadert de transitie van het voedselsysteem als een brede landschappelijke ontwerpopgave. Opdrachtgevers zijn zowel boeren en maatschappelijke organisaties als overheden. Als partner in het Fonds Natuurinclusieve Streekboerderijen en Design Lab Agroforestry ondersteunt hij tevens lokale praktijkinitiatieven.**

# Noten


1. Provincie Zuid-Holland, 2020. Hoofdlijnennotitie vitale landbouw Zuid-Holland.
2. College van Rijksadviseurs, 2020. Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij.
3. Zie bv: https://www.stimuleringsfonds.nl/dossiers/prachtige-productielandschappen
4. OECD, 2020
5. https://nos.nl/artikel/2419221-ipcc-gevolgen-klimaatverandering-steeds-erger-nu-razendsnel-aan-de-slag
6. https://nos.nl/artikel/2422414-rapport-ronduit-slecht-gesteld-met-natuur-nederlands-beleid-schiet-tekort
7. NRC 18-3-2022 'Nederland riskeert watercrisis in 2027'
8. https://nos.nl/artikel/2430890-2022-nog-steeds-een-heel-droog-jaar-ondanks-recente-regen
9. Pharo et al, 2019.
10. https://www.un.org/en/food-systems-summit
11. https://eatforum.org/eat-lancet-commission/the-planetary-health-diet-and-you/
12. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-notitie-voedsel-in-nederland-3239.pdf
13. Zie bijv. Drift rapportage voor Zuid Holland https://drift.eur.nl/app/uploads/2022/02/DRIFT_Strategische-Verkenning-Voedseltransitie_Feb2022.pdf
14. https://www.rivm.nl/nieuws/eenderde-doelen-2020-nationaal-preventieakkoord-gehaald
15. https://www.trouw.nl/economie/ondanks-afspraken-is-het-aantal-pesticiden-op-fruit-enorm-toegenomen~b17a339b/
16. https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/vitale-landbouw/#:~:text=De%20landbouw%20in%20Zuid%2DHolland,voor%20iedereen%20in%20Zuid%2DHolland.
17. Cijfers van CBS uit 2015, https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/#:~:text=Van%20de%20totale%20oppervlakte%20van,voornamelijk%20uit%20woon%2D%20en%20bedrijventerreinen.
18. M.Bakker, 2020. Een toekomstvisie voor het landelijk gebied.
19. WUR, 2019. Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120
20. Provincie Zuid-Holland, 2019. Weerkrachtig Zuid-Holland
21. LTO Noord, z.j. Toekomstvisie Hoeksche Waard 2030.
22. Zie bijvoorbeeld het voorstel voor een 'kustmetropool' in Vista, 2012. Veerkracht waar mogelijk, ontwerpend onderzoek voor Klimaatbestendig Nederland.
23. Wageningen Economic Researchm ECORYS en LOS StadOmLand, 2021. Kansen van de Noordzee voor de Provincie Zuid-Holland.
24. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/10/perspectieven-voor-agrarische-ondernemers