



Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering

Essay op verzoek van ministerie van LNV

Martin Scholten, Martha Bakker & Roel Jongeneel,
15 oktober 2021

Voorwoord

Dit essay is geschreven op verzoek van LNV om hen te informeren over de inzichten met betrekking tot de perspectieven voor de landbouw binnen de door LNV voorgestelde zonering voor Nederland, en is mede ingegeven door de stikstofproblematiek. Deze inzichten zijn gebaseerd op expertkennis binnen WUR. Dit essay is op zeer korte termijn geschreven en moet gezien worden als achtergrondinformatie voor toekomstige besluitvorming en geeft de eerste beschouwingen weer over mogelijke perspectieven voor de landbouw in Nederland. We realiseren ons dat de essay nog geen integrale benadering is. Daarom willen we in dit voorwoord de in dit essay geschetste perspectieven graag in een bredere context plaatsen.

Landbouw en voedselproductie in Nederland zijn zowel economisch als maatschappelijk van groot belang. Onze landbouw is hoog productief en zeer efficiënt per eenheid product en we produceren veilig voedsel van hoge kwaliteit. Nederland staat hierom internationaal bekend. Agrarische landschappen worden ook veelal maatschappelijk gewaardeerd. Inmiddels is duidelijk geworden dat "niet alles overal kan". Door het intensieve landgebruik zijn onder andere de nutriënten- en broeikasgasemissies per hectare veelal te hoog. Hierdoor is de milieubelasting van lucht (o.a. ammoniak, methaan, CO₂, N₂O) en water (o.a. nutriënten) op die plaatsen te hoog. De normen voor ammoniakdepositie op natuur, en water- en luchtkwaliteit worden nog op vele plaatsen overschreden. De doelen in het klimaatakkoord zullen een klimaat-neutrale landbouw vragen. Hiervoor is een transitie in de landbouw nodig.

In dit essay wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende zones. Zones bieden een denkkader voor de mogelijke gebiedsinrichting van Nederland en geven richting aan de verschillende landbouwvormen die gegeven de randvoorwaarden perspectief bieden voor boeren. Per gebied zal de invulling anders kunnen zijn en uiteindelijk zullen de gebiedsdoelen met betrekking tot stikstof, water en klimaat de mogelijkheden van de landbouw bepalen. Dit kan door een aangepaste landbouw nabij gevoelige natuurgebieden, door technologische innovaties (precisie landbouw, rijenteelt, nieuwe aangepaste rassen) te gebruiken in landbouwproductiegebieden of door nieuwe vormen van multifunctionele landbouw met allerlei diensten te ontplooiën.

Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheden van niet-grondgebonden land- en tuinbouw, de huidige diversiteit in bedrijfsvoeringen, samenwerking tussen deelsectoren en perspectieven op de toekomst van boeren zelf. Deze mogelijkheden voor de landbouw zullen we samen verder moeten onderzoeken.

Veranderingen in de nationale voedselproductie zullen ook consequenties hebben voor onze handelsbalans. Europese regelgeving en import- en exportregels zullen het Nederlandse speelveld mede bepalen. De subsidieregelingen via het Gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) zijn daarvan een voorbeeld, waarbij een verschuiving wordt verwacht van inkomenssteun naar steun voor maatschappelijke ecosysteemdiensten. De Europese Green Deal geeft ook richtingen aan voor de ontwikkelingen op gebied van landbouw, klimaat en natuur.

Wageningen University & Research draagt graag bij aan het verder uitwerken van een meer integrale en lange termijnvisie die duurzaam perspectief biedt voor landbouw, natuur, economie en maatschappij. We doen dat vanuit onze onafhankelijke, wetenschappelijke positie. Wij duiden voor- en nadelen van verschillende ontwikkelingen en geven aan wat de mogelijke dilemma's bij afwegingen zijn.

De stikstofproblematiek, klimaatverandering, energietransitie, biodiversiteits- en natuurherstel vragen om een integrale systeembenadering. Zo kunnen ruimtelijke, ecologische, landbouwkundige, sociaaleconomische en bestuurlijke aspecten meegenomen worden vanuit regionaal, nationaal en internationaal perspectief. Verdere toekomststudies en (gebieds-)processen zijn essentieel om de juiste keuzes voor de toekomst te kunnen maken.

We willen hierbij de auteurs van dit essay bedanken. Zij hebben onder zeer grote tijdsdruk in augustus 2021 een eerste conceptversie geschreven. Deze versie is door vele WUR-collega's van commentaar voorzien en heeft geleid tot deze definitieve versie die door ons van dit voorwoord is voorzien.

Bram de Vos
(Algemeen directeur, Environmental Sciences Group)
Ernst van den Ende
(Algemeen directeur, Plant Sciences Group)





1. Inleiding

Vraagstelling

In navolging van een aantal ruimtelijke principes, zoals clustering en meervoudig ruimtegebruik (NOVI) maar ook de wens om negatieve externe effecten te voorkomen, meer schaalvoordelen te realiseren en het landgebruik beter af te stemmen op het bodemwatersysteem (Advies Kiezen én Delen), wordt momenteel door LNV nagedacht over wat deze adviezen en principes kunnen en moeten betekenen voor de landbouw. Dit heeft geleid tot een tentatieve indeling van het huidige landelijk gebied waarvoor verschillende opties voor landbouw worden onderscheiden (de 'ABCD-benadering'). Wij zijn door LNV gevraagd deze tentatieve indeling te beschouwen in termen van de perspectieven voor een gebiedsgerichte en plaatsgebonden landbouw, zowel voor de individuele boeren als de sector in het algemeen. Daarbij rekening houdend met hoe de landbouw in Nederland ook kan bijdragen aan andere doelstellingen dan agrarische productie (natuurherstel en stikstof, klimaat, nitraatrichtlijn, kaderrichtlijn water). Het ideaal is een verdienstelijke en profijtelijke landbouw die bijdraagt aan een brede welvaart in een goede leefomgeving in het landelijke gebied. Daarnaast is er gevraagd wat er nodig is om agrarische ondernemers deze perspectieven te bieden en welk instrumentarium aangewend zou kunnen worden om dat te realiseren.

Kaderstelling

In deze beschouwing van de perspectieven voor de Nederlandse landbouw in een gebiedsgerichte benadering zijn we uitgegaan van een toekomstige kringlooplandbouw conform de LNV-visie "Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden", en het advies "Niet alles kan overal" van het adviescollege stikstofproblematiek ('Remkes').

Het perspectief voor de landbouw met plaatsgebonden randvoorwaarden, moet de boer duidelijkheid bieden over een toekomstbestendige ontwikkelingsrichting van boerenbedrijven die passen bij de lokale omgeving en omstandigheden. Dit laat zich als volgt samenvatten:

- *Het kunnen leveren van een plaatsgebonden bijdrage aan de grote opgaven: klimaat, milieukwaliteit (m.n. water, bodem, lucht), natuur (m.n. N2000, stikstof, biodiversiteit), waterbeheer en landschapskwaliteit.*
- *Met maatwerk, aansluitend op lokale omstandigheden, gebaseerd op vakmanschap.*
- *Met ruimte voor ondernemerschap en met bij de omstandigheden passend verdienmodel: een economisch en maatschappelijk verdienstelijke landbouw.*
- *Met inzet van innovaties, met name in veredeling, agro-ecologie en precisielandbouw.*
- *Met ruimere mogelijkheden voor pachtconstructies onder randvoorwaarden en met financiële steun van verpachtende instanties bij extensivering ten faveure van maatschappelijke of ecologische diensten.*
- *Met steun voor een nieuwe generatie boeren, die omschakelen naar verdienmodellen met een goede toekomst, daar waar dat het beste mogelijk is (innoveren, verplaatsen).*
- *Waarbij ruimte die vrijkomt als boeren stoppen op een passende wijze duurzaam wordt ingevuld: door passende landbouw of andere passende functies, leidend tot kwaliteitsverbetering leefomgeving.*
- *Waarbij voor de productie van voedsel en andere agrarische producten en diensten meer te verdienen is dan alleen de commerciële (internationale) marktwaarde van het primaire product omdat ook rekening wordt gehouden met de maatschappelijke waarde. De maatschappelijke en publieke diensten die agrarische ondernemers leveren (zoals een mooi landschap, biodiversiteit, waterberging en koolstofvastlegging), kunnen private en publieke steun rechtvaardigen.*

Kringlooplandbouw conform de LNV visie, met circulaire stoffenbalansen, omvat de volgende doelen:



- ✓ *Betere benutting van circulaire grondstoffen voor bemesting (van planten) en voeding (van dieren);*
- ✓ *Optimale productie van circulaire grondstoffen uit reststromen binnen de landbouw, en voor/van aanpalende sectoren in het voedselsysteem, de biobased industrie en de circulaire samenleving;*
- ✓ *Geringe tot geen verliezen in de vorm van emissies naar het milieu (integraal: broeikasgassen, stikstof, fosfaat, geur, fijnstof, chemicaliën, medicijnen);*
- ✓ *Verbonden met de omgeving: bodem, natuur, landschap, keten, consument, samenleving;*
- ✓ *Gezond voor mens en dier, met dierenwelzijn als basisprincipe;*
- ✓ *Verdienstelijk voor boer en keten, met vitaal toekomstperspectief*

Voor kringlooplandbouw bestaat geen blauwdruk, de kracht is juist een diversiteit van onderscheidende maatwerk concepten gebaseerd op vakmanschap, ondernemerschap en ketenperspectieven.

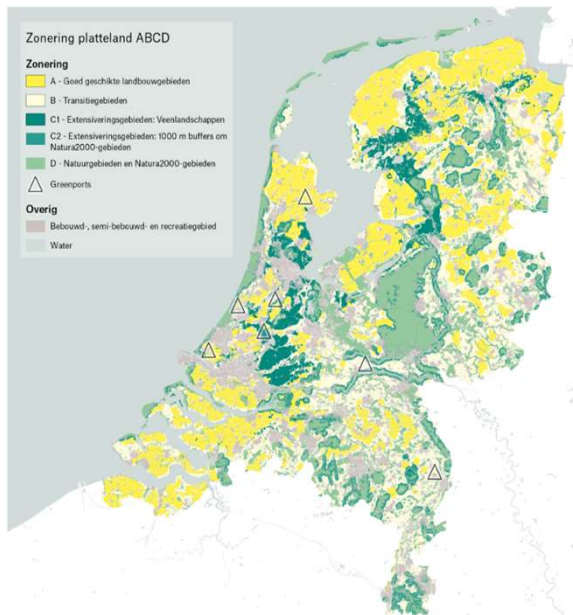
Diversiteit in de aanpak staat garant voor een meer veelzijdig en meervoudig landbouwsysteem dat meer en beter aansluiting vindt bij de landschappelijke diversiteit en dat economisch en ecologisch minder kwetsbaar is. Georganiseerd met oog voor verbinding met de omgeving: zo dichtbij als mogelijk, zo ver weg als nodig om de doelen optimaal te realiseren.



Tentatieve gebiedsindeling in kaart gebracht

In de tentatieve gebiedsindeling wordt het landelijk gebied onderverdeeld in een aantal zones (zie Figuur 1):

- **Zone A:** Goed geschikte landbouwgebieden met agrarische productie als hoofdfunctie, te realiseren met een duurzame, emissiearme kringlooplandbouw met (inter)nationale perspectieven.
- **Zone B:** Gebieden waar de omstandigheden voor landbouw beperkend zijn, en deze geïntegreerd zou moeten worden met andere functies in het landelijk gebied, zoals landschap, natuur, recreëren en wonen.
- **Zone C:** Gebieden waar voor landbouw beperkingen gelden vanwege grote nationale opgaven, zoals de reductie van stikstofemissies nabij waardevolle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (zone C2) en de aanpak van bodemdaling in veenweidegebieden (zone C1).
- **Zone D:** Natuurgebieden, te beschermen en te herstellen door zoveel mogelijk vrijwaring van omgevingsdruk en maatregelen gericht op verbetering van grondwateraanvulling, herstel van kwelstromen, beekherstel, nutriëntenhuishouding, connectiviteit, permeabiliteit, etc.



Figuur 1: Gebiedsindeling in kaart gebracht. (Bron: LNV (bewerking door LNV van Bakker et al., 2021)).

De kaart in Figuur 1 is een afgeleide van de kaart van Bakker et al. (2021), en onderscheidt de gebieden op basis van een reeks ruimtelijke criteria (zie tekstbox 1 voor meer details). Globaal kan bij deze tentatieve gebiedsindeling aan de volgende arealen cultuurgrond worden gedacht: zone A ca. 845.000 ha ($\approx 40\%$ van huidig totale cultuurareaal), zone B ca. 735.000 ha ($\approx 40\%$), zone C ca. 420.000 ha ($\approx 20\%$).

Tekstbox 1. Criteria op basis waarvan de zones ruimtelijk zijn onderscheiden

De door LNV voorgestelde gebiedsindeling heeft het concept en de kaart van Bakker et al. (2021) als uitgangspunt genomen. Die originele kaart is als volgt gemaakt: Alles wat nu landbouwgrond is (volgens LGN15) is onderverdeeld in een zone A (productie-georiënteerd) en een zone B (diensten-georiënteerd).

Het onderscheid tussen A en B is gemaakt op basis van de volgende criteria:

- Zone B bestaat uit (a) uitspoelingsgevoelige bodems, (b) droogtegevoelige gebieden, (c) gebieden met potentiële waterbergingsfunctie ("sponsfunctie"), (d) ecologische verbindingzones, oftewel de oude ecologische hoofdstructuur (EHS), (e) 500m bufferzones rondom Natura 2000-gebieden, (f) bodems met geringe productiviteit, door verdichting of ziektegevoeligheid, (g) gebieden met hoge landschappelijke waarde, (h) alle grondwaterbeschermingszones en (i) alle (niet vergraven) veengronden.
- Zone A zijn de gebieden en bodems waar bovenstaande beperkingen niet gelden. Dit zijn over het algemeen de kleibodems (met uitzondering van de gedegradeerde of te zware kleibodems), maar ook zandgronden met voldoende leem of een eerdlaag en zelfs enkele (vergraven) veengronden vallen hieronder.

Daarnaast waren zoekgebieden aangewezen voor zogeheten Agroparken (zone C), waarin alle niet-grondgebonden vormen van landbouw (met name glastuinbouw en intensieve veeteelt) gecombineerd kunnen worden in hightech industriële agrocomplexen.

Vervolgens is er een ruimtelijke clustering doorgevoerd waarbij kleine fragmentjes van zone A te midden van zone B zijn uitgeruild met kleine fragmentjes B te midden van zone A. Dit is op zo'n wijze gedaan dat rondom stedelijk gebied en open water eerder zone B aangetroffen zal worden dan zone A. Dit is gebeurd vanuit de gedachte dat wonen en water beter gecombineerd kunnen worden met zone B dan met zone A.

De hierboven gepresenteerde LNV-variant wijkt af als volgt af van het origineel:

- Zone C (zoekgebieden agroparken) zijn verwijderd en vervangen door Greenports. De migratie van huidige niet-grondgebonden bedrijven naar deze greenports wordt niet genoemd in de opdracht.
- Zone B is opgesplitst in drie deelzones: B, C1 en C2. Zone C1 bestaat uit veenbodems en Zone C2 bestaat uit 1 km-zones rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (dus niet alle Natura 2000-gebieden, zoals de legenda van de kaart suggereert). Daarmee is zone B in deze kaart iets groter dan in het origineel, waar met bufferzones van 500 m werd gewerkt.
- Zone D is toegevoegd waarmee natuurgebieden een expliciete plek in de zonering hebben gekregen..



Deze ruimtelijk-expliciete gebiedsindeling (i.e. zowel de kaart van Bakker et al. (2021) als de LNV bewerking ervan) is in zekere zin een uitwerking van verschillende conceptuele gedachten van o.a. Veerman en Fresco (2019), Bakker (2020); Bakker et al. (2020); Winsemius en Rabbinge (2020), Bakker et al. (2021), en Erisman en Strootman (2021). Het is overigens niet de eerste kaart waarin verschillende landbouwontwikkelingsrichtingen in kaart zijn gebracht en ook niet de enige. De toegevoegde waarde van deze specifieke kaart zit in het feit dat meerdere sectorale opgaven (waterkwaliteit, droogte, natuurherstel, bodemdegradatie, veeninklinking en verlies aan landschappelijke kwaliteit) gelijktijdig verwerkt zijn, waarbij gebruik is gemaakt van de meest actuele informatie – zij het op een nog tamelijk elementaire wijze.

Ons uitgangspunt met betrekking tot zonering landbouw

Het principe van een gebiedsindeling waarin ieder gebied een eigen specialisatie krijgt, lijkt ons zinvol. Het zou een radicale verandering in de Nederlandse landbouw teweeg brengen. Een gebiedsindeling is een middel om functies te scheiden en te clusteren. Scheiden voorkomt dat functies, en daarmee bedrijven en mensen, elkaar in de weg zitten omdat de een overlast veroorzaakt voor de ander (negatieve externe effecten). Clusteren kan leiden tot synergie omdat bedrijven gebruik kunnen maken van dezelfde infrastructuur, specialistische kennis bij andere bedrijven (diepe arbeidsmarkten) etc. Ook ecologische processen functioneren vaak beter in grotere, aaneengesloten natuurgebieden. Door scheiden en clusteren ontstaat ook specialisatie op gebiedsniveau: het ene gebied legt zich meer toe op industrie, wonen en werken, het andere op toerisme, natuur en landbouw. Deze processen komen in een economie deels autonoom tot stand vanuit concurrentievoordelen (zo is de concentratie van de fruitteelt in de Betuwe niet georkestreerd) maar vragen deels ook om een collectieve aanpak. Omgevingsvisies en gebiedsprofielen (en landinrichtingsprocessen) geven dan naar ondernemers een signaal welke ontwikkelingsrichtingen in het gebied als kansrijk worden gezien en welke minder goed of niet passen. Een zonering kan een *kanteling* op gang brengen in de bestaande en dominante manier van landbouw bedrijven naar een nieuwe manier die beter past binnen de ecologische grenzen. Een dergelijk ingrijpende omslag kost veel tijd en investeringen, is onvoorspelbaar, complex, grillig, en betreft veel en verschillende actoren.

Binnen zones kan uiteraard verweving van functies plaatsvinden, zoals ook voorgesteld door Bakker et al. (2021). Meervoudig ruimtegebruik is, net als clustering, een uitgangspunt van de NOVI en gericht op het zo efficiënt mogelijk gebruik maken van de beschikbare ruimte. Daarmee staat een keuze voor een gebiedsindeling niet gelijk aan de keuze voor scheiding van alle functies. Het beoogt een scheiding op hoofdlijnen, om vervolgens binnen de zones maximale synergiën tussen functies te kunnen realiseren.

Het is uiteraard essentieel dat er een duurzaam toekomstperspectief is voor ieder deelgebied, waarbij de economische perspectieven voor de landeigenaar/gebruiker in het ene gebied niet sterk onderdoet voor die van de landeigenaar/gebruiker in het andere deelgebied. Onze beschouwing richt zich daarom primair op deze vraag, en niet op de vraag of de geografische afbakening van de deelgebieden kloppend is. Daarnaast reflecteren we op een aantal beleidsinstrumenten waarmee de verschillende toekomstperspectieven (oftewel: het verdienmodel) binnen de zones beïnvloed kunnen worden.

NB: Omdat de zonering primair gebaseerd is op de lokale omstandigheden ten aanzien van bodem, water en natuur laat het zich in toekomstbeelden ook het beste vertalen naar een daarbij passende grondgebonden landbouw. Echter, de invloed van niet-grondgebonden landbouw is zowel vanuit economisch als landschappelijk oogpunt cruciaal, en om die reden betrekken we deze sector ook in onze bespiegelingen en adviezen.

Leeswijzer

In die hierop volgende hoofdstukken komen de volgende aspecten aan bod. We beginnen met een gedetailleerdere beschrijving van de ideaaltypen van de zones in hoofdstuk 2, zodat het duidelijk is waar we het over hebben. In hoofdstuk 3 reflecteren we op de perspectieven van de boeren in deze zones en maken duidelijk wat de rol van de overheid hierbij zou moeten zijn om de beoogde transitie mogelijk te maken. In hoofdstuk 4 reflecteren we op de consequenties voor de sector als geheel. We sluiten in een hoofdstuk 5 af met een beschouwing van resterende vraagstukken en dilemma's.





2. Het toekomstbeeld

In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van het toekomstbeeld van ieder deelgebied op basis van de originele beschrijving in Bakker et al. (2021). We voegen daar een bespiegeling aan toe over de afstemming van de zones met overige ruimtevragers.

Zone A bevindt zich op vruchtbare bodems met een hoge potentiële productiviteit. Dat maakt dat 'inputs' (i.c. grondstoffen) hier uiterst efficiënt benut kunnen worden. Per geproduceerde kilo product, is minder mest, bestrijdingsmiddel of water nodig dan in B of C zones. Deze condities in combinatie met vakmanschap zorgen voor een productiviteit waarbij inputs optimaal worden benut, resulterend in een hoge productie met relatief geringe verliezen. De omgevingsfactoren zijn hier ook gunstig: er is geen kwetsbare natuur in de nabije omgeving of cultureel erfgoed dat ontzien moet worden. Dat maakt dat duurzame investeringen in technologische oplossingen om met een passende vorm van kringlooplandbouw (conform de LNV-visie) aan de geldende milieunormen te kunnen voldoen (zoals robotica, mestverwaarding, luchtzuivering, klimaatcontrole), zonder veel risico gedaan kunnen worden. Productieve investeringen (ontwikkelingsgericht) en niet-productieve investeringen (milieugericht) kunnen in zone A effectief worden gecombineerd. De investeringen en daarmee verbonden technologie maken duurzame intensivering mogelijk. Daarnaast zijn deze geconcentreerde landbouwgebieden logistiek interessant voor de agribusiness ketenpartners.

De landbouw in zone A blijft internationaal competitief en legt zich toe op gespecialiseerde teelten en/of productiesystemen. Kennis en kwaliteit staan voorop, in plaats van laagwaardige productie van goederen die ook elders geproduceerd kunnen worden tegen lagere kosten. We denken specifiek aan kennis op het gebied van precisielandbouw, ecologische plaagbestrijding, mestverwaarding, diervriendelijke stallen en circulaire oplossingen met betrekking tot gebruik van grondstoffen voor bemesting en diervoeding. Akkerbouwers en veetelers werken samen, bijvoorbeeld in duurzame gewasrotaties van voedsel en voedergewassen en de uitwisseling van reststromen (gewasresten en mest).

Landschappelijk gezien bestaat zone A uit grootschalige, op productie gerichte landbouwgebieden. Een afwisseling van grondgebonden akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt en tuinbouw en intensieve melkveehouderij, ingebed in een efficiënt drainage- en irrigatiesysteem. Niet-grondgebonden landbouw (stallen, kassen) kunnen daarin zijn ingebed, maar zie ook "lessen uit de reconstructiewet" in het laatste hoofdstuk.

Zone B beslaat gebieden met één of meerdere beperkingen en/of (potentiële) ecosysteemdiensten die maken dat intensieve landbouw met hoge externe inputs minder wenselijk is. Dat is medebepalend voor de ontwikkel- en investeringsmogelijkheden in deze zone. Bijvoorbeeld: Een bedrijf in een droogtegevoelig gebied kan het zich niet permitteren grote investeringen te doen om emissievrij te worden, als er vervolgens een aanzienlijk risico bestaat dat er beperking qua beregening wordt opgelegd (lock-in risico). Bij deze zone past een tamelijk extensieve landbouw. Naast hoogwaardige agrarische productie, met oog voor de valorisatiemogelijkheden op de binnenlandse markten (vgl. korte ketens), is een bijdrage aan ecosysteemdiensten zoals waterberging, landschappelijke waarde en biodiversiteit karakteriserend. Stallen en kassen zijn met plaatsgebonden landschappelijk maatwerk inpasbaar gemaakt.

Zone B heeft een minder eenduidig profiel dan Zone A, omdat er vele redenen kunnen zijn waarom intensieve landbouw hier niet goed mogelijk en dus minder gewenst is. De uitkomst zal zijn dat er een scala aan bedrijfstypen in zones B te vinden zal zijn. Anders dan in Zone A zal in Zone B het accent zal meer op multifunctionele en regeneratieve vormen van landbouw liggen, waarin bedrijven verduurzaamde landbouwproductie (met aandacht voor bodemleven en bodemkwaliteit) combineren met andere activiteiten, zoals agrotourisme, bevordering van de biodiversiteit, productie van hoogwaardige streekproducten, het leveren van zorg en het voorzien in waterberging. Sommige bedrijven zullen zich sterk concentreren op één specifieke opgave, terwijl andere bedrijven juist van de veelheid aan opgaven gebruik maken om een verbreed verdienmodel mogelijk te maken. De grote gemene deler is dat er voor intensieve landbouwpraktijken geen ecologisch of maatschappelijk draagvlak is, en er naast agrarische productie ook publieke diensten geleverd worden die beloond moeten worden. Schaalvergroting wordt in deze zone zeker niet uitgesloten, want voor extensivering is ruimte nodig, maar met behoud van landschappelijke waarden.

Landschappelijk kan zone B zich in sommige gebieden deels ontwikkelen tot aantrekkelijke, halfopen cultuurlandschappen met extensieve landbouw, dooraderd met natuur, vennen, moerassen en meanderende beken. Bodemleven, insecten, weidevogels en andere beschermde soorten leven hier in kruidenrijke grasvelden begraasd door een (bio)diverse veestapel. Passende vormen van akkerbouw en agrobosbouw bevinden zich in een matrix van extensieve veehouderij.





Fosfaat wordt uitgemijnd door uitgekiend maaibeheer en beken krijgen zoveel mogelijk hun natuurlijke vorm en oevers terug. De landschappelijk rijke B-zone wordt ontsloten door een uitgebreid netwerk van wandel- en fietspaden. In navolging van bestaande nationale landschapsparken waarin landbouw met het landschap is verweven, zoals in de Noardlike Fryske Wâlden, Drentse Aa, Salland, Achterhoek, Maasduinen, Groote Peel en Van Gogh, ligt de verdere ontwikkeling van nationale landschapsparken in deze zone B gebieden voor de hand, aansluitend bij het initiatief "Nationale Parken Nieuwe Stijl".

Zone C heeft een profiel dat overeenkomt met dat van zone B, maar vanwege specifieke maatschappelijke opgaven (plaatsgebonden reductie stikstofdepositie c.q. gebiedsgerichte inperking van de bodemdaling van veengebieden) ligt er een zwaarder accent om de landbouw op passende wijze te extensiveren. Zie echter ook het laatste hoofdstuk waarin wordt gereflecteerd op de nut en noodzaak van het maken van onderscheid tussen zones B en C.

Zone D betreft alle natuurgebieden van het Natuur Netwerk Nederland. Landbouw kan hier een dienende rol spelen als het gaat om beheer (zoals natuurbegrazing), maar speelt in deze zone verder geen rol. Het accent in de D zone ligt volledig op het behoud en de ontwikkeling van de natuur, inclusief een geloofwaardig en aantoonbaar herstel van deze natuur. Dit vraagt om ambitieuze doelstellingen voor de reductie van stikstofemissies van de landbouw in de A, B en C zones en ook van de niet-landbouw sectoren.

Afstemming met andere ruimtevragers

Redenerend vanuit de filosofie achter de gebiedsindeling zijn er ook implicaties voor andere ruimtevragers. Al zijn die niet de focus van dit essay, voegen wij hierbij toch onze interpretatie toe van de combinatiemogelijkheden van de verschillende zones en de overige ruimtevragers. Want ofschoon veel van de nieuwe diensten die we vragen van het landelijk gebied (waterberging, natuurherstelrecreatie en energieopwekking) geïntegreerd kunnen worden in agrarische bedrijfsvoering van Zone B, geldt dat niet voor alle functies, denk aan woningbouw, energieparken en data- en distributiecentra, ook al is het daadwerkelijke ruimtebeslag van deze functies tamelijk gering.

Afstemming tussen de beoogde ontwikkelingen binnen de verschillende sectoren (woningbouw, energietransitie, infrastructuur en landbouw) vanuit omgevingsdoelen is essentieel. Voor zone B en C geldt dat factoren die daar voor landbouw beperkend zijn (natuur, milieu, landschap, leefomgeving), omwille van consequent beleid ook beperkend zouden moeten zijn voor andere functies. Dit betekent dat daar waar landschappelijke waarde een reden is om de landbouw niet verder te laten intensiveren, ook geen energieproductie en data- en distributiecentra zouden mogen ontstaan.

Voor zone A geldt dat niet lichtvoetig mag worden getornd aan het feit dat landbouw de primaire functie is. De bodemvruchtbaarheid is hier het natuurlijk kapitaal en de landbouw staat centraal. Een terughoudend beleid inzake ruimtegebruik voor andere functies (waaronder energieparken, datacentra) is gepast.

Uitbreiding van stedelijk gebied kan plaatsvinden langs de grenzen van zone B en C. Uiteraard betekent dit niet dat deze zones 'vrijgegeven' worden voor woningbouw. Een al te gemakkelijke uitwijking van projectontwikkelaars naar de groene ruimte kan voorkomen worden door hoge eisen te stellen aan de natuurinclusiviteit van de te bouwen wijken/woningen. Gemeentes dienen hier ook hun verantwoordelijkheid in te nemen, wat gewaarborgd kan worden door een algemeen Rood voor Groen principe binnen alle zones B en C: alle baten uit functieverandering moeten op een of andere manier aangewend worden voor de versterking van de B/C zone. Vrijkomende agrarische bebouwing in zone B/C kan een woonfunctie toegekend krijgen zolang het geen rem zet op de agrarische ontwikkeling naar extensivering. De aanwezigheid van 'burger-inwoners' in het landelijk gebied kan ook bijdragen aan het alternatieve verdienmodel van de boeren in zone B/C en aan de algemene vitaliteit van de leefomgeving.

Data- en distributiecentra dragen doorgaans niet bij aan landschappelijke kwaliteit. De bouw ervan zou zich moeten beperken tot het strikt noodzakelijke (bijvoorbeeld af te dwingen door specifieke Rood-voor-Rood instrumenten), en bij voorkeur buiten de groene ruimte, zoals in havengebieden. Voor zover ze in de groene ruimte geplaatst worden, zou dit moeten gebeuren op plekken waar zowel de landschappelijke waarde, de natuurwaarde als de bodemkwaliteit laag is. Dergelijke plekken kunnen zowel in zone A voorkomen als in zone B/C.

Energieopwekking met biogas en wind kan deels ingepast worden in zone A. Solitaire windturbines en biogasinstallaties leggen relatief klein beslag op grond en zijn, mits op gepaste schaal, te combineren met de rationele, grootschalige landbouwgebieden van zone A (denk aan Flevoland). Voor dichte windmolenparken met noodzakelijke infrastructuur en omgevingsoverlast geldt dit niet (denk aan Wieringermeer). Voor zonneweides geldt hetzelfde als voor data- en distributiecentra: alleen op plekken waar landschappelijke kwaliteit al laag is en bodems ongeschikt voor intensieve landbouw. Zonnepanelen worden bij voorkeur geïnstalleerd op opstallen en andere constructies, of als verrijdbare zonnepanelen als onderdeel van gewasrotatie. Kassen kunnen, naast het voorzien aan de behoefte aan verse en hoogwaardige groenten, vruchten en sierteeltproducten, die lokaal geproduceerd kunnen worden, ook hun surplus aan energie leveren aan de omgeving.





Tabel 1. Karakteristieken van de verschillende zones

	Zone A	Zone B	Zone C	Zone D
Karakteristiek	Gebieden met goede landbouwgronden en ruimte, en geschikt voor aansluiting op aan landbouw gerelateerde agribusiness clusters	Gebieden met aan omgeving gerelateerde beperkingen voor landbouw, met een ruimtegebruik die aansluit op de landschappelijke kwaliteit (inclusief daarbij passende landbouw clusters)	Als zone B maar met een extra accent op specifieke opgaven, met name ook voor landbouw: Klimaat: terugdringen van bodemdaling van veengebieden (C1) Natuur: reductie stikstofbelasting op daarvoor gevoelige nabijgelegen natuur (C2).	Natuurgebieden waar bescherming, herstel en ontwikkeling van natuur centraal staat (N2000, NNN)
Positie landbouw in ruimtegebruik	Primair:	Nevengeschikt	Ondergeschikt	Bij uitzondering
Randvoorwaarden landbouw	Optimalisatie van de productie binnen het emissiearme perspectief van de kringlooplandbouw conform de LNV-visie	Omschakelen met aanpassingen aan de plaatsgebonden omstandigheden, ingepast in de omgeving, met passende vormen van extensivering (doordacht maatwerk)	Omschakelen en beperken met een aanpak op maat, omwille van de specifieke opgaven ten aanzien van bodemdaling van veengebieden of stikstofdepositie op nabije stikstofgevoelige natuur	Zeer beperkt, uitsluitend op landbouw ten dienste van natuurbeheer
Perspectieven voor landbouw (markt en andere waarde proposities)	Duurzame agribusiness gericht op de (inter)nationale markt	Diversiteit aan verdienmodellen door aanpassing aan omstandigheden, en verbinding met omgeving (markt c.q. marketing; verbreding; maatschappelijke diensten)	Omgevingsgerelateerde - verdienmodellen met geïntegreerd natuurbeheer (C2), , koolstof vastlegging (C1) en andere maatschappelijke diensten	-
Andere functies naast landbouw	Alleen als ze niet beperkend zijn voor landbouwontwikkeling	Net als landbouw verweven met omgeving, met kwaliteit van leefomgeving als leidend principe	Net als landbouw aangepast aan de specifiek opgaven (natuurherstel, terugdringen bodemdaling veengebieden)	-
Perspectieven voor biodiversiteitsherstel	Landbouwgronden met bijbehorende agrobiodiversiteit	Boerenlandschap met bijbehorende biodiversiteit	Boerenlandschap met bijbehorende biodiversiteit	Natuurlijke biodiversiteit





3. Toekomstperspectieven

Een gebiedsindeling kan voor de landbouw en de agrarische ondernemer duidelijkheid geven over de richting van de landbouwontwikkeling in bepaalde gebieden voor de langere termijn, binnen het adagium "niet alles kan overal". Dan weet de boer waar zij/hij aan toe is, en kan overeenkomstig acteren bij keuzemomenten voor toekomstige investeringen in het bedrijf, langs een van de volgende lijnen:

- door gericht omschakelen, al dan niet op het moment van bedrijfsopvolging of verkoop, naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering passend bij de omgeving en mogelijkheden, inclusief uitbreiden om te extensiveren;
- verplaatsen naar een gebied dat beter past bij de beoogde bedrijfsvoering, inclusief opties tot landruil;
- of het tijdig beëindigen, al dan niet met steun van de overheid, vanwege gebrek aan vitaal toekomstperspectief.

Deze lijnen sluiten aan bij de 7 transitiepaden zoals de SER die recent heeft geschetst (SER, 2021). We hechten eraan recht te doen aan de vele boeren die, binnen de mogelijkheden die ze hebben, of soms ook noodgedwongen, de omslag naar een toekomstbestendige, plaatsgebonden bedrijfsvoering al hebben gemaakt of daarmee bezig zijn. Zij verdienen daarvoor waardering en steun.

De beoogde verschuivingen gaan grote consequenties hebben voor een deel van de boeren, maar ook voor de agrarische infrastructuur en de clusters van agrarische bedrijvigheid ('upstream' leveranciers van producten en diensten aan de landbouw, en 'downstream' afnemers van producten van de landbouw). Voor de overheid zal het in eerste instantie een aanzienlijke investering vergen, met name in de omschakelingen in zones B en C.

De hamvraag is hoe het verdienmodel van boeren in zones A, B en C eruit zal komen te zien, en hoe de agribusinesspartners daarop kunnen anticiperen en aansluiten. Voor veel agrarische ondernemers staat op dit moment het inkomen uit de bedrijf niet in verhouding tot de genomen risico's, investeringen en geleverde arbeid (Beldman et al., 2020; Jongeneel, 2020; Polman en Jongeneel, 2020). Dit komt omdat de productiekosten in Nederland hoog zijn (o.a. dure grond en dure arbeid) en de verkoopprijs van producten wordt bepaald door de internationale markt. De noodzaak voor een andere invulling van de Nederlandse landbouw met andere bedrijfsmodellen komt dus voort uit zowel ecologische als sociaaleconomische uitdagingen. Centraal daarin staat de waardepropositie die kan worden gecreëerd binnen de onderscheiden zones, vanwege de specifieke karakteristieken van die zones. Keuze van en samenwerking met strategische partners, specifieke klantengroepen en daarop gerichte afzetkanalen zijn van doorslaggevende betekenis. Daarnaast gaat het om de beheersing en rationalisatie van de kostenstructuur, rekening houdend met de mogelijkheden die de directe omgeving biedt.

In het vervolg van dit hoofdstuk schetsen we in het kort, per zone, een algemeen beeld van toekomstperspectief voor boerenbedrijven die zich in de komende 10-20 jaar volgens het ter plekke geldende zoneprofiel gaan ontwikkelen. Vervolgens wordt ook een doorkijk gegeven naar de rol van de overheid om deze perspectieven te realiseren, in de vorm van stimuleren, faciliteren, organiseren, waarderen en reguleren. Het aangrijpingspunt voor daarop gericht beleid is het moment van de beslissing van de agrarische ondernemers om het over een andere boeg te gooien: door om te schakelen naar een beter bij de zone passende bedrijfsvorm, of door te verplaatsen naar een andere zone die beter bij de beoogde bedrijfsvorm past, of door de onderneming te beëindigen vanwege het ontbreken van een duurzaam toekomstperspectief.

Het is belangrijk dat er voor de agrarische ondernemers duidelijkheid is over de meerjarige toekomstperspectieven van een bepaalde keuze in de specifieke situatie, en ook om in gesprek te gaan met agrarische ondernemers over hun toekomstvisie en in hoeverre die aansluit bij/past in het gebied. Deze gesprekken versnellen de dynamiek (actie en besluitvorming) die nodig is om op afzienbare termijn een landbouw te creëren die beter in harmonie is met de functies en opgaven van de te onderscheiden zones. Ook is het van belang dat er voldoende mogelijkheden zijn om te kunnen omschakelen (investeringssteun en kennisontwikkeling), te verplaatsen (mediatie) of te stoppen (uitkoop, loopbaancoaching, omscholing).

Tekstbox 2. Onderzoek naar nieuwe businesscases en ontwikkelpaden

De ontwikkeling van nieuwe kringlooplandbouw-businesscases is volop gaande en er is een grote diversiteit aan bedrijfstypes (Hoes et al., 2020). Deze voorbeelden laten zien dat voedselproductie anders kan. Maar gesprekken met ondernemers laten ook zien dat veel van deze bedrijven nog fragiel en in ontwikkeling zijn. Ze lopen tegen innovatiebarrières aan en vele worstelen met het realiseren van een stabiele cashflow. Hetzelfde beeld komt naar voren bij 'portretten van landschapsboeren' (Strootman, 2021). Boeren krijgen vaak positieve maatschappelijke waardering voor de creatieve nieuwe duurzame businesscases die vaak vanuit idealisme ontstaan, maar zien dat financieel vaak niet terug (Dagevos en de Lauwere, 2021). Zonder gericht beleid is het dan ook de vraag of deze nieuwe businesscases een alternatief kunnen bieden aan boeren die uit schaalvergroting weg willen blijven.

Daarom zou in de toekomst een structurele en langjarige beloning van ecosysteemdiensten (waterberging, koolstofvastlegging, natuurbeheer, gebiedsbeheersdiensten) een element van de nieuwe verdienmodellen kunnen zijn. Het verdient aanbeveling om de nieuwe businesscases nader te onderzoeken en via illustratieve verdienmodellen voor de verschillende gebieden ook daadwerkelijk te laten zien hoe de landbouwperspectieven eruit zien.





Zone A: perspectief voor de boeren

Voor de bedrijven in zone A verwachten we dat ze hun focus op doelmatige landbouwproductie en hun oriëntatie op een (inter)nationale markt kunnen behouden. Om internationaal concurrerend te kunnen blijven, zullen dit vooral bedrijven zijn met een unieke expertise of product. Bijvoorbeeld grondgebonden groentezaadveredelingsbedrijven, bloementelers en pootgoedtelers. Verder is er ruimte zijn voor akker- en tuinbouwbedrijven en grondgebonden veehouderij, mits ze competitief kunnen produceren met inachtneming van de dan geldende milieunormen (die waarschijnlijk strenger zullen zijn dan nu het geval is). Glastuinbouw en intensieve veeteelt kunnen hier plaatsvinden, maar het liefst dicht bij elkaar in het gebied, met het oog op een sterkere verbinding van veehouderij aan akkerbouw in een setting van kringlooplandbouw, en vanwege de logistieke concentratie van agribusiness ketenpartijen. Productiviteit zal verder kunnen stijgen door uitgekiende mest- en watertoediening en diervoeding (precisielandbouw), waar mogelijk gebruikmakend van teruggewonnen grondstoffen (mest, maar mogelijk ook zuiveringsslib of gecomposteerd groenafval). Emissies, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ('Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030') en antibioticagebruik worden verder teruggebracht, ook door verdere ontwikkeling van verbeterde variëteiten en rassen. Ook kunnen bedrijven in deze zone bijdragen aan de energietransitie, door geïntegreerde opwekking van energie (bijv. zonnepanelen op staldaken en mobiele installaties in gewasrotatie, of door warmtewinning of biogasproductie uit reststromen). Op deze manier zal zone A niet alleen producten exporteren, maar ook kennis en kunde.

De logistieke randvoorwaarden in zone A zijn gunstig voor de vestiging van gespecialiseerde agribusiness bedrijven die producten of diensten aan de landbouw leveren, of producten afnemen en verwerken voor de markt. Maar ook hiervoor geldt: geclusterd in het gebied, zodat de open kwaliteit van het landschap ook in deze zone behouden blijft.

Zone A: De rol van de overheid

De rol van de overheid in deze zone is vooral gericht op algemene (infrastructurele) ondersteuning en handhaving en is beduidend kleiner dan die in zone B en C. Bedrijven produceren voor de (inter)nationale markt, en marktwerking en marktperspectieven bepalen welke bedrijven daarin het meest competitief zijn (Van Zeist et al., 2021). De overheid is uiteraard wel streng in het formuleren en handhaven van milieuwetgeving, o.a. betreffende fosfaat, stikstof, pesticidegebruik, broeikasgassen, fijnstof en dierenwelzijn. Het is echter aan de bedrijven hoe zij hieraan willen voldoen. Een mogelijke optie is een systeem van verhandelbare uitstootrechten (beprijzing), waarbij de overheid een nationaal c.q. regionaal quotum vaststelt (Poppe en Jongeneel, 2021).

De overheid (provincies en gemeenten) dient prijsopdrijving door grondspeculatie zoveel mogelijk tegen te gaan. Agrarische grond moet alleen in uiterste gevallen omgezet kunnen worden in bouwgrond. Een Rood-voor-Rood regeling – waarbij er alleen gebouwd kan worden als er elders gesloopt wordt – kan gemeentes stimuleren om zuinig om te springen met natuurlijk kapitaal van de productieve landbouwgrond.

Op het gebied van de uitbreiding van niet-grondgebonden landbouw zouden duidelijkere ruimtelijke ordeningskeuzes gemaakt moeten worden. Wij bevelen de graduele verplaatsing van een deel van de niet-grondgebonden landbouw (naast kassen, ook vis- en insectenkweek) naar ruimtelijke clusters (greenports, agroparken) aan, om de kwaliteit van het landschap te behouden en synergiën tussen de verschillende typen bedrijven te bevorderen. Uiteraard dient zorgvuldig ontwerp ervoor te zorgen dat dergelijke concentraties (van dieren) geen gevaar opleveren voor volksgezondheid en veterinaire veiligheid.

De financiering en subsidiering van innovaties in de agri-food sector voor bedrijven in zone A blijft van belang om de ambities van kringlooplandbouw te realiseren en uitspoeling en uitstoot van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen bij landbouwbedrijven te voorkomen. De inzet van structurele subsidies (directe betalingen uit het GLB) wordt geminimaliseerd en beperkt tot een hectarebetaling die een compensatie biedt voor de hogere milieustandaarden in Nederland en de EU relatief ten opzichte van buiten de EU (level playing field).

Ten aanzien van de regelgeving is een aanpassing gewenst naar sturing op doelen (i.p.v. voorschriften) om te komen tot ecologische optimalisatie van de productie conform de principes van kringlooplandbouw, met een afrekenbare stoffenbalans (ASB) en een set van kritische prestatie indicatoren (kpi's). Daarbij wordt wel opgemerkt dat doelsturing vooral zinvol is als doelen op bedrijfsniveau bepaald kunnen worden. Daarnaast moet ruimte zijn voor innovatieve experimenten, waarbij tijdelijke opschorting van beperkende wet- en regelgeving mogelijk moet zijn.

Zone B: Perspectief voor de boeren

De bedrijven in zone B schakelen over naar een bedrijfsvoering waarin het leveren van groene en blauwe diensten een relatief belangrijke rol speelt. Wat dit betekent hangt af van de specifieke randvoorwaarden die de omgeving stelt en waardeproposities die de omgeving biedt. Niet ieder type bedrijf leent zich hiervoor. Grondgebonden veehouderijen hebben zonder meer een grote potentie voor omschakeling, omdat extensieve veeteelt weinig inputs behoeft en goed kan samengaan met lokaal peilbeheer, biodiversiteit en landschappelijke waarden. Voor akker- en grondgebonden tuinbouw is het ook mogelijk om te schakelen naar een bedrijfsvoering die bijdraagt aan het beoogde landschap.





We zien met name ruimte voor akker- en tuinbouw met extensieve bouwplannen (inclusief graan en vlinderbloemigen), alsmede boomgaarden. Ook is er ruimte voor grondgebonden agro-ecologische landbouw die een sterke binding hebben met de burger zoals CSA (= Community Supported Agriculture) tuinderijen (inclusief glastuinbouw) en dierhouderijen. Tevens zijn nieuwe vormen van landbouw, zoals klimaat- en voedselbossen, inpasbaar in zone B, mogelijk in combinatie met extensieve veehouderij (pluimvee, runderen en varkens).

Wat betreft het perspectief voor niet-grondgebonden bedrijven in zone B zijn er meerdere overwegingen te geven. Enerzijds lijkt het goed mogelijk een deel van deze bedrijven met maatwerk in te passen in het landschap. Anderzijds, worden er in de literatuur meer algemeen argumenten gegeven voor een clustering van dergelijke bedrijven, om de druk op ecosysteemdiensten die potentieel te lijden hebben onder de aanwezigheid van dit soort bedrijven (recreatiepotentieel, habitatherstel) en interactie met bewoning (geurhinder, fijnstof, landschapsvervuiling) beter te kunnen beheersen. Ook binnen zone B zullen locaties te vinden zijn (bijvoorbeeld, daar waar landschappelijke waardering laag is en geen kwetsbare natuur in de buurt is) waar dat goed zou kunnen.

Essentieel voor het perspectief van de bedrijven in deze zone is een adequate beloning van de geleverde diensten. Het verdienmodel leunt naast opbrengsten uit de agrarische productie op het stapelen van structurele beloningen uit onder andere ecosysteemdiensten. Vanwege de aard van de diensten (publieke diensten en marktfalen) dient de overheid hier een belangrijke rol in te spelen. Een interessante optie is om de 'betaling' deels in natura te doen, in de vorm van zeer voordelige pachtgrond (zie ook Tekstbox 3). Dat zou betekenen dat grond in eigen bezit wordt aangevuld met gemeenschappelijke grond die extensief begraasd of verbouwd mag worden. Het idee is dat het hier op termijn om aanzienlijke arealen gaat, wat maakt dat vrijwel ieder bedrijf dergelijke gronden in de nabije omgeving heeft. In ruil voor het gebruik van gemeenschappelijke grond verplicht de boer zich tot het omschakelen naar een bedrijfsvoering die strookt met de geest van zone B. Dat wil zeggen: geen activiteiten ontplooiën die de landschappelijke diensten van het landschap als geheel ondermijnen maar juist activiteiten die haar bevorderen (denk aan het diversifiëren van veestapel of gewastypen, met ruimte voor gewasdiversiteit).

Bovenop deze in-natura bijdrage, vult deze boer zijn/haar inkomen aan met directe betalingen (GLB betalingen), en met inkomsten uit de verkoop van hoogwaardige streekproducten en overige dienstverlening aan particulieren (recreatiebedrijven, campings, B&B's, zorg, educatie). Veel boeren in zone B staan daardoor meer in directe verbondenheid met burgers, waarbij ze meer leveren dan het product maar ook een stuk beleving en sociale activiteiten.

Daarnaast kunnen de kosten van de bedrijfsvoering mogelijk verlaagd worden omdat het 'laag milieu risico bedrijven' zijn. Geen mestafvoer, geen inhuur van loonwerkers en minder gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen reduceren de kosten. Benutting van circulaire grondstoffen voor bemesting en diervoeding kan ook kostprijsverlagend werken.

Tekstbox 3. Een Community Land Trust

Een mogelijke constructie om de extensivering van zones B en C te bewerkstelligen is middels een zogeheten Community Land Trust. Daarbij zou een groot deel van de vrijkomende agrarische grond in zones B en C in eigendom komen van zo een *Trust*, oftewel een stichting. De stichting verpacht vervolgens de grond heel goedkoop aan boeren in de omgeving, op voorwaarde dat ze hun veestapel of productie niet uitbreiden. De extra grond wordt dus ingezet om te extensiveren. Uiteraard wordt van de deelnemende boeren verlangd dat ze ook geen andere dingen doen die zich slecht verhouden met de gedachte achter zone B of C. Dit wordt vastgelegd in convenanten. De goedkope pacht kan gezien worden als een in-natura betaling voor de te leveren diensten.

Het Community Land Trust bestaat uit partijen die belang hebben bij de diensten die geleverd worden in deze zones: Natuurorganisaties, (zorg)verzekeraars, pensioenfondsen, banken, multinationals met vestigingen in Nederland, waterschappen, burgers, boeren, etc. De stichting investeert in de gebieden door ze aantrekkelijker te maken voor bezoekers en bewoners. Aanleg van recreatie-infrastructuur, natuurherstel, beekherstel, verwijdering van hekken en overtollige bedrijfsgebouwen, etc. Let wel: een cruciale voorwaarde is dat het gebied als geheel de potentie heeft om een aantrekkelijk landschapspark te worden: de aanwezigheid van storende elementen zullen de potentie voor dit model dus danig ondermijnen. Een andere voorwaarde voor succes is dat de stichting niet zelf opdraait voor de inkomstenderving die voortvloeit uit het beperken van de gebruikersrechten. Daarom dient de overheid de grond in eerste instantie te verwerven, waarna ze de gebruikersbeperkingen oplegt (denk aan een grasland-scheurverbod, of in sommige gevallen zelfs een functieverandering van agrarisch naar natuur), en de ontwaarde grond doorverkoopt aan de stichting. Een mooi voorbeeld is het IJssellandschap (<https://www.ijssellandschap.nl/>) die onder andere ruimte biedt aan Keizersrande in Diepenveen (<https://www.keizersrande.nl/>)





Zone B: De rol van de overheid

De rol van de overheid in zone B zal beduidend groter moeten zijn dan in de A zone. Ofschoon het produceren van hoogwaardige streekproducten voor de binnenlandse markt voor veel bedrijven een interessante optie is, zal de gerichte aanpassing in Zone B alleen kunnen plaatsvinden als er ook voor de publieke diensten betaald zal worden (en het liefst op basis van langjarige contracten). Dat kan met verschillende constructies.

- Er wordt gewerkt aan een systeem van doelgerichte kritische prestatie indicatoren waarmee bepaald kan worden hoeveel ieder bedrijf aan publieke diensten levert. De bedrijven kunnen dan overeenkomstig een aan de KPI's gekoppeld waarderingssysteem worden uitbetaald. Een dergelijk systeem vraagt nog flinke ontwikkelingsstappen, maar biedt zeker potentie en spreekt boeren aan op hun ondernemerschap.
- Een aanvullend systeem is het doen van in-natura betalingen, in de vorm van voordelige pacht (Zie Tekstbox 2). Om dit voor alle bedrijven in Zone B mogelijk te maken, is het nodig om tamelijk grote arealen grond te verwerven die vervolgens onder voorwaarden verpacht kunnen worden. Het ligt voor de hand dat de verwerving van grond door de overheid gebeurt, ofwel door een actieve rol op de grondmarkt ofwel door gebruik te maken van het voorkeursrecht. De kosten die met een daarvoor noodzakelijke grootschalige grondverwerving gemoeid zijn, kunnen voor een deel weer worden terugverdiend als de overheid de (ontwaarde) grond doorverkoopt aan een Community Land Trust. Zo een Community Land Trust moet dan wel worden opgericht. Wet- en regelgeving hieromtrent moet tegen het licht gehouden worden. Volstaan de bestaande pachtconstructies om dit model mogelijk te maken of dienen er aanpassingen gemaakt te worden? Kunnen er belastingvoordelen gegund worden op verwerving, overdracht en bezit van grond?

Mocht een actieve rol op de grondmarkt niet volstaan om voldoende grond te verwerven, en is het onverantwoord om niet in te grijpen, dan zou in bepaalde situaties ook overgegaan kunnen worden tot functiewijziging terwijl de grond nog in bezit is van de eigenaar. Dat leidt wellicht tot een vorm van planschade (die niet groter is dan via het verwervings-en-doorverkoop model), maar ook tot juridische kosten en algemene gevoelens van onveiligheid bij boeren. Een andere optie is het gebruik maken van het voorkeursrecht, maar ook dit is een behoorlijke inbreuk op het eigendomsrecht van de boer en verdient dus niet de voorkeur.

Daarnaast kan ook worden gedacht aan:

- Aanpassing van criteria voor kredietverlening. Dit is weliswaar een taak voor de banken, maar de nationale overheid (LNV) zou hier een aansturende rol in moeten spelen. Het recent ingestelde "Investeringsfonds Duurzame Landbouw" (IDL; onderdeel van het Nationale Groenfonds) vormt hierin een mooie aanvulling.
- Er kan een fonds te komen waaruit bedrijven die willen stoppen financieel geholpen worden. Uit dit fonds komt ook financieel-administratieve ondersteuning voor bedrijven die kosten hebben die verzonken zijn in (nog niet afgeschreven) investeringen die niet langer passen bij een extensieve bedrijfsvoering.
- Voorlichting voor omschakeling kan georganiseerd worden door LNV. Hier kunnen ook de (nieuwe) ketenpartijen en overige erfbetreders bij betrokken te worden.
- Er dient verkend te worden of er bepaalde fiscale voordelen gerealiseerd kunnen worden voor boeren die specifieke diensten leveren (denk aan een ontheffing van waterschapsbelasting in ruil voor waterberging).
- Er kan onderzocht worden of er overige partijen bestaan die kunnen en willen betalen voor specifieke diensten. Te denken valt aan partijen die willen betalen aan voldoende zoet water in tijden van droogte (zone A-boeren, drinkwaterbedrijven), of voor het vasthouden van overtollig regenwater (steden met overstromingsrisico).
- Het verder ontwikkelen van de businesscases voor bedrijven die omschakelen naar op de omgeving aangepaste landbouw.

De verwachting en inzet is niet dat met dit beleid de huidige trend in bedrijfsbeëindiging zal worden gekeerd. Kijkend naar de ingewikkelde milieu- en inrichtingsopgave van Nederland, is het onwaarschijnlijk dat er *meer* ruimte ontstaat voor de landbouw in Nederland. Er is bovendien binnen de bestaande landbouwgebieden extra ruimte nodig om te kunnen extensiveren. Het aantal boerenbedrijven in Nederland daalt al decennia en de stoppers maken dat er ruimte vrijkomt voor de blijvers of nieuwe starters om te extensiveren. Het is belangrijk dit natuurlijke verloop van bedrijfsbeëindigingen te benutten en ook om hier eerlijk over te zijn en geen valse verwachtingen te creëren. De inzet moet zijn een goede afhandeling van bedrijfsbeëindigingen en een vitale toekomst voor het gebied.

Tenslotte merken we op dat met name rond zone B een scherpe tegenstelling te herkennen is tussen een benadering vanuit een landschappelijk kwaliteitsbeeld en een benadering vanuit een economisch kwaliteitsbeeld. Het is verstandig om de dialoog daarover in alle openheid te voeren, om daarin een werkbare en evenwichtige balans te vinden met een plaatsgebonden differentiatie van de transitie middels enerzijds gebiedsgerichte landschapsontwikkeling programma's en anderzijds regionale economische ontwikkelingsprogramma's.





Zone C: Perspectief voor de boeren

Het perspectief van handelen in een zone C2 wordt in sterke mate bepaald door doelstellingen om te komen tot een plaatsgebonden reductie van stikstofemissie (m.n. ammoniak) met daling van de lokale depositie in naastgelegen stikstofgevoelige natuurgebieden van zone D. Hetzelfde geldt voor zone C1, waar bodemdaling in veengebieden zo veel mogelijk voorkomen dient te worden om verliezen van de koolstof uit het veen tegen te gaan. Deze doelstellingen komen als extra, dwingend aspect op de aanpassingen aan plaatsgebonden omstandigheden zoals geschetst voor zone B. Deze maatschappelijk inperking kan alleen door boeren worden gerealiseerd als daar een structurele vergoeding van de ecologische diensten (natuur- en biodiversiteit herstel, veenherstel, koolstofvastlegging, gebiedsbeheerdiensten) tegenover staat. Agrarisch natuurbeheer in deze zones kan kosten van uitvoering van natuur- en gebiedsbeheer besparen. In het advies "Niet alles kan" (Remkes) stelt het adviescollege dat rond natuurgebieden het adagium geldt: "de beste buur van de natuur is een boer die rekening houdt met de natuur". Zulke 'natuurbuur-boeren' kunnen een significante bijdrage leveren aan een robuuste natuur in de omgeving. Met een landbouwbedrijf grenzend aan natuurgebieden, waarbij de bedrijfsvoering daar zo goed mogelijk op aansluit, gaat verder dan 'natuur-inclusief boeren'. Dit concept wordt momenteel door Lysias i.s.m. WUR op verschillende plaatsen doorontwikkeld op basis van de ervaringen met natuurboerderij 'Eytemaheert'.

In het veenweidegebied zijn talloze voorbeelden van melkveehouderijen op natte bodems met een aangepast regime van begrazen en maaien. Het "Aanvalsplan Grutto" is een goed voorbeeld.

Ook voor zone C geldt dat de constructie van (natuur)pacht een manier is om extensieve landbouw samen te laten vloeien met ecologisch terreinbeheer. De te verwerven pachtgronden kunnen op termijn uit grote aaneengesloten stukken gemeenschappelijke grond komen te bestaan, waarop het vee (melkvee deels te vervangen door vleesvee en dubbeldoel-vee) van aangrenzende boerenbedrijven kan grazen.

Zone C: De rol van de overheid

De rol van de overheid in deze zone is onontbeerlijk. De bij zone B genoemde opties voor maatregelen gelden ook voor zone C, met nog nadrukkelijker een volledig kostendekkende vergoeding van de ecosysteemdiensten en gunstige voorwaarden voor grond(af)waardering en pacht voor een periode van 25 jaar of meer. Ook GLB-betalingen gericht op het overbruggen van natuurlijke en bestuurlijke handicaps kunnen bijdragen aan een rendabele bedrijfsvoering (Baaijen et al., 2021). De ruimte voor een aangepaste landbouw dient in de ruimtelijke ontwikkeling (en dus ook bestemmingsplannen) te worden beschermd en vastgelegd.

Overheidstaken die de zones overstijgen

De overheid kan uiteraard een lonkend perspectief schetsen, wat de betrokken partijen weet te enthousiasmeren voor de aanpak. Dat is een ingewikkelde opgave aangezien de indeling in zekere zin een compromis is: een deel van de bevolking zou liever zien dat het gehele land tot zone B of C gerekend wordt, terwijl een ander deel liever heel het land onder het regime van zone A ziet vallen. In die zin is kritiek gegarandeerd. Belangrijk is dus om op voorhand de angels uit de discussie te halen. Zie hiervoor ook de lessen uit de reconstructiewet, in het laatste hoofdstuk.

Na het schetsen van een wervend toekomstbeeld, is het raadzaam om met de verschillende partijen (de overheidslagen, de sector zelf, de ketenbedrijven en de overige grondeigenaren) in gesprek te gaan over de juiste aanpak en taakverdeling. Het Rijk kan gunstige en noodzakelijke condities scheppen, maar de daadwerkelijke gebiedsindeling dient vast te worden gelegd in formele ruimtelijke plannen door de provincies en gemeentes. Zie ook de reflectie over de rolverdeling, in het laatste hoofdstuk. Gebiedsprocessen moeten worden opgestart om de daadwerkelijke uitvoering gestalte te geven.

Om te komen tot een landbouwzonering is hoogst waarschijnlijk actief grondbeleid en/of het opleggen van gebruikersbeperkingen middels ruimtelijke ordening noodzakelijk. Dit beleid zal invloed hebben op grondprijzen en dus ook de grondmarkt. De effecten hiervan zijn niet altijd op voorhand duidelijk, en aanvullend onderzoek is nodig om hier goed op voorbereid te zijn. Daarnaast kan verkend worden of er behoefte bestaat aan een ruilprogramma om bedrijven die zich niet willen of kunnen voegen naar de zone waarin ze zich bevinden te kunnen laten ruilen.

Om ruimtelijk-specifieke beperkingen op te leggen aan grondgebruikers is een nadere wetenschappelijke onderbouwing noodzakelijk, omdat anders de kans aanwezig is dat bij rechtsgang de ruimtelijk-specifieke beperkingen ongegrond worden verklaard. Om die reden is het goed om aanvullend onderzoek te laten doen (zowel naar de landschappelijke factoren als naar de jurisprudentie op dit gebied).

Innovatie is de gemeenschappelijke noemer voor een toekomstbestendig perspectief van de Nederlandse landbouw, zowel in zone A (economisch-ecologische optimalisatie binnen de kaders van kringlooplandbouw) als in zone B (omschakelen met aanpassingen aan de plaatsgebonden omstandigheden en in zone C (specifieke, plaatsgebonden bijdragen aan de opgaven rond stikstof en klimaat). Nederland kan zich sterk maken om als innovatieve showcase (living lab en living class room) voor deze gedifferentieerde duurzame ontwikkelingsrichtingen van de landbouw.





4. Implicaties voor de Nederlandse landbouw en agribusiness

De herinrichting zal sterk ingrijpen op de transitie van de Nederlandse landbouw, zowel in de zin van invloed op de omgeving als op de economische structuur en waarde.

De verdeling van landbouwgebieden in een zone A en een zone B/C zal leiden tot een optimalisatie van de productie binnen de zone A in termen van duurzame productiviteit, en binnen zone B/C in termen van landschappelijke en maatschappelijke inpasbaarheid gericht op omgevingskwaliteit. Zone A is ongeveer 42% van het geheel van de huidige landbouwcultuurgronden (Zone A+B+C), zone B circa 37% en zone C circa 21%. Ook in de huidige situatie is er al sprake van verschillen in de productiviteit in de verschillende zones, maar die zijn minder uitgesproken dan na de invoering van gebieden met extra beperkingen (B en C). Relatief ten opzichte van een beleid waarin de hele landbouw zou moeten voldoen aan de milieuwetgeving behorend bij zone A, wordt ingeschat dat het totale volume aan landbouwproductie in Nederland als gevolg van invoering van de voorgestelde zonering in de orde van grootte van 20 tot 30% extra zou dalen. De maatschappelijke baten die daar tegenover staan zijn ook te kwantificeren, maar dat voert te ver voor deze essay. Onze eerste inschatting is dat die kosten-baten verhouding in het voordeel uit zal pakken van de zonering ten opzichte van geen zonering (zie ook RIVM, 2021).

De daling in productievolume kan overigens gepaard gaan met een betere verwaarding van de verduurzaamde productie. Vooral voor de B en C zone (bijv. veenweide-kaas) kan dit extra perspectief geven (mogelijk te versterken door true price initiatieven). De opbrengsten vanuit de A zone zullen qua volume, kwaliteit en internationale duurzaamheidsindicatoren een concurrerende waarde voor de algemene markt in Noordwest Europa en de specifieke wereldmarkt voor topproducten (zoals uitgangsmateriaal) behouden. Daarmee kunnen vanuit de beide zones een breder en meer divers spectrum binnen de markt voor in Nederland geproduceerde agrarische producten worden bediend.

De zonering en de krimp van de productie heeft gevolgen voor de toeleverende en verwerkende industrie. In zone B wordt minder gebruik gemaakt van aangekochte inputs (waaronder krachtvoer) en dat zal bijvoorbeeld de afzet van de veevoederindustrie raken. De krimp van de melkproductie zal de zuivelverwerkers raken en leiden tot het afstoten van zuivelfabrieken (desinvesteringen) waarbij er zal worden gekozen voor logistiek gunstige liggingen van de productielocaties. Als bij de krimp op de meest laagwaardige productie wordt 'bezuinigd' kan de gemiddelde verwaarding (melkprijs) waarschijnlijk nog wat stijgen ten opzichte van wat anders het geval zou zijn geweest.

De krimp van de intensieve veehouderij zal van invloed zijn op zowel de veevoersector als de slachterijen. Omdat de zonering en de daarmee verbonden transitie geleidelijk zijn beslag zal krijgen kunnen aanpassingen in agrocomplexen en -ketens geleidelijk plaatsvinden en meegenomen worden in strategische plannen. Op basis van berekeningen gedaan in Erisman en Strootman (2021) en er vanuit gaande dat de effecten zich vooral in de dierlijke sectoren voor zullen doen, zou 20% krimp tot een jaarlijks toegevoegde waardeverlies in de primaire sector van circa 560 miljoen euro per jaar leiden en in de toeleverende en verwerkende industrie een verlies in de orde van grootte van 2,5 à 3 miljard euro per jaar.

Er is geen reden aan te nemen dat de krimp een kritische grens overschrijdt en daarmee de vitaliteit op de langere termijn van de Nederlandse agrocomplexen aantast (Bergevoet et al., 2021). De krimp zal wel leiden tot een aantasting van de werkgelegenheid en een daling van het aantal bedrijven. Die daling van het aantal bedrijven doet zich overigens ook autonoom al voor maar het is waarschijnlijk dat zich daar een versnelling in voor zal doen, met name in de B en C zones.

De extensivering van de bedrijfsvoering zal naar alle waarschijnlijkheid vragen om meer grond voor de bedrijven; iets dat zich eigenlijk alleen laat realiseren als er gelijktijdig voldoende bedrijven zullen gaan stoppen en de grond daarbij binnen de landbouw blijft. Ondernemers zullen in dit proces intensief begeleid moeten worden, omdat dit als een verlies kan worden ervaren, wat weerstand teweeg zal brengen. Het is essentieel dat er regionaal aandacht is voor situaties van persoonlijke verliezen en bedrijfsverlies en zorgvuldig te kijken hoe dit vermeden of gecompenseerd kan worden (Frankowski et al., 2021). Toekomstige landbouw moet niet alleen binnen het ecologisch plafond blijven maar ook een sociaal fundament bieden aan de betrokkenen (Raworth, 2017). Voor een meer verantwoorde transitie is het verstandig om aandacht te hebben voor de verdeling van de lasten en de lusten, de procedurele rechtvaardigheid van de implementatie, de mate van inclusiviteit van verschillende stakeholders en de mate waarin innovatie en experimenteer risico's worden gedeeld (Williams en Doyon, 2019; Timmermann, 2020).

Op bedrijfsniveau zijn de perspectieven voor bedrijven in zone A goed: dit zijn wat betreft bodem en omgevingsfactoren de optimale productiegebieden. Al zal ook voor bedrijven in zone A gelden dat ze in de toekomst aan een meer stringente milieuwetgeving (ammoniak, klimaat, gewasbeschermingsmiddelen) zullen moeten gaan voldoen. Voor bedrijven in zone B zijn de perspectieven sterk afhankelijk van de mate van herstructurering van de bedrijven en beleidssupport (bijvoorbeeld via pachtgronden en het GLB, zie tekstboxen 3 en 4).





Bedrijven in zone A (en ook in zone B) zullen het gemakkelijker krijgen als, onder invloed van de 'Van boer tot bord'- en 'Biodiversiteitsstrategie' van de EU, ook elders in de EU op een sterker verduurzamings- en vergroeningsbeleid wordt ingezet. Het is niet denkbeeldig dat dit tot hogere productprijzen zal leiden, waarbij een deel van de extra kosten kan worden doorberekend aan de consument en de relatieve concurrentiepositie slechts in beperkte mate zal worden aangetast (Van Zeist et al., nog te verschijnen).

De extensivering van de productie zal bijdragen aan een afname van het aantal bedrijven, maar onder de condities zoals die voor zone B gelden, moet (na aanpassingen) zeker perspectiefvolle landbouwproductie mogelijk zijn, waarbij mag worden verwacht dat bedrijven gevarieerde bedrijfsstrategieën zullen volgen.

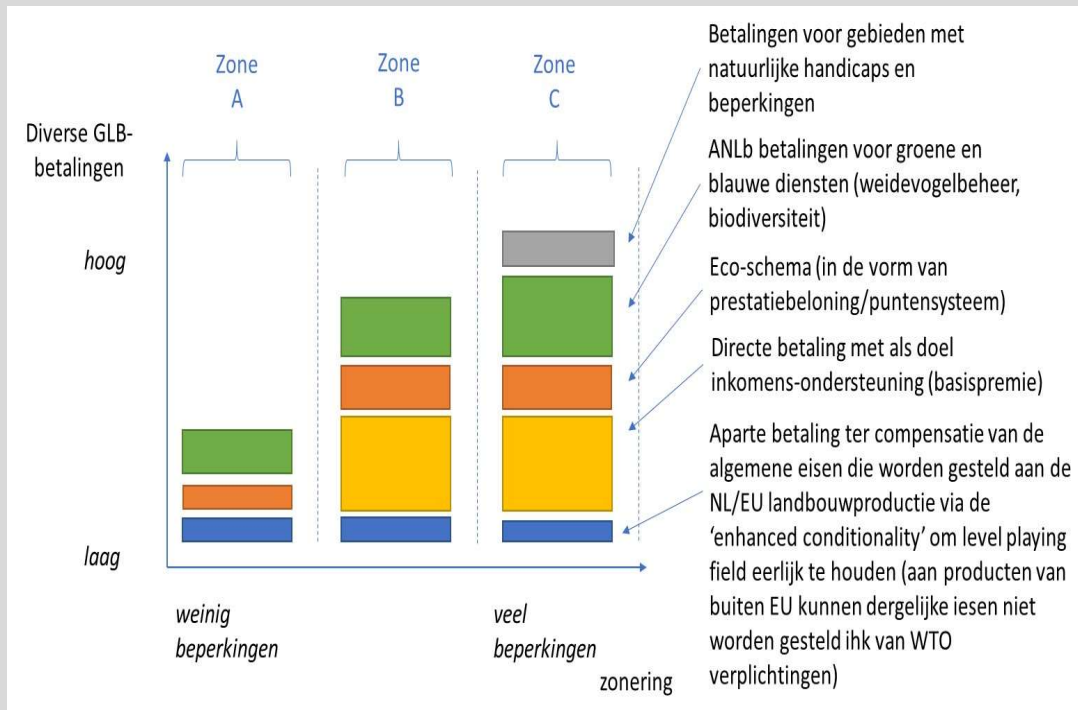
Voor bedrijven in zone C bestaat ook toekomstperspectief, zij het een perspectief gebaseerd op natuur- en landschapsbeheer. Echter, de mate van extensivering betekent dat voor slechts een deel van de huidige bedrijven straks plaats zal zijn.

Een aandachtspunt is dat met een reductie van de agrarische productie in Nederland, de handelsverhoudingen (import, export) zich zullen wijzigen hetgeen ondermijnend kan zijn voor het verdienvermogen van agrarische sector en de met die handel samenhangende werkgelegenheid (mainport Rotterdam) in Nederland (Van Zeist et al., nog te verschijnen). De mate waarin dit het geval zal zijn hangt mede af van een aantal beleidskeuzes die in de EU nog moeten worden gemaakt (bijvoorbeeld met betrekking tot CO₂-beprijzing, equivalente grensmaatregelen, oorsprongs- en duurzaamheidslabeling van producten) en het gedrag van consumenten (Van Zeist et al., nog te verschijnen).



Tekstbox 4 Landbouwbeleid

Een van de beleidsinstrumenten om een perspectiefvolle landbouw in bij zonering te helpen is het (toekomstig) Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de nationale invulling die daaraan wordt gegeven (via het Nationaal Strategisch Plan). De onderstaande figuur illustreert hoe dit zou kunnen.



Figuur 2: GLB betalingen en zonering

Zoals de figuur laat zien is verondersteld dat alle bedrijven een bepaalde (beperkte) hectarebetaling krijgen om de 'algemene eisen' die aan de landbouw in Nederland (en de EU) worden gesteld te compenseren. Daarmee wordt geborgd dat er een internationaal level playing field is (nodig omdat het nadeel van deze extra eisen vanwege WTO verplichtingen niet op een andere manier kan worden geregeld omdat grensmaatregelen niet toegestaan zijn). Verder verplicht EU wetgeving dat alle boeren indien ze dat willen mee kunnen doen aan eco-schema's. Die schema's kunnen echter 'regionaal' gedifferentieerd worden, en aangenomen is dat er zone-specifieke opties komen, die extra verdienmogelijkheden creëren in de B en C zones. Verder is aangenomen dat in de toekomst, net als nu, alle bedrijven mee kunnen doen aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Maar ook hier is weer aangenomen dat er (door de provincies) rekening met de A, B en C zones wordt gehouden en er verschillende opties worden aangeboden. Ook is aangenomen dat er in de B en C zones, juist vanwege de beperkingen die er al gelden, een hogere participatiegraad zal zijn omdat ANLb-pakketten in deze zones relatief attractief zijn. Er is op dit moment sprake van een generieke inkomensondersteuning via de zogenaamde directe betalingen (basispremie). Hiervan is aangenomen dat deze zal vervallen voor de bedrijven in de A-zone, die worden geacht 'op eigen benen' te kunnen staan. Een optie is om in de toekomst daar alleen bedrijven in de B en C zones nog recht op te geven. De rechtvaardiging daarvoor is dat deze bedrijven vanwege de beperkende voorwaarden ondersteuning van hun inkomen nodig hebben. Het (toekomstig) GLB kent ook de optie om betalingen te geven voor bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps (bijvoorbeeld bij peilverhoging in veengebieden) of beperkende regels (bijvoorbeeld in bufferzones rond N2000 gebieden). Door dat instrument in te zetten voor bedrijven in de C-zone kan extra perspectief worden gecreëerd en financiële compensatie worden geboden voor de extra beperkende maatregelen waardoor deze bedrijven worden getroffen. Voor de veengebieden kunnen overigens ook andere middelen worden ingezet (denk bijvoorbeeld aan het Valuta voor Veen concept). Eventueel kan ook worden overwogen om met inzet van GLB middelen langjarige (25 jaar) conservation contracts te ontwikkelen, die echt de basis kunnen zijn voor een ander bedrijfsmodel (net als natuurpacht).



5. Dilemma's en vraagstukken

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal dilemma's waar de politiek zich voor gesteld zal zien, alsmede een aantal nog niet of nauwelijks geadresseerde vraagstukken die mogelijk wel bepalend gaan worden voor het succes van het beleid. De vraagstukken hangen sterk met elkaar samen en vergen dus een coherente aanpak. Wij doen daar suggesties voor.

Het tijdspad: De weg der geleidelijkheid of een radicale transitie?

De EU-richtlijnen en klimaatafspraken vergen snelle actie. Echter, te snelle actie kan ook onverstandig zijn vanwege: (1) de (onbedoelde) risico's en schade die het kan veroorzaken, (2) niet rijpe nieuwe businesscases, (3) zwakke wetgeving. Met betrekking tot dit spanningsveld hebben wij de volgende opmerkingen:

- Neem de tijd voor een zorgvuldige wet- en regelgeving, maar maak haast met het geven van duidelijkheid voor ondernemers. Weten in welke zone een bedrijf valt is daarbij essentieel. Een 'tussenzone' waarin het perspectief (nog) niet duidelijk is, of waarin het 'een beetje van beiden' is (zoals de verwevingszones in de reconstructiewet en hier mogelijk Zone B, zie verderop) is onwenselijk vanwege onzekerheid m.b.t. investeringen en gebrek aan perspectief.
- Maak duidelijk dat bedrijven de tijd krijgen om zich aan te passen en dat eigendomsrechten gerespecteerd zullen worden. Maar maak tegelijkertijd duidelijk dat er in Zone B/C beperkt toekomstperspectief is voor gangbare, intensieve bedrijven.
- Wees genereus met subsidies om te stoppen of te verplaatsen, maar limiteer de beschikbaarheid tot enkele jaren. Dit belooft de snelle beslissers. Dat betekent uiteraard niet dat de transitie dan voltooid moet zijn, maar er dient een aanzienlijke 'kritische massa' van bedrijven te zijn getransformeerd in de eerste jaren. Deze voorhoede baant de paden voor de achterhoede.
- Wees terughoudend met het subsidiëren van omschakeling, om bedrijven die op eigen kracht zijn omgeschakeld niet te benadelen. Laat hulp bij omschakeling bestaan uit een goede informatiecampagne en een herziening van criteria voor kredietverlening (door banken). Financiële hulp kan wel geboden worden bij het terugdraaien van door de zonering obsoleet geworden (en nog niet afgeschreven) investeringen.
- Evalueer de fiscaliteit rond overdracht van grond in belang van extensivering, want het is nu fiscaal aantrekkelijk daarin terughoudend te zijn.
- Investeer in het maken van doorwrochte wetgeving en juridische onderbouwing van het plan. Verricht veder onderzoek naar de criteria om de zones van elkaar te onderscheiden, verken ruimtelijke ordening-instrumentarium / fiscale mogelijkheden / de pachtwet / verhandelbare rechten, etc. en werk zo nodig aan herziening.

- Begin op korte termijn met acties die effectief zijn en zeker de goede kant op werken (*no regret*): Bijvoorbeeld: het verwerven van grond ten behoeve van het verbeteren van de rurale kwaliteit. Maak hierbij gebruik van kennis van BBL-DLG-oudgedienden, maar ook van experts binnen het Kadaster op het gebied van grondvererving en gebiedsontwikkeling.
- Innovatie is een belangrijk facet van de zone-specifieke omschakelingen in de landbouw en vraagt om gerichte beleidsondersteuning. Daarbij moet rekening worden gehouden met de voorwaarden voor succesvolle innovatie: 1. Ruimte om te experimenteren (al doende leren), 2. Samen innoveren in een collectieve aanpak, 3. Commitment voor langere termijn, 4. Gericht innoveren, 5. Voldoende tijd voor baanbrekende innovaties, 6. Financiële steun.

Een zorgvuldige aanpak is essentieel, want het verzuimen een keuze te maken heeft veelal even grote gevolgen als het wel maken van een keuze. Daarom is het belangrijk om een zo concreet mogelijk plan al aan veel betrokkenen en experts voor te leggen.

De wetgeving: dichttimmeren of open laten?

Het is te verwachten dat de landbouw in zone B in behoorlijke mate zal veranderen, en in zone C tamelijk drastisch. Deze verandering zal enerzijds worden gedreven door een aantrekkelijk perspectief en anderzijds worden afgedwongen door wet- en regelgeving (een combinatie van "carrots and sticks", oftewel "wortel en stok"). Het risico ligt hierbij op de loer dat de wet- en regelgeving zich ontwikkelt tot een kluwen van 'micro-managende' regels die creatieve ontwikkelingen in de weg staan. Zo dient de overheid terughoudend te zijn in het willen bepalen hoe de doelstellingen te bereiken binnen zone A (economisch-ecologische optimalisatie van de productie), zone B (aanpassen van de productie aan de plaatsgebonden omstandigheden) en zone C (beperken van de productie met oog op specifieke opgaven ten aanzien van bodemdaling van veen of stikstofdepositie op nabije stikstofgevoelige natuur). Geen (middel)voorschriften, wel heldere doelen en prestatie-indicatoren, om zo maximaal ruimte te geven aan maatwerk op basis van vakmanschap en ondernemerschap gericht op een passend toekomstperspectief. Aan de andere kant zal gebrek aan instrumentarium om natuur- en landschapsinclusieve bedrijfsvoering af te dwingen in Zone B kunnen leiden tot een te grote vrijblijvendheid en afwachtendheid wat het risico met zich meebrengt dat de gehele transitie nooit van de grond komt.



Daarom is het van belang dat ook de derde categorie van instrumenten: de zogeheten "sermon", ofwel de preek, wordt aangewend in aanvulling op "de wortel en de stok". Anders gezegd: er dient een duidelijk beeld worden neergezet van het type landschap en bedrijf dat beoogd wordt. Het woord 'beeld' mag hier letterlijk genomen worden: visualisaties van toekomstbeelden kan een krachtig instrument zijn in het gezamenlijk ontwikkelen van een toekomstvisie. Dergelijke beelden kunnen als (mentale) kaders gesteld worden om te bepalen wat wel of niet passend is. Aan boeren kan in eerste instantie gevraagd worden om naar eigen inzicht gestalte te geven aan de geschetste toekomstbeelden, en pas in tweede instantie kunnen ongewenste ontwikkelingen met wet- en regelgeving worden bijgestuurd.

Dit laat overigens onverlet dat het bestaande instrumentarium van grondbeleid en ruimtelijke ordening al in stelling moet worden gebracht zodat gemeentes en provincies actief kunnen aansturen op de beoogde transitie.

Tegenstrijdige beelden met betrekking tot zone B

Het onderscheid tussen zone B en C lijkt ingegeven te zijn door een prioritering van specifieke aan-landbouw-gerelateerde issues, zijnde de stikstof- en bodemdaling-problematiek. Dit laat onverlet dat de beperkingen van zone B (met name droogtegevoeligheid, uitspoelingsgevoeligheid en noodzaak tot waterberging) op termijn even belangrijk kunnen blijken te zijn en eveneens een aanzienlijke de-intensivering van de landbouw vergen. Met name de kaderrichtlijn water zal steeds prangender worden, waarmee het slechts een kwestie van tijd is eer ook zone B een hogere status van urgentie krijgt.

Daarnaast kan het onbedoeld contraproductief werken om de verschillende opgaven ruimtelijk van elkaar te scheiden. Binnen het C1 of C2 gebied kan immers nog een waaier aan extra complicaties (of juist kansen) bestaan. C2 gebied kan uitspoelingsgevoelig zijn of niet, droogtegevoelig of niet, wel of geen potentiële waterbergingsfunctie hebben, wel of geen recreatiepotentieel hebben, etc. hetzelfde geldt (weliswaar in mindere mate) voor de C1 gebieden. Om die reden is het waarschijnlijk zinvoller om de verticale gelaagdheid van de opgaves inzichtelijk te maken in plaats van ze horizontaal te willen verdelen (iedere opgave z'n eigen gebiedje op de kaart), zodat op die manier mee-koppeling van verschillende opgaves wordt gestimuleerd. Dat zou leiden tot één grote B zone, waarin ieder gebied zijn eigen accenten kent.

Vanwege deze twee redenen (urgentie en mee-koppelkansen benutten) en ook vanuit oogpunt van juridische verankering, is het te overwegen om zone B uiteindelijk onder hetzelfde regime te laten vallen als zone C. Bedenk daarbij ook dat Transitiegebieden (als transitie onbedoeld als ruimtelijke overgangen wordt gezien) geassocieerd kunnen worden met de verwevingsgebieden

in de constructiewet, en daar valt geen lonkend perspectief voor te formuleren. Ze missen de politieke en economische steun die zones A en C wel hebben, en worden daarmee in zekere zin aan hun lot overgelaten. Bedenk hierbij ook dat de omvang van de 'ge-extensiveerde zone' eerder een positief effect heeft op de te leveren landschappelijke diensten (vanwege schaalvoordelen) dan negatief (omdat de beperkte middelen verdeeld moeten worden over een groter gebied).

Rolverdeling rijk – provincie - gemeente

Ofschoon het aandragen van een nationale visie op de herinrichting van het landelijk gebied een essentiële aanjager van de beoogde transitie is, dient de realiteit van een gedecentraliseerde ruimtelijke ordening onderkend te worden. De provincies zijn daarmee de aangewezen partij om de ruimtelijke afbakening en exacte invulling van de zones te bepalen. De nationale, ruimtelijk-expliciete visie kan wel dienen om de provincies te inspireren en op weg te helpen richting een verder uitgewerkt provinciaal omgevingsplan. De provincie kan dit plan vervolgens afstemmen met de gemeentes en de gebiedsprocessen initiëren. Ook is het aan de provincies om (2^e pijler) GLB-middelen op de juiste manier in te zetten, en door te rekenen of de EU-kaderrichtlijnen gerespecteerd worden. Hierbij valt te overwegen om tot een gemeenschappelijke regeling van rijk en provincies te komen om zo kennis en slagkracht te bundelen.

Gebiedsprocessen zullen waarschijnlijk een belangrijke rol spelen bij de implementatie. Het eventuele (regionale) Community Land Trust kan hierin een belangrijke rol spelen, omdat het de verschillende actoren die een belang hebben bij de gebiedsontwikkeling bij elkaar brengt. Naast een gebiedsgerichte benadering (bepaald door de specifieke combinatie van opgaven) is hierbinnen ook plaats voor een bedrijfsspecifieke benadering, om zo te komen tot het optimale doelgerichte maatwerk gegeven de omgeving en omstandigheden voor individuele bedrijven. Dit is het aangrijpingspunt voor een effectief, haalbaar en doelmatig uitvoeringsprogramma, zowel voor het Rijk als voor de regionale en lokale overheidsinstanties.

Naast een initiërende rol ligt er voor het Rijk uiteraard ook een faciliterende rol. De financiële middelen voor o.a. grondverwerving en stopsubsidies komen immers voor een (groot) deel uit de schatkist en moeten dus door het Rijk, op basis van provinciale omgevingsplannen, worden verdeeld over de provincies. Daarnaast dient het Rijk ook wet- en regelgeving te herzien mocht daar behoefte aan bestaan (zie de eerdere opmerking over de gemeenschappelijke regeling van rijk en provincies te komen om zo kennis en slagkracht te bundelen), en de omstandigheden te creëren waarbinnen het eventuele Community Land Trust aantrekkelijk wordt voor partijen om in te stappen. Vooralsnog lijkt LNV hier een trekkersrol in te moeten spelen, hoewel het voor afstemming van andere ruimtelijke ontwikkelingen (energie en wonen) meer voor de hand ligt om een ministerie van Ruimte op te richten.



Lessen uit de reconstructiewet

De voorgestelde zonering roept associaties op met de Reconstructiewet concentratiegebieden die in 2002 in werking werd gesteld, en na 12 jaar 'voortsukkelen' weer werd ingetrokken. Ook hierin werden extensiveringszones aangewezen in gebieden met weinig ecologische draagkracht en landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) in gebieden met meer draagkracht. Het aanvankelijk doel om verspreiding van varkenspest te voorkomen werd al snel breder getrokken en moest een grootschaliger herindeling van het landelijk gebied teweegbrengen. Dit is niet of nauwelijks van de grond gekomen, en de wet wordt over het algemeen als een mislukking beschouwd. Gezien de sterke parallellen met de huidige plannen is het raadzaam om lessen te trekken uit het falen van deze wet. De belangrijkste oorzaken voor het falen kunnen als volgt worden samengevat:

- Het grootste obstakel bleek de weerstand tegen de landbouwontwikkelingsgebieden. Aangezien de wet in eerste instantie ging over de intensieve veehouderij, hadden de LOG's de plekken moeten zijn waarin met name deze sector zich zonder grote beperkingen had mogen ontwikkelen. Dit leidde tot grote onrust onder bewoners. De term megastallen kwam in zwang en de protesten hiertegen waren fel en massaal.
- De extensiveringsgebieden waren in zekere zin succesvol in dat in veel gevallen de sociaaleconomische activiteit versterkt werd door hergebruik van Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) en investeringen in lokale recreatie-infrastructuur en -faciliteiten. Een aantal boerenbedrijven heeft daarvan kunnen profiteren. Desondanks bestond er onvrede onder boeren over de manier waarop grond werd verworven voor de Ecologische Hoofd Structuur (EHS). Ofschoon dat nooit gepaard is gegaan met gedwongen onteigening en zelden gebruikmakend van het voorkeursrecht, werd de actieve rol van de overheid op de grondmarkt gezien als oneerlijke concurrentie. Daarnaast bestond bij veel boeren zorg over marktverzadiging voor verbredingsactiviteiten. Tot echte de-intensivering heeft het beleid dan ook niet geleid; daarvoor bleek, met uitzondering van de boeren die omschakelden naar biologische bedrijfsvoering, het verdienmodel waarbij landbouwactiviteiten nevensgeschikt waren aan de verschillende verbredingsactiviteiten, voor veel boeren ontoereikend.

- De twee bovenstaande punten leidden tot bezwaren bij veel provincies, wat de bereidwilligheid tot uitvoering sterk verminderde. Dit, in combinatie met (a) te weinig geld en (b) het schrappen van de 'varkensvrije zones', gaf aanleiding tot een zichzelf versterkende dynamiek waarbij de inzet steeds halfslachtiger werd. De LOG's en de extensiveringsgebieden werden steeds kleiner waardoor positieve schaafeffecten niet gerealiseerd konden worden, structurele investeringen in versterking van de zones bleven uit, en gemeentes die in weerwil van de extensiveringszones vergunningen afgaven voor de bouw van stallen werden niet terug gefloten. Dit samenspel leidde tot een intrekking van de wet in 2014.

Om herhaling te voorkomen, is het volgende nodig:

- De kwaliteit van de leefomgeving in zone A dient niet aangetast te worden. Daar ligt bij de inpassing van niet-grondgebonden landbouw, met name veehouderij, een wezenlijk aandachtspunt. Hetzelfde geldt, in mindere mate, voor kassen, windturbines en zonneweides.
- De framing van zone A dient zorgvuldig te gebeuren. De associatie met een ecologische "deadzone" ligt op de loer, en dat beeld moet actief voorkomen worden. Het moet duidelijk gemaakt worden dat productieverhoging hier nadrukkelijk niet gepaard gaat met meer milieudruk en niet zal leiden tot landschappelijke "verrommeling".
- De boeren in extensiveringsgebieden zouden (al dan niet in natura via pachtgrond) betaald moeten krijgen voor de ecosysteemdiensten die ze leveren. Extensivering moet een nadrukkelijke eis zijn om in aanmerking te komen voor deze betalingen. Activiteiten die dit verdienmodel ondermijnen (m.a.w. die de te leveren ecosysteemdiensten ondermijnen) dienen zoveel mogelijk geweerd te worden uit deze zones.
- Ontwikkeling van 'landbouwinclusieve natuur' dient zoveel mogelijk samen met de boeren gedaan te worden. De constructie waarbij het Community Land Trust voor een deel de taken van het oude DLG overneemt laat meer ruimte voor de betrokkenheid van andere maatschappelijke partijen, waaronder boeren.
- Een zekere kritische omvang van de zones is noodzakelijk voor het kunnen profiteren van schaalvoordelen. Verwevingszones (de gebieden waarvoor extensiveringsdoelstelling noch ontwikkelingsdoelstelling bestaat) hebben geen perspectief en dienen zo klein mogelijk gehouden worden.



Literatuur

- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel (2021). Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3102.
- Bakker, M.M. (2020) Een toekomstvisie voor het landelijk gebied' (2020), WUR document.
- Bakker, M. Boersma, H. ter Haar, B. Hennink, M. Rabbinge, R. Veerman, C. Winsemius, P. de Zeeuw, F. van Kasteren, J. (2020) Advies: concentreer landbouwgebieden. Gebiedsontwikkeling.nu
- Bakker, M.M., Witte, J.P., De Vries, W., Kros, J., De Vries, S., Masshooij, B., en Kuhman, T. (2021) Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief. Milieu Dossier.
- Beldman, A., Reijs, J., Daatselaar, C., & Doornwaard, G. (2020). De Nederlandse melkveehouderij in 2030: verkenning van mogelijke ontwikkelingen op basis van economische modellering. (Rapport / Wageningen Economic Research; No. 2020-090). Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/532156>
- Bergevoet, R.H.M , C.H.G. Daatselaar, P.L.M. van Horne, R. Hoste, R.A Jongeneel en A.D. Verhoog, 2021. Robuuste agroclusters: het belang van de primaire sectoren. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-041.
- Dagevos, & de Lauwere, 2021. Circular business models and circular agriculture: perceptions and practices of Dutch farmers. Sustainability, 13, 1282.
- Erisman en Strootman (2021) Naar een ontspannen Nederland. <https://ontspannennederland.nl/>.
- Erisman, J. W., Strootman, B., Bastmeijer, K., Jongeneel, R., Poppe, K., van den Wittenboer, S., & van Dorp, M. (Ed.) (2021). Naar een ontspannen Nederland : hoe het oplossen van de stikstofproblematiek via een ruimtelijke benadering een hefboom kan zijn voor het aanpakken van andere grote opgaven en zo een nieuw perspectief kan opleveren voor het landelijk gebied. <https://edepot.wur.nl/549757>.
- Frankowski, A., M. Schulz, M. van der Steen and L. Schröer (2021) Omgaan met verlies in transitie. Voorbij een focus op koplopers. Report Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Hoes, A., Slegers, M., Savelkoul, C., Beldman, A., Lakner, D., & Puister-Jansen, L. (2020). Toekomstige voedselproductie. Een portret van pionierende boeren die bijdragen aan kringlooplandbouw in Nederland. Wageningen University & Research. Report 2020-019 <https://doi.org/10.18174/519070>.
- Jongeneel, R. A. (2020). Juiste en eerlijke prijzen voor voedsel. (White paper Wageningen Economic Research). Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/513322>.
- Polman, N.P.B en R. Jongeneel (2020) Voor een natuurinclusieve landbouw zijn nieuwe verdienmodellen nodig. ESB, 105(4791S): 96-101. <https://esb.nu/esb/20061411/voor-een-natuurinclusieve-landbouw-zijn-nieuwe-verdienmodellen-nodig>.
- Poppe, K. en Jongeneel, R. (2021) Beprijzing beperkt nadelige milieueffecten landbouw. ESB, 105(4791S): 52-56. <https://esb.nu/esb/20061501/beprijzing-beperkt-nadelige-milieueffecten-landbouw#:~:text=De%20landbouw%20speelt%20een%20belangrijke,uime%20inzet%20van%20publieke%20middelen>
- Raworth, K. (2017) Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist.
- RIVM (2021) Briefrapport "Ruimtelijk effect zonering emissiereducties landbouw". Den Haag, RIVM.
- SER (2021) Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw; Verkenning naar een landbouwakkoord. Den Haag, Sociaal Economische Raad, Verkenning 21/06.
- Strootman, B., Janssen, C. and de Boer, J. (2020) Boer doet leven, portretten van landschapsboeren. 304 pages. ISBN: 9789462262522.
- Timmermann, C. (2020) Social Justice and Agricultural Innovation. Publisher: Springer. Series Title: The International Library of Environmental, Agricultural and Food Ethics, 31. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-56193-2>.
- Van Zeist, W.J., Tabeau, A. en Van Meijl, H. (nog te verschijnen) De toekomst van de land- en tuinbouw in Nederland, binnen de Europese en mondiale context. Wageningen, Wageningen Economic Research.
- Williams S., Doyon, A., (2019) Justice in energy transitions. Environmental Innovations and Societal Transitions 31, 144-153.
- Winsemius en Rabbinge (2020) Landelijk gebied opnieuw inkleuren, Vork.
- Veerman en Fresco (2019) Kabinet moet staatscommissie instellen voor toekomst landbouw en voedselvoorziening, Financieel Dagblad.

