

De toekomst van de landbouw en het buitengebied

Inleiding

De afgelopen decennia zien we het aantal agrarische bedrijven gestaag afnemen, de “blijvers” in omvang groeien en te gelijker tijd ook de diversiteit aan functies in het buitengebied toenemen. Op grond van Europees en nationaal beleid wordt van de agrarische bedrijven een inspanning gevraagd om de stikstofuitstoot te beperken en toe te werken naar een circulaire en natuur-inclusieve bedrijfsvoering. Deze transitieopgaven van de landbouwsector vallen samen met een toenemende ruimtevrage in het buitengebied voor klimaat-adaptatie maatregelen (opvangen regenwaterpieken en langdurige perioden van droogte), energietransitie-opgaven (solarvelden en windenergieparken), versterking van natuur- en landschapswaarden en uitbreiding van de recreatiemogelijkheden.

Aanleiding

Op grond van de vastgestelde begroting 2020 ligt er een opdracht om een visie Vitaal en leefbaar buitengebied op te stellen. Ter uitvoering van de d.d. 7-11-2019 door het CDA en D'66 ingediende en vastgestelde motie [“Op weg naar een vitaal, leefbaar en toekomstbestendig buitengebied”](#) ligt er bovendien een opgave om te onderzoeken in welke vorm of hoedanigheid een aanspreekpunt opgenomen kan worden in de uitwerking van de visie op een vitaal, leefbaar en toekomstbestendig buitengebied.

Welke ontwikkelingen zijn er

Mondiaal, Europees en landelijk is er het besef dat de conventionele wijze van landbouw bedrijven niet langer toekomstbestendig is. De stikstofcrisis, mede ingegeven door het rapport van de commissie Remkes¹, heeft deze urgentie alleen maar vergroot. Het huidige kabinetsstandpunt is daarom ook dat de manier waarop Nederland zijn voedsel produceert niet meer houdbaar is. Als onderdeel van de visie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel: ‘waardevol en verbonden’, wil het kabinet het systeem meer houdbaar maken door een transitie naar een meer natuur-inclusieve kringlooplandbouw. Ook emissiereductie in de landbouw is daarbij een belangrijke doelstelling. Dit zie je onder andere terug in het klimaatakkoord van de landelijke overheid en de Europese Green Deal om in 2050 emissievrij te zijn. Op provinciaal en regionaal niveau spelen uitvoeringsprogramma’s en regionale energiestrategieën een belangrijke rol.

De integrale benadering tussen toekomstbestendig boeren en versterken van biodiversiteit is daarbij de opgave, maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Je hebt het dan onder andere over systeemaanpassing en cultuur- en gedragsverandering, maar dat zijn complexe processen. Bovendien is de landbouwtransitie een politiek en maatschappelijk gevoelig dossier. Tot dusver heeft het huidige demissionaire kabinet een eerste aanzet gedaan om te komen tot omvorming van de landbouwsector. Het is een eerste stap om te komen tot een duurzaam landbouwsysteem. Zij wil dit bereiken door, zoals hierboven is beschreven, in te zetten op een structurele verandering van de traditionele landbouw naar kringloop- en meer natuurinclusieve landbouw.

De transitie naar kringlooplandbouw houdt volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in dat in Nederland meer eigen voer wordt geproduceerd, verliezen van nutriënten worden geminimaliseerd en dat de aanvoer van stikstofkunstmest en van veevoer van buitenaf vermindert.² Deze opgave ligt vooral bij de veehouderij. Het gros van de boeren spreekt kringlooplandbouw aan, sterker nog, volgens een onderzoek van Motivaction uit 2019 geeft 85 procent van de boeren aan al aan kringlooplandbouw

¹ Niet alles kan overal, Adviescollege Stikstofproblematiek 2020

² Balans van de Leefomgeving 2020, Planbureau voor de Leefomgeving 2020

te doen. De kanttkening die volgens het PBL hierbij geplaatst moet worden is dat het begrip 'kringlooplandbouw' nog onvoldoende gedefinieerd is en verschillend wordt begrepen in de sector. Natuurinclusieve landbouw is een ander fenomeen die op dit moment langzaam zijn weg vindt in Nederland. Deze vorm moet bijdragen aan het versterken van de biodiversiteit. Volgens het PBL, refererend aan een enquête onder 1800 boeren³, is op dit moment ongeveer 18 procent van de boeren natuurinclusief landbouw aan het bedrijven. Natuurinclusieve landbouw wordt voornamelijk gefaciliteerd via regionaal-ruimtelijk beleid, zoals het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland en de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw. Daarnaast is er een derde variant, die niet specifiek door het kabinet wordt benoemd, en dat is biologische landbouw. Biologische landbouw wordt vooral op Europese schaal gestimuleerd via het actieplan biologische landbouw⁴ welke onderdeel is van de Europese Farm to Fork strategie en dus onderdeel is van de Europese Green Deal.

De markt zit ondertussen zelf ook niet stil. Op (inter)nationaalniveau zijn vele, verschillende transitiebewegingen gaande die een bijdrage leveren aan het verduurzamen van de sector, om daarmee de biodiversiteitscrisis en indirect de stikstofcrisis te bestrijden. Hierbij valt te denken aan onder andere innovatieve vormen van landbouw, succesvolle vormen van duurzame landbouw en de wederopstanding of herontdekking door de consument van lokale voedselketen. Zo zijn Suzie's Farm uit Aalten en Kaasboerderij Weenink uit Lievelede twee aansprekende, regionale voorbeelden. Ook zijn verschillende initiatieven vanuit het bedrijfsleven gaande om boeren te helpen met de transitie. Zo belonen de Rabobank en FrieslandCampina boeren die zich inspinnen voor het terugbrengen van natuur op hun gronden⁵. Het bedrijf Kramp uit Varsseveld wil met hun eigen digitale platform Maykers boeren faciliteren met onder andere transformatie- en financieringsbegeleiding. In Nederland zijn er verschillende startups die werken aan duurzame of alternatieve oplossingen. Zo is er een startup die zuivel uit gras aan het ontwikkelen is, zonder tussenkomst van de koe⁶.

Hoe staan de zaken ervoor?

Het PBL is in haar analyse, in de Balans van de Leefomgeving, gematigd enthousiast over het huidige overheidsbeleid. Een transitie naar een natuurinclusieve landbouw vraagt om betrokkenheid en bijdragen van de hele samenleving. Dan is het volgens het PBL wel nodig dat boeren, burgers en bedrijven weten welke ambities het Rijk voor natuur, biodiversiteit, voedsel en landbouw heeft en wat zij daaraan kunnen bijdragen. Veilig en betaalbaar voedsel is daarbij een belangrijke voorwaarde voor een structurele verandering naar kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw, evenals voldoende inkomen voor boeren. De huidig door de overheid genomen maatregelen om de landbouw duurzamer te maken zijn volgens het PBL onvoldoende gericht op het versnellen van de gewenste transitie. Deze analyse wordt ook onderschreven door het Team Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek van de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de nieuwe Natuurbeschermingswet staat weliswaar beschreven dat de stikstofuitstoot in 2035 met 50 procent gedaald moet zijn, maar niet hoe dat moet gebeuren. De uitvoering laat het huidige kabinet over aan de provincies, die allemaal hun eigen plan trekken en het beleid verschillend interpreteren.⁷

Het is overigens niet zo dat het gros van de boeren die omslag niet wil maken. In een uitgebreid onderzoek van de WUR en dagblad Trouw blijkt dat maar liefst 85 procent van de ondervraagde boeren wel wil verduurzamen⁸. Echter ontbreekt het aan financiële middelen om te investeren in

³ Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren?, Planbureau voor de Leefomgeving 2019

⁴ Action plan for the development of organic production, European Commission 2021

⁵ Artikel 'Boer kan verdienen aan natuur', De Ondernemer, Annemieke van Dongen 2017

⁶ Artikel 'Vegan melk en kaas gemaakt van gras', BNR, webredactie 2021

⁷ Stikstofruimte voor de toekomst, ABDTOPConsult en Team Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek, Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021

⁸ Artikel 'Komt er na de Grote Boerenomslag nog genoeg brood op de plank?', Trouw, Joost van Velzen 2019

duurzame landbouw. Het PBL onderschrijft dit ook en concludeert dat er twee groepen boeren zijn. Er is een groep die hun bedrijfsvoering wil aanpassen naar een meer natuurinclusieve landbouw, maar wel onder de voorwaarde dat er een goed verdienmodel onder ligt. Het huidige verdienmodel zit in de verkoop van producten en niet in het versterken en duurzaam onderhouden van natuur en landschap. En er is een groep die andere overtuigingen heeft over de ernst van de milieu- en natuurproblematiek en hun bijdrage daaraan. Er zijn volgens het PBL drie zaken nodig om boeren meer in beweging te krijgen richting (verdergaande) verduurzaming van de landbouw: financiële prikkels (gezond verdienmodel), kennis (om maatregelen toe te passen) en consistent beleid over een lange periode.

Wat kunnen wij als lokale overheid doen?

Het is duidelijk dat de transitiedruk niet alleen bij de agrariër moet komen te liggen. Een ieder in de gehele keten is aan zet om zijn of haar bijdrage te leveren om te komen tot duurzame vormen van landbouw. Een nadrukkelijke rol wordt daarvoor aan de overheid gevraagd. Het is dan ook zeer aannemelijk dat de landelijke overheid met een meer sturende visie op het gebied van landbouw gaat komen. Ondertussen zit de decentrale overheid ook niet stil. In navolging van het huidige kabinetsbeleid heeft de provincie Gelderland een landbouwprogramma opgesteld om een bijdrage te leveren aan het verduurzamen van de sector⁹. Het Gelderse uitvoeringsprogramma heeft derhalve ook logischerwijs de focus op de transitie naar kringloop- en natuur inclusieve landbouw. Zij zetten in op het aanbieden van een vrijwillig pakket van verschillende (financiële) steunmaatregelen. Aangezien de landelijke overheid naar alle waarschijnlijkheid meer gaat sturen op de landbouwtransitie, minder vrijblijvendheid en meer dwang, is de verwachting dat dit ook straks doorgevoerd gaat worden in provinciaal beleid. Het is dus een kwestie van tijd.

Ook wij in Oude IJsselstreek ontkomen niet aan de verandering van conventionele naar duurzame landbouw. Via de Achterhoekse samenwerking 8RHK Ambassadeurs zijn we door het ministerie van LNV aangewezen als experimenteerregio kringlooplandbouw. Met agro-innovatiecentrum De Marke¹⁰ hebben wij een belangrijke speler in ons midden die de regio verder helpt. De agrosector vindt in onze regio ook steeds vaker de maakindustrie waarin in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan duurzame, technologische oplossingen^{11 12}. Zelf heeft Oude IJsselstreek met de inzet op het vitaliseren van het buitengebied (ontwikkelperspectief Vitaal Buitengebied) de eerste stappen gezet in de transitie. De gemeente wil haar buitengebied, ook voor toekomstige generaties, leefbaar houden en wil daarvoor gebruikers en ketenpartners van het buitengebied faciliteren. Dit heeft de gemeente ook opgenomen in de begroting 2020 en ligt in lijn met de moties CDA en D66¹³. In de nog verder te ontwikkelen opgave Vitaal Buitengebied, waarin breed wordt gekeken naar alle functies en uitdagingen (recreatie en toerisme, agrarisch ondernemen, wonen, energietransitie, natuur en landschap en ondermijning), wordt hier verdere uitwerking en -voering aan gegeven. Een belangrijk onderdeel van een vitaal buitengebied is de toekomstbestendige landbouwsector. Vanzelfsprekend volgt de gemeente de transitieopgaven zoals ze door het demissionaire kabinet zijn opgesteld.

We zien de landbouwsector zich via twee lijnen ontwikkelen:

- de reguliere landbouwproductiebedrijven die hun producten via ketenpartners op mondiaal niveau afzetten en inzet leveren om de bedrijfsvoering te vergroenen en kringlopen te sluiten;
- daarnaast zien we bedrijven opkomen van meestal een beperktere omvang die hun producten lokaal of regionaal afzetten (korte voedselketens).

⁹ Programma Agrifood 2021-2030, Provincie Gelderland 2020

¹⁰ De gemeente Oude IJsselstreek is sinds 2020 ook lid van de coöperatie De Marke

¹¹ Via de samenwerking tussen De Marke en het SmartHub Incubator Industry wordt hier al richting aan gegeven

¹² Artikel 'Nederlandse economie kantelt: de Randstad levert in, het oosten groeit', De Stentor, Lex van Kooten 2021

¹³ Raadsmotie 'Op weg naar een vitaal, leefbaar en toekomstbestendig buitengebied', CDA en D66 Oude IJsselstreek 2019

Dit zijn in onze optiek twee uiteenlopende bedrijfsfilosofieën die uitstekend naast elkaar kunnen toewerken naar een toekomstbestendige bedrijfsopzet binnen de transitieopgave waarvoor de landbouwsector staat.

Voorgesteld wordt om geen gemeentelijke visie op landbouw te ontwikkelen, maar te komen tot een 'gereedschapskist' met tools waar boeren gebruik van kunnen maken. In concreto gaat het om het aanbieden van bestaande en nog te ontwikkelen (financiële) middelen en stimulerende uitvoeringsmaatregelen om de transitie in gang te kunnen zetten. Een soort aanmoedigingspakket die enigszins kan worden vergeleken met de provinciale aanpak. Om een dergelijk breed gedragen en effectief gemeentelijk pakket te ontwikkelen is het van belang om ons gebied te leren kennen, de wensen en behoeften van onze gebruikers in beeld te hebben en inzicht te krijgen in de met name nog te ontwikkelen cruciale landelijke visie met bijhorende maatregelen en middelen. Een eerste stap is door ons gezet middels het uitvoeren van een gebiedsanalyse door het Kadaster en Wageningen Economic Research. We hebben aan beide partijen opdracht verleend om op basis van tal van databases de huidige situatie van ons buitengebied in Oude IJsselstreek in beeld te brengen en om op grond daarvan een uitspraak te doen over te verwachten opgaven, trends en ontwikkelingen binnen ons grondgebied. Het in kaart brengen van de wensen en behoeften vindt plaats via de inzet van zogenaamde erfcoaches via het regionale project WATEA¹⁴. De erfcoaches stemmen hun werkzaamheden af met de gemeente. Hiervoor is als aanspreekpunt een nieuwe accountmanager bedrijven met als speciaal aandachtsgebied de agrarische sector aangenomen. Met het in beeld hebben van onze uitgangssituatie, de wensen en behoeften van de gebruiker en de landelijke visie met bijhorende maatregelen en middelen, kan de gemeente haar vervolgstappen zetten in de verdere ontwikkeling naar een vitaal- en leefbaar buitengebied.

De gemeente wil daarnaast de focus in de landbouwtransitie ook leggen op de consumptiekant. Volgens het PBL draagt ander consumeergedrag positief bij aan de impact op het landgebruik¹⁵. Het vormt daarmee een belangrijke sleutel naar het herstel van de (mondiale) biodiversiteit en vermindering van de klimaatopwarming. Oude IJsselstreek wil zich inzetten op de verdere ontwikkeling van de korte voedselketen, oftewel het versterken van de lokale afzetmarkt¹⁶. Naast een positieve impact op het landgebruik, zorgt het ook voor minder reisbewegingen en dus minder uitstoot, een betere volksgezondheid, meer leveringszekerheid en draagt het bij aan lokaal ondernemerschap¹⁷. Om het kopen van lokale voedsel verder te stimuleren kan gedacht worden aan het in leven roepen van marketingcampagnes en educatieprogramma's op scholen. Een inspirerend voorbeeld van voedselbewustzijn in onderwijsprogramma's is terug te zien in de VPRO Tegenlicht uitzending van 23 april 2017 genaamd 'Boer zoekt voedselflat'.

Het is evident dat de overheid een actievere rol gaat spelen in de toekomstige ontwikkeling van het buitengebied en met name in de landbouwsector. Met de komst van de Europese Green Deal en de nog te ontwikkelen landelijke visie op landbouw en natuur wordt hoogstwaarschijnlijk een meer sturende en beleidsconsequenter rol van de overheid verwacht. Daarin zullen pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden. Daartegenover staat dat ook ontwikkelperspectief wordt geboden, zoals ook nu het geval is met de transitie naar kringloop en natuur inclusieve landbouw. Actieve overheidsbenadering is niet nieuw. Een soortgelijke modus hanteerde de overheid in de vorige eeuw

¹⁴ Werken Aan Toekomstgerichte Erven Achterhoek (WATEA), onderdeel van het Achterhoekse Regio Deal project Toekomstgerichte Erven 2020

¹⁵ Balans van de Leefomgeving 2020, Planbureau voor de Leefomgeving 2020

¹⁶ Samen met de gemeenten Aalten, Berkelland en Winterwijk nemen we deel aan een regionaal project 'Korte voedselketens'. Dit project biedt hulp aan agrarische ondernemers binnen de vier gemeenten om lokale/regionale afzet van hun producten tot stand te brengen

¹⁷ Artikel 'Korte voedselketens dragen bij aan kringlooplandbouw', ESB, prof. Dr. B.E. Baarsma 2020

om boeren te inspireren om de overstap te maken op kunstmest¹⁸. Deze vorm van actieve overheidsbenadering heeft succesvol uitgepakt. Wij gaan deze ontwikkelingen als gemeente nauwlettend in de gaten houden. Wat voorop staat, is dat Oude IJsselstreek niet stil blijft zitten en de komende tijd in gesprek wil blijven met allerlei stakeholders die met het buitengebied te maken hebben.

¹⁸ Artikel 'De biodiversiteitscrisis én het stikstofprobleem ontstonden bij de boer aan de keukentafel', De Correspondent, Thomas Oudman 2020