

Wat niet kan, is nog nooit gebeurd

Dirk Sijmons
Ingeborg Thoral

Een beschouwing naar aanleiding
van Verrukkelijk landschap
- de elfde Eo Wijersprijsvraag

Over de auteurs

Dirk Sijmons werkte tussen 1977 en 1989 in rijksdienst bij de ministeries CRM en LNV en het Staatsbosbeheer. In 1989 was hij een van de oprichters van H+N+S Landschapsarchitecten. Binnen het kantoor was hij vooral bezig met research en regionale plannen. Sinds 2017 is hij teruggetreden uit de directie en aan het bureau verbonden als senior-adviseur.

Sijmons was in 2004 de eerste Rijksadviseur voor het landschap. Hij was hoogleraar Environmental Design aan de TU-Delft van 2008 tot 2011 en van 2011 tot 2015 hoogleraar Landschapsarchitectuur aan dezelfde faculteit. Hij was curator van de IABR van 2014 en koos daarvoor het thema Urban-by-Nature.

Sijmons is (mede)auteur van een zevental boeken op het terrein van de landschapsarchitectuur. Op de World Design Summit in Montreal in 2017 ontving hij de Sir Geoffrey Jellicoe Award van de International Federation of Landscape Architects.

Ingeborg Thoral is landschapsarchitect en stedenbouwkundige en werkt als zelfstandig adviseur vanuit haar bureau MIXSTURBANISME. Zij was van 2013 tot en met 2015 de onafhankelijk adviseur ruimtelijke kwaliteit van de provincie Utrecht en van 2016 tot en met 2018 atelierleider van AtelierOverijssel. Sinds 2017 is ze expert ontwerp in het O-team van het ministerie BZK. Dit team ondersteunt gemeenten, provincies, waterschappen en maatschappelijke organisaties bij complexe ruimtelijke opgaven.

Thoral is bestuurslid bij de EO Wijers stichting.

Inhoud

Crisis als achterdoek / 4

Het moralisme voorbij
Drie parallelle geschiedenissen
Landbouwbeleid
Natuurbeleid
Landschapsbeleid
Waar staan we nu?

Een spreidschot aan initiatieven / 14

1. RUIMTE EN MILIEU / 15

Landschap: spiegel en instrument tegelijk
Circulariteit
Scheiding en verweving: arcadia revisited?
Regionale plannen en bottom-up-plannen
Integraal werken?

2. GOVERNANCE / 25

Landinrichting 2.0?
Rol van collectieve arrangementen
Verschillende meetlatten

3. ECONOMIE / 29

Nieuwe inkomensbestanddelen: economisch wensdenken of economisch alternatief?
Grondprijzen de pan uit
Financieringslasten

Reflectie / 34

Crisis als achterdoek

Deze analyse van de oogst van de elfde Eo Wijersprijsvraag wordt geschreven in een tijd van heftige boerenacties door het gehele land waarin te hoop gelopen wordt tegen het stikstofbeleid van het kabinet. Een kabinet dat flink vastzit tussen de heftigheid van deze protesten enerzijds en rechterlijke uitspraken over het stikstofbeleid en een kristalhelder advies van de commissie Remkes over de lange termijnoplossingen van dit probleem anderzijds. Wegkijken, of pappen en nathouden zoals dat vanaf de jaren zeventig onder het mom van belangenbehartiging is gebeurd, kan niet meer.

De Raad van State en het Europese Hof van Justitie hebben de weg waarin dergelijke oplossingen gezocht werden onbegaanbaar verklaard. De PAS-regeling, waarin vooruitlopend op het effectief worden van maatregelen vergunningen voor bouwprojecten en voor uitbreidingen van agrarische bedrijven konden worden afgegeven, en we met beloften op de pof konden doorgroeien, is afgekeurd. De rechters zagen onvoldoende garanties op borging van de natuurkwaliteit.

4 Het is dikke crisis, de ene maatregel na de andere sneuvelt direct als het de woe- de van de boeren opwekt. Een radicaliserend deel van de sector loopt zelfs te hoop tegen de berekeningen van rekeninstellingen als CBS, wetenschappelijke instituten als het RIVM ('Rijks Instituut voor Volksverlakkerij en Manipulatie'), en ook tegen het onafhankelijke Planbureau voor de Leefomgeving, wiens berekeningsmethoden niet zouden kloppen. Kortom 'Het kan niet waar zijn'. Door de Farmers Defense Force wordt, in koor met de klimaatontkenners, antivaxers en aanhangers van samenzweringstheorieën, nu ook de onafhankelijkheid van de publieke omroep in twijfel getrokken. De bejegening van televisiejournalisten en de spandoeken 'NOS=Nepnieuws' spreken boekdelen. Maar de werkelijkheid is weerbarstig. Die kan je niet wegwensen, en de wetenschappelijke instituten reken je niet zo makkelijk omver. 'Boeren eisen Nepnieuws' werd dan ook in tweets gereageerd.

De boeren voelen zich niet gehoord, in de kou gezet omdat ze 'altijd slecht in het nieuws worden gebracht'. Dat klopt in die zin dat er op meerdere fronten – niet alleen bij de melkveehouderij – publieke discussies woeden over de landbouw. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de akkerbouw en de sierteelt, zoals neonicotinoïden, zou een rampzalige invloed op de insectenstand hebben en vooral de bijen treffen. De invloed op de gezondheid van omwonenden van intensieve veehouderijbedrijven door ammoniak en fijnstof is een langlopend dossier. Ethische discussies over de rechten en de behandeling van dieren is een bijna vast gegeven voor de Partij voor de Dieren. Het overspringen van dierziekten op mensen zoals bij de Q-koorts houdt de gemoederen bezig, zeker nu er van Covid19-besmetting sprake is bij de nertsbedrijven.

De ontwikkeling in de landbouw over de volle breedte heeft voor een zodanige erosie in de biodiversiteit gezorgd dat die binnen de stad hoger is dan in het omringende landelijk gebied. En *last but not least*, de landbouw is een belangrijke speler als het gaat om de productie van broeikasgassen in directe zin, maar ook indirect: de deels aan de landbouw, deels aan het Food Cluster toe te rekenen emissies door de ontginningen in de tropen, zijn een grote bron van broeikasgassen. De landbouw zit het dichtste op de natuur en het dichtste op ons eten,

1 / Trouw enquête, *De Staat van de Boer 1*, 2018.

2 / Hans Achterhuis, *Ook de politiek stuit nu tegen de grenzen aan 'meer'*. NRC Handelsblad, 30 november 2019.

3 / Trouw enquête, *De Staat van de Boer 2*, december 2019. Volgens 73,5% is stikstof een niet bestaand probleem.

vandaar dat veel mensen zich commentaar denken te kunnen permitteren op de bedrijfsvoering. Er is bij de boeren diepe ontevredenheid over de maatschappelijke receptie. Boeren die zich, meer dan in welke andere maatschappelijke sector ook – misschien met uitzondering van voetbal – op de vingers gekeken voelen door wijsneuzen zonder praktijkkennis die nog nooit een stap op een boerenerf hebben gezet. En die bovendien bijna individueel aangekeken lijken te worden voor wat er systemisch fout zit. Het maakt hun onzekerheid over de toekomst groter en zij voelen zich niet meer vertegenwoordigd door de traditionele belangenbehartigers.¹

Onze premier, de praktijkgeharde Mark Rutte, noemde het stikstofdossier de ernstigste crisis en het meest ingewikkelde probleem dat hij in zijn politieke carrière op zijn bord kreeg. Toegegeven, dat was voor dat de coronacrisis die wisselbeker overnam, maar toch. Het lijkt erop dat de premier, door deze crisis zo te kwalificeren, niet alleen de complexiteit van de materie duidde maar ook aangaf dat er barsten in zijn opvattingen en wereldbeeld waren gesprongen. Een soort politieke aardbevingsschade waardoor een vitale steunpilaar onder het economische- en het milieubeleid was bezweken. Namelijk de onuitgesproken consensus dat het gaat lukken economisch te groeien en tegelijkertijd de ecologische voetafdruk te verkleinen. Een soort nooit op papier gezet Akkoord van Wassenaar dat vanaf de jaren zeventig de pacificatie tussen bedrijfsleven en milieubeweging heeft bewerkstelligd. Dat we inderdaad tegen harde (planeaire) grenzen aan het oplopen zijn, en dat deze kruik niet langer meer te water gaat.²

En dat terwijl sommige van de gesprekspartners van Mark Rutte en landbouwminister Carola Schouten op het 'ontkennersstandpunt' staan dat stikstof een 'gecreëerd probleem' is dat de politiek in de schoenen van de landbouw probeert te schuiven.³ Er gaapt een kloof tussen een deel van de agrarische sector en de als 'Randstedelijk' neergezette bureaucratie. Misschien is dit wel de vroeg 21^e-eeuwse verschnijningsvorm van de tegenstelling tussen stad en land. Een botsing tussen wereldbeelden en een botsing tussen natuurvisies. En, hoe gek dat ook klinkt, dat is misschien hoopvol: *Never let a good crisis go to waste*. Uit een crisis komt vaak iets voort, misschien is dit het kantelpunt voor een systeem dat flink uit de bocht is gevlogen. In elk geval kan niet op dezelfde weg worden doorgegaan, stelt Schouten in haar visie op de toekomst van landbouw, natuur en voedsel getiteld *Waardevol en Verbonden*.

5

Het moralisme voorbij

Deze 21^e-eeuwse stad-landtegenstelling ritselt van de moralistische oordelen over en weer. De agrariërs denken, doordat zij dagelijks in weer en wind praktisch in de weer zijn met de elementen, water, bodem, planten en dieren, dat zij als enigen direct contact hebben met de natuur en het juiste natuurbeeld belichamen. Dit terwijl natuurminnend Nederland langzamerhand het verschil wel weet tussen gedomesticeerde dieren en planten en wat er verder nog in de natuur te beleven valt. Goedgeïnformeerde burgers weten, vanuit eigen waarneming in de natuur, vaak haarfijn aan te geven waar de fricties tussen landbouw en natuur liggen.

Vanaf de andere kant van de kloof, zien we een even hardnekkig ingebakken vooroordeel als het over de agrarische sector gaat. Een deel van de stedelingen ziet het platteland graag als een onbeweeglijk arcadisch achterdoek voor hun dynamische stedelijke leven, waarin het liefst alles altijd hetzelfde blijft. Op het landelijk gebied worden allerlei beelden geprojecteerd van nostalgie tot romantische idealen en het waandenkbeeld dat we ons buiten de bebouwde kom plotseling in de natuur zouden bevinden.

In werkelijkheid is het landelijk gebied net zo genadeloos modern als rest van

de samenleving. Binnen en buiten de stad wordt even reikhalzend uitgezien naar dekking door het G5-netwerk. Toch kunnen weinig mensen zich verplaatsen in de vakmatige trots van boeren op de generaties trefzeker veredelde Holstein-Friesian koeien, grazend op egale, optimaal ontwaterde, weilanden met eiwitrijk tetraploïd Engels raaigras, bijgevoerd met uitgebalanceerd eiwitrijk krachtvoer, gehuisvest in een moderne jaarrondstal. Deze aan alle kanten fijn afgestelde koe is tot een ongelooflijke melkproductie in staat.⁴ Dit is ook een technisch hoogstandje te noemen, net als bijvoorbeeld de iPhone 11. Koe en smart phone zijn in dat opzicht producten van dezelfde, bijzonder succesvolle manier van technische en wetenschappelijke ontwikkeling, van een attitude van (eco)modernistisch denken. Boer en burger zitten in hetzelfde schuitje. Je hoort niemand klagen over het wonder dat je 's avonds voor tien iets bestelt en het de volgende dag wordt bezorgd. Het mopperen begint pas als we de ruimtelijke expressie zien van dit logistieke wonder: steeds groter wordende dozen met steeds meer vrachtwagens. Het probleem voor de landbouw is dat het wonder en het naargeestige gevolg zich in dezelfde ruimte afspeelt. De transitie van de landbouw zal zich dus niet keurig aan de sectorale grenzen kunnen houden, de samenleving als geheel zal ook moeten bewegen. Het landschap is een ongenaakbare spiegel van de samenleving: als we 'landschapspijn' voelen is dat door de voelbare en zichtbare neveneffecten van technische en economische ontwikkelingen op meerdere fronten.

Het ingewikkelde is dat boer en burger tegelijkertijd dader en slachtoffer zijn, maar dat er ook – dominante – systeemorzaken zijn. Niet iedere individuele boer of individuele burger moet opgezadeld worden met de oplossing van een collectief vraagstuk. Van die illusie moeten we ons zelfs misschien bevrijden.⁵ Het identificeren van moralistische oordelen over en weer is een hulpmiddel om nader tot elkaar te komen. Maar als je het moralisme laag voor laag afpelt kan je toch op een harde kern van waarheid stuiten. Gestript van elk moreel oordeel is landbouw eigenlijk niets meer en niets minder dan het voortrekken van voor de mens interessante soorten. Door allerlei technische hulpmiddelen en een indrukwekkende schaalvergroting, is de landbouw daar zo goed in geworden dat dit voor andere soorten een probleem aan het opleveren is. Er zijn een aantal harde pitten die aan het moralistische universum ontsnappen. Zo kunnen we bewondering hebben voor het foksucces van de superkoeien, maar dit sluit een discussie over dierenwelzijn of zelfs dierenrechten niet uit. De erkenning dat landbouw een economische activiteit is die naast betaalbare producten ook een inkomen voor de boer moet opleveren, hoeft nog niet te betekenen dat we daarmee het landschap tot agrarisch bedrijventerrein verklaren en verder afzien van de collectieve kwaliteiten die we er als samenleving van verwachten: publiek toegankelijke openbare ruimte, verblijfskwaliteit, biodiversiteit, cultuurhistorische diepte en ga zo maar verder. Het landschap is net als een koe (en in tegenstelling tot een smart phone) een levend organisme, waarin niet alles tot technische en economische parameters kan worden gereduceerd.

4 / Arjen Schreuder, *Topkoe Nora gaf 200.000 liter melk in haar leven*. NRC-Handelsblad 13, juni 2020.

5 / Jaap Tielbeke, *Een beter milieu begint niet bij jezelf*. Das Mag Uitgeverij, Amsterdam, 2020.

6 / Leefbaarheidsplan Brabant, 1947.

Drie parallelle geschiedenissen

Visies op het landschap als collectieve ruimte – en de rol die de natuurwaarden daarin spelen – hebben de laatste honderd jaar in hoge mate de stedelijke blik op de landbouw en het beleid voor het platteland gekleurd. Landbouw, natuur en landschap en hun eeuwige beleidsschaduw hebben in die periode een bijzondere dans met elkaar uitgevoerd. We zullen die choreografie in drie parallelle geschiedenissen proberen te ontrafelen.

Het zijn de drie aanlooproutes op welke schouders het 'verrukkelijke landschap' anno 2020 moet worden gebouwd. Dat gaat beknopt uiteraard en daardoor misschien wat kort door de bocht. Te beginnen met de landbouwontwikkeling, die bepalend is geweest voor de kwaliteit van de natuur en voor de reacties uit het natuurbeleid. Het landbouw- natuurbeleid waren vormend voor het landschap of maakten deel uit van het programma van eisen van landschapsplannen, de derde parallelle geschiedenis.

Landbouwbeleid / De stroomversnelling in de landbouw zet in na de Tweede Wereldoorlog. Eerst wordt onder het motto 'nooit meer honger' ingezet op de modernisering van de landbouw. Later staat de rol van deze modernisering centraal in de economische politiek van de re-industrialisatie en wederopbouw van ons land. Om de lonen gematigd te houden is een relatief goedkoop voedsel-aanbod cruciaal. De ruimtelijke ordening en de landbouw sluiten een verbond om het territorium te verdelen in een urbaan en een ruraal domein. Herbouw en nieuwbouw worden in de periode van materiaalschaarste in grote series in de buurt van steden geconcentreerd, zodat ze niet via suburbanisatie in het rurale domein 'weglopen'. De landbouw werd dus niet voor de voeten gelopen. Deze modernisering werd de startbaan voor een succesvolle – ook op export gerichte – land- en tuinbouw. Ruilverkavelingen en landinrichtingsprojecten verbeterden de externe productieomstandigheden en maakten de weg vrij voor mechanisatie, het amoveren van kleine landschapselementen die schaalvergroting hinderden, betere ontsluiting, stabiele en lagere waterpeilen, boerderijnieuwbouw, et cetera. In de hoogtijdagen waren steeds zo'n 250 duizend hectaren in voorbereiding of uitvoering (zie kaart). Dat maakt dit wel het grootste project uit de Nederlandse planningsgeschiedenis. Iedere (door overheid en boeren) geïnvesteerde gulden rendeert geweldig. De doelbewuste inzet in Brabant op varkens⁶, in combinatie met de nabijheid van de Rotterdamse haven waar in bulk veevoer kan worden geïmporteerd, doet de intensieve veehouderij spectaculair expanderen – een succesverhaal dat zich naar andere zandlandschappen uitbreidt. Nederland verandert zagezegd in de potstal van de wereld. Intensivering en schaalvergroting zorgen voor een hogere productiviteit, maar ook voor hogere kapitaalslasten en een blijvende afname van het aantal boerenbedrijven. Er stoppen in die periode zo'n zes tot zeven bedrijven per dag.

Het verdienvermogen per hectare zorgt – met verstedelijking als andere aanjager – ook voor een geleidelijke stijging van de grondprijzen, die nu behoren tot de hoogste ter wereld. Hetgeen betekent dat er steeds meer moet worden geproduceerd of dat er moet worden overgeschakeld naar beter renderende teelten. In die zin is glastuinbouw zowel oorzaak als gevolg van de hogere grondprijzen. De uitbreiding van het landbouwwareaal – die een dempend effect op de grondprijzen zou kunnen uitoefenen – stopt in 1979 met het stopzetten van de landaanwinning in Noord-Friesland. In 1986 wordt bovendien de inpoldering van de Markerwaard definitief afgeblazen, vanuit het besef dat een grote zoetwatervoorraad misschien nog belangrijker is dan nieuwe landbouwgrond. Het Europese landbouwbeleid, met als architect 'onze' Sicco Mansholt, verleent vanaf de jaren vijftig de nodige rugwind via productsubsidies en minimumprijzen. Dat leidt na enige tijd tot de beruchte, overvolle koelhuizen, de melkplas

en de boterberg. De EU probeert door dumping op buitenlandse markten van deze overschotten af te komen. Daardoor blijken lokale landbouweconomieën te worden ontwricht. Europa probeert daarom te reguleren en schakelt om naar inkomensondersteuning voor de boeren. In 1984 worden bijvoorbeeld melkquota ingesteld en moeten veel boeren inleveren om de (over)productie tegen te gaan.

Het weer afschaffen van de quota in 2015 wordt door de sector als ‘bevrijdingsdag’ gevierd. Er wordt met steun van de banken volop in stallen geïnvesteerd en de veestapel breidt verder uit. Resultaat: Nederland schiet enige jaren later door het Europese fosfaatplafond. Reguleren blijkt telkens onvoorziene bijeffecten te hebben. Europa schrijft Nederland verschillende malen aan op het niet halen van de adequate bescherming van Natura 2000-gebieden. Deze gebieden zijn door Nederland aangemeld en verankerd in Europese wetgeving. Hier blijkt vooral de stikstofdepositie de boosdoener.

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) die in 2015 wordt geïntroduceerd lijkt het ei van Columbus: toekomstige milieuprestaties mogen alvast worden ingerekend bij het verlenen van vergunningen voor bijvoorbeeld bedrijfsuitbreidingen. Dat de Raad van State in een arrest in 2019 deze gang van zaken naar de prullenbak verwijst, is dan ook reden voor paniek. Niet alleen de landbouw wordt getroffen, maar ook de meeste woningbouw- en infrastructuurprojecten krijgen geen vergunning meer. Het rapport van de Commissie Remkes ‘Niet alles kan overal’⁷ geeft een gedetailleerd overzicht van de gespannen relatie op het stikstoffront tussen landbouw(beleid) en natuur(beleid) op dit front vanaf het midden van de jaren zeventig. Het voelt voor de wat oudere professional waarschijnlijk of hun werkende leven aan hen voorbijtrekt. In het stikstofdossier en ook in het klimaatdossier wordt in het politieke beleid toch telkens de voorkeur gegeven aan technische middelen boven volumemaatregelen, lees het beperken van de veestapel.⁸ Dat betekent dat de externe effecten ook weer met technische middelen bestreden moeten worden: de ammoniakwassers in de stal doen hun intrede, de drukdrainage in de veengebieden en zelfs genetische manipulatie van de pens-bacteriën van de herkauwers om de methaanuitstoot te verminderen wordt overwogen. Grosso modo levert dat voor boeren weer een nieuwe ronde investeringen en verhoging van de kapitaallasten op.

Landbouwbedrijven hebben al deze ontwikkelingen met talloze verschillende bedrijfsstijlen tegemoet proberen te treden. Jan Douwe van der Ploeg – voormalig hoogleraar rurale sociologie aan de WUR – maakt in deze veelvoud een eenvoudig onderscheid tussen ‘agrarische ondernemers’ en ‘boerenlandbouw’. De eerste categorie gaat mee in deze tendens, investeert in technische maatregelen, vergroot waar mogelijk het bedrijf en haalt de marge uit het volume van de productie, maar is als het over de melkveehouderij gaat, kwetsbaar voor schommelingen in de melkprijs. De tweede categorie bedrijven is over het algemeen kleiner. Deze boeren proberen vooral op de kosten te beknibbelen, nemen geen grote financiële risico’s en zijn daardoor minder vatbaar voor schommelingen in de melkprijs. Deze categorie optimaliseert uit kostenoverwegingen ook de kringlopen binnen het bedrijf. Stikstofverlies in de vorm van ammoniakuitstoot is beperkt omdat deze boeren weinig krachtvoer en kunstmest gebruiken. Bij hen is de uitstoot vaak de helft van die van ‘agrarisch ondernemers’, die met hoog krachtvoer- en kunstmestgebruik hun productie willen maximaliseren.⁹

Omdat het probleem reëel is – de landbouw is verantwoordelijk voor 41 procent van de stikstofdepositie – wordt er door de rijksoverheid op gereageerd met een steeds ingewikkelder bestuurlijk/bureaucratisch vangnet. Daarbij valt op dat er telkens wordt gekozen voor generieke maatregelen die deze twee- (of meer)deling in bedrijfsstijlen negeert. Resultaat: telkens wijzigende, steeds paniekeriger maatregelen, omdat het probleem niet bij de wortel wordt aangepakt én er geen maatwerk kan worden geleverd. Dit zorgt voor enorme frustraties bij grote delen van de boerenstand.

7 / Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes), *Niet alles kan overal*. Eindadvies Structurele Aanpak, Den Haag, 6 juni 2020.

8 / VVD, CDA, D66, and ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021. Den Haag 2017.

9 / Jan Douwe van der Ploeg, *Boerenfront is lang niet zo eensgezind als het lijkt*. Opiniëartikel De Volkskrant, 15 oktober 2019.

10 / Jac. P. Thijsse, *Waar wij wonen*. Plaatjesalbum met begeleidende tekst. Verkade’s Fabrieken N.V., Zaandam, 1937.

11 / Premier Van Agt vatte in 1979 een hele stapel Milieueffectrapportages samen in een zin: ‘Poot-aardappelen zijn mooi, maar de Waddenzee is mooier’.

Natuurbeleid / Voor de fijnproevers onder de botanisten is het Nederland van circa 1850 altijd een ijkpunt geweest. We hebben er nog beelden van. In de vorm van topografische kaarten en botanische excursieverslagen. Maar ook het ooghoogteperspectief van landschapsschilders. Het probleem was toen: hoe komen we aan meststoffen. Schapen die overdag de schrale heide begraasden, werden ’s nachts in de potstal bijeengedreven en met de aldaar verzamelde mest konden gemeenschappelijke akkertjes bemest worden. In de kleilandschappen moesten de boeren het hebben van de natuurlijke bodemvruchtbaarheid. In de veengebieden werd deze een handje geholpen door ontwatering, die het veen liet oxideren en mineraliseren.

Het was het Nederland van voor de uitvinding van de kunstmest, een eeuwige bron van botanische nostalgie. Nog kan je je verlekken aan de grote diversiteit aan specialistische dier- en plantensoorten die hoort bij die structurele armoede aan voedingsstoffen. Toen Jac. P. Thijsse in de jaren dertig van de twintigste eeuw zijn educatieve veldtocht voor het verhogen van het natuurbesef begon, trof hij onder meer een landschap met jonge heideontginningen aan, die door gebruik van kunstmest waren ontstaan en door een vrij extensief agrarisch gebruik nog wel een rijke natuurlijke expressie kende.

Dit lyrisch beschreven, rijke cultuurlandschap¹⁰ is lange tijd het ijkpunt geweest voor de particuliere natuurbescherming en van het na de oorlog opkomende natuurbeleid. Om natuurgebieden te behouden was het standaardrecept dat van ‘aankoop en beheer’. Deze aanpak was nauwelijks inzetbaar voor het cultuurlandschap. Daar werd ingezet op vrijwillige of gesubsidieerde aanpassing van de agrarische bedrijfsvoering. ‘Verweving’ tussen landbouw en natuur was de beleidsterm die daarbij hoorde en had de aantrekkelijkheid maar ook de taaiheid van een arcadisch ideaal. Dit defensieve beleid kon ook heel lang worden volgehouden. Midden jaren zestig waren de meeste blauwgraslanden weliswaar al verdwenen maar die periode was nog wel optimaal voor de weidevogels.

In de ruilverkavelingsperiode is er sprake van schaalvergroting om ruimte te maken voor mechanisatie, diepere ontwatering en egalisatie, waardoor allerlei vormen van microreliëf verdwenen en, misschien het meest belangrijke, in rap tempo ook de kleine landschapselementen die geen rol meer speelden voor de boerenbedrijfsvoering, zoals houtwallen, onverharde wegen en hooilanden. Deze erosie ging snel. De woorden ‘vermesting’, ‘verdrotting’ en ‘versnippering’ deden hun intrede en gaven even zovele oorzaken van de permanente erosie van natuurwaarden, gemeten in alle denkbare soortengroepen, zoogdieren, planten, insecten, vogels, korstmossen enzovoort. Berichten aan de Tweede Kamer zijn onveranderlijk somber getoonzet – vooral de ‘boeren natuur’ leek in een onstuitbare duikvlucht te zijn geraakt.

Het natuurbeschermingsbeleid boekte flinke successen in de waardering en bescherming van de Waddenzee en het stoppen van de landaanwinningswerken tussen Zwarte Haan en Holwerd.¹¹ En kleine succesjes door het ondertekenen en ratificeren van internationale verdragen, zoals de Ramsarconventie voor watervogels, het verdrag van Bonn, het verdrag van Bern, het Biodiversiteitsverdrag en het Werelderfgoedverdrag. De meest gebruikte politieke kwalificatie bij deze overeenkomsten was ‘dat er geen bloed uit zou vloeien’. De gebieden die onder deze verdragen zijn aangemeld komen overigens later als een boemerang terug in de gedaante van Natura2000-gebieden.

De ‘ontdekking’ van de Oostvaardersplassen begin jaren tachtig liet zien dat de bijna doodverklaarde natuur springlevend was als de juiste condities werden geboden: flinke oppervlakte, hoofdrol voor natuurlijke processen en afzien van agrarisch gebruik. Het geplande bedrijventerrein Lage Vaart, tussen Almere en Lelystad, was om economische redenen niet leeggepompt en de natuur kwam als de kraakbeweging binnen. Allerlei soorten die sinds het midden van de negentiende eeuw als broedvogel waren verdwenen, zoals de grauwe gans maakten massaal hun rentree. Door het jaarrond inzetten van grote grazers werd een ensemble gecreëerd dat verrassend veel leek op een oermoeras. Dit succes werd gevoeld als een overwinning.

Een combinatie met de inzichten van de biogeografie over de rol van schaal-grootte en verbindingen¹² leidde tot de Ecologische Hoofstructuur die in het Natuurbeleidsplan van 1990 werd vastgesteld. De hierin verwoorde herwaardering voor grote aquatische ecosystemen leidde ook tot het afzien van de aanleg van de Markerwaard. Met deze scheidingsfilosofie zijn, met name in de dynamische milieus (kust en rivieren), grote successen geboekt die blijkens vergelijkende studies het moeizame agrarische natuurbeheer in de schaduw stelden.¹³ De meer versnipperde kleine natuurgebieden, vooral in de zandlandschappen, bood de scheidingsfilosofie evenwel geen soelaas. Vaak was het niet mogelijk ook een hydrologische compartimentering te bewerkstelligen én was de stikstofdepositie vanuit de landbouw te hoog. De vermessing en de daaruit voortkomende vergassing werd wel bestreden met afplaggen of het inzetten van grote grazers, maar de tendens bleef toch een afname van de biodiversiteit. Er ontstaat daardoor een hernieuwde aandacht voor de boeren natuur. Het WWF die het natuurontwikkelingsoffensief leidde, kondigt in 2014 aan om naast de successen van de scheidingsfilosofie niet langer weg te willen kijken van de biodiversiteitsproblemen van negentig procent van het territorium. Duurzame bodemvruchtbaarheid wordt als een nieuw gezamenlijk doel van landbouw en natuurbescherming geformuleerd. Hoogleraar agro-ecologie Pablo Tittonell en de Groningse ‘weidevogel’-hoogleraar Theunis Piersma zijn belangrijke stemmen in deze omslag.

Landschapsbeleid / Zou je het algemene beeld van het Nederlandse cultuurlandschap als een timelapse-film afdraaien dan begint het grootschalig, wordt het vervolgens kleinschaliger en laat het daarna weer een schaalvergroting zien. Het landschapsverhaal over deze periode begint – anders dan meestal gedacht – midden negentiende eeuw relatief grootschalig. Er zijn open heiden en uitgestrekte veenweidegebieden, tamelijk boomloos doordat bouwhout en brandstof constant werden geoogst en houtwallen en dergelijke als geriefhout werden benut in de agrarische bedrijfsvoering. De introductie van de kunstmest, waarmee ontginning van de heiden en andere ‘woeste gronden’ mogelijk wordt, levert onder meer in de zandgebieden een kleinschaliger landschap op, met een dicht netwerk van houtwallen als kavel-scheiding. De gemeenschappelijke gronden en de daarbij behorende organisaties zoals de markes, verdwijnen langzaam of verliezen aan invloed. De naoorlogse periode kenmerkt zich weer door schaalvergroting en uniformering. Het landschap tendeert naar een middenschaal, de schaalextremen grootschaligheid en kleinschaligheid staan allebei onder druk. De grootschaligheid door infrastructuurwerken, elektriciteitsmasten, windturbines en hoogbouw aan de horizon, en de kleinschaligheid door de modernisering van de landbouw.

De betrokkenheid van de overheid met het cultuurlandschap begon in de jaren dertig van de twintigste eeuw. Na een strijd tussen rekkelijken en preciezen binnen de natuurbescherming over de werkverschaffingsontginningen in de crisisjaren, was de uitkomst dat de nieuwe landschappen die daardoor ontstaan ook aangenaam en kwalitatief hoogwaardig moesten zijn. Als een soort cultuurbeleid avant la lettre werd besloten de landschapsdeskundigen van Staatsbosbeheer met deze taak te belasten. Deze landschapsdeskundigen waren al werkzaam bij Staatsbosbeheer, omdat deze dienst met Rijkswaterstaat in 1915 het convenant afsloot voor het landschappelijk traceren en begeleiden van rijkswegen en rijkskanalen. Deze mensen waren de kwartiermakers van wat later het dienstvak ‘landschapsbouw’ van Staatsbosbeheer zou worden. Het dienstvak had onder andere als taak het opstellen van landschapsplannen in het kader van ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten en werkte mee aan de plannen voor de nieuwe IJsselmeerpolders. De beleidsopdracht was om de veranderingen en modernisering van de landbouw zo veel als mogelijk binnen de bestaande landschappelijke structuur en eigen aan de landschapstypologie¹⁴

12 / Robert McArthur & Edward O. Wilson, *The Theory of Island Biogeography*. Princeton University Press, 1967.

13 / Bart Peeters en Gijs Kurstjens, *Rijn in Beeld. Deel 2, Inrichting, beheer en beleid langs de grote rivieren*.

14 / De meest bekende en meest gezaghebbende is die van J.T.P. Bijhouwer, *Het Nederlandse Landschap*, uit 1944 die daarna enige malen is geactualiseerd.

15 / Henk van Blerck *Hear, Hear Landscape. The narrative approach in Dutch landscape design of the post-war reallocation landscapes (1945-1970) and its significance for present day participatory planning and cultural heritage management*. Proefschrift in voorbereiding, RUG.

16 / Dirk Sijmons, *Het Casco-concept; een benaderingswijze voor de landschapsplanning*. Ministerie LNV, SBB, Utrecht, 1992.

17 / Ad Geelhoed in een lezing naar aanleiding van het rapport van de cie Geelhoed *Op de schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, 2001.

18 / Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Verbindend Landschap*. RLi Den Haag, 2016.

te realiseren. Vrijwel alle landinrichtingsprojecten zijn door landschapsarchitecten begeleid en er zijn aantrekkelijke nieuwe landschappen ontstaan die vormgaven aan de noodzakelijke schaalvergroting en modernisatie van de landbouw.¹⁵ In de discussie over het al of niet inpolderen van de Markerwaard in de tachtiger jaren mengde de landschapsarchitecten zich door een prijsvraag uit te schrijven voor de inrichting van deze laatste polder.

De ruimtelijke dynamiek vormde echter een probleem. In deze langzame planningsprocessen werd de snelheid van de ontwikkeling van de landbouw telkens onderschat. In de ruilverkavelingsperiode ging de erosie van de landschapsstructuur als gevolg van schaalvergroting snel. Met name in de zandlandschappen zijn sommige streken wel drie keer onderdeel van een ruilverkavelingsproject geweest. Het krampachtig hier en daar proberen te behouden van kleinschaligheid in reservaten bleek een achterhoedegevecht en de beleidsopdracht was moeilijk uitvoerbaar. De onvoorspelbare ontwikkeling van de landbouw diende tegemoet te worden getreden met een andere strategie, omdat we anders uiteindelijk met lege handen zouden achterblijven. Het cascoconcept was het resultaat van deze koerswijziging. Waar het in toekomstbestendige plannen om zou moeten gaan, was het vormen van een stevig raamwerk voor grondgebruiksfuncties (natuur, bosbouw, drinkwaterwinning) met een lange ontwikkelingstijd, in een zodanige maatvoering dat de landbouw wat meer flexibele gebruiksruimten geboden zou kunnen worden.¹⁶

Deze cascostrategie heeft niet meer zo’n invloed gehad in de landinrichting, die hoogtijdagen waren bijna ten einde. Het heeft wel een beduidende rol gespeeld in toekomstplannen als het Plan Ooievaar uit 1985, en in het optuigen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Maatvoering, robuustheid en verbinden waren de nieuwe instrumenten om een nieuw levend landschap te creëren. In de periode van de – door de val van het kabinet-Kok nooit parlementair behandelde – Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening vervulden de tot Natuur Netwerk Nederland omgedoopte EHS en de lagenbenadering – ook een vorm van landschapsdenken –, een belangrijke rol in de beleidskaarten. Een nieuw tijdperk begon: ruimtelijke ordening werd gekwalificeerd als ‘een stagnerend arrangement in onze economie’¹⁷ en in de volgende kabinetten werd de ruimtelijke ordening op rijksniveau onttakeld en kwam de nadruk te liggen op decentralisatie. In het verlengde daarvan kregen de provincies de verantwoordelijkheid voor het landschap. En werd een nieuw planningsstelsel en een versimpelde omgevingswet in het vooruitzicht gesteld waarin rijk, provincies en gemeenten omgevingsvisies (NOVI, POVI, GOVI) opstellen, waarin naast alle andere overwegingen ook de betrokkenheid met het landschap wordt geformuleerd. Op rijksniveau werd alleen nog verwezen naar de Europese Landschapsconventie, die door Nederland in 2005 is geratificeerd. De provincies vullen hun verantwoordelijkheid voor het landschap in door het op allerlei manieren typologiseren, vastleggen en waarderen van de ‘kernkwaliteiten’ van hun landschappen. Dit wijst al in de richting van een vooral behoudend landschapsbeleid, het toetsen van ontwikkelingen aan de reeds benoemde kernkwaliteit, en het naar de achtergrond verhuizen van een ontwikkelingsgerichte benadering. Het is duidelijk: de overheid ziet zich tegenwoordig eerder als ‘regisseur’ dan als ‘maker’ van het landschap. Landschap is hooguit een aspect van sectorale plannen over energie, water en landbouw geworden, het is alles en tegelijkertijd niets. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur deed recentelijk een oproep om ‘landschap’ als centraal onderwerp te verklaren in de dialoog over alle transitie met de burger. De raad betoogt dat door zijn anciënniteit van zo’n vier eeuwen, het begrip kan prevaleren boven nieuwlichterbegrippen als leefomgeving, ruimtelijke kwaliteit of ruimtelijke ordening – iedere Nederlandse burger weet als je het ‘landschap’ noemt wél waar over het gaat.¹⁸ Het behoeft waarschijnlijk geen betoog dat er weinig met dit radicale advies is gedaan.

Waar staan we nu?

Een myriade van politieke interventies, (bedrijfs)economische beslissingen, technologische ontwikkelingen en optimalisatie van de ruimtelijke productievoorwaarden voor de landbouw, de verschillende strategieën vanuit natuurbeschermingsbeleid en de landschapsplannen hebben de landbouw, de natuur en het landschap in driekwart eeuw bijna onherkenbaar veranderd. Maar de vraag is of iedereen even gelukkig is met het ongedachte collectieve resultaat.

Ja, we zijn de op een na grootste exporteur van landbouwproducten van de wereld. In termen van omzet gemeten in dollars hoeven we alleen de USA voor ons te dulden. In termen van biomassa ligt het waarschijnlijk net wat anders maar ook daar scoort Nederland hoog. Een groot coverartikel in *The National Geographic: Holland, this tiny country feeds the World*¹⁹ is de kers op de taart van dit Oranjegevoel. We worden daarin niet alleen ten voorbeeld gesteld voor de kwantiteit, ook wordt er op gewezen dat de wijze van produceren per eenheid product, milieutechnisch optimaal is.²⁰

Het is hoe je het ook bekijkt een bijzondere prestatie, hoe op onze geografische postzegel zo'n productie en zo'n exportsucces is gebouwd. Dat dit niet ongemerkt aan onze samenleving en ons milieu is voorbijgegaan, is een understatement. Vijftig jaar geleden waren er in Nederland nog 210 duizend landbouwbedrijven actief en daar zijn er nu nog 54 duizend van over. Dat is een afname van 75 procent. Onze nationale vogel de grutto had in 1967 naar schatting 120 duizend broedparen.²¹ Daarvan zijn er nu een kleine 30 duizend over²², eveneens een afname van 75 procent. Het aantal vlinders is in een periode tussen 1985 en 2019 gehalveerd en het aantal loopkevers is in dertig jaar in Drenthe met 75 procent afgenomen.²³

De veranderingen in het cultuurlandschap zijn moeilijker in cijfers uit te drukken maar je kan zeggen dat het minder spannend en nogal generiek is geworden. En nogal verrommeld doordat de scheiding tussen urbaan en ruraal niet meer helder is. Het kent nauwelijks meer terloopse plekken en is gereduceerd tot een groen decor met een lagere biodiversiteit dan in de meeste steden.

De titel van het eerder aangehaalde National Geographic verhaal citeert het vaak gehoorde retorische argument dat we alleen op deze wijze in staat zouden zijn 10 miljard mensen te voeden. Dat we eigenlijk misschien nog wel een nieuwe Groene Revolutie nodig hebben om aan die nieuwe uitdagingen te voldoen. Maar dat is een mondiale kip-of-ei kwestie. Alle landbouwrevoluties van de afgelopen 500 jaar zijn namelijk drijvende factoren geweest in de bevolkingstoename van de wereld.²⁴

Moeten we voor blijvende productiegroei dan al die 'collateral damage' voor lief nemen? Friesland Campina voorziet een forse afname van melkveehouders Het aantal zal naar verwachting tot 2030 van 15 duizend dalen tot 10 duizend bedrijven.²⁵ Voor individuele boeren, vooral uit de categorie 'agrarische ondernemers' dreigt door de hoge financieringslasten een 'pad-afhankelijkheid': ze moeten door op de ingeslagen weg. Zijn we een fuik ingezwommen? Waar eindigt deze *race to the bottom*?

Het antwoord op die vraag moeten we misschien op mondiale schaal zoeken waar een botsing met harde planetaire grenzen langzamerhand in zicht komt. Op dit schaalniveau zie je pas goed hoe groot het agro- en food-industrieel complex geworden is. Dat zie je bijvoorbeeld duidelijk in het boek *Harvesting the Biosphere*. In een heroïsche berekening van bijna 200 pagina's laat auteur Vaslav Smil zien dat het mensdom al zo'n kwart (!) van de planetaire biomassa-productie door fotosynthese direct en indirect opgebruikt.²⁶

19 / Frank Viviano This Tiny Country Feeds the World National Geographic September 2017.

20 / Daar kan je aan twifelen. Als je naar de gegevens van Eurostat kijkt is Nederland qua productie van allerlei producten wel veel sterker dan andere Europese concurrenten, maar ook scoren we het hoogst in CH₄ en N₂O emissies, Anorganisch meststoffengebruik, pesticidengebruik, bruto stikstofsaldo, biodiversiteitsverlies en energiegebruik. Alleen op het gebied van waterkwaliteit scoort Nederland relatief goed.

21 / Mulder T., *De Grutto (Limosa limosa) in Nederland aantallen, verspreiding, terreinkeuze, trek en overwintering*. Bureau van de K.N.N.V. Hoogwoud, 1972.

22 / Sovon, *Vogelonderzoek* sovon.nl, 2019.

23 / Caspar Hallman (et al), *Analysis of insect monitoring data from De Kaaistoepe and Drenthe*. Natuurmonumenten, 2018.

24 / Angus Magnusson, *Population Growth over the last 500 years, The Magnussen Project*. Rijksuniversiteit van Groningen, 2010.

25 / Persbericht Friesland Campina, geciteerd uit Financieel Dagblad, 23 juli 2020.

26 / Vaslav Smil, *Harvesting the Biosphere; What We Have Taken from Nature*. The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 2013. Smil berekent de HANPP (Human Appropriation of Net Primary Production) in 2000 op 23,7% van de totale terrestrische biomassa-productie door fotosynthese van onze planeet.

Voor wie dit cijfer nog weinig zegt – je kunt die omvang ook op een andere manier illustreren, namelijk via de omvang van de mondiale veestapel. Als je de totale massa van de gewervelde landdieren bekijkt dan blijken mensen en hun gedomesticeerde dieren 95 procent in te nemen. In volgorde van hun gewicht in de schaal: runderen, mensen, varkens, schapen, geiten, paarden, kippen, kamelen, ezels/lama's, eenden, ganzen, kalkoenen en huisdieren. Slechts vijf procent van het gewicht wordt tegenwoordig uitgemaakt door wilde landdieren.

Het verband met de eroderende biodiversiteit is niet moeilijk te leggen. Ook in het klimaatprobleem weegt de omvang van het agro/food industriële complex door. Via directe emissies is de landbouw in zijn dagelijkse functioneren verantwoordelijk voor zeven procent van de uitstoot van broeikasgassen (CO₂, CH₄ en N₂O). Verandering van landgebruik – lees de ontginning van pampa's en het kappen oerbossen en het ontwateren van tropische veengebieden ten behoeve van soja- en palmolieplantages – is verantwoordelijk voor zo'n veertien procent van de mondiale emissies. Omdat het deels gaat om de bron van het krachtvoer moeten die ook in het landbouwaandeel worden meegeteld.

De totale bijdrage aan de broeikasgassen van de agro- en food-industrie is opgeteld dus zo'n 22 procent. Dat is dicht in de buurt van de totale mondiale industrie (29 procent), maar belangrijk meer dan de vijftien procent van het totale mondiale transport. Deze vergelijkingen zijn nuttig omdat niet alleen de landbouw, maar ook andere sectoren in de naoorlogse periode bijna exponentieel zijn gegroeid in wat wel de grote acceleratie wordt genoemd. Dit soort data geven gevoel voor de bal, ook voor de Nederlandse situatie.

Een spreidschot aan initiatieven

De afgelopen drie jaar zijn zeldzaam productief geweest als het gaat om initiatieven, prijsvragen, pilotstudies en praktijk-experimenten rondom de landbouwtransitie en de relatie landbouw-natuur-landschap. Het juryrapport van de Eo Wijersprijsvraag *Verrukkelijk Landschap* geeft een mooi afgerond en compleet beeld van de inzendingen: regionale ontwerpen voor Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, de Kempen-Groote Heide, Twente en Zuid-Limburg. Wij beschouwen deze oogst met het werk dat door het College van Rijksadviseurs de laatste jaren is verricht. De prijsvraag *Brood en Spelen* waar landeigenaren en ontwerpers een kleinschalig, concreet, toekomstperspectief ontwikkelden in de zandlandschappen in Zuid- en Oost-Nederland. En de latere inzet van het college om een *New Deal tussen landbouw en samenleving* te smeden in drie studiegebieden: De Marne, Krimpenerwaard en Salland. Ook is gekeken naar het initiatief van Vereniging Deltametropool om in twee rondes, *Blind Spot* (2016) en *Spot on* (2017) landschap en daarmee landbouw als onmisbaar instrument voor het vestigingsklimaat van (buitenlandse) ondernemingen op de kaart te zetten. En naar het Programma *Verrijkende Landbouw* van HaskoningDHV, dat vanaf 2020 in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt uitgevoerd. Dit programma kiest duurzame bodemvruchtbaarheid als uitgangspunt voor het ontwikkelen van een nieuw landbouwsysteem en levert een toetsingskader voor provincies en gemeenten voor agrarische initiatieven. Hier hebben we nog enkele andere initiatieven aan toegevoegd: de studie naar de toekomst van het Friese veenweidegebied in het kader van Places of Hope (2018). Het perspectief *Re-rooting the Dutch food system: from more to better* (2020), de Nederlandse finalist van de mondiale prijsvraag voor nieuwe landbouwsystemen van The Rockefeller Foundation, de *Food Systems Vision Competition*. En tenslotte het breedgedragen *Deltaplan Biodiversiteitsherstel*. De zeven initiatieven zijn kort gekarakteriseerd in bijgaande tabel en de pilotgebieden die men benut of wil benutten zijn aangegeven op de kaart.

We doen de initiatieven ongetwijfeld tekort, maar we gebruiken ze vooral als kapstok om iets meer te zeggen over het verband tussen ruimtelijke en landschappelijke middelen in relatie met de landbouwtransitie. Het is vrij indrukwekkend om te zien hoeveel van het landelijk gebied al wordt bestreken met experimenteergebieden om verschillende ruimtelijke, agrarische en landschappelijke strategieën te bestuderen. Dit is de oogst van slechts drie jaar. We laten dan zelfs nog een aantal initiatieven buiten beschouwing, denk bijvoorbeeld aan *Regio van de Toekomst* (BN&NVTL) en *Stad van de Toekomst* (BNA) uit 2019, waarbij veel breder gekeken wordt dan alleen landschap en landbouw – in ontwerpend onderzoek pogen multidisciplinaire teams de kluwen aan abstracte uitspraken in de NOVI tot leven te brengen door in een aantal regio's te laten zien wat het ruimtelijk zou kunnen betekenen als je die beleidsvoornemens combineert en confronteert met een concrete topografie.

Natuurlijk, in de ruimtelijke ordening en het ontwerpwereldje is er wel eens sprake van kluitjesvoetbal, waarin men zich en masse op een onderwerp stort,

maar dat is niet de (enige) oorzaak van deze *crowded design arena*. De grote aandacht is eerder te herleiden naar het belang dat gehecht wordt aan de problemen in en met de landbouw.

De verarming van het landschap en de 'landschapspijn' die daarbij gevoeld wordt, is waarschijnlijk een sterk motief voor landschapsarchitecten om zich opnieuw met de ontwikkelingen in de landbouw bezig te houden. Voor ecologen is de schrikbarende achteruitgang van de biodiversiteit het belangrijkste motief om zich in te zetten. Voor de landbouwers, die in elk initiatief op de een of andere manier participeren, pendelen de motieven misschien heen en weer tussen ongerustheid over de toekomst en nieuwsgierigheid naar de alternatieven.

Iedereen is niet alleen betrokken vanuit het idee dat het anders moet en anders kan binnen de landbouw, maar ook omdat het slagen van de landbouwtransitie op het kritieke pad zit voor het halen van de klimaatdoelstellingen, voor het stoppen en omkeren van het verlies aan biodiversiteit, voor de bodemdaling en de waterproblematiek. In de landbouwtransitie komt van alles samen. In de grote belangstelling van ontwerpers is ook de echo hoorbaar van de centrale rol die de ruimtelijke inrichting speelde in de veranderingsprocessen van de landbouw in de naoorlogse periode. Kunnen ruimtelijke middelen opnieuw een rol spelen? Behalve een ruimtelijke invalshoek biedt de mooie verzameling plannen en initiatieven ook alle aanleiding iets te zeggen over het governanceprobleem in de landbouwtransitie en over de worsteling van de meeste initiatieven om oplossingen te vinden binnen het huidige economische paradigma.

1. Ruimte en milieu

In deze sectie staan we – aan de hand van voorbeelden ontleend aan de zeven initiatieven – stil bij een aantal voor het Omgevingsbeleid belangrijke thema's. Sommigen zijn nieuw zoals 'circulariteit' en 'meetsystemen'. Anderen zijn bijna evergreens zoals de tweelingfenomenen 'scheiding en verweving', 'regionaal versus lokaal', integraal of sectoraal'. We beginnen met een discussie die te weinig gevoerd wordt: de discussie over de 'strategieën voor landschapsbeleid'.

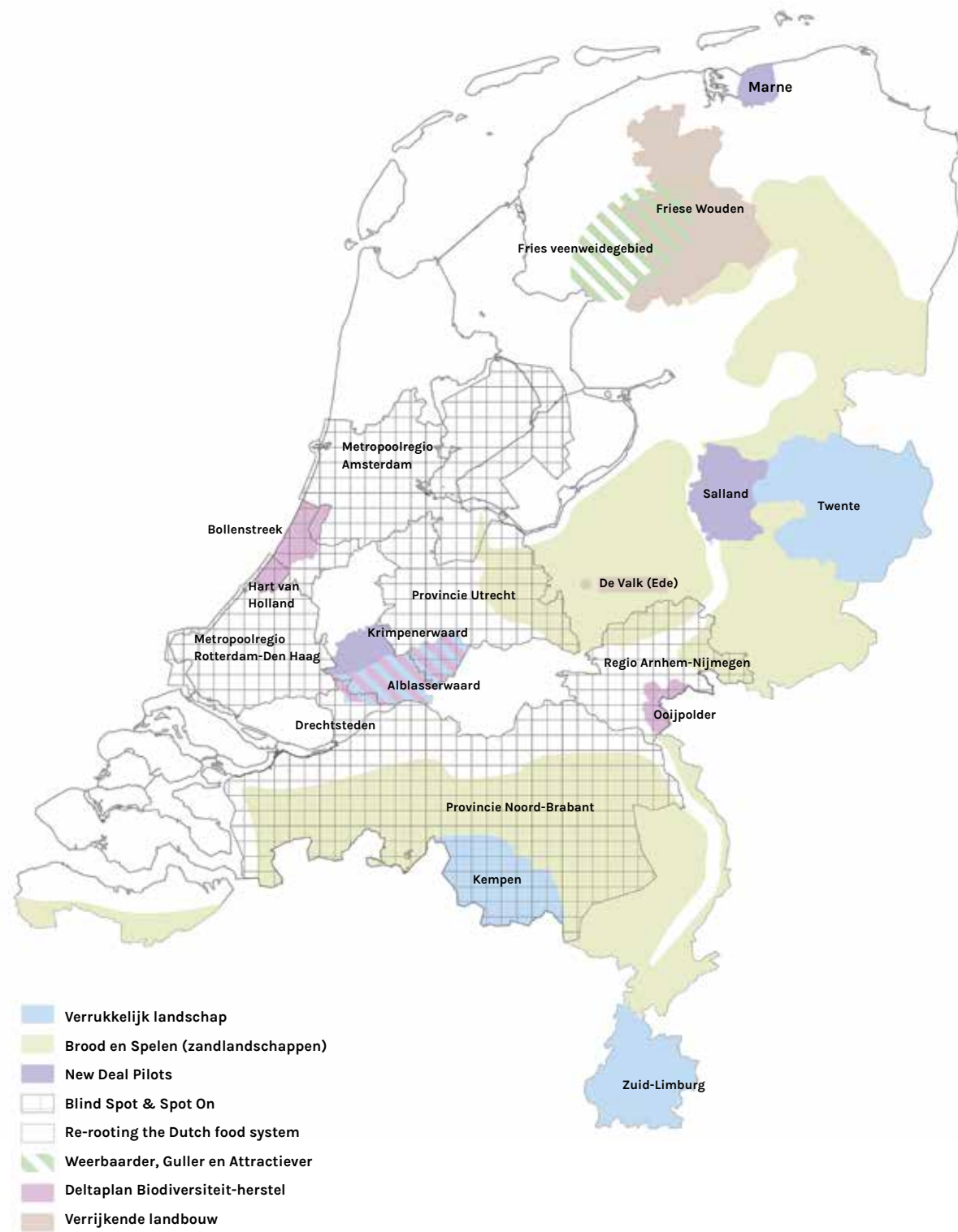
Landschap: spiegel en instrument tegelijk / Onze beschouwende analyse van de resultaten van de Eo Wijersprijsvraag heeft – net als de prijsvraag zelf – de leefomgeving, het landschap, als primair vertrekpunt. Het is van groot belang te begrijpen dat deze fysieke component (bodem, leefomgeving, landschap) zowel 'effect' als 'oorzaak' kan zijn. Het is het (bij) effect van menselijk handelen, je kan zeggen dat ons cultuurlandschap in hoge mate de ruimtelijke expressie is van de ontwikkelingen in de landbouw en het vanuit een cultuurpolitieke agenda trachten te begeleiden van dit veranderingsproces door ontwerpers, maar ook het resultaat van de botsingen met andere vormen van grondgebruik is. Een beetje hoogdravend gesteld is het landschap de spiegel van de samenleving. Sterke verarming wordt als landschapspijn ervaren. Omgekeerd kan landschap ook 'oorzaak' zijn als je het als start van de redenering gebruikt. Je kunt een gewenst landschap, een gewenste bodemopbouw als norm hanteren om veranderingen van het grondgebruik af te dwingen. Duurzame bodemvruchtbaarheid bijvoorbeeld kan als doel richtinggevend zijn voor de landbouw. Vanuit een gewenste ontwikkeling in het landschap kunnen eisen worden gesteld aan het landgebruik. De landbouw kan bijvoorbeeld weer aangepast worden aan de bodemkundige en/of landschappelijke verschillen, alhoewel de boeren zich daar technisch al onafhankelijk van hebben gemaakt. Dat zijn ook de twee basale strategieën in het nadenken over landschapsvorming. Effect of oorzaak. Meebewegen of tegengas. Judo of boksen. Bij de eerste strategie laat je je verrassen door het resultaat, bij de tweede strategie heb je al

16

17

	Verrukkelijk landschap	Brood en Spelen	New Deal	Blind Spot & Spot On	Re-rooting the Dutch food system'	Weerbaarder, Guller en Attractiever	Deltaplan Biodiversiteitsherstel'	Programma Verrijkende Landbouw
	<p>De ambitie is om op het regionale schaalniveau en via interdisciplinaire teams verrassende ideeën, scherpzinnige visies en intelligente (ontwerp)oplossingen voor het platteland van morgen te genereren, waarbij gezocht moest worden naar de balans tussen verblijfskwaliteit en productiekwaliteit. Vorm: dialogen tussen opdrachtgevers en teams. www.eowijers.nl</p>	<p>De prijsvraag Brood en Spelen doet een beroep op boeren en ondernemende grondeigenaren: Ontwikkel samen met ontwerpers, en anderen met vernieuwende ideeën, perspectieven voor het platteland. De teams, bestaande uit ten minste een grondeigenaar en een ontwerper richten zich op innovatieve praktijken op bedrijfsniveau. Zij geven eerste beelden van wat het volgen van landschap- en natuur-inclusief werken zou kunnen betekenen voor het landelijk gebied. Er zijn zestien winnende combinaties geselecteerd. www.prijsvraagbroodenspelen.nl</p>	<p>Vraagstelling voor deze pilots was: is er een New Deal denkbaar tussen boer en maatschappij die zorgt voor een eerlijker inkomen voor de boeren, schoon water en schone lucht, een gezonde bodem, meer biodiversiteit en een aantrekkelijk landschap? Een New Deal tussen boeren en samenleving moet leiden tot 'landschapsinclusieve landbouw'. Hieronder verstaat het CRa natuur-inclusieve landbouw met expliciete aandacht voor landschapskwaliteit, cultuurhistorie, recreatieve aantrekkelijkheid en toegankelijkheid. www.collegevanrijksadviseurs.nl</p>	<p>Het op de kaart zetten van landschap en recreatiemogelijkheden rond onze steden als overweging om (hoofd)kantoren te vestigen. Het gaat dus om de niet in geld uitdrukbare, maar toch economische waarde van landschap. Landbouw is hiervan slechts een van de elementen. Spot On speelde een centrale rol in de Landschaps Triënnale in de Haarlemmermeer. www.deltametropool.nl</p>	<p>De wereldwijde prijsvraag had een Nederlandse finalist. De invalshoek was niet primair een ruimtelijk maar had wel aanzienlijke ruimtelijke en landschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld stroken wisselbouw. Zeker niet (alleen) kleinschalig maar ook ritselend van de farmrobots en drones voor precisielandbouw. Verschillende moderne coöperatievormen zijn aangesloten bij de inzending, waaronder de Hereboerenbeweging. www.WUR.nl</p>	<p>Een nieuwe aanpak voor het veen in het lage midden van Fryslân. Het veendistrict wordt opgedeeld in de randzone met klei op veen, het gebied tussen de meren, de pure veenweide en de diepe veenpolders. Voor alle vier wordt een landschappelijk en een bedrijfsaspectief uitgewerkt. Dit perspectief wordt tot en met het verwachte netto inkomen van de boeren in deze vier zônes voorgerekend. www.placesofhope.nl</p>	<p>Het Deltaplan Biodiversiteitsherstel is een initiatief van prof. Louise Vet uit Wageningen. Het initiatief is breed ondersteund en omvat een coalitie met industrieel partners, mengvoederbedrijven, belangenbehartigers, natuur-NGO's, ministeries, gemeenten, provincies en banken. De financiële backing komt vanuit de Postcode-loterij. Transdisciplinaire consortia van kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties gaan in de praktijk op verschillende plekken in het land de mogelijkheden voor biodiversiteitsherstel onderzoeken. Er zijn drie 'delta labs' die worden geleid door hoogleraren-ecologie in de Ooijpolder, de Alblasterwaard en de Bollenstreek. www.samenvoerbiodiversiteit.nl</p>	<p>Programma in opdracht van het ministerie voor I&W (bodembeleid) en IPO/VNG. Startpunt voor een brede maatschappelijke samenwerking om vanuit de zesvoudige functie van de bodem een nieuw landbouwsysteem te introduceren. Opgeleverd worden: een beschrijving van een nieuw systeem van verrijkende landbouw; aanbevelingen voor noodzakelijke aanpassingen van overkoepelende regels, beleid en organisaties, die nodig zijn om een nieuwe benadering daadwerkelijk te kunnen opschalen; en een langetermijnagenda voor benodigd onderzoek en (systeem)innovaties, zowel op gebiedsniveau als op nationaal en Europees niveau. www.verrijkendelandbouw.nl</p>
initiatiefnemer	Eo Wijersstichting	College van Rijksadviseurs	College van Rijksadviseurs	Vereniging Deltametropool	Rockefeller foundation	Places of Hope Leeuwarden, Culturele Hoofdstad	Stichting Biodiversiteitsherstel	HaskoningDHV
aard	tweetraps-prijsvraag	open call + selectie	ontwerpend onderzoek	ontwerpoperdracht	prijsvraag	ontwerpend onderzoek	delta labs'	systeemontwikkeling en testen
schaal	regionaal	bedrijfsniveau	regionaal	regionaal	(inter)nationaal	regionaal	nationaal/regionaal	nationaal
focus	platteland	verbreed bedrijf	landbouw	stadslandschap	landbouw	landbouw	biodiversiteit/bodem	landbouw/bodem
teams	multidisciplinair, regionale stakeholders	ontwerper, boer (grondeigenaar)	multidisciplinair, boerenklankbord, kennisinstututen	multidisciplinair +	WUR, nieuwe Landbouw corporaties	multidisciplinair, WUR, NGO's, SBB, Wetterskip Fryslân	zeer divers	DHV, diverse specialisten, Aquator
gebiede(n)	Twente, Alblasterwaard-5HL, Kempen-Groote Heide, Zuid Limburg	Zandlandschappen	Salland, Marne, Krimpenerwaard	Metropoolregio's waaronder Amsterdam, Rotterdam-Den Haag, Utrecht	Nederland	Fries veenweidegebied	Droombeeld 2030, Alblasterwaard, Bollenstreek, Ooijpolder	De Valk (Ede), Friese Wouden

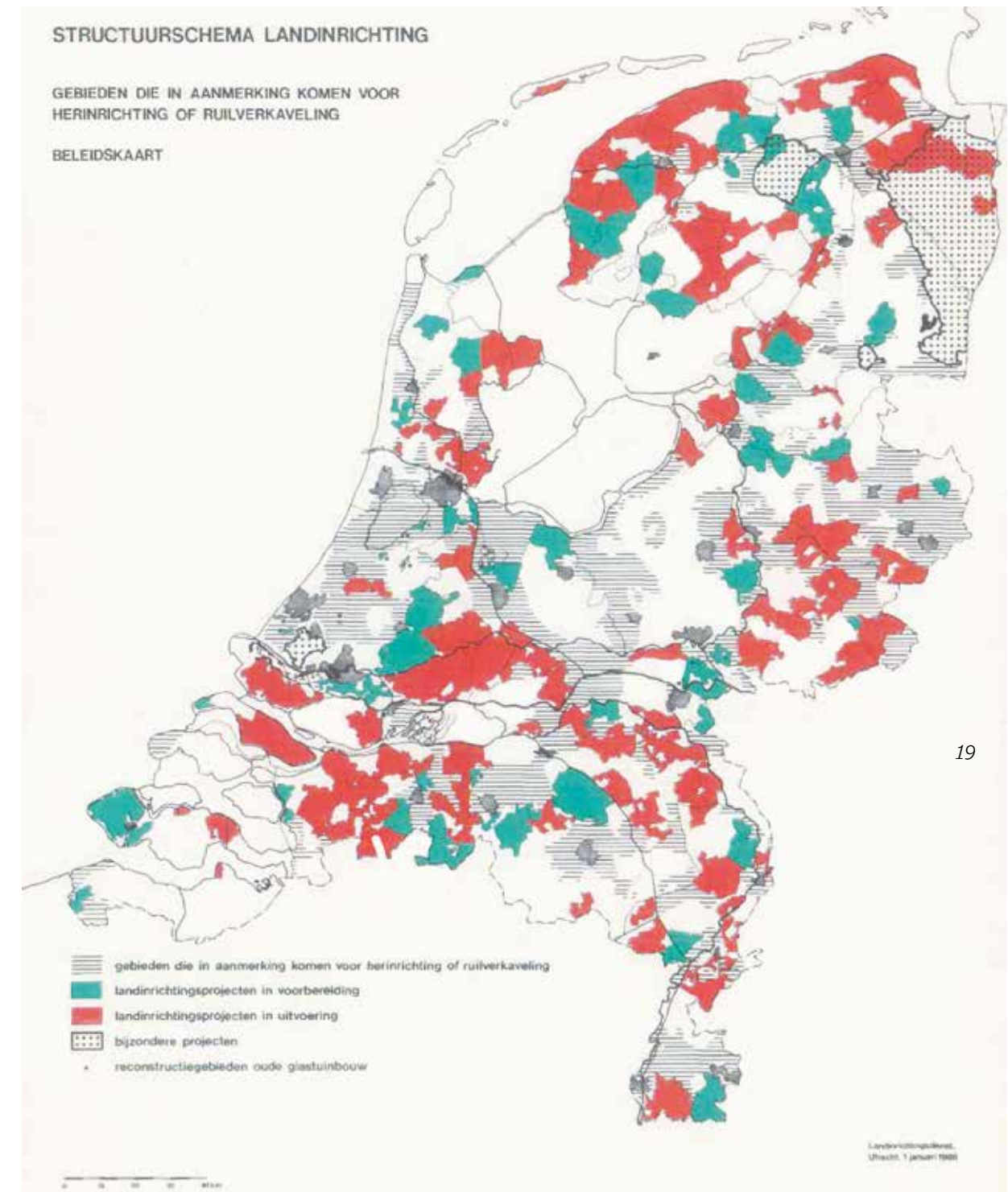
18



Kaart van Nederland met de proefgebieden en pilots van het ontwerp onderzoek naar het landelijk gebied in de afgelopen drie jaar.

Kaart: Vereniging Deltametropool

19



Kaart van het Structuurschema Landinrichting 1 januari 1986. De kaart geeft een goed beeld van wat wel Neerlands' grootste project ooit wordt genoemd. Er was in de hoogtijdagen steeds zo'n 250.000 hectare aangevraagd, in voorbereiding of in uitvoering.

een beeld of een norm voor ogen. Het zal duidelijk zijn dat de eerste weg makkelijker is dan de tweede. De eerste strategie, het duurzaam maken van de landbouw en/of het inzetten van actieve ‘landschapsvormende krachten’ en dat laten resulteren in een ‘verrukkelijk landschap’ is een directere benadering dan het stellen van ruimtelijke doelen en dus indirect het gewenste landschap proberen te bewerkstelligen. Soms werkt het maar het kan ook zo ingewikkeld zijn als duwen aan het einde van een touw. Nederland heeft een mooie traditie met de eerste strategie en een matige *track record* met de tweede.

Een sterke landschapsvormende kracht van de twintigste eeuw was, zoals geschetst, de modernisering van de landbouw. Of de landbouwtransitie een landschapsvormende kracht van de 21^e eeuw gaat worden is nog afwachten. Daarvoor moet die eerst goed op gang komen. Er zijn andere – nu al werkzame – formatieve krachten waar die landbouwtransitie op kan aanhaken. Allereerst alles wat te maken heeft met het aanpassen aan de gevolgen van de al ingezette klimaatverandering. Die klimaatverandering heeft een directe invloed op de landbouw. Beschikbaarheid van zoet water zal zijn stempel drukken op het landschap. Voorraadvorming van water zal ruimtelijke en ecologische gevolgen hebben. Nattere bodems en de infrastructuur van het vasthouden van water zullen overal zichtbaar worden. Dit is mooi zichtbaar in De Eeuwige Bron (Eo Wijers, Twente), waar een nieuw landschap ontstaat in het teken van slim omgaan met water.

Ook indirect zal klimaatverandering zichtbare en merkbare gevolgen hebben. De bestrijding van verzilting, die ook optreedt door het omhoogkomen van de zeespiegel, is zonder overdrijving ‘landschapsvormend’ te noemen. Doordat zoet water schaarser wordt zal het doorspoelen van brakke kwel in polders minder worden. Die gevolgen zullen het eerst zichtbaar worden in de diepe droogmakerijen, de landbouw zal zich daaraan moeten aanpassen. Ook in het noordelijke zeekleigebied zullen maatregelen genomen moeten worden. In De Marne (New Deal pilot) worden de ‘maren’ in de kwelderbekkens verbreed, om aan waterretentie te kunnen doen en wordt ook voorgesorteerd op een overgang naar zouttolerante teelten.

Het bestrijden van de oorzaken van klimaatverandering door het verminderen van de hoeveelheid broeikasgassen, de mitigatie, is op twee manieren een sterke landschapsvormende kracht. De landbouw is een gebruiker van fossiele energie maar meer nog één van de bronnen van ‘directe emissies’. Het in en uitademen van ons landschap en zijn gedomesticeerde dieren is – een deels onvermijdelijke – bron van broeikasgassen. Dit zal linksom of rechtsom moeten verminderen en een verandering in de landbouw teweegbrengen, die op zijn beurt weer landschapsveranderingen met zich mee zal brengen.

De tweede manier waarop de mitigatie landschapsvormend zal zijn is het opwekken van duurzame energie. De infrastructuur die hoort bij wind- en zonne-energie zal deels in ons landelijk gebied terecht gaan komen. Dat zijn landschapsvormende krachten van de 21^e eeuw. Daar kan je aan proberen vorm te geven of je kunt het vanuit een landschapsmoralisme juist proberen tegen te houden. In de Krimpenerwaard (New Deal-pilot) vragen de boeren om vrijheid om dat te doen, maar dat wordt in de pilot niet opgepakt.

Ook op veel kleinere schaal kan je formatieve krachten tegenkomen. Zoals de geslaagde campagne van Bomen voor Koeien van Stichting wAarde, VARA/BNN’s Vroege Vogels en LandschappenNL om bomen te planten om grazende dieren van schaduw te voorzien. Bescheiden inderdaad, maar deze actiegroep heeft inmiddels wel 114.738 bomen geplant. Oh bos-arm, boomrijk Nederland.

Een ‘verrukkelijk’ landschap zou de gewenste uitkomst van al deze veranderingen moeten zijn. Die veranderingen zullen hopelijk door ontwerpers liefdevol worden begeleid en nieuwe landschappen en landschapselementen opleveren. Een zekere mate van biodiversiteitsherstel kan ook een bijeffect zijn. Maar voor werkelijk herstel van biodiversiteit moet je daar wel meer nadrukkelijk op sturen en onder de motorkap van de landbouw wijzigingen aanbrengen, zoals wordt

geprobeerd in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel (sinds 2019 een gelijknamige stichting).

Je zou dit gesleutel onder de motorkap van de landbouw normerend kunnen noemen. Ook het bestaande landschap, zoals dat door vrijwel alle provincies nu in ‘kernkarakteristieken’ wordt getypologiseerd, gewaardeerd en gekarteerd, kan als norm, of startpunt van de redenering worden gebruikt. Het verschaft een toetsingskader waarmee je mogelijke ontwikkelingen kunt goedkeuren, afkeuren of veranderen. De cultuurhistorie wordt dan maatgevend in, of begrenzend aan, nieuwe ontwikkelingen.

Interessant genoeg zitten we in de landbouwtransitie met een ruimtelijk systeem dat nogal is ‘doorgeschoten’. Er is bijvoorbeeld stap voor stap een watersysteem ontwikkeld dat er voor zorgt dat iedere druppel regen die er valt zo snel mogelijk naar de Noordzee wordt getransporteerd terwijl we door klimaatverandering juist water moeten vasthouden. We moeten misschien een aantal ingrepen ongedaan maken, zoals Liquid Commons (Eo Wijers, Zuid-Limburg) toont.

Veel werk voor landschapsarchitecten in de 21^e eeuw zal bestaan uit het helen, opnieuw verbinden, ongedaan maken en de-engineering. Daarin kan cultuurhistorie een nieuwe rol spelen. De weg naar de toekomst voert hier naar het verleden.

Circulariteit / Kringlooplandbouw draait op het principe dat alle biomassa optimaal gebruikt wordt. De reststromen van de ene keten zijn de grondstoffen voor een andere keten. Het komt erop aan plantaardige en dierlijke productieketens slim aan elkaar te knopen. Gewassen te telen voor menselijk gebruik, de restanten te voeren aan dieren die het omzetten in eiwit, de mest optimaal te gebruiken en daarmee de akkers van organisch materiaal te voorzien. Minister Schouten ziet in circulariteit een mogelijke oplossing voor de uitdagingen waar de landbouw zich voor gesteld ziet op het gebied van klimaat, biodiversiteit en duurzame bodemvruchtbaarheid.²⁷ Bovendien ziet ze het als een haalbare stap om ons lineaire productiesysteem geleidelijk in een circulaire richting bij te buigen. Daar hoort wel een schaalniveau bij. Mensen die grappen maken dat er al een kringlooplandbouw bestaat, namelijk op mondiaal niveau, hebben natuurlijk in zekere zin gelijk. De internationale verknoptheid van importen en exporten spinnen inderdaad een wereldwijd web. Maar dat is meer een logistieke circulariteit. Producten vliegen de halve aardbol over. Krachtvoer maakt in bulkcarriers eerst een zeereis.

Helemaal zonder transportbewegingen zal het niet lukken een circulair systeem op te zetten. De kwestie is op welke schaal je naar gesloten kringlopen streeft: stadsregio (50 km), Euregio (300 km), Europa (3000 km), zeg het maar. De transitieagenda Biomassa en Voedsel²⁸ stelt heel pragmatisch ‘zo dichtbij als kan, zo ver als moet’. Maar zo kan je geen afspraken maken, dit maakt zelfs de mondiale kringloop nog bespreekbaar.

Het zevental initiatieven geeft een aardig overzicht van de potenties van kringlooplandbouw op de verschillende schaalniveaus. Als je op bedrijfsniveau de kringlopen probeert te sluiten dan kom je eigenlijk vanzelf op een gemengd bedrijf uit. Dat is mooi te zien in Slabroek (Brood en Spelen-prijsvraag). Een geavanceerde versie van een gesloten kringloop in vrijwel alle nutriënten cycli wordt geboden door Eiwitcampus Beers (Brood en Spelen-prijsvraag) die ook meerdere nieuwe onderdelen aan het bouwplan moet toevoegen (lupine, eindekroos) om die ambitie waar te maken.

In de New Deal-pilots van het College van Rijksadviseurs wordt ontwerpend onderzocht of het mogelijk is op gebiedsniveau de kringlopen (gedeeltelijk) te sluiten. In Salland (New Deal-pilot) lopen ze tegen een forse opgave aan vanwege de relatief hoge veebezetting in het gebied. Daar lukt het dus maar gedeeltelijk. In De Marne (New Deal-pilot), de zeekleistrook in Noordwest Groningen beroemd om zijn pootaardappelen, stellen de ontwerpers dat op gebiedsniveau

de stikstofbalans kan worden gesloten door zogenaamde ‘koppelbedrijven’ op te richten, een verbond tussen veehouders en akkerbouwers – een gemengd bedrijf op gebiedsniveau. ‘Gezien de stikstofbalans van een akkerbouwbedrijf (inclusief de maaimeststoffen en de hoeveelheid geproduceerde mest op een melkveebedrijf) kunnen er drie akkerbouwbedrijven worden gekoppeld aan één melkveebedrijf. Wanneer deze vier bedrijven een langdurige intensieve samenwerkingen aangaan wordt de stikstofkringloop en de voerkringloop voor het melkveebedrijf gesloten’, aldus de ontwerpers.

Op nationaal niveau mikt de Nederlandse inzending *Re-rooting the Dutch food system* (The Rockefeller Foundation) geheel op de lokale economie, op kortere ketens en lokale kringlopen, en stelt voor een streep te zetten door de globalisering van de landbouw die enorme importen vergt en in enorme exporten resulteert.

Het geproduceerde materiaal maakt de mogelijkheden en moeilijkheden rond kringlooplandbouw helder. De schema’s en infographics hebben evenwel nog een hoog beweergehalte. Veel stappen zullen niet alleen nog eens goed moeten worden nagerkend, maar ook in de praktijk worden beproefd. Vraag is ook welke inkomensbestanddelen de circulariteit genereert. Nieuwe bestanddelen als saldo van besparingen (zoals lagere waterschapslasten of minder kunstmestgebruik) en hoge inkomsten (zoals Carbon-credits, natuurbijdrage en/of directe afzet). In De Marne (New Deal-pilot) worden die bestanddelen gesuggereerd maar nog niet gekwantificeerd.

Kringlooplandbouw staat nog in de kinderschoenen. Het principe is simpel en gezond. En toch is er nog een lange weg af te leggen van onze huidige lineaire wijze van productie naar meer circulariteit. Het lineaire systeem is namelijk diep ingesleten. Grote input zorgt voor grote output en voor even indrukwekkende milieuproblemen en eroderende bodemvruchtbaarheid. De aarde lijkt zowel te worden beschouwd als een onuitputtelijke bron als een bodemloze (beer) put. En rond alle tussenstappen in het lineaire proces zweeft een hele wolk aan bedrijfstakingen rond de primaire productie die daaraan hun verdienmodel ontleent. Het opgebouwde systeem heeft door allerlei lock-ins een hoge mate van pad-afhankelijkheid. Een individueel agrarisch bedrijf kan daaraan vaak moeilijk ontsnappen.

Het meeste geld wordt niet bij de boer maar bij de toeleveranciers en in de rest van de keten verdiend. Die hebben meestal geen baat bij het meer sluiten van de kringlopen, het re-territorialiseren van de stromen en het regionaliseren van de markten. Vanzelf zal er dus weinig gebeuren door frisse tegenzin in onderdelen van de keten. LNV moet de kringlooplandbouw en zijn doelen derhalve veel concreter maken, minder vrijblijvend en financiële incentives voor met name de individuele agrarische ondernemers in het vooruitzicht stellen voor het (deels) sluiten van kringlopen. Anders zal het in een handvol idealistische initiatieven en enorm veel Wagenings onderzoek blijven steken, en sterft deze sympathieke positieverschuiving van het ministerie in schoonheid.

Scheiding en verweving: arcadia revisited? / In de internationale natuurbescheringsdiscussie woedt al langer de vraag aan welk perspectief je de voorkeur moet geven: een verweven landbouw die als bijeffect natuur oplevert of een hyperproductieve landbouw die veel ruimte overlaat voor natuur. In Nederland weten we in elk geval dat deze eco-modernistische droom in onze dichtbevolkte delta niet werkt. De externe invloeden van die hyperproductieve landbouw blijkt namelijk moeilijk binnen de perken te houden en beïnvloedt omliggende natuurgebieden en de volksgezondheid van aanwonenden. Terecht is de focus van de natuur- en milieubeweging dus weer meer gericht op het boerenland. Hopelijk kan de prinses van de landbouwnatuur weer wakker worden gekust. Daar zijn twee relativerende opmerkingen bij te maken. Ten eerste: de prinses is erg diep in slaap. Met andere woorden, we moeten van heel ver komen. Vanzelfsprekend, de natuur is zeer vitaal en vanaf het moment dat

de stikstofuitstoot verminderd, het gebruik afneemt en plaatselijk de waterhuishouding weer evenwichtig is, zal er zeker sprake zijn van een verbetering. Deze veerkracht is bewezen in de gebieden waar geen agrarische druk op lag, zoals in het rivierengebied en in de Oostvaardersplassen, waar binnen korte tijd allerlei soorten – die soms al voor honderd jaar in Nederland niet meer te vinden waren – hun rentree maakten. Maar er zijn geen *overnight sensations* te verwachten: het zal tijd kosten. Dat maakt het bijna arcadische droombeeld dat in Salland (New Deal-pilot) wordt geprojecteerd dat in 2050 ‘de biodiversiteit maximaal is hersteld tot het niveau van voor de grote ruilverkavelingen’, surrealistisch.

De tweede opmerking is dat we de slinger niet moeten laten doorslaan. Ook met een getemperde landbouw zullen er exclusieve natuurgebieden van een flinke maatvoering noodzakelijk zijn om natuurlijke processen werkelijk functionele oppervlakte te verlenen. Kortom een robuust raamwerk voor functies als natuur, bos en drinkwaterproductie, die allemaal een lange ontwikkelingstijd hebben. Dit gebeurt ook in verschillende plannen. In het Marke Manifest (Eo Wijers, Twente) bijvoorbeeld, waar een raamwerk van blauw-groene infrastructuur onderdeel van het plan is en de maatvoering een flexibele gebruiksruimte voor de landbouw biedt. Niet alleen de natuur maar ook de landbouw kan profiteren van de opknopbeurt die scheiding oplevert.

In de Krimpenerwaard (New Deal-pilot) wordt daarop een voorschot genomen. Begin deze eeuw is begonnen met het realiseren van een natte kern waar niet meer diep ontwaterd wordt. ‘Het doel is de ontwikkeling van de natuur van het historisch agrarisch cultuurlandschap: paradoxaal door een harde scheiding tussen landbouw en natuur te creëren. Nu de aanleg van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in uitvoering is biedt dit een unieke kans deze gronden in te zetten als een ‘proefboerderij’ voor de ontwikkeling van ‘landschapsinclusieve landbouw’, waar natuur en biodiversiteit weer vanzelfsprekend onderdeel uitmaken van het landbouwsysteem. In de meest ultieme situatie maakt de productie van natuur in 2050 weer integraal onderdeel uit van de agrarische bedrijven en wordt de nu aangebrachte scheiding tussen landbouw en natuur feestelijk opgeheven.’ *Arcadia revisited*.

Regionale plannen en bottom-up-plannen / Er is een eeuwige spanning in het tweelingfenomeen top-down en bottom-up – in termen van het ‘verrukkelijke landschap’: de spanning tussen ideeën op regionaal niveau en ideeën op bedrijfsniveau. In de zeven bestudeerde initiatieven zijn beide schaalniveaus (en het nationale schaalniveau) aanwezig. Raken die elkaar op een productieve manier?

Het mooist is die spanning voelbaar bij de prijsvraag Brood en Spelen, waar expliciet een relatie tussen een boer of grondgebruiker en ontwerpers werd gezocht. Deze praktijken bleken echter nog niet zo makkelijk op te schalen. De New Deal-pilots waren dan ook specifiek bedoeld om in drie regio’s de potenties van landschapsinclusief boeren te onderzoeken. De pilots in De Marne (klei-landschap), Salland (zandlandschap) en de Krimpenerwaard (veenweidelandschap) moesten de basis leggen voor een new deal’ tussen boeren en samenleving.

Maar regionale plannen staan vaak weer heel ver van een uitvoeringspraktijk, nu we geen gebruik meer maken van het landinrichtingsinstrumentarium, waarover later meer. De regionale schaal maakt het herstellen van de landschapslogica mogelijk. In het mooie landschapsplan in Meerwaard (Eo Wijers, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) wordt bijvoorbeeld een landbouwkundige taakverdeling voorgesteld tussen de natte Alblasserwaard en de drogere Vijfheerenlanden.

Op regionale schaal kunnen ‘uitvindingen’ worden gedaan die nooit en te nimmer uit plannen op lokaal of bedrijfsniveau zullen voortkomen. Belangrijkste succesfactor is hier het identificeren van een dominant probleem ‘waar echt iets

mee moet', of een veranderingsagenda die als krachtige motor kan optreden. Een locomotief waar alle andere wagonnetjes van maatschappelijke doelen aan gekoppeld kunnen worden.

Een mogelijk voorbeeld daarvan is De Eeuwige Bron (Eo Wijers, Twente) waar met een kapitaalcrachtig maatschappelijk belang een win-win situatie kan worden geconstrueerd. Waterwinning kan vijfvoudig worden uitgebreid en boeren en natuur van water verzekeren, als er tot precisielandbouw wordt overgegaan. Dat kan werken. In De Marne (New Deal-pilot) wordt de noodzaak aangegrepen om in gezamenlijkheid maatregelen te treffen tegen de steeds verder opdringende verzilting van het gebied. Ook dit is een krachtige driver. Let wel: de landbouwtransitie is uit zichzelf (nog) niet zo'n motor. Die moet eerst aanslaan.

Integraal werken? / Veel van de bestudeerde casussen zijn een voorbeeld van of een pleidooi voor een integrale aanpak. Een vaak geopperd bezwaar over 'integrale aanpak' of 'integraal werken' is dat het de zaken onnodig ingewikkeld kan maken. Een rationelere aanpak lijkt om een probleem te isoleren, eenduidig te beschrijven en vervolgens op te lossen. En daarna op dezelfde wijze met goede moed aan het volgende probleem te beginnen.

Helaas wordt de problematiek van de landbouw ook wel een *wicked problem*, oftewel een ongestructureerd probleem genoemd. Een probleem dat zich weerbarstig verzet tegen een dergelijke keurige inkadering. Een probleem dat moeilijk of onmogelijk oplosbaar is door onvolledige, tegenstrijdige en veranderende voorwaarden voor de oplossing, die bovendien moeilijk te identificeren zijn.²⁹ Vanwege tal van onderlinge afhankelijkheden kunnen pogingen om een deel van het probleem op te lossen, resulteren in andere problemen. Het is dus enigszins tastend voorwaarts gaan.

Het landbouwprobleem is zo vervlochten met andere maatschappelijke problemen dat het lastig te isoleren is. Het wordt wel geframed als een afzonderlijke problematiek, ook de sector zelf stelt het graag zo voor: wij regelen onze eigen zaakjes. Maar de landbouwtransitie zal niet alleen keurig binnen de sectorale lijntjes ingekleurd kunnen worden. Dit betekent dat een echte transitie in de landbouw ook een verandering in de samenleving als geheel moet betekenen, een mentaliteitsverandering bij de producenten gaat ook een mentaliteitsverandering bij de consumenten eisen. Het is geen proces dat zich geruisloos buiten de bebouwde kom gaat afspelen en waar de in zijn cappuccino roerende stadsbewoner eigenlijk niets van hoeft te merken.

De landbouwtransitie speelt ook een meer of minder beslissende (of in ieder geval belangrijke) rol in het slagen van andere grote maatschappelijke opgaven. We denken hierbij aan het klimaatvraagstuk, de energietransitie die zich deels op het platteland zal afspelen, het herstel van biodiversiteit die vergt dat de grauwsluier van stikstof en pesticiden wordt weggetrokken, tot en met de grote bouwopgave waar de bouwvergunningen vanwege het ontbreken van (juridische) stikstofruimte niet kunnen worden verleend.

Integraal werken is dus voor wat betreft de landbouw geen keuze maar een vereiste. Dat kan op twee manieren vorm krijgen. De eerste is een vertaling van al deze opgaven in de bijdrage die de landbouw kan leveren naar een verzameling normen waar de boer(en) aan moet(en) voldoen. Een slimmere vorm hiervan is het stellen van langetermijndoelen en tussendoelen, waar de gehele sector zich op kan richten en waarbij ze zelf kan uitzoeken hoe ze daaraan moeten voldoen. De tweede manier van het benaderen van integraliteit is – en hier kunnen wij als ontwerpers een bijdrage aan leveren – het koppelen van maatschappelijke opgaven. Van zoetwatervoorziening en landbouw, koolstofopslag en duurzame bodemvruchtbaarheid voor de landbouw, tot en met de rol van stadslandbouw in de bestrijding van obesitas bij stadskinderen. Het ritselt in de inzendingen van de potentiële koppelingen. Die kunnen ook voor het boereninkomen interessante nieuwe perspectieven bieden.

We kunnen als ontwerpers onderzoeken of daar synergie mogelijk is, of doelen beter bereikt worden, of we geld kunnen besparen, maar ook door die functie-menging te laten resulteren in een mooi, 'levend', eigentijds cultuurlandschap, inderdaad in een 'verrukkelijk landschap'.

2. Governance

In het landelijk gebied staan we – zoals eerder betoogd – voor een ingewikkelde en omvangrijke opgave. Een systemische opgave die niet op het bord van individuele bedrijven gelegd kan worden. Er zal moeten worden samengewerkt in tal van nieuwe verbanden. In deze sectie over governance kijken we hoe we in het recente verleden een even grote opgave hebben geklaard via landinrichting. Al heeft de politieke onderstroom zich sindsdien verlegd en is het geloof in 'maakbaarheid' verminderd. We kijken daarom naar andere vormen van collectieve arrangementen zoals die in de initiatieven en inzendingen werden bedacht. Een van de nieuwe manieren om afspraken vast te leggen – die ook aan ondernemers enige flexibiliteit bieden – zijn de 'meetlatten'. Maar meten die allemaal op dezelfde manier?

Landinrichting 2.0? / De twee kaarten (zie pagina 18 en 19) geven aanleiding tot een aantal bespiegelingen. De kaart met daarop alle in deze beschouwing betrokken recente initiatieven wordt gespiegeld aan de kaart uit het Structuurschema Landinrichting van 1986. Beide kaarten hebben een vergelijkbare dekingsgraad. De kaart met de initiatieven heeft een wat kleuriger legenda omdat de kleurtinten verwijzen naar de verschillende initiatieven die op hun beurt weer corresponderen met de kleuren uit de tabel.

De Landinrichtingskaart geeft een goed beeld van wat wel 'Neerlands' grootste project ooit' wordt genoemd. Er was in de hoogtijdagen steeds zo'n 250 duizend hectare aangevraagd, in voorbereiding of in uitvoering. Bovendien waren er de 'bijzondere projecten' Midden-Delfland en de Gronings-Drentse veenkolonien waar geëxperimenteerd werd met een verbrede doelstelling, dat wil zeggen niet alleen landbouw maar ook andere doelen. In deze gebieden is de kiel gelegd voor de landinrichtingswet. Dan is er nog een legenda eenheid die verwijst naar de toekomst: gebieden die in aanmerking komen voor landinrichting. De landinrichtingsdienst voorzag nog heel wat werk. En dit megaproject draaide bijna exclusief om het verbeteren van de externe productieomstandigheden van de landbouw.

We worden nu geconfronteerd met vraagstukken van een complexiteit waarvan we in de landinrichtingstijd geen weet hadden, maar die schreeuwen om zoiets als een landinrichtingskader. Het is zeer verleidelijk om een nieuwe nationale kaart te maken met 'gebieden die in aanmerking komen voor landinrichting', maar dan met de nieuwe problemen: verzilting van delen van het land, zoetwaterbeschikbaarheid en extreme droogteperiodes, tegengaan bodemdaling en schade aan aanliggende bebouwing, noodzakelijk natuurherstel, adaptatie aan de gevolgen van klimaatverandering, de energietransitie et cetera. Het zou een aardig beeld opleveren van de klussen die voorliggen, hun spreiding en waar deze problemen overlappen en een integrale aanpak gewenst is.

In vrijwel alle inzendingen is het verrassend stil over het nieuwe kader waarin dit soort integrale opgaves zouden kunnen worden opgepakt: de aanstaande Omgevingswet. De landinrichtingswet is overgegaan in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG, 2006) en deze WILG wordt weer vrijwel letterlijk opgenomen in de nieuwe Omgevingswet. Alterra en het Instituut voor Agrarisch recht evalueerden het landinrichtingsinstrumentarium en adviseerden

29 / Wikipedia, *Wicked problem*.

in 2014 aan de staatsecretaris om het groene licht te geven voor deze overgang. Hun argumenten zijn het waard weer te geven: ‘(...) landinrichting heeft meerwaarde ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven. Deze meerwaarde bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. In situaties waarbij publieke doelen gerealiseerd moeten worden, er weinig beleidsruimte is en er relatief veel grondeigenaren of -gebruikers zijn en/of sprake is van versnipperd grondgebruik, is deze meerwaarde met name groot.

‘Landinrichting heeft daarnaast ook meerwaarde ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan. Landinrichting biedt de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling. Met onteigening en inrichting ter plekke wordt daarentegen slechts één specifiek doel gediend. Voordelen van herverkaveling zijn verder dat er geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, geen (bedrijfs)schadevergoedingen hoeven te worden uitgekeerd en dat grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties.’

Bovendien, voegt de staatsecretaris daaraan toe, de meeste provinciebesturen stellen het tot hun beschikking hebben van het landinrichtingsinstrumentarium op prijs.³⁰ De provincies zijn via de Omgevingswet bevoegd gezag in landinrichtingsprojecten.

Er kan dus nog steeds in principe van alles, maar toch staat deze – tot voor kort soepel werkende – landinrichtingsmachine te roesten in de schuur. Waarom wordt er geen gebruik van gemaakt en waarom wordt er in alle inzendingen en initiatieven maar een enkele keer naar de overkoepelende Omgevingswet zelf verwezen? Is het vanwege één van de onderstaande vier redenen?

26

Het budgettaire kader is weggefallen: de gereserveerde bedragen op de rijksbegroting voor de modernisering van de landbouw waren voldoende, zij het niet overdreven. De agrarische ondernemingen betaalden zelf ook een aandeel van de kosten. Later was er budget voor de uitvoering van delen van de Ecologische Hoofstructuur (Natuur Netwerk Nederland). Deze budgetten zijn door staatssecretaris Bleker geschrapt en daarmee viel het laatste restje van de inrichtingswerken stil.

Toen de machine stil viel is de knowhow snel uit het ambtelijk apparaat weggelekt. De Landinrichtingsdienst (en het dienstvak Landschapsbouw van Staatsbosbeheer) zijn nog enige tijd geprolongerd als Dienst Landelijk Gebied. Deze experts hebben zichzelf geprivatiseerd of zijn na de decentralisatie van de ruimtelijke ordening bij de provincies gaan werken, waar nauwelijks projectervaring was.

Voor de landbouw hoeft het allemaal nog niet zo nodig meer. Ruimtelijke (en cultuurtechnische) ingrepen zitten nu in het afvlakkende deel van de s-curve. Vroeger hadden dit soort investeringen een geweldig rendement. Iedere euro die je er nu aan uitgeeft, levert niet zo veel extra's meer op. Het gehele land is al een, twee of drie keer aan de beurt geweest. En nu we 'onze' cultuurtechnische knowhow aan het exporteren zijn is ook de productiviteit elders in de wereld aan het stijgen, onze voorsprong wordt geleidelijk minder groot. De nieuwe investeringen in en om de landbouw die per geïnvesteerde euro veel opbrengen, liggen in de veredeling, genetische manipulatie, transport- en bewaartechnieken. De belangstelling voor ruimtelijke middelen is verflauwd. Het probleem is derhalve dat er zich nieuwe klanten aandienen voor de landinrichting, voor functies zoals wateropslag, klimaatadaptatie, et cetera. Echter, het regionale draagvlak om zo'n procedure te starten moet vooral van de landbouw komen, die er op bedrijfsniveau geen primair belang meer bij heeft.

30 / Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk 33.962 Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) Nr. 11. Den Haag, 29 januari 2015.

31 / De Engelse term voor gemeenschapsgrond, of de meent, die in het Nederlands is binnengeslopen door het beroemde artikel van Garrith Hardin in Science: *The Tragedy of the Commons*.

Een laatste reden zou kunnen zijn dat er weinig fiducia is in de Omgevingswet. De Omgevingswet is opgezet als een instrument om vergunningaanvragers vanuit één overheidsloket te kunnen bedienen met één helder antwoord. Deze vereenvoudiging zou worden bereikt door 26 wetten en 4700 artikelen onder te brengen in één wet, e 349 artikelen en vier algemene maatregelen van bestuur. Met andere woorden, dit nieuwe wettelijke kader heeft de aanvrager(s) als doelpubliek en het individuele project als maximale korrelgrootte. Dit neoliberale planningsideaal wordt misschien niet meer geassocieerd met 'maakbaarheid' en met het gezamenlijk aanpakken van problemen, al lijkt dat ons onterecht. In de kolossale opgave die voor ons ligt, kan een dergelijk inrichtingsinstrument, met een wettelijk verankerde manier van omgaan met elkaar, van grote waarde zijn.

Rol van collectieve arrangementen / Plannen maken is samenwerken, zeker op regionaal schaalniveau. Als je niet van zoiets als het landinrichtingsinstrument gebruik kan of wil maken, of de nieuwe Omgevingswet als te vrijblijvend ervaart, moet je naar andere wegen zoeken. Sommige teams vertalen dit in het bedenken van nieuwe vormen van collectieve arrangementen. Het zijn meer of minder uitgewerkte structuren waarbinnen die samenwerking gestalte kan krijgen.

In *Re-rooting the Dutch food system* (The Rockefeller Foundation) krijgt zulks inhoud door voor 2050 te postuleren dat er veel meer democratische controle zal zijn over hoe we voedsel produceren en consumeren. In 'prosumer' gemeenschappen worden collectieve beslissingen genomen over de eigen, lokale en regionale voedselproductie en -consumptie. De scheidslijn tussen producenten en consumenten vervaagt in deze toekomstvisie.

In Meer Waard (Eo Wijers, Alblasterwaard-Vijfheerenlanden) is sprake van een 'waardenverkaveling' onder leiding van een Waardencommissie, en de stichting van een Waardenhuis en een Waardenbank. Duidelijk schatplichtig aan het landinrichtingsinstrumentarium worden in de Waardenbank de ingebrachte gronden gewaardeerd. In de huidige wettelijke ruilverkaveling gebeurt dat op basis van een 'schatting'. Dit is een steekproefsgewijze taxatie op gebiedsniveau, gebaseerd op bodemkaart, bestemming en ruimtelijke plannen. De schatting is een zogenaamde 'verkeerswaarde'. De inzenders voegen daaraan de 'meerwaarde' toe, als potentieel toegevoegde waarde (vasthouden gebiedseigen water, vastleggen CO₂ en dergelijke).

In veel teams wordt gespeeld met het opnieuw inhoud geven aan commons³¹, de gemeenschapsgrond, de meent. In Liquid Commons (Eo Wijers, Zuid-Limburg) gaat het om het strategisch uitspelen van een landschapszone waar Natuurmonumenten veel bezit heeft en deze commons via strikte pachtcontracten ter beschikking te stellen aan boeren die naar een natuurinclusieve landbouw willen overschakelen.

In Het Marke Manifest, (Eo Wijers, Twente) de naam verradt het al, wordt opnieuw een marke-organisatie opgezet, waarin boeren, burgers en afnemers zich verenigen. Deze oeroude vorm van governance wordt voorzien van een zevental moderne en strakke regels, die overigens een echo zijn van de afspraken die vroeger op marke-niveau werden gemaakt.

In de drie New Deal-pilots kregen de teams van het College van Rijksadviseurs eigenlijk al de criteria mee voor landschapsinclusief boeren. Men verbeeldt de langetermijnresultaten en test met betrokkenen of deze het karakter van een collectieve afspraak, een collectief arrangement, of zelfs een contract kunnen krijgen – mits de streek zich in de criteria en hun onderlinge weging kan vinden.

Nieuwe coalities vinden we in alle soorten en maten. De meest brede coalitie is die van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel waarin alles en iedereen vertegenwoordigd is. Van natuur-NGO's, wetenschappelijke instituten, jagers,

waterschappen en nieuwe boereninitiatieven tot en met LTO en mengvoederbedrijven. Aan de ‘Verklaring van Driebergen’ verbonden zich 66 partners om gezamenlijk de schrikbarende erosie van de biodiversiteit door de landbouw een halt toe te roepen. Alleen de overheden en de ministeries ontbreken, om te voorkomen dat het Deltaplan een speelbal van de politiek wordt. De aanpak is omvattend. Er worden vijf succesfactoren geformuleerd: draagvlak en gedeelde waarden, het realiseren van nieuwe verdienmodellen, stimulerende en coherente wet- en regelgeving, nieuwe kennis en innovatie, en gebiedsgerichte samenwerking tussen alle grondgebruikers in een regio.

Of het nu is omdat er door boeren niet positief wordt teruggekeken op de periode van ruilverkaveling, dan wel de ideologie van de boer als vrije rasondernemer een rol speelt, of gewoon omdat ‘baas op eigen erf’ geldt, er lijkt zich, althans bij de georganiseerde landbouw, een lichte allergie te hebben ontwikkeld tegen alles wat riekt naar collectieve arrangementen. Vooral de ruimtelijke ordening lijkt als beknellend te worden ervaren. Oplossingen op alle milieufrenten moeten op bedrijfsniveau worden gezocht, in aanpassing van het bedrijfsplan, of, als dat niet kan het liefste met technische middelen.

Maar dat betekent wel dat er op nationaal niveau algemene regels moeten worden ontwikkeld die de gesommeerde effecten van al deze vrije, ondernemersgewijze manieren van produceren (hinder, diervriendelijkheid, stikstof, fosfaat, fijnstof, natuurbescherming et cetera) begrenzen – eigenlijk een soort collectieve arrangementen op nationaal niveau. Maar ook daar loopt het stroef. Het rapport van de Commissie Remkes³² geeft een beeld van de bochten waarin het beleid zich al decennia probeert te wringen, om de relatie economie en ecologie nog enigszins gezond te houden. Een steeds ingewikkelder en gekunstelder web van regels en afspraken moet dit zich langzaam voltrekkende drama binnen de wettelijke lijntjes houden. Vanaf het begin van de jaren zeventig, als het probleem op de beleidsradar opduikt, tot het juridisch terugfluiten van de Programmatische Aanpak Stikstof in 2019, wordt talloze malen een nieuwe poging gedaan een conceptueel, beleidsmatig en juridisch kader te construeren. Er doemt een beeld op van steeds moeizamer bereikte compromissen, goede bedoelingen en polderoplossingen, die er maar niet in slagen de verhoudingen te pacificeren. Dit komt ook omdat men de druk steeds verder laat oplopen. Men kijkt weg van het gegeven dat de agrarische werkelijkheid en de milieuwerkelijkheid steeds verder uit elkaar lopen. De olifant in de kamer, de omvang van de veestapel, blijft onbesproken en telkens wordt weer het geloof in technische oplossingen gevoed.

28

Verschillende meetlatten / Wellicht geïnspireerd door het grensverleggende werk *Farming System Ecology* van de Wageningse hoogleraar Rogier Schulte, voor het transformeren van de landbouw in Ierland, zijn er in de zeven door ons bestudeerde initiatieven een aantal verschillende meetlatten voor de landbouw geïntroduceerd. Rogier Schulte ontwikkelde een ‘soil navigator’ die boeren en beleidsmakers in staat stelt om de functies die de bodem voor bedrijf en samenleving verricht, te optimaliseren. Schulte onderscheidt: waterkwantiteit, waterkwaliteit, koolstofvastlegging, bodembiodiversiteit en nutriëntenhuishouding. De Ierse veeboeren werd flexibiliteit geboden. Zij konden binnen bepaalde bandbreedtes scoren in deze vijf opgaven en hun bedrijfsvoering daarop afstemmen, mits je een tevoren bepaalde totaalscore haalde.

Het programma Verrijkende Landbouw (IPO, VNG, ministerie I&M, HaskoningDHV) redeneert ook vanuit de bodem en bodembewust boeren vanuit duurzame bodemvruchtbaarheid, wat met recht het kernpunt van de landbouwtransitie mag worden genoemd. Men werkt aan een nieuw, ‘volhoudbaar’ landbouwsysteem vanuit de perspectieven Land, Waarde en Mens, waaronder telkens weer twee of drie criteria zijn gehangen – een meetlat met acht criteria. Eind 2020 worden aanbevelingen gedaan voor de aanpassingen – van overkoe-

32 / Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes), *Niet alle kan overal*. Eindadvies Structurele Aanpak, Den Haag, 6 juni 2020.

pelende regels, beleid en organisaties – die nodig zijn om een nieuwe benadering daadwerkelijk te kunnen opschalen.

In het kader van het meetbaar maken van de voortgang wordt door de coalitie achter het Deltaplan Biodiversiteitsherstel in 2020 een monitoringsprogramma opgezet met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) voor landbouw, natuurgebieden en openbare ruimte.

In de New Deal-pilots werken de teams met de Meetlat Landschapsinclusieve Landbouw 2050 om te bepalen welke doelrealisatie in 2050 mogelijk is in De Marne, Krimpenerwaard en Salland. Deze meetlat telt doelen voor tien thema's: klimaat, bodemkwaliteit, waterkwaliteit en -kwantiteit, biodiversiteit en natuur, gesloten kringlopen, landschapskwaliteit, voedselkwaliteit en -kwantiteit, dierenwelzijn en economie.

Er is een wezenlijk verschil tussen het opleggen van doelen vanuit de meetlat en het aan de boer en/of terreinbeheerder enige vrijheid laten om, afgestemd op de specifieke situatie, te kunnen sprokkelen tussen de verschillende thema's. Juist deze flexibiliteit was het geheim van het succes van de aanpak van Schulte met zijn *soil navigator*. Het aantrekkelijke is dat de meetlat de wereld van het concrete boeren (of het concrete terreinbeheer) en de wereld van de beleidsmaker bij elkaar kan brengen.

Als je de meetlat ook als hulpmiddel voor boer en/of terreinbeheerder in wil zetten, dan lijkt het ons van belang het maximale laadgewicht qua aantal thema's te hanteren. Er zijn afspraken nodig over welke criteria gehanteerd worden en hoe je meet. Zitten er geen tautologieën in? Als je bijvoorbeeld bij de meetlat ‘landschapsinclusief boeren’ weer landschapskwaliteit als meetcriterium kiest?

Nu er meerdere meetlatten circuleren is het misschien noodzakelijk ze een beetje op elkaar af te stemmen. De resultaten moeten met elkaar vergelijkbaar zijn. Het is in elk geval van het grootste belang dat de initiatieven van biodiversiteitsbewust boeren, landschapsinclusief boeren en bodembewust boeren, elkaar de komende jaren niet voor de voeten gaan lopen, noch dat een van de drie ambiert de alles overkoepelende accolade te worden, met competentiestrijd als gevolg.

29

3. Economie

In drie reuzenstappen willen we iets over de bepalende rol van de economie zeggen. We gaan het hebben over bedrijfseconomie en nieuwe Inkomensbestanddelen die al of niet opgebracht worden door de consument, over de zeer hoge agrarische grondprijzen die alle vormen van extensiever gebruik op voorhand onmogelijk kunnen maken, en over de financieringslasten die als een molensteen om de nek van veel agrarische bedrijven hangen.

Alle zeven genoemde initiatieven blijken tegen dit weerbarstige drietal aan te lopen. Ze worden al dan niet expliciet geadresseerd. Als we niet oppassen, en verkeerde politieke beslissingen nemen, vormen ze de hoekpunten van een Bermudadriehoek voor de landbouwtransitie, waarin alle soorten initiatieven verdwijnen zonder een spoor achter te laten. Tussen deze drie punten wordt de transitie kortom gewonnen of verloren.

Nieuwe inkomensbestanddelen: economisch wensdenken of economisch alternatief? / ‘Een boer kan niet groen doen als hij rood staat’, zo vat een opiniestuk in De Volkskrant het belang van het boereninkomen voor verduurzaming bondig samen. De vergaande liberalisering van de voedselmarkt, waar Nederland zich in Europees verband altijd voorstander van heeft getoond,

33 / Hidde Boersma en Joris Lohman, *Lever boeren niet langer uit aan de lage prijzen van de wereldmarkt*. Opinie New Farm Deal De Volkskrant, 10 juli 2020.

wordt als hoofdschuldige aangewezen.³³ Het inkomen zit misschien wel op het kritieke pad naar verduurzaming. De marges waarmee boeren in sectoren als de akkerbouw en de zuivel moeten werken, zijn simpelweg te klein om te experimenteren met andere bedrijfsmodellen. Het inkomen moet dus omhoog om de stap naar duurzaamheid te zetten, maar – moeten we ons realiseren – een verhoogd inkomen leidt niet automatisch tot een verduurzaming van de landbouw, daar zijn gerichte incentives voor nodig.

Interessant dus om te bezien welke gedachten daarover in de initiatieven worden ontwikkeld. In het merendeel wordt ervan uitgegaan dat de maatschappelijke baten die landbouw en landschap opleveren op de een of andere manier in geld uitdrukbaar en vervolgens afrekenbaar gemaakt kunnen worden. Het antwoord op de vraag wie dat dan moet betalen valt in twee categorieën uiteen: de overheid betaalt (in welk geval uiteindelijk de burger weer betaalt via de belastingen) of de consument betaalt. Dan zijn er verschillen in schaalniveau waarop de verrekening zou moeten plaatsvinden: bedrijfsniveau, gebiedsniveau, nationaal en internationaal (Europees niveau). Veel inzendingen vestigen hun hoop op verschillende bronnen – overheid en particulier – en verschillende schalen.

Het veld overziende bij de regionale plannen blijft De Marne (New Deal-pilot) eigenlijk het dichtste bij een bedrijfseconomie die steunt op inkomsten uit agrarische productie. De systeemsprong die wordt voorgesteld resulteert in 'koppelbedrijven': de veehouderij en de bestaande dominante akkerbouw (pootaardappelen) worden gekoppeld om tot een verbreed en meer circulair bouwplan te komen. Dit vergt natuurlijk wel een enorme omslag bij de boeren. En men constateert dat dit gemengd bedrijf nieuwe stijl misschien ook wel aanpassing van de wet- en regelgeving vergt.

De Krimpenerwaard (New Deal-pilot) is een goed voorbeeld van een spreidschot waar op meer nieuwe inkomensbestanddelen wordt gemikt: 'In hoeverre het geschetste toekomstperspectief zich kan ontwikkelen, is sterk afhankelijk van de maatschappij: zijn mensen bereid producten te kopen uit de Krimpenerwaard tegen een hogere prijs; is de maatschappij bereid te betalen voor bijvoorbeeld *carbon-credits* en landschapsbeheer? Zonder 'extern geld' lijken robuuste verdienmodellen voor landschapsinclusieve landbouw moeilijk te ontwikkelen. Tegelijkertijd lijkt een volledige compensatie van een lagere productie ook niet haalbaar en boeren vinden het ook niet wenselijk om te veel afhankelijk te worden van subsidies.'

In Weerbaarder, Guller en Attractiever (Places of Hope, Lage Midden Fryslân) wordt dezelfde redenering anders ingevuld en ook anders afgemaakt. Hier start het team vanuit een visie op een 'volhoudbare' landbouw in de veenweidegebieden. Dit levert een grote CO₂ winst op ten opzichte van de huidige situatie. Op basis van de bodemopbouw en waterhuishouding worden vier verschillende deelgebieden onderscheiden. In die vier deelgebieden worden bedrijfsmodellen ontwikkeld die aanpassingen vragen in de bedrijfsvoering.

Berekeningen laten zien dat ondanks de aanpassingen, de bedrijfsresultaten vergelijkbaar blijven met het huidige niveau. Deze doorrekeningen naar het verwachte inkomen van de boer zijn gedetailleerder dan in de meeste andere ontwerpende onderzoeken. Uiteraard zijn er wel investeringen nodig voor alle aanpassingen. Het team suggereert om daar gebiedsgarantiefondsen voor in het leven te roepen. Inderdaad: een collectief arrangement, dat wordt gevoed vanuit de 'opbrengsten' van de vermeden CO₂-uitstoot. De 'opbrengst' in vermeden klimaatlast van het gebied kan op deze wijze oplopen tot 30 miljoen euro per jaar, bij een – laag ingeschatte – CO₂-prijs van 30 euro per ton. Daar kan je een serieus fonds mee starten.

De Eeuwige Bron (Eo Wijers, Twente) is in die zin een uitzondering omdat een dominant maatschappelijk belang – zoetwatervoorziening voor burger en boer – de kar trekt. Er is een ruimtelijke win-win situatie geschetst: er kan door samen te werken vijfmaal zoveel water worden gewonnen dan vanuit de huidige concessie als het grondgebruik omgezet wordt in precisielandbouw.

Een landbouw die evenwel ook verzekerd is van 'een eeuwige bron' als het om beregeningswater gaat – een flinke troef in de droogte die het nieuwe normaal zou kunnen zijn. De inzenders suggereren dat hun combinatie ook economisch uit kan. Uit de toetsing van de financiële haalbaarheid blijkt dat kosten en baten met elkaar in evenwicht te brengen zijn. Ervan uitgaande dat de hele transitie zo'n twintig tot dertig jaar duurt, is de voorlopige inschatting dat de benodigde middelen (voorfinanciering) realistisch zijn.

Een indirectere vorm van het 'inprijzen' van kwaliteit is te vinden in *Blind Spot* en *Spot-On* (Vereniging Deltametropool, SBB e.a.). Dit zijn twee indringende studies, die wijzen op het oorzakelijke verband tussen landschappelijke kwaliteiten en recreatiemogelijkheden in stadsregio's enerzijds en de aantrekkelijkheid van het vestigingsmilieu voor internationale bedrijven anderzijds. De initiatiefnemers hopen dat dit verband – door deze studie – herkend wordt door beleidsmakers en dat dit inzicht uiteindelijk materialiseert in extra beschermings- en ontwikkelingsinspanningen en in extra 'landschapsuitgaven'. Op nationaal niveau is het meest vergaande voorstel gedaan in *Re-rooting the Dutch food system* (The Rockefeller Foundation), die een Netto Maatschappelijk Product (NMP) in de plaats wil stellen van het Bruto Nationaal Product (BNP). Geïnspireerd door de Donuteconomie van Kate Raworth wordt het met het NMP mogelijk om tussen het sociale minimum aan de ene kant en de planetaire grenzen aan de andere kant te laveren en de landbouw- en voedseltransitie een economische basis te geven.

Al deze creatieve voorstellen zijn voorlopig nog economisch wensdenken. Vanaf begin zeventiger jaren zijn er vanuit vele hoeken al voorstellen gedaan om op de een of andere manier externe effecten te verrekenen. In Nederland was CBS-econoom Roefie Hueting daarin de grote pionier. Hij pleitte niet alleen voor een Duurzaam Nationaal Inkomen (DNI), maar gaf hier ook handen en voeten aan.³⁴ Het BNP is niet alleen wat we met z'n allen verdienen, er zit ook een flinke component in van wat we tenietdoen, die je eigenlijk in mindering moet brengen, namelijk de externe kosten en de externe milieuschade – de eerste mondiale ramingen door RIVM en CBS kwamen op zo'n vijftig procent uit. Om dit soort 'marktimperfecties' te corrigeren zijn al veel voorstellen gedaan. Van 'de vervuiler betaalt' tot het hangen van een economische waarde aan 'natuur', of deze zelfde natuur te economiseren door er ecosysteemdiensten (schone lucht, waterlevering, et cetera) door te laten verrichten. Het komt er uiteindelijk op neer dat de echte kosten, waarin alle neveneffecten zijn gemonetariseerd en meegenomen, worden verrekend met de consument in een echte prijs: *true cost & true pricing*.

Een ingrijpende aanpassing van de economie derhalve, die alleen op Nationaal (of Europees) niveau zou kunnen worden doorgevoerd. Ook zullen we het moeten hebben over een echt inkomensbestanddeel, niet over vergoedingen op kostprijsbasis. Er moeten sterke prikkels komen om de transitie te versnellen. En die incentives moeten ook strategisch geformuleerd worden. Hogere prijzen werken niet automatisch door in de richting van verduurzaming van de landbouw. Prijsincentives moeten worden gekoppeld aan maatschappelijke doelen.

Een andere weg naar verhoging van het boereninkomen – en de verduurzaming – loopt via de consument, die meer zou kunnen betalen voor zijn dagelijkse voedselpakket. In de jaren vijftig van de vorige eeuw werd in een gezin nog 45 procent uitgegeven aan voedsel, in 1970 was dat 25 procent, en nu is het zo'n twaalf procent. Deze spectaculaire vermindering kan worden gezien als een eclatant succes van de generationaliseerde landbouw, maar ook als een onderdeel van de fuik waar we met zijn allen – boeren en burgers – in zijn gezwommen. Onze economie heeft zich inmiddels 'gezet' naar een totaal ander uitgavenpatroon en is daarmee verslaafd geraakt aan een goedkoop voedselaanbod, zodat andere consumentenbestedingen mogelijk werden. De landbouwtransitie zal onvermijdelijk een verhoging van de prijzen met zich meebrengen en dat is waarschijnlijk een bijdrage die consumenten zullen moeten leveren.

34 / Roefie Hueting & Jan Tinbergen *GDP and market prices: wrong signals for sustainable economic success that mask environmental destruction*. In: UNESCO Papers for the World Summit on Sustainable Development (WSSD) in Rio (1992), *Environmentally sustainable economic development: Building on Brundtland*. World Bank, Island Press, 1991.

Een aantal winnaars van de Brood en Spelen-prijsvraag hoopt de bedrijfseconomie te verbreden door directe verkopen aan consumenten. Daarmee omzeil je de groothandel, de inkoopcombinaties en de supermarkten en kan je hun marges als boer zelf in je zak steken. Om die directe contacten te bevorderen gaat een aantal zo ver dat het erf daarvoor gereorganiseerd moet worden. Start-up Farm (Brood en Spelen) bijvoorbeeld spreekt letterlijk over het publieke hart van het erf, dat ‘moet functioneren als dorpsplein waar eigenaar, ondernemers en bezoekers elkaar ontmoeten’.

De Wageningse voedselphilosoof Michiel Korthals wil meer dan alleen een economische band tussen boer en burger.³⁵ Hij stelt een directe betrokkenheid van de consument bij voedsel en voedselproductie als voorwaarde voor een echte transitie. Hij wijst op het overal ter wereld opduiken van CSA's, Community Supported Agriculture oftewel door de gemeenschap ondersteunde landbouw. De constructie is meestal dat je voor een bepaald bedrag per maand kunt oogsten bij de boerderij.

Bij Herenboeren, een beweging die meewerkt met *Re-rooting the Dutch food system* (The Rockefeller Foundation), gaat het om gezamenlijk duurzaam voedsel te produceren. Een groep burgers wordt gezamenlijk eigenaar van een boerderij en heeft de boer in loondienst. Alle leden van de coöperatie worden op deze wijze ‘prosumers’, een moderne hybride tussen producent en consument, waar *Re-rooting* veel van verwacht. Er zijn inmiddels zeven draaiende Herenboerderijen en enkele tientallen initiatiefgroepen van burgers in Nederland die er een willen beginnen.

Grondprijzen de pan uit / Er wordt weleens gezegd dat iedere vorm van planologie eigenlijk is terug te voeren op het voorkomen dat grondprijzen uiteindelijk allesbepalend zijn voor het grondgebruik. Dat is misschien wat overdreven maar er zit een kern van waarheid in. De agrarische grondprijzen in Nederland, bedragen gemiddeld 62 duizend euro per hectare, schommelend van minder dan 55 duizend in het noordelijk veenweidegebied tot meer dan 75 duizend per hectare in de IJsselmeerpolders.³⁶ Deze prijzen behoren tot de hoogste van de wereld en zijn een gevolg van een combinatie van een hoog opbrengend vermogen en een krappe grondmarkt door verstedelijking en verglazing.

Initiatieven lopen regelmatig tegen de enorm hoge grondprijzen op. Omdat in de initiatieven en inzendingen de landbouwtransitie vaak ongeveer gelijkgesteld wordt met extensivering zijn dergelijke grondprijzen een dreigende *showstopper*. Maar in het merendeel van de inzendingen en initiatieven is er weinig aandacht voor de beperkingen die de grondprijzen opleggen, of is men zelfs *blissfully unaware* van het fenomeen. In Houtbaar Landschap (Eo Wijers, Twente) bijvoorbeeld waar herbesteding naar bos – gemiddelde prijs tienduizend euro per hectare – nauwelijks geproblematiseerd wordt: ‘Het verzilveren van de maatschappelijke baten van bos is een belangrijke stimulans om de transitie in gang te zetten. Zodra een hectare bos per saldo meer oplevert dan een hectare landbouwgrond is er een alternatief verdienmodel voor de boer.’

Wat misschien kan helpen de grondprijzen tot bedaren te brengen is scherp zoneren, zoals rond Natura2000-gebieden gebeurt in een aantal inzendingen. Het bestemmingswapen wordt eigenlijk alleen van stal gehaald in De Limburgse Landschapslinie (Eo Wijers, Zuid-Limburg), die drijft op een scherpe zoning, met een speciaal deel waar stadsrandfuncties kunnen landen die je in het waardevolle kernlandschap onwenselijk acht en verbiedt.

Het in de inzendingen ontbreken van een reflectie op de beperkende rol die hoge grondprijzen spelen, wordt gecompenseerd in het achterliggende, omvattende, essay van het College van Rijksadviseurs over het instrumentarium.³⁷ Hier wordt gewezen op de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL), waarmee het mogelijk is om landbouwgrond blijvend om te zetten in bos of natuurterrein. De economische waardedaling wordt dan gecompenseerd. Er wordt wel geconstateerd dat de budgetten van het SKNL

35 / Michiel Korthals
Goed eten. Filosofie van voeding en landbouw.
Vantilt Uitgeverij, 2018.

36 / NVM Makelaars
Agrarische Grondprijzen
2019 <https://www.nvm.nl/agrarisch-landelijk/agrarische-grondprijzen/>

38 / Brief aan de Tweede Kamer over Stikstof,
24 april 2020.

37 / Shera van den Wil-
denboer *Instrumentarium voor landschaps inclusieve landbouw.* CRA, Den Haag 2020.

momenteel al onder druk staan. Suggestie: het rijk zou samen met provincies en particuliere investeerders bij moeten dragen aan fondsvorming die (gedeeltelijke) afwaardering (of herwaardering) financieel mogelijk maakt.

Financieringslasten / Een derde, even groot struikelblok in de financieel-economische driehoek zijn de financieringslasten. We onderscheiden hier twee soorten: bestaande financieringslasten van in het verleden aangegane leningen en andere verplichtingen, en financieringsstappen die nieuw worden aange-

gaan. Veel agrarische bedrijven torsen een zware schuldenlast met zich mee, waarvan rente en aflossing flink in de jaarcijfers doortikken. Deze lasten zijn een onderdeel van de fuik waarin veel agrarische ondernemers zijn gezwommen. Het dwingt tot het najagen van een steeds hogere productie: je moet je marges uit het productievolumen halen. Dat is voor individuele ondernemers een obstakel om een stap in een andere richting te zetten en verklaart waarom veel boeren wel willen, maar niet kunnen omschakelen.

De financieringslasten voor nieuwe investeringen betreffen grondaankoop, luchtwassers of andere technische investeringen, stallenbouw en ga zo maar door. Maar ook een omschakeling naar bijvoorbeeld biologische producten vraagt een flinke investering. De motieven voor een nieuwe investering kunnen uiteenlopen, maar ze hebben allemaal gemeen dat de bank de leningaanvraag zal beoordelen. Hier zit een belangrijk instrument voor de verduurzaming van de landbouw. De in deze markt dominante Rabobank heeft aangekondigd breder te gaan oordelen dan het kale saldo, en meer te gaan beoordelen op of het toekomstperspectief van het betreffende bedrijf aansluit bij maatschappelijke doelen en ook echt afleesbaar is in het bedrijfsplan.

Er zijn weinig initiatieven en inzendingen die op deze ingewikkelde problematiek ingaan. Zelfs *Re-rooting the Dutch food system* (The Rockefeller foundation) blijft een beetje in zijn agro-ecologische systeemargumenten hangen. Een uitzondering is Weerbaarder, Guller en Attractiever (Places of Hope) die uit de ‘opbrengst’ door vermeden CO₂-uitstoot aan regionale fondsvorming doet, om de overstap van boeren naar nieuwe bedrijfsmodellen te financieren.

In het reeds genoemde instrumentariumessay van het College van Rijksadviseurs wordt dan ook voluit ingezet op fondsvorming voor de overschakeling en wordt verwezen naar hoe goed revolverende fondsen, zoals het Nationaal Groenfonds, eigenlijk al vanaf de negentiger jaren functioneren. De rijks-overheid zou een schaa sprong moeten maken in deze fondsvorming. De 175 miljoen euro die de komende jaren beschikbaar wordt gesteld voor het instellen van een omschakelfonds ten behoeve van extensivering of omschakeling naar andere, duurzamere bedrijfsconcepten, is een mooi begin.³⁸

Reflectie

Met een mengeling van verbazing en trots kijken we terug op de expeditie door de enorme rijkdom aan initiatieven bedoeld om een handje te helpen met de landbouwtransitie. Een rijk boeket aan suggesties, niet alleen vanuit de ontwerperwereld, maar uit veel verschillende disciplineaire hoeken.

Een eerste vraag is of de helpende hand die we toesteken ook echt helpt. Wat kunnen we eigenlijk oplossen met ruimtelijke middelen? Waar we weinig in kunnen betekenen zijn natuurlijk de hoge financieringslasten. Ook de stikstofcrisis zelf kunnen we niet oplossen, hooguit kunnen we ideeën ontwikkelen over een andere ordening in het grondgebruik. Als het gaat over de klimaatopgave voor de landbouw kunnen we weinig doen aan de omvang van de veestapel. Wat we wel kunnen voorstellen is een soort fijnregeling tussen grondgebruik en bedrijfstype, of een situering in het landschap, die tot minder uitstoot kunnen leiden. Als we de klimaatcrisis serieus nemen dan zouden ruimtelijke middelen weleens de reddende engel kunnen zijn voor de agrarische sector in het traject na 2030. Voor het halen van de doelen tot 2030 wordt voluit ingezet op technische middelen zoals drukdrains, stalaanpassingen, luchtwassers. De uitspraak in het regeerakkoord ‘de regering geeft de voorkeur aan technische maatregelen boven volumemaatregelen’, is daaraan ongetwijfeld debet. Een studie naar wat er in het traject 2030-2050 in de landbouw moet gebeuren om de veel hogere klimaattaakstelling te halen suggereert dat finetuning tussen ruimte en landbouw een van de weinige resterende middelen is, naast verkleining van de veestapel.³⁹

Maar dat is allemaal ongetwijfeld ingewikkelder dan technische middelen op bedrijfsniveau, en vraagt om collectieve afspraken. Datzelfde geldt voor de watervoorzieningscrisis. Om die op te lossen met ruimtelijke middelen moeten er wel gebiedsplannen gemaakt kunnen worden. En daar ontbreekt het vooralsnog aan de politieke wil op provinciaal niveau. Zoals eerder uiteengezet: de instrumenten en de middelen zijn er wel.

Wat opvalt, is dat het vrijwel allemaal *unsolicited proposals* zijn. De vraag is daarom of de uitgestoken handen worden aangenomen. Of anders gesteld: wat zal de doorwerking van de plannen zijn? Die vraag kunnen we nog niet in de volle breedte beantwoorden, maar wel is het mogelijk een eerste indicatie te geven.

Beginnend bij het ‘oudste’ initiatief, hoe is het afgelopen met Weerbaarder, Guller en Attractiever (Places of Hope)? Dat heeft een ingewikkelde route doorlopen. Het is uiteindelijk samen met nog drie andere benaderingswijzen voor het Friese veenweidegebied, waaronder een voorstel van de oppositie – grotendeels gebaseerd op het Places of Hope-verhaal – op verzoek van de Staten van Fryslân onderworpen aan een MKBA, een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse.⁴⁰ Weerbaarder, Guller en Attractiever kwam hier uit met de beste kosten-batenratio, maar bleek erg afhankelijk te zijn van de vraag of de hogere prijs voor ‘weidemelk’ door de consument zou worden betaald. Een kip-of-ei-kwestie dus. Al met al is de winst van de nieuw geschetste aanpak dat het debat opnieuw op gang is gebracht en het mensen bewust heeft gemaakt van de veenweideproblematiek en van de kracht van regionale studies.

Voor de Eo Wijers-oogst en de New Deal-pilots is het nog wat vroeg om iets over de doorwerking ervan te zeggen. De winnaar van deze elfde Eo Wijersprijsvraag, De Eeuwige Bron, was al gebaseerd op veel voorwerk met de belangrijkste stakeholders en heeft daarom een zekere voorsprong. De ambitie van het College van Rijksadviseurs – een New Deal tussen boer en samenleving – lijkt in de pilots enige averij op te lopen.

Over het goed uitgewerkte voorstel Krimpenerwaard (New Deal-pilot) wordt koud water gegoten in een brief van de agrariërs die meewerkten – zij gaven aan verder te willen met onder andere derogatie. Zij mikken daarmee op het rekken van de door Nederland uit-onderhandelde ‘uitzonderingspositie’: ‘(...) door velen van ons ervaren wordt dat er een groot gat bestaat tussen de belevingswereld van ons, de boeren en die van jullie, de adviseurs. Dit lijkt welhaast een onoverbrugbaar verschil waarbij het niet lijkt te lukken om u in onze werkelijkheid mee te nemen. In de presentatie herkennen wij wel elementen van het bod wat wij in onze eerste brief uiteengezet hebben. Echter de overheersende gedachte is dat er te weinig met onze inbreng is gedaan en het met de Krimpenerwaard een heel andere kant op dreigt te gaan dan wij wenselijk achten.’

De brief spreekt van ‘onze werkelijkheid’. Dat roept de vraag op of we in de ontwerpwereld voldoende oog hebben voor de experimenten die bij de boeren zelf worden ondernomen, vaak op bedrijfsniveau. De voortrekkers en pioniers binnen de melkveehouderij worden mooi in beeld gebracht in het boek *Het Moet Anders*, waar de Panorama Potstal in Onstwedde, de hoeve Biesland in Delfgauw, en It Fryske Hiem in Bakkeveen zijn opgenomen.⁴¹

De vraag of we in de ontwerpwereld te veel in onze eigen bubbel zitten is ook aan de orde bij de doorwerking van *Blind-Spot* en *Spot-On* (Vereniging Delta-metropool en SBB). Dit was een signaal in de richting van rijk, provincies en gemeenten om landschapskwaliteit veel meer te zien als één van de doorslaggevende argumenten voor bedrijven om voor een vestigingsplaats te kiezen. Zoiets werkt natuurlijk slechts indirect door. Het percoleert langzaam in het bewustzijn van bestuurders. Aan het initiatief is wel vervolg gegeven, zij het niet in bestuurlijke zin, maar opnieuw in de ontwerpwereld.

Spot On is als het ware uitgewerkt in het Amsterdamse Parlement der Scheggen, waar alle scheggen in de MRA op initiatief van het lokale architectuurcentrum Arcam nog een keer via ontwerp onderzoek onder de loep zijn genomen.⁴² Het manifest is aangeboden aan de wethouders van Amsterdam en de omliggende gemeenten. Daarna heeft BNA-Onderzoek het aangevat om daarbinnen de randen van de scheggen en de bebouwing te onderzoeken. Is dit doorwerking? Of is het een ingewikkelde surplace?

Dan kunnen we de vraag stellen of het erg is dat er een stapel ideeën ligt waar nog weinig mee wordt gedaan – waarschijnlijk niet, is ons idee. Het zijn een soort oefeningen, ook voor bestuurders, waarbij een *body of knowledge* wordt opgebouwd die op het moment van een doorbraak kan worden toegepast. Ook is het misschien wel de Nederlandse manier van plannen maken – denk bijvoorbeeld aan ingenieur Lely, die al zes plannen voor de afsluiting van de Zuiderzee had gemaakt voordat de watersnoodramp van 1916 de kogel door de kerk joeg. Wat deze ideeën ons leren is dat er gemeenschappelijke, herkenbare en positieve toekomstbeelden nodig zijn om een duurzame transitie van het landelijk gebied te realiseren. Dat moeten dan in onze ogen integrale visies zijn, die gedragen worden door instituties en die via de Omgevingswet (met een landinrichting 2.0?) worden uitgevoerd.

Het stemt hoopvol te zien dat er veel positieve ontwikkelingen van onderop in gang zijn gezet. Hierop kan worden voortgebouwd met een ‘coalitie van bereidwilligen’. Ook deze editie van de Eo Wijersprijsvraag bevat kiemen van succesverhalen die vragen om een vervolg, bijvoorbeeld in de vorm van pilots en met gebiedsgerichte budgetten. De tweetrapsraketconstructie (stap 1 *visie* en stap 2 *uitwerking en dialogen*) heeft bij deze prijsvraag tot uitwerkingen geleid die met regionale partijen zijn doordacht. De regio’s krijgen een vat vol interessante

41 / Hans van der Meer
Het moet anders. De veranderende wereld van de Nederlandse Koe. Uitgeverij Paradox, 2018.

39 / H+N+S Landschapsarchitecten,
Klimaatmaatregelen in een Leefbaar Landschap. Ruimtelijke aspecten Sectortafel Landbouw en Landgebruik, Amersfoort, 2018.

42 / Philomène van Vliet (e.a.), *Manifest van het Parlement der Scheggen*. ARCAM, 2019.

40 / Witteveen+Bos e.a.
MKBA remming bodemdaling Fries Veenweidegebied. Provincie Fryslân, september 2019.

suggesties, onderzoeksresultaten en bevindingen om de gewenste transitie verder op gang te brengen.

De Eo Wijersstichting heeft vanaf zijn oprichting in 1985 pionierswerk verricht op het gebied van het regionaal ontwerp. Het begon met de nieuwsgierigheid van de naamgever, Eo Wijers, destijds directeur van de Rijksplanologische Dienst, naar zoiets als regionale ontwerpoverwegingen. Deze vorm van ontwerpend onderzoek is inmiddels uitgegroeid tot een volwassen, bijna endemische, Nederlandse specialiteit. De grote potentie is dat juist op regionaal niveau de ruimtelijke problemen spelen en oplossingen te vinden zijn. Het is het schaalniveau van het landschap.

In de elf prijsvragen van de afgelopen drie decennia is een mooie track record neergezet. Maar ondertussen is de politieke wind gedraaid en zijn we van het Rijnlandse sturingsmodel naar een halfbakken Angelsaksische liberale vorm van planning afgegleden. De omvattendheid en de maakbaarheidsaanspraken van het regionaal ontwerp staan daarmee steeds verder af van de dagelijkse beleidspraktijk. Niet voor niets verscheen in het jaarboek *Stedenbouw en landschapsarchitectuur in Nederland 2000* het artikel *Regionale planvorming: een vaardigheid op zoek naar een toepassing*.⁴³

Paradoxaal genoeg is de positie van regionaal ontwerp en ontwerpend onderzoek sindsdien alleen maar versterkt. In de zelfgeschapen, vrije culturele ruimte van competities, biënnales en universiteiten kunnen door ontwerpers problemen worden geadresseerd die verder nergens een betalende opdrachtgever krijgen. Het heeft zich ontwikkeld tot het laboratorium van het ruimtelijk ontwerp en ruimtelijk toekomstonderzoek. Mede daardoor heeft het ruimtelijke facet nog steeds een plek aan tafel bij de beleidsvoorbereiding.

Het ruimtelijke ontwerp zal in de toekomst waarschijnlijk alleen maar aan belang winnen, omdat eigenlijk alle transities elkaar in het ruimtelijke domein zullen ontmoeten. Plannen en andere ruimtelijke voorstellen kunnen dan de basis vormen voor het gesprek tussen alle stakeholders. Het niet abstracte, openbare en soms verbindende van de tekening of maquette, waarin een mogelijke wereld wordt geschetst zonder direct een uitvoeringsplan te pretenderen, kan daarin een cruciale rol vervullen. Dat is de 'zachte kracht' van ruimtelijke middelen.

43 / Eric Luiten en Dirk Sijmons, *Regionale planvorming: een vaardigheid op zoek naar een toepassing*. In Harsema, H, (red.) *Jaarboek stedenbouw en landschapsarchitectuur 1997-1999*, Thoth, Bussum, 2000.