

Datum

20 januari 2017

Onderwerp

Toekomst van het landelijk gebied

Geacht college,

Door diverse economische en maatschappelijke trends en ontwikkelingen staat het landelijk gebied in Gelderland voor belangrijke uitdagingen. De agrarische sector schaaft verder op, boerderijen en stallen zullen op grote schaal vrij komen voor nieuwe functies (mede door die schaalvergroting) en dorpen en kernen krijgen te maken met demografische krimp waardoor de bevolking daalt en voorzieningen verdwijnen. Tegelijkertijd raakt het landelijk gebied steeds meer in trek bij alternatieve economische dragers: nieuwe vormen van landbouw, energieopwekking en recreatie. De belangrijkste opgave in het landelijke gebied ligt in het versterken van de vitaliteit en leefbaarheid door ruimte te bieden aan bestaande en nieuwe economische dragers – nu en in de toekomst. Dit moet echter niet ten koste gaan van de omgevingskwaliteit van zowel dorpen en kernen als natuur en landschap.

In dit advies gaat de PRO in op die rol die de provincie kan spelen ten aanzien van de belangrijkste trends en ontwikkelingen in het landelijk gebied. Deze trends en ontwikkelingen zijn geïdentificeerd op basis van eerder verschenen verkenningen, eigen ervaringen en de thema's die aan de raad zijn voorgelegd tijdens een informatieve sessie over de Agenda Vitaal Platteland op 20 mei 2016. Op basis van een analyse van de drijvende krachten achter deze trends en de mate waarin de provincie hier invloed op uit kan oefenen, heeft de raad een aantal ontwikkelingsperspectieven geïdentificeerd waarin de provincie een trekkende rol zou kunnen innemen. Enerzijds door het ontwikkelen van nieuw beleid, anderzijds door agendering richting het Rijk en Europa. U geeft immers aan dat de agenda Vitaal Platteland een belangrijk input zal vormen voor de voorbereiding van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) na 2020.

Kostprijsverlaging niet langer als de belangrijkste bedrijfsstrategie beschouwen

De raad is van mening dat kostprijsverlaging en schaalvergroting – met andere woorden: concurreren op prijs – niet langer de *belangrijkste* bedrijfsstrategie moeten vormen binnen de toekomstige Gelderse landbouwsector. In de bijlage bij dit advies vindt u een nadere onderbouwing van dit standpunt, maar op deze plaats wenst de raad op te merken dat de economische positie van een

grote groep agrariërs onder zware druk is komen te staan als gevolg van de toegenomen nadruk op kostprijsverlaging en schaalvergroting.¹ Daarnaast is de milieudruk door de landbouw de afgelopen jaren nauwelijks nog afgenomen, ondanks het feit dat er in toenemende mate is ingezet op verbetering van de milieu-efficiëntie.² De raad is van mening dat ook in de toekomst het individuele ondernemerschap centraal moet blijven staan. Agrarische ondernemers vervullen immers een belangrijke rol als drager van het landelijk gebied: zowel economisch als landschappelijk. Deze keuze impliceert een systeemopgave: het systeem dat ten grondslag ligt aan de huidige agrarische productie, en in het bijzonder de organisatie van de productieketen, zal ingrijpend moeten veranderen. Dergelijke veranderingen gaan nooit vanzelf en vergen actief ingrijpen van de betrokken actoren. Het primaat ligt in dit verband bij de ketenpartijen. Toch kan de provincie hier wel degelijk een (faciliterende) rol spelen. Een aantal provincies hanteert in dit verband de metafoor van een 'rotonde' waarbij agrariërs worden gestimuleerd om zo snel mogelijk één van de mogelijke afslagen te nemen naar een duurzame landbouw.³ De eerste afslag op deze 'duurzaamheidsrotondes' is echter nog steeds georiënteerd op kostprijsverlaging en de wereldmarkt. De raad is, gezien de bovenstaande constatering, daarom van mening dat door agrariërs veel vaker gekozen zal moeten worden voor een afslag die leidt naar diversificatie (verbreding) of een specifieke marktvraag. Deze keuze moet ook zijn weerslag krijgen binnen het provinciale beleid.

Ondersteun innovatieve duurzame concepten van agrarische ondernemers

De keuze voor diversificatie en productie voor een specifieke marktvraag betekent dat initiatieven die deze 'afslag' nemen actief en gericht ondersteund en versterkt moeten worden. De provincie kan daar in haar eigen beleid op verschillende manieren invulling aan geven. Ten eerste zal er meer ruimte geboden moeten worden aan agrariërs die nieuwe verdienmodellen willen realiseren: zowel fysieke ruimte in het vergunningstraject, als ruimte in wet- en regelgeving. Vaak leiden dit soort initiatieven tot nieuwe activiteiten op het erf, of elders in het buitengebied, en voorkomen moet worden dat deze initiatieven worden belemmerd omdat ze niet passen binnen bestaande ruimtelijke kaders. Ten tweede zou de provincie initiatieven moeten ondersteunen bij de inzet van informatietechnologie. Dit vergt goede breedbandverbindingen en de provincie kan hier een proactieve rol spelen.⁴ Meer specifiek zou u de ontwikkeling van een centrale informatievoorziening kunnen faciliteren waardoor aanbod en vraag naar lokale producten gebundeld en zichtbaar gemaakt kunnen worden. Ten derde

¹ Sociaal-Economische Raad. (2016). *Versnelling duurzame veehouderij*. Den Haag. En zie: Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016: Richting geven – Ruimte maken*. Den Haag.

² Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016: Richting geven – Ruimte maken*. Den Haag.

³ Zowel de provincie Noord-Brabant als de provincie Limburg hebben deze metafoor in hun beleid geïntroduceerd om zo de transitie naar een duurzame landbouwsector te kunnen sturen en versnellen. Zo willen zij agrariërs stimuleren om één van de vier volgende keuzes te maken: oriëntatie op de open (wereld)markt, oriëntatie op specifieke marktvraag, oriëntatie op diversificatie of stoppen. Zie: Provincie Limburg. (2016). *Limburgse Land- en Tuinbouw Loont 2: Investeringsprogramma 2016-2019*. Maastricht. En Noord-Brabant, P. (2016). *Statenmededeling: Versnelling transitie naar een duurzame veehouderij*. Den Bosch.

⁴ Nieuwenhuizen, W., Gies, E., Goossen, C. M., Van Och, R. A. F., & De Rooij, L. L. (2015). *Ruimte voor de toekomst van het landelijk gebied; Trendverkenning 2020-2030 voor gemeenten met veel landelijk gebied*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

kan de provincie de vorming van professionele organisaties van initiatiefnemers (coöperaties) ondersteunen. Deze netwerken kunnen agrarische ondernemers kunnen helpen de noodzakelijke professionaliseringslag te maken – onder meer ten aanzien van de marketing van hun producten en het vinden van geschikte ketenpartners.

Gezien de constatering dat de milieudruk de afgelopen jaren nauwelijks nog is afgenomen moet de sector actief ondersteund worden om de milieu-efficiëntie verder te vergroten. Dit kan door het bieden van experimenteeruimte in wet- en regelgeving bij de introductie van innovatieve duurzame concepten. Dergelijke initiatieven moeten makkelijker een proefstatus kunnen krijgen. Belangrijk onderdeel daarvan is dat de best beschikbare technieken voor huisvestingssystemen regelmatig geactualiseerd worden naar aanleiding van de uitkomsten van uitgevoerde experimenten en pilots. De raad denkt hierbij overigens niet alleen aan innovatieve (emissie-arme) stalsystemen en technieken, maar ook aan initiatieven gericht op het verbeteren van de bodemvruchtbaarheid, zoals deze momenteel in de Achterhoek plaatvinden. Dit soort initiatieven zijn vanuit breder perspectief interessant omdat ze zowel bijdragen aan het verbeteren van de milieu-efficiëntie (KRW doelen, emissies) als het versterken van de economische positie van agrariërs. De raad adviseert de provincie deze ontwikkeling actief te faciliteren middels kennis, informatie en praktijkproeven (WUR). Tevens dient de olievlekwerking van lopende initiatieven als Vruchtbare Kringloop gestimuleerd te worden en dient verkend te worden of de voorlopers in duurzame bedrijfsvoering middels positieve (financiële) prikkels voordeel kunnen krijgen.

De problematiek van vrijkomende agrarische bebouwing vergt een proactieve provinciale aanpak

Ondanks het feit dat leegstand eerst en vooral een probleem voor de eigenaar is, vergt de aanpak van deze problematiek een proactieve houding van de provincie. De provincie zal zich ten eerste actief moeten inspannen om belemmeringen voor hergebruik die voortvloeien uit landelijke wet- en regelgeving weg te nemen. Zo zal het belang van een fiscale vrijstelling bij bedrijfsbeëindiging (stakingswinsten) blijvend geagendeerd moeten worden bij het Rijk. Ten tweede zullen belemmeringen die voortkomen uit het eigen provinciale (ruimtelijk) beleid weggenomen moeten worden. Wel moet voorkomen worden dat recent gebouwde stallen in aanmerking komen voor functieverandering omdat het bedrijf wat hier gevestigd is de bedrijfsvoering beëindigt. De raad adviseert daarbij maatwerk per regio. Er zijn immers grote verschillen tussen regio's: niet alleen wanneer gekeken wordt naar de omvang van de voorraad vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen, maar ook ten aanzien van de mogelijkheden voor een alternatieve invulling. In de FoodValley worden de vrijkomende kavels gebruikt voor de bouw van nieuwe woningen of andere typen bedrijven, terwijl er in de Achterhoek geen ruimte binnen de programmering meer is voor een dergelijke invulling. Hier wordt juist gedacht aan het benutten van de erven voor zonne-energie, eventueel in combinatie met asbestsanering. Juist door middel van een regio-specifieke aanpak kunnen *meekoppelkansen* voor de energietransitie (en asbestsanering) optimaal benut worden.

Faciliteer de kwaliteitsverbetering van verblijfsrecreatie in alle gebieden van Gelderland

Onlangs is het Programma Vitale Vakantieparken verbreed van de Noord-Veluwe naar de gehele Veluwe. De PRO is van mening dat dit programma niet beperkt moet blijven tot dit gebied. De overige Gelderse regio's worden namelijk geconfronteerd met een vergelijkbare opgave: een deel van de recreatiebedrijven is reeds toekomstbestendig, een deel van de bedrijven zal een kwaliteits- en professionaliseringsslag moeten maken en voor een deel van het recreatieaanbod ligt een sanerings- en transformatieopgave. De beleidskaders en instrumenten die in het kader van Vitale Vakantieparken ontwikkeld worden moeten ook toegepast kunnen worden in deze regio's.

Versterk de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van het landelijk gebied

Het landelijk gebied moet aantrekkelijker worden voor zowel inwoners van Gelderland als bezoekers van elders. Het aantal mensen dat wil recreëren in (kleinschalige) agrarische gebieden is immers groeiende (zie de bijlage). Daarnaast speelt de kwaliteit van het landelijk gebied een belangrijke rol in de waardering van de stedelijke woonomgeving. Een landelijk gebied met hoge landschappelijke en ecologische waarde voegt kwaliteit toe aan stedelijke gebieden. Niet alleen maatschappelijk, maar ook economisch: woningkopers betalen een hogere prijs voor woningen in de nabijheid van *aantrekkelijke* landschappen.⁵ Dit vergt maatregelen gericht op de versterking van de landschappelijke en ecologische kwaliteiten van het agrarisch gebied. Ook zullen de 'langzame' verbindingen (routes voor wandelaars en fietsers) tussen de stad en het landelijk gebied verbeterd moeten worden. Deze verbindingen zijn vaak ondermaats, terwijl (dag)recreatieve activiteiten zoals wandelen en fietsen zelden het lokale schaalniveau overschrijden.⁶ Dit resulteert in een aanzienlijke investeringsopgave voor het landelijk gebied en de provincie kan hier een belangrijke rol spelen.

Hanteer een volgordelijkheid bij initiatieven die een bijdrage leveren aan de energietransitie

De PRO constateert dat de energietransitie ingrijpende ruimtelijke gevolgen zal hebben. Initiatieven gericht op bio-vergisting, wind en zonne-energie vragen immers de nodige ruimte. Deze ruimte zal deels in het landelijk gebied gevonden moeten worden. In de bebouwde kom zal immers maar beperkt ruimte beschikbaar zijn om de energietransitie mogelijk te maken. De raad adviseert in dit verband om bij de toewijzing van ruimte voor hernieuwbare energie in het landelijk gebied een volgordelijkheid toe te passen: eerst zo veel mogelijk op bedrijventerrein (bebouwd en braakliggend), langs hoofdinfrastructuur en oude vuilstortlocaties. Vervolgens zal bebouwing in het landelijk gebied benut moeten worden: dan gaat het niet alleen om daken van agrarische bedrijfsgebouwen, maar ook om vrijkomende erven. Mocht dit onvoldoende soelaas bieden pas dan komen natuurgebieden,

⁵ Zie bijvoorbeeld: Daams, M., Sijtsma, F., & Van der Vlist, A. (2016). Het effect van aantrekkelijke natuur op woningprijzen. *RERQ*, 15(4).

⁶ Zie Goossen, C. M., & Langers, F. (2008). *Recreatie en groen in en om de stad: Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006*. Wageningen: WOT. en Fontein, R. J., de Boer, T. A., Breman, B. C., Goossen, C. M., Henkens, R. J. H. G., Luttkik, J., & de Vries, S. (2009). *Relatie Recreatie en Natuur, Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009*. Wageningen: WOT. Uit de laatste studie blijkt dat in 69% van de gevallen binnen een straal van 10 kilometer van de eigen woning wordt gerecreëerd.

waardevolle landschappen en cultuurgronden in beeld. Overigens is de raad van mening dat het realiseren van zonne-energie op bedrijfsgebouwen veel actiever gestimuleerd moet worden. De financiering vormt een belangrijke belemmering voor veel initiatieven gericht op de opwek van hernieuwbare energie (zie initiatief Zon op Erf). De provincie kan in het kader van de voorbereiding van het nieuwe GLB bepleiten dat de energietransitie onderdeel uit moet maken van de vergroening die met dit beleid wordt beoogd (de huidige pijler 2). Hierdoor zullen agrariërs dan ook een financiële toeslag ontvangen voor initiatieven gericht op duurzame energie.

Stimuleer initiatieven gericht op klimaatadaptatie

Ondernemers, inwoners en overheden zullen samen hun verantwoordelijkheid moeten nemen waar het gaat om investeringen in mitigerende maatregelen dan wel het aanpassen van bedrijfsprocessen. Voor de landbouw kan dit laatste een verandering in teelten, een aanpassing van het bodemgebruik, maar ook een aanpassing in de bedrijfsvoering betekenen. Ook vergt het bewustwording bij de betrokken partijen dat klimaatsverandering, ondanks de investeringen die worden gedaan, overlast zal veroorzaken (droogte, overvloedige regenval). Dit vraagt om een heroriëntatie van het provinciaal beleid in het landelijk gebied. Samenwerking tussen gebiedspartijen is daarbij een belangrijke pijler.

Hoogachtend,



Dr. J.C. Verdaas
Voorzitter



Dr. A.J.M. Geelen
Secretaris

cc: Commissie Ruimtelijke Ordening, Landelijk gebied en Wonen