

# Bouwstenen voor de Agenda Landbouw van de Provincie Zuid-Holland





# Bouwstenen voor de Agenda Landbouw van de Provincie Zuid-Holland

## **Auteurs**

Nanda 't Lam (ARCADIS)

Theo Vogelzang (LEI Wageningen UR)

Ursula Blom (ARCADIS)

## **Lay-out**

Kim van den Berg (ARCADIS)

Mei 2010

## **ARCADIS Nederland B.V.**

Lichtenauerlaan 100, 3062 ME ROTTERDAM

Postbus 4205, 3006 AE ROTTERDAM

Telefoon: +31 (0)10 2532 184

Internet: [www.arcadis.nl](http://www.arcadis.nl)



## **LEI Wageningen UR**

Alexanderveld 5, 2585 DB Den Haag

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 3358330

Internet: [www.lei.wur.nl](http://www.lei.wur.nl)



# Inhoud

---

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1	Aanleiding	8
1.2	Dit rapport	8
1.3	Aanpak	8
1.4	Afbakening van het rapport	9
1.5	Leeswijzer	10
<b>2.</b>	<b>Toekomstperspectieven</b>	<b>11</b>
2.1	Trends en ontwikkelingen voor Nederlandse landbouw	11
2.2	Vier economische scenario's als vertrekpunt	12
2.3	Toekomstperspectieven voor de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland	15
2.3.1	De Delta	15
2.3.2	Het Groene Hart	20
2.3.3	Het Landschappelijk netwerk	26
<b>3.</b>	<b>Handelingsperspectieven</b>	<b>30</b>
3.1	Inleiding	30
3.2	Handelingsperspectieven	30
3.3	Economische waardering handelingsperspectieven	33
3.3.1	Kosten handelingsperspectieven	35
3.3.2	Baten handelingsperspectieven	35
3.4	Onderzoeksopgaven	36
<b>4.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
4.1	Conclusies	39
4.2	Aanbevelingen	40

# Samenvatting

---

Dit rapport biedt de provincie Zuid-Holland bouwstenen bij het opstellen van een Agenda Landbouw voor de grondgebonden landbouw op haar grondgebied. Het rapport schetst op hoofdlijnen voor verschillende regio's verschillende toekomstbeelden voor de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland. Daarna volgen mogelijke handelingsperspectieven voor de provincie om een economisch rendabele landbouw te faciliteren. Het rapport wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen.

## Aanpak

ARCADIS Nederland BV en LEI Wageningen UR hebben in opdracht van de provincie Zuid-Holland de studie uitgevoerd. Twee expertmeetings vormen de basis. De resultaten van de expertmeetings zijn door ARCADIS en het LEI verwerkt tot het voorliggende rapport. In deze studie staat de toekomst van een rendabele grondgebonden landbouw in de provincie Zuid-Holland centraal. Het grondgebonden agrocomplex in de provincie is in principe in drie regio's onder te verdelen: de veenweidegebieden van het Groene Hart, de kleigebieden van de Delta en de (stads-) landbouw in het Landschappelijk netwerk. Dit zijn drie van de vijf landschappen die in de Provinciale Structuurvisie zijn opgenomen.

De vier economische scenario's uit de 'Scenariostudie Welvaart en Leefomgeving voor Nederland in 2040' (CPB e.a., 2006) waren het vertrekpunt voor de analyse. Op basis daarvan zijn, samen met de experts, voor de hierboven genoemde drie regio's uit de Provinciale Structuurvisie, de agrarische toekomstperspectieven ingevuld. Deze zijn vervolgens vertaald naar enkele handelingperspectieven, waarbij die perspectieven ook aan een eerste economische analyse onderworpen zijn.

## Conclusies

Een economisch rendabele landbouw is in de toekomst (2040) in Zuid-Holland zeker mogelijk. De grond is vruchtbaar, het agrocluster is relatief belangrijk voor de regionale economie en zoet water blijft in deelgebieden voldoende voorhanden. Klimaatverandering heeft zeker invloed op de productieomstandigheden, maar maakt op de lange termijn een economisch rendabele landbouw niet onmogelijk. Bovendien zijn er voldoende kansen voor uitbreiding en verbreding van de landbouw, om zich ook op langere termijn te kunnen handhaven. De conclusie van deze studie is ook dat voor elke regio in elk scenario in principe een economisch rendabele landbouw mogelijk is. De Delta blijft volgens deze studie een akkerbouwgebied, dat weliswaar om moet zien te gaan met de kansen en bedreigingen die de verzilting biedt, maar ook potenties heeft als pijler onder de biobased economy in de provincie. De melkveehouderij in het Groene Hart heeft zeker potenties, maar zal ook in toenemende mate rekening moeten houden met vernatting en natuurontwikkeling. Kansen liggen er op dat vlak vooral in de aanpassing van bedrijfssystemen en een vergoeding van groenblauwe diensten door de provincie. In het Landschappelijk netwerk is de druk op de grond zo groot, dat een stringent ruimtelijk ontwikkelingsbeleid nodig is om de landbouw in dat gebied nog toekomst te geven.

## **Handelingsperspectieven voor de provincie**

De invloed van de provincie op de mogelijkheden voor een economisch rendabele, grondgebonden landbouw in Zuid-Holland is relatief beperkt. De provincie speelt vooral een rol bij de ruimtelijke ordening op regionaal niveau. Zij kan een actief en gedifferentieerd provinciaal ruimtelijke orderingsbeleid inzetten. Daarnaast heeft zij een rol bij de verdeling van de Europese ontwikkelingsgelden. De provincie heeft een regierol bij het verbinden van verschillende partijen om bovenlokale kwesties aan te pakken en zij heeft hierbij ook een agenderende rol richting de nationale en Europese overheid. Als laatste kan de provincie aan een economisch rendabele landbouw bijdragen door agrarische structuurversterking en innovatie te stimuleren, door te investeren en te participeren in innovatie en door belangen te behartigen in haar agenderende rol.

Voor de invulling van het provinciale beleid in verband met de veranderende natuurlijke omstandigheden is ook onderzoek nodig om de juiste beleidsstrategie te kunnen bepalen. Vragen daarbij zijn onder andere: Hoe moeten we omgaan met verzilting in relatie tot de zoetwatervoorziening? Hoe moeten we omgaan met vernatting in relatie tot het beschikbaar stellen van vergoedingen? En hoe moeten we het ondernemerschap en bereidheid om (gezamenlijk) te innoveren stimuleren? De provincie heeft hierin een rol als initiator van het onderzoek.

## **Aanbevelingen**

Op basis van het voorgaande leggen we de volgende beleidsaanbevelingen aan de provincie voor:

### ***Landbouw onder invloed van vernatting***

Als de provincie de voortzetting van de landbouw in natte gebieden gewenst vindt, kan zij de verminderende rentabiliteit als gevolg van de natuurlijke handicaps compenseren via het instellen van een provinciale subsidieregeling voor groenblauwe diensten. Ook kan gedacht worden over een regeling voor het verplaatsen van landbouwbedrijven uit de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

### ***Landbouw onder invloed van verzilting***

Het ruimte geven aan verzilting in de Delta is een politieke beleidskeuze, waarbij de provincie voor de keuze staat of de reguliere landbouw daar wel of niet gehandhaafd kan worden. Een 'ja' leidt tot een gemaximaliseerde zoetwatervoorziening (functie voor de landbouw). Bij een 'nee' is een optimalisatie van de zoetwatervoorziening (functie voor de omgeving) nodig. In beide gevallen moet vroegtijdig begonnen worden met het meenemen van de betrokken stakeholders in het proces en het opzetten van proefprojecten. En in beide situaties kan een maatschappelijke kosten- en batenanalyse helpen om de uitwerking van de zoetwatervoorziening verder uit te stippelen.

Bij de maximaliseringsstrategie kan de provincie ervoor kiezen om te investeren in kennis, waterberging en infrastructuur ter compensatie van zoutschade. Een andere mogelijkheid is om bedrijven gericht op te kopen en/of te verplaatsen.

### ***Natuurlandbouw***

Natuurlandbouw is gericht op het maximaliseren van de biologische diversiteit door de landbouw. Er zijn in Zuid-Holland genoeg kansen voor een economische rendabele natuurlandbouw, mits dat goed wordt opgepakt. Dat betekent dat de provincie natuurbeheer als een volwaardige economische activiteit voor landbouwondernemers moet gaan zien.

Regionale markt inzetten voor behoud landschappelijke waarden

Er zijn in alle regio's mogelijkheden voor een regionale landbouwmarkt (producten en diensten), die zelfstandig in staat is om op grote schaal landschappelijke waarden te beheren en te ontwikkelen. De kansen op dit gebied kan de provincie verzilveren door:

- Groenblauwe diensten door de landbouw en natuurlijke handicaps voor de landbouw te belonen en/ of te compenseren via een subsidieregeling;
- Het opzetten van lokale of regionale landschapsfondsen;
- Het ontwikkelen van gericht beleid voor de omvang en de landschappelijke inpassing van erven en gebouwen, zowel voor landbouwbedrijven als voor vrijkomende erven;
- Het vermarkten van duurzaamheid en omgevingskwaliteit door de landbouw. De provincie kan dit aanjagen en stimuleren door subsidies voor gerichte initiatieven beschikbaar te stellen.

### ***Regionale markt inzetten voor de recreatieve waarde van het buitengebied***

De kansen op dit gebied kan de provincie verzilveren door:

- De recreatieve toegankelijkheid van het buitengebied te verbeteren door recreatiepaden en kavelpadennetwerk uit te breiden en/ of te versterken, of door de stadsrandzone (deels) in te richten als ontmoetingsplaats.
- Het stimuleren van regionale samenwerking en innovatie inzake streekproducten.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Provinciale Structuurvisie (PSV) die in het voorjaar van 2010 vastgesteld is doet op hoofdlijnen uitspraken over de toekomst van de landbouw in Zuid-Holland. Gelet op het globale karakter van de uitspraken is een uitwerking van de PSV op dit vlak gewenst.

De provincie Zuid-Holland is voornemens om de landbouwparagraaf in de PSV nader uit te werken in een Agenda Landbouw voor de grondgebonden sectoren op haar grondgebied.

In deze Agenda Landbouw wordt gebiedsgericht de provinciale visie op de positie, de kracht en het ontwikkelingsperspectief van de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland voor de periode tot 2040 geschetst. Daarbij wil de provincie aangeven wat het handelings-perspectief en bijbehorende acties zijn voor de provincie, om dit toekomstperspectief te faciliteren. De provincie heeft aan ARCADIS Nederland BV en LEI Wageningen UR gevraagd om hiervoor bouwstenen aan te leveren. Daartoe is dit rapport opgesteld.

## 1.2 Dit rapport

De huidige structurele situatie en ontwikkelingen in de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland is beschreven in het recent verschenen LEI-rapport 'De grondgebonden landbouw in Zuid-Holland; Structuur en ontwikkeling' (LEI, 2010). Voorliggend rapport borduurt daar op voort. Dit rapport is het resultaat van enkele expertmeetings, waarin aan de hand van verschillende toekomstscenario's (2040) de ontwikkeling van de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland op hoofdlijnen is verkend. Hiermee kan de provincie Zuid-Holland haar Agenda Landbouw (mede) invulling geven. Dit rapport geeft handvatten voor de mogelijke beleidstrategie van de provincie Zuid-Holland voor de politiek-bestuurlijke dilemma's waar de Agenda Landbouw een oplossingsrichting voor moet bieden.

## 1.3 Aanpak

ARCADIS Nederland BV en LEI Wageningen UR hebben in opdracht van de provincie Zuid-Holland deze studie uitgevoerd. Twee expertmeetings (zie tekstkader voor een overzicht van de betrokken experts) vormen de basis van de studie. In deze expertmeetings zijn voor drie regio's uit de PSV waar de grondgebonden landbouw dominant is (De Delta, het Groene Hart en het Landschappelijk netwerk) de toekomstperspectieven van de landbouw verkend aan de hand van de vier economische scenario's van de WLO-scenariostudie uit 2006<sup>1</sup>. De resultaten van de workshops zijn door ARCADIS en het LEI vertaald in mogelijke handelingsperspectieven voor de provincie. Die handelingsperspectieven zijn op verzoek van de provincie ook economisch gewaardeerd.

Enkele experts hebben input geleverd voor de voorliggende rapportage, maar de tekst van de rapportage komt voor rekening van ARCADIS en LEI Wageningen UR.

<sup>1</sup> Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau. 2006. Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040.

## EXPERTS

Herman Agricola	Alterra, Wageningen UR
Frans van Alebeek	PPO, Wageningen UR
Willem Brandenburg	PRI, Wageningen UR
Wim Dijkman*	CLM Onderzoek & Advies
Henk Folkerts*	Rijnconsult
Jan Eelco Jansma	PPO, Wageningen UR
Annet Kempenaar	Wageningen UR
Jeroen Klooster*	ARCADIS Nederland BV
Vincent Kuypers	Alterra, Wageningen UR
Leo Lamers*	ARCADIS Nederland BV
Willem Rienks*	ROM3D
Bart Soldaat	Soldaat Advies BV
Andries Visser*	PPO, Wageningen UR
Gabe Venema*	LEI, Wageningen UR
Theo Vogelzang*	LEI, Wageningen UR
Adrie van der Werf	PRI, Wageningen UR

\*) hebben conceptteksten van dit rapport becommentarieerd.

### 1.4 Afbakening van het rapport

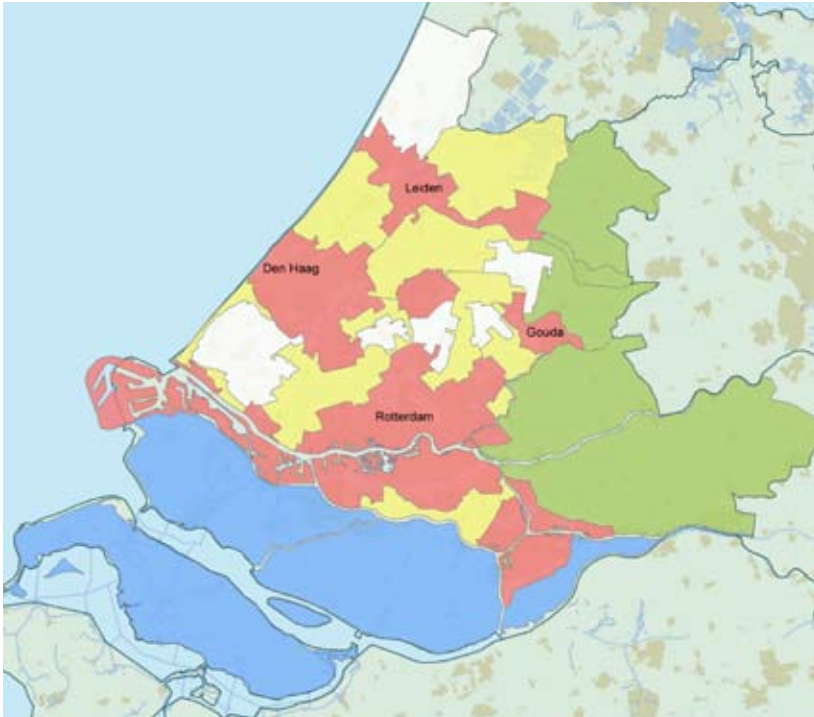
Het economische toekomstperspectief van de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland staat in dit rapport centraal. De in deze rapportage geschetste toekomstperspectieven passen in principe goed binnen de bestaande beleidskaders van de EU en het Ministerie van LNV en houden rekening met het provinciale beleid op de volgende punten:

- De verzilting van het Volkerak-zoommeer na 2015;
- Eventuele/gedeeltelijke verzilting van het Haringvliet;
- De strategie voor remming van de bodemdaling in de veenweidegebieden van het Groene Hart. Korte termijn prioriteit ligt daarbij in de meest kwetsbare veenweiden (Gouwe Wiericke, Nieuwkoop, Krimpenerwaard). Daar worden nu maatregelen genomen (vernatting en natuurontwikkeling) voor significante vertraging van de bodemdaling. De vraag blijft wat het economisch perspectief is van de grondgebonden landbouw in sterk vernatte gebieden;
- Agrarische structuurversterking;
- Stimulering van de verbrede landbouw.

Deze studie beperkt zich tot de grondgebonden landbouw in de provincie, en dan met name de sectoren:

- Melkveehouderij;
- Overige graasdierhouderij;
- Akkerbouw;
- Opengronds groenteteelt.

In deze studie gaat het vooral over de drie regio's uit de Provinciale Structuurvisie, waar de grondgebonden landbouw dominant aanwezig is, namelijk: de Delta, het Groene Hart en het Landschappelijk netwerk.



### Legenda

- Delta
- Greenport
- Groene Hart
- Landschappelijk netwerk
- Stedelijk netwerk

0 5 10 20 Kilometers



Fig.: Kaart regio's Provincie Zuid-Holland  
Bron: Provinciale Structuurvisie

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de algemene trends en ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw geschetst. Vervolgens worden de economische scenario's weergegeven op basis waarvan de toekomstperspectieven van de grondgebonden landbouw in de provincie zijn verkend. Met die feitelijke verkenning wordt dit hoofdstuk afgesloten.

In hoofdstuk 3 staan de mogelijke handelingsperspectieven voor de provincie beschreven om een economisch rendabele grondgebonden landbouw in de toekomst mogelijk te maken of naderbij te brengen. Tot slot bevat hoofdstuk 4 enkele conclusies en aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland.

# 2. Toekomstperspectieven

## 2.1 Trends en ontwikkelingen voor Nederlandse landbouw

Hieronder zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen voor de landbouw in Nederland samengevat. Basis hiervoor is de WLO-scenariostudie uit 2006<sup>2</sup>, waaruit ook de feitelijke scenario's uit de volgende paragraaf afkomstig zijn.

### ***Ontwikkeling landbouwsector***

Het aandeel van landbouw in de Nederlandse economie neemt verder af, evenals het aantal werkenden in de landbouw. Liberalisatie van het landbouwbeleid zal vooral gevolgen hebben voor de melkveehouderij en de akkerbouw. Door liberalisering van de handel in landbouwproducten en afschaffing van de melkquotering groeit de melkveehouderij en krimpt de akkerbouw. De groei van de melkveehouderij zal dan wel worden gelimiteerd door milieuwetgeving: de druk op dit instrumentarium zal toenemen. Ondanks een forse omzetting van landbouwgrond in andere functies, zal de landbouw in 2040 naar verwachting nog 85-90% van het huidige landbouwareaal in gebruik hebben.

### ***Afzetmarkten en concurrentiepositie***

De mogelijkheden voor Nederlandse landbouwbedrijven om in te spelen op een groeiende vraag op mondiale afzetmarkten worden minder. Naast hogere kosten voor arbeid en grond leiden ook milieubeperkingen en eisen voor het welzijn van dieren tot hogere productiekosten. Bij verdere liberalisering zal het Nederlandse en Europese beleid een balans moeten zoeken tussen het stellen van eisen aan de productiewijze in Europa en de mondiale concurrentiepositie van de Europese landbouw. In het dierenwelzijnsbeleid legt de overheid normen op aan producenten, terwijl de meeste consumenten zich in hun koopgedrag van die normen weinig aantrekken. Omdat die normen internationaal niet gedeeld worden, bestaat het gevaar dat de productie zich in een globaliserende wereld zal verplaatsen naar landen waar de normen voor het welzijn van dieren het laagst zijn.

### ***Milieudruk***

De Nederlandse landbouw kenmerkt zich door een hoge milieuefficiëntie per eenheid product. Verplaatsing van de landbouwproductie naar het buitenland als gevolg van de liberalisatie van het landbouwbeleid zal leiden tot een lagere milieudruk in Nederland.

### ***Toekomst Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en groene diensten***

Ten tijde van het opstellen van de WLO-scenariostudie was nog onzeker hoe het Europese Landbouwbeleid er in 2020 uit zou zien. Inmiddels is er meer bekend over het GLB en zal een deel van de inkomstenstoelagen worden omgebouwd naar vergoedingen of beloningen voor maatschappelijke diensten. Zie ook de 'Houtskoolschets' van het Ministerie van LNV (2008)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau. 2006. Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040.

<sup>3</sup> Programmadirectie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid i.o.. Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020. Brief d.d. 12 september 2008 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Kenmerk: GLB. 2008/1780.

## 2.2 Vier economische scenario's als vertrekpunt

De economische scenario's uit de scenariostudie 'Welvaart en Leefomgeving voor Nederland in 2040' (WLO-studie) van het CPB e.a. (2006) zijn als vertrekpunt van deze studie genomen. De vier scenario's uit de WLO-studie zijn geordend rond twee sleutel-onzekerheden:

- Nationaal – internationaal: hierbij gaat het om de mate waarin landen bereid en in staat zijn om internationaal samen te werken, dan wel zich terugtrekken op nationaal niveau.
- Publiek – privaat: hierbij gaat het om het niveau van publieke voorzieningen en de mate waarin taken worden afgestoten en overgelaten aan de markt.



Fig.: Schematische opzet van vier scenario's.

Bron: Welvaart en Leefomgeving voor Nederland in 2040 (WLO-studie)

In onderstaand tekstkader staat een beschrijving van de vier scenario's. Deze beschrijving is overgenomen uit de eerder genoemde WLO-scenariostudie (CPB e.a., 2006).

**Kader:** De vier economische scenario's die in deze studie gehanteerd worden

### Strong Europe

Er is in dit scenario veel aandacht voor internationale samenwerking. De Europese instituties worden succesvol hervormd en landen geven een deel van hun soevereiniteit op. Daarmee wordt Europa een invloedrijke speler op het economische en politieke wereldtoneel, en internationale milieuvraagstukken worden gecoördineerd aangepakt. Europa doet enige concessies aan de Verenigde Staten, die daarna het Kyoto-verdrag ratificeren. Turkije treedt toe tot de Europese Unie. Het sociaal-economisch beleid is net als in het scenario *Regional Communities* gericht op solidariteit en op een gelijkmatige inkomensverdeling, al vinden er wel enige hervormingen plaats. Door deze hervormingen, door hogere investeringen in onderwijs en onderzoek, en door de grotere markt groeit de arbeidsproductiviteit meer dan in *Regional Communities*. Ook de economische groei en de bevolkingsgroei, vooral door immigratie, zijn in dit scenario hoger.

## Global Economy

De EU breidt zich nog verder naar het oosten uit: naast Turkije worden ook landen als Oekraïne lid. De WTO-onderhandelingen zijn succesvol, en daar vaart de internationale handel wel bij. De deelnemende landen integreren niet in politiek opzicht. Internationale samenwerking op andere gebieden dan handelsvraagstukken mislukt. Net als in *Transatlantic Market* benadrukt de overheid benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Vergeleken met *Transatlantic Market* groeit de arbeidsproductiviteit extra door de sterke wereldwijde economische integratie. De groei van zowel de materiele welvaart als van de bevolking (vooral door immigratie) is in dit scenario dan ook het hoogst. Net als in *Transatlantic Market* komt er geen overeenkomst om grensoverschrijdende milieuvraagstukken aan te pakken. Dit en de wereldwijde hoge economische groei leiden tot forse milieuvervuiling. Wel leidt de hoge groei tot lokale milieu-initiatieven.

## Transatlantic Market

De uitbreiding van de Europese Unie wordt in dit scenario geen politiek succes. Daarvoor hechten landen te veel aan hun soevereiniteit: ze lossen problemen liever op nationaal niveau op. Wel wordt de handel tussen de Verenigde Staten en Europa vérgaand geliberaliseerd, waardoor op termijn een nieuwe interne markt binnen de EU ontstaat. Dit scenario kenmerkt zich door een overheid die de eigen verantwoordelijkheid van burgers benadrukt. De verzorgingsstaat wordt ingeperkt en publieke voorzieningen worden versoerd. Hierdoor neemt de inkomensongelijkheid toe. Doordat de macht van vakbonden afneemt, wordt de arbeidsmarkt flexibeler. Door de versoering van de sociale zekerheid groeit de arbeidsparticipatie, de internationale concurrentie verhoogt de prikkel om te innoveren, en de grotere inkomensverschillen maken studeren aantrekkelijk. De groei van de arbeidsproductiviteit en de economische groei zijn hoger dan in het scenario *Strong Europe*, terwijl de bevolking slechts matig toeneemt. Grensoverschrijdende milieuvraagstukken worden in dit scenario niet opgepakt. Lokale milieu-initiatieven gericht op bijvoorbeeld geluids- en stankoverlast kunnen zich wel voordoen.

## Regional Communities

Landen hechten in dit scenario sterk aan hun eigen soevereiniteit. Daardoor slaagt de Europese Unie er niet in om institutionele hervormingen door te voeren. Ook mondiale handelsliberalisatie komt niet van de grond, waardoor de wereld uiteenvalt in een aantal handelsblokken. Internationale milieuvraagstukken worden niet aangepakt. Toch is de milieudruk relatief laag, omdat de bevolkingsgroei en de economische groei bescheiden zijn.

De collectieve sector wordt in dit scenario nauwelijks hervormd. Collectieve regelingen blijven in stand, waarbij de nadruk erop ligt de inkomens gelijkmatig te verdelen en solidair te zijn. Door geringere prikkels in de sociale zekerheid en de hoge belasting- en premie-tarieven is de arbeidsparticipatie relatief laag en de werkloosheid hoog. Minder concurrentie remt de noodzaak voor bedrijven om te innoveren. De verbrokkelde markten belemmeren dat kennis zich snel verspreidt, en door de kleine inkomensverschillen is de stimulans om te investeren in onderwijs beperkt. De arbeidsproductiviteit stijgt jaarlijks maar weinig en de economische groei is gering.

Bron: CPB e.a., 2006

In onderstaande tabel zijn de consequenties van de scenario's voor de landbouwtoekomst in Nederland weergegeven. Het areaal landbouw gaat in alle scenario's achteruit, maar de mate waarin verschilt per scenario. In het scenario *Regional Communities* gaat deze ontwikkeling het minst hard. De ontwikkeling van het areaal glastuinbouw verschilt sterk per scenario, met name in het scenario *Global Economy* groeit de glastuinbouw sterk. Het aantal melkkoeien groeit in *Global Economy* het sterkst door de sterke doorzetting van de schaalvergroting in dit scenario. Het aantal melkkoeien krimpt het sterkst in het scenario *Regional communities*, omdat in dit scenario zich een grotere verscheidenheid in (verbrede) landbouwactiviteiten ontwikkelt, gericht op de regionale economie.

Strong Europe		Global Economy	
Mondiale handel met milieurestricties		Mondiale vrijhandel en afschaffing van quota regelingen	
Effectief grensoverschrijdend milieubeleid		Geen effectief grensoverschrijdend milieubeleid	
Inwoners 2040	18,9 miljoen	Inwoners 2040	19,7 miljoen
BBP/hoofd (2001 = 100)	156	BBP/hoofd (2001 = 100)	221
Ontwikkelingen in 2002-2040		Ontwikkelingen in 2002-2040	
Areaal landbouw	-15%	Areaal landbouw	-15%
Areaal glastuinbouw	-15%	Areaal glastuinbouw	+60%
Aantal melkkoeien	-5%	Aantal melkkoeien	+25%
Aantal varkens	-55%	Aantal varkens	-5%
Volume toegevoegde waarde	+10%	Volume toegevoegde waarde	+90%
NH <sub>3</sub> -emissie	-30%	NH <sub>3</sub> -emissie	+15%
Regional Communities		Transatlantic Market	
Handelsblokken en importbehltingen blijven gehandhaafd		Handelsblokken en continuering huidige landbouwbeleid; quota iets verruimd	
Effectief (nationaal) milieubeleid		Geen sterk milieubeleid	
Inwoners 2040	15,8 miljoen	Inwoners 2040	17,1 miljoen
BBP/hoofd (2001 = 100)	133	BBP/hoofd (2001 = 100)	195
Ontwikkelingen in 2002-2040		Ontwikkelingen in 2002-2040	
Areaal landbouw	-10%	Areaal landbouw	-15%
Areaal glastuinbouw	-45%	Areaal glastuinbouw	+5%
Aantal melkkoeien	-15%	Aantal melkkoeien	-5%
Aantal varkens	-55%	Aantal varkens	-5%
Volume toegevoegde waarde	-5%	Volume toegevoegde waarde	+30%
NH <sub>3</sub> -emissie	-30%	NH <sub>3</sub> -emissie	+5%

Fig.: Scenario's in het kort  
Bron: Welvaart en Leefomgeving voor Nederland in 2040 (WLO-studie)

In paragraaf 2.3 diepen we op basis van de vier scenario's en de trends en ontwikkelingen de toekomstperspectieven voor de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland verder uit.

## 2.3 Toekomstperspectieven voor de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland

Deze studie is afgebakend tot drie van de vijf regio's die in de Provinciale Structuurvisie zijn opgenomen, namelijk:

- De Delta;
- Het Groene Hart;
- Het Landschappelijk Netwerk.

In de vierde regio "Stedelijk Netwerk" is het type landbouwbedrijven en de toekomst van de grondgebonden landbouw vergelijkbaar met die in het Landschappelijk Netwerk.

De vijfde regio "de Greenports" valt buiten deze studie, omdat de ontwikkeling van de Greenports geen onderdeel is van de Agenda Landbouw.

Voor elk van de drie bovengenoemde regio's is hieronder een beschrijving gegeven van de kenmerken, een doorkijk op hoofdlijnen naar de landbouwontwikkeling in de verschillende scenario's en de kansen en bedreigingen voor een rendabele landbouw in de toekomst.

### 2.3.1 De Delta

#### ***Kenmerken van de regio***

De Delta is momenteel een gebied dat uitermate geschikt is voor de akkerbouw, met een goede bodemvruchtbaarheid en gunstig klimaat. De aanwezigheid van het agribusinesscomplex in de regio bestaande uit een sterke keten en een goede afzetmarkt, vormt een goed uitgangspunt voor de ontwikkeling van de landbouw. De ontwikkeling van de stedelijke functies in het landelijk gebied neemt toe, en andersom, door de nabijheid van de stad neemt ook de ontwikkeling van de multifunctionele landbouw toe. Door de beschikbaarheid van (zoet)water kunnen de gevolgen van verzilting voor de landbouw worden beperkt. De drijvende krachten voor de ontwikkeling van de landbouw in de Delta zijn:

1. de concurrentie op de wereldmarkt,
2. de verziltingsdruk op de eilanden,
3. de nabijheid van de stad en
4. ontwikkelingen in beleid.

Hierover kan het volgende opgemerkt worden:

*Ad 1)* De relatief hoge grondprijzen en lonen in de Nederlandse landbouw geven een concurrentieachterstand ten opzichte van de rest van de wereld. Daarom is er naast een opschaling ook een beweging naar een beter renderende landbouw te verwachten. Dit kan door het telen van hoogwaardige landbouwgewassen, bijvoorbeeld bollen of bomen, door de overgang van akkerbouw naar veeteelt of door het bedienen van specifieke niche markten.

*Ad 2)* Welke ontwikkeling waar plaats gaat vinden in de Delta hangt sterk samen met de beschikbaarheid van zoetwater. Sommige gebieden hebben te maken met een zoute kweldruk. Onder andere gebieden bevindt zich een zoetwaterlens. In het huidige beleid worden de gebieden met een zoute kweldruk doorgespoeld met zoetwater uit het Haringvliet en Volkerak-Zoommeer. Als er in de toekomst besloten wordt om ook het Haringvliet te verzilten kan het beleid van spoelen met zoetwater alleen worden gecontinueerd als er water van elders wordt aangevoerd.

Daar ligt een belangrijke opgave voor de provincie Zuid-Holland.

- Ad 3) Naast zoute kwel vormt de verstedelijking een bedreiging voor het gebied. De rode uitstraling van het omringende stedelijk gebied heeft een prijsopdrijvend effect op de grondprijzen. Alleen door een strak ruimtelijke ordeningsbeleid kan het gebied open blijven. Anders is de kans groot dat het gebied verrommelt en er een stadsrandzone ontstaat met primair stedelijke functies, zoals landelijk wonen. Aan de andere kant biedt de nabijheid van de stad wel een kans voor ondernemers om streekproducten te produceren of recreatie, toerisme en zorg aan te bieden.
- Ad 4) De balans tussen zoet en zout en de mate van verrommeling van het gebied is afhankelijk van het beleid. Daarnaast hebben keuzen op Europees niveau op het gebied van milieu en beleid en internationale beslissingen binnen de WTO effect op de ontwikkeling van de landbouw in de Delta. Liberalisering van het Europees landbouwbeleid is onvermijdelijk en dat zal zeker een drukkend effect hebben op de inkomens en de groeimogelijkheden van de grondgebonden landbouwbedrijven in de Delta. Bedrijven zullen naar verwachting wel grootschaliger worden.

Dit leidt tot de volgende beoordeling van de vier scenario's voor de Delta:

### ***Strong Europe***

In de Delta zal de melkveehouderij toenemen ten koste van de akkerbouw. Dit heeft twee oorzaken. Enerzijds zal men door een toenemende concurrentie op de wereldmarkt zoeken naar landbouw met een hoger rendement. Anderzijds wordt er door zware milieurestricties en restricties ter voorkoming van dierziekten een overloop verwacht van melkveebedrijven uit het veedichte Brabant naar de Delta. In de akkerbouw zelf neemt het aantal kapitaalintensieve en grootschalige(re) bedrijven toe. Aardappelen en groenten zullen de belangrijkste gewassen worden vanwege de hogere rendementen. De verbouw van suikerbieten en granen neemt af. Door samen te werken kunnen bedrijven efficiënter opereren. En eisen aan het milieu zullen resulteren in het streven naar regionale kringlopen. Een deel van het veevoer zal ook op de akkerbouw bedrijven worden verbouwd. Het (zoet)waterbeheer wordt in dit scenario publiek gestuurd, dus verzilting is naar verwachting niet een beperkende factor. Daarnaast is de publieke sector bereid te betalen voor landbouwhandicaps, zoals verzilting.

### ***Global Economy***

In dit scenario van minimale publieke sturing zal het restrictieve ruimtelijke beleid worden losgelaten. Door de hoge economische groei en groei van de bevolking is er grote druk vanuit andere functies op het landelijk gebied. Daardoor gaan de grondprijzen verder omhoog. In de stedelijke randzone ontstaan landgoederen en maneges. Als gevolg van dit alles zal het akkerbouwareaal sterk afnemen en het landschap verrommelen. Bovendien neemt door sterke schaalvergroting het aantal agrarische bedrijven fors af. De WTO-onderhandelingen zijn succesvol en daar vaart de internationale handel wel bij. De concurrentie op de wereldmarkt is in dit scenario het grootst. Intensieve teelten, zoals kassen, boomteelt en bollenteelt nemen toe. De verbrede landbouw groeit, met name rondom de steden. Dit leidt tot een grotere verscheidenheid aan landbouwbedrijven. In dit scenario wordt het waterbeheer niet gestuurd. Door schaarste wordt het water daarom een product dat op de markt verhandeld wordt en dus een

aparte prijs krijgt. De verzilting moet ad hoc en individueel opgelost worden. Dit leidt tot een mozaïek van oplossingen in het landschap. De kosten voor zoetwater zullen uit de productie moeten worden opgebracht. Het concurrentienadeel door milieurestricties is minimaal.

**Strong Europe:** Melkveehouderij neemt toe



**Global economy:** Grondgebonden landbouw neemt sterk af



**Transatlantic Market:** Overgang naar bio-energiegewassen



**Regional communities:** Nieuwe (zilde) teelten



### **Transatlantic Market**

Ook in het Transatlantic Market scenario wordt het restrictieve ruimtelijke orderingsbeleid losgelaten. Echter de economische groei is minder hoog dan in het Global Economy scenario, waardoor de druk op de grondprijzen minder is. De markt is regionaal georiënteerd en handelsbelemmeringen beperken de import en export. Hierdoor kan de huidige omvang van de akkerbouw in het gebied zich handhaven, inclusief de suikerteelt. Daarnaast ontstaat er een markt voor veevoergewassen en mogelijk ook een markt voor bio-energiegewassen. Windmolens en zonnecellen dragen bij aan de regionale energievoorziening. Door de beperkte economische en bevolkingsgroei is er minder druk vanuit de stad op het landelijk gebied. De verrommeling van het landschap zal daarom minder zijn dan in het Global Economy scenario. Ook in dit scenario wordt de zoetwatervoorziening privaat georganiseerd. Door de regionaal georiënteerde markt is het concurrentienadeel daarvan minder.

### **Regional communities**

In dit regionale en publiek gestuurde scenario blijft het landbouwareaal in de Delta stabiel. De import wordt beperkt door heffingen en andere barrières. Naast de traditionele landbouw ontstaan ook nieuwe teelten in het gebied vanuit de vraag naar duurzaamheid en regionale zelfvoorzienendheid. Deze producten variëren van visteelt, oude teelten of energie gewassen. Windmolens en zonnecellen dragen ook hier bij aan de regionale energievoorziening. Het (zoet)waterbeheer wordt in dit scenario publiek gestuurd, dus verzilting is naar verwachting niet

een beperkende factor. Daarnaast is de publieke sector bereid te betalen voor landbouwhandicaps, zoals verzilting.

In onderstaande tabel hebben we de verwachte ontwikkeling per scenario gevisualiseerd voor de Delta.

	Strong Europe	Global Economy	Transatlantic Market	Regional Communities
Akkerbouw				
Melkveehouderij en veevoertel door akkerbouwbedrijven				
Innovatie en zilte teelten				
Non-food/ energiegewassen				
Verbrede landbouw				

<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; background-color: white; margin-right: 5px;"></div> Minste kansen	<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; background-color: #4a90e2; margin-right: 5px;"></div> Goede kansen
<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; background-color: #e6f2ff; margin-right: 5px;"></div> Redelijke kansen	<div style="display: inline-block; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; background-color: #007bff; margin-right: 5px;"></div> Meeste kansen

### SWOT-analyse scenario's voor de Delta

De scenario's geven mogelijke toekomstbeelden en zijn doorgeredeneerd op basis van twee sleutelonzekerheden, privaat- of publiekgestuurd en nationaal of regionaal. Als we over de scenario's heen kijken zien we de volgende sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor een economisch rendabele landbouw in de Delta:

#### Sterktes

- Een robuust gebied, met een goede bodemvruchtbaarheid en gunstig klimaat;
- Ligging naast de haven van Rotterdam;
- Een sterke keten en een goede afzetmarkt;
- De zoetwatervoorziening is voorlopig gegarandeerd.

#### Zwaktes

- Te weinig oriëntatie op de vraag vanuit de markt;
- Beperkte beschikbaarheid van (zoet)water op termijn door verzilting;
- Ondernemers- en innovatieklimaat is niet optimaal.

#### Kansen

- De Biesbosch als zoetwatervoorraad licht dichtbij en er ligt al een pijpleiding bij Zevenbergen; dit biedt kansen voor een hoogwaardige zoetwatervoorziening, ook in 2040;
- Er zijn kansen voor diversificatie en specialisatie van de landbouw en verbreding van de landbouw door de vraag uit het omringende stedelijke gebied;

- Er zijn kansen voor de ontwikkeling van bio-based industrie (bio-energie en bioplastics) door de ligging naast de haven van Rotterdam (lage transportkosten om grondstoffen te leveren);
- Er zijn kansen voor schone energieopwekking met behulp van windmolens op akkerbouw-bedrijven;
- De beschikbaarheid van zoutwater geeft kansen voor het teelten van zouttolerante gewassen;
- De relatief goede akkerbouwgrond geeft kansen voor hoog renderende (tuinakker)gewassen;
- Er zijn goede productieomstandigheden en lage transportkosten voor nieuwe teelten zoals algenproductie.

### **Bedreigingen**

- Er is een hogere kans op watercalamiteiten en wateroverlast als gevolg van klimaat-verandering. Dit kan economische schade voor grondgebonden landbouw tot gevolg hebben;
- Als gevolg van verzilting worden de productieomstandigheden voor gewassen minder. Dit geldt op den duur ook voor zouttolerante gewassen;
- Een lange terugverdientijd van innovaties is in combinatie met grote stedelijke dynamiek een bedreiging voor de mate waarin de grondgebonden landbouw tijdig kan anticiperen op gewijzigde economische omstandigheden.



### 2.3.2 Het Groene Hart

#### ***Kenmerken van het gebied***

De natuurlijke omstandigheden in het gebied maken het Groene Hart in principe heel geschikt voor de productielandbouw. De grond is vruchtbaar, er is en blijft voldoende zoetwater en er is maar beperkt overlast van nutriënten. Wel is het zo dat de lange en smalle percelen en de minder optimale verkaveling een efficiënte bedrijfsvoering in het gebied minder gemakkelijk maken. Efficiënte bedrijfsvoering is in deelgebieden ook niet mogelijk als gevolg van de kwetsbaarheid van de bodem en lokaal het (te hoge) waterpeil.

De drijvende krachten voor de ontwikkeling van de landbouw in het Groene Hart zijn:

- De productieomstandigheden worden in deelgebieden natter door klimaatverandering en bodemdaling;
- Het Groene Hart vervult een bufferfunctie voor de grote stedelijke gebieden in de Randstad. Met andere woorden: het gebied vormt, mits goed beschermd, in principe een buffer tegen de oprukkende verstedelijking;
- De productieomstandigheden worden in deelgebieden fors beïnvloedt door vernatting en natuurontwikkeling. Daarmee zal het landschap in die gebieden ook veranderen. In natte gebieden zal mee ruimte komen voor moerasbos of rietteelt (zie onderstaand tekstkader).

#### **Rietteelt**

Een landbouwbedrijf kan rietteelt naast zijn landbouwactiviteiten uitvoeren of geheel overschakelen op rietmoeras. In beide gevallen moet het bedrijf dan wel groter of heel groot worden. Deze ontwikkeling zal alleen plaatsvinden als er financiële ondersteuning van de overheid is. Bijvoorbeeld door waardedaling van de grond bij overstap naar rietmoeras volledig te vergoeden.

Een belangrijke opgave voor de landbouw in het Groene Hart is de vraag in hoeverre zij natuurbeheer in haar bedrijfssysteem kan en wil incorporeren. De grote natuuropgave in het gebied maakt het van belang dat ondernemers zich ook instellen op veranderingen in hun bedrijfssysteem en bezien welke mogelijkheden er zijn om zich meer richting natuurlandbouw te ontwikkelen. Dat kan verschillende vormen aannemen, zoals is toegelicht in onderstaand tekstkader.

#### **Natuurlandbouw**

Natuurlandbouw betreft bedrijfssystemen die gericht zijn op het (economisch) maximaliseren van de biologische diversiteit door de landbouw. De rendementen van natuurlandbouw zijn lager dan de rendementen van productielandbouw, doordat de bedrijfsvoering bewerkelijker is en vooral de gewasopbrengst lager.

Voorbeelden van natuurlandbouw zijn:

- Natuurmelkerij: een natuurgebied beheren met rondtrekkend melkvee;
- In natte landbouwgronden het beheer van de vegetaties richten op vershraling door het oogsten van biomassa.

De ontwikkelingen in het gebied zullen uiteindelijk ook sterk bepaald worden door de bodemgesteldheid en de mate waarin de bodem gevoelig is voor daling. Het overheidsbeleid is erop gericht om die daling zoveel mogelijk tegen te gaan en daarvoor moet er met name in de zeer kwetsbare gebieden vernat worden. Dat betekent dat er in verschillende deelgebieden van het Groene Hart verschillende ontwikkelingen plaats zullen vinden, waarbij ook de productieomstandigheden voor de landbouw sterk zullen variëren. Vernatting gaat ten koste van de rentabiliteit van de productielandbouw. Dit effect is het sterkst in de meest bodemdalinggevoelige gebieden van het Groene Hart en in de lage delen van de peilvakken die (al) in het kader van het bestaande beleid ('functie volgt peil') zijn ingericht. Met name voor de huidige ondernemers heeft de vernatting impact op de rentabiliteit van hun onderneming, omdat de grondprijs daalt en de productieomstandigheden minder optimaal worden. In de toekomst is er dus in enkele deelgebieden van het Groene Hart geen rendabele productielandbouw meer mogelijk.

Op de onderstaande kaart wordt aangegeven waar de bodemdalinggevoelige gebieden in het Groene Hart liggen.

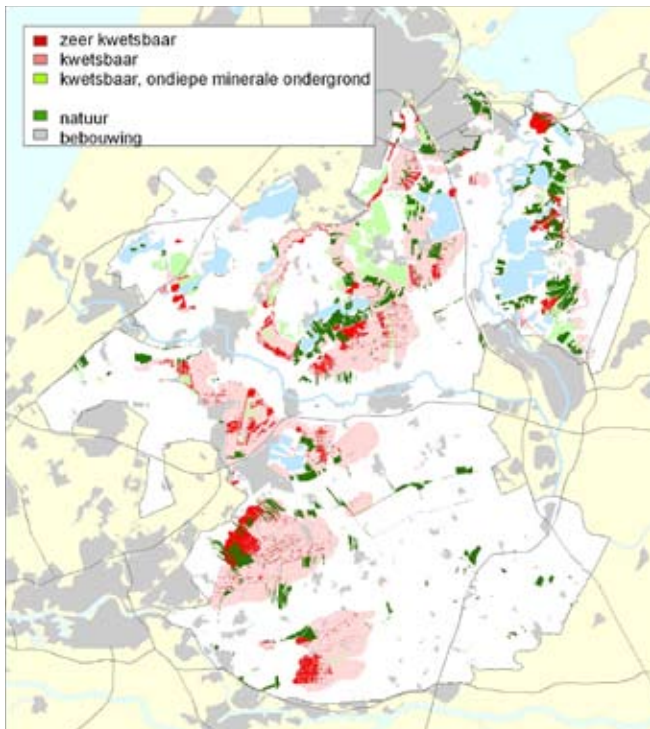


Fig.: Kaart bodemdalinggevoelige gebieden  
Bron: Alterra

Het voorgaande leidt tot de volgende beoordeling van de vier scenario's voor het Groene Hart:

### **Strong Europe**

De productielandbouw blijft in dit scenario in het gebied bestaan, maar de concurrentiekracht van de melkveehouderij neemt af door milieurestricties (gewenste reductie in de uitstoot van broeikasgassen). Het milieubeleid leidt in dit scenario tot kansen voor CO<sub>2</sub>-neutraal boeren. Daarnaast zal de landbouw zich gaan verbreden vanwege de toenemende vraag naar maatschappelijke diensten en de gewenste extensivering in deelgebieden. Vanwege de vrijere markt en de waterbeschikbaarheid zal vooral de recreatieve markt zich ontwikkelen. Deze ontwikkeling zal ook het landschapsbeeld in de deelgebieden beïnvloeden. De sterke publieke sturing in het Strong Europe scenario zorgt voor een publiek gestuurd ruimtelijk beleid (groene en rode contouren). De grondprijzen zijn hoog.

### **Global economy**

De productielandbouw is en blijft de belangrijkste economische drager van het gebied. Het restrictieve ruimtelijke beleid wordt afgeschaft. Een vrijer ruimtelijk beleid en de groei van de melkveehouderij leiden tot schaalvergroting en grotere stallen in het landschap. De grondprijzen dalen, zeker wat verder van de stad. De melkveehouderij groeit, maar het volume toegevoegde waarde daalt doordat de prijzen van de producten dalen tot wereldmarktniveau. Als de concurrentiekracht van de melkveehouderij ten opzichte van andere landen buiten Europa voldoende is, zal er, daar waar het kan, ook geïnvesteerd worden om het gebied droog te houden. Het kan ook zijn dat door energieschaarste de productie van nattere teelten (voor biobased products) zich in meer of mindere mate ontwikkelen. Het landbouwkundig gebruik blijft dominant in het

**Strong Europe:** Kansen voor energiegewassen (en bioproducts)



**Global economy:** Ontwikkeling van productie nattere teelten



**Transatlantic Market:** Productie van non-food gewassen



**Regional communities:** Waterrecreatie als kans



landschap, maar de textuur van het landschap verandert door enerzijds de schaalvergroting en anderzijds de natuurontwikkeling. Lokaal wordt ruimte benut voor waterberging (in combinatie met) recreatie en wonen. Hieraan is behoefte door de grote groei van de materiële welvaart en de bevolking.

### **Transatlantic market**

De melkveehouderij verzwakt in dit scenario door de oriëntatie op de Europese markt. Het volume toegevoegde waarde van de landbouw, en daarmee ook het agrocluster, daalt doordat de markt is afgeschermd. Er kan niet of nauwelijks buiten Europa worden afgezet en de Nederlandse landbouw is competitief niet sterker dan andere landen in Europa.

De schaalvergroting zet in beperkte mate door vanwege de afgeschermden Europese markt, maar de landbouw zal zich wel verbreden door in te spelen op de markt voor non-food gewassen. Het landschap verandert door de opkomst van alternatieve teelten, zoals rietteelt. De melkveehouderijbedrijven kunnen zich wel meer richten op verdieping en verbreding.

De markt voor streekproducten maakt in dit scenario een goede kans om te groeien.

### **Regional communities**

Het volume toegevoegde waarde van de landbouw neemt in dit scenario sterk af, als gevolg van milieurestricties (met name de reductie van broeikasgassen) en de nadruk op de regionale economie. De landbouwbedrijven zijn regionaal georganiseerd, hebben hun activiteiten verbreed (natuur- en landschapsbeheer, recreatie, non-foodproducts) of specialiseren zich in een nichemarkt (streekproducten). De thuismarkt wordt belangrijker in dit scenario, waardoor verbrede landbouw de grootste kansen krijgt. Het open landschap kan daardoor behouden blijven. In deelgebieden leidt dit tot een landschap waarin nieuwe landbouwtypen, zoals rietteelt, het landschapsbeeld bepalen.

In onderstaande tabel hebben we de verwachte ontwikkeling per scenario gevisualiseerd voor het Groene Hart.

	Strong Europe	Global Economy	Transatlantic Market	Regional Communities
Melkveehouderij				
Nichemarkt/ verbrede landbouw				
Non-foodproducts				
Leisure markt				



## **SWOT-analyse van de scenario's voor het Groene Hart**

De scenario's geven mogelijke toekomstbeelden en zijn doorgeredeneerd op basis van twee sleutelonzekerheden, privaat- of publiekgestuurd en nationaal of regionaal. Als we over de scenario's heen kijken zien we de volgende sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor een economisch rendabele landbouw in het Groene Hart:

### **Sterktes**

- De natuurlijke omstandigheden maken het gebied uitermate geschikt voor de productielandbouw;
- Het peilbeheer is nog steeds goed afgestemd op voor de landbouw;
- Er is geen overlast van nutriënten;
- Vanuit de demografie en ligging ten opzichte van de omringende steden zijn er kansen voor verdieping van de landbouw (streekproducten) en verbrede landbouw (met name natuurbedrijven en zorgboerderijen).

### **Zwaktes**

- De beperking van de lange en smalle percelen en de slechte verkaveling maakt efficiënte(re) bedrijfsvoering niet mogelijk;
- De beperkte infrastructuur (smalle wegen) in het buitengebied is een beperking voor de ontwikkeling van de productielandbouw en de verbrede landbouw (recreatie);
- De kwetsbaarheid van de bodem en lokaal het (te hoge) waterpeil maakt efficiënte(re) bedrijfsvoering niet mogelijk;
- De bodemdaling en de emissies van broeikasgassen beperken de ontwikkelings-mogelijkheden van de landbouw.

### **Kansen**

- Door een gunstige ruimtelijke ligging (nabij de haven van Rotterdam), de gunstige productie-omstandigheden (vruchtbare bodem, voldoende water) en klimaatverandering zijn er kansen voor non-food productie (biobrandstoffen);
- Vanuit de demografie en ligging ten opzichte van de steden zijn er kansen voor specialisatie van de landbouw (streekproducten) en verbrede landbouw (m.n. natuurbedrijven en zorgboerderijen);
- De geplande aanleg van de A4 Midden-Delfland en een eventuele aanleg van de A3 (Amsterdam – Gouda – Rotterdam) biedt logistieke kansen voor de agrosector.

### **Bedreigingen**

- De relatief beperkte omvang van het regionale agrocluster, waardoor kansen in de keten onvoldoende kunnen worden benut;
- De smalle wegen in het Groene Hart een beperking voor de ontwikkeling van de agroclusters en de multifunctionele landbouw (recreatieve functies);
- De emissie van broeikasgassen beperkt (in samenhang met een mogelijk (restrictief) milieubeleid) de ontwikkelingsmogelijkheden voor de productielandbouw;
- Klimaatverandering (vernatting) en bodemdaling leiden tot vermindering van de productieomstandigheden voor de melkveehouderij.



### 2.3.3. Het Landschappelijk Netwerk

#### **Kenmerken**

Het Landschappelijk Netwerk kenmerkt zich door een sterke verscheidenheid in ondernemingen: er zijn in het gebied veel diverse landbouwtypen, zowel kleinschalig als grootschalige landbouw (40% van de bedrijven > 50 ha). De grote diversiteit in landschapstypen en functies en rijke cultuurhistorie in het gebied biedt zeker kansen voor de landbouw, maar aan de andere kant heeft de versnippering en verrommeling van het landschap weer een negatieve invloed. De overgangszones tussen stad en land zijn in het gebied maar beperkt toegankelijk en bereikbaar voor recreanten; er zijn weinig (recreatieve) wandel- en fietspaden in het buitengebied. Hierdoor zijn de stad-landrelaties (en korte ketens van producent naar consument) beperkt aanwezig. Het beperkte infrastructurele wegennetwerk en de beperkte aanwezigheid van toeleverende en verwerkende industrie in het gebied is een belemmering voor de agrarische ondernemers en de keten. Bovendien zorgt de hoge grondprijs voor lagere rentabiliteit van de landbouwbedrijven.

De landbouw in het gebied kenmerkt zich door veel verschillende uitingsvormen van productie- en verbrede landbouw, waarbij zowel private als publieke groenblauwe diensten aan de orde zijn. De drijvende krachten voor de ontwikkeling van de landbouw in het Landschappelijk netwerk zijn:

- De landbouw in het Landschappelijk netwerk kan vooral inspelen op de demografische ontwikkelingen in de omliggende steden. De ontwikkeling van de verbrede landbouw zet zich daarom in dit gebied door, zowel ten aanzien van private als publieke diensten. De mate en balans waarin dit gebeurt is afhankelijk van het beleid en de kansen die zich op de markt voordoen;
- Het landschap verandert in de omgeving van de steden als gevolg van nadruk op de verbrede landbouw en de maatschappelijke functies waar vanuit de diversiteit van de populatie in de steden door de landbouw op wordt ingespeeld (recreatie, toerisme, etc.);
- De kern van het gebied blijft open door de productielandbouw en de maatschappelijke functies die de landbouw hier vervult op het gebied van water- en natuurbeheer.

Het voorgaande leidt tot de volgende beoordeling van de vier scenario's voor het Landschappelijk netwerk:

#### ***Strong Europe***

De verbrede landbouw ontwikkelt zich sterk in dit scenario, mede doordat dit vanuit het Europese beleid wordt gestimuleerd. Door het restrictieve ruimtelijke beleid blijft de functie van de open gebieden tussen de steden voornamelijk agrarisch. De verbrede landbouw, die meer dan in andere landschappen kansen heeft vanwege de nabijheid van de steden, wordt de economische drager van het gebied. Ten opzichte van de andere landschappen heeft het milieubeleid in het Landschappelijk Netwerk weinig effect op het landschapsbeeld.

#### ***Global economy***

In dit scenario wordt het restrictieve ruimtelijke beleid afgeschaft. Dit leidt aanvankelijk tot lagere grondprijzen. Omdat de bevolking in dit scenario het meeste groeit en er ook vraag is naar grond voor andere economische functies ontstaat er veel stedelijke druk op de ruimte in

het gebied, met name voor wonen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Uiteindelijk stijgen de grondprijzen daardoor weer en verdwijnt de huidige productielandbouw.

Er vindt een omslag plaats van productiedenken naar consumptiedenken. Dit leidt tot een sterke afname van de omvang van de landbouw en een ontwikkeling naar diversificatie en specialisatie (streekproducten). De landbouw in het gebied kan ook verrijkt worden met groene en blauwe diensten, als gevolg van de grote groei van de materiële welvaart. Het landschap verandert in een agrarisch park- of woonlandschap voor hoog opgeleiden met hoge inkomens, met een gemengde landbouwproductie en de agrarische ondernemer als parkbeheerder.

**Strong Europe:** Sterke ontwikkeling verbrede landbouw



**Global economy:** Landschappelijk wonen



**Transatlantic Market:** Verbrede landbouw m.n. private diensten



**Regional communities:** Inspelen op populatie behoeften



### **Transatlantic market**

De productielandbouw is in dit scenario vooral marktgestuurd. Door het (uitblijvende) milieubeleid en de economische kracht van de landbouw is voor ondernemers schaalvergroting mogelijk. Dit leidt tot het ontstaan van innovatieve bedrijven.

De landbouw verbreedt zich met name op private diensten (zoals maneges en caravanstallingen), omdat hier vanuit de steden behoefte aan is. Door afschaffing van het restrictieve milieubeleid, en door de lagere welvaart verrommelt het landschap, met name in de buurt van de steden.





### **Regional communities**

Door de beperkte druk op de ruimte en grondprijzen heeft de productielandbouw in dit scenario voldoende ruimte om zich te kunnen handhaven. Daarnaast zal de verbrede landbouw zich ook in dit scenario ontwikkelen en zullen er vormen van stadslandbouw ontstaan, waarbij de link tussen producten en consument in het gebied nauwer gelegd zullen worden.

In onderstaande tabel hebben we de verwachte ontwikkeling per scenario gevisualiseerd voor het Landschappelijk netwerk.

	Strong Europe	Global Economy	Transatlantic Market	Regional Communities
Verbrede landbouw (maatschappelijke diensten)	Goede kansen	Redelijke kansen	Goede kansen	Goede kansen
Verbrede landbouw (private diensten)	Redelijke kansen	Goede kansen	Meeste kansen	Redelijke kansen
Productielandbouw	Redelijke kansen	Minste kansen	Redelijke kansen	Redelijke kansen
Agrarisch wonen	Redelijke kansen	Goede kansen	Redelijke kansen	Redelijke kansen

	Minste kansen		Goede kansen
	Redelijke kansen		Meeste kansen

### **SWOT-analyse van de scenario's voor het Landschappelijk netwerk**

De scenario's geven mogelijke toekomstbeelden en zijn doorgeredeneerd op basis van twee sleutelonzekerheden, privaat- of publiekgestuurd en nationaal of regionaal. Als we over de scenario's heen kijken zien we de volgende sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor een economisch rendabele landbouw in het Landschappelijk netwerk:

#### **Sterktes**

- Sterke diversiteit in ondernemingen: diverse landbouwtypen en zowel kleinschalig als grootschalige landbouw (40% van de bedrijven > 50 ha);
- Grote diversiteit in landschapstypen en functies en rijke cultuurhistorie;
- Openheid van het landschap: de landbouw vormt een buffer tegen de verdere verstedelijking van het gebied;
- Vraag naar recreatie, toerisme, zorg en streekproducten vanuit de stad.

#### **Zwaktes**

- De overgangszone tussen stad en land is beperkt toegankelijk en bereikbaar voor recreanten. Er zijn weinig (recreatieve) wandel- en fietspaden;
- Het beperkte infrastructurele wegennetwerk en de beperkte aanwezigheid van het agro-cluster in het gebied is een belemmering voor de ondernemers en de keten;
- Versnippering en verrommeling van het landschap;
- De hoge grondprijs zorgt voor lagere rentabiliteit van de landbouwbedrijven;
- Beperkte relatie van de stad met het aangrenzend landelijk gebied.

## **Kansen**

- De beschikbaarheid van ruimte aan de randen van de stad, mede door de grondgebonden landbouw, maakt het mogelijk het uitzicht te verkopen en kan zo zorgen voor een stijging van de huizenwaarde. Deze economische waarde van het open landschap zou door een verrekening ten goede kunnen komen aan de landbouwbedrijven;
- Het gebied aan de randen van de stad en het landelijk gebied kan een boeiende overgang vormen van stad naar platteland;
- Door te kijken naar de behoeften van de diverse populaties in de steden kan de landbouw zich specialiseren en meer streekproducten kunnen produceren;
- Door de koppeling met private diensten (caravanstalling, maneges, waterrecreatie) kunnen de landbouwbedrijven hun economische positie verbreden en versterken;
- De landbouw kan efficiënter gebruik maken van de schaarse ruimte (handelen met handicaps) en inspelen op publieke diensten als natuur- en waterbeheer.

## **Bedreigingen**

- De waterbergingsopgave als gevolg van klimaatverandering, en de vraag om gebieden voor waterrecreatie, kan een bedreiging vormen voor het beschikbare landbouwareaal;
- Stijgende grondprijzen en grotere ruimteclaims als gevolg van de stedelijke druk vormen eveneens een bedreiging voor het beschikbare landbouwareaal.



# 3. Handelingsperspectieven

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke handelingsperspectieven voor de provincie Zuid-Holland op basis van de analyse uit het voorgaande hoofdstuk. Deze mogelijke handelingsperspectieven komen voor de verschillende beschreven regio's grotendeels overeen. Wel zijn we ervan uitgegaan dat er bij de uitwerking van de handelingsperspectieven uitgegaan moet worden van het behoud en/of versterken van de kernwaarden van de verschillende gebieden, zowel landschappelijk als qua gebruik.

De uitwerking van de handelingsperspectieven kan dus voor elk gebied verschillend zijn. Uitgangspunt voor de schets van de handelingsperspectieven zijn de vier eerder geschetste grote opgaven waar de landbouw in provincie voor staat: vernatting, verzilting, verbreding en schaalvergroting. Op verzoek van de provincie is in dit hoofdstuk tevens een economische analyse gemaakt van de genoemde handelingsperspectieven, in de vorm van een kwalitatieve inschatting van de daarmee gepaard gaande kosten en baten.

## 3.2 Handelingsperspectieven

Voor de provincie Zuid-Holland kunnen voor de toekomst van de grondgebonden landbouw op haar grondgebied de volgende handelingsperspectieven onderscheiden worden:

- Actief en gedifferentieerd ruimtelijk ordeningsbeleid;
- Beleid gericht op agrarische structuurversterking;
- Investeren en participeren;
- Belangenbehartiging;
- Onderzoeksagendering (hier komen we in § 3.4 apart op terug).

Deze handelingsperspectieven zijn nader geïllustreerd aan de hand van meer concrete maatregelen. Deze handelingsperspectieven kunnen afzonderlijk of in een mix worden verwerkt tot beleidsmaatregelen of een beleidspakket. Per regio kan de invulling en mix van maatregelen variëren.

### **1. Actief en gedifferentieerd ruimtelijk ordeningsbeleid**

- Selectief bevorderen van nieuwe functies/ruimte bieden voor groei in deelgebieden
- Bevorderen van recreatieve toegankelijkheid agrarisch gebied

### **Selectief bevorderen van nieuwe functies / ruimte bieden voor groei**

**Doel:** ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouwbedrijven gericht vergroten.

**Toelichting:** De komende 10 jaar zal een aantal veehouderij- en akkerbouwbedrijven in de provincie zodanig groeien dat ze over de huidige bouwblokgrens gaan. De provincie moet hiervoor een eenduidig ruimtelijk ordeningsbeleid voeren en dat ook afstemmen met de gemeenten. De dynamiek van schaalvergroting zou zoveel mogelijk benut moeten worden om tegelijkertijd maatschappelijke doelen te realiseren, zoals een aantrekkelijker landschap door goede erfbeplanting en stallenbouw, benutten van kansen voor waterretentie, energiewinning

op het boerenbedrijf (duurzame daken, vergisting etc.), het verbeteren van dierenwelzijn en het verbeteren van het milieu. Kortom: koppel schaalvergroting in de sector aan ruimtelijke kwaliteitseisen en zet daar als provincie een duidelijk beleid voor uit. En zorg voor duidelijke randvoorwaarden waaronder de verbrede landbouw zich kan ontwikkelen, met specifiek beleid voor publieke en private diensten.

### ***Bevorderen recreatieve toegankelijkheid agrarisch gebied***

**Doel:** netwerk van recreatiepaden in het agrarisch gebied uitbreiden/versterken enerzijds.

En anderzijds kavelpadennetwerk uitbreiden/versterken, zodat bedrijven zich kunnen blijven ontwikkelen en ook de aan- en afvoer van producten gegarandeerd blijft.

**Toelichting:** Door opschaling neemt het agrarische verkeer over de openbare wegen immers toe. Nieuwe kavelpaden kunnen dit voorkómen. Deze zouden recreatief zeer interessant kunnen zijn als verbindingen tussen bestaande infrastructuur. Een gecombineerde regeling 'kavelpaden – recreatiepaden' kan mogelijkheden bieden voor een nadere ontmoeting tussen stad en land. Een andere mogelijkheid om de toegankelijkheid te bevorderen is om de stadsrandzone (deels) in te richten als ontmoetingsplaats.

### ***2. Beleid gericht op agrarische structuurversterking***

**Doel:** structuurversterking van de landbouw.

**Toelichting:** De komende jaren stoppen veel bedrijven. Een opdracht voor de provincie kan zijn om een flankerend beleid te ontwikkelen, waarmee bedrijven ook financieel kunnen stoppen via een bedrijfsbeëindigingregeling en waarbij er tegelijkertijd structuurversterking ontstaat voor blijvers, maatschappelijke doelen gediend kunnen worden en landschappelijke winst ontstaat. Het is dan nodig om de verschillende instrumenten die er op dit gebied al zijn, zoals sloopregelingen, kavelruil etc., beter op elkaar af te stemmen. Benut dus de dynamiek van stoppers en begeleid dat vanuit de provincie. Kijk ook naar de interne (kavelpaden, etc.) en externe (wegen, etc.) ontsluiting van agrarische bedrijven. Creëer via een innovatieregeling experimenteerruimte voor ondernemers om innovatie in hun ondernemerschap te stimuleren.

### ***3. Investeren en participeren***

- Investeren in koplopers bedrijfsontwikkeling: actief stimuleren van nieuwe vormen (of combinaties) van producten en diensten, privaat en publiek;
- Investeren in vernieuwende gebiedsontwikkeling: ruimte bieden voor experimenten;
- Betalen voor handicaps en groene/ blauwe diensten.

### ***Investeren in koplopers bedrijfsontwikkeling***

**Doel:** bevorderen ondernemerschap koplopers.

**Toelichting:** De provincie kan dit doen door elk jaar via een tenderronde een beperkt aantal koploperbedrijven te ondersteunen bij het opstellen van hun bedrijfsontwikkelingsplan. Op deze manier kan de provincie samen met de bedrijven ervaren welke bottlenecks er zijn. De bedrijven kunnen koplopers zijn in stad-land relaties, in samenwerking landbouw en natuurbeheer, in schaalvergroting, in verzilde teelten etc.

### **Investeren in koplopers gebiedsontwikkeling**

**Doel:** de landbouwontwikkeling optimaliseren door ruimte te bieden voor vernieuwende gebiedsontwikkeling door agrarische ondernemers.

**Toelichting:** Voor een duurzame landbouwtoekomst is vanuit publieke en private partijen gezamenlijk gebiedsontwikkeling nodig. In deze gebiedsontwikkeling is integrale aandacht nodig voor:

- De hele keten: productie – consument – processor – logistiek;
- Alle (maatschappelijke) diensten: landbouwproductie voor voedsel, energie, water, landschap en natuur;
- Differentiatie van de bedrijfstypen;
- Het vermarkten van duurzaamheid.

### **Betalen voor handicaps en groene/ blauwe diensten**

**Doel:** voortzetting van de landbouw in deelgebieden waar in de toekomst door vernatting of verzilting geen productielandbouw meer mogelijk is.

**Toelichting:** Bij de hervorming van het GLB is het onzeker in welke mate vergoedingen voor het compenseren van handicaps en/of het vergoeden van groene en blauwe diensten beschikbaar worden gesteld. De provincie kan overwegen of ze dit wil ondersteunen via een eigen stimuleringsregeling. De financiële dekking van deze vergoedingen kan op verschillende manieren worden georganiseerd. In onderstaand tekstkader zijn enkele mogelijkheden opgenomen. Een landschapsfonds lijkt in dit kader het meest kansrijk.

#### **Open-ruimteheffing**

In de praktijk komt de open-ruimteheffing erop neer dat betaald moet worden als de grond van een groene naar een rode bestemming overgaat. Ofwel: agrarische grond verandert in bouwgrond. Een dergelijke heffing heeft een dubbel effect. Enerzijds is dit een prikkel om meer te bouwen binnen de bebouwingscontouren. Anderzijds remt dit projectontwikkelaars af om steeds meer landbouwgrond om te zetten in versteende omgeving. De opbrengst van de heffing kan worden gebruikt om bestaande woonwijken en bedrijventerreinen te herstructureren, zodat binnenstedelijk bouwen nog aantrekkelijker wordt of voor versterking van de economische basis van de landbouw rondom de stad.

#### **Landschapsfonds**

Bewoners via een bijdrage van provincie en gemeenten laten betalen voor het beheer en het onderhoud van het landschap door agrariërs en de inkomsten van het fonds inzetten voor groenblauwe diensten.

#### **Compensatie voor waterberging**

Een creatieve alliantie kan wellicht een arrangement met verzekeraars zijn. Partijen willen zich verzekeren tegen wateroverlast. Een verzekeraar berekent hiervoor een premie en gaat op zoek naar mogelijkheden voor waterberging. Boeren stellen hun land ter beschikking en ontvangen van de verzekeraars financiële compensatie.

### **Grondbank**

Het doel van een grondbank is het kopen van gronden van boerenbedrijven om deze weer onder voorwaarden in erfpacht uit te geven aan deze (of andere) boerenbedrijven. Op deze manier kan de continuïteit van de bedrijfsvoering worden gegarandeerd en worden de karakteristieken van het landschap behouden. De kapitaallasten drukken niet meer op het bedrijfsresultaat en er ontstaat voor de boeren ruimte om te investeren. Om natuur- en landschapsdoelen te bereiken kan de beheerder van de grondbank voorwaarden stellen aan groene kwaliteit op de bedrijven of investeren in groene (beheer)oplossingen.

Bron: Kort M. & B. Brouwer. 2008. Quick-scan instrumenten en arrangementen voor financiering van het landschap.

## **4. Belangenbehartiging**

- Platform bieden voor dialoog tussen stakeholders;
- Lobby richting Rijksoverheid en/of Europese Unie.

### **Platformfunctie**

**Doel:** samenbrengen van partijen, zodat (regionale) samenwerking en innovatie tussen en door stakeholders wordt gestimuleerd.

**Toelichting:** De provincie kan een platform bieden voor een gestructureerde dialoog van en tussen stakeholders: agrarische ondernemers, gebiedsontwikkelaars, waterschappen, terreinbeheerders etc. Ook kan de provincie ontmoetingsplaatsen en ruimte voor experimenten creëren om samenwerking en innovatie te stimuleren.

### **Lobby**

**Doel:** bepaalde publieke voorzieningen voor de landbouwbedrijven krijgen of behouden;

**Toelichting:** De provincie kan ook een stem geven aan de belangen van de gezamenlijke stakeholders richting de Rijksoverheid en de Europese Unie.

## **3.3 Economische waardering handelingsperspectieven**

### **Wijze van waarderen**

In deze paragraaf zijn de kosten en baten van de bovengenoemde handelingsperspectieven kwalitatief gewaardeerd. De actoren aan wie de betreffende kosten en baten toevallen, zijn daarbij ook in beeld gebracht. In een later stadium kan een nadere kwantificering plaatsvinden.

### **Overzicht kosten en baten**

Onderstaand is in tabelvorm een overzicht opgenomen van de betreffende kosten en baten van de handelingsperspectieven. Na de tabel volgt een korte toelichting.

Tabel: Overzicht kosten en baten handelingsperspectieven

	<b>Kosten</b>	<b>Gedragen door</b>	<b>Baten</b>	<b>Ontvangen door</b>
<b>Actief en gedifferentieerd ruimtelijk orderingsbeleid</b>				
Selectief bevorderen van nieuwe functies / ruimte bieden voor groei	0	Provincie	++	Blijvende ondernemers (verbreding)
	0 / -	Gemeenten	++	Provincie (klimaatdoelen)
			++	Provincie en waterschappen (besparing natuur- en waterdiensten)
			+	Zorgverzakeraars (besparing zorgdiensten)
Bevorderen van toegankelijkheid agrarisch gebied	0 / -	Provincie	+	Agrarische ondernemers (bereikbaarheid)
	0 / -	Agrarisch ondernemers	+	Ondernemers toerisme en recreatie (bereikbaarheid)
Beleid gericht op agrarische structuurversterking	0 / -	Provincie	0 / +	Stoppende ondernemers (faciliteren)
			+	Blijvende ondernemers (verbreding)
			+	Provincie en waterschappen (besparing natuur- en waterdiensten)
<b>Investeren en participeren</b>				
Investeren in koplopers bedrijven	-	Provincie	++	Agrarische ondernemers (verbreding)
			+	Provincie (kostenbesparing natuur- en waterdiensten, bijdrage klimaatdoelen, behoud open landschap, beschikbaarheid strategische functies)
			+	Bezoekers / gebruikers (meer mogelijkheden recreatie, medegebruik)
Investeren in vernieuwende gebiedsontwikkeling	--	Provincie	+	Agrarische ondernemers (verbreding)
			++	Provincie (kostenbesparing natuur- en waterdiensten, bijdrage klimaatdoelen, behoud open landschap, beschikbaarheid strategische functies)

			+	Projectontwikkelaars (omzet)
			+	Ondernemers toerisme en recreatie (omzet)
			++	Bezoekers / recreanten (meer mogelijkheden recreatie, medegebruik)
Betalen voor handicaps en groene/blauwe diensten (landschapsfonds)	---	Provincie	+ / ++	Agrarische bedrijven (voortbestaan, verbreding)
	--	Inwoners en/ of bedrijven ZH	+++	Provincie (kostenbesparing natuur- en waterdiensten, bijdrage klimaatdoelen, behoud open landschap, beschikbaarheid strategische functies)
			++	Provincie (financiering vergoedingen)
			+	Bewoners stadsrand/dorpsrand (vrijhouden uitzicht, woningwaarde)
<b>Platform en belangenbehartiging</b>				
Platform bieden voor dialoog tussen stakeholders	0	Provincie	0 / +	Alle stakeholders
Belangenbehartiging richting rijksoverheid/ EU	0	Provincie	0 / +	Alle stakeholders

### 3.3.1 Kosten handelingsperspectieven

De kosten van de handelingsperspectieven worden vrijwel altijd gedragen door de provincie Zuid-Holland. De omvang van de kosten is bij veel maatregelen beperkt. Uitzonderingen zijn:

- Investeren in vernieuwende gebiedsontwikkeling. Afhankelijk van de reikwijdte van de betrokkenheid van de provincie hierbij, kunnen de kosten hiervan aanzienlijk zijn.
- Overnemen door de provincie van vergoedingen voor handicaps en maatschappelijke functies, nu nog betaald uit GLB-gelden: dit zijn omvangrijke bedragen waarvoor zonder aanvullende maatregelen (zie hieronder) geen dekking is.
- Een eventuele heffing 'open ruimte' dient ter (mede)financiering van vergoedingen en investeringen door de provincie. Afhankelijk van de heffingsgrondslag kan sprake zijn van een zekere lastenverzwaring voor inwoners, bedrijven en/of gebruikers.

### 3.3.2 Baten handelingsperspectieven voor andere provinciale belangen

Deze studie focust op een economisch rendabele landbouwtoekomst, maar de handelingsperspectieven leveren ook baten voor andere provinciale belangen.

We kunnen verschillende typen baten onderscheiden in relatie tot de handelingsperspectieven respectievelijk de onderliggende beleidsmaatregelen:

- Kostenbesparing op publieke diensten: opportunity costs van waterretentie en zorgvoorzieningen, als geen of minder gebruik gemaakt kan worden van de ruimte en mogelijkheden in het landelijke gebied. Overigens moet rekening worden gehouden met een autonome toename van de kosten voor het watersysteem: zowel het in stand houden van het huidige systeem als het aanpassen zal duurder zijn dan tot nu toe.
- Realisering klimaatdoelen provincie:
  - CO<sub>2</sub>-opslagmogelijkheden in landbouwgebied (bijvoorbeeld vanuit aanbod van Rotterdamse haven);
  - Besparing 'food miles' (lokale / regionale voedselproductie) en 'energy miles' (biobrandstoffen) leidend tot CO<sub>2</sub>-besparing. In algemene zin hebben veel biobrandstoffen een laag CO<sub>2</sub>-rendement. Verder blijkt uit recente studies dat biobrandstoffen van landbouwgrond hoe dan ook concurreren met voedselproductie en hier of daar in de wereld indirect leiden tot het omzetten van natuur in landbouw grond. In Zuid-Holland kunnen echter kansen liggen, met name in combinatie met het realiseren van waterdoelen.
- Behoud open en aantrekkelijk landschap: hier 'hangen' diverse cultuurhistorische en recreatieve belangen aan vast in relatie tot belevingswaarde. Tevens kan dit tot uitdrukking komen in bijvoorbeeld woningwaarde;
- Beschikbaarheid strategische functies: het gaat hierbij om het (meer) binnen de eigen provincie kunnen garanderen van een aantal primaire functies: voedselvoorziening en energie (via biobrandstoffen). Om strategische redenen kun je als provincie willen om een grotere agrarische functie te willen behouden;
- Gebiedseconomie:
  - Ondernemers: meer omzet voor met name projectontwikkelaars en ondernemers in toerisme en recreatie;
- Medegebruik: meer mogelijkheden voor recreatie en 'eigen teelt' voor inwoners stedelijk gebied.

### 3.4 Onderzoeksopgaven

Uit de discussie met de experts kwamen de volgende onderzoeksopgaven naar voren:

- Hoe om te gaan met vernatting in relatie tot het beschikbaar stellen van publieke middelen voor landbouwbedrijven?
- Hoe om te gaan met verzilting in relatie tot de zoetwatervoorziening in de provincie?
- Hoe het ondernemerschap in de sector en te stimuleren, inclusief de bereidheid van ondernemers om, al dan niet in gezamenlijkheid, te innoveren?

#### ***Omgaan met vernatting***

**Doel:** gerichte sturing geven aan de landbouw in toekomstige natte gebieden voor productielandbouw;

**Toelichting:** Vernatting is een beleidskeuze van Rijk en provincie. Dit impliceert het volgende:

- Als de provincie de voortzetting van de landbouw in de natste gebieden gewenst vindt, kan zij de verminderde rentabiliteit als gevolg van natuurlijke handicaps compenseren via

een subsidieregeling. Vraag is hoe die regeling dan ingestoken moet worden en welke bedragen daaraan gekoppeld moeten worden.

- Als de provincie vindt dat de landbouw in de natste gebieden zich moet aanpassen aan de veranderende omgeving zijn er twee alternatieven voor gebruik van deze natte gronden:
  - Verbrede landbouw: productielandbouw in combinatie met een wateropgave en energieopgave. Voorbeelden hiervan zijn rietteelt en natuurlandbouw.
  - Ander functiegebruik, zoals de inrichting t.b.v. de EHS, wateropgaven en/of andere maatschappelijke diensten.

Hierbij zou een maatschappelijke kosten- en batenanalyse kunnen helpen bij het maken van beleidskeuzes en vervolgens de uitwerking van de uit te stippelen route voor de toekomst.

### ***Omgaan met verzilting***

**Doel:** gerichte sturing geven aan de toekomst van de landbouw in gebieden waarin in de toekomst sprake zal zijn van meer zilte omstandigheden.

**Toelichting:** Verzilting is een gevolg van de natuurlijke omstandigheden en een beleidskeuze van de provincie. Dit impliceert het volgende:

- als de provincie de reguliere productielandbouw in de Delta in zijn huidige vorm wil blijven handhaven, is een gemaximaliseerde zoetwatervoorziening (functie voor de landbouw) nodig. De provincie kan er dan voor kiezen om te investeren in kennis, waterberging en infrastructuur ter compensatie van zoutschade. Vraag is dan hoe dat ingestoken moet worden.
- als de provincie vindt dat de landbouw in de Delta zich moet aanpassen aan de veranderende omgeving, past in deze situatie een optimalisatie van de zoetwater-voorziening (functie voor de omgeving). De mate waarin is afhankelijk van de tijdschaal en de mate waarin aanpassing van de landbouw wordt verwacht. Dit kost tijd, omdat dit in dialoog met de stakeholders in het gebied zelf moet plaatsvinden en er een denkomslag bij veel betrokkenen nodig is. De provincie moet daarom vroegtijdig beginnen met het vormgeven van dit proces en het opzetten van proefprojecten. Bij deze optimaliseringsstrategie zijn er verschillende richtingen mogelijk:
- Reguliere landbouw in combinatie met de productie van ziltbestendige landbouwgewassen en aquacultuur. Bij de realisatie van deze transitie hoort een specifiek ontwikkelingstraject, wat de provincie vorm zou kunnen geven en financieren.
- Een intensieve hogrenderende groente- en akkerbouw dat wordt gevoed door zoet water, afkomstig van melkveehouderijbedrijven die dit hebben opgevangen. Een combinatie van natuur en waterberging. Ook hiervoor is onderzoek nodig over hoe dit in de praktijk te realiseren is.

Verzilting wordt ook in het Groene Hart een toenemend probleem. Vraag is hoe de landbouw in dit gebied daarop in zou kunnen spelen. Ook daarvoor zijn proefprojecten en innovatieve praktijkexperimenten nodig.

Een maatschappelijke kosten- en batenanalyse helpt ook hier bij het maken van de gewenste beleidskeuzes.

## **Ondernemerschap**

**Doel:** versterken agrarisch ondernemerschap gericht op realisatie gebiedsdoelstellingen.

**Toelichting:** Om het vernieuwende ondernemerschap vorm te geven wat in kan spelen op de uitdagingen die de natuurlijke omstandigheden in de verschillende regio's van Zuid-Holland vragen, zou de provincie proefprojecten op kunnen zetten en een regeling voor vernieuwend ondernemerschap kunnen introduceren. Vraag is hoe deze regeling dan vormgegeven en ingestoken zou kunnen worden. Voor het vernieuwende ondernemerschap in de rundveehouderij in het Groene Hart is het van belang dat de provincie investeert in risicovol praktijkonderzoek, zoals dat momenteel al wordt ingericht en vormgegeven op het Praktijkcentrum Zegveld van Wageningen UR. Voor het vernieuwend ondernemerschap in de Delta zou, gezamenlijk met de provincie Zeeland, geïnvesteerd kunnen worden in een Expertisecentrum voor Zilte Landbouw. Ook zou er een provinciale stimuleringsregeling voor het gebruik en de verwerking van biobrandstoffen opgezet kunnen worden.

# 4. Conclusies en aanbevelingen

## 4.1 Conclusies

### *Toekomst van de grondgebonden landbouw in Zuid-Holland*

Een economisch rendabele landbouw is in de toekomst (2040) in Zuid-Holland zeker mogelijk. De grond is vruchtbaar, het agrocluster is relatief belangrijk voor de regionale economie en zoet water blijft in deelgebieden voldoende voorhanden. Klimaatverandering heeft zeker invloed op de productieomstandigheden, maar maakt op de lange termijn een economisch rendabele landbouw niet onmogelijk. Bovendien zijn er voldoende kansen voor uitbreiding en verbreding van de landbouw, om zich ook op langere termijn te kunnen handhaven. Welke kansen en mogelijkheden de grondgebonden landbouw krijgt wordt vooral beïnvloed door de ontwikkelingen in de wereld economie, door de afspraken die in internationaal verband worden gemaakt over de wereldhandel, en door het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) van de EU. En uiteraard door de keuzen die de ondernemers op de bedrijven maken.

De conclusie van deze studie is ook dat voor elke regio in elk scenario in principe een economisch rendabele landbouw mogelijk is. De Delta blijft volgens deze studie een akkerbouwgebied, dat weliswaar om moet zien te gaan met de kansen en bedreigingen die de verzilting biedt, maar ook potenties heeft als pijler onder de biobased economy in de provincie. De melkveehouderij in het Groene Hart heeft zeker potenties, maar zal ook in toenemende mate rekening moeten houden met vernatting en natuurontwikkeling. Kansen liggen er op dat vlak vooral in de aanpassing van bedrijfssystemen en een vergoeding van groenblauwe diensten door de provincie. In het Landschappelijk netwerk is de druk op de grond zo groot, dat een stringent ruimtelijk ontwikkelingsbeleid nodig is om de landbouw in dat gebied nog toekomst te geven.

### *Handelingsperspectieven voor de provincie*

In elke regio is een **actief en gedifferentieerd provinciaal ruimtelijke orderingsbeleid** nodig. De ingrediënten daarvoor zijn de volgende:

- Selectief bevorderen van nieuwe functies in bepaalde gebieden:
  - op bedrijfsniveau flexibeler omgaan met ruimtelijke orderingsregels, gekoppeld aan functies, landschapskenmerken en waarden;
  - een rode contourenbeleid om structuurversterking van de landbouw de ruimte te geven.
- Bevorderen van de recreatieve toegankelijkheid van het agrarisch gebied.

De provincie kan ook aan een economisch rendabele grondgebonden landbouw bijdragen door **beleid te ontwikkelen dat gericht is op agrarische structuurversterking**.

Zij kan ook **investeren en participeren**. Daarbij gaat het met name om:

- investeren in koplopers bedrijfsontwikkeling;
- investeren in vernieuwende gebiedsontwikkeling;
- betalen voor handicaps en groene/ blauwe diensten, bijvoorbeeld te financieren uit het instellen van een provinciaal landschapsfonds.

Zij kan ook **belangen behartigen** door:

- een platform te bieden voor dialoog tussen stakeholders;
- lobby richting Rijksoverheid en de Europese Unie;
- waar nodig, flexibel meedenken bij procedurele belemmeringen;
- experimenteerruimte en ontmoetingsplaatsen beschikbaar te stellen.

Zij kan ook een **onderzoeksagenda** opstellen. Daarbij gaat het met name om:

- omgaan met verzilting in relatie tot de zoetwatervoorziening;
- omgaan met vernatting in relatie tot het beschikbaar stellen van vergoedingen;
- bevorderen van het ondernemerschap in de sector en de bereidheid om van daar uit, al dan niet in gezamenlijkheid, te innoveren.

## **4.2 Beleidsaanbevelingen**

Op basis van het voorgaande leggen we de volgende beleidsaanbevelingen aan de provincie voor:

### ***Landbouw onder invloed van vernatting***

Vernatting gaat ten koste van de rentabiliteit van de productielandbouw. Dit effect is het sterkst in de meest bodemdalinggevoelige gebieden van het Groene Hart en in de lage delen van de peilvakken in dit gebied die (al) in het kader van het GGOR-beleid ('functie volgt peil') zijn ingericht. Met name voor de huidige ondernemers heeft deze vernatting een duidelijke impact op de rentabiliteit van hun onderneming. Als de provincie de voortzetting van de landbouw in de natte gebieden gewenst vindt, kan zij de verminderde rentabiliteit als gevolg van de natuurlijke handicaps compenseren via het instellen van een provinciale subsidieregeling voor groenblauwe diensten. Ook kan gedacht worden over een regeling voor het verplaatsen van landbouwbedrijven uit de Ecologische Hoofdstructuur.

### ***Landbouw onder invloed van verzilting***

Het ruimte geven aan verzilting in de Delta is een politieke beleidskeuze, waarbij de provincie voor de keuze staat of de reguliere landbouw daar wel of niet gehandhaafd kan worden. Een 'ja' leidt tot een gemaximaliseerde zoetwatervoorziening. Bij een 'nee' is een optimalisatie van de zoetwatervoorziening nodig. In beide gevallen moet vroegtijdig begonnen worden met het meenemen van de betrokken stakeholders in het proces en het opzetten van proefprojecten. In beide situaties kan een maatschappelijke kosten- en batenanalyse helpen om de uitwerking van de zoetwatervoorziening verder uit te stippelen. Bij de maximaliseringsstrategie kan de provincie ervoor kiezen om te investeren in kennis, waterberging en infrastructuur ter compensatie van zoutschade. Een andere mogelijkheid is om bedrijven gericht op te kopen en/of te verplaatsen.

### ***Natuurlandbouw***

Er zijn in Zuid-Holland genoeg kansen voor een economische rendabele natuurlandbouw, mits het goed wordt opgepakt. Dat betekent dat de provincie natuurbeheer als een volwaardige

economische activiteit voor landbouwondernemers moet gaan zien. Voor een succesvolle natuurlandbouw is het van belang dat:

- samenwerking tussen landbouwondernemers en terreinbeheerders gebiedsgericht wordt gestimuleerd door de provincie;
- de te behalen natuurdoelen worden gespecificeerd en de ondernemers, net als de terreinbeheerders, worden afgerekend op behalen van de natuurdoelen;
- de provinciale regelingen PSN en PSAN optimaal ten behoeve van de natuurlandbouw worden ingericht;
- er ook een provinciaal stimuleringsbeleid voor de biobased economy komt.

### ***Regionale markt inzetten voor behoud landschappelijke waarden***

Er zijn in alle regio's mogelijkheden voor een regionale landbouwmarkt (producten en diensten) die zelfstandig in staat is om op grote schaal landschappelijke waarden te behouden. De kansen op dit gebied kan de provincie verzilveren door:

- Groenblauwe diensten door de landbouw en natuurlijke handicaps voor de landbouw te belonen of te compenseren via een subsidieregeling;
- Het opzetten van lokale of regionale landschapsfondsen;
- Het ontwikkelen van gericht beleid voor de omvang en de landschappelijke inpassing van erven en gebouwen, zowel voor landbouwbedrijven als voor vrijkomende erven.
- Het vermarkten van duurzaamheid en omgevingskwaliteit door de landbouw. De provincie kan dit aanjagen en stimuleren door subsidies voor gerichte initiatieven beschikbaar te stellen.

### ***Regionale markt inzetten voor de verbetering van de recreatieve waarde van het buitengebied***

De kansen op dit gebied kan de provincie verzilveren door:

- De recreatieve toegankelijkheid van het buitengebied te verbeteren door recreatiepaden en kavelpadennetwerk uit te breiden en/ of te versterken, of door de stadsrandzone (deels) in te richten als ontmoetingsplaats.
- Stimuleren van regionale samenwerking en innovatie inzake regioproducten: de provincie kan hier een initiërende rol in vervullen door een platform te organiseren waar landbouw- en recreatieondernemers worden gekoppeld, en/ of ontmoetingsplaatsen en ruimte voor experimenten beschikbaar te stellen.





