

Sylvo-Thijssen, Directeur-Staatsbosbeheer.
FOTO JEROEN DEN HARTOG



Jannemarie de Jonge en Sylvio Thijsen over gebieds- ontwikkeling landelijk gebied

De term gebiedsontwikkeling lijkt soms gekaapt door stedelijke ontwikkelaars, maar is net zo goed van toepassing op het landelijk gebied. Klimaatmitigatie en -adaptatie, landbouwbeleid en biodiversiteitsherstel gaan het landelijk gebied en de overgangen tussen stad en land ingrijpend veranderen. Wij vroegen directeur Staatsbosbeheer Sylvio Thijsen en Rijksadviseur Fysieke Leefomgeving Jannemarie de Jonge naar de opgaven voor gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied. Wat zijn de kansen voor het verbinden van functies, disciplines, belangen en geldstromen? Beiden pleiten voor een meer ecocentrische en minder agro- en egocentrische benadering, waarin overheden gebiedsgericht maatwerk leveren en daarmee de miljarden inzetten om boeren te helpen met omschakelen.

Tekst Merten Nefs en Leo Pols

INTERVIEW

Elders in dit nummer wordt de toenemende urgentie geschetst van duurzaam waterbeheer in verreweg de meeste gebiedsopgaven. Waarom is het zo belangrijk dat we een natuurlijk(er) watersysteem als basis hanteren?

Thijssen ziet Nederland als een gebied waarin we al zolang ingrijpen, dat alleen ‘gebieden natuurlijker maken’ de grote problemen niet gaat oplossen. Op sommige plekken kan het zelfs verergeren, want de natuur kan ook grimmig zijn: “Het ecologisch systeem én de regulerende werking van het waterbeheer moet je als vertrekpunt nemen. Het menselijk en haast cybernetische vernuft in ons fijnmazige stelsel van waterlopen en kunstwerken moet je inzetten op een meer ecologische wijze.”

De Jonge spreekt liever van het samenhangende bodem-watersysteem. 25 procent van de biodiversiteit zit immers in de bodem en een gezonde bodem buffert veel water. Bodem en water moet je als levend substraat beschouwen *waarmee* je werkt, en niet als ‘hectares vastgoed’ *waarop* je bouwt. Met de huidige verstedelijking op zandpakketten en *footloose* landbouwtechnieken missen we het oplosend vermogen van het bodem-watersysteem. *Nature-based solutions* (NBS) creëren daarentegen robuuste oplossingen voor zowel onze watersysteemproblemen als de natuur. We moeten de kracht van natuurlijke processen gaan koppelen aan het menselijk vernuft.

Hoe pak je dat watersysteem dan aan?

Thijssen: “In de hogere zandgebieden pakken we het hele secundaire watersysteem aan, gaan we meanderen, en dat leidt tot extensievere landbouw in de beekdalen van bijvoorbeeld Dommel en Beerze, en de Limburgse Geul.” Dat leidt tot een meerwaarde die nauwelijks in geld kan worden uitgedrukt en geen deel uitmaakt van het verdienmodel van de boer. Zo’n aanpak kan dus niet zonder afwaardering of andere beprijzing van de grond, vinden Thijssen en De Jonge. Dat kan de boer niet zelf opbrengen; de samenleving moet hieraan bijdragen.

De Jonge gaat een stap verder door te constateren dat de huidige ‘lineaire financiering’ niet past bij de gewenste circulaire economie: “Een boom levert pas wat op als we hem kappen, maar ondertussen heeft die boom ons gedurende zijn hele leven lucht en vrucht gegeven en CO2 vastgelegd.” Het gaat om de baten gedurende de gehele cyclus en dat vraagt om een andere manier van rekenen, waarin we niets meer afwentelen. De inkomsten van de huidige landbouw vallen bijvoorbeeld weg tegen de toename van milieu- en gezondheidskosten voor de volgende generatie.

Die circulaire manier van denken (en rekenen) ziet Thijssen ook bij de herontwikkeling van *brownfields*: “Dat is uiteindelijk goedkoper dan *greenfield*-ontwikkeling, blijkt uit Amerikaans onderzoek. We zadelen toekomstige generaties niet op met schoonmaakkosten en het spaart ruimte. Bovendien wordt iedere *greenfield*-ontwikkeling ooit een *brownfield*. Daar zou ook het planbureau [voor de Leefomgeving] onderzoek naar kunnen doen.”

De Jonge wijst erop dat investeren nu, met de negatieve rente, aantrekkelijk is. Bomen worden meer waard, en geld minder: “We bewijzen de komende generaties een dienst als we nu investeren in biodiversiteit, *nature-based solutions*, bossen en bomen.”

Wat kan het Rijk doen om de boeren mee te krijgen in zo'n veranderingsproces?

De Jonge en Thijsen vinden kringlooplandbouw op zich een goed concept, maar ze missen de benodigde instrumenten. We mogen de omschakeling van intensieve naar natuurinclusieve landbouwtechnieken niet aan de individuele boer overlaten. De afschaffing van het betreffende ministerie (van LNV) in 2010 en de cultuur van zelfrealisatie en polderen hebben hierbij niet geholpen. De overheid zal zich extra moeten inspannen en flink moeten investeren in nieuwe vormen van landbouw, vindt Thijsen. “En dat kan best, kijk naar de operatie ‘van het gas af’. Of, passender bij het onderwerp, naar de Mansholt periode met de Ruilverkavelingswet en bijbehorende landbouwvoorlichting, en de Cultuurtechnische Dienst (later Landinrichtingswet en Landinrichtingsdienst). Daar heb je een sterke overheid en miljarden voor nodig. De overheid moet de boeren helpen.”

De Jonge onderschrijft de noodzaak van een krachtige overheidsaanpak, mét ook die sociale component erin. De boeren hebben een historie in het gebied, maar kunnen niet op dezelfde manier doorgaan. Daar hebben ze hulp bij nodig. “De grote variatie in bedrijfsstijlen vergt gebiedsgericht maatwerk. Maatregelen moeten passen bij de locatie en het type boer; niet iedereen heeft zin in een zorgboerderij en niet elk bedrijf ligt dicht genoeg bij de stad om diensten te kunnen leveren.” Het concept stadslandbouw werd in Nederland zo'n 25 jaar geleden al geïntroduceerd in de Visie Stadslandschappen van LNV. Dat concept sloeg toen helemaal niet aan. Maar nu is stadslandbouw, door onder andere de omarming van veel stedelingen, op weg een serieuze sector te worden.

Hoe breng je de integraliteit in de gebiedsontwikkeling? Hoe koppel je functies en belangen aan elkaar? Zijn er voorbeelden?

Zo'n combinatie van stad en land leidt, zoals het voorbeeld van stadslandbouw van hierboven laat zien, tot nieuwe vormen van landbouw. Thijsen: “Ook andere combinaties zijn interessant zoals Agroforestry (een landbouwsysteem van akker- en tuinbouw of veeteelt met bos), dat in andere landen vaker worden toegepast.” Ook zijn er combinaties denkbaar in en om het agro-industriële complexen, bijvoorbeeld kassen en zonnepanelen op logistieke dozen of zonnepanelen in combinatie met tuinbouw. De gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied kan zo compacter en intensiever worden. De Jonge: “Dergelijke concepten worden door Wageningen [Universiteit] in onder andere China, Brazilië en Afrika breed opgezet. Maar in Nederland komt dat nog onvoldoende van de grond.” Meervoudig ruimtegebruik in de gebouwgebonden land- en tuinbouw wordt nog onvoldoende gestimuleerd en blijft daardoor achter bij de verwachtingen.

INTERVIEW

Hoe kun je dat sectorale denken doorbreken?

Thijsen vindt dat je het integrale handelen als overheid moet eisen: “Je krijgt pas een vergunning als je kunt aantonen dat je dergelijke combinaties van functies benut.” Naast regelgeving, die in de Nederlandse planningscultuur maar lastig aangepast kan worden, houden ook grondprijzen nieuwe ontwikkelingen tegen. Voor boeren die op de volle grond werken en willen extensiveren en experimenteren, met bijvoorbeeld *agroforestry*, is de grond te duur. Voor logistieke ondernemers die op landbouwgrond willen bouwen is de grond zo goedkoop dat functiecombinaties niet nodig zijn. De schaarste aan ruimte komt niet tot uitdrukking in grondwaardering. De overheid kan daar beter op sturen.

Het belastingstelsel werkt ook tegen, vindt De Jonge: “We belasten de waarde van wat op de grond staat en niet de grond zelf – en dat bevordert intensief ruimtegebruik niet.” Thijsen ziet openingen met de Stikstofwet. We zijn nu gehouden de Natura 2000-gebieden in een ander regime te plaatsen, bijvoorbeeld met bufferzones rond stikstofgevoelige natuurgebieden. “Stikstof is een sterke kaart die de overheid nu moet spelen om het grondgebruik structureel te beïnvloeden.” Het Rijk kan aangeven dat dergelijk buffers onvermijdelijk zijn en vervolgens is het aan de regio om dat in (lokaal) maatwerk uit te werken, vinden beiden. De kosten worden betaald uit de eerdergenoemde vereveningssystematiek.

Als bufferzones een oplossing zijn, wat doe je dan in die bufferzones?

Beiden vinden dat natuurinclusief ruimtegebruik, zoals *agroforestry* en andere natuurinclusieve landbouw, in die bufferzones veel kansrijker is dan alleen natuur. Er draaien nu veertig natuurinclusieve landbouwpilots: in juli dit jaar ging het Pilot-Investeringsfonds Duurzame Landbouw van start voor boeren en tuinders die willen omschakelen naar een stikstofarmere, extensievere en duurzamere bedrijfsvoering. Interessant is dat juist schaalvergroting in de bufferzones rond natuurgebieden kan helpen bij de omschakeling naar extensievere landbouw. Deze schaalvergroting gaat dan vooral om het aantal hectares en niet om de omvang van de veestapel. Natuurinclusieve bedrijven zitten nu gemiddeld op ongeveer 30 hectare extensief beheer, terwijl een gezonde (extensieve) bedrijfsvoering om een orde van grootte van minimaal 120 hectare vraagt. De combinatie van extensivering en bedrijfsvergroting is een realistische optie: jonge boeren kopen de grond van uittredende boeren zonder opvolger. Maar zo'n extensivering slaat nog niet aan bij de traditionele landbouw (lobby). Zo zijn de Duitsers al verder: boeren in dergelijke bufferzones krijgen een groen certificaat en ontvangen zo betere prijzen voor hun producten.

Wat kunnen terreinbeheerders doen?

Thijsen kijkt terug naar de tijd dat zijn organisatie nog een bredere taak had: “Staatsbosbeheer was de *Godfather* van de landschapsarchitectuur.” In zo'n 200 landinrichtingsplannen werd een groot deel van het land opnieuw ingericht en



Jannemarie de Jonge, Rijksadviseur Fysieke Leefomgeving

werden veel bos en landschappelijke beplantingen aangelegd. Die komen nu in een fase waarin serieus onderhoud nodig is. Denk aan de populieren op dijken en rond het Veerse Meer of de bossen in de Randstad Groenstructuur (RGS). De populieren en essen gaan daar dood, terwijl er geen geld meer beschikbaar is voor beheer. De RGS viel tussen wal en schip na de decentralisatie van taken van minister van LNV Bleker in 2012.

Naast achterstallig onderhoud komt er nog veel meer op landschap af. De 380 kV elektriciteitsnetwerken worden komende jaren bijvoorbeeld verdubbeld. “De gevolgen voor het landschap maakt Staatsbosbeheer landelijk aanhangig via ons programma ‘Groene Metropool’”, vertelt Thijsen, “maar door het gebrek aan regie van het Rijk organiseren we het steeds meer per provincie. Dat is jammer, want ons landschap draagt sterk bij aan de nationale identiteit en is niet het resultaat van 12 afzonderlijke delen.”

Hoe betaal je de gebiedsontwikkeling en de afwaardering van grond?

Door bundelen van budgetten, is een logisch antwoord. De Jonge ziet dat dit in stad-land verband soms al gebeurt. Denk aan de recente ontwikkeling van Regionale Investeringsagenda's (Ria's) op stadsregionale schaal. In deze Ria's worden rood, groen en blauw op elkaar gelegd en komen potjes van zowel de kosten als de

INTERVIEW

opbrengsten bij elkaar. Ruimte voor de Rivier kreeg dit voor elkaar in bijvoorbeeld de omgeving van Nijmegen. “Het gaat erom te voorzien in welk gebied je zo’n puzzel kan leggen. We moeten af van dat dichotome (binaire) denken in bijvoorbeeld stad en land; vaak kan er meer.”

Verevening vanuit gebiedsontwikkelingen in de regio is ook kansrijk, vindt Thijsen. De waardevermeerdering van groen en water op vastgoed is aangetoond en aanzienlijk. Dat kunnen we slimmer afromen: met een paar duizend euro per nieuwbouwhuis kun je veel meer groen aan leggen.

Ook tussen de overheidslagen en Rijksdiensten onderling kan meer worden gekoppeld. De brede nutsfunctie van landschap wordt alleen maar groter in een sterk stedelijke omgeving, en dat vraagt om een gecoördineerde aanpak. Het delen van grond en kennis tussen de vastgoed-houdende rijksdiensten en provincies biedt een groot potentieel voor het bereiken van maatschappelijk doelen en het stimuleren van transities. Recente initiatieven hiertoe van Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf en Staatsbosbeheer leiden al tot betere afstemming, stellen zowel De Jonge als Thijsen. Bovenregionaal verevenen kan bovendien sociaaleconomische effecten sorteren. Sommige provincies innoveren daarin al sterk, zoals de provincie Brabant. Zij zoekt met het Groen Ontwikkelfonds naar nieuwe verdien- en financieringsmodellen. Het is dan wel cruciaal dat we anders gaan rekenen met grond, vindt De Jonge: “Gemeenten hebben soms veel grond, die het grondbedrijf standaard voor de hoogste prijs probeerde te slijten. Men zou als landgoederen moeten gaan rekenen, met als doel de grond beter door te geven aan de volgende generatie.” Thijsen stemt in: “Als overheid gaat het om een balans zoeken tussen verdienen en hogere maatschappelijke doelen. Daar moet nog wel aan gerekend worden.”

Hoe denken jullie over samenwerking met zogenaamde 'commons' die zorgen voor het landschap?

Thijsen: “Wij hebben ruim 8000 geregistreerde vrijwilligers bij Staatsbosbeheer. We betrekken mensen uit de directe woonomgeving bij projecten. ‘*Thuis in de streek*’ zoals wij dat noemen. We doen dat op honderden plekken en daarvoor hebben we 200 ‘boswachters publiek’ in dienst. Vroeger waren we een staat in de staat en dat is nu echt anders. Veel mensen met afstand tot de arbeidsmarkt hebben we betrokken. En in gebieden waar initiatieven van jeugdzorg en werkplaatsen zijn gestopt, hebben wij mensen op kunnen nemen, wat goed is voor de gemeenschap.”

De Jonge ziet ook steeds meer burgerinitiatieven, stichtingen (zoals bij de natuurontwikkeling van het Binnenveld) en grondfinancieringsconstructies voor natuurinclusieve landbouw (zoals Aardpeer en Land van Ons). “Het initiatief ligt bij de burger en de overheid sluit vaak aan.”

Het aantal initiatieven, honderden, neemt snel toe. Maar hoe organiseer je dat? Hoe verdeel je daarover je tijd?

Thijsen: “Dat is een *fact of life*. Het mooiste wat ik dan kan bieden is ‘kom in

dienst' – ga bij ons aan de slag. Of combineer je onderhoudstaken met activiteiten van de *commons*.”

De Jonge: “Ik zie hier een mooie rol voor een Rijksbedrijf om een breder nut te halen uit ons land. Het betrekken van burgers levert ook een kritische druk op, richting bouwplannen en andere ontwikkelingen.”

Na het gesprek zien we (Pols en Nefs) een paar mogelijkheden om gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied effectiever te organiseren. De grond in Nederland is nu te duur voor innovatieve duurzame boeren en eigenlijk te goedkoop voor (logistieke) ontwikkelaars. Een duidelijk ruimtelijk beleid moet voorkomen dat de grondprijs stijgt door de verwachting dat er kan worden geïntensiveerd of verstedelijkt. Vervolgens kan een actiever grondbeleid van overheden de impasse doorbreken. Bijvoorbeeld door circulair te rekenen en handelen, en afwaarderen van grond eenvoudiger te maken zodat er ook zicht komt op een reëel inkomen voor natuurinclusieve boeren. De kosten zouden moeten worden gedragen uit collectieve middelen, omdat het een effectieve investering is die zich in de toekomst terugbetaalt.

Het combineren van de principes van het natuurlijke bodem-watersysteem met menselijk civiel- en cultuurtechnisch vernuft kan leiden tot robuuste *nature-based solutions* met maatschappelijke meerwaarde. En, *last but not least*, het beheer van het landschap is wat ons betreft enorm geholpen met de toenemende kracht en inzet van burgers en burgerinitiatieven. Door die te combineren met de kennis en het organisatievermogen van de terreinbeheerders en boeren ontstaan talloze nieuwe mogelijkheden. ■