

HELP, iemand eet het landbouwland op!

KATHELEN VAN DE WERF · BUUR Part of Sweco, Voorzitter Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP)

MIEKE NOLF · Beleidsmedewerker Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP)

Een ruimtelijke visie op landbouw in Vlaanderen is essentieel om slimme ruimtelijke landbouwstrategieën uit te werken. De klimaat- en biodiversiteitscrisis dwingen landbouwers en ruimtelijk planners nu rond de tafel te zitten.

We staan vandaag met z'n allen voor een enorme transitieopgave. De transitie naar duurzame mobiliteit, de energietransitie, circulaire steden, integrale ecosystemen, klimaatactie, ... Stuk voor stuk zijn het complexe maatschap-

pelijke uitdagingen met een belangrijke ruimtecomponent. De gemeenschappelijke doelen zijn min of meer duidelijk, onder meer vastgelegd in de SDG's (Sustainable Development Goals) en het Akkoord van Parijs. Maar het transitiepad ernaartoe is dat allerminst.

Het nakomen van mondiale afspraken rond duurzaamheid vergt immers een radicale hertekening van ons ruimtelijk model. Beleidsmatig gaat meer en meer aandacht naar de link tussen het ruimtegebruik en de uitdagingen in het kader van de huidige klimaat- en energiecrisis. Verschillende integrale beleidsvisies zijn noodzakelijk voor een transitie naar duurzame competitieve en klimaatrobuuste gemeenten en steden: een veerkrachtig en klimaatrobuust water- en natuurbeleid, geïntegreerde energielandschap-

pen, een openruimtebeleid, een kwalitatief verdichtingsbeleid, een duurzaam mobiliteitsbeleid, het clusteren en ondersteunen van bedrijvigheid, enzovoort.

In vele steden en gemeenten groeit het bewustzijn bij bestuur en administraties van de uitdaging om het ruimtelijk beleid bij te sturen en duurzamer te maken. De aandacht is tot hiertoe echter vooral gericht op de bebouwde ruimte: kernversterking, publieke ruimte en mobiliteit worden beleidsmatig aangepakt via verdichtingsstudies, beeldkwaliteitsplannen, stadsvernieuwingsprojecten, mobiliteitsvisies, enzovoort.

Voor thema's als natuur, water, productieve landschappen voor landbouw, energie en ondernemerschap, ontbreekt het meestal aan een duidelijke strategie en overkoepelende visiedocumenten. Door de toenemende druk op open ruimte en vanuit de klimaatuitdagingen wordt echter een coherente lokale en bovenlokale visie op de open (landbouw) ruimte alleen maar prangender.

STEDENBOUW EN LANDBOUW, EEN VRUCHTBARE KENNISMAKING

Landbouw en stedenbouw zijn van oudsher sterk verweven systemen. Onder invloed van het wereldwijde economisch systeem werden die beide leef- en productiesystemen uit elkaar gehaald. Bijgevolg toonden stedenbouwkundigen en ruimtelijk planners pakweg begin jaren 2000 weinig interesse in het platteland. En omgekeerd hield de landbouwsector de ruimtelijk denkers graag op afstand, vanuit de overtuiging van het vrij ondernemerschap.

Anno 2022 staan de zaken er heel anders voor. De klimaat- en biodiversiteitscrisis dwingen ons om dringend terug rond de tafel te zitten. We staan immers voor enkele gemeenschappelijke opgaven.

De coronacrisis, de voorbije droge zomers, de oorlog in Oekraïne, ... maken de kwetsbaarheid van het huidige voedselsysteem

duidelijk zichtbaar: logistieke ketens komen onder druk te staan, droge zomers brengen de landbouwsector in moeilijkheden. De *race to the bottom* en de generieke aanpak in de regelgeving leiden daarnaast tot een menselijke crisis: er spelen zich om dit moment drama's af achter de muren van veel familiale landbouwhoeves.¹

We moeten dus én vanuit biodiversiteit, watersysteem, voedselproductie (nu maar ook in de toekomst), bodemleven, koolstofcaptatie én vanuit inkomenszekerheid (en mentale gemoedsrust) voor landbouwers nadenken. De landbouwproductie sterker ruimtelijk contextualiseren, zal een belangrijk aspect zijn om samen met landbouwers het ondernemingsmodel te verduurzamen. De impact van teeltkeuze en productiemethode op diverse fysisch-ecologisch systemen is immers contextafhankelijk: wat op de ene plaats een goed idee is, is dat op een andere plaats niet. De transitie van landbouwondernemingen overstijgt ook de schaal van het landbouwbedrijf. Het aantal vervoerskilometers dat voedsel over de wereld aflegt, is vanuit klimaatperspectief niet vol te houden. Bestaande korte ketenprojecten zijn bijzonder waardevol, maar zitten nog te veel in het hoekje van de 'leukigheden'. De verkorting van de keten tussen producent en consument is niet 'leuk', ze is 'noodzakelijk' en moet dus structureel gemaakt worden. Caroline Steel maakte dit in 2013 reeds duidelijk met haar werk *The Hungry City*.²

WIE LIGT WAKKER VAN LANDBOUWLAND?

In het Verenigd Koninkrijk weet 40% van de jongeren niet dat melk van de koe komt, 36% legt de link niet tussen spekreepjes en een varken.³ De lange keten maakt voedselproductie onzichtbaar. Voedsel lijkt wel geproduceerd door de supermarktketen zelf. Doordat de afzet steeds groter moest en de prijzen steeds lager, moesten landbouwbe-

drijven zelf ook groter worden en grotere investeringen doen. Kleine landbouwbedrijven kwamen onder druk te staan, landbouw werd industrie. Het percentage landbouwers in Vlaanderen kelderde.

Tal van ondernemers en bouwers ontdekten het platteland.

En de boer? Die vindt geen land.

Hiermee verdween ook het maatschappelijk draagvlak om zorg te dragen voor de eigen landbouwgrond. Gecombineerd met een niet al te streng planningsysteem (we komen er verder in deze tekst op terug) leidde dat ertoe dat kernen van steden en gemeenten als olievlekken gingen uitbreiden met ruimtelijk inefficiënte verkavelingen en bedrijventerreinen. Tal van ondernemers en bouwers ontdekten het platteland. En de boer? Die vindt geen land.

VLAAMS BOUWWOEDE

Het ruimtelijk nederzettingspatroon in Vlaanderen lijkt een beetje op dunne soep: veel plaatsen zijn al lang geen platteland meer, maar missen tegelijk de kwaliteiten van een stad(je) of een dorpskern. Landbouwinfrastructuur die vroeger zekere landschappelijke kwaliteiten had, wordt nu uitgebreid en herbouwd voor tal van andere functies: in serres staan de mobilhomes te rijpen, oude hoeves herbergen exclusieve bewoners die niet van vuile straten houden en in de naoorlogse stallen worden autobanden verhandeld. De nieuwste trend op het platteland is het beautysalon: heerlijk relaxend aan uw schoonheid werken, genietend buiten de drukte van de stad. Maar ook paardenmanèges, gokpaleizen en allerlei outdoor- en feestinfrastructuur koloniseren aan een rotvaartje het platteland. Gie Goris

beschrijft het als volgt, als hij op weg is naar het boerenhof van auteur Chris De Stoop in Sint-Gillis-Waas⁴:

‘Ik verwacht dat ik van de zichtbaar superdiverse stad langs dunner wordende buitenwijken de weidsheid van de polder zal inrijden. Om dan uit te komen op een binnenhof waar het leven niet langer vooruit raast, maar samenvalt met zichzelf.

Maar de kilometerslange weg is een en al lintbebouwing, met tussenin ergens een eenzame tractorzaak.

De Vlaamse bouwwoede loopt uiteindelijk dood op de expressweg die Antwerpen met Zeebrugge verbindt en de polders finaal in twee snijdt. Het boerenland ten noorden van de vrachtenwagenwand, de Vlaamse verkavelingswijken die oprukken in het zuiden.’

Dat we geen zorg dragen voor ons platteland en voor onze landbouwgronden is des te wraakroepend als je bedenkt over welke uitzonderlijk rijke bodemkwaliteit we beschikken. Dankzij de combinatie van rijke, diverse bodems, een vochtig en mild klimaat en een dense dooradering van de regio met waterlopen, hebben we alles in huis om zonder al te veel kunstgrepen aan duurzame voedselproductie te doen. Een verduurzaming van de productiemethodes en een structurele verkorting van de keten tussen producent en consument zijn daarbij essentieel. Maar de voorwaarde vooraleer we dit alles kunnen doen, is wel dat jonge landbouwers toegang hebben tot landbouwgrond.

BOUWSHIFT OP TWEE FRONTEN

Wat bemoeilijkt die toegang tot landbouwgrond? Schaalvergroting, dat is zeker. Maar ook in de ruimtelijke planning zijn een aantal belangrijke oorzaken aan te wijzen. Een blik op de geschiedenis van de ruimtelijke planning in Vlaanderen⁵ leert dat onze planningsinstrumenten vooral ingezet

werden en worden om landbouwgrond te herbestemmen voor ander landgebruik. Het gewestplan is een typisch kind van zijn tijd: het naoorlogse vooruitgangsoptimisme en de droom van voldoende goede huisvesting, sterke industrie en bedrijvigheid en de uitrol van weginfrastructuur spat ervan af. Experts zijn het erover eens dat de ruimte voor wonen en industrie die toen is ingekleurd, ver de werkelijke noden oversteeg, een aspect dat nu nog sterk doorweegt in de discussies over de betaalbaarheid van de bouwshift.⁶

In de planningspraktijk van de voorbije decennia blijken de open ruimte bestemmingen (landbouw en natuur) vooral de bestemmingen 'die over blijven' als al de actieve, dynamische functies en 'nieuwe' noden zijn ingevuld. Ook eigen in die tijd is de voorkeur voor monofunctionele zonerings. Ook dit werkt tot vandaag door, tot frustratie van ontwerpers en planners die meer vanuit meervoudig gebruik willen handelen. Tot slot beoogt het gewestplan generiek en gebiedsdekkend te zijn voor heel Vlaanderen. De gebiedsanalyses die gemaakt werden bij de opmaak van de streekplannen, die aan het gewestplan vooraf gingen, verdwenen al gauw onderaan de kast. De noodzaak om vanuit de streekeigen fysische eigenheid van het ecologisch systeem te werken werd hierbij miskend.

Eind jaren 1990 wordt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uitgewerkt, een plan dat de aanzet vormt om meer strategisch te denken over ruimte in Vlaanderen en meer dynamiek toelaat. De bijkomende ruimte voor stedelijke ontwikkeling in de gewestplannen blijft echter onaangeroerd. Er komt zelfs ruimte bij voor bedrijvigheid en recreatie. De aandacht voor het belang van natuur stijgt, en dat leidt tot het doel om meer natuur te realiseren. Meer natuur én meer stedelijke ontwikkeling dus ... ten koste van landbouwgrond. Landbouw en natuur kwamen hierdoor als twee sectoren

tegenover elkaar te staan, als twee honden vechtend voor dezelfde stukjes open ruimte. Terwijl men op Vlaams niveau wel werkte aan een ruimtelijke visie op natuur: het Vlaams Ecologisch netwerk. Vanuit landbouw kwam dergelijke ruimtelijke visie er – tot de dag van vandaag – jammer genoeg niet.

Met de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) in 2018 komt de aankondiging van een bouwshift dus geen dag te vroeg. Eindelijk benoemt de Vlaams overheid dat we grenzen moeten stellen aan de ontwikkeling ten koste van open ruimte. De gevolgen van de klimaatverandering maken immers duidelijk dat we de resterende open ruimte hard nodig (zullen) hebben. Helaas kiest men in de uitwerking ervoor om de grondeigenaars royaal te vergoeden bij bestemmingswijziging, waardoor de bouwshift in realiteit onbetaalbaar wordt.⁷ Maar er is meer. Niet alleen kwam landbouwgrond als bestemming telkens in het vizier om andere bestemmingen te realiseren via ruimtelijke planning, ook barst de Vlaamse Codex van Ruimtelijke ordening (VCRO) van uitzonderingsmaatregelen die op die zogenaamd beschermde landbouwgrond nog van alles mogelijk maken. In het eerste Ruimterapport (RURA) vind je een overzicht hiervan, opgemaakt door Guy Vloebergh en Tom Coppens van UA Antwerpen.⁸

UITZONDERINGSMATREGELEN ZIJN NIET ONSCHULDIG

Die uitzonderingsmaatregelen zijn niet onschuldig. We nemen jullie graag mee door een aantal cijfers.

In 2021 bedroeg het bijkomende ruimtebeslag⁹ nog steeds 5,1 hectare per dag, ondanks de goedkeuring van de 'Bouwshift' door de Vlaamse regering die stelt dat dit bijkomend ruimtebeslag moet dalen tot 0 hectare per dag in 2040. Deze bouwshift mikt vooral

op bestemmingswijzigingen: het teveel aan harde functies (woongebieden en woon-uitbreidingsgebieden, industriegebieden) moet omgezet worden naar zachte functies (landbouw en natuur). Berekeningen van de Taskforce bouwshift tonen echter dat meer dan 50% (2,8 hectare per dag!) van het bijkomend ruimtebeslag net in die zachte bestemmingen plaatsvindt. Met andere woorden: al zijn deze theoretisch bestemd als landbouw of natuur, het ontwikkelen gaat er gewoon door. Dat is het gevolg van die uitzonderingsmaatregelen. Een klein gedeelte van dit bijkomend ruimtebeslag wordt door landbouwers zelf ontwikkeld (zoals stallingen), de overige 2 hectare per dag wordt ontwikkeld door functies die niet in landbouwgebied thuishoren.

Die zonevremde functiewijzigingen zijn dus afwijkingsmogelijkheden die gaandeweg de wetgeving ter bescherming van de open ruimte hebben uitgehold. Deze vaststelling leidde tot een coalitie van de landbouw- en natuurverenigingen waaronder Boerenbond en Algemeen Boerensyndicaat, maar ook Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu met de oproep naar het beleid om deze afwijkingsmogelijkheden terug te schroeven.¹⁰ Willen we echt werk maken van de bouwshift, dan moet ook het debat over de afwijkingsmogelijkheden geopend worden.

GEBIEDSCOALITIES VOOR DUURZAME LANDBOUWRUIMTE

We hadden het in de voorbije paragrafen over de opdracht die voorligt voor ruimtelijke planning om landbouwgrond als landbouwgrond juridisch te beschermen. Hiermee is de klus niet geklaard.

Ook de verduurzaming van landbouw zien we als een belangrijke gemeenschappelijke opgave. En al zijn ruimtelijke planners en ontwerpers geen landbouwexperts, ze heb-

ben hier wel een rol in te spelen. Ruimtelijk planners en ontwerpers hebben de opdracht om een analyses en visies te maken op verschillende schaalniveaus en over verschillende thema's en gebruikers heen. Het gaat dan én over ons land weerbaar maken tegen droogte en overstroming, én over de waterkwaliteit verbeteren, én over lokale voedselconsumptie organiseren, én over een eerlijk inkomen voor landbouwers, én over betere stad-plattelandsrelaties, én over energieproductie, én over biodiversiteit, én over gezonde bodems, enzovoort.

Al zijn ruimtelijke planners en ontwerpers geen landbouwexperts, ze hebben hierin wel een rol te spelen.

Een dergelijke analyse of visie is onmogelijk te maken voor heel Vlaanderen als één gebied. Er zal in deelgebieden gewerkt moeten worden. Het is ook onmogelijk om zo'n analyse en visie als ruimtelijk planner alleen van achter de desktop op te maken. Het opzetten van trajecten samen met lokale en bovenlokale actoren, vertrekkende vanuit de specifieke lokale context zal belangrijk zijn. Dit lokale bottom-upwerk dient wel steeds te passen binnen een gemeenschappelijk doelstellingenkader. Het is dan ook belangrijk dat de lat voor ieder gebied even hoog ligt: het ambitieniveau ligt gelijk, alleen hoe doelstellingen concreet uitgevoerd worden zal contextueel afhankelijk zijn.

Dit proces ondersteunt bovendien een rechtvaardige verdeling van winsten en verliezen. Door een gedeeld proces met landbouwers kunnen samen opportuniteiten geschetst worden die leiden tot vertrouwen en motivatie voor verandering. Naast de 'klassieke' instrumenten gericht op herbestemming, kunnen ook andere instrumenten worden ingezet zoals bedrijfsbegeleiding, gronden-

ruil, verweving, korte keten infrastructuur, regelgeving over de overheid als ‘afnemer’ van producten, enzovoort.

LEREN UIT PRAKTIJKEN

Er zijn wel degelijk een aantal pioniers in steden, gemeenten en provincies. De Stad Oostende pioniert als eerste in Vlaanderen met het concept ‘landbouwpark’¹¹, dat de verbinding tussen stad en landbouw op die site terug wil herstellen. Stad Aalst zet de stap richting een landbouwbeleidsplan om die relatie ook structureel voor het hele grondgebied te verstevigen. De stad Gerardsbergen integreerde met de ondersteuning van BUUR Part of Sweco, een concreet landbouwactieplan in haar ruimtelijke visie, vertrekkende vanuit de concrete noden en input van lokale landbouwers en experts. De provincie Oost-Vlaanderen gaf opdracht aan het bureau Atelier Romain om een visie op leegstaande landbouwhoeves te ontwikkelen¹² en ontwikkelde een tool voor het agrarisch hergebruik van hoeves. De provincie Antwerpen ontwikkelde een landbouwkompas om bedrijven te ondersteunen bij agrarische herontwikkeling.¹³ Ook werkt de provincie Antwerpen samen met de Vlaamse Landmaatschappij en met de gemeenten Herentals, Kasterlee, Lille en Vorselaar aan het project ‘beek.boer.bodem’.¹⁴ Hierbij beoogt men om het overstromingsrisico te reduceren, de waterkwaliteit verbeteren en de landbouwbedrijven klimaatrobuuster maken. Ook andere ‘Water-landschap’-projecten die ondersteund worden door de VLM tonen hoe gebiedscoalities met verschillende actoren van onderop tot mooie resultaten kunnen komen.¹⁵

Ook bureaus en kennisinstellingen zitten niet stil. In de rand rond Brussel gaat Architecture Workroom Brussels aan de slag met agro-urbanism vanuit de vraag *‘Don’t ask what the farmer can do for the city, ask what the*

city can do for the farmer?’ Een partnerschap tussen het bureau Voorland, KUL, Boerenbond en ILVO ging na wat strategieën zijn om met leegstaande landbouwinfrastructuur om te gaan.¹⁶

ROL VOOR VLAANDEREN

Stuk voor stuk mooie bottom-upinitiatieven, die echter in de marge blijven als de Vlaamse overheid achter blijft. Het is aan de Vlaamse overheid om de Departementen Landbouw en Omgeving samen te zetten en hen een proces te laten uittekenen van hoe een visie op de diverse landbouwruimtes in Vlaanderen tot stand kan komen. De Vlaamse overheid kan gebieden aanduiden en een doelstellingenkader uittekenen. Vervolgens kan ze de opdracht geven aan alle betrokken lokale actoren – inclusief landbouwers – om binnen hun gebied dat doelstellingenkader te realiseren aan de hand van analyse van de eigen context, visie, acties en strategieën. Uit de reeds opgedane ervaring vanuit lokale overheden, provincies, bureaus en kennisinstellingen, milieu- en natuurbewegingen kunnen leerlessen getrokken worden in functie van deze opschaling. De tijd om dit te doen dringt. Niet alleen milieu-uitdagingen, maar ook de speculatie op landbouwgrond steekt de kop op. De rijksten van het land kopen op dit eigenste moment volop landbouwgrond op.¹⁷ Het is een fenomeen dat zich ook op andere plaatsen in Europa voordoet.¹⁸ Voor het middenveld en de provincie in de streek rond Barcelona was dit alvast het signaal om de gronden zelf op te kopen voor het te laat is en een coöperatieve uit te bouwen.¹⁹

Landbouw geeft van oudsher mee vorm aan de ruimte in Vlaanderen. Toch vinden de sectoren landbouw en omgeving elkaar op dit moment onvoldoende. Een ruimtelijke visie op landbouw in Vlaanderen, die per gebied contextueel gedifferentieerd wordt en samen met de actoren wordt ontwikkeld,

is essentieel om slimme ruimtelijke landbouwstrategieën uit te werken. Alleen op die manier blijft ons lokale toegang tot voedsel, het voortbestaan van de landbouwer en de ecosysteemwerking van onze leefomgeving gevrijwaard.

Voor de Werelddag van de Stedenbouw eind 2021 lanceerde de VRP dan ook PLOEG als noemer, omdat we ervan overtuigd zijn dat iedereen er baat bij heeft als landbouw en ruimte in de nabije toekomst een team vormen.

EINDNOTEN

- 1 Zie hiervoor het onderzoek van Lies Messely (ILVO° <https://www.boerenopeenkruispunt.be/Portals/0/Drietand%2036%20-%20Mentaal%20welzijn%20landbouwers%20loopt%20mank.pdf>).
- 2 Caroline Steel, *The Hungry City*, 2013.
- 3 Sudie uit 2013, gericht op 16-23 jarigen, <https://www.independent.co.uk/life-style/food-and-drink/news/lack-of-food-knowledge-shocking-says-survey-7850665.html>.
- 4 Gie Goris, Auteur Chris De Stoop: 'Empathie is waar het onze tijd aan ontbreekt', *Mo*, 21/6/2021. <https://www.mo.be/interview/chris-de-stoop-elke-mens-goed-en-te-vertrouwen-tot-het-tegendeel-bewezen>.
- 5 Gebaseerd op presentatie van Hans Leinfelder, Werelddag van de Stedenbouw 2021, Beveren-Waas, <https://www.vrp.be/activiteit/werelddag-van-de-stedenbouw-2021>.
- 6 Zie Taskforce bouwshift: <https://www.vrp.be/nieuws/2021/12/10/taskforce-bouwshift-afgerond/>.
- 7 In deze tekst leidt het ons te ver, meer info vind je hier: <https://www.vrp.be/nieuws/2021/12/10/taskforce-bouwshift-afgerond/>.
- 8 'Overzicht van versoepelingen in de regelgeving, Coppens en Vloebergh, 2017, in: Pisma,, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G., Poelmans, L., (eds) (2018) Ruimterapport Vlaanderen (RURA°. Eenruimtelijke analyse van Vlaanderen. Brussel: departement Omgeving, p. 106.
- 9 Definitie ruimtebeslag: <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtebeslag-in-vlaanderen-gestegen-naar-333-procent#:~:text=Ruimtebeslag%20is%20het%20aandeel%20van,hier%20ook%20deel%20van%20uit>.
- 10 Zie <https://www.vrp.be/nieuws/2021/11/18/oproep-tot-actie/>.
- 11 <https://www.oostende.be/tuinvanstene>.
- 12 <https://oost-vlaanderen.be/wonen-en-leven/platteland/hergebruik-hoeven.html>.
- 13 <https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/dese/dlp/agrarische-herontwikkeling.html>.
- 14 <https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienst-gebiedsgericht-beleid/kleine-nete/-beek-boer-bodem-.html>.
- 15 <https://www.vlm.be/nl/projecten/vlm-projecten/waterlandschap/Water-Land-Schap2.0/Paginas/default.aspx>.
- 16 https://ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/211029_BoerRuimtVeld_eindrapport.pdf.
- 17 'Waarom de rijksten van ons land steeds meer landbouwgrond opkopen', *Het Nieuwsblad*, 25/8/2022.
- 18 Zie 'Grote Belgische honger naar zeeuwse landbouwgrond', *Apache*, 18/7/2022.
- 19 Zie: https://www.researchgate.net/publication/331732178_Expertenopdracht_Stedelijke_landbouwparken_in_Vlaanderen.