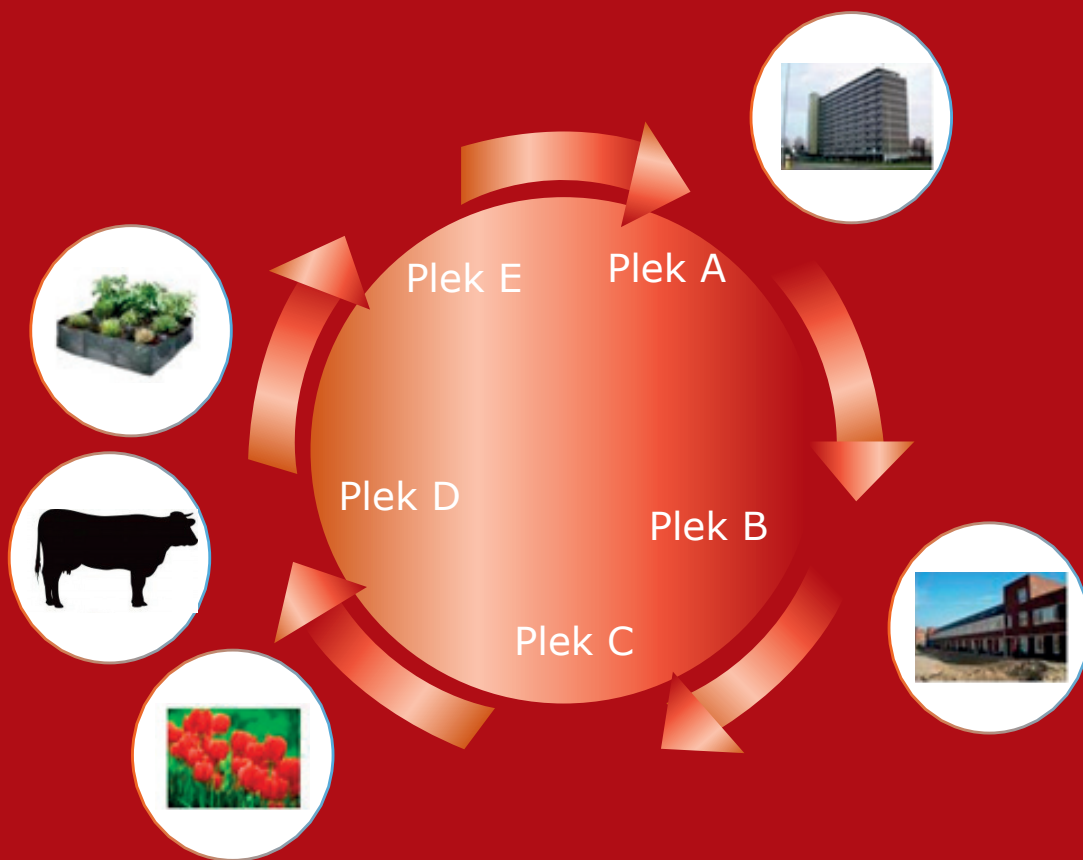




Notitie Stedennetwerk Stadslandbouw

Mogelijkheden voor het (tijdelijk) inzetten van grond voor stadslandbouw





Stedennetwerk Stadslandbouw

1. Introductie

Voor stadslandbouw is ruimte nodig, maar de beschikbaarheid en prijs van grond is vaak een knelpunt. Landbouw in en rond de stad heeft vaak te lijden onder de druk van urbanisatie. Landbouw moet concurreren met andere vormen van landgebruik, zoals bedrijventerreinen en woonwijken. Deze leveren de grondeigenaar meestal meer op per oppervlakte eenheid. Deze economische wetmatigheid leidt ertoe dat de landbouw in en rond de stad normaalgesproken verder wordt teruggedrongen.

Het feit dat stedelijke ontwikkeling in Nederland tegenwoordig stagneert – als gevolg van de economische crisis – is één van de redenen dat stadslandbouw juist in opkomst is. Er is grond genoeg in en rond de stad waar (tijdelijk) niets mee gebeurt. Projectontwikkelaars en gemeenten hebben gronden aangekocht voor bijvoorbeeld stadsuitbreiding en bedrijventerreinen maar door de crisis is voor veel van deze gronden de (eind)bestemming vooruit geschoven. De verwachting is dat veel van deze gronden in de komende tien tot vijftien jaar niet bebouwd of bewoond zullen worden. Gemeentes regelen het beheer van deze gronden op verschillende manieren; in de praktijk voor gronden in de stadsrand zone is dat vaak een vorm van beheer waarin geen relatie wordt gelegd met de nabije omgeving, bijvoorbeeld beheer door een loonwerker of boer die niet zichtbaar is door of benaderbaar voor de directe omgeving. Voor een tijdelijke situatie van enkele jaren is dit misschien moeilijk te voorkomen, maar voor perioden van tien tot vijftien jaar is het interessant om naar andere manieren van beheer te zoeken die een toegevoegde waarde kunnen leveren aan hun omgeving. Stadslandbouw is één van die manieren. Burgers en stadsboeren willen de grond benutten om voedsel te telen. In de stad gaat het vaak om kleinere arealen, waar omwonenden b.v. initiatieven voor gemeenschappelijke moestuinen starten. Aan de stadsrand kan het om grotere arealen gaan die een stadsboer wil benutten voor landbouw in verbinding met de stad. Voor projectontwikkelaars en gemeentelijke grondbedrijven zijn deze vormen van beheer een goede mogelijkheid om verloedering tegen te gaan, een vergoeding (pacht) voor de gronden te krijgen en een positieve impuls aan de ontwikkeling van het gebied (of wijk) te geven. In deze factsheet wordt daarom antwoord gegeven op de vraag:

“Op welke manieren kan stadslandbouw gebruik maken van (tijdelijk) beschikbare gronden zodat deze een toegevoegde maatschappelijke waarde hebben voor de stedelijke omgeving?”

Deze vraag komt voort uit het Stedennetwerk Stadslandbouw (www.stedennetwerkstadslandbouw.nl). Meerdere steden uit dit netwerk hebben als beleidsambitie om de tijdelijk beschikbare grond een meerwaarde voor de stad te geven. Stadslandbouw wordt door hen als één van de mogelijke tijdelijke oplossingen voor braakliggende grond omarmd. De steden hebben daarbij verschillende maatschappelijke doelen voor ogen: van het vergroenen van de stad tot het bieden van recreatiemogelijkheden in de stadsrand. We gaan in deze factsheet niet specifiek in op die verschillende maatschappelijke doelen (deze zijn terug te vinden in Veen et al, 2012), maar kijken wel hoe stadslandbouw van tijdelijke grond gebruik zou kunnen maken. Deze factsheet gaat ook niet in op de juridische implicaties van tijdelijk grondbeheer. Deze worden in een eerder verschenen factsheet van het stedennetwerk behandeld.

De vraag die in deze factsheet centraal staat is beantwoord door middel van desk research. Resultaten zijn vervolgens besproken tijdens een bijeenkomst van het stedennetwerk stadslandbouw. Hoofdstuk 2 kan worden opgevat als de probleemstelling van het onderzoek; we gaan in op verschillende typen grond en verschillende vormen van tijdelijkheid (waar stadslandbouw meer of minder goed bij past), en verbinden dit aan een nieuwe blik op de theorie van von Thünen. De hoofdstukken 3 tot en met 6 geven vier verschillende oplossingsrichtingen aan voor de problematiek rondom tijdelijkheid en de beschikbaarheid van grond voor stadslandbouw. Tenslotte volgen een korte conclusie en een overzicht van de gebruikte bronnen.

¹ Wij volgen de definitie van stadslandbouw zoals gebruikt door Veen et al. (2012:4): ‘Het voortbrengen, verwerken en vermarkten van voedsel en daaraan gerelateerde producten en diensten, in urbane en peri-urbane gebieden, daarbij gebruikmakend van stedelijke hulpbronnen en reststoffen’.

² Overzicht procedures stadslandbouw (2013). Factsheet met planologisch-juridische procedures om gronden voor stadslandbouw beschikbaar te krijgen. De factsheet is te vinden op www.stedennetwerkstadslandbouw.nl



2. Grond, tijdelijkheid en een nieuwe blik op von Thünen

Typeringen

Gronden in en om de stad hebben verschillende mogelijke functies en kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld of getypeerd:

- Er zijn verschillende partijen waar het officiële eigendom van de grond ligt: de gemeente, projectontwikkelaars, particulieren, bedrijven en agrarische ondernemers.
- De beschikbare gronden bevinden zich op diverse soorten locaties; rondom de stad voor uitbreiding van wonen of bedrijven, in de stad voor inbreiding van wonen en bedrijven, in of op gebouwen en gronden in de stad met een publieke functie.
- Er zijn verschillende vormen van huidig (land)gebruik. Zo zijn er gronden rondom de stad met als toekomstig doel stedelijke ontwikkeling die (nog) agrarisch gebruikt worden (soms door de oorspronkelijke eigenaar die het land terug pacht van degene aan wie hij het verkocht heeft). In andere gevallen heeft de eigenaar een intermediair ingeschakeld om de gronden te verpachten aan agrariërs. Ook zijn er gronden die braak liggen en die bijvoorbeeld gebruikt worden als hondenuitlaat-veldje of waar een gras/bloemenmengsel is ingezaaid. Weer andere gronden zijn al bouwklaar gemaakt, maar worden nog niet bebouwd.
- Ook zijn er verschillende gradaties van (tijdelijke) beschikbaarheid: door de crisis is er op veel gronden een uitstel van geplande ontwikkeling. De termijn waarop die gronden ontwikkeld gaan worden is afhankelijk van meerdere factoren maar het ligt voor de hand dat er een brede range zal zitten in die termijn. Wanneer de vertraging voor een specifieke locatie toeneemt, wordt de bruikbaarheid van stadslandbouw voor deze gronden groter.
- Grondsoorten en hun mate van geschiktheid voor stadslandbouw verschillen: voor stadslandbouw is gezonde en teeltbare grond nodig (tenzij bijvoorbeeld in bakken wordt geteeld). Sommige gronden zijn bouwrijp gemaakt met zand, waarna de ontwikkeling vertraging heeft opgelopen. Deze gronden zijn niet meer geschikt voor alle typen landbouw. In Almere worden deze gronden bijvoorbeeld nog wel gebruikt voor de teelt van oa. waspeen. Ook zijn er locaties waarbij niet duidelijk is of de grond vervuild is; als dit het geval is, is ze alleen geschikt voor de productie van voedsel na sanering.

Welke typen stadslandbouw passen bij tijdelijkheid

Tijdelijk gebruik van grond is niet geschikt voor elke vorm van landbouw. Vooral de grondgebonden vormen van landbouw die de nodige voorinvesteringen vragen of gebonden zijn aan een vaste locatie – zoals fruitteelt en glastuinbouw – passen minder goed bij een tijdelijk gebruik. Overigens zijn verplaatsbare (tunnel-)kassen en kleinfruit wel goed te integreren in tijdelijk gebruik.

Goed passend zijn gewassen die na één groeiseizoen geoogst kunnen worden. Vormen van landbouw die niet per se dichtbij/op het bedrijf zelf hoeven te liggen kunnen ook geschikt zijn. Denk bijvoorbeeld aan de stadsboerderij van Almere: deze teelt gewassen op tijdelijk beschikbare gronden verspreid over Almere. De gronden worden veelal op jaarbasis aan het bedrijf verpacht; daar waar de gemeente voorlopig geen bouwplannen voorziet heeft het aangepaste afspraken met de stadsboerderij. Een derde geschikte vorm is de verplaatsbare stadslandbouw, zoals landbouw in moestuinbakken die van de ene naar de andere locatie kunnen worden gebracht (het gaat dan vaak niet om een bedrijf maar om burgerinitiatieven).

Overigens is het ook belangrijk dat een relatie wordt gelegd tussen het product, locatie en de stad. Dit illustreren we met een voorbeeld. In Beugen (Brabant) wordt grond op bedrijventerrein Sterckwijck tijdelijk verpacht aan de Agrarische Natuurvereniging (ANV) Groen Boxmeer. De ANV maakt er een gebied van waar tarwe wordt verbouwd en bloemen in het wild groeien. Doordat de bloemen gratis geplukt mogen worden en de tarwe mogelijk verwerkt wordt tot pannenkoekenmeel, wordt een verbinding met de woonwijk gemaakt.



Stedennetwerk Stadslandbouw

Deze verbinding wordt nog versterkt doordat de voorheen braakliggende grond bij veel omwonenden een doorn in het oog was/is. Het idee van Groen Boxmeer wordt omarmd door boerenorganisatie ZLTO en de gemeente Boxmeer.

De ANV moet de gemeente echter garanderen dat als zich een bedrijf meldt, de vereniging het stuk grond direct verlaat. Ook als de oogst nog niet binnen is; er is dus duidelijk sprake van tijdelijkheid (De Gelderlander, 2013). Soms wordt grond aan de rand van de stad aan agrariërs verpacht die er dan maïs op telen. De verbinding met de stad is dan veel minder aanwezig – tenzij hier bijvoorbeeld een maïsdoolhof in wordt aangelegd. Als die verbinding met de stad niet wordt gelegd, is ook minder duidelijk wat het voordeel voor de stedeling is van het verpachten van deze grond aan agrariërs (los van de pacht inkomsten die naar de gemeentekas vloeien).

Von Thünen 2.0 – relaties tussen landbouw en stad

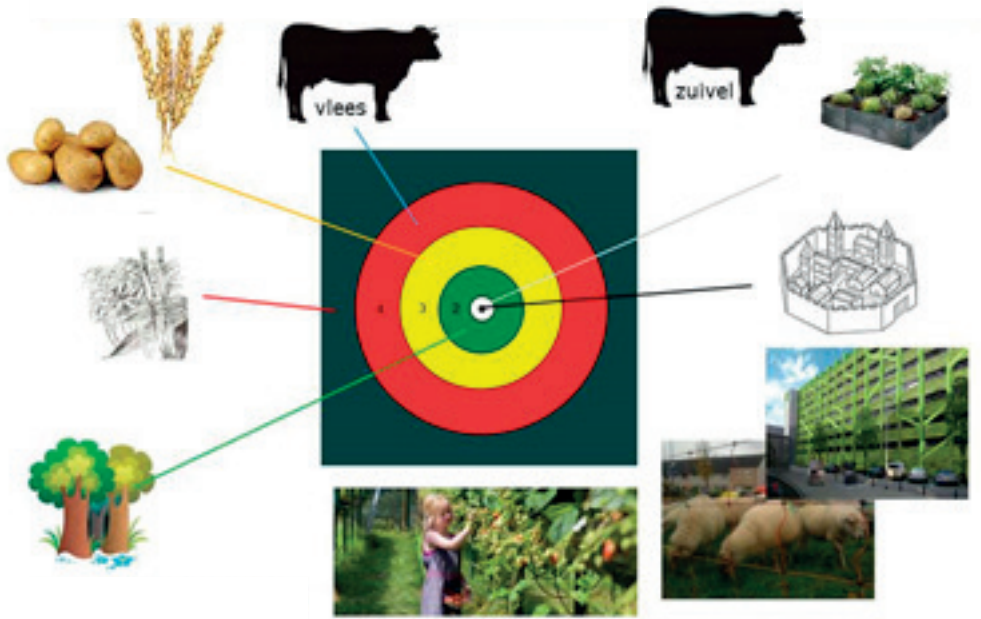
Als het gaat om stedelijke ontwikkeling wordt von Thünen (1783-1850) vaak aangehaald. Von Thünen keek naar de relatie tussen ruimtelijke ordening en vormen van landbouw in relatie tot economische wetmatigheden. De factoren houdbaarheid, vervoerbaarheid en financiële opbrengst per eenheid geoogst product bepalen in de theorie van von Thünen de afstand van een landbouwproduct tot de markt. Daarmee bepalen deze factoren ook de onderlinge en geografische ordening van teelten en dus de relatie tussen stad (de markt) en land. Deze economische wetmatigheden in het model van von Thünen leiden tot een concentrisch model; er kunnen cirkels om de stad getekend worden met verschillende vormen van ruimtegebruik (zie de figuur hiernaast). Met de industriële revolutie veranderde dit door von Thünen geschetste model. Door onder andere de vergrote houdbaarheid van producten dankzij vriezen en koelen, de introductie van kunstmest en vervoerbaarheid van producten dankzij goedkoop en snel transport, verkleinde de wederzijdse afhankelijkheid tussen stad en de omringende landbouw snel.

De vastgoedcrisis kan het model van von Thünen weer relevant maken. Kenmerk van 'von Thünen 2.0' is dat er een belangrijke factor bijkomt, namelijk de relatie tussen het product (of de dienst, denk aan zorg of recreatie) en de consument. De vastgoedcrisis dwingt tot een heroriëntatie wat betreft de ruimtelijke planning van de stad. Daarmee komt dan de ruimtelijke relatie tussen landbouw en afzetmarkt aan bod. We vervoeren immers voedsel van over de hele wereld naar de stad, terwijl dit lang niet altijd nodig is, en veel burgers hier ook tegen in verzet komen. We zouden daarom kunnen zeggen dat er een herinterpretatie van het model van von Thünen nodig is, von Thünen 2.0. In dat model kunnen we opnieuw kijken naar houdbaarheid – welke producten eten we graag vers of moeten na de oogst zo snel mogelijk gegeten worden? Ook kunnen we nog steeds naar vervoerbaarheid kijken; hoeveel voedselkilometers zijn nodig voor een bepaald product, hoeveel CO2 uitstoot is daar voor nodig en vooral, hoeveel kan er eventueel bespaard worden? Wat echter nieuw is aan von Thünen 2.0, is dat we nu ook kunnen kijken naar de sociale spin-off : de uitwisseling van diensten die naast voedsel de vernieuwde verbinding tussen stad en landbouw bevestigen. De toegevoegde waarde van 2.0 is om opnieuw door de 'bril' van voedsel, via bijvoorbeeld beleving, cohesie en werkgelegenheid naar de stedelijke ruimtelijke ordening gekeken kan worden. In de stedelijke ruimtelijke ordening kan dan ook de milieutechnische spin-off van landbouw meegenomen worden, denk aan regenwaterretentie, hergebruik reststoffen en afvalwaterzuivering. Ook aanvullende diensten – recreatie, educatie of zorg – kunnen nu een rol spelen in ordening van verschillende vormen van landbouw rond de stad. Overigens gaat het in het von Thünen 2.0 model niet specifiek om inrichting en beheer van tijdelijk beschikbare gronden. De waarde van het model voor deze studie ligt in de wijze waarop naar de inrichting van de stad wordt gekeken, door een 'voedselbril' (de Graaf, 2011 en van der Schans en Wiskerke, 2012).

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 geven we een aantal oplossingsrichtingen; hoe kan stadslandbouw gebruik maken van het feit dat er tegenwoordig veel tijdelijke gronden beschikbaar zijn? In het volgende hoofdstuk gaan we echter eerst in op een voorwaarde om tot die oplossingsrichtingen te kunnen komen.



Figuur 1: Het model van von Thünen (ontleend aan Wikipedia.org)





3. Voorwaarde - Afwaarderen tot agrarische waarde

Rendementen uit landbouw

Een voorwaarde om stadslandbouw van tijdelijke grond gebruik te laten maken is het afwaarderen van grondposities tot de agrarische waarde. Dit biedt landbouw de ruimte om een rendement te halen op de investering in grond. Stadslandbouw zal nooit het niveau aan inkomsten genereren die woningbouw of kantoren opleveren. Boeren zijn indertijd uitgekocht voor bedragen per hectare die uitgingen van stedelijke ontwikkeling; afhankelijk van de verwachting daarop werden bedragen betaald van €10 tot €20 per m² (terwijl de agrarische waarde tussen de €5 en €9 m² ligt). Bedenk overigens dat het rendement op geïnvesteerd vermogen in de conventionele landbouw al vrijwel nihil is (Backus et al., 2007), zie ook tabel 1.

Tabel 1. Gemiddeld rendement op eigen vermogen in vier Nederlandse agrofoodketens

Schakel	Aantal bedrijven in de steekproef	2000-2004*	2005-2009	
Varkens	Toelevering (Voer)	28	12,2	15,5
	Primair	96	-5,9	-2,9
	Verwerking	49	14,3	17,2
	Retail	22	26,5	22,2
Zuivel	Toelevering (Voer)	28	12,2	15,5
	Primair	278	0,1	0,3
	Verwerking	48	17,1	18,8
	Retail	22	26,5	22,2
Groenten	Toelevering	17	32,1	24,7
	Primair	158	-0,0	-5,5
	Verwerking/groothandel	32	22,7	22,3
	Retail	22	26,5	22,2
Fruit	Primair	17	-1,9	-2,4
	Verwerking/groothandel	22	19,8	16,0
	Retail	22	26,5	22,2

*Voor de primaire bedrijven betreft het de periode 2001-2004; voor zaden 2002-2004

Tabel 1: Gemiddeld rendement op eigen vermogen in vier Nederlandse agrofoodketens (Backus et al., 2007)

Hoewel stadslandbouwinitiatieven vaak meerdere schakels (en aanvullende diensten) omvatten die wel degelijk een positief rendement opleveren is er nog geen systematisch onderzoek beschikbaar dat laat zien of dit er ook toe leidt dat hogere rendementen gehaald kunnen worden. Dit geldt des te meer daar de kosten voor stadslandbouw vaak ook hoger zijn; verwerking en retail zijn arbeidsintensief, en ook productie vraagt veel arbeid omdat de schaal vaak te klein is voor verregaande mechanisatie.

Verschillende pachtprizen

Het is tegen de achtergrond van agrarisch rendement niet makkelijk voor grondeigenaren (beleggers of financiers) om via het verpachten van grond of gebouwen een marktconforme vergoeding te krijgen voor ingebracht kapitaal. Voor een aantal eigenaren is dat ook niet aan de orde. Het stadsdeel Amsterdam Noord heeft bijvoorbeeld het standpunt dat wie met stadslandbouwprojecten in de openbare ruimte bijdraagt aan de ontwikkeling van het stadsdeel geen vergoeding hoeft te betalen voor het (tijdelijk) gebruik van de grond). In de Tuinen van West worden kavels voor stadslandbouw wel als bedrijfsmatige activiteit uitgegeven. Daar is een pacht prijs vastgesteld op basis van een gemiddelde opbrengst voor diverse soorten landgebruik (weide, fruitbomen, groententeelt). Voor bebouwd oppervlak (schuur, winkel, ontvangstruimte, etc.) wordt een iets hogere pacht prijs gerekend. De gemeente investeert in het bouwrijp maken van de kavels, fiets- en wandelpaden, en de aanleg van een nabijgelegen recreatiegebied.



Stedennetwerk Stadslandbouw

In Rotterdam is het beeld divers. Men onderscheidt stadslandbouw met een commerciële en stadslandbouw met een sociale functie. Maar een initiatief als Rotterdamse Munt, dat duidelijk een sociale functie heeft, moet toch een vergoeding voor het gebruik van de grond betalen (€1.850 per hectare per jaar exclusief BTW). Voor een initiatief als UitJeEigenStad, dat bekend staat als commerciële stadslandbouw, loopt het gebruik van de gemeentelijke grond en gebouwen via erfpacht door woningbouwcorporatie Havensteder. Havensteder betaalt het symbolische bedrag van €1 voor de gebouwen met als tegenprestatie een opknapplicht. Daarnaast betaalt Havensteder voor 10 jaar €1.870 per hectare per jaar exclusief BTW voor de 1,5 hectare grond rond de loods en de kas voor tuinbouw (waarbij Havensteder zelf de schone grond heeft opgebracht). Deze investering moet door UitJeEigenStad terugbetaald worden in een huurcontract van twaalf jaar kostendekkend (rentevoet 5,25%). De concurrentie met alternatieve vormen van grondgebruik is hier (zij het op de achtergrond) nog steeds aanwezig. UitJeEigenStad wilde graag drie hectare gebruiken maar kreeg 'slechts' de beschikking over 1,8 hectare. Het bedrijf zou bovendien graag meer dan tien jaar willen blijven, maar de gemeente geeft een vergunning voor vijf jaar - met vijf jaar verlenging. De gemeente wil de grond namelijk beschikbaar houden voor andere ontwikkelingen (Stadsboeren in Nederland, 2013).

Ook andere grondeigenaren ontdekken de mogelijkheden van stadslandbouw. De Stadstuinderij Westelijk Tuinbouw Gebied, onderdeel van De Nieuwe Akker in Haarlem, ligt aan de ringweg, maakt gebruik van een stuk grond dat jaren braak lag, en beoogt ook een aantal sociale doelstellingen. Maar de eigenaar van de grond vraagt een marktconforme vergoeding (de tuinbouwwaarde). De initiatiefnemers zijn bereid die te betalen omdat de locatie zo uniek ligt: naast de rondweg, gekoppeld aan een woonwijk, en op loopafstand van een zorgcentrum.

Bij de vaststelling van de vergoeding voor het agrarisch gebruik van grond kan door de verpachter de toegevoegde waarde - de maatschappelijke baten - van het initiatief in ogenschouw genomen worden. De maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) van twee stadslandbouwcases in Tilburg en Rotterdam laat zien dat de toename van het woongenot door een aantrekkelijkere woonomgeving, uitgespaarde uitkeringskosten door het creëren van extra werkgelegenheid of de gezondheidstoename door een gezonder leefpatroon belangrijke baten zijn van stadslandbouw (Abma et al, 2013). Deze maatschappelijke baten zouden verdisconteerd kunnen worden in de gevraagde pacht prijs. De eerder genoemde voorbeelden in Amsterdam en Rotterdam laten al een dergelijke afweging zien.

We bespreken nu drie mogelijke oplossingsrichtingen om stadslandbouw gebruik te kunnen laten maken van tijdelijke gronden.



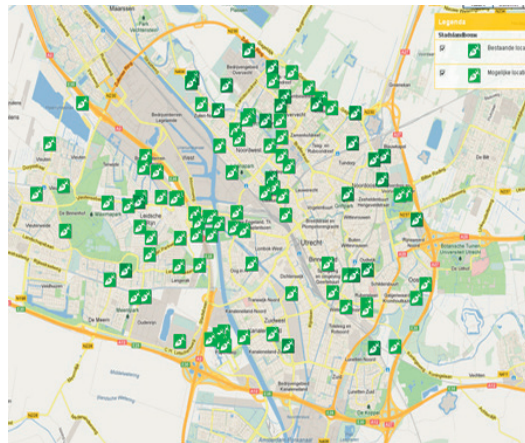
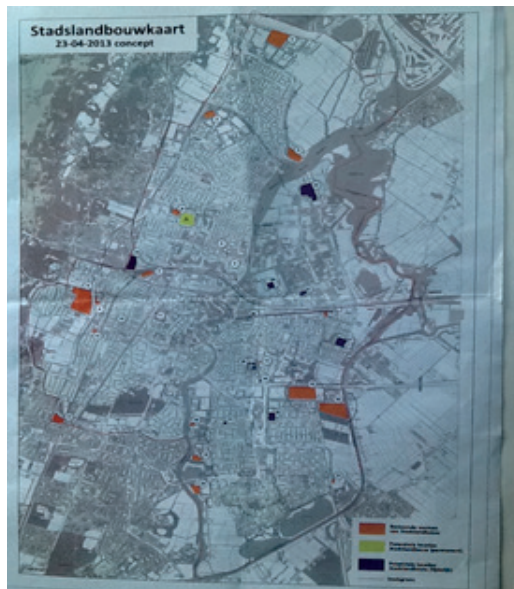
4. Oplossingsrichting I – Ruilverkaveling

Gebiedsgericht in plaats van locatiegericht

Uit het voorbeeld van de stadstuinderij WTG (Westelijk Tuinbouw Gebied, Haarlem) blijkt ook dat het bij stadslandbouw meer nog dan bij gangbare landbouw niet alleen gaat om saldi per hectare maar juist ook om de locatie en de toegankelijkheid voor verschillende doelgroepen. Zeker bij afnemende budgetten voor reis- en begeleidingskosten voor zorg en educatie is directe nabijheid van een locatie van belang. Als het inderdaad zo is dat de factor 'locatie' bij stadslandbouw een grote rol speelt, dan zou het slim zijn alle beschikbare locaties in een bepaald gebied bekend te maken. De gemeente kan bijvoorbeeld duidelijker maken op welke locatie op korte termijn stedelijke ontwikkeling gewenst is en op welke locatie dit gemakkelijker op de langere termijn geschoven kan worden. Verschillende gemeentes zijn hier ook al mee bezig; de gemeente Rotterdam werkt aan een dergelijke kaart, Amsterdam en Haarlem hebben er één beschikbaar en ook Utrecht heeft een kaart met stadslandbouwmogelijkheden (<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=384192>). Op die manier wordt het proces naar het zoeken van de meest geschikte locatie voor een bepaald stadslandbouwinitiatief gerationaliseerd. Het komt dan neer op het samenbrengen van bottom-up initiatieven (die gewoon ergens beginnen) en een top-down visie op de gewenste stedelijke ontwikkelingen en de mogelijke plaats van stadslandbouw daarin (de Graaf, 2011).

Dergelijke overzichten maken het mogelijk de match te maken tussen vormen van stadslandbouw die place making vooropstellen (voor place making; zie hoofdstuk 6) en vormen van stadslandbouw waar het vooral gaat om substantiële voedselproductie. Twee voorbeelden van stadslandbouwkaarten staan in figuur 2.

Figuur 2: De stadslandbouwkaarten van Haarlem (<http://www.haarlemgroener.nl/google-maps-phg/>) en Utrecht (<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=384198>)





Stedennetwerk Stadslandbouw

Ruilverkaveling

In het kader van deze gebiedsgerichte - in plaats van locatiegerichte - benadering past ook het instrument van de ruilverkaveling - het ruilen van locaties in en om de stad totdat er een meer optimale match is tussen wat eigenaren van grond en gebouwen kunnen en willen en wat stadslandbouwinitiatiefnemers nodig hebben. In Nederland vond ruilverkaveling voorheen plaats op het platteland met als doel de landbouwstructuur meer geschikt te maken voor bediening van de exportmarkten. Ruilverkaveling zou momenteel ingezet kunnen worden in het stedelijk gebied - om de landbouwstructuur meer geschikt te maken voor de bediening van stedelijke markten (voortbouwend op de suggestie in de nota Stadslandbouw; Croonen et al., 1995). Er worden typologieën voor stadslandbouw ontwikkeld om de initiatieven beter te situeren in het stedelijk weefsel, zowel qua agronomie als qua stedelijk metabolisme, als qua sociale inbedding en economische haalbaarheid. Het samenbrengen van locaties in een pool en het vervolgens herverdelen met het oog op een meer gewenste invulling kan een manier zijn om de stagnatie in stedelijke ontwikkeling een impuls te geven. In een artikel (mei 2013, Binnenlands Bestuur) beschrijft het kadaster het systeem als volgt: "Stedelijke herverkaveling kan gezien worden als het slim omgaan met grond bij gebiedsontwikkeling. De gronden worden zo optimaal mogelijk geordend voor gebruikers en eigenaren. Op deze manier worden partijen die willen investeren in positie gebracht zonder dat de overheid daarbij grote financiële risico's loopt als gevolg van grootschalige grondverwerving. Eigenaren en gebruikers maken samen een gebiedsagenda waarna de gronden in één grote 'grondpot' terecht komen. Vervolgens maakt iedereen de wensen over gebruik en eigendom kenbaar. Dan begint de puzzel waarbij de beschikbare grond zo verdeeld wordt dat zowel aan het gebiedsprogramma als aan zoveel mogelijk wensen voldaan kan worden" (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/partners/kadaster/gronden-ruilen-in-de-stad.9020664.lynkx>).

Op deze manier kunnen bovendien ad-hoc oplossingen van individuele bottom-up initiatieven op een hoger plan worden gebracht. Zoals het kadaster schrijft: "Er wordt uitgegaan van de bestaande eigenaren en gebruikers in het gebied. Deze worden in staat gesteld enerzijds hun onroerend goed zo goed mogelijk te benutten en anderzijds kwaliteit toe te voegen door collectieve doelen te realiseren, zoals een hoogwaardige openbare ruimte. Iedereen werkt mee met als belangrijk uitgangspunt dat iedereen er beter van wordt" (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/partners/kadaster/gronden-ruilen-in-de-stad.9020664.lynkx>). Zie ook het pleidooi (november 2012, Binnenlands Bestuur) voor ruilverkaveling om leegstand van kantoren of binnen stedelijke herontwikkeling aan te pakken (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/leegstand-kantoren-oplossen-met-ruilverkaveling.8507421.lynkx>; <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/herverkavelen-in-stadscentra.9040613.lynkx>).

In het geval van de stadstuinderij WTG aan de Ramplaan in Haarlem had men voor de huidige eigenaar van de grond op zoek kunnen gaan naar een andere ontwikkellocatie voor tuinbouw in het Westelijk Tuinbouwgebied van Haarlem, en de huidige locatie in eigendom kunnen geven van een partij die de te realiseren vorm van stadslandbouw graag faciliteert.

Functies naast elkaar ontwikkelen

Een ander aspect van een gebiedsgerichte benadering is dat verschillende functies naast elkaar ontwikkeld kunnen worden, zodat op gebiedsniveau een kwaliteit ontstaat die het individuele locatieniveau overstijgt. Het kan bijvoorbeeld gaan om functies die complementair zijn (in plaats van elkaar beconcurreren), denk aan een opkweekkas of composteerinstallatie op wijkniveau in plaats van dat ieder dat voor zich doet (Solomon, 2011). Het kan ook gaan om functies die direct renderen in combinatie met functies die niet direct renderen, waarbij op gebiedsniveau de grondexploitatie quitte speelt. De ervaring leert evenwel dat het huidige grondexploitatie model in feite te beperkt is om stadslandbouw als volwaardige functie een plaats te geven (de Muynck, 2011).



Stedennetwerk Stadslandbouw

De positieve effecten, bijvoorbeeld de in hoofdstuk 3 genoemde maatschappelijke baten, van stadslandbouw komen vaak pas later – in de beheer fase - tot volle werking. Daar kan in de ontwikkelfase, waarbinnen de grondexploitatie plaatsvindt en afgesloten moet worden, niet of nauwelijks rekening mee gehouden worden. Het landgoed-model kan hier mogelijk inspiratie bieden. In dit model gaan inrichting en beheer samen (in plaats van dat ze gescheiden zijn), en wordt eerder een balans tussen functies gezocht dan dat functies sectoraal gescheiden worden. Gemeenten of provincies die overtollige gronden overdragen aan terrein-beherende organisaties (natuurorganisaties of recreatieschappen) moeten zich realiseren dat de van oudsher monofunctionele expertise binnen deze organisaties zich niet altijd makkelijk verhoudt tot het multifunctionele karakter van stadslandbouw.





5. Oplossingsrichting II – Roulerende gronden

Grondbanken

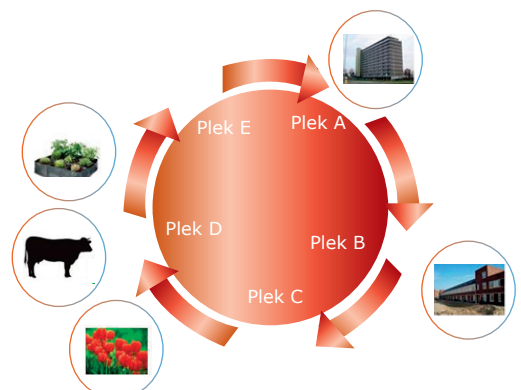
Een andere manier om grond tijdelijk beschikbaar te maken voor stadslandbouw is door gebruik te maken van een constructie die vergelijkbaar is met die van een grondbank. Een grondbank verpacht tegen bepaalde voorwaarden grond aan ondernemers - vaak voor een lagere prijs dan de marktwaarde. Op die manier heeft de ondernemer betaalbaar(der) toegang tot land, en kan de eigenaar van dat land bepaalde eisen stellen aan het beheer ervan (Veen et al., 2009). Een grondbank wordt over het algemeen opgezet voor het bereiken van specifieke (gebieds-) doelen (Westerink et al., 2010). De eigenaar van de grond / de grondbank is daarmee vaak een partij met ideologische belangen; deze hecht er bijvoorbeeld waarde aan dat land biologisch wordt beheerd. Doorgaans komt het er op neer dat een grondbank gebruik- of eigendomsrechten beheert en weer uitgeeft. Met andere woorden, de grondbank verwerft grond (door het te kopen of door het tussentijds te beheren), en verdeelt dat (geeft uit, verkoopt) aan partijen die (willen) voldoen aan bepaalde voorwaarden. De grondbank is overigens niet altijd zelf eigenaar van de grond (Westerink et al., 2010).

Grondbanken worden wel ingezet als manieren om grond beschikbaar te houden voor landbouw. Het Open Space Institute in de staat New York heeft bijvoorbeeld als doel grond beschikbaar te houden voor landbouw, natuur en recreatie, en als erfgoed. Ze doet dat onder andere door land van stoppende boeren op te kopen en aan andere boeren door te verkopen. De Peconic Land Trust, ook in New York, probeert landbouwgrond te behouden om daarmee jonge of nieuwe boeren aan land te helpen. Het land wordt aan de boeren geleased, zodat zij toegang krijgen tot betaalbaar land voor hun boerderij (Growing Farmers, no date). Vergelijkbare constructies zijn ook in Nederland denkbaar en aanwezig. Er bestaan grondbanken die specifiek biologische grond verpachten (bijvoorbeeld stichting Erf - www.erfbv.nl) en er zijn agrarische ondernemers die hun grond verkopen en terug pachten (sale-leaseback constructie).

Rouleren

Grondbanken zouden echter ook ingezet kunnen worden voor beheer en gebruik van tijdelijke grond, door een grondbank op te zetten die roulerende gronden beheert. Het idee is dat de grondbank het beheer krijgt over tijdelijke gronden, die ook weer uit de grondbank kunnen worden genomen wanneer zij alsnog ontwikkeld worden. De grondbank geeft de grond uit aan ondernemers van stadslandbouwinitiatieven, en biedt hen op het moment dat de grond teruggegeven moet worden andere tijdelijk beschikbare grond aan. Vanzelfsprekend zit hier een aantal haken en ogen aan. Ten eerste moet er altijd voldoende tijdelijke grond beschikbaar zijn om alle bedrijven die onderdeel van het systeem zijn grond te kunnen blijven bieden. Ten tweede moeten de stadslandbouwinitiatieven voldoende tijdelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan gewassen met één groeiseizoen, zoals bloemen, aan vierkante meter-tuinen die makkelijk verplaatsbaar zijn, of aan vee, dat niet aan een bepaalde grond gebonden is (zie ook hoofdstuk 2). Wanneer landbouw zo verplaatsbaar wordt en een ondernemer van verschillende tijdelijke grond gebruik maakt, wordt hij als het ware een agrarische nomade. Iets soortgelijks gebeurt al op de stadsboerderij Almere; de gewassen staan deels op percelen die tijdelijk in gebruik zijn. Dit zijn niet telkens dezelfde percelen; het bedrijf pacht de op dat moment beschikbare plaatsen.

Figuur 3: Het idee van de roulerende grondbank





6. Oplossingsrichting III – Place making

Verbinding met een nieuwe wijk

Stadslandbouw kan ook worden gebruikt als tool voor 'place making'. Dit betekent dat stadslandbouw wordt ingezet om een gebied aantrekkelijk en eigen te maken, en er een eigen of bepaalde identiteit aan te geven. Gemeentes of andere partijen kunnen stadslandbouw bijvoorbeeld inzetten om mensen zich alvast – voordat de huizen er staan - te laten binden aan een bepaalde locatie. Op die manier hebben ze meer kans het gebied succesvol te ontwikkelen en de geplande woningen te verkopen. Een goed voorbeeld hiervan wordt geboden door woningbouwcorporatie Ymere. Ymere heeft een deel van het braakliggend terrein van de nieuw te bouwen wijk Tudorpark (in Hoofddorp) beschikbaar gesteld voor een groenproject. Een deel van het plangebied is voor een periode van twee jaar ingericht als moestuin.

Veertig tuinders – zowel bewoners uit de naastgelegen wijk als belangstellenden voor een woning in Tudorpark – huren hier een tijdelijke moestuin van achttien vierkante meter. Op deze manier speelt Ymere in op de toekomstige ontwikkelingen van het woningen bouwen; ze bindt mensen aan het gebied met de moestuin, wat gezien kan worden als een belangrijke investering voor later (<http://www.tudorpark.nl/moestuiniere-op-tudorpark/?parentitem=actueel&submenuitem=nieuws>).

Andere voorbeelden

Het eerdere voorbeeld van Sterckwijk, waar een Agrarische Natuurvereniging tarwe en bloemen verbouwt, is ook een goed voorbeeld. Het terrein – waar bewoners zich al aan stoorden omdat het lang braak lag - wordt mooier. Bovendien ontstaat er een verbinding met de omgeving omdat mensen worden uitgenodigd gebruik te maken van het terrein (bloemen te plukken of pannenkoeken te bakken van de tarwe). Deze verbinding is erg belangrijk bij place making; zoals gezegd kunnen boeren een braakliggend terrein ook gebruiken om er mais op te verbouwen, maar dat heeft voor burgers doorgaans minder 'verbindingswaarde'. Het wordt al anders als er in het maïsveld een doolhof wordt aangelegd.

De volgende twee voorbeelden zijn strikt genomen geen place making, in de zin dat ze voortkomen uit doelbewuste strategie om gebiedsontwikkeling op gang te brengen met tijdelijke vormen van stadslandbouw. Ze laten zien hoe spontane initiatieven een permanent karakter kunnen krijgen, en daarmee bijdragen aan stedelijke ontwikkeling.

Figuur 4: Aan het werk in de moestuin op het Tudorpark, en een impressie van hoe de woonwijk er uit gaat zien (<https://www.facebook.com/Tudorpark/>)





Stedennetwerk Stadslandbouw

De volgende twee voorbeelden zijn strikt genomen geen place making, in de zin dat ze voortkomen uit doelbewuste strategie om gebiedsontwikkeling op gang te brengen met tijdelijke vormen van stadslandbouw. Ze laten zien hoe spontane initiatieven een permanent karakter kunnen krijgen, en daarmee bijdragen aan stedelijke ontwikkeling.

Ongeveer twee procent van de oppervlakte van Tokyo wordt gebruikt voor landbouw. De kleinschaligheid van deze bedrijven heeft gezorgd voor een chaotische stedelijke ontwikkeling waarin landbouw onderdeel is van de stad. Het planningssysteem in Tokyo dwingt grondeigenaren te kiezen voor het behoud van rechten op stadsontwikkeling (hoog belastingtarief) of doorgaan met stadslandbouw (laag belastingtarief). Hierdoor verwerft stadslandbouw een officiële erkenning/status. De stadslandbouwondernemers vermarkten hun producten via een directe en stevige verbinding met consumenten. De boerderijen zijn ontmoetingsplaatsen in de stad geworden waar mensen kunnen recreëren maar ook hun eigen groentetuin kunnen huren. Stadslandbouw heeft daarmee niet alleen een multifunctioneel verdienmodel, het verbindt ook mensen aan de plek. Iets soortgelijks gebeurt in New York. Hier is lange tijd gestreden voor buurttuinen die zijn ontstaan in de tijd dat het minder goed ging met de stad en veel grond braak lag. Buurtbewoners legden tuinen aan en maakten daarmee de stad mooier en veiliger. Toen het weer beter ging met de stad wilden projectontwikkelaars de grond weer in gebruik nemen. Na een lange strijd hebben veel tuinen nu een redelijk permanente status gekregen. Een voorwaarde is echter dat de tuinen tenminste twintig uur per week open zijn voor publiek. Ook moet de groep van aanvragers uit tenminste tien personen bestaan. Op die manier wordt privatisering tegen gegaan; de tuinen moeten een openbare functie vervullen. Een recente trend is om buurttuinen te veranderen van privé gebruikte publieke 'grassroots-landscapes' naar meer formeel samengestelde en gebruikte publiek toegankelijke ruimte (City of New York, Department of Parks & Recreation, geen datum; Mees and Stone 2012). Ook worden sommige tuinen opgenomen als park in het openbaar groen. Op die manier spelen de tuinen dus een rol in de inrichting van de publieke ruimte, en kunnen ze gezien worden als onderdeel van een place making strategie.



7. Discussie & conclusie

In dit document hebben we geprobeerd een antwoord te geven op de vraag op welke manieren stadslandbouw gebruik kan maken van (tijdelijk) beschikbare gronden zodat deze een toegevoegde waarde hebben voor de stedelijke omgeving. Het afwaarderen van grond tot de agrarische waarde is daarbij een voorwaarde. We hebben vervolgens drie mogelijkheden gegeven die afzonderlijk of ook gezamenlijk toegepast kunnen worden om tijdelijke grond voor stadslandbouw in te zetten;

1. Ruilverkaveling,
2. Een grondbank met roulerende gronden,
3. Place making.

Deze ideeën zijn niet allemaal al 'operationeel'. Het zijn soms gedachte-experimenten, en moeten dus echt gezien worden als potentiële manieren waarop landbouw van tijdelijke grond gebruik zou kunnen maken, die nog verder (juridisch, planologisch) moeten worden uitgedacht. Anderzijds komen de opties ook niet uit de lucht vallen. We hebben ons gebaseerd op eerdere ontwikkelingen (zoals de ruilverkaveling in de landbouw), op voorbeelden uit de praktijk (place making), op experts en stedelijke professionals die al experimenteren met bepaalde voorbeelden (afschrijven tot agrarische waarde), of op andere bronnen die iets soortgelijks propageren (stedelijke ruilverkaveling).

Wat ten eerste uit het overzicht naar voren komt, is dat het voor het gebruiken van tijdelijke gronden vooral belangrijk is dat de vorm van stadslandbouw die wordt 'ingezet' ook passend is. Het moet makkelijk verplaatsbaar zijn, al snel een oogst opleveren of weinig investering vooraf vragen zodat de kosten van verplaatsing laag zijn. Tijdelijke grond is daarmee niet voor elke vorm van (stads)landbouw geschikt.

Misschien nog belangrijker is dat de vorm van stadslandbouw die wordt gekozen op de één of andere manier een verbinding moet leggen met de stad. Hoewel dat niet per se noodzakelijk is vanuit een praktisch oogpunt, maakt dit de voordelen van het tijdelijk laten gebruiken door stadslandbouw wel groter. Verbinding met de stedeling is een manier om een (duurzame) brug te slaan tussen het gebied en de stedelingen/omwonenden. Zo'n verbinding levert mogelijke maatschappelijke baten voor de stad (zoals het mooier maken van het gebied of gezondheid van de inwoners) die het in beheer geven van de gronden aan landbouw – in plaats van aan andere functies – legitimeert. Een analyse van de maatschappelijke kosten en baten van stadslandbouw in Tilburg en Rotterdam laat zien dat de investeringen die nodig zijn om stadslandbouw in het gebied of de wijk te laten ontwikkelen ruimschoots terug worden verdiend met maatschappelijke baten als woongenot, gezondheid en verbeterde leefomgeving (Abma et al, 2013). Kennis van de maatschappelijke baten is vooral relevant wanneer de concurrentie om de schaarse ruimte groot is of wanneer de gebiedsontwikkeling een voorinvestering vraagt. Stadslandbouw in de wijk of het gebied kan de verbinding met de stedeling waarmaken door diverse producten en diensten te bieden die verschillende mensen aanspreken en naar het gebied trekken. Dit zorgt er bovendien voor dat er ook op verschillende manieren een inkomen uit de landbouw gehaald kan worden (door een theetuin te ontwikkelen, zorg aan te bieden of door voor recreatiemogelijkheden te zorgen). Het combineren van functies is dus erg belangrijk om het beheer van de beschikbare gronden door stadslandbouw aantrekkelijk te maken, zowel voor de gemeente als voor de stadslandbouw-ondernemer. Uiteraard met het 'risico' dat de tijdelijke beheerde grond zo nauw verbonden wordt met haar omgeving dat tijdelijkheid geleidelijk overvloeit in permanent gebruik. Kortom, door landbouw via producten en diensten een verbinding te laten leggen met de stad, wordt het model van von Thünen – in de 2.0 versie – weer springlevend.



Bronnen

- Abma, R., Kirchholtes, U., Vijn, M.P. en Jansma J.E. (2013). MKB Stadslandbouw De cases Voedseltuin Rotterdam, De Nieuwe Warande en Hazennest Tilburg, Witteveen+Bos en Wageningen UR, Lelystad (in druk).
- Backus, G.B.C. J.A. Boone, E. ten Pierick, F.H.J. Bunte, K.J. van Calker Ketenrendementen in de Nederlandse agribusiness. Varkensvlees, zuivel, groente en fruit, Mei 2007, Rapport 5.07.05, LEI, Den Haag.
- Croonen, R.J., Hazendonk, N., Horsten van Santen, Y., Pols, L., Van der Wiel, K. & Perik, A. (1995). Visie stadslandschappen, Themarapport 5: Stadslandbouw. Den Haag: Ministerie LNV
- De Gelderlander (15/04/2013). 'Bloemen en tarwe op bedrijventerrein Sterckwijck in Beugen' (<http://www.gelderlander.nl/regio/maasland/bloemen-en-tarwe-op-bedrijventerrein-sterckwijck-in-beugen-1.3766879>).
- Graaf, P. de (2011). 'Ruimte voor stadslandbouw in Rotterdam' (http://www.pauldegraaf.eu/downloads/RvSL/RvSL_PdeGraafO&O-2011.pdf).
- City of New York, Department of Parks & Recreation (no date). 'Green Thumb Gardener's Handbook' (http://www.greenthumbnyc.org/pdf/gardeners_handbook.pdf).
- Growing Farmers (no date). Directed by Michael Halsband (<http://ruralsociologywageningen.wordpress.com/2013/02/22/growing-farmers/>).
- Mees, C. and E. Stone (2012). 'Food, homes and gardens: public community gardens potential for contributing to a more sustainable city'. In: Viljoen, A. and J.S.C. Wiskerke (eds.) Sustainable food planning, evolving theory and practice. Wageningen: Wageningen academic publishers.
- Muijnck, A. de. Stadslandbouw en duurzame gebiedsontwikkeling. Een onderzoek naar de bijdrage van stadslandbouw aan duurzame gebiedsontwikkeling. Afstudeerscriptie Master City Developer Erasmus Universiteit Rotterdam, Stadsontwikkeling Rotterdam, Technische Universiteit Delft, juli 2011.
- Schans, JW. van der, Wiskerke 2012. Urban Agriculture in developed economies, chapter 21 in: Viljoen en Wiskerke 2011, Sustainable Food Planning, evolving theory and practice, Wageingen Academic Publishers.
- Solomon, D. Urbaniahoeve: expanded urban agriculture. Chapter 30 in : Viljoen en Wiskerke 2011, Sustainable Food Planning, evolving theory and practice, Wageingen Academic Publishers.
- Stadsboeren in Nederland (2013). Professionalisering van de stadsgerichte landbouw. Publicatie ontstaan vanuit de Green Deal Stadsgerichte Landbouw, een samenwerkingsverband van Van Bergen Kolpa Architecten, Wageningen UR/LEI, de Volharding Breda, Priva, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (http://www.vanbergenkolpa.nl/en/313_nationale_federatie_stadsgerichte_landbouw.html)



Stedennetwerk Stadslandbouw

- Veen, E.J., M.P. Vijn, B.H.C. van der Waal en A.J.C. Dekking (2009). 'Alternatieve Financieringsvormen – een lans voor het multifunctionele landbouwbedrijf? Een verkenning van niet bancaire financieringsvormen voor het multifunctionele landbouwbedrijf.' Lelystad: Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, onderdeel van Wageningen UR.
- Veen, E.J., B., Breman en J.E. Jansma (2012). 'Stadslandbouw. Een verkenning van groen en boer zijn in en om de stad'. Lelystad: Wageningen UR, 42 pp.
- Westerink, J., F.M. van Straalen, R.A.M. Schrijver, B.F. Schaap, J. Nijhoff, P. ten Have, A. ten Brummelhuis, M. van den Brink and E. Egas (2010). 'Van de grond. Verkenning mogelijkheden voor het inzetten van publieke grond voor maatschappelijke doelen in Eemland.' Wageningen: Wetenschapswinkel Wageningen UR.

Websites

- <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/partners/kadaster/gronden-ruilen-in-de-stad.9020664.lynkx>
- <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/leegstand-kantoren-oplossen-met-ruilverkaveling.8507421.lynkx>
- <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/herverkavelen-in-stadscentra.9040613.lynkx>
- www.erfbv.nl
- <https://www.facebook.com/Tudorpark?filter=1>
- <http://www.haarlemgroener.nl/google-maps-phg>
- <http://www.tudorpark.nl/moestuiniereen-op-tudorpark/?parentitem=actueel&submenuitem=nieuws>
- <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=384192>
- <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=384198>



Stedennetwerk Stadslandbouw

Colofon

Mogelijkheden voor het (tijdelijk) inzetten van grond voor stadslandbouw

Deze studie is uitgevoerd door Praktijkonderzoek Plant & Omgeving en LEI, beide onderdeel van Wageningen UR, in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van de PPS Multifunctionele landbouw (PPS MFL –TKI-AF-12027). De studie is onderdeel van het project Waardecreatie stadslandbouw (BO-23.02-004-010).

Leeswijzer

In deze publicatie wordt in het eerste hoofdstuk de achtergrond van de vraag geschetst. De vraag die centraal staat is: "Op welke manieren kan stadslandbouw gebruik maken van (tijdelijk) beschikbare gronden zodat deze een toegevoegde maatschappelijke waarde hebben voor de stedelijke omgeving?" In hoofdstuk twee wordt op deze vraag gereflecteerd vanuit een hernieuwde kijk op het model van von Thünen. Hoofdstuk drie gaat in op een aantal voorwaarden voor het beschikbaar maken van (tijdelijke) gronden voor stadslandbouw. In de hoofdstukken vier, vijf en zes worden een drietal oplossingsrichtingen geschetst; 1. Ruilverkaveling, 2. Roulerende gronden en 3. Place making. Een discussie en conclusie is te vinden in het laatste hoofdstuk.

Oktober 2013

- Esther Veen, Daniël de Jong, Jan Eelco Jansma (Wageningen UR, PPO)
- Jan Willem van der Schans (Wageningen UR, LEI), bijgedragen aan Hoofdstuk 2, 3, en 4
- Anna Lassu (student CAH Almere)

Contact en meer informatie over stedennetwerk stadslandbouw: www.stedennetwerkstadslandbouw.nl

© 2013 Wageningen, Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) onderzoeksinstituut Praktijkonderzoek Plant & Omgeving. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DLO.

Voor nadere informatie gelieve contact op te nemen met: DLO in het bijzonder onderzoeksinstituut Praktijkonderzoek Plant & Omgeving Business unit Akkerbouw, Groene ruimte en Vollegrondsgroenten. DLO is niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij gebruik van gegevens uit deze uitgave.