

Deelstudie 9

Schaarste in relatie tot het landelijk gebied

Schaarste in relatie tot het landelijk gebied is één van de negen onderliggende deelstudies van het eindadvies van de Raad voor het Landelijk Gebied.

Schaarste in relatie tot het landelijk gebied heeft als doel aan te geven welke vragen rond het thema schaarste en het landelijk gebied de komende tijd aandacht vragen.

Inhoudsopgave

- Voorwoord
- Schaarste in relatie tot het landelijk gebied
 - Inleiding
 - Schaarste en het Nederlands landelijk gebied
 - Schaarste: vragen voor de toekomst
- Literatuur
- Verantwoording

Voorwoord

'Schaarste in relatie tot het landelijk gebied' is de weerslag van één van verkenningen van de Raad voor het Landelijk Gebied ter voorbereiding van het eindadvies. Op basis van een beknopte literatuuranalyse is de relevantie van het thema 'schaarste' voor het Nederlands landelijk gebied onderzocht. De uitkomsten hiervan zijn deels verwerkt in het eindadvies. Dit deelrapport heeft vooral als doel aan te geven welke vragen rond het thema schaarste en het landelijk gebied de komende tijd aandacht vragen.

Met het uitbrengen van zijn advies 'Braakliggend veld' sluit de Raad voor het Landelijk Gebied deze raadsperiode af. Het kabinet streeft naar een meer integrale benadering bij toekomstige advisering; de discussie over de vorm waarin dit zal plaatsvinden, is gaande. Met dit deelrapport beoogt de raad schaarste in relatie tot het landelijk gebied voor de toekomstige advisering te agenderen en zo een bijdrage te kunnen leveren aan het maatschappelijk debat.

Peter van Wijmen, voorzitter RLG

Schaarste in relatie tot het landelijk gebied

Inleiding

Alles waar de mens behoefte aan heeft, maar waar (te) weinig van is, is schaars. In hoeverre iets schaars is, is niet objectief te bepalen, omdat behoeften voor iedereen anders zijn en ook steeds kunnen veranderen. Schaarste is de verhouding tussen behoeften en middelen, dus altijd relatief¹.

Al vroeg in de 19^e eeuw wees Thomas Malthus erop dat de bevolking exponentieel groeit, terwijl de middelen om in de menselijke behoeften te voorzien, dat niet doen. Hij voorzag dat indien de menselijke bevolking zou blijven groeien met dezelfde snelheid als toen, zij te groot zou worden om van voldoende voedsel te worden voorzien. De bevolking zou door massahongersnood en verhongering worden geteisterd. Malthus bepleitte geboorteregeling om dit te vermijden.

Het beslag dat de mensheid legt op de hulpbronnen die de aarde biedt, wordt niet alleen door de bevolkingsomvang bepaald. Belangrijke factoren zijn ook de hoeveelheid consumptie per persoon. En de stand van de technologie, die bepalend is voor de mate waarin de materiële consumptie het milieu beïnvloedt. Aangezien de bevolkingsomvang en de consumptie nog steeds toenemen en de vooruitgang in de technologie dit niet volledig kan compenseren, kan gesteld worden dat de natuurlijke hulpbronnen steeds schaarser worden. Dit is bijvoorbeeld te zien aan het opraken van de voorraden fossiele brandstoffen en van belangrijke metalen zoals koper en fosfaat, of door sterke achteruitgang van de visbestanden.

In de literatuur zijn diverse mechanismen te vinden achter de toenemende consumptie. Eén daarvan wordt 'mimetische begeerte' genoemd, ontleend aan René Girard. Mensen zijn van nature geneigd zich te vergelijken met anderen en anderen te imiteren. Het gras lijkt altijd groener bij de buren. Het zien dat een ander iets heeft, wat jij niet hebt, wekt de begeerte op. Dat is één van de redenen waarom het consumptieniveau in met name de Westerse wereld vele male hoger ligt dan puur voor onze overleving noodzakelijk zou zijn.

Een ander voor schaarste belangrijk principe is de 'Tragedy of the commons'. In de middeleeuwen waren er gemeenschapsgronden (commons) die door iedereen gebruikt konden worden. Elk individu had er belang bij zoveel mogelijk eigen vee te laten grazen. Dit leidde tot overbeweiding, wat nadelig was voor de gehele gemeenschap. Dit principe speelt ook bij veel moderne milieuproblemen een rol. Omdat individuele belangen en gemeenschappelijke belangen niet overeenkomen, wordt bij negatieve invloeden van de mens op het milieu vaak pas ingegrepen als het al te laat is.

In het boek 'Overvloed' geeft Karim Benammar² aan dat er geen problematische schaarste bestaat. Als grondstoffen opraken kunnen zij worden vervangen door alternatieven. Afgedankte producten kunnen worden gerecycled tot nieuwe. Energie is er volgens hem genoeg, die kan altijd op een of andere manier worden opgewekt uit de zon die een onuitputtelijke hoeveelheid energie levert. Hij besteedt hierbij echter weinig aandacht aan de factor ruimte: de ruimte die het kost om onbeperkt te blijven produceren voor een steeds toenemend aantal mensen. Benammar stelt dat de aarde hiervoor voldoende ruimte biedt, zonder hiervoor een onderbouwing te geven. Zijn oplossing doet denken aan het principe *Cradle to Cradle* van Braungart en McDonough, een concept dat de laatste tijd erg populair is. Kern ervan is dat alle producten die de mens afdankt, weer als grondstof gebruikt kunnen worden voor andere producten, waardoor er geen afvalprobleem meer zou zijn en er bovendien een onuitputtelijke bron van grondstoffen ontstaat. Voor de enorme hoeveelheid energie die het zou kosten om dit idee volledig in onze economie toe te passen, biedt dit concept echter nog geen echte oplossing.

¹ Claassen, Rutger, *Het eeuwig tekort, een filosofie van de schaarste*, 2004, 1^e druk, blz. 78

² Benammar, Karim, *Overvloed*, 2005

In 'Het rijk van de schaarste'³ betoogt filosoof Hans Achterhuis dat voortgaande economische groei nooit de schaarste aan voedsel, aan zorg, of welk ander goed dan ook kan oplossen. Mensen zullen zich altijd met elkaar blijven vergelijken en onderling concurreren, waardoor steeds nieuwe behoeften blijven ontstaan. Schaarste bestaat volgens hem eerder uit een overschot aan behoeften dan uit een tekort aan hulpbronnen. Maar hij schrijft ook: "*Wij hebben onze maatschappij zo ingericht en zijn de natuur op zo'n wijze te lijf gegaan, dat inderdaad de schaarste ook uit de natuur ons van alle kanten tegemoet grijnst*".

Schaarste en het Nederlands landelijk gebied

Het landelijk gebied, binnen en buiten Nederland, is belangrijk voor het voorzien in onze behoefte aan schaarse voorraden. Het voorziet in essentiële menselijke behoeften zoals biodiversiteit, voedsel, grondstoffen (bv. hout), klimaatregulering en opslag van CO₂, waterberging, schoon water, levering van 'groene' energie (zoals biomassa en wind). Daarnaast biedt de groene ruimte een aantal zeer belangrijke immateriële waarden: schone lucht, ruimte, rust, duisternis, natuurbeleving, mooi landschap, areaal voor recreatie. Ook is het landelijk gebied waardevol als inkomstenbron voor ondernemers (zoals agrariërs en recreatieondernemers). Om in de behoeften van alle inwoners van Nederland te voorzien, wordt ook veel ruimte buiten Nederland gebruikt. De totale *footprint* van Nederland in het buitenland beslaat meerdere malen de oppervlakte van ons land. Ook voor de productie van ons voedsel is ruimte in het buitenland nodig, dan hebben we het over onze *foodprint*. Daarbij gaat het niet alleen om directie invoer van voedselproducten, maar ook om grondstoffen die gebruikt worden voor de voedselproductie in Nederland, zoals veevoer en kunstmest.

In hoeverre zijn er problemen als gevolg van schaarste te verwachten voor het Nederlands landelijk gebied? Om deze vraag te beantwoorden kunnen we kijken naar een aantal voor het landelijk gebied relevante trends en deze doortrekken naar de toekomst. Te verwachten trends zijn:

Trends op mondiaal niveau

Er wordt een groei van de wereldbevolking verwacht naar 9 miljard mensen in 2050 en een snel toenemende consumptie per inwoner. Dit betekent een sterk groeiende mondiale schaarste aan voedsel, energie, grondstoffen en schoon water. Prijzen zullen naar verwachting stijgen en mogelijk ontstaat meer behoefte aan productie van deze schaarse voorraden in Nederland, wat met meer ruimtebeslag gepaard gaat. Zo zal bijvoorbeeld het opraken van de voorraden fossiele brandstoffen betekenen dat steeds meer energie op alternatieve wijze zal worden opgewekt. Deze alternatieven zoals windmolens, zonnepanelen of algenteelt vragen meer ruimte dan de gangbare energievoorziening uit fossiele bronnen. Dit zal ook invloed hebben op Nederland. De mondiale schaarste aan voedsel kan betekenen dat de Nederlandse landbouw meer voedsel voor de wereldmarkt zal gaan produceren. Als dit het geval is, gaat dit gepaard met een groeiende vraag naar landbouwgrond. Ook kan door stijgende voedselprijzen op de wereldmarkt, meer behoefte ontstaan aan voedselproductie in eigen land voor de eigen inwoners. Ook dit betekent extra behoefte aan landbouwgrond.

Trends op nationaal niveau

De materiële consumptie blijft naar verwachting stijgen, ondanks tijdelijke stagnatie vanwege de economische crisis en ondanks de verwachte lichte krimp van de bevolking. Voor het landelijk gebied is vooral het ruimtebeslag dat gepaard gaat met die consumptie, zoals uitbreiding van bedrijventerreinen en nieuwe winkelcentra, van belang. Ook gaat voortgaande groei van de (materiële) economie gepaard met toenemend ruimtegebruik voor wegen, energieopwekking etc. Hoewel de bevolkingsomvang naar verwachting niet veel meer zal stijgen, zal het gebruik van ruimte voor wonen blijven groeien door de toenemende huishoudens-verdunning en de toename van de woonoppervlakte per persoon. Vergrijzing van de bevolking leidt tot toenemende vraag naar recreatiemogelijkheden in het landelijk gebied. Tenslotte kan de klimaatverandering op diverse manieren van invloed zijn op het landelijk gebied. Bijvoorbeeld door de extra ruimte die nodig is om een overvloed aan water op te vangen en om dijken te versterken. Aan de andere kant kunnen juist meer droge periodes optreden en ten koste gaan van de landbouwproductie. Door veranderingen in het klimaat kan de behoefte aan recreatie en toerisme in Nederland toenemen. En wellicht wordt het telen van meer warmteminnende gewassen in eigen land mogelijk, wat de vraag naar landbouwgrond kan stimuleren.

³ Achterhuis, Hans, *Het rijk van de schaarste, van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*, 1988, 3^e druk blz. 234

Alle genoemde trends kunnen een groter ruimtebeslag in Nederland tot gevolg hebben en daarmee een grotere druk op het landelijk gebied. Als tegenhanger kunnen in de toekomst technische innovaties ervoor zorgen dat een veel efficiënter gebruik van de ruimte mogelijk wordt. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe opties voor functiecombinaties, ondergronds bouwen of efficiëntere technieken voor de landbouw. Desondanks lijkt het waarschijnlijk dat het doortrekken van bovengenoemde trends naar de toekomst, een extra behoefte aan ruimte betekent. De ruimte in Nederland is nu al schaars en wordt in de toekomst nog schaarser.

Overigens is de vraag hoeveel ruimte voor landbouw en natuur er in Nederland precies nodig is, niet goed te beantwoorden, omdat Nederland geen gesloten systeem is. Ons land maakt deel uit van een wereldeconomie. Een groot deel van onze landbouwproducten wordt geëxporteerd, daartegenover staat dat veel voedsel wordt geïmporteerd. Ook de natuur houdt zich niet aan landsgrenzen, natuurlijke systemen vinden hun plaats op tal van schaalniveaus, van een microsysteem in bijvoorbeeld een knotwilg, tot het klimaatsysteem op wereldschaal.

Toch kunnen we er wel van uit gaan, dat het landelijk gebied hard nodig is om in de toekomstige behoeften van alle inwoners van Nederland te voorzien. Van de oppervlakte van Nederland bestaat momenteel ruim 80% uit landbouw en natuur⁴. Een deel van die 80% zal in de toekomst op een andere manier gebruikt gaan worden. De toekomstige behoeften betekenen claims op de ruimte die waarschijnlijk de beschikbare ruimte overtreffen en bovendien niet altijd met elkaar te verenigen zijn. Voorbeelden van niet verenigbare ruimteclaims zijn: Ruimte voor waterberging als gevolg van de klimaatverandering, gaat niet samen met voedselproductie. De toenemende behoefte aan recreatie en toerisme in eigen land gaat niet samen met kwetsbare natuur. Woningbouw gaat niet samen met gebruik van de grond voor de landbouw. Oftewel: niet alles kan altijd en overal.

Schaarste: vragen voor de toekomst

De te verwachten ontwikkelingen van toenemende schaarste leiden tot een aantal vragen voor toekomstig beleid voor het landelijk gebied.

1. Is er in de toekomst voldoende ruimte in Nederland voor de groene functies?

De groene ruimte wordt stukje bij beetje opgeslokt aan door 'rode' en 'grijze' functies zoals wonen, bedrijven en infrastructuur. Dit zijn functies die ook belangrijk zijn voor mensen, net als de 'groene waarden'. Wie bepaalt wanneer en waarom het één boven het ander gaat? Is er iets te zeggen over de minimale oppervlakte die we voor de verschillende 'niet-groene' functies nodig hebben in de toekomst? Wat blijft er over voor de groene functies (natuur, landbouw, recreatie) en is dat voldoende? Dat roept automatisch ook de vraag op in hoeverre Nederland zelfvoorzienend wil of moet zijn voor bepaalde schaarse voorraden zoals voedsel en energie. Willen en kunnen we onafhankelijk zijn van landen buiten Europa of zelfs van landen in Europa? Of vertrouwen we erop dat de wereldmarkt ons ook in de toekomst zal blijven voorzien van voldoende voorraden tegen een betaalbare prijs?

2. Hoe wordt de ruimte voor groene functies beschermd?

Om het behoud van de ruimte voor groene functies voor de toekomst te garanderen, dient een adequate bescherming geregeld te zijn. Voor natuurgebieden is dit al redelijk goed geregeld, door de regelgeving rond de EHS, de natuurwetgeving (Flora- en Faunawet en Natuurbeschermingswet, mede gebaseerd op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn/Natura 2000). Voor landbouwgebieden en recreatiegebieden bestaat een vergelijkbare bescherming in de regelgeving nog niet. Voor beschermde natuurgebieden is het zogenaamde 'Nee-tenzij principe' met compensatieplicht van toepassing. Is het mogelijk om een dergelijk principe ook toe te passen op landbouw- en recreatiegebieden? Gezien vanuit de problematiek van de schaarste, zou het compensatiebeginsel wellicht uitgebreid moeten worden met het oog op de opbrengsten die groene gebieden leveren. Wanneer een groene functie op een bepaalde plek verloren gaat, zou dan niet alleen het verlies aan oppervlakte elders gecompenseerd moeten worden, maar ook de verloren gegane productiecapaciteit voor schaarse voorraden, zoals hout of voedsel.

⁴ (68,3% landbouwgrond en 14,3% bos en natuur, bron CBS peiljaar 2003).

3. Hoe zorgen we dat de kwaliteiten die de groene ruimte heeft voor de samenleving behouden blijven voor toekomstige generaties?

Bij vraag 1 en 2 ging het om de oppervlakte aan groene ruimte, de kwantiteit. Daarnaast is uiteraard de kwaliteit van groot belang en bepalend voor de waarde die het landelijk gebied heeft. Hoe zorgen we bijvoorbeeld dat het gebruik van de groene ruimte (door bv. ondernemers, recreanten etc.) geen onomkeerbare schade toebrengt, maar liefst de ruimte in kwaliteit verbetert? Moet het bestaande natuur- en landschapsbeleid verbeterd worden, of biedt het reeds voldoende garantie op behoud en ontwikkeling van kwaliteit?

4. Hoe gaan we om met de 'gebruikswaarde' van het landelijk gebied?

Als de trends die leiden tot schaarsten op mondiaal en nationaal niveau zich doorzetten, is het te verwachten dat er meer aandacht komt voor de rol van het landelijk gebied als leverancier van schaarse voorraden. Gezien de 'nieuwe schaarsten' wordt de nutsfunctie/gebruikswaarde van het landelijk gebied steeds belangrijker en vormt een belangrijke extra legitimatie voor het in stand houden van het landelijk gebied. Onder consumenten is er reeds een toenemende aandacht voor de herkomst van voedsel, zich uitend in de toenemende belangstelling voor voedselveiligheid, streekproducten, recreatie bij de boer etc. Deze trend maakt het waarschijnlijk dat er een groeiend draagvlak zal zijn voor het beschermen en ontwikkelen van de gebruikswaarde van het landelijk gebied. Voor natuurgebieden is die gebruikswaarde vaak minder duidelijk en minder bekend, hoewel juist ook natuurgebieden van essentieel belang zijn voor basale menselijke behoeften zoals schoon water, schone lucht, klimaatregulering, hout, vis en andere belangrijke biodiversiteit. Het is de vraag hoe het beleid kan inspelen op deze toenemende aandacht voor de gebruikswaarde van het landelijk gebied en in het bijzonder natuurgebieden.

5. Hoe zorgen we dat de schaarse groene ruimte voor iedereen beschikbaar en toegankelijk blijft?

Hiermee wordt bedoeld zowel de toegankelijkheid in fysieke zin (bijvoorbeeld om er te recreëren), als de beschikbaarheid van de producten en diensten van de groene ruimte. Ieders recht op voldoende schone lucht en water en gezond voedsel hoort hier ook bij. Dit zijn *Basic human needs* waartoe iedereen nu en in de toekomst in gelijke mate toegang zou moeten hebben (accessibiliteitsbeginsel, zie bijvoorbeeld Verdrag van Rio de Janeiro, 1992). Dat roept voor de basisbehoeften voor de mens, zoals schoon water, de vraag op in hoeverre dit een economisch goed is en dus verhandeld kan worden op de vrije markt. Zou schoon water niet een mensenrecht moeten zijn, in voldoende mate vrij beschikbaar voor iedereen, rijk of arm?

6. In hoeverre moet en kan Nederland bijdragen aan oplossing van mondiale schaarsteproblemen?

Die vraag dringt zich op, niet alleen uit altruïstische motieven maar ook uit welbegrepen eigenbelang, doordat mondiale schaarsten ook grote risico's voor Nederland kunnen hebben zoals stijgende prijzen van schaarse goederen en problemen met de voorzieningszekerheid. Er zijn diverse mogelijkheden voor Nederland om bij te dragen aan het verlichten van de mondiale schaarsten. Ten eerste kan de mondiale *footprint* van Nederland verkleind worden door minder te consumeren. Of door efficiënter te consumeren en produceren door bijvoorbeeld meer hergebruik van grondstoffen en betere technologie. Ten tweede kan Nederland andere landen helpen hun voetafdruk te verkleinen door overdracht van kennis, of door financieel bij te dragen tot efficiënter gebruik van voorraden.

Literatuur

Achterhuis, H. (1988), Het rijk van de schaarste, van Thomas Hobbes tot Michel Foucault, 3^e druk, Ambo, Baarn.

Benamar, K. (2005), Overvloed, Veen Bosch en Keuning uitgevers, Diemen.

Brabants Landschap (2007), Nieuwe verhoudingen op het platteland, verslag jubileumsymposium van 1 november 2007.

Claassen, R. (2004), Het eeuwig tekort, een filosofie van de schaarste, Ambo/Anthos, Amsterdam.

Geldof, D. (1999), Niet meer maar beter, over zelfbeperking in de risicomaatschappij, uitgeverij Acco, Leuven.

Meadows, D. e.a. (1992). De grenzen voorbij, een wereldwijde catastrofe of een duurzame wereld, Spectrum/Aula, Utrecht.

Wal, K. van der en Goudzwaard B. (red.) (2006), Van grenzen weten: Aanzetten tot een nieuw denken over duurzaamheid, uitgeverij Damon, Budel.

Wijmen, P.C.E. van (2001), Recht doen aan de Natuur, Inaugurele rede Katholieke Universiteit Brabant.

Verantwoording

Deze tekst is gebaseerd op een beknopte literatuurverkenning en opgesteld door Astrid Schippers, projectleider RLG, in samenwerking met Prof. mr P.C.E. van Wijmen, voorzitter RLG.