

Overdiepse Polder. In dit landinrichtingsproject werd meer ruimte gegeven aan de Bergsche Maas. Van de achttien boerderijen in de polder bleven er acht over, waarvan de huizen en stallen op hoger gelegen terpen werden geplaatst.

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Provinciaal werk in uitvoering?



FOTO: SIEBE SWART/ANP

Het kabinet Rutte-IV wilde weer greep krijgen op de ruimtelijke inrichting van het platteland, met grote ambities voor een ‘wederombouw’. De provincies treffen ieder eigen voorbereidingen voor een programma voor hun landelijk gebied. De concrete herinrichtingsplannen en de aankoop van grond – een cruciale voorwaarde om door te pakken – zijn vooralsnog bescheiden.

Het landelijk gebied staat volop in de maatschappelijke belangstelling. Ook in de nationale politiek, met verhitte landbouwdiscussies, de opkomst van de BoerBurgerBeweging (BBB) en sterk uiteenlopende ambities (zie *Geografie* 2021-5). Ondertussen stapelen de uitdagingen zich op. De geplande daling van de uitstoot van stikstof en broeikasgassen door de landbouw is tot stilstand gekomen. De biodiversiteit op het platteland staat onder druk, de natuuruitbreiding loopt achter op schema en de waterkwaliteit verbetert maar traag. Klimaatverandering vraagt om ander waterbeheer en grondgebruik. Ook zullen nieuwe woon-, werk- en energielocaties een beroep doen op het landelijk gebied. Met het *Nationaal Programma Landelijk Gebied* (NPLG) wilde het kabinet-Rutte IV sturing geven aan de ruimtelijke

inrichting van het platteland. Het trok er 25 miljard euro voor uit en vroeg de provincies eigen programma's op te stellen. Bij het ter perse gaan van deze *Geografie* blijken die gereserveerde miljarden geschrapt en zijn de ambities in het Hoofdpijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB teruggeschroefd. Dat zet de toekomst van het NPLG op losse schroeven. Wat was de koers? Het halen van de programmadoelen vergt ander agrarisch grondgebruik op honderdduizenden hectaren, bijvoorbeeld in de beekdalen, rond natuurgebieden en op de veengronden. Het gaat dan om hogere grondwaterstanden, minder gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen en ook om leefruimte voor diersoorten in het agrarisch gebied. Vaak moeten daartoe ook het watersysteem en de infrastructuur op de schop. Dan vallen termen als ‘wederombouw’ en ‘landinrichting 2.0’, verwijzend naar de grote herverkavelingen na de Tweede Wereldoorlog. De provincies hebben al honderden zogenoemde gebiedsprocessen in gang gezet, waarbij overheid, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers samen op zoek gaan naar een aanpak van de opgaven en waaruit concrete plannen moeten rollen. Daarvoor onderscheiden zij in hun provinciale programma's deelgebieden. Op welke gronden hebben de provincies deze gebieden eigenlijk geselecteerd? Hoe bereiden de provincies zich voor op de herinrichting van het landelijk gebied? En hoe verhoudt zich dat tot de ‘landinrichting 1.0’?

Landelijk gebied in delen

Het Rijk verzocht de provincies de opgaven en maatregelen in hun programma's landelijk gebied uit te werken naar deelgebieden. De gebiedskeuze was vrij, maar het ministerie vroeg bij de afbakening gebruik te maken van ‘natuurlijke kenmerken en culturele identiteit van gebieden en voorkomende landschapstypen’, en ook de Natura2000-gebieden, Nationale Parken en ‘lopende gebiedsprocessen’ erbij te betrekken. Dat gold eveneens voor de aandachtsgebieden de Peel, Zuid-Limburg en het Groene Hart uit de Nationale Omgevingsvisie.

Diversiteit

Figuur 1 toont de 61 deelgebieden die te onderscheiden waren in de programma's die medio 2023 vaststonden (zie kader Evaluatie). De kaart laat goed zien dat de provincies de indeling verschillend instaken. Zo variëren de deelgebieden sterk in aantal en omvang. De kleinste liggen in de provincie Utrecht: Veenweiden de Meije (8700 hectare) en Vallei Utrecht (9800 hectare). De grootste (afgezien van deelgebieden die een stuk van de Waddenzee omvatten) zijn West-Brabant (170.000 hectare) en Veluwe en de Valleien (218.500 hectare). Zuid-Holland is de enige provincie die de deelgebieden verder splitst in (zestien) subgebieden. De meeste provincies lijken voort te bouwen op een bestaande gebiedsindeling. De Groningse deelgebieden zijn gelijk aan die van de Samenhangende landschapshoofdstructuur, de Friese deelgebieden volgen de Hoofdlandschap landschapstypen en de Overijsselse gebieden lijken eerder te zijn opgesteld voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof. Utrecht refereert aan de vijf Karakteristieke Landschappen in de provincie, maar baseert de deelgebieden daar uiteindelijk niet op. Deelgebieden volgen meestal, maar niet altijd, gemeentegrenzen. 283 gemeenten, waaronder alle gemeenten in Overijssel, Noord-Brabant, Limburg en Zeeland, liggen in niet meer dan één deelgebied. En 50 gemeenten liggen in twee of meer deelgebieden. Midden-Drenthe valt in vijf deelgebieden en is daarmee de meest verdeelde gemeente. Er zijn twee deelgebieden die niet meer dan één gemeente bevatten. Deelgebied Veenweiden de Meije ligt volledig binnen de gemeente Woerden, maar de laatste loopt door in deelgebied Utrechtse Waarden. En deelgebied Vijfheerenlanden valt precies samen met de gelijknamige gemeente in Utrecht. Waar de deelgebieden afwijken van gemeentegrenzen, volgen ze doorgaans een ander logisch element. De A9 tussen Beverwijk en Alkmaar is de grens tussen Laag-Holland en Noord-Kennemerland, maar doorkruist wel vier gemeenten.

Figuur 1 Deelgebieden genoemd in de provinciale programma's (PPLG)



Evaluatie

Dit artikel is gebaseerd op de evaluatie van de provinciale programma's landelijk gebied, uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving samen met de Wageningen Environmental Research, Deltares en het RIVM. Soms was de informatie over de indeling in deelgebieden eenvoudig te verzamelen, omdat deze online beschikbaar was in het provinciale geodataportaal. De meeste provinciale programma's bevatten een kaartje van de deelgebieden (Friesland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zuid-Holland). Aan de hand daarvan zijn de gebiedsgrenzen gereconstrueerd in QGIS, waarbij de gemeentegrenzen het uitgangspunt waren. Soms doorkruist de deelgebiedsgrens een gemeente en is de grens handmatig ingetekend. Soms was dataverzameling uitdagender, omdat de deelgebieden alleen woordelijk omschreven waren. De Zeeuwse omschrijvingen waren helder, omdat het de samenvoeging van gemeenten betrof. De Drentse beschrijvingen waren complexer. Hierin werden per deelgebied de betrokken gemeente(n) en grote/kleine plaatsen genoemd. We veronderstellen dat deze gebieden corresponderen met de zogenoemde Hoofdprogramma-gebieden van uitvoeringsorganisatie Prolander, zij het soms onder een andere naam. Gelderland benoemde drie deelgebieden in het provinciale programma, maar voor een kartering moesten we putten uit een rapport van Wageningen Environmental Research.



De zes gemeenten in Flevoland hebben geen deelgebied en Utrecht, Rotterdam en Capelle aan den IJssel worden als enige door de eigen provincies expliciet *buiten* de deelgebieden gehouden. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied gaat natuurlijk ook niet over het stedelijk gebied, maar bij andere stedelijke gebieden maken de provincies dat niet zo expliciet.

Natuur of cultuur

De deelgebieden hebben vaak ook een fysisch-geografische of juist culturele grondslag. De provincie Fryslân kiest het duidelijkst voor een bodemkundige gebiedsindeling, met 'klei' en 'veen' als kenmerk in de gebiedsnamen. De pleistocene zandgronden van Gaasterland zijn een apart deelgebied, inclusief het grillige 'schiereiland' richting Joure omgeven door veenweidegebied. Zuid-Holland hanteert eveneens een fysisch-geografische indeling (klei/veen/duin). Andere provincies baseren hun indeling op cultuurhistorie en culturele identiteit. De Groningse deelgebieden zijn historische streekaanduidingen (uitgezonderd Waddenkust en Wierdenland). Bekende cultuurhistorische streken zoals Salland, Noord-Kennemerland, de Gooi- en Vechtstreek en Zeeuws-Vlaanderen vormen eveneens deelgebieden. Het Noordzeekanaal is een culturele en fysieke begrenzing van zuidelijk Noord-Holland en daarom overgenomen als deelgebiedgrens.

Van de aandachtsgebieden uit de Nationale Omgevingsvisie (Extra, NOVEX) wordt NOVEX de Peel expliciet genoemd door Noord-Brabant als een provincie-overschrijdend gebied. In het Limburgse programma landelijk gebied wordt de verbinding met de NOVEX minder expliciet gelegd. Het Limburgse deelgebied de Peel lijkt ook groter dan de NOVEX-omlijning. Deelgebied Zuid-Limburg correspondeert wel met het gelijknamige NOVEX-gebied. NOVEX het Groene Hart is weer niet duidelijk herkenbaar in de deelgebieden.

Gebiedsprocessen

Hoe geschikt zijn de deelgebieden als kader voor gebiedsprocessen? In feite zijn ze daarvoor te groot. Diverse gebiedsprocessen zullen naast elkaar en op kleinere schaal worden georganiseerd. Waar de culturele identiteit duidelijk begrensd is en niet correspondeert met het deelgebied, zal deze waarschijnlijk wel het gebiedsproces bepalen. Neem de individuele Waddeneilanden en de Zeeuwse (voormalige) eilanden. In veel gevallen wordt in de provinciale programma's ook aangesloten op bestaande gebiedsprocessen, zoals de zeventien trajecten die al lopen in Noord-Brabant en de veertig die Overijssel voor ogen heeft. Daarbij zijn vaak de Natura2000-gebieden het uitgangspunt.

De deelgebieden zijn in essentie geografische begrenzingen waarbij 'hetzelfde gebied' de gemeenschappelijke deler is van de gebiedsprocessen. Dat kan wringen wanneer voor sommige processen een andere begrenzing beter past. Denk aan hydrologische processen binnen een bepaald stroomgebied. Ook kunnen gelijksoortige gebieden met dezelfde problematiek nu verdeeld raken over meerdere deelgebieden. Zo is de Utrechtse Heuvelrug (bos/heide, zandbodem, hooggelegen) opgeknipt in de deelgebieden Kromme Rijnstreek en Vallei Utrecht. Maar in het Nationaal Programma Landelijk Gebied staan diverse natuur-, water-, landbouw- en klimaatopgaven centraal, die juist integrale (en ook bovenregionale) oplossingen vragen. Indelingen en afbakeningen scheppen orde, maar werpen ook nieuwe barrières op.

Al met al vormen de deelgebieden uit de provinciale programma's landelijk gebied een nieuwe, gemeente-overstijgende indeling, naast al bestaande indelingen zoals voor de Regionale Energie Strategieën en de veiligheidsregio's. De opgaves in het landelijk gebied zijn complex en urgent en het is de vraag of de deelgebieden de aanpak zullen vergemakkelijken of juist belemmeren.

Landinrichting 2.0

De term 'landinrichting 2.0' is een knipoog naar het verleden waarin grote delen van Nederland werden herverkaveld en heringericht. De programma's van het Rijk en van de provincies vragen echter om een machinerie voor gebiedsontwikkeling en inrichting die veel sneller draait dan in het verleden. Maar de capaciteit, organisaties en expertise daarvoor zijn de afgelopen decennia juist afgebouwd. Zo werd de Dienst Landelijk Gebied opgeheven en werd de inrichting van het landelijk gebied een decentrale taak van de provincies. Die stapten af van actief grondbeleid waarin de overheid gronden aankoopt om publieke doelen te realiseren. Het initiatief kwam te liggen bij private partijen. Dat betekende natuurontwikkeling via 'zelfrealisatie' van grondeigenaren of via vrijwillige kavelruil waarbij boeren het voortouw moesten nemen.

Grondaankoop

Een absolute voorwaarde om veel doelen te realiseren is dat er grond beschikbaar is. Voor nieuwe functies als natuur, maar ook om landbouwbedrijven te kunnen verplaatsen. Boeren die minder vee per hectare willen houden, zijn vaak ook op zoek naar extra grond. De provincies bereiden zich daarom weer voor op actiever grondbeleid. Ze willen inzetten op strategische grondvoorraden en passen hun provinciale regels aan om grond te kunnen aankopen. Ook is er sinds 2023 een Nationale Grondbank.

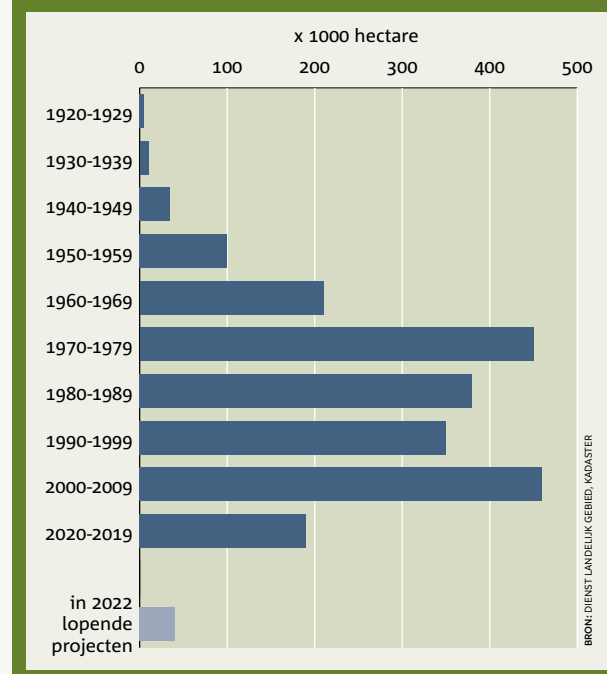
Het tempo waarin overheden nu grond verwerven, ligt echter vele malen lager dan in de tijd van de Dienst Landelijk Gebied. Waar die in 2008 nog circa 8000 hectare landbouwgrond per jaar aankocht om te ruilen, in te richten of weer te verkopen, verwierven de provincies in 2015-2022 bij elkaar gemiddeld maar 1200 hectare per jaar. Afgezet tegen de honderdduizenden hectare die anders ingericht moeten worden, is duidelijk dat die landinrichting decennia gaat duren. Ook als de landinrichtingsmachinerie weer zou draaien zoals in de hoogtijdagen van de Dienst Landelijk Gebied.

Terughoudendheid

Met 'landinrichting 2.0' wordt ook verwezen naar de praktijk van landinrichting zelf. De basis daarvoor lag in de Wet inrichting landelijk gebied (nu vervangen door de Omgevingswet) en de voorlopers daarvan. De provincies laten op dit moment nog open welke ruimtelijke instrumenten ze bij de gebiedsprocessen willen inzetten.

Toch valt op dat er tegenwoordig nauwelijks meer landinrichtingsprojecten plaatsvinden. Terwijl anders omgaan met grond zo nadrukkelijk op de beleidsagenda staat. Het oppervlak van de plannen die in 2022 nog in uitvoering waren ('harde plancapaciteit') is klein. Tijdens de hoogtijdagen werd iedere tien jaar tot meer dan 400.000 hectare aan landinrichtingsprojecten afgerond (figuur 2). En zelfs

Figuur 2 Oppervlakte plangebied van voltooide landinrichtingsprojecten per decennium



recentelijk werden nog veel inrichtingsplannen voltooid, zoals rond de Reconstructie Zandgronden en Ruimte voor de Rivier.

Dat overheden terughoudend zijn om een inrichtingsprogramma op te tuigen met de wettelijke instrumenten en procedures daarvoor in de hand, komt deels doordat inrichtingsprocessen complex zijn en een lange adem vergen. Ze kosten tijd en capaciteit, en expertise die er niet altijd meer is. Maar een inrichtingsprogramma borgt democratische procedures rond inspraak en vaststelling, inhoudelijke kwaliteit van het plan en opent de mogelijkheid zo nodig andere instrumenten in te zetten, zoals schadeloosstelling, bindende afspraken of in het uiterste geval onteigening. In het verleden was het zoeken naar winst voor alle betrokken partijen een belangrijk uitgangspunt bij landinrichtingsprojecten. Het is de vraag of dat (nog) altijd kan wanneer het economisch ontwikkelperspectief voor de landbouw in het betreffende gebied beperkt is. Het is dus zaak goede constructies te vinden voor de afwaardering van landbouwgrond in ruil voor extensiever gebruik en het leveren van publieke diensten. De verdere ontwikkelingen zijn met de komst van een nieuw kabinet echter ongewis. •

BRONNEN

- Boezeman, D. e.a. (2024). *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied. Provinciale programma's en rijksmaatregelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- DLG (2009). *Bureau beheer landbouwgronden. Rekening en verantwoording, Jaarverslag 2008*. Utrecht: Dienst landelijk gebied.
- Kuiper, P.P., Prins, L., Woltjer, J., & Voskuilen, M. (2023). *Agrariërs verwerven meeste landbouwgrond, maar hun aandeel daalt*, Themabijlage bij *Kwartalbericht agrarische grondmarkt 2023-2*, Wageningen: Wageningen University & Research.