



**Van wie is het
landschap?**





Het Nederlandse landschap is van iedereen, maar van sommigen net wat meer dan anderen. Eigendom van grond geeft zeggenschap over grondgebruik; grondgebruikers moeten op hun beurt rekening houden met omgevingsbeleid. Grondbezit is van cruciaal belang bij gebiedsontwikkeling; hiermee sturen kan doorslaggevend zijn, mits grondposities strategisch worden ingezet. Het PBL onderzoekt dit nu en beschrijft verbanden tussen grondbezit en landschap.

Tekst **Leo Pols, Like Bijlsma, Marnix Breedijk en Maarten van Schie**



WEDEROMBOUW

Er is behoefte aan een nationaal kader voor de transities in het cultuurlandschap. Beleid voor natuur en landschap ligt nu bij provincies en gemeenten, waardoor ruimtelijke vraagstukken meer dan voorheen zullen worden vormgegeven rond lokale behoeften en marktpotenties. Maar de ontwikkelingen in de woonbehoeften, de landbouw en de energievoorziening overstijgen de regionale schaal en hebben de komende jaren hun effect op het landschap. Dat signaal is opgepakt door het rijk: landschap staat centraal in het traject van de nationale Omgevingsvisie en het CRA plaatst landschap prominent op haar agenda. Wij denken dat het succes van de nationale opgaven voor het cultuurlandschap mede afhangt van strategische grondposities.

Kadaster

Sinds 2015 kan het PBL gebruik maken van de data waarmee het Kadaster eigendommen in Nederland registreert. Het planbureau classificeerde alle eigenaren in een legenda waarmee grondposities van relevante stakeholders kunnen worden weergegeven. Dat levert een interessante kaart op (afbeelding 1) met informatie op verschillende schaalniveaus: op de kaart van Nederland komen andere ruimtelijke patronen aan het licht dan op het schaalniveau van een gemeente. Het grondbezit kunnen we ook relateren aan andere ruimtelijke variabelen zoals omgevingsbeleid, landschap- en natuurwaarden, klimaatverandering, waterveiligheid, mobiliteit, energievraagstukken en zelfs woningbouwprognoses. Dat levert een schat aan informatie op; te veel om in één artikel te behandelen. Deze bijdrage is een introductie: we laten zien hoe landschap en grondbezit met elkaar zijn verweven.

Wat betreft grondbezit: (afbeelding 1, 2 en 3) net iets meer dan de helft van Nederland is in bezit van particulieren; zoals te verwachten is dit de grootste groep. Ook gemeenten bezitten veel grond (gezamenlijk ongeveer 12%), op de voet gevolgd door natuurorganisaties met 11% grondbezit. Bedrijven zijn goed voor ongeveer 10%; Rijk en Waterschappen bezitten samen 8% van het land. De kaart met grondbezit zien we als een narratief met twee elementen: wie bezit de grond en wat is de ruimtelijke spreiding en vorm van dat bezit. Het bezit zegt iets over de functie van het perceel; de vorm iets over bodem en waterhuishouding. De ruimtelijke spreiding vertelt vaak wat over bodemgebruik.

Jong land

Het eerste wat opvalt bij de kaart met grondbezit zijn de grote droogmakerijen van de 20e eeuw: Wieringermeer, Noord-oostpolder en de Flevopolders. Kavels zijn hier ruim en rechthoekig omdat er grote boerenbedrijven aan de slag gingen en de zandige bodem het toeliet dat sloten ver uit elkaar liggen. Er is een opvallend patroon zichtbaar van verspreid Rijkseigendom: deze droogmakerijen waren projecten van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP 1962-1989); toen het water was weggepompt werden gronden rechtstreeks uitgegeven aan boeren die van elders waren uitgeplaatst door ruilverkaveling. Het rijk behield grond voor strategische doeleinden zoals verstedelijking, natuurontwikkeling en herplaatsing van bedrijven. De droogmakerijen van de 19e eeuw - Eendragtspolder, Zuidplaspolder en Haarlemmermeer - hebben kleinere en smallere kavels, wat iets zegt over de waterhuishouding en boerenbedrijven in die tijd. Ook deze springen eruit: het land is in grote vlekken eigendom

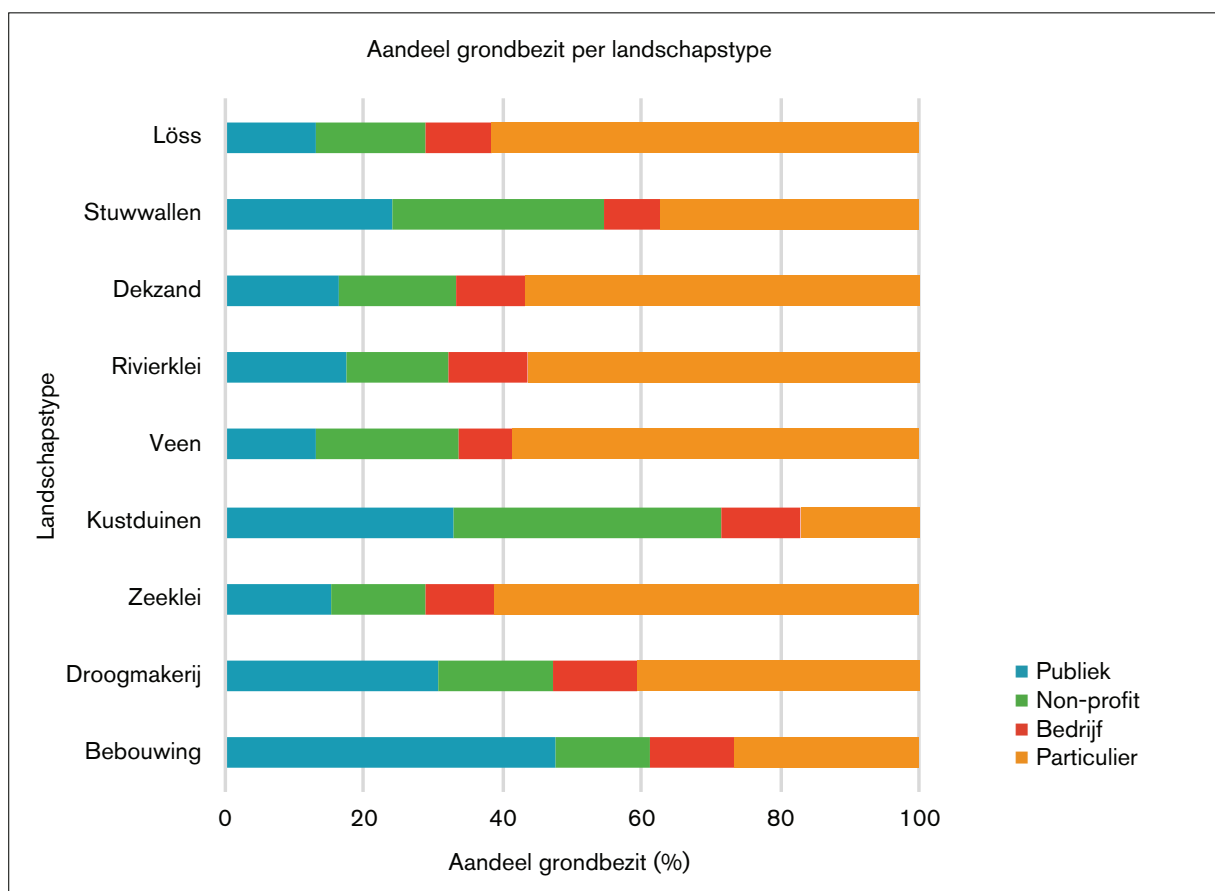
“De
ontginnings-
geschiedenis
is ook
leesbaar in het
grondbezit.”

LEO POLS

Eigendom	Bebouwing	Droogmakerijen	Zeekleipolders	Kustduinen en strandwallenlandschap	Veenweidegebied	Rivierenlandschap	Dekzandgebied	Stuwwallen	Heuvelland Limburg
Publiek (Rijk, Waterschap en overig)	8%	19%	8%	10%	5%	7%	4%	11%	2%
Publiek (Provincie)	1%	3%	2%	13%	2%	2%	1%	1%	2%
Publiek (gemeente, gemeentelijk grondbedrijf of grondbank)	38%	9%	6%	9%	6%	9%	11%	12%	9%
Natuur- of recreatieorganisatie	2%	13%	6%	35%	15%	7%	13%	24%	10%
Bedrijf (overig)	11%	11%	10%	11%	7%	11%	10%	8%	9%
Bedrijf (projectontwikkelaar of bouwer)	1%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Geloofsgemeenschap	1%	0%	3%	1%	1%	2%	1%	1%	1%
Overige rechtspersonen	11%	4%	5%	3%	4%	5%	4%	6%	4%
Particulier (als natuurlijke personen bij kadaster geregistreerd)	27%	41%	61%	17%	59%	56%	57%	37%	61%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Afbeelding 1: Grondbezit in Nederland en de landschappen van Nederland

BRON: BASIS REGISTRATIE KADASTER (31 DECEMBER 2016); ALTERRA; BEWERKING PBL



Afbeelding 2: Aandeel grondbezit per landschapstype

BRON: BASIS REGISTRATIE KADASTER (31 DECEMBER 2016); ALTERRA; BEWERKING PBL

verdeeld; veel bedrijven en relatief veel projectontwikkelaars en overheden bezitten grote stukken grond. Het Rijk is hier minder prominent aanwezig dan in de moderne droogmakerijen: deze polders werden ook door de staat gefinancierd, maar - vaak op massale veilingen - meteen verkocht aan beleggers uit de steden, die de grond vervolgens aan boeren verpachtten. Op deze schaal zijn ook de nog oudere droogmakerijen van de Beemster en de Wormer te herkennen: hier is het grondbezit uniformer en met veel meer particulieren dan in de jongere droogmakerijen.

De zeekleipolders lijken op droogmakerijen omdat het ook oude zeebodems zijn, maar ze zijn gevarieerder omdat generaties pioniers hier over een periode van bijna 1000 jaar schorren en kwelders inpolderden: hoe ouder de polder des te kleiner en grilliger de kavels. Wanneer we inzoomen zie je een bonte schakering van polderdertjes, dijken en oude kreken. Hier is veel meer dan gemiddeld grond in eigendom van boeren (61%) omdat de staat nog geen rol van betekenis had

Ook de kustduinen en strandwallen zijn herkenbaar op de eigendommenkaart, maar het beeld is complex, net als de geschiedenis (afbeelding 6). De oude strandwallen waren al in de Romeinse tijd bewoond, maar daar zie je niet veel meer van terug. Vanaf de Middeleeuwen bedekten de jonge duinen vanaf de zeekant de oude duinen en veel nederzettingen en akkers verdwenen, waarna een nieuw gebruikspatroon ontstond. De jonge duinen zijn in grote vlakken verdeeld over de natuurorga-

nisaties die een derde van het gebied bezitten. Ook de provincies Noord- en Zuid-Holland hebben veel bezit in de kuststrook, 13%, tegenover gemiddeld 2% in Nederland - een gevolg van de drinkwaterwinning. Op de oude duinen liggen kleine grillige kavels met veel bebouwing op de strandwallen en een strokenverkaveling op de lagere strandvlaktes. In de kustzone zie je ook het kleinschalige patroon van bollenvelden en tuinbouw; van oudsher liggen die dicht bij de steden op de warmere kustzandgronden. De tuinbouw is inmiddels overge-

“Het Nederlandse landschap is van iedereen, maar van sommigen net wat meer dan anderen.”

stapt naar teelten op substraat en onder glas en breiden snel uit naar het zeekleigebied en droogmakerijen die grenzen aan de kuststrook.

Holland zakt

Het veengebied strekte zich vroeger uit langs de hele kust tussen de duinen en de hogere zandgronden. De restanten daarvan zijn herkenbaar aan de smalle kavels. De middeleeuwse pioniers die dit veenmoeras vanaf de 11e eeuw ontgonnen werden ‘vrije boeren’ als ze de moerassen hadden omgevormd tot landbouwgrond. Dat zie je terug in het grondbezit: 60% is in particulier eigendom van de boeren. Door de eeuwen heen is hier van alles verbouwd, maar in-



Afbeelding 3: Grondbezit in Nederland op kaart

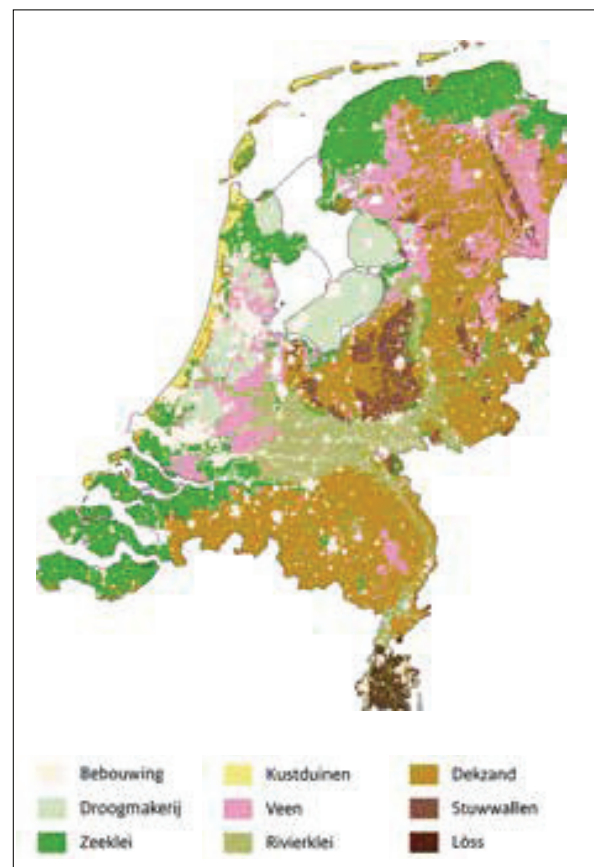
BRON: BASIS REGISTRATIE KADASTER (31 DECEMBER 2016); HANS FARJON ([HTTP://HANSFARJON.NL/DROOGMAKERIJEN](http://hansfarjon.nl/droogmakerijen)); BEWERKING PBL

middels is het veen zo ver gezakt dat het alleen nog maar geschikt is voor hooiland en weidegrond. Dit leidde tot hoge soortenrijkdom van natte hooilanden en veel weidevogels. De lange smalle veenkavels bleven ondanks ruilverkavelingen in stand omdat de waterhuishouding dat eiste. Door peilverlaging en intensivering van de veehouderij verdwijnt nu de soortenrijkdom, wat voor natuurorganisaties de reden was (en is) daar grond aan te kopen om de 'natte natuur' veilig te stellen. Inmiddels bezitten zij 15% van de grond. Door de eeuwen is het veenlandschap meters gezakt en flink in de problemen. De 'landschapspijn' is groot omdat de weidevogels en de kleurrijke graslanden verdwijnen en de bemaling kostbaar wordt: 'heel Holland zakt'.

Het veen groeide op die plek omdat de rivieren zoetwater aanvoerden dat achter de duinen bleef staan. Wat meer bovenstrooms gaat het veen dus over in rivierenlandschap. Qua grondbezit lijken veen- en rivierenlandschap op elkaar. Veel is in bezit bij particulieren. Ook in de kavelpatronen zijn er overeenkomsten. Zelfs in natuurontwikkeling zijn er parallellen: met het programma 'ruimte voor de rivieren' zijn de meeste uiterwaarden in snel tempo omgevormd naar natte natuur. Het grondbezit van natuurorganisaties groeide ook hier dus snel. Dat is met 7% nog wel lager dan het aandeel natte natuur, maar dat komt omdat veel uiterwaarden in bezit zijn van Bureau Beheer Landbouwgronden (van de provincie), Stichtingen (ook voor landschap) en bedrijven voor winning en verwerking van zand en grind, weg- en waterbouw, scheepvaart en watersport. Een voorbeeld is Tiengemeten in het Haringvliet, dat is inmiddels een natuureiland, maar nog grotendeels in eigendom van de 'Maatschappij Tot Exploitatie Van Onroerende Goederen "Eiland De Tien-Gemeten" B.V'.

Oud land

Hoewel ook het dekzandgebied op de schopging bij de ruilverkavelingen, zijn de patronen toch anders. Deels komt dat omdat het al lang in gebruik is, maar de belangrijkste oorzaak is de afstand tot het water: dat zakt hier vanzelf in de grond of het stroomt naar de lagere beken. Er hoeft geen omvattend afwateringssysteem te worden gemaakt, waardoor het kavelpatroon veel 'natuurlijker' is. Bijna 57% van de grond is in bezit van particulieren. Natuurorganisaties komen niet verder dan 12%. Dat is minder dan je zou verwachten: zij bezitten vooral de restanten 'woeste grond' (bos, heide en zandverstuivingen). Veel natuur in landgoederenzones en beekdalen is in bezit van particulieren, gemeenten en waterschap-



Afbeelding 4: Nederlandse landschappen

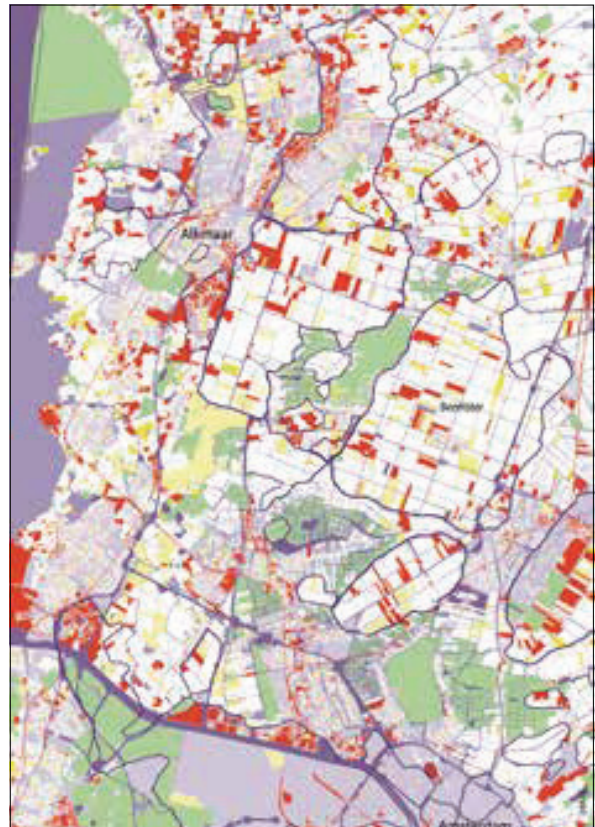
BRON: ALTERRA; BEWERKING PBL

pen. De stuwwallen haal je wel meteen uit het kaartbeeld door de grote ‘vlekken’ van terreinbeheerders: een kwart is in bezit bij natuurorganisaties; het rijk bezit meer dan 11% voor kroondomeinen en defensie. Kroondomein Het Loo is meer dan 10.000 hectare groot.

Het oudste landschap is het Heuvellandschap van Zuid-Limburg op de noordelijke uitlopers van de Ardennen en de Eifel. Het lijkt hier een groot natuurgebied, toch is 61% van de grond van in bezit van particulieren. De terreinen van natuurorganisaties (ruim 10%) liggen langs de vele steile hellingen, waardoor het veel natuurrijker lijkt dan het is; een bijzonder effect van reliëf.

Cultuurlandschap en identiteit

‘God schiep de aarde maar de Nederlanders schiepen hun eigen land’, zo luidt het cliché. Dat besef maakt landschap tot een belangrijk aangrijpingspunt voor de Nederlandse identiteit. Die identiteit verklaren is een moeilijke opgave, maar grondbezit speelt zeker een rol. Bezit betekent een band met het land. En bezit vertelt iets over grondgebruik en landschap. De occupatie- en ontginningsgeschiedenis is niet alleen leesbaar in het landschap, maar ook in het grondbezit. Veranderingen in het landschap zijn een gevolg van verschuivingen tussen grondbezitters (bijvoorbeeld van boer naar natuurorganisatie) en van de wensen van de grondeigenaar (zoals schaalvergroting). In veel landschappen zijn vorm en grootte van kavels de afgelopen decennia aangepast door ruilverkavelingen, waardoor perceel- en eigendomspatronen van verschillende landschappen meer op elkaar zijn gaan lijken. Ook verstedelijking, aanpassing van de waterhuishouding en zelfs natuurontwikkeling nivelleren het landschap: reliëf verdwijnt achter



Afbeelding 6: Noord-Holland: van zee tot droogmakerij

BRON: BASIS REGISTRATIE KADASTER (31 DECEMBER 2016); HANS FARJON ([HTTP://HANSFARJON.NL/DROOGMAKERIJEN](http://hansfarjon.nl/droogmakerijen)); BEWERKING PBL

bebouwing; door peilverlaging verdwijnt water uit beeld; open landschappen worden dicht. De druk op het cultuurlandschap komt van twee kanten: vanuit het huidige grondbezit en gebruik van agrariërs zien we schaalvergroting en industrialisering van productie en verwerking. Vanuit het klimaatakkoord is er de druk snel veel elektriciteit uit windmolens en zonnepanelen te halen.

De opgaven zijn dus niet gering, en het is maar de vraag of de huidige landschapsstructuren stevig genoeg zijn voor de veranderingen. Veel ‘karakter’ is verloren gegaan. Uiteraard is er ook sprake van ‘nieuw karakter’, denk aan de nieuwe natuur langs de rivieren en in het veengebied. Maar het

vervolg op de EHS - de beleidsambitie voor het Natuur Netwerk Nederland - is beperkt en onvoldoende qua omvang om structuur te bieden voor nieuwe functies. Er zal dus iets anders bedacht moeten worden.

Bundelen van bezit en beleid

De combinatie van landschappelijke differentiatie en grondbezit is interessant en veelbelovend: kan het beleid gebruik maken van de krachten die uitgaan van grondbezit en dit als hefboom gebruiken bij de transitie opgaven? Ja, dat kan.

Maar alleen met hulp van Provincies en grondeigenaren. Provincies hebben naast het klassieke restrictieve beleid (toelatingsplanologie met nee, tenzij) ook allerlei mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling, waarmee een nieuwe functie in het landschap

gepaard moet gaan met een investering in het landschap. Dat kan met een ja, mits benadering waarmee voorwaarden worden verbonden aan ontwikkelingen in concrete gebieden (zoals groen voor rood) en met een goede vastlegging in verordeningen van de kernkwaliteiten van het landschap. Louter omgevingsbeleid is echter onvoldoende. Beleid is voorwaardenscheppend, maar in het verleden is al met EHS, Ruimte voor de Rivieren en Rijksbufferzones gebleken dat grondbezit cruciaal is om doelen te realiseren. En dat is nog steeds zo: er kan veel meer gebruik worden gemaakt van eigendomsposities. Soms kunnen gespecialiseerde grondeigenaren hun posities bundelen: de gezamenlijke overheden en natuurorganisaties bezitten bijna een derde van het land.

Maar al te veel blindstaren op actuele grondposities is ook riskant. Het gevaar van eigendomsplanologie ligt op de loer: gemeenten mogen hun planologische keuzes niet laten afhangen van ‘wie de grond heeft’. Grondbezit heeft een strategische waarde, maar dit bezit ligt vaak verspreid en wat onhandig door elkaar. Vaak zal het nodig zijn om gebruik te maken van ‘Vrijwillige kavelruil’ of van ‘Vrijwillige stedelijke kavelruil’. Grondbeleid is een van de klassieke onderwerpen binnen de gebieds-

“Kan het beleid gebruik maken van de krachten die uitgaan van grondbezit?”

ontwikkeling en is momenteel onderwerp van een politieke discussie die wordt gevoerd in het kader van de nieuwe Omgevingswet: het kabinet werkt nu aan harmonisatie van de regelgeving voor grondbeleid in de Aanvullingswet Grondeigendom. Of de nu voorgestelde instrumenten voor kavelruil voldoende slagkracht hebben moet nog blijken, maar met slimme combinaties van grondbezit en kavelruil kun je bij gebiedsontwikkeling een heel eind komen. ■

LEES MEER

Lees dit artikel ook online.

