

De 'waardenverkaveling' als ruilverkaveling 2.0. Hoe kunnen we de grondpuzzel opnieuw leggen?

Verslag van het onderzoek naar een 'waardenverkaveling' als onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak in Nederland



De waardenverkaveling als ruilverkaveling 2.0. Hoe kunnen we de grondpuzzel opnieuw leggen?

*Verslag van het onderzoek naar een
'waardenverkaveling' als onderdeel van de
gebiedsgerichte aanpak in Nederland*

Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur

Met steun van:

**stimuleringsfonds
creatieve industrie**

september 2023

Inhoudsopgave



Inleiding	7
Wat ging vooraf?	9
De noodzaak tot herverkaveling en herwaardering van het landelijk gebied	11
Anatomie van de Wilg	13
De herverkaveling binnen de Wilg	15
Van herverkaveling naar waardenverkaveling	17
Leren van elkaar, lessen van elders	21
Aanbevelingen 'leggen van de grondpuzzel'	23
Referenties	24
Bijlagen	25
Colofon	27

‘In de herwaardering van het ruimtelijk beleid zullen water en bodem sturend zijn voor alle ruimtelijke plannen. Er moet weer “geluisterd” worden naar wat de bodem en het water te vertellen hebben’.

Kamerbrief minister Harbers

- Infrastructuur en Waterstaat - d.d. november 2022



Inleiding

“De tijd van ‘het-zal-zo’n-vaart-niet-lopen’ is echt wel voorbij”, aldus één van de boeren die ik sprak in 2022 voor een onderzoek naar een kleinschalige herverkaveling in de Binnenwaard, het hart van de Alblasserwaard. Hij zinspeelde op een complex aan opgaven; op de bodemdaling door de oxidatie van het veen, de daarmee samenhangende uitstoot van CO₂, maar ook op de terugloop aan biodiversiteit, de stikstofopgave en het volgende probleem, de waterkwaliteit. Je kunt murw worden van al deze opgaven en crises die afkomen op het landelijk gebied, maar deze jonge boer zag het anders; “Als je nu omschakelt naar natuurinclusief heb je nog de tijd, als je het over tien jaar moet doen heb je de tijd niet meer”. Hij zag kansen om zich aan te passen, waarbij hij nadrukkelijk ook de vraag stelde of elke collega-boer, of beter gezegd elke agrarische bedrijfstvorm wel op **de goede plek** in het landschap zat.

Een pregnante vraag, die plek, als we uitgaan van het bodem- en watersysteem als basis voor ons toekomstige landschap, zoals verwoord in de kamerbrief van minister Harbers. Het is ook een vraag die raakt aan de waardering, **de bredere maatschappelijke waarde van grond**. En daarmee komen we bij de olifant in de kamer van de huidige ruimtelijke ordening; **het grondinstrument**, in combinatie met al dan niet een actieve **grondpolitiek**. Stikstofbemiddelaar Johan Remkes noemde in zijn gesprekken vijf ‘richtingen’ voor een duurzame agrarische sector: “Innovatie, extensivering (minder dieren per hectare), verplaatsing, omschakeling naar andere producten en stoppen.” De verschillende ontwikkelrichtingen die door Remkes geschetst worden hebben allemaal in meer of mindere mate een link met het grondinstrument en raken aan de discussie over de waardering en betekenis van landbouwgronden voor meer dan alleen gewasopbrengsten.

De huidige breedte aan maatschappelijke opgaven zorgt ervoor dat we de betekenis van landbouwgronden wel breder móeten gaan zien. We moeten bewegen van een enkelvoudig naar een meervoudig landbouwsysteem. Te denken valt aan het vastleggen van koolstof in de bodem in het licht van klimaatopgaven, het versterken van de biodiversiteit in het licht van de natuur- en stikstofopgaven en het vasthouden van gebiedseigen water in het licht van een toekomstbestendig waterbeheer. Als we de boer breder waarderen ontstaat er een landbouwkundig systeem met meerwaarde, waarbij de economische prijs van de grond niet altijd gelijk hoeft te zijn aan de maatschappelijke waarde van de grond. De vraag is hoe we die maatschappelijke meerwaarde beter kunnen inbrengen in gebiedsprocessen, in nieuwe coalities, in nieuwe legenda-eenheden en daarmee in een nieuwe ruimtelijke ordening. Het gedachtegoed is in dit verslag uitgewerkt in het concept van een ‘waardenverkaveling’, als een vorm van een ruilverkaveling 2.0. Hoe krijg je het juiste agrarische bedrijfssysteem op de juiste plek in een toekomstbestendig landschap? Hoe bieden we boeren **keuzevrijheid** om die plek te kiezen waar ze optimaal kunnen boeren volgens hun eigen, specifieke wensen? Én, hoe zorgen we ervoor dat er **clusters van boeren** ontstaan met gedeelde toekomstperspectieven. Want het heeft weinig zin om je als boer op weidevogelbeheer te richten met hogere waterstanden en uitgesteld maaibeheer, als je beide burens ‘plankgas-boeren’ zijn en in maart met grote machines op diepwaterde grond de eerste snede van het land halen.

Om tot clustering te kunnen komen en de juiste boer op de juiste plek te krijgen willen we ruimte creëren **om de grondpuzzel opnieuw te leggen**. Dat kan met een provinciale grondbank, een gebiedsfonds én een andere waardering van gronden. Als jonge boeren zekerheid krijgen voor het extensiever gebruik van het land door langjarige beheer- en pachtcontracten (20-25 jaar) kunnen ook zij investeren in bijbehorende stal-systemen, lichtere machines en een type koe dat past bij een volhoudbaar bodem- en watersysteem. Dan wordt het economisch afwaarderen van gronden uiteindelijk een herwaardering van gronden door het creëren van maatschappelijke, collectieve meerwaarde. De **Wilg (Wet inrichting landelijk gebied)** is het wettelijke instrumentarium dat ons kan helpen om de grondpuzzel opnieuw te leggen. Voor velen is de WILG een relatief onbekend fenomeen. Dat is jammer, want de Wilg kan grondgebruikers zekerheid bieden in onzekere tijden. Dit onderzoek is in nauwe samenwerking met Johan Heinen, senior-jurist bij het Kadaster, tot stand gekomen en kan hopelijk een bijdrage leveren aan de komende ‘gebiedsgerichte aanpak’.

*Peter de Ruyter, landschapsarchitect
Haarlem, september 2023*

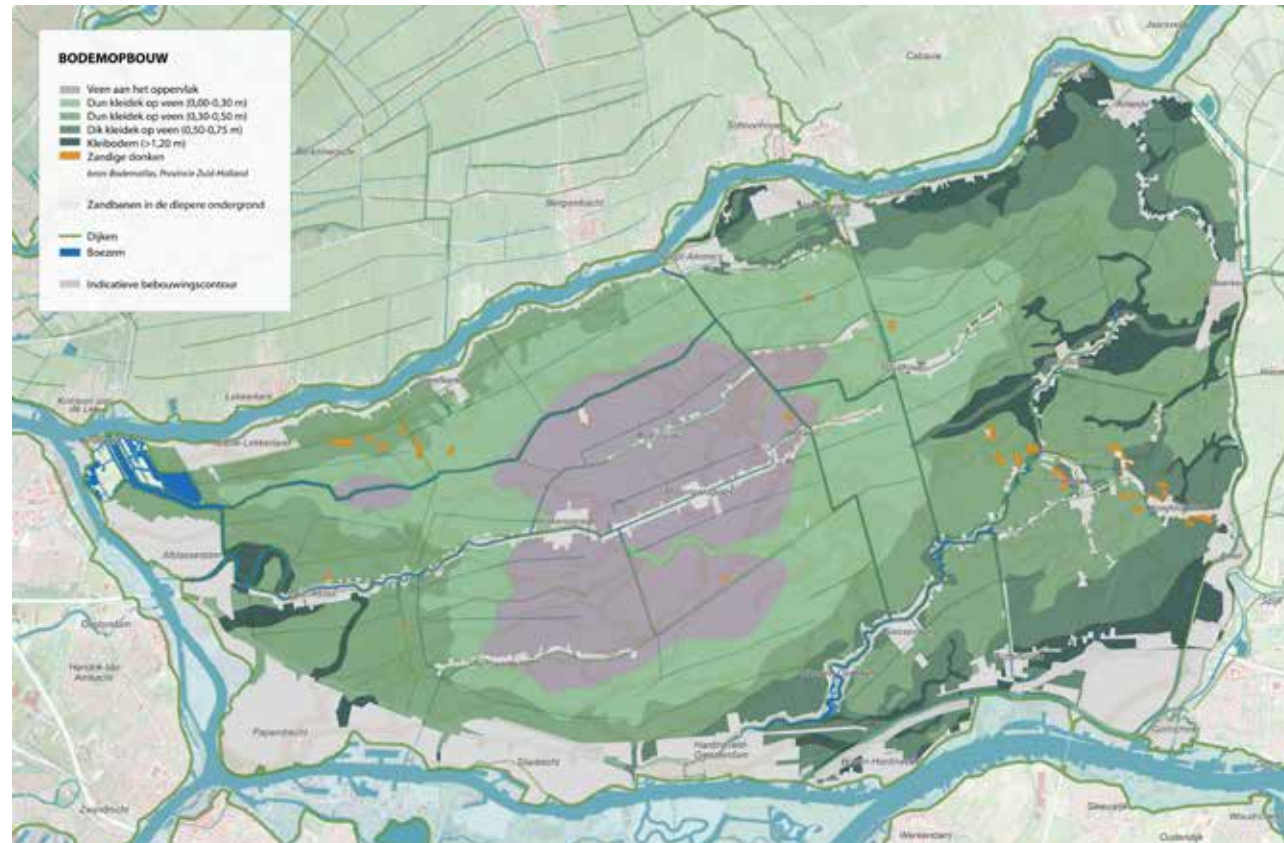
Wat ging vooraf?

Een belangrijke basis voor dit onderzoek is gelegd in de prijsvraaginzending 'MeerWaard!'. 'MeerWaard!' was een van de regiowinnaars van de E.O. Wijersprijsvraag 2019-2020. In de prijsvraaginzending werd voor het eerst, op basis van het bodem- en watersysteem, de mogelijkheid tot een 'waardenverkaveling' onderzocht, gebaseerd op een bredere waardering van ons landelijk gebied. Hoe kunnen we waarde geven aan dat wat we nog niet waarderen?

In 2021 en 2022 is vervolgens middels een cultuurhistorisch onderzoek naar de eerste ruilverkaveling in de Alblasserwaard (1942 - 1987) door bureau SteenhuisMeurs en een reeks van interviews in het gebied met boeren, burgers en natuurbeschermers een meer gedeelde basis gelegd voor een mogelijke kleinschalige herverkaveling in het hart van de Alblasserwaard. Dit als voorbeeld voor andere gebiedsontwikkelingen in Nederland. De interviews zijn vastgelegd in een video met behulp van een filmmaker uit Alblasserdam (<https://vimeo.com/709130436/28df2dfa1f>). De video is gepresenteerd op 15 juni 2022 in het Noorderhuis in Noordeloos, waarbij boer Pieter van der Valk uit Friesland zijn ideeën over een [grondcoöperatie Rijkdom](#) voor het voetlicht bracht als instrument om enerzijds de afstand tussen boer en burger te verkleinen en anderzijds gronden breder financieerbaar te maken door economie en ecologie meer met elkaar te verbinden. Door de een op een gesprekken in deze periode met jonge en gevestigde boeren, natuurbeschermers en bijvoorbeeld de directeur van de regionale melkfabriek in de Alblasserwaard is er een genuanceerder beeld van de opgaven ontstaan. Dat er grote opgaven zijn wordt steeds duidelijker; de urgentie van veranderingen in het landelijk gebied is enorm. 'We staan voor de grootste verbouwing van Nederland sinds de tweede wereldoorlog', aldus minister Hugo de Jonge voor Ruimtelijke Ordening in de zomer van 2022. Dat de boer, als belangrijkste beheerder van ons landschap, een sleutelrol heeft in de vormgeving van die verbouwing is zonneklaar.

Doel van dit onderzoek is om samen met boeren, natuurbeschermers en deskundigen van het Kadaster te onderzoeken wat we precies nodig hebben om een kleinschalige herverkaveling onderdeel te laten zijn van de wederombouw van het landelijk gebied. Waarom kan een herverkaveling verstandig of zelfs noodzakelijk zijn? Hoe kan je dat met elkaar organiseren? Hoe maken we gebruik van het wettelijk instrumentarium Wilg (Wet inrichting landelijk gebied)? Hoe kunnen we - uitgaande van een weerbaar bodem- en watersysteem als sturend principe - **de juiste balans vinden tussen collectieve belangen en individuele belangen** in ons landschap?

Door de complexiteit in lopende processen en de huidige onrust in het 'landbouwdossier' (met het klappen van het landbouwakkoord op 21 juni 2023 nog vers in het geheugen) is het niet mogelijk gebleken om een gebiedsbijeenkomst in de Alblasserwaard zelf te organiseren. 'Voor een gebiedsproces lijkt de tijd me nog niet rijp', zoals een van de boeren uit de Alblasserwaard meldde op een gezamenlijke excursie naar referentieprojecten in Friesland. In dit verslag is dan ook de door ons opgedane kennis over het grondinstrument in relatie tot herverkaveling, gebiedsprocessen en ruimtelijke ordening gegeneraliseerd en toegankelijk gemaakt voor andere gebiedsgerichte aanpakken in Nederland.



Bodemkaart Alblasserwaard (bron: Naar een weerbare Waard, Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur, 2019)



Still uit de video 'Ontwerpend onderzoek Waardenverkaveling Binnenwaard', mei 2022

De noodzaak tot herverkaveling en herwaardering van het landelijk gebied

'We horen het steeds vaker: de complexe vraagstukken rondom natuur en landbouw vragen om een zogenoemde 'ruilverkaveling 2.0'. Het gaat immers allang niet meer om de stikstofcrisis alleen, maar ook om de aanpak van dreigende watertekorten, vervuiling, bodemdaling, en alternatieve vormen van agrarisch gebruik. En om het leefbaar houden van dorpen, de impact van de energietransitie en klimaatverandering, en het tegengaan van biodiversiteitsverlies. Vriend en vijand zijn het erover eens: voor die complete herinrichting van onze buitengebieden is ontwerpkracht hard nodig'.

Aldus een redactioneel commentaar in het Jaarboek Landschapsarchitectuur en Stedenbouw in Nederland, december 2022.

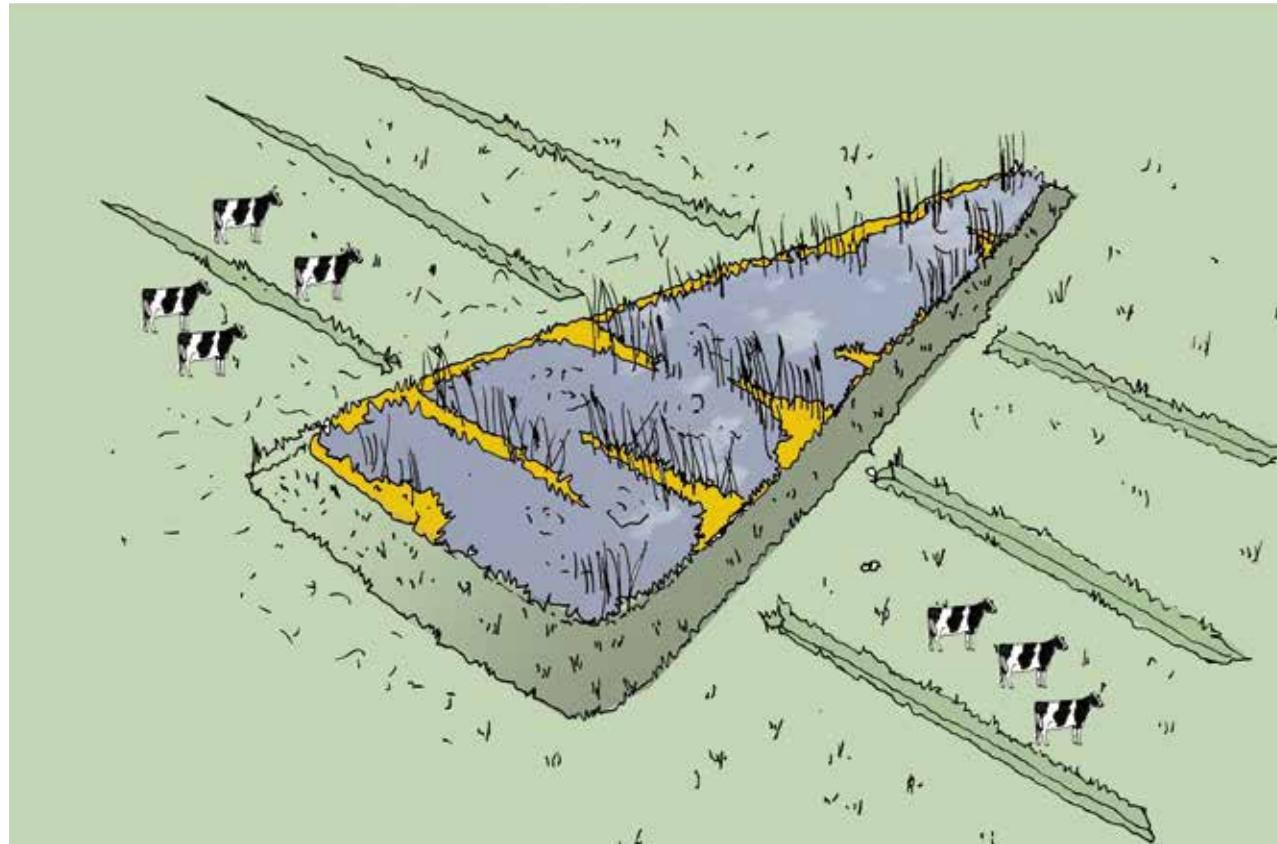
De term **'ruilverkaveling 2.0'** gebruikte ik voor het eerst in mijn boek 'Vloeiend landschap, over de toekomst van het Friese landschap' (eerste druk, februari 2016), waarin ik mij afvroeg of elke boer wel op de juiste plek zit in het licht van een toekomstbestendig Fries landschap. Dat toekomstbestendige landschap heeft beleidsmatig een stevig fundament gekregen door de kamerbrief van november 2022 'Water- en bodemsturend'. Het gejuich dat in de vakgemeenschap opsteeg is alweer enigszins verstomd, omdat het daadwerkelijk invulling geven aan 'water- en bodemsturend' weer een heel ander verhaal is. Toch biedt het begrip hoop, omdat het letterlijk al eeuwenlang de basis van ons landschap is en omdat binnen het begrip de noodzaak weerklinkt voor boeren, natuurbeschermers, burgers en buitenlui om samen te werken, verbindingen te maken. Er is een gedeeld belang. Ook boeren zijn gebaat bij voldoende gebiedseigen zoetwater in zomers die steeds droger en verschroeiender worden. Ook de natuur is gebaat bij het meer meebewegen met de seizoenen - met wisselende peilen - hoog in de winter, uitzakkend in de zomer. Ook de burger en de recreant zijn gebaat bij een diverser, kleurrijker en weerbaarder landschap.

Juist in de overgangsgebieden tussen natuur en landbouw, de zogenaamde **'landschapsgronden'** (een term gemunt door CDA-kamerlid Derk Boswijk) liggen kansen om tot een nieuwe waardering van gronden te komen met een ander landgebruik. Het zijn 'menggronden' of 'dubbeldoelgronden' waarin natuur en landbouw samenkomen en abrupte overgangen worden verzacht ten behoeve van biodiversiteitsherstel en -ontwikkeling. In de huidige bestemmingssystematiek van de Nederlandse Ruimtelijke Ordening (RO) praten we in termen van landgebruik over óf natuur, óf landbouw, óf wonen/werken. Aan die bestemming is ook een prijskaartje gehangen. Gronden met de bestemming natuur zijn gemiddeld drie tot vijf keer minder waard in termen van geld dan gronden met de bestemming landbouw, terwijl de gronden met de bestemming wonen weer gemiddeld acht keer zoveel waard zijn als landbouwgronden.

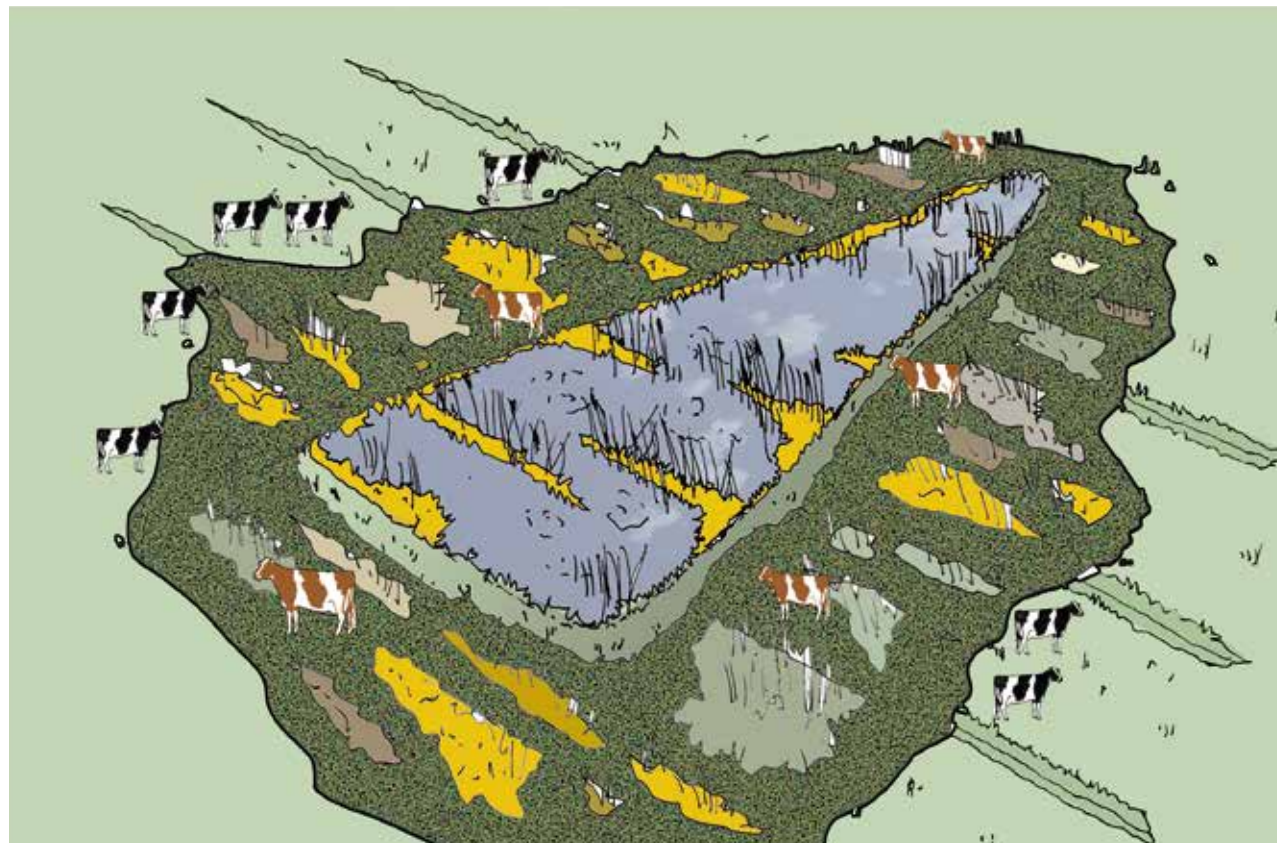
Als we praten over 'menggronden' betekent dat een herziening van de ruimtelijke ordening; we mengen het landgebruik en daarmee ook de economische beprijzing. Maar om daadwerkelijk tot 'dubbeldoelgronden' te komen zullen we na moeten denken over een **herverkaveling** van gronden. Want niet iedere boer heeft de zin of de ambitie om 'menggronden' te gaan ontwikkelen en beheren. Voor boeren in overgangsgebieden zijn er grofweg drie smaken voorhanden:

- Stoppen en verkopen (aan collegaboeren of provinciale overheid)
- Omschakelen in agrarische bedrijfsvoering op huidige locatie
- Verplaatsen naar elders

Voor al de drie smaken geldt dat er een **herverkaveling én herwaardering** van gronden noodzakelijk wordt. Waarbij de economische prijs, *in de huidige systematiek*, niet altijd de maatschappelijke meerwaarde van de grond vertegenwoordigt. Hoe doen we dat, herverkavelen, wat komt erbij kijken en wat is er wettelijk en juridisch geregeld bij dergelijke grote, en vaak ook emotionele stappen voor boeren?



De ontwikkeling van landschapsgronden; abrupte overgangen tussen natuur en landbouw worden verzacht met 'menggronden of dubbeldoelgronden', met extensievere vormen van landbouw



‘De prijs van de grond hoeft niet altijd gelijk te zijn aan de waarde van de grond’.

(Henny Willems, provincie Zuid-Holland)

VRIJWILLIGE KAVELRUIJ



ONTEIGENEN



GELD VOOR GROND

HERVERKAVELING



GROND VOOR GROND

Anatomie van de Wilg

We zullen, zoals gezegd, de grondpuzzel opnieuw moeten gaan leggen als onderdeel van de grote wederombouw van Nederland. Die grondpuzzel daagt uit tot verbinding, creativiteit én is gebaat bij juridische zekerheid. Alleen zo kunnen we met onderling respect en vertrouwen tot veranderingen komen in het landelijk gebied. Daartoe zullen we eerst het huidige instrumentarium moeten ontleden voordat we het daadwerkelijk kunnen gaan toepassen in gebiedsprocessen.

Herverkaveling is naast vrijwillige **kavelruil** een van de instrumenten van landinrichting, geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Een derde mogelijkheid tot eigendomsoverdracht van gronden is **onteigening**, vastgelegd in de Ontheigeningswet. In de huidige discussie over de toekomst van het landelijk gebied worden kavelruil, herverkaveling en onteigening nogal eens door elkaar gehaald. Terwijl de verschillen in toepassing en afdwingbaarheid groot zijn. Zo is kavelruil altijd vrijwillig en toepasbaar bij relatief eenvoudige, enkelvoudige opgaven. Zodra opgaven complexer zijn, zoals in de huidige gebiedsprocessen met tal van maatschappelijke opgaven, ligt onteigening of herverkaveling meer voor de hand. Belangrijk verschil tussen beiden is dat bij herverkaveling een boer altijd recht heeft op ‘grond voor grond’ en dat bij onteigening ‘geld voor grond’ geldt. Bij het recht op vervangende grond is het essentieel dat er ook ruilgrond in een gebiedsproces aanwezig is. Een regionale **grondbank** kan daarbij uitkomst bieden. In de praktijk zal op provinciaal niveau een **actief grondbeleid** moeten worden gevoerd om de grondbank daadwerkelijk gevuld te krijgen om zo herverkavelingen goed te kunnen faciliteren.

De verschillen tussen Kavelruil, Herverkaveling en Onteigening op een rij (Nb. per 1 januari 2024 gaan de Wilg en de ontheigeningswet op in de Omgevingswet):

Kavelruil	Herverkaveling	Onteigening
Vrijwillig	Wettelijk afdwingbaar	Wettelijk afdwingbaar
Vervangende grond of geld	Recht op vervangende grond; naar keuze: geld i.p.v. grond	Financiële schadeloosstelling
Integrale aanpak	Integrale aanpak	Sectorale aanpak
Gebiedsgericht	Gebiedsgericht	Opgavegericht
Lage verwervingskosten	Lage verwervingskosten	Hoge verwervingskosten
Hoge mate van participatie mogelijk	Hoge mate van participatie mogelijk	Geen participatie
Geen zekerheid doelrealisatie	Hogere mate van zekerheid doelrealisatie	Zekerheid doelrealisatie
3-24 maanden	3-6 jaar	3-5 jaar

Bron; ‘Ruimtelijk puzzelen met herverkaveling of kavelruil’, Kadaster, juni 2023

Binnen het onderzoek naar een **waardenverkaveling** richten we ons met name op de mogelijkheden van een herverkaveling, omdat herverkaveling binnen de Wilg de meeste mogelijkheden biedt om de complexiteit aan opgaven in het landelijk gebied te faciliteren. De diversiteit aan opgaven op het gebied van klimaat, water, biodiversiteit en stikstof vragen om een integrale aanpak en een brede gebiedsparticipatie, waarbij het de vraag is of ruilen op basis van vrijwilligheid afdoende is om de doelen te halen. Juist de zekerheid door wettelijke afdwingbaarheid dat doelen gehaald worden, ook als er één of twee dwarsliggers zijn in een gebied, is in bestuurlijke zin een groot voordeel van herverkaveling. Onteigening kent die afdwingbaarheid ook, maar kent hoge verwervingskosten en heeft bij boeren een slecht imago, omdat gronden alleen in geld worden gecompenseerd. Juist jonge boeren zijn gebaat bij ‘grond voor grond’, zoals vastgelegd in de wettelijke herverkaveling, waardoor zij - indien nodig - op een andere plek kunnen verder boeren binnen hun eigen agrarische ambities. De vraag is wel hoe we de gewenste bredere maatschappelijke waardering van boeren - niet alleen als voedselproducent, maar ook als producent van maatschappelijke diensten - kunnen laten terugkomen in de systematiek van herverkaveling. Hoe maken we, binnen de kaders van de Wilg, van een herverkaveling een waardenverkaveling?

De herverkaveling binnen de Wilg

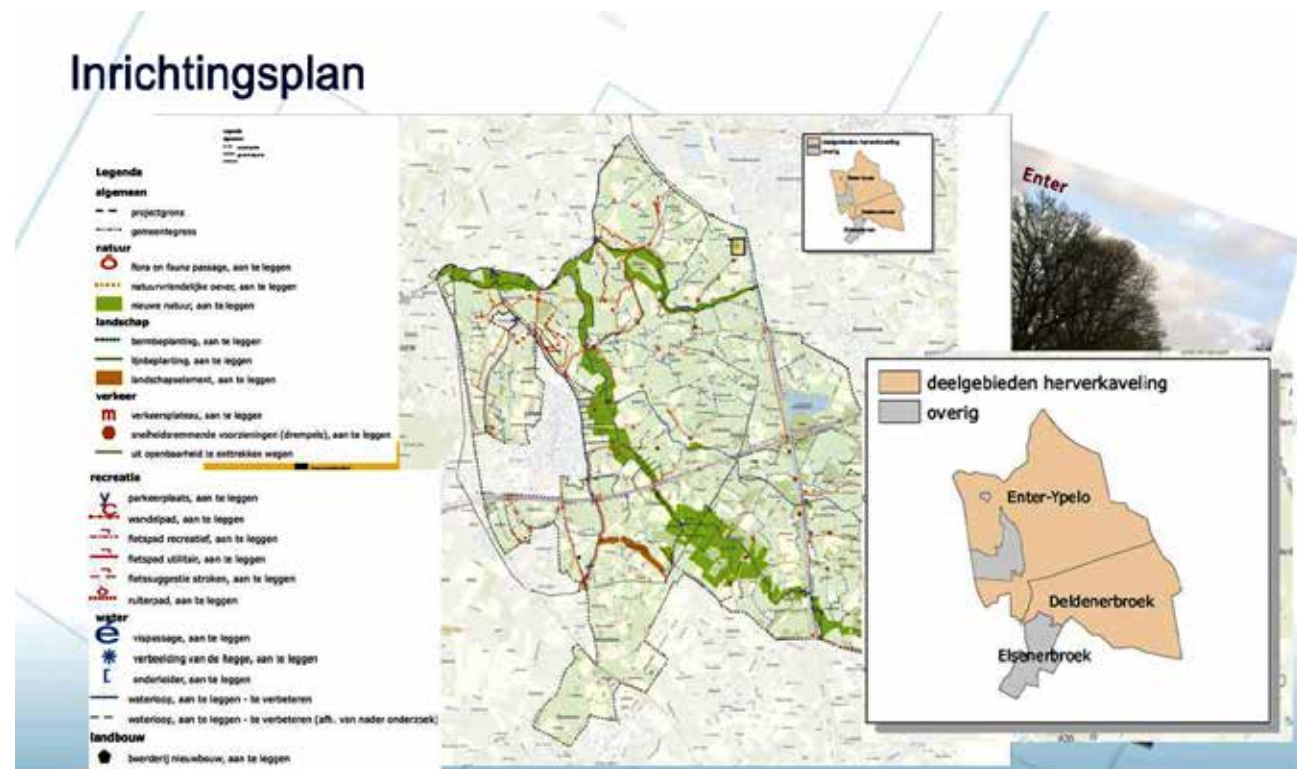
Het initiatief tot een herverkaveling komt in het huidige politieke krachtenveld over het algemeen uit het gebied zelf. Een **inventariserende wenszitting** of **peiling**, georganiseerd bijvoorbeeld door een aantal betrokken boeren en burgers, kan de behoefte tot herverkaveling in een gebied onderzoeken in relatie tot de noodzakelijke maatschappelijke opgaven (functietoekenning). Een tweede moment in de voorbereiding is het instellen van een **gebiedscommissie** of bestuurscommissie met mandaat van Gedeputeerde Staten (het wettelijk bevoegd gezag bij toepassing van de Wilg).

De herverkaveling binnen de Wilg kent vervolgens drie stappen. Bij iedere stap kunnen eventuele bezwaren door de rechter worden getoetst:

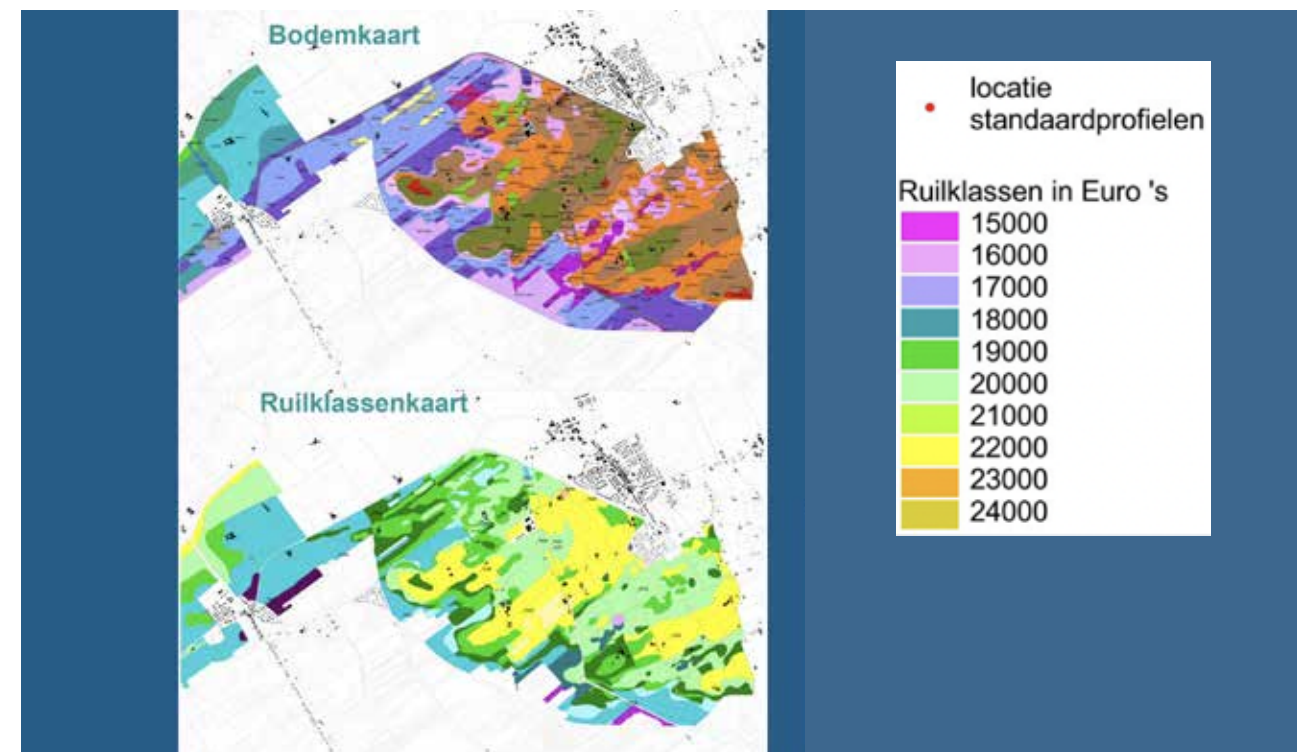
1. Het opstellen van het **Inrichtingsplan**. Het inrichtingsplan is een ruimtelijk plan op hoofdlijnen en koppelt de doelen voor een gebied op het vlak van klimaat, stikstof, water en biodiversiteit aan een daadwerkelijke schets van de inrichting (functievervulling). Het inrichtingsplan bevat de volgende informatie:
 - Een kaart met de begrenzing van het gebied en de begrenzing van het herverkavelingsblok
 - De maatregelen en voorzieningen die worden gerealiseerd, en de gevolgen hiervan voor de gestelde doelen
 - De te verwerven onroerende zaken
 - Een nauwkeurige raming van de kosten die betrekking hebben op wettelijke herverkaveling, en het aandeel van die kosten dat ten laste komt van de gezamenlijke eigenaren
2. Het opstellen van het **Ruilplan**. Het ruilplan is de implementatie van het inrichtingsplan, waarin het eigenaarschap van gronden wordt vastgelegd en de toekomstige verdeling van gronden wordt bepaald. Het ruilplan bevat de volgende informatie:
 - Lijst van rechthebbenden (lijst van eigenaren en geregistreerde pachters)
 - Plan van toedeling, waarbij wordt uitgegaan van de wensen (**formele wenszitting**) van iedere eigenaar en pachter en het 'recht van dezelfde aard'; eigendom is eigendom en pacht is pacht, maar ook 'gelijke hoedanigheid van gronden en gebruiksbestemming'
 - Ruilklassenkaart, gebaseerd op bodemgeschiktheidsklassen (bodemsoort, grondwaterkarakteristiek), die de agrarische verkeerswaarde van de grond bepaalt
 - Indien gewenst is een Besluit Tijdelijk Gebruik mogelijk, vooruitlopend op het definitieve ruilplan
 - Ruilplan wordt ingeschreven in kadastrale registratie, oude rechten vervallen
3. Het opstellen van de **Lijst Geldelijke Regelingen (LGR)**. In deze stap wordt bepaald wie wat moet betalen, afhankelijk van het voordeel dat men heeft van de nieuwe situatie. De gemandateerde gebiedscommissie kan zelf verrekenposten formuleren en toevoegen.

Nb. De herverkaveling met een wettelijk uitruilsysteem is gebaseerd op agrarisch gebruik en primair op gewasopbrengsten. Natuurterreinen zijn niet uitruikbaar. Gronden met een agrarische natuurbeheerdoelstelling vallen binnen specifieke 'uitruilrangorden'.

Nb2. Natuur- en landschapselementen kunnen als verrekenposten fungeren binnen de LGR, gebaseerd op de waarde in het maatschappelijk verkeer (economische verkeerswaarde).

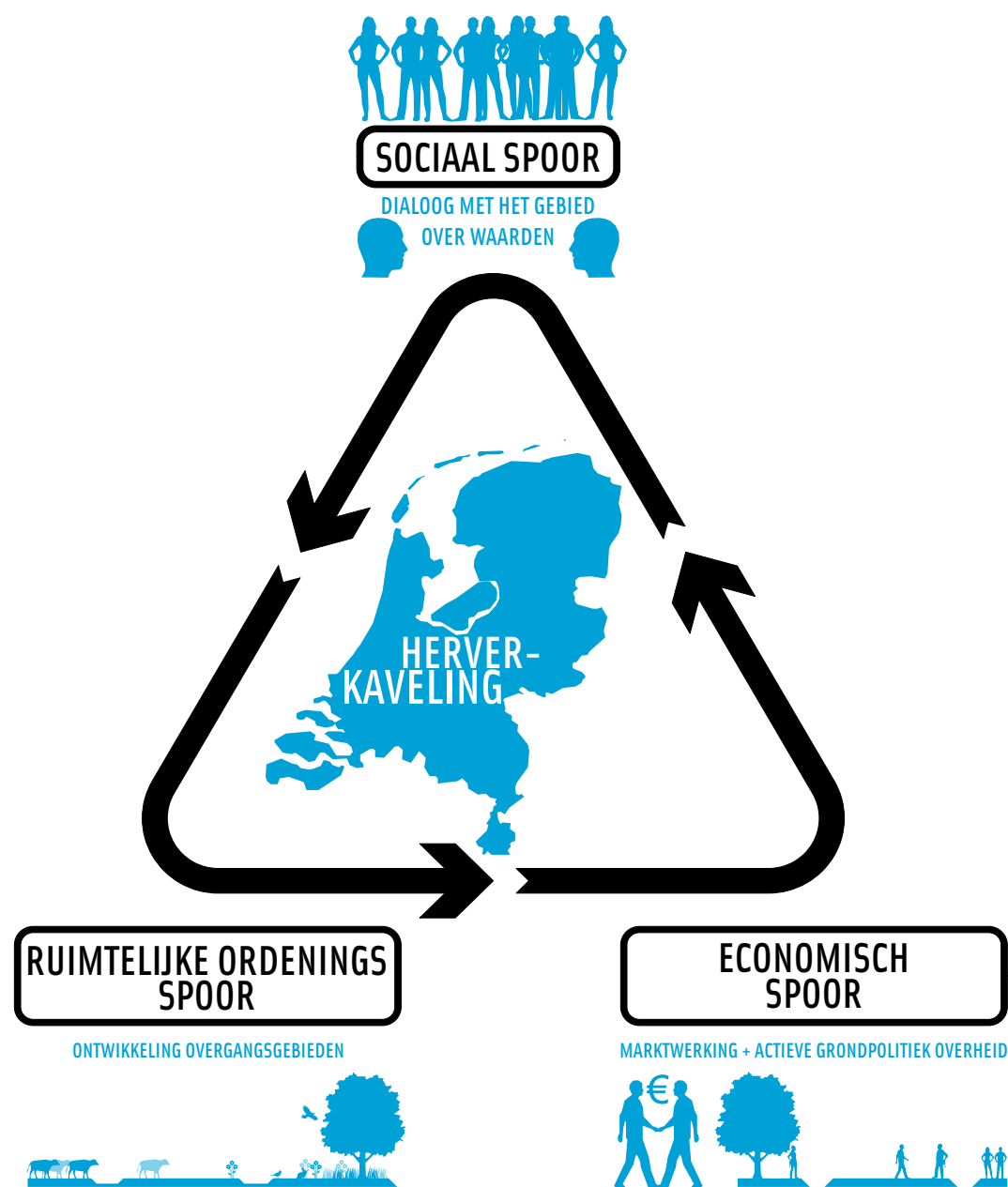


Inrichtingsplan herverkaveling Enter



Ruiklassenkaart, gebaseerd op de bodemgeschiktheid (bron: herverkaveling Oldemarkt)

WAARDENVERKAVELING



16

Van herverkaveling naar waardenverkaveling

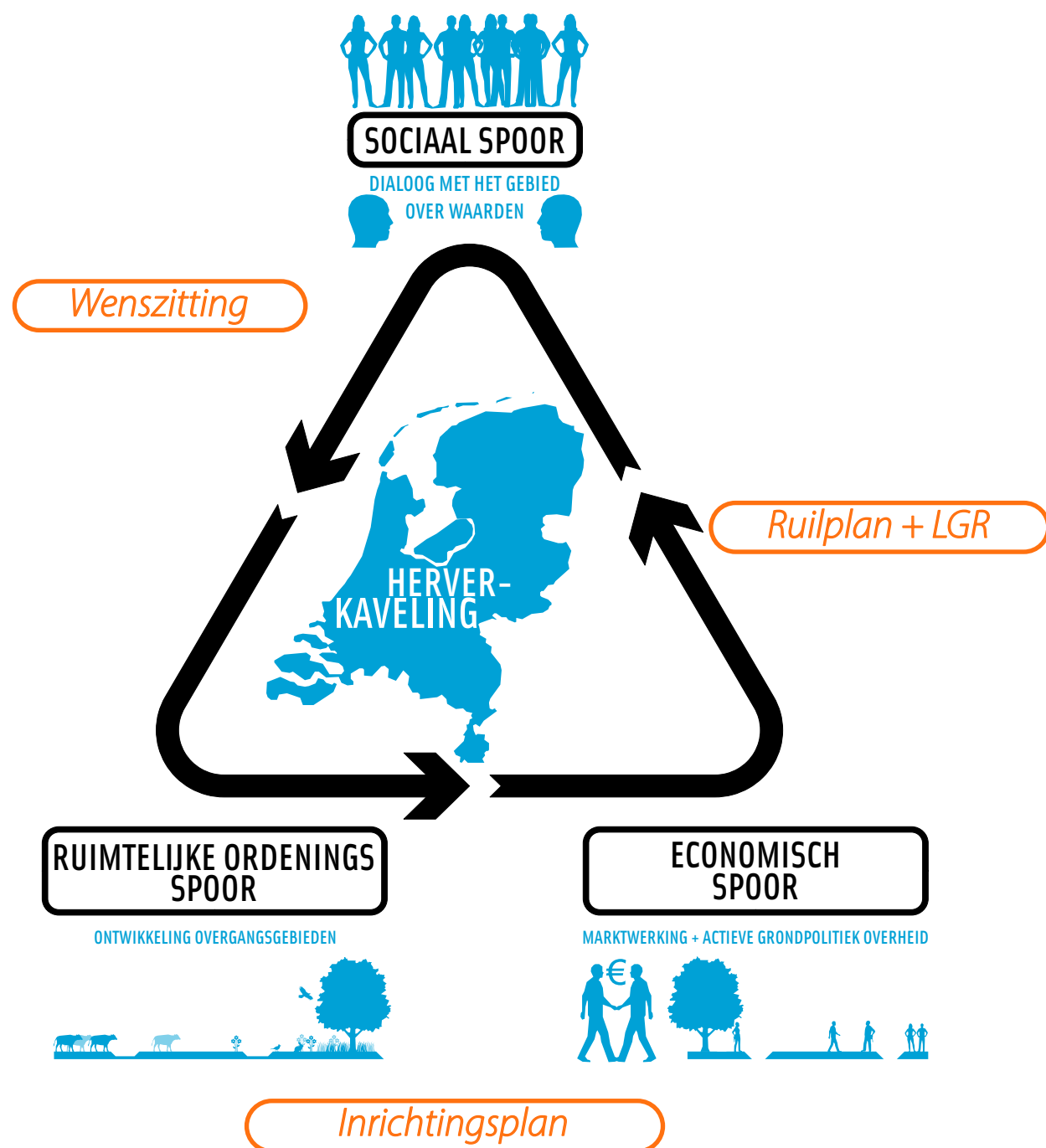
Als we willen komen van een herverkaveling naar een waardenverkaveling met maatschappelijke meerwaarde, dan is het zaak om binnen en buiten de wettelijke procedures te zoeken naar ruimte voor die maatschappelijke meerwaarde. Alle drie de hiervoor geschetste stappen; '**Inrichtingsplan, Ruilplan en Lijst Geldelijke Regelingen**' lijken die zoekruimte te bevatten, maar ademen tegelijkertijd ook het primaat van de primaire agrarische productie. En dat is ook logisch als je kijkt naar de voorgeschiedenis van de ruilverkavelingen na de Tweede Wereldoorlog en het adagium van 'nooit meer honger'. Maar tegelijkertijd leven we nu in andere tijden met andere maatschappelijke opgaven, waardoor we de systematiek van herverkaveling opnieuw tegen het licht kunnen en moeten houden.

Elk gebiedsproces begint met de 'toekomstdoelen' die voor een gebied gelden. Dit kunnen doelen zijn die uit de gemeenschap zelf komen, maar veel vaker zal het tegenwoordig gaan om opgelegde overheidsdoelen vanuit opgaven op het gebied van klimaat, water, natuur en stikstof. Hoe je die doelen invult met gebiedsgerichte maatregelen wordt in het huidige politieke krachtenveld veelal overgelaten aan het gebied zelf. Dit kan goed werken als de maatregelen direct worden vertaald in het **inrichtingsplan** en binnen een zekere tijdslijm, waardoor draagvlak aan daadkracht wordt gekoppeld. Het inrichtingsplan is dan ook bij uitstek het middel om te praten over de toekomst en een bredere verwaardiging van een gebied en het bijbehorende landgebruik. Eigenlijk is de **inventariserende wenszitting**, voorafgaand aan het opstellen van het inrichtingsplan, de eerste mogelijkheid om breder te polsen waar men met elkaar in een gebied naar toe wil, binnen de voorgestelde doelen op hoofdlijnen. Wat is de **visie** op de gezamenlijke toekomst van het gebied? Het is zaak om binnen de ruimte van de 'wenszitting' de dialoog met elkaar aan te gaan over maatschappelijke waarden. Die waarden kunnen per gebied verschillen, gestoeld en gegroeid op specifieke sociaal-culturele waarden. Binnen de 'waardenverkaveling' wordt dit dan ook het 'sociale spoor' genoemd. Het '**sociale spoor**' is essentieel voor het vervolg van het proces om tot een herverkaveling in een gebied te kunnen komen. In deze fase is respectvolle aandacht en een luisterend oor voor de ander randvoorwaardelijk om daadwerkelijk tot verandering te komen. Het kan helpen om in deze fase een cultuurhistorische analyse te maken - met het gebied samen - om zo de kernwaarden van een gebied gezamenlijk te benoemen als basis voor het vervolg.

In de fase van het **inrichtingsplan** vindt daadwerkelijk het gebiedsproces plaats en wordt een lijst met inrichtingsmaatregelen opgesteld en op tekening verwerkt als uitwerking van de omliggende doelen voor het gebied. De begrenzing van het gebied wordt bepaald. Om effectief te kunnen herverkavelen mag het gebied niet te groot worden en om impact te hebben ook weer niet te klein. Te denken valt aan een gebiedsgrootte tussen 3000 en 6000 hectare als optimaal werkbaar. Het is zaak om in deze fase de visie op het gebied, de doelen en de inrichtingsmaatregelen constant aan elkaar te koppelen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de visie op het gebied zich richt op een groter gebied dan de blokgrens. Grondwaterstromen houden zich bijvoorbeeld niet aan gebiedsgrenzen. Heb daar oog voor en zorg dat verschillende vakdisciplines en overheidslagen elkaar in deze fase vinden en versterken. Het is zinvol om in deze fase het inrichtingsplan planologisch gelijk te koppelen aan het op te stellen omgevingsplan. Dit is het '**ruimtelijke ordeningsspoor**'. Met de invoering van de omgevingswet op 1 januari 2024 zal wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening worden gebundeld, uitmondend in een reeks van omgevingsplannen. Door direct omgevingsplannen te koppelen aan inrichtingsplannen binnen de herverkaveling van de Wilg worden gronden herbestemd en anders gewaardeerd. Die andere waardering, bijvoorbeeld van de 'landschapsgronden of menggronden' op de overgang van natuurkernen naar landbouwgronden, zal invloed hebben op de agrarische verkeerswaarde en daarmee op het ruilplan en de verrekening in de volgende fase. Het is raadzaam om de bredere maatschappelijke waardering van landschapsgronden te honoreren als aparte legenda-eenheid in het inrichtingsplan én als specifieke bestemming in het omgevingsplan. Dan worden de verschillende ruimtelijke en wettelijke kaders optimaal op elkaar afgestemd.

17

WAARDENVERKAVELING



In het **ruilplan** gaat het om de daadwerkelijke uitvoering en invulling van het inrichtingsplan. In deze fase is het essentieel dat er voldoende ruilgrond aanwezig is in of rondom het verkavelingsblok. Een (provinciale) grondbank is hiervoor essentieel, maar ook een goed gevuld gebiedsfonds, zodat er voldoende geldelijke middelen zijn, naast de ruilgrond, om tot een evenwichtige en rechtvaardige herverkaveling te komen. Grond is in deze fase essentieel. Als er onvoldoende ruilgrond is om te schuiven en de puzzel opnieuw te leggen kunnen de verwachtingen die met de wenszitting en het inrichtingsplan zijn gewekt, niet worden ingevuld. Onvoldoende ruilgrond kan zorgen voor een vertrouwensbreuk met het gebied en het proces vertragen. Het oprichten van een goed gevulde provinciale grondbank is in deze fase dan ook essentieel en moet eigenlijk al tegelijkertijd met het vaststellen van de gebiedsdoelen worden georganiseerd. Belangrijk onderdeel van het ruilplan is de **ruilklassenkaart**. Die ruilklassenkaart is gebaseerd op bodemgeschiktheidsklassen die primair een uitspraak doen over de potentiële agrarische productie. Zoals gezegd zorgen de huidige maatschappelijke opgaven ervoor dat we verder moeten kijken dan enkel de agrarische productie in termen van voedselproductie. Voedselproductie blijft zeker belangrijk, maar dan vooral in combinatie met de invulling van andere maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat, water en biodiversiteit. Dit betekent concreet dat de ruilklassenkaart ook mede gebaseerd zou moeten zijn op die maatschappelijke opgaven en waarden. Hoe doen we dat? Dit vereist nader onderzoek en zal uiteindelijk tot een andere invulling van de ruilklassensystematiek moeten leiden en tot bijvoorbeeld een ander beoordelingskader voor taxateurs in het veld. De laaggelegen gronden in het veenweidegebied hebben een lagere gewasopbrengst, maar kunnen bijvoorbeeld wel een meerwaarde hebben als buffergebied voor gebiedseigen zoetwater en als plasdras voor weidevogels. Voor alle betrokkenen vraagt dit om een andere houding, een andere 'mindset', die uiteindelijk zal moeten uitmonden in een andere waardering van grond; in betekenis en in geld.

Los van een breder ingestoken ruilklassenkaart is een grondbank essentieel om tot beweging te komen in een gebied. Provincies als Gelderland, Zeeland, Noord-Holland en Fryslân lopen voorop met het vullen van een provinciale grondbank, gekoppeld aan een gebiedsfonds. Het zijn inspirerende voorbeelden van een actieve provinciale grondpolitiek in het **economische spoor**. Tegelijkertijd zien we dat door de politieke onzekerheid op nationaal niveau de provinciale uitwerkingen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) stagneren. De huidige urgentie van opgaven op het gebied van klimaat, natuur, stikstof en water vraagt echter om zekerheid en daadkracht en duldt geen verder uitstel. Het ruilplan, de breder ingestoken ruilklassenkaart en de daaraan gekoppelde **Lijst van Geldelijke Regelingen** (LGR) biedt (juridische) zekerheid in tijden van onzekerheid. De LGR sluit daarmee de cirkel van wenszitting via inrichtingsplan, naar ruilplan en daarmee naar daadwerkelijke gebiedsontwikkeling.

Binnen de waardenverkaveling, zoals hier geschetst, zijn het sociale spoor, het ruimtelijke ordeningsspoor en het economische spoor onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ze beïnvloeden en versterken elkaar. De wenszitting, het inrichtingsplan, het ruilplan met de ruilklassenkaart én de lijst geldelijke regelingen zijn allemaal wettelijk geborgde stappen die de genoemde sporen bij elkaar brengen en, uiteindelijk, zullen leiden tot een toekomstbestendiger landschap, waarin water en bodem sturend zijn.

Leren van elkaar, lessen van elders

‘Het natuurlijke verloop onder de boeren in het gebied is onderdeel van het proces. Zo kunnen stoppende boeren een onderdeel van de toekomst worden.’

(Gebiedsproces Aldeboarn De Deelen)



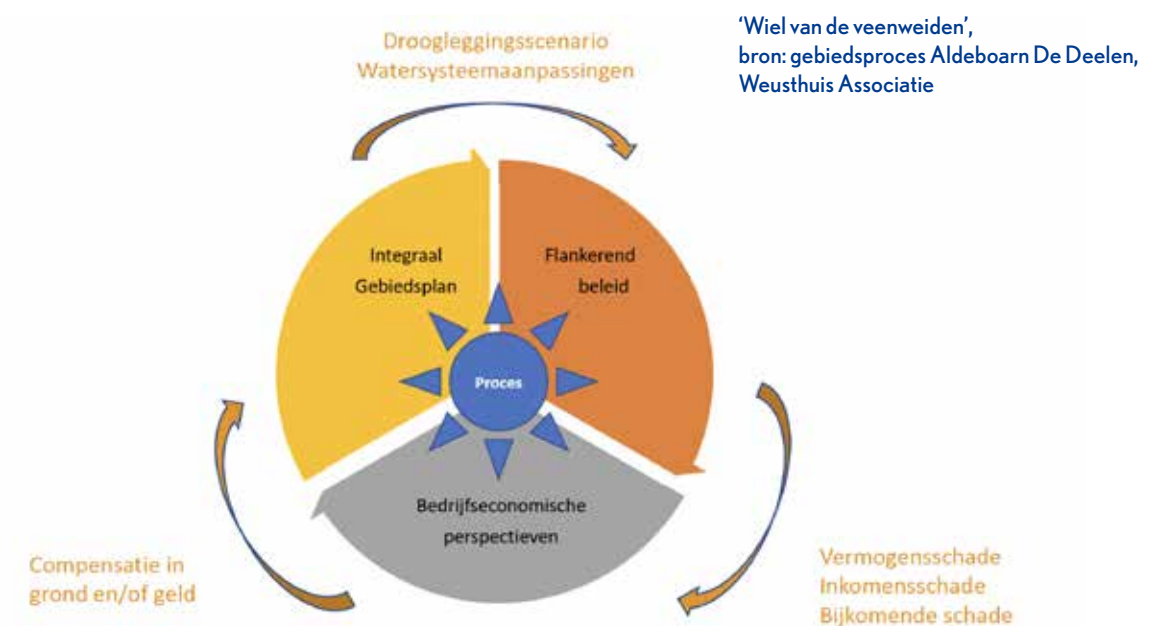
Excursie naar gebiedsontwikkeling Aldeboarn De Deelen in Fryslân met boeren en natuurbeschermers uit de Alblasserwaard, 26 mei 2023

Op een zonnige dag in mei heeft een kleine delegatie uit de Alblasserwaard een bezoek gebracht aan het gebiedsproces Aldeboarn De Deelen in Fryslân. Aldeboarn-De Deelen (ADD) is een van de ontwikkelgebieden uit het Friese Veenweideprogramma 2021-2030. Het landbouwgebied meet ongeveer 4000 ha en kent 68 bedrijven, waarvan 85% melkveehouderij. Pal naast het gebied ligt Natura 2000 gebied De Deelen (Vogel- en habitatrictlijn), bestaande uit een mozaïek van water, riet, moerasbosjes en voormalige legakkers.

Bijzonder aan gebiedsproces ADD is dat het initiatief uit het gebied zelf komt. Boeren en burgers hebben de handen ineen geslagen. De gebiedscommissie bestaat uit boeren uit het gebied zelf (dus geen LTO-bestuurders), betrokken burgers en een vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV. De commissie werkt met gedelegeerde bevoegdheden uit de Wilg.

Het natuurlijke verloop onder de boeren in het gebied is onderdeel van het proces. Zo kunnen stoppende boeren een onderdeel van de toekomst worden. In het ‘wiel van de veenweiden’ wordt gewerkt met vier scenario’s richting de toekomst: continueren, extensiveren, overstappen naar een ander bedrijfsmodel (bijvoorbeeld natte teelten) en stoppen/verplaatsen. In het gebiedsproces wordt veel aandacht geschonken aan ‘flankerend beleid’ om boeren te compenseren voor inkomensschade en vermogensschade bij hogere waterpeilen in het veenweidegebied (nadeelcompensatie). Waarbij inkomensschade in principe in geld wordt gecompenseerd en vermogensschade in grond. In een cyclisch proces (‘het ronddraaiende wiel’) wordt de herverkaveling gekoppeld aan de nadeelcompensatie. De Wilg ondersteunt op de achtergrond en is niet het vertrekpunt geweest, maar wordt steeds belangrijker in het proces. Wat zijn de lessen die we van elkaar kunnen leren?

- Een slagvaardige provincie op de grondmarkt is uitermate belangrijk om de grondpot te kunnen vullen.
- Het werken met de Wilg is alleen zinvol als een bepaald percentage van de grondpot gevuld is.
- Kijk bij grondverwerving ook buiten de plangrenzen van het gebiedsproces. Om de grondpuzzel goed te kunnen leggen zijn ook ‘landingslocaties’ elders, bijvoorbeeld op de klei, noodzakelijk.
- De Wilg biedt zekerheid bij de stappen in het proces. Een facultatieve, inventariserende wenszitting aan het begin van het proces is voorwaardelijk om tot een gedragen proces te komen.
- De deelnemende gemeente in het gebiedsproces kan stoppende boeren faciliteren op het gebied van ruimtelijke ordening door bijvoorbeeld woonruimte elders makkelijker toegankelijk te maken.



‘Als je deelt heb je altijd genoeg’

(Teunis Jacob Slob, agrariër)

SYSTEMEN

LEEFWERELD

DOELEN

WAARDEN

KWANTITEIT

KWALITEIT

RESULTAAT

PROCES

INSTRUMENTELE
RATIONALITEIT

COMMUNICATIEVE
RATIONALITEIT

‘Het verschil tussen de systeemwereld en de dagelijkse leefwereld’, naar Habermas

Aanbevelingen voor het opnieuw ‘leggen van de grondpuzzel’

In dit verslag is de door ons opgedane kennis over het grondinstrument toegankelijk gemaakt voor andere gebiedsgerichte aanpakken in Nederland. Het betreft een complexe materie, die actueel, urgent en onder een vergrootglas ligt. Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat we met elkaar zullen moeten gaan bewegen om ‘het land van het slot te halen’. Het grondinstrument is daarbij een cruciaal middel.

Zeven aanbevelingen voor een vervolg:

1. Start de procedure van herverkaveling en het maken van een inrichtingsplan in alle gevallen met een **inventariserende wenszitting**. In een open gesprek kan een gebiedsdialogoog plaatsvinden over de ‘intersubjectieve’ betekenis van waarden. Wat is de huidige waardering van een gebied? Wat zijn de kernwaarden uit het verleden? Hoe verhouden die zich tot toekomstige opgaven? Wat zijn wensen en kansen?
2. Probeer zo snel mogelijk na de wenszitting, of gelijktijdig, een breed samengestelde gebiedscommissie met gezag in te stellen, geworteld in het gebied. De gebiedscommissie - of beter gezegd **‘waardencommissie’**, in het licht van de maatschappelijke opgaven - dient door Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag te worden ingesteld.
3. Het **inrichtingsplan** is hét middel om de verschillende opgaven in een gebied een plek te geven. Zorg ervoor dat, waar mogelijk, opgaven gecombineerd worden om ruimte te houden om de grondpuzzel daadwerkelijk te kunnen leggen en maak het inrichtingsplan samen, mét het gebied.
4. Maak het **gebied niet te groot** om lange doorlooptijden te voorkomen. De gebiedsgerichte aanpak vraagt om daadkracht en draagvlak, die combinatie is makkelijker te bereiken in gebieden die niet té groot zijn. Herverkavelingen in gebieden tot 3000 ha kunnen in een tijdsbestek van drie jaar gerealiseerd worden, grotere gebieden (tot 6000 ha) in vijf tot zes jaar is de ervaring van het Kadaster.
5. In het **ruilplan** gaat het om de daadwerkelijke uitvoering en invulling van het inrichtingsplan. De bijbehorende ruilclassenkaart is cruciaal om de bredere invulling en waardering van opgaven economisch te vertalen. Dit vraagt om een **ruilclassenkaart 2.0** met een bredere insteek en aangepaste ruilclassen. Nader, aanvullend onderzoek is hiervoor noodzakelijk.
6. Een goed gevulde (provinciale) **grondbank** is essentieel voor het daadwerkelijk kunnen ruilen van gronden binnen een wettelijke herverkaveling. De provincie heeft (politiek) mandaat nodig om snel en efficiënt te kunnen handelen. Tegelijkertijd is de grondbank gebaat bij meerjarige continuïteit, voorbij de 4-jarige politieke cyclus. De grondbank 2.0 dient politiek minder afhankelijk te worden. De rol en inbreng van bijvoorbeeld kerken en pensioenfondsen als ‘beleidsarme’ partijen verdient nader onderzoek.
7. Probeer met elkaar een taal te ontwikkelen die **het sociale spoor, het ruimtelijke ordeningsspoor en het economische spoor** binnen een waardenverkaveling bij elkaar brengt. Hoe kunnen de verschillen tussen de **systeemwereld** van overheden en de dagelijkse **leefwereld** van boeren en burgers worden overbrugd? Probeer die taal te voeden met gemeenschappelijke doelen én waarden.

Referenties

- ‘Naar een weerbare Waard’, een wenkend perspectief voor de Alblasserwaard in 2050, opgebouwd vanuit een robuust watersysteem en een veerkrachtige bodem, Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur, 2019
- ‘MeerWaard!’, regiowinnaar Alblasserwaard, E.O. Wijersstichting, 2020, team; Daniëlle Hollants, Geertje Maagdenberg, Frank Verhoeven, Jaap Doesburg, Peter de Ruyter
- ‘Vloeiend landschap, over de toekomst van het Friese landschap’, Peter de Ruyter, 2020, tweede herziene druk
- ‘Ruilverkaveling in de Alblasserwaard’ (1942 - 1987), SteenhuisMeurs, januari 2022
- ‘Ontwerpend onderzoek naar een kleinschalige ruilverkaveling 2.0, toegespitst op het hart van de Alblasserwaard’, video Visser Media & Design, mei 2022
- ‘Ruimtelijk puzzelen met herverkaveling of kavelruil’, brochure Kadaster, juni 2023
- ‘Landinrichting als instrument voor duurzame gebiedsontwikkeling’, Mr. ing. J. Heinen, BR, 2020/29
- Webinar - De mogelijkheden van de WILG binnen het NPLG, Prolander, maart 2023
- Wettenbundel Wilg, 1 januari 2019, Kadaster
- ‘Voorbij de traditionele rolverdeling in het landelijk gebied’, Anelli Janssen, Peter de Ruyter, juni 2022, in opdracht van Park Zuid-Holland
- ‘Het landschap van de landinrichting, een halve eeuw landschapsbouw, Rik de Visser’, 1997
- ‘Kneedbaar landschap, kneedbaar volk, de heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland, Gerrie Andela, 2000
- Gids Cultuurhistorie 18, ‘Ruilverkaveling’, RCE, 2011
- ‘Stikstofbeleid kan leren van ruilverkavelingen’, Wouter van der Weijden, stichting CLM, foodlog 2023
- ‘Wat niet kan, is nog nooit gebeurd’, Dirk Sijmons et al, in ‘Verrukkelijk landschap’, E.O. Wijers Stichting, 2020
- ‘Transitie landelijk gebied; zonder actieve grondpolitiek gaat het niet’, gebiedsontwikkeling.nu, Joks Janssen, februari 2023

Bijlagen

VEREENVOUDIGD PROCESSCHEMA HERVERKAVELING ALS ONDERDEEL WILG

Inrichtingsplan

Opstellen ontwerp → terinzagelegging ontwerp → vaststellen en bekendmaken → [beroep bij Raad van State](#) → onherroepelijk inrichtingsplan

Na bekendmaking van het inrichtingsplan kan met de uitvoering worden gestart. Eventueel beroep bij de Raad van State hoeft niet te worden afgewacht, maar kan wel raadzaam zijn.

Ruilplan

Opstellen ontwerp → terinzagelegging ontwerp → vaststellen en bekendmaken → [beroep bij rechtbank](#) → [cassatie bij Hoge Raad](#) → onherroepelijk ruilplan → ruilakte

Een eventuele cassatie heeft opschortende werking (en moet dus worden afgewacht).

Voor het opstellen van het ontwerp van het ruilplan is nodig:

- Bekendgemaakt inrichtingsplan
- Uitgangspunten voor de herverkaveling en ruiklassenkaart
- Vaste grenzenkaart en randvoorwaardenkaart
- Vastgoedregistratie
- Pachtregistratie
- Wenzitting

Lijst der Geldelijke Regelingen (LGR)

Opstellen ontwerp → terinzagelegging ontwerp → vaststellen en bekendmaken → [beroep bij rechtbank](#) → [cassatie bij Hoge Raad](#) → onherroepelijke LGR

Een eventuele cassatie heeft geen opschortende werking. Financiële afwikkeling kan plaatsvinden nadat de beroepstermijn is verstreken, dan wel, indien beroep is ingesteld, door de rechtbank op het beroep is beslist. De financiële gevolgen van een cassatie worden gedragen door de provincie.

Gelijktijdige terinzagelegging van ruilplan en LGR is mogelijk.

Correctiefactor

Vaststellen en bekendmaken → [bezwaar](#) → [beroep bij rechtbank](#) → [hoger beroep bij Raad van State](#) → onherroepelijke correctiefactor

De correctiefactor is bedoeld om de LGR te corrigeren. Deze correctie ziet met name op de financiële gevolgen van de bezwarenbehandeling van de LGR. De correctiefactor wordt vastgesteld en bekendgemaakt nadat de beroepstermijn LGR is verstreken, dan wel, indien beroep is ingesteld, door de rechtbank op het beroep is beslist. Nadat de correctiefactor onherroepelijk is vastgesteld vindt de heffing en invordering van de omgeslagen kosten plaats.

Colofon

Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur

Peter de Ruyter, landschapsarchitect

Gebouw De Greiner

Voorhelmstraat 23-103

2012 ZM Haarlem

m. +31 (0)6 202 08 444

Postadres:

Zonnelaan 45

2012 TB Haarlem

In nauwe samenwerking met:

Kadaster

Johan Heinen, jurist

Bureau Arjan Karssen/Atelier des Hollants

Arjan Karssen BNO, visualisaties

Daniëlle Hollants, ontwerpen, analyseren en illustreren

Met dank aan:

Teunis Jacob Slob, agrariër en vml. wethouder

Luuk Oevermans, Staatsbosbeheer

Jasper Meerkerk, agrariër

Pieter van der Valk, agrariër

Lenneke Büller, procesbegeleider ADD

Klaas Hommes, provincie Fryslân

Met steun van:

**stimuleringsfonds
creatieve industrie**

