



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Kiezen én delen

Advies van de Studiegroep Ruimtelijke
inrichting landelijk gebied



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Kiezen én delen

April 2021

Voorwoord

Het landelijk gebied staat voor urgente en uitdagende ontwikkelingen: de kwaliteit van bodem, water, lucht, biodiversiteit en landschap moet omhoog, en tegelijkertijd staat Nederland voor grote opgaven op het gebied van landbouw, wonen, klimaat, energie en economie, die moeten worden ingepast in de beschikbare ruimte. Al deze opgaven vragen om een heldere visie, keuzes en draagvlak voor deze keuzes.

In een breed gesteunde motie (Tweede Kamer, 2020-2021, 35 334, Nr. 101) werd de regering tijdens het debat in de Tweede Kamer over het eindadvies van de commissie-Remkes verzocht een studiegroep in te stellen. Deze studiegroep moest als opdracht krijgen om "concrete, samenhangende en doorgerekende beleidsopties te schetsen, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan vitalisering van het platteland, de ruimtelijke inrichting van het platteland" en nog een heel aantal andere relevante vraagstukken.

Tegen deze achtergrond hebben de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een studiegroep ingesteld. Deze Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied heeft de vraag gekregen om – onder meer op basis van eerder uitgebrachte relevante adviezen en vertrekkend vanuit de Nationale Omgevingsvisie – in de aanloop naar een volgend kabinet concrete aanbevelingen te doen voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied.

Het is duidelijk dat de studiegroep een zeer complexe vraag heeft meegekregen. Beantwoording hiervan is sterk afhankelijk van het antwoord op de politieke vraag: "In welk land zouden we willen wonen?" De studiegroep heeft het vraagstuk geanalyseerd en heeft perspectieven geschetst voor een integrale aanpak van de opgaven in het landelijk gebied. Daar is dit rapport de weergave van. Het is duidelijk dat de vraagstukken die op het landelijk gebied afkomen niet alleen vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening op te lossen zijn: de inzet van het beleid op de onderscheiden sectoren is hierbij essentieel. De studiegroep heeft zich niet gericht op dit sectorbeleid, maar eerst en vooral op het ruimtelijk beleid.

Ruimte is schaars in ons land en de ambities zijn hoog. *Niet alles kan* en *Niet alles kan overal* zijn de treffende titels van de rapporten van de commissie-Remkes over de stikstofproblematiek. *Kiezen én delen* is de titel die wij onze rapportage meegeven: multifunctionaliteit van het gebruik van de ruimte in het landelijk gebied moet uitgangspunt zijn, maar kan niet alle vragen om ruimte invullen. Er moeten daarom indringende keuzes worden gemaakt in het landelijk gebied. Een uitdaging voor alle betrokken overheden: integraal, opgavegericht en gebiedsgericht.

De studiegroep hoopt met deze rapportage een brug te slaan tussen de vorig jaar uitgebrachte Nationale Omgevingsvisie en het daarin aangekondigde Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarin het beleid gericht op het landelijk gebied zijn neerslag zal moeten krijgen.

Als studiegroep spreken we onze dank uit voor de ideeën en suggesties die wij van maatschappelijke organisaties hebben ontvangen voor dit advies. Ook zijn wij dank verschuldigd aan de vele medewerkers van ministeries, Staatsbosbeheer en het Planbureau voor de Leefomgeving voor het kritisch meekijken en het leveren van input en/of constructief commentaar op het advies. Dit geldt voor de ministeries die in de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied vertegenwoordigd zijn – LNV, BZK, Infrastructuur en Waterstaat, Financiën – en nadrukkelijk ook voor medewerkers van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Ellen Segeren zijn we erkentelijk voor haar inspanningen om het advies leesbaarder te maken. De Vereniging Deltametropool bedanken we voor het maken van kaartmateriaal; in een rapport over ruimtelijke vraagstukken spreken kaarten zeker zo tot de verbeelding als woorden.

De studiegroep wil ten slotte haar bijzondere dank uitspreken aan de ondersteuning vanuit de departementen van LNV: Tim Verhoef, Margo Mulder en Niek Hazendonk, en van BZK: Corine de Zeeuw en Ron Stapel, en twee rijkstrainees Miriam Salomons en Job Verest. Zij hebben met niet aflatende inzet uit de intensieve discussies tijdens de vergaderingen van de studiegroep lijnen weten te trekken en deze verwoord. Zonder hen was dit resultaat er niet gekomen.

De Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied,

Peter Heij, voorzitter

Inhoud

Voorwoord		4
Samenvatting		8
1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding en urgentie	12
1.2	Vraagstelling	13
1.3	Afbakening van de opdracht	14
2	Het platteland verandert	16
2.1	Het belang van een vitaal landelijk gebied	16
2.2	De sociale stand van het platteland	16
2.3	De fysieke stand van het platteland	20
3	Ruimtevrage en ruimtelijke condities	34
3.1	Landbouw	34
3.2	Natuur	37
3.3	(Ruimtelijke) klimaatadaptatiemaatregelen in landelijk gebied	39
3.4	Verstedelijking en bedrijventerreinen	40
3.5	Wind- en zonne-energie	43
3.6	Conclusie	47
4	Context van ruimtelijk beleid voor het landelijke gebied	49
4.1	Voor 2000: Rijkssturing op de ruimtelijke ordening, ruimte voor de landbouw	49
4.2	Na 2000: marktwerking, decentralisatie en afbouw Rijkstaken	51
4.3	Vanaf 2020: roep om regie op nationale opgaven	56
4.4	Conclusies	58
5	Perspectieven voor integrale aanpak opgaven landelijk gebied	60
5.1	Meervoudig landgebruik	60
5.2	Inrichtingsprincipes	63
5.3	Hoekpunten en keuzes afgeleid van de inrichtingsprincipes	65
5.3.1	Ruimtelijk ontwikkelperspectief landbouw	66
5.3.2	Functiecombinaties: 'nee, tenzij' en/of voorkeursvolgorde	70
5.3.3	Focus op de gebieden waar de urgentie het hoogst is	78
5.4	Rollen en verantwoordelijkheden	82
5.5	Instrumentarium voor de uitvoering	86

6	Ondersteunend beleid voor vitalisering landelijk gebied	93
6.1	Vitaliseer het landelijk gebied	93
6.2	Vitaliseer agrarische sectoren	94
6.3	Vitaliseer de natuur	96
7	Keuzes voor het nieuwe kabinet	99
	Bijlagen	104
Bijlage 1	MOTIE VAN HET LID HARBERS C.S. Voorgesteld tijdens debat Problematiek rondom stikstof en PFAS, 18 juni 2020	105
Bijlage 2	Taakopdracht: de brief van de ministers aan de Tweede Kamer	106
Bijlage 3	Bonnenlijst figuren	109
Bijlage 4	Samenstelling Studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied	113

Samenvatting

De vitaliteit van het platteland en de kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied staan onder druk. Er ligt een meervoudige problematiek van stikstofdepositie, uitstoot van broeikas-gassen, watertekorten, biodiversiteitsverlies, bodemdaling, tekortschietende waterkwaliteit en verzilting.

Startpunt voor de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied is de constatering dat deze problematiek laat zien dat de grenzen aan het fysieke systeem van water, bodem en natuur in Nederland zijn bereikt en soms zelfs ruim zijn overschreden. Hier bovenop komen forse extra ruimteclaims in de volgende decennia. De studiegroep heeft als doel de moeilijke keuzes die hieruit volgen te benoemen en voorstellen te doen voor oplossingsrichtingen, gericht op de middellange termijn (tijdshorizon 2030-2050).

Centraal in dit advies staan het belang van een vitaal platteland, de sociale staat van het platteland en de opgaven die spelen. De studiegroep zet daarbij landbouw en natuur voorop als grootste ruimtegebruikers, maar ook als functies die zwaar onder druk staan. Aanvullend hieraan beschouwt de studiegroep de opgaven rond verstedelijking en energie en de sociaaleconomische vitaliteit.

Het areaal landbouwgrond blijft naar verwachting afnemen. Tegelijk zal met de inzet op kringlooplandbouw de vraag naar grond vanuit de landbouw eerder groeien dan verminderen. Daarnaast is er veel ruimte nodig voor het energievraagstuk en voor aanpassing aan klimaatverandering. De ruimteclaims voor woningbouw en infrastructuur lijken in vergelijking met de andere claims beperkt. Echter, de ruimtedruk door andere vormen van 'verstedelijking' – zoals bedrijventerreinen, opslagloodsen en datacenters – wordt naar verwachting aanzienlijk. En in ons land is alle ruimte al bestemd. Er is dus herbestemming van grond ('kiezen') en meervoudig ruimtegebruik ('delen') nodig om te voldoen aan de ruimtevraag voor natuur, klimaatadaptatie, verstedelijking en de energietransitie. Deze opgaven gezamenlijk maken meer regie op ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied noodzakelijk.

Het (ruimtelijk) beleid voor het landelijk gebied is in de afgelopen decennia op verschillende manieren ingevuld. Een gebrek aan integraliteit en het ontbreken van regionaal maatwerk lijkt een rode draad te zijn in het beleid sinds het eind van de 20^e eeuw. Vóór 2000 had het Rijk een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening en kreeg ruimte voor de landbouw veel prioriteit. Na 2000 volgde een omslag naar een benadering waarin marktwerking, decentralisatie en afbouw van rijkstaken centraal stonden. Decentralisatie en marktwerking hebben dynamiek en economische

ontwikkeling gebracht, maar sinds enkele jaren beweegt de slinger weer terug naar meer 'regie' op rijksniveau. Deze regie ziet er naar verwachting anders uit dan de top-downsturing uit het verleden. Het belang van publieke waarden zoals milieu, duurzaamheid en landschappelijke kwaliteit wordt nu zwaarder gewogen dan tien jaar geleden. Het draagvlak voor de doelstellingen van het Rijk en de realisatie ervan kunnen worden bevorderd door bij de (regionale) invulling van die doelen ruimte te laten aan decentrale overheden, nationale en regionale doelen te koppelen en te zorgen voor voldoende middelen en continuïteit in de financiering voor beide.

In de perspectieven voor een integrale aanpak van de opgaven in het landelijk gebied is meervoudig ruimtegebruik het uitgangspunt, maar dit kan niet alle vragen om ruimte oplossen. De studiegroep stelt drie inrichtingsprincipes als leidraad voor:

- Maak het bodem- en watersysteem leidend voor de keuzes in het landgebruik; het ruimtegebruik volgt de fysieke structuur van bodem en water, en niet andersom. Daar moeten het Rijk en medeoverheden op sturen en dit zal het ontwikkelperspectief van Nederland bepalen.
- Haal functies of bestemmingen die elkaar in de weg zitten ('slechte burens') uit elkaar; combineer functies die goed samengaan ('goede burens') en bewerkstellig daartussen synergie en verweef ze.
- Cluster functies waar dat nodig is om de identiteit van een gebied te beschermen of te versterken, of om voldoende schaal te creëren voor functies die dat nodig hebben.

De keuzes die op basis van deze inrichtingsprincipes worden gemaakt, geven richting aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Het adviesrapport beschrijft deze keuzes en benoemt er voor- en nadelen bij.

- In de gebieden met geschikte landbouwgrond zou de landbouw beschermd moeten worden tegen functieverandering en met voorrang ruimte moeten krijgen om zich verder te ontwikkelen. In de veenweiden, op arme of gedegradeerde bodems, nabij kwetsbare natuur of in cultuurhistorisch waardevolle landschappen moet de druk op de omgeving worden beperkt. Juist in gebieden waar meerdere beperkingen samenvallen is extensivering van de landbouw de meest voor de hand liggende oplossing; in sommige gevallen kan (ook) worden geïnvesteerd in nieuwe technieken die bijvoorbeeld emissies beperken.
- Clustering van logistieke en datacenters buiten de gronden die voor landbouw het meest geschikt zijn en buiten gebieden met waardevolle landschappelijke structuren beperkt de invloed van verspreide locaties op het landschap en op de agrarische sector, voorkomt extra mobiliteit en versterkt het logistieke systeem en daarmee de economie.
- Een landelijk afwegingskader voor energie-, natuur-, landbouw en landschapswaarden kan helpen om onderbouwde keuzes te maken over

waar hernieuwbare energiewinning kan worden beschouwd als goede of als slechte buur voor bestaand gebruik.

- Geschikte gronden voor landbouw, natuur en speciale landschappen moeten worden uitgesloten van de bouwopgave.

Gebieden waar de urgentie het hoogst is, verdienen prioriteit. De studiegroep denkt daarbij primair aan de veenweidegebieden en de omgeving van stikstofgevoelige natuur. Belangrijk daarbij is om te zoeken naar synergie tussen opgaven voor natuur, natuurinclusieve landbouw, klimaatbossen, waterberging, cultuurhistorie, recreatie, energietransitie en (natuurinclusieve) woningbouw. Met andere woorden: het gaat erom voor deze gebieden tot een integrale aanpak te komen en de kansen te benutten om functies optimaal in te passen. De studiegroep beveelt aan om specifiek een nationale strategie bodemdalingsreductie voor alle landelijke veenweidegebieden op te stellen, waarin als 'hard' doel wordt gesteld het voldoen aan de verplichtingen uit de Klimaatwet door vermindering van de bodemdaling met 70% in 2050, met als tussendoel 50% in 2030. Hierbij geeft de studiegroep wel ter overweging mee dat deze aanbeveling voor de komende decennia een prijskaartje kent in de orde grootte van enkele miljarden euro's.

De opdracht van de studiegroep richt zich voornamelijk op het ruimtelijke domein. Maar met ruimtelijk beleid alleen komen we er niet. Sectoraal beleid is nodig om de transities in het landelijk gebied tot stand te brengen. De transitie van de landbouw krijgt alleen brede steun als voor boeren een duidelijk en langjarig richtpunt bestaat waarop zij hun handelen kunnen baseren. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke transitie voor boeren aantrekkelijk is en om bij het maken van regionaal beleid en ontwikkelplannen oog te houden voor het draagvlak in de breedte van de plattelandsbevolking.

Voor de rolverdeling tussen de overheidslagen pleit de studiegroep voor een gezamenlijke aanpak van Rijk en regio. Daarbij is scherpte in de te onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden belangrijk. Provincies zijn regisseur van het omgevingsbeleid op regionale schaal en geven vorm aan de benodigde samenwerking van alle overheden en maatschappelijke partijen. Een actieve rol van het Rijk is nodig om te borgen dat de opgaven integraal en in logisch samenhangende deelgebieden worden aangepakt. Het is nodig om op rijksniveau sectorale doelen met eigen instrumenten en budgetten zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen en regio's de ruimte te bieden voor een integrale uitvoering. De gezamenlijke aanpak moet uitmonden in regionale omgevingsagenda's en regionale investeringsagenda's die worden vastgesteld door gemeenten, waterschappen, provincie en rijksoverheid. Het gaat vooral om het zo veel mogelijk benutten van mogelijkheden om opgaven te combineren.

De Omgevingswet biedt diverse instrumenten die voor de opgaven in het landelijk gebied kunnen worden ingezet. Naast het specifiekere uitwerken van de visie voor het landelijk gebied, het vertalen naar doelen en ruimtelijke kaders, moet de doorwerking via verschillende beleidsinstrumenten tot stand worden gebracht. Om de aanbevolen inrichtingsprincipes te kunnen invullen en daarmee in te zetten op meervoudig grondgebruik, zijn naast financiële middelen ook grondinstrumenten nodig voor de gewenste ruimtelijke transitie. Ook is adequate ondersteuning in kennis en uitvoeringskracht noodzakelijk, zowel op nationaal als op regionaal niveau.

In het slothoofdstuk van dit advies worden de belangrijkste constatering en redeneringen uit de vorige hoofdstukken op hoofdlijnen samengevat en worden de keuzes die hieruit volgens de studiegroep voortvloeien benoemd in de vorm van aanbevelingen.

De huidige rijksmiddelen zijn bij benadering niet voldoende om de geschetste transitie te kunnen bekostigen. Er is verdere uitwerking en doorrekening van beleidskeuzes nodig voordat besluitvorming mogelijk en wenselijk is.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en urgentie

Nederland heeft volgens de definities van de EU nauwelijks 'platteland'¹, omdat de bevolkingsdichtheid vrijwel overal relatief hoog is. Desondanks beleven we in ons land een duidelijk onderscheid tussen stad en land. Ook verschillen de opgaven waarvoor steden en rurale gebieden staan. Dit rechtvaardigt gerichte aandacht voor de toekomst van het landelijk gebied in ons land. Daarbij staat voorop dat het landelijk gebied een prettige omgeving moet zijn om te werken, te wonen en te recreëren.

Veel elementen bepalen in samenspel met elkaar de vitaliteit van een gebied: een rijke natuur, een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, kansen voor jongeren (bijvoorbeeld onderwijs), een levendige sociale structuur gekoppeld aan een sterke identiteit, een gezond functionerend ecosysteem en een aantrekkelijk landschap. In veel gebieden met (dreigende) bevolkingsdaling verdwijnen werkgelegenheid, voorzieningen en verenigingsleven, waardoor de leefbaarheid onder druk staat. Met de vitaliteit komt het niet vanzelf goed: veel vraagstukken die op het landelijk gebied afkomen vergen nieuwe ruimtelijke afwegingen. Dit vraagt om keuzes en sturing.

Het intensieve gebruik van het fysieke systeem (klimaat, lucht, bodem, water, ecosystemen) heeft de draagkracht ervan onder druk gezet, en de waardering van de leefomgeving lijdt daaronder. Er ligt een meervoudige problematiek van stikstofdepositie, uitstoot van broeikasgassen, watertekorten, biodiversiteitsverlies, bodemdaling, tekortschietende waterkwaliteit en verzilting. Deze problematiek laat zien dat de grenzen aan het fysieke systeem van water, bodem en ecologie in Nederland zijn bereikt en soms zelfs ruim zijn overschreden.² Hier bovenop komen forse extra ruimteclaims in de volgende decennia. Zonder sturing leiden deze ontwikkelingen niet alleen tot schade aan de leefomgeving, maar mogelijk ook tot economische stagnatie, zoals de stikstofcrisis laat zien. Door al deze omstandigheden is de urgentie hoog om een toekomstbestendige koers in te zetten voor de mensen die in het landelijk gebied wonen en werken en om de balans van bodem- en watersystemen en van ecosystemen te herstellen.

¹ Evenals de meeste West-Europese landen.

² Planbureau voor de Leefomgeving. *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Den Haag, april 2021, p. 65-66, 93.

1.2 Vraagstelling

Naar aanleiding van een debat over het eindadvies van het Adviescollege stikstofproblematiek (commissie-Remkes) werd de motie-Harbers c.s.³ aangenomen (zie bijlage I). Daarin staat het verzoek aan de regering om een onafhankelijke studiegroep in te stellen die "concrete, samenhangende en doorgerekende beleidsopties" voorstelt die bruikbaar zijn voor de volgende kabinetsperiode. Centraal in de motie staan de begrippen 'vitalisering van het platteland' en 'de ruimtelijke inrichting van het platteland'. Deze begrippen worden nader ingevuld en ingekleurd met een breed palet aan onderwerpen waaraan de studiegroep aandacht zou moeten geven.

Het kabinet heeft deze Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied gevraagd om in de aanloop naar een volgend kabinet concrete aanbevelingen te doen over de toekomstige (ruimtelijke) ontwikkeling van het landelijk gebied. Dit onder meer op basis van eerder uitgebrachte relevante adviezen en vertrekkend vanuit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).⁴

Het sturen van de ontwikkelingen in het landelijk gebied via ruimtelijke ordening is complexer geworden:

- ✓ De gevolgen van klimaatverandering treden steeds heftiger aan het licht. Ze manifesteren zich overal in verschillende vormen, zoals in schade door langdurige droogte of juist in overvloedige regenval met wateroverlast.
- ✓ De uitstoot van broeikasgassen moet omlaag, ook vanuit bodemgebruik en landbouw. Dit vertaalt zich naar een scala aan opgaven, bijvoorbeeld ingrijpen in de veenweiden, uitvoeren van de bossenstrategie en verminderen van de uitstoot van CO₂, methaan en lachgas uit de land- en tuinbouw. De energietransitie stelt ons voor de vraag hoe we komen tot de toepassing van hernieuwbare energiebronnen die het landschap niet onnodig aantast en draagvlak heeft bij de bevolking.
- ✓ De kwaliteit van het landschap heeft ernstig te lijden onder verlies van landschappelijke diversiteit, het verdwijnen van cultuurhistorisch waardevolle landschapselementen en -structuren, teruglopende recreatieve dooradering en afnemende biodiversiteit. Verstedelijking, infrastructuur en industrie hebben weerslag gehad op het landelijk gebied in ruimtelijk en milieukundig opzicht.
- ✓ De achteruitgang van de natuur en de biodiversiteit vragen om meer ruimte, robuustere verbindingen, een gezonder bodem- en watersysteem, meer

³ Kamerstuk 35 334, nr. 101.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 334, nr. 127.

klimatebestendige natuurtypes en meer natuurinclusieve vormen van verstedelijking en landbouw.

- ✓ De stikstofproblematiek vormt een ernstige bedreiging voor een goede staat van instandhouding van kwetsbare plant- en diersoorten. Dit blokkeert ruimtelijke ontwikkeling en verbetering van het natuurnetwerk. Over de hele linie moet daarom het stikstofgehalte naar beneden, en de bescherming van Natura 2000-gebieden moet worden verbeterd.

In het licht van deze context stelt de studiegroep de vraag:

In wat voor land willen wij leven en wat zijn daarbij op hoofdlijnen de ambities voor de lange termijn?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, wil de studiegroep met dit advies:

- scherp te brengen in wat de belangrijkste ruimtelijke knelpunten en kansen zijn binnen het landelijk gebied;
- aangeven welke beleidsopties mogelijk zijn voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied.

Het advies biedt daarmee concrete handelingsperspectieven voor het volgende kabinet.

1.3 Afbakening van de opdracht

De beleidsopties die de studiegroep voorstelt, moeten gericht zijn op:

- *Integrale versterking van de ruimtelijke- en omgevingskwaliteit van het landelijk gebied ten behoeve van een slagvaardige aanpak van urgente maatschappelijke opgaven: landschappelijke kwaliteit, duurzaam waterbeheer, herstel van de biodiversiteit, de energietransitie, woningbehoefte, ontwikkeling van de natuur, verduurzaming van de landbouw, logistiek en mobiliteit.*
- *Borging van de vitaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied in sociaaleconomisch en maatschappelijk opzicht (brede welvaart).*

Gelijktijdig met de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Ruimtelijke Ordening uitgevoerd. In de opdracht voor dit IBO ligt de focus in de eerste plaats op de governance en de instrumenten binnen de ruimtelijke ordening, dus de sturing om tot afwegingen te komen, keuzes te maken en deze uit te voeren. Aanvullend op het IBO richt de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied zich op de inhoud door de

moeilijke keuzes te benoemen en voorstellen te doen voor oplossingsrichtingen die gericht zijn op de middellange termijn (tijdshorizon 2030-2050). De studiegroep richt zich daarbij niet alleen op aspecten die rijkssturing behoeven, maar ook op aspecten waarop decentrale overheden sturen.

Voor de definitie van landelijk gebied – het onderwerp van dit advies – volgt de studiegroep het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).⁵

De grote wateren, zoals de Noordzee, blijven in dit advies buiten beschouwing. De verstedelijking (inclusief logistiek en infrastructuur) is meegenomen voor zover die relevant is voor het effect op de ontwikkeling van het landelijk gebied.

Bij het uitdenken en opstellen van de opties die in dit rapport zijn beschreven is het niet gelukt om deze te laten doorrekenen. Om verschillende opties te kunnen doorrekenen, is het nodig dat eerst een aantal bepalende keuzes zijn gemaakt, zoals in dit advies wordt voorgesteld.

⁵ Het Sociaal en Cultureel Planbureau rekent tot het platteland alle niet-stedelijke viercijferige postcodegebieden (omgevingsadressendichtheid (oad) maximaal 500 adressen per km²) én de weinig stedelijke postcodegebieden (oad 500-1.000 adressen per km²) binnen niet-stedelijke en weinig stedelijke gemeenten (oad maximaal 1000 adressen per km²).

2 Het platteland verandert

2.1 Het belang van een vitaal landelijk gebied

De ruimte in Nederland is beperkt en is onvoldoende om de vele claims op de ruimte te accommoderen. Zonder regie winnen de economisch sterke functies de concurrentie met de economisch zwakkere functies, wat vaak leidt tot een afname van de ruimtelijke kwaliteit. Burgers hechten in algemene zin belang aan de waarde van landschap en natuur, het behoud van een prettige leefomgeving en een inclusieve samenleving met brede welvaart, zowel in de stad als in het landelijk gebied. De inrichting van ons land is ook essentieel voor het halen van de klimaat- en biodiversiteitsdoelen. Ruimtelijke kwaliteit vertegenwoordigt ook economische waarde. De kwaliteit van de leefomgeving speelt mee in het besluit van bedrijven om zich ergens te vestigen, omdat het (toekomstige) personeel de keuze voor een baan bij een bedrijf mede laat hangen van de aantrekkelijkheid van de woonomgeving. Andersom houden banken en verzekeraars steeds vaker rekening met de potentiële kosten die kunnen voortkomen uit risico's rond klimaatverandering, zoals wateroverlast, overstromingen, bodemdaling, verdroging of schade door verlies van biodiversiteit.

Dit betekent dat we in Nederland beter moeten nadenken over welke ruimte we waarvoor willen gebruiken. Met andere woorden: behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit van ons landschap is een belangrijke maatschappelijke opgave. Ook sociaaleconomische en ecologische waarden moeten een grote rol spelen bij het maken van keuzes voor de inrichting van het landelijk gebied. Dit omdat ze van betekenis zijn voor het perspectief van de mensen die leven, opgroeien, wonen, werken en recreëren op het platteland. Het gaat om 'brede welvaart'.

2.2 De sociale stand van het platteland

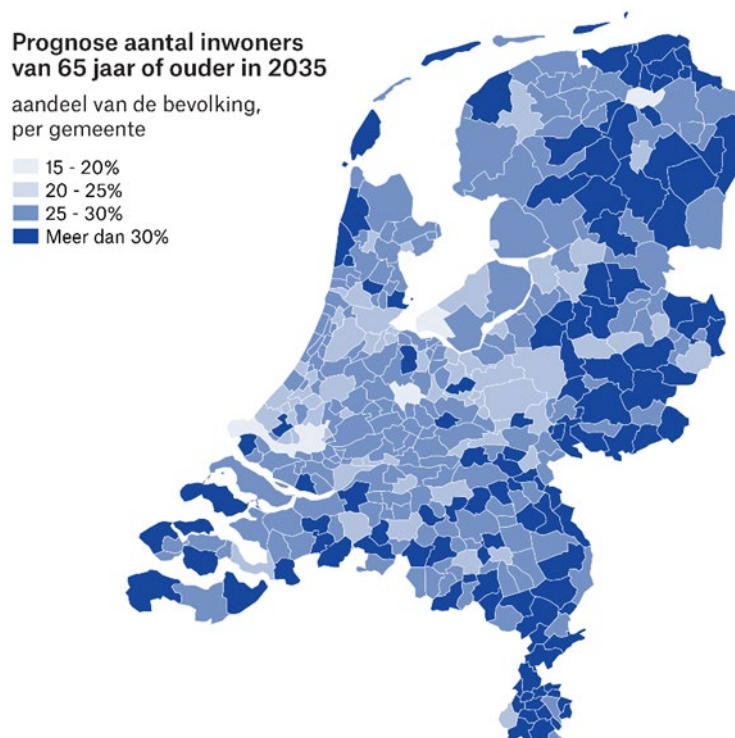
De regionale Monitor Brede Welvaart⁶ van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (december 2019) laat zien dat het platteland over het algemeen economisch iets minder presteert dan de stedelijke gebieden. Tegelijkertijd scoort het platteland vaak hoger dan stedelijk gebied op gezondheid, woonplezier en sociale cohesie. Dit zijn echter gemiddelden; er zijn grote verschillen binnen en tussen stedelijke gebieden en tussen plattelandsregio's onderling.

Het Nederlandse platteland kenmerkt zich door een relatief hoge bevolkingsdichtheid, zeker in vergelijking met andere Europese regio's. De verbondenheid van bewoners met hun regio is vaak groot, evenals de bereidheid om

⁶ Regionale Monitor Brede Welvaart toont grote verschillen stad en platteland (cbs.nl)

bij te dragen aan de toekomst van hun gebied. Toch groeit ook in het landelijk gebied het onbehagen bij delen van de bevolking. Gebrek aan investeringen, de afname van voorzieningen, demografische ontwikkelingen en verrommeling van de leefomgeving kunnen hieraan bijdragen en het gevoel oproepen 'door Den Haag niet gezien te worden'.

Doordat de bevolkingssamenstelling verandert, wijzigen ook de woonwensen en veranderen de sociale samenhang en de identiteit van een gebied. Zo staan gebieden met sterke bevolkingsdaling en huishoudensdaling voor de uitdaging om het woningbestand te verkleinen. Tegelijkertijd staat heel Nederland voor de opgave om de woningvoorraad te verduurzamen, vernieuwen en herstructureren. De herstructureringsopgave komt veelal voort uit een mismatch in het aanbod, bijvoorbeeld een tekort aan huurwoningen voor ouderen en een overschot aan grondgebonden koopwoningen. Deze mismatch raakt ouderen, alleenstaanden én jongeren. Het laatste kan verbazing wekken, omdat vooral krimpregio's te maken hebben met vergrijzing en het wegtrekken van jongeren. Veel jongeren zouden echter wel willen blijven, als er maar geschikte woningen en werk zouden zijn. Daarnaast hebben sommige regio's in het landelijk gebied te maken met 'verzilvering': mensen die na hun pensioen naar het platteland trekken.



Figuur 1 Verschillen in vergrijzing tussen gemeentes, zichtbaar in prognose voor 2035 van aantal inwoners van 65 jaar of ouder.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dat het economische landschap in Nederland divergeert⁷; ruimtelijke verschillen tussen de Randstad en de perifere gebieden worden groter. Vergeleken met andere landen zijn in Nederland de economische verschillen tussen stad en land beperkt. Dat geldt ook voor het tempo waarin stedelijk gebied en platteland 'uit elkaar groeien'. Toch waarschuwt de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) dat regionale concentratie van economische groei ten koste gaat van de nationale welvaart en dat Nederland daardoor kansen laat liggen. In sommige gebieden speelt werkloosheid, maar zijn er tegelijk onvervulbare vacatures omdat het onderwijs en de arbeidsmarkt niet goed op elkaar aansluiten. Evenals in het stedelijk gebied zijn in het landelijk gebied de industrie en vooral de dienstverlening (detailhandel, gezondheidszorg, horeca) inmiddels verreweg de belangrijkste werkgevers.⁸ Op nationale schaal is het 'agrocomplex' – oftewel het geheel van directe en indirecte activiteiten rond de agrarische sector – goed voor ongeveer 6,4% van het BBP.⁹ De aanverwante werkgelegenheid, zoals voedselverwerking en bouw, speelt eveneens een behoorlijke rol. Ook is aan de landbouw een sterk kennis- en innovatiecluster verbonden, bestaande uit Wageningen University & Research (WUR), (hoge)scholen en innovatieve toeleverende bedrijven.

De verschillen tussen landelijke gebieden zijn groot, waarbij de nabijheid van grote steden veel verschil maakt. De meer verstedelijkte gebieden zijn veelal economisch krachtiger. In de gebieden die te kampen hebben met bevolkingsdaling was er de afgelopen decennia juist weinig aandacht voor investeringen in werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Hier lag de focus op het accepteren van krimp en het accommoderen van primaire behoeften aan leefbaarheid: woonkwaliteit en basisvoorzieningen. Daarbij rekende men wel op de vrijwillige inzet van de bewoners die publieke voorzieningen zouden overnemen en voortzetten.¹⁰ Zoals het SCP in een recent onderzoek¹¹ laat zien, vraagt eigen initiatief en zelforganisatie veel van mensen. Om de verschillen in de samenleving niet nog groter te laten worden, is vertrouwen op lokaal initiatief onvoldoende. Dit vraagt om herbezinning op de rol van de overheid, aldus het SCP.

⁷ B. Bock et al. (2019). *Land in samenhang: Krimp en regionale kansengelijkheid*. Thisse et al. (2019): <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-de-economische-samenhang-tussen-regios-in-nederland-3559.pdf>

⁸ G-J. Hospers (2019). 'Stad en land samen verder: nieuwe kansen voor rurale krimpregio's.' In: *Land in samenhang, Krimp en regionale kansengelijkheid*. Den Haag.

⁹ www.agrimatie.nl : Het totale agrocomplex droeg in 2018 – het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn - voor circa 6,4 % bij aan het bruto binnenlands product. Het aandeel in het nationale totaal schommelde de laatste jaren rond de 7,5%.

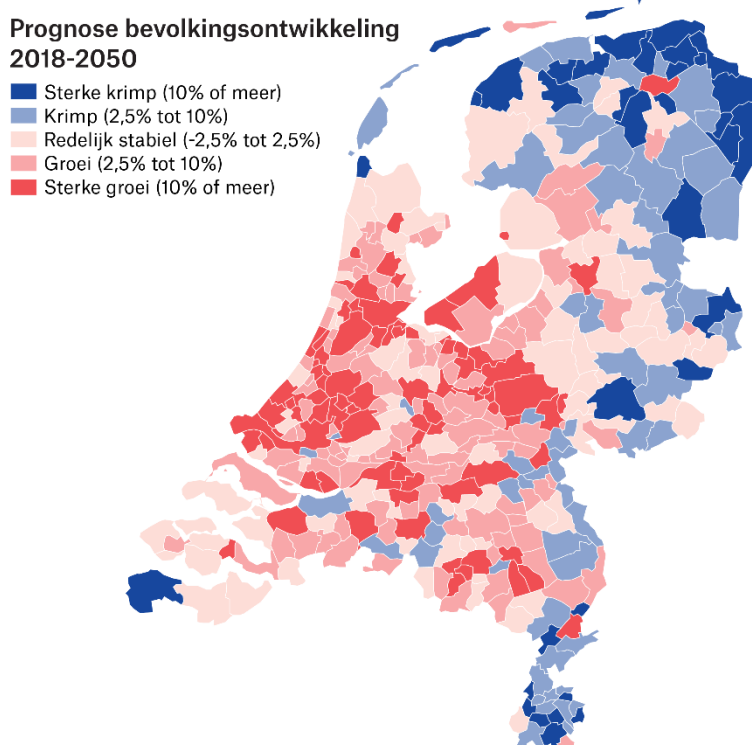
Afrian, Van der Wal & Hoeksma (2020). *De landbouw in de Nederlandse economie*. Den Haag: CBS.

¹⁰ B. Bock (2019), 'Van leefbaarheid naar toekomstkracht: inspiratie voor een nieuw krimpbeleid'. In: *Land in samenhang: Krimp en regionale kansengelijkheid*. Den Haag.

¹¹ SCP (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP.

In sommige gebieden komt het niveau – en de bereikbaarheid – van voorzieningen sterk onder druk te staan. Denk hierbij aan sociale zorg en gezondheidszorg, onderwijs, winkels, banken, openbaar vervoer, sportvoorzieningen, buurthuizen en kroegen. Daarmee verdwijnen vaak ook de locaties waar mensen elkaar ontmoeten, die zo belangrijk zijn voor de sociale samenhang en voor het ontstaan van bewonersinitiatieven. Het aantal bankfilialen in Nederland is in tien jaar tijd gehalveerd.¹² Ook het aantal fysieke winkelvestigingen daalt: op 1 januari 2019 telde Nederland er bijna 86.000; in 2010 waren dat er nog ruim 97.000.

Met name zorg en onderwijs zijn belangrijke sectoren voor de vitaliteit en het toekomstperspectief van een gebied. Door de schaalvergroting in beide sectoren is voor veel plattelandsbewoners de afstand tot het ziekenhuis en de school veel groter geworden. De vergrijzing gaat in veel plattelandsgemeenten gepaard met een toenemende behoefte aan zorg. Onderwijs is essentieel voor de ontwikkeling van het talent en daarmee de sleutel tot de toekomstbestendigheid van een gebied; zonder goed onderwijs (en aansluitende werkgelegenheid) heeft een gebied voor jongeren immers weinig te bieden. Fysieke en digitale infrastructuur geeft toegang tot essentiële voorzieningen, is belangrijk voor recreatie en toerisme, en is een randvoorwaarde voor het floreren van bedrijvigheid en de economie in een gebied.



Figuur 2 Prognose bevolkingsontwikkeling.

¹² <https://fd.nl/frontpage/ondernemen/1086910/banken-houden-nog-20-tot-30-kantoren>

2.3 De fysieke stand van het platteland

Zowel plattelandsbewoners als stedelingen vertoeven graag in het landelijk gebied vanwege het landschap, de natuur, cultuurhistorische elementen en de recreatievoorzieningen. (Agrarisch) landschap en natuur hebben ook in dit opzicht grote sociaaleconomische waarde.¹³ Daarnaast bevorderen deze kwaliteiten en waarden de leefbaarheid van een gebied en de gezondheid en het welzijn van de bewoners. Maar de toename van kavelgrootte, het verdwijnen van landschapselementen, de opkomst van mono-teelten en een industrieel aandoende productie hebben effect gehad op het agrarisch landschap en op de beleving ervan. Terwijl het SCP laat zien dat Nederlanders een aantrekkelijk landschap belangrijk vinden, is landschapsbeleid op rijksniveau nagenoeg afwezig. Met de NOVI is de ambitie uitgesproken landschapsinclusief omgevingsbeleid te gaan voeren, maar dat is nog niet verder vormgegeven. Provinciaal beleid houdt vaak op bij de eigen grens. Dat maakt bescherming en ontwikkeling van het landschap kwetsbaar.

Natuur

Voor de relatie mens-natuur zijn groene netwerken in en buiten de stad essentieel. De coronacrisis heeft ons erop gewezen dat de natuur mondiaal zozeer onder druk staat dat de risico's toenemen dat zoönosen (waarbij een virus overspringt van een dier op de mens) zoals COVID-19 vaker voorkomen en ons leven daadwerkelijk ontwrichten. Corona lijkt het besef te hebben versterkt dat een gezonde directe leefomgeving van grote betekenis is: het buitengebied is juist nu belangrijk als recreatie-omgeving. De economische bijdrage van natuur aan recreatie en toerisme kan nog beter worden benut. Een verdere ontwikkeling van Nationale Parken Nieuwe Stijl¹⁴ kan veel bijdragen aan het versterken van de kwaliteit van de natuur en aan meer betrokkenheid van de samenleving bij de natuur. Dit in aanvulling op bestaande activiteiten van decentrale overheden en maatschappelijke organisaties.

Op dit moment heeft slechts 10% van de habitattypen uit de Habitatrichtlijn en circa 25% van de soorten in deze richtlijn in Nederland een 'gunstige staat van instandhouding'.¹⁵ Bovendien verslechtert de staat van instandhouding voor een aanzienlijk deel van de natuur. Dat de kwaliteit van de natuur achterblijft komt door slechte milieucondities, de slechte uitgangspositie van het bodem- en watersysteem en soms te kleine of te rafelige oppervlakken aan natuur, zonder goede verbindingen met verwante natuur. Milieudruk door de landbouw speelt hier een belangrijke rol in. Voor 84% van de habitattypen en soorten in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ligt de oorzaak van de ongunstige staat van instandhouding in

¹³ P.J. Braaksma en A.E. Bos (2007). *Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's.*

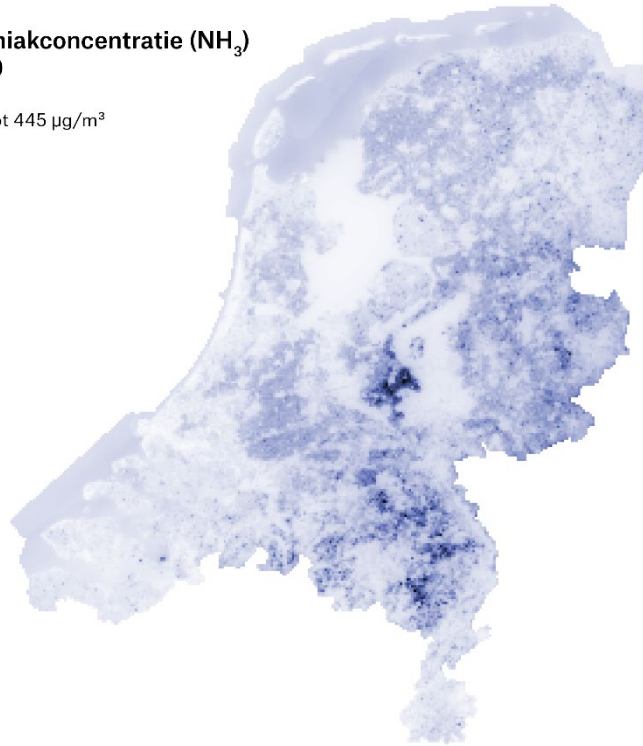
¹⁴ Nationale Parken (nationaalpark.nl); Zes miljoen euro voor ontwikkeling nationale parken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

¹⁵ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1604-svi-nederland>

een lage kwaliteit van het leefgebied. Bij 65% is er ook een tekort aan leefgebied.¹⁶ Een te hoge depositie van stikstof is een belangrijke factor die de kwaliteit van leefgebieden onder druk zet.

Ammoniakconcentratie (NH₃) in 2020

■ 100 tot 445 µg/m³



Figuur 3 De concentratie van ammoniak (NH₃) in 2020.

De provincies hebben zich in de afgelopen jaren ingespannen om het NatuurNetwerk Nederland (NNN) te realiseren. Hiermee draagt Nederland bij aan het bereiken van de Europese doelen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (Natura 2000). Het NNN moet in 2027 in omvang afgerond zijn, maar het tempo van de uitbreiding is vertraagd. De laatste stukken grond zijn moeilijk beschikbaar te krijgen. Toch is verdere uitbreiding en inrichting van het natuurareaal noodzakelijk om te komen tot een robuuste natuur, volgens het PBL. Daarnaast ligt er een opgave om de al verworven gronden in te richten en de toestand van natuur en milieu te versterken.

Voor het landelijk gebied spelen vooral de volgende vraagstukken, die op gebiedsniveau om samenhangende (ruimtelijke) oplossingen vragen.

¹⁶ Zie rapport *Naar een hoger doelbereik van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn* van WUR, dat in 2020 naar de Kamer is gestuurd.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/29/naar-een-hoger-doelbereik-van-de-vogel--en-habitatrichtlijn-in-nederland>

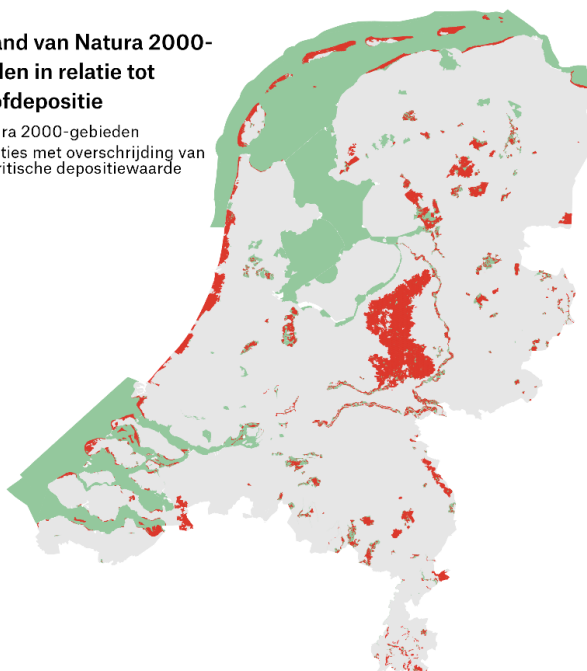
Stikstof

Stikstofgevoelige natuur in Nederland verkeert in slechte staat. Deze natuur gaat nog verder achteruit als er geen maatregelen worden getroffen om de stikstofdepositie op die natuur verder te verminderen en om hydrologische omgevingscondities te verbeteren. Dit is niet alleen noodzakelijk voor natuur en milieu, maar ook om de economie 'van het slot' te halen.

In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is vastgelegd dat de stikstofdepositie in 2030 zodanig omlaag moet zijn gebracht dat 50% van de Natura 2000 onder de kritische depositiewaarde ligt. In opdracht van DG Stikstof is de Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek¹⁷ opgesteld, waarin wordt onderbouwd dat, om verdere verslechtering van stikstofgevoelige habitats te voorkomen, een verdergaande generieke reductie van ammoniakemissies noodzakelijk is tot ten minste 50% in 2030. Om verder herstel van natuurgebieden mogelijk te maken is na 2030 verdere aanvullende generieke reductie nodig in combinatie met aanvullend gebiedsgericht beleid. Als er geen of te weinig gebiedsgericht beleid wordt gevoerd, dan is een verdere generieke emissiereductie met minstens 70% nodig. Daarbij wijzen verschillende onderzoeken uit dat een gerichte inzet op gebiedsniveau het meest effectief is op specifieke locaties nabij natuurgebieden.¹⁸ Dit heeft forse sociale en economische consequenties, met name voor de landbouw.

Toestand van Natura 2000-gebieden in relatie tot stikstofdepositie

- Natura 2000-gebieden
- Locaties met overschrijding van de kritische depositiewaarde



Figuur 4 Natura 2000 in relatie tot stikstofdepositie.

¹⁷ Verkenningen stikstofopgave voor de langere termijn | Nieuwsbericht | Aanpak Stikstof

¹⁸ De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de landbouw, Erisman/Brouwer, De stikstofdepositie potentiëkaart (2021) (universiteitleiden.nl)

Klimaatmitigatie

Het terugdringen van de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% ten opzichte van 1990 is het centrale doel van het Klimaatakkoord. Het is echter denkbaar dat Nederland in 2030 vanwege de Green Deal een verdere reductie moet bereiken met een verhoogde Europese CO₂-reductiedoelstelling, namelijk 55% ten opzichte van 1990.

In 2019 bedroegen de broeikasgasemissies in Nederland 184 Mton CO₂-equivalenten, exclusief de emissies uit landgebruik. In 2019 stootte de landbouw 26,4 Mton CO₂-eq uit (ongeveer 14% van de totale Nederlandse uitstoot).¹⁹ Door de veehouderij gebeurt dit vooral in de vorm van methaan en in mindere mate lachgas. De glastuinbouw stoot vooral CO₂ uit; deze sector heeft de ambitie om in 2040 CO₂-neutraal te zijn. Ook landgebruik door landbouw, natuur en bosbouw is onderdeel van de klimaataanpak. Zo stoot de akkerbouw broeikasgassen uit door het verlies van organische stof. In veenweidegebieden gebeurt ditzelfde door oxidatie. Optimaliseren van het gebruik van deze gebieden kan een aanzienlijke klimaatwinst opleveren.²⁰

De veenoxidatie in de veenweidegebieden wordt veroorzaakt door het grondwaterpeil dat voor optimaal landbouwkundig gebruik relatief laag wordt gehouden. Dit veroorzaakt niet alleen uitstoot van broeikasgassen, maar ook bodemdaling. Bodemdaling leidt tot schade en hoge kosten voor onderhoud en beheer van infrastructuur, funderingen en de openbare ruimte. Voortgaan op deze weg versterkt de negatieve economische, ecologische en maatschappelijke effecten. Het PBL becijferde in 2016 de maatschappelijke kosten door bodemdaling in veenweidegebieden tot 2050 op € 22 miljard.²¹ Om de toestand van de waterhuishouding en de ecologische omstandigheden in de veenweidegebieden te verbeteren en bodemdaling tegen te gaan, is een hoger waterpeil ('vernatten') nodig. Vernatten van het veenweidegebied is ook goed voor het leefgebied van weidevogels.

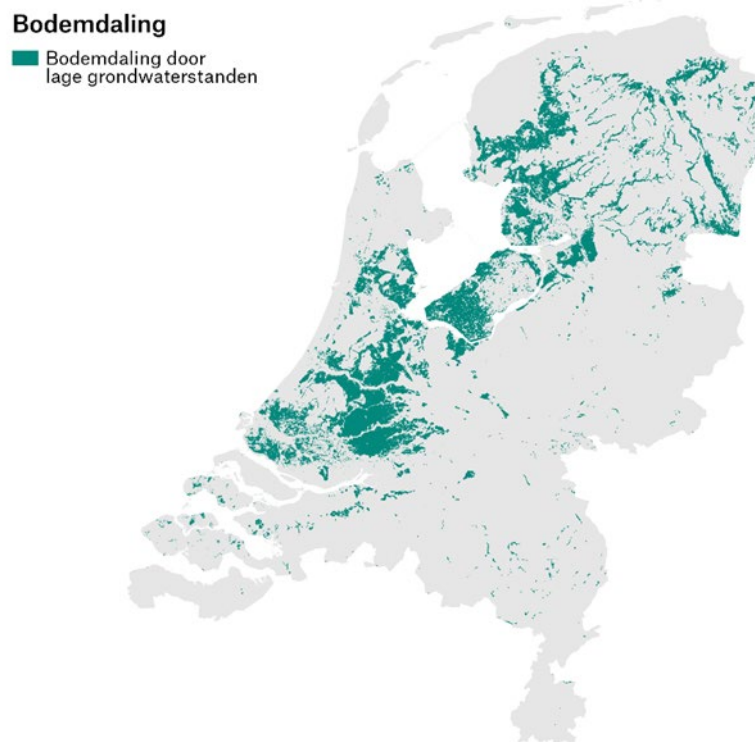
De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) geeft aan dat het terugdringen van de bodemdaling met 50% als tussendoel in 2030 nodig is in het streven naar

¹⁹ PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning*.

²⁰ Door maatregelen die de ontwatering van veenweidegebieden verminderen, maar ook door aanpassingen van de grondbewerking en de soortensamenstelling en bemesting van graslanden kan de uitstoot van broeikasgassen in veenweidegebieden en graslanden afnemen. Hetzelfde is mogelijk in de akker- en tuinbouw door slimme gewasrotaties, aangepaste grondbewerking (bijvoorbeeld beperking van (diep)ploegen) en bemesting (door het inmengen van organisch stof of het verwerken van compost) en toepassing van vanggewassen.

²¹ Hiervan zit 72% (€ 16 miljard) bij funderingen, gebouwen en woningen in de gebouwde omgeving, 23% (€ 5,2 miljard) bij infrastructuur in het stedelijke gebied, 4% (€ 1 miljard) bij infrastructuur en gebouwen in het landelijke gebied, en 1% (ca. € 0,2 miljard) bij waterbeheer. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2016-dalende-bodemsstijgende-kosten-1064.pdf>

70% in 2050. Met het tussendoel van 50% in 2030 is naar verwachting het doel van 1 Mton CO₂-reductie in 2030 uit het Klimaatakkoord te behalen. Voor verdere CO₂-reductie wordt uitgegaan van ten minste 70%, afhankelijk van wat ook met andere maatregelen (bijvoorbeeld CO₂-opslag) kan worden bereikt.



Figuur 5 Bodemdaling door klink en veenoxidatie als gevolg van ontwatering.

Klimaatadaptie

Nederland is een laaggelegen land, waardoor 60% van de oppervlakte kwetsbaar is voor overstromingen. In dit laaggelegen deel wonen 9 miljoen mensen en hier wordt bijna driekwart van ons inkomen verdiend. In het landelijk gebied spelen klimaatuitdagingen die vergelijkbaar zijn met die in het stedelijk gebied: risico's op overstromingen, kans op wateroverlast, droogte en watertekort, en effecten van extreme hitte. Om de effecten van klimaatverandering beheersbaar te houden heeft Nederland een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting en economie nodig. De komende jaren moeten hiervoor ingrijpende keuzes worden gemaakt. De recente hete en droge zomers hebben laten zien dat de opgaven rond droogte en aanpassing van natuur en landbouw nu al actueel zijn.

Het klimaatadaptief maken van het landelijk gebied (het gebied aanpassen aan klimaatverandering) vraagt om het borgen van de waterveiligheid en het borgen van waterbeschikbaarheid. De warmere en drogere zomers en de zachtere winters hebben impact op de natuur en op de landbouw, onder andere door verschuivingen in de verspreiding van soorten, door oprukkende ziektes en door weersextremen, zoals piekbuien die wateroverlast tot gevolg hebben en langere droge perioden die leiden tot landbouw- en natuurschade. Omgekeerd kan het landelijk gebied ook belangrijke oplossingen bieden voor een meer klimaatbestendige inrichting van Nederland. Ook herstel van oorspronkelijke waterlopen om pieken in waterafvoer te dempen kan bijdragen aan klimaatadaptatie. Hetzelfde geldt voor waterberging in polders rond stedelijk gebied.

Voldoende zoetwater is in ons land cruciaal, onder meer voor de stabiliteit van dijken, voor natuur en voor de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening. Veel economische sectoren zijn afhankelijk van zoetwater, zoals landbouw, scheepvaart en industrie. Voldoende schoon zoetwater is ook van belang voor de volksgezondheid, het leefmilieu in de stad en het tegengaan van bodemdaling. Door klimaatverandering wordt het droger in de zomer en neemt de verzilting toe.

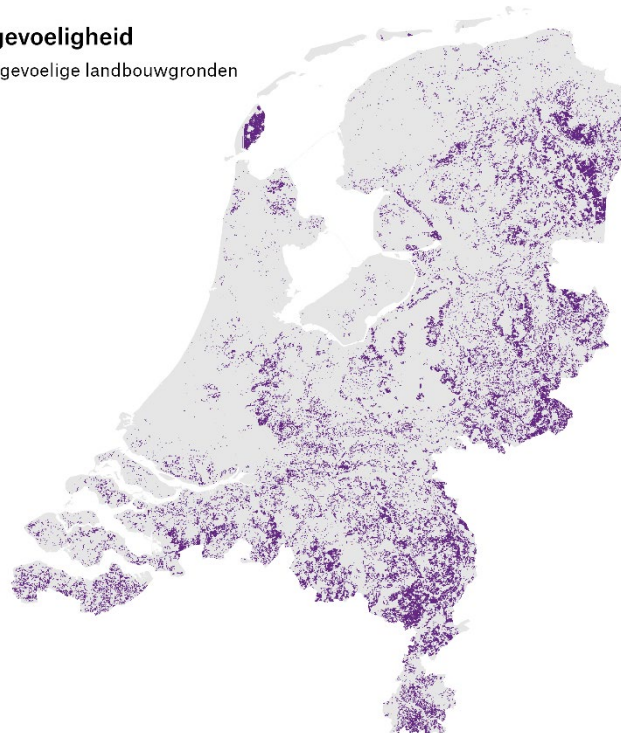
Tegelijkertijd neemt de watervraag toe door economische activiteiten, meer beregening van gewassen, extra waterbehoefte voor peilbeheer in het veenweidegebied en doorspoeling van watersystemen om de waterkwaliteit op peil te houden. Hierdoor gaat klimaatverandering naar verwachting grote gevolgen hebben voor de waterbeschikbaarheid, zeker ook voor de landbouw en voor natuurgebieden die verdrogen door decennialange ontwatering. Droogte in natuurgebieden kan ook de kans op (grote) bos- en veenbranden doen toenemen. Daarnaast heeft de drinkwateronttrekking een verder verdrogend effect op natuur. Regionaal maatwerk is nodig om weerbaarheid tegen watertekorten te vergroten, bijvoorbeeld door te zorgen voor meer waterberging in de bodem en in oppervlaktewater. Dat kan bij de verdere uitwerking betekenen dat zich geen nieuwe 'groot-waterverbruikende' functies in gebieden kunnen vestigen op plekken

waar geen wateraanvoer mogelijk is. En ook dat op de hoge zandgronden gewassen worden geteeld die beter tegen droogte bestand zijn. Gebieden die geschikt zijn voor waterberging moeten beheerd worden door (boeren)bedrijven die zich goed kunnen voegen naar de waterbergende maatregelen (denk aan hogere grondwaterstanden en meanderende beken).

Door de combinatie van zeespiegelstijging en lagere rivierafvoeren in de zomer zal de verzilting in laag Nederland toenemen. Dit zal invloed hebben op het ruimtegebruik op het platteland. Vormen van landbouw die nu juist van oudsher voorkomen in verziltingsgevoelig gebied, zoals bloembollen in Noord-Holland, akkerbouw in Zeeland en poot aardappelen in Friesland en Groningen, komen in de toekomst verder onder druk te staan. Grasteelt is minder gevoelig voor verzilting. Het landgebruik moet dus over de hele linie – dat wil zeggen landbouw, industrie (koelwater, proceswater), maar ook wonen – meer afgestemd worden op de beschikbaarheid en het gebruik van zoetwater. Nederland gaat vaker met watertekorten te maken krijgen als we het water niet vasthouden, als we niet zuiniger omgaan met het beschikbare water en als we de ruimtelijke inrichting en het ruimtegebruik niet aanpassen aan de waterbeschikbaarheid.

Droogtegevoeligheid

■ Droogtegevoelige landbouwgronden



Figuur 6 Droogtegevoeligheid van landbouwgronden.



Figuur 7 Verziltig via de ondergrond kan de landbouw schaden en zal op termijn een steeds groter probleem gaan vormen.

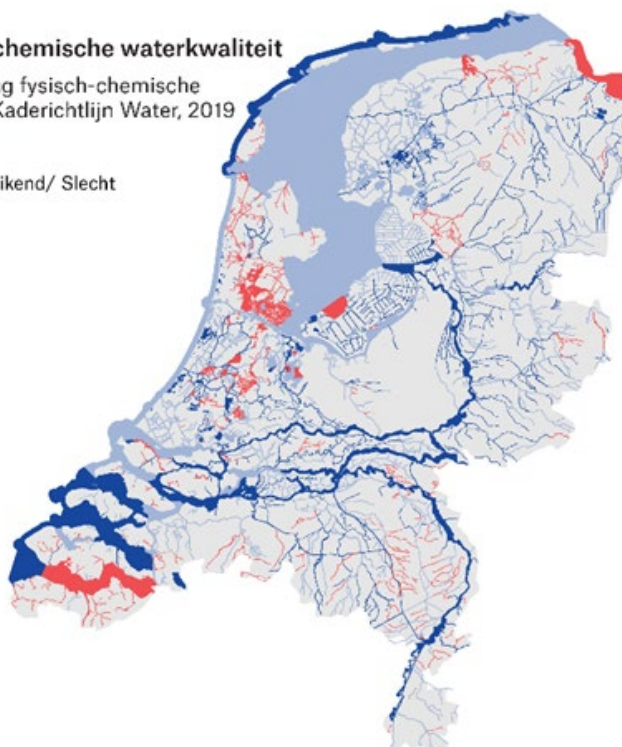
Waterkwaliteit

Het ecosysteem lijdt schade door chemische stoffen in water en bodem. Deze stoffen kunnen water en bodem zodanig vervuilen dat duurzaam gebruik ervan in gevaar komt. Dit is niet goed voor het waterleven en ongunstig voor duurzaam gebruik van water, zoals de bereiding van drinkwater. Als gevolg daarvan dreigen de kosten van de drinkwaterbereiding toe te nemen. De Kaderrichtlijn Water (KRW) schrijft een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater voor. Diverse parameters, zoals die voor bepaalde chemische stoffen en nutriënten, maar ook die voor vissen en waterplanten, zijn in veel waterlichamen in Nederland op dit moment nog niet in overeenstemming met de doelen. Hoewel er verschillende maatregelen worden getroffen, ziet het er naar uit dat dit ook in 2027 nog niet het geval zal zijn. Sommige parameters, zoals die voor nitraat, lijken zelfs te verslechteren. Uiterlijk in 2027 moeten alle aangewezen wateren voldoen aan de vastgestelde doelen, met uitzondering van wateren waar het vanwege natuurlijke omstandigheden niet mogelijk is om de doelen op tijd te halen. In die gevallen moeten in 2027 wel alle maatregelen zijn getroffen waarmee de doelen later gehaald kunnen worden. Als hier niet aan wordt voldaan, neemt het risico aanzienlijk toe dat bestaand gebruik en zeker nieuwe (economische) ontwikkelingen door de verplichtingen van de KRW belemmerd worden.

Fysisch-chemische waterkwaliteit

Beoordeling fysisch-chemische kwaliteit, Kaderrichtlijn Water, 2019

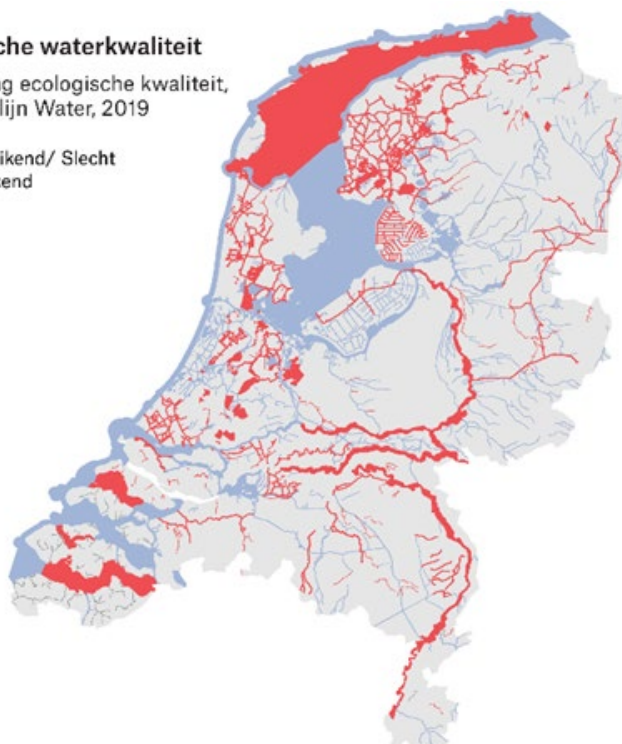
- Goed
- Matig
- Ontoereikend/ Slecht



Ecologische waterkwaliteit

Beoordeling ecologische kwaliteit, Kaderrichtlijn Water, 2019

- Matig
- Ontoereikend/ Slecht
- Niet bekend



Figuur 8a+8b Fysisch-chemische en ecologische waterkwaliteit 2019. De kwaliteit van veel waterlichamen in Nederland is op dit moment nog niet in overeenstemming met de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

Bodemkwaliteit

De vitaliteit van de Nederlandse bos- en natuurbodems (rurale bodems) staat onder druk door verzuring, een teveel aan nutriënten en verdroging van de bodems. De milieubelasting is dankzij de uitvoering van een groot aantal maatregelen weliswaar al sterk teruggebracht, maar er is in de bodem nog een behoorlijke vervuiling vanuit het verleden aanwezig die een bedreiging vormt voor natuurbeheer en drinkwatervoorziening.

Een gezonde bodem vormt ook de basis voor duurzame landbouw; bodemverdichting is hierbij een factor.²² Met gerichte maatregelen voor duurzaam bodembeheer en koolstofvastlegging in de bodem kan de vitaliteit worden vergroot en kan de uitstoot van broeikasgassen uit landbouwbodems worden verlaagd. In het Klimaatakkoord is dan ook een extra vastlegging van 0,5 Mton CO₂-eq per jaar vanaf 2030 in landbouwbodems afgesproken. Door duurzaam bodembeheer wordt ook het water beter vastgehouden.

Diversiteit in de landbouw en economische waarde

De landbouwsector bestaat uit circa twintig verschillende bedrijfstakken (deelsectoren). Binnen en tussen deze bedrijfstakken bestaat een grote variatie. Naast gespecialiseerde bedrijven zijn er gemengde of gecombineerde bedrijven. De economische omvang en de waarde van de verschillende bedrijfstakken is ook heel verschillend: er zijn sterke verschillen in arbeidsinzet, toegevoegde waarde en handelssaldo. In de glastuinbouw wordt de meeste toegevoegde waarde gerealiseerd in de primaire schakel (de tuinderijen); in de vleesveehouderij juist in de periferie van de keten: de toeleveranciers (diervoeders) en verwerkers (slachterijen). Ook zijn er grote verschillen in toegevoegde waarde per arbeidskracht: gemiddeld € 70.000, maar variërend van € 35.000 in de vleeskalverhouderij tot € 100.000 in de glastuinbouw.²³

De bijdrage van het totale agrocomplex aan de Nederlandse economie bedroeg in 2018 circa 6,4%, circa € 49 miljard, en was goed voor 7,9% van de nationale werkgelegenheid. Van elke euro die het agrocomplex verdient, wordt € 0,76 door de export opgebracht. In 2019 bedroeg de toegevoegde waarde van de primaire landbouw, dus zonder toeleveranciers en distributieactiviteiten, bijna € 11 miljard. Dit staat gelijk aan 1,4% van het bruto binnenlands product. Van de totale landbouwproductie in 2019 bestond 49,2% uit plantaardige productie (€ 14,1 miljard) en 38,5% uit dierlijke productie (€ 11 miljard). In het afgelopen decennium is het aandeel van plantaardige en dierlijke producten in de totale productiewaarde van de landbouw weinig veranderd.

²² Bodemverdichting, het samendrukken van de bodem, treedt op door het gebruik van (te) zware machines. Zie ook: Rli-advies *De bodem bereikt* (Kamerbrief 30 015, nr. 82).

²³ Commissie-Remkes (2019). *Niet alles kan overal*.

De plantaardige productie is heel divers en bestaat onder andere uit granen, groenten, planten en bloemen, aardappelen en fruit. In 2019 waren planten en bloemen goed voor de helft van de productiewaarde van plantaardige producten en verse groenten voor ongeveer een kwart. De productie van de veeteelt bestaat uit dieren, zoals varkens, koeien en pluimvee, en dierlijke producten, zoals melk en eieren. Melk, varkens en rundvee hadden in 2019 met respectievelijk 45%, 26% en 11% het grootste aandeel in de dierlijke productie.²⁴

Het aantal land- en tuinbouwbedrijven is in 2018 met ongeveer 980 afgenomen tot 53.860. Deze daling van ruim 1,5% ligt in lijn met de gemiddelde jaarlijkse afname in de daaraan voorafgaande vijf jaar.²⁵ Sinds het jaar 2000 deed de daling van het aantal landbouwbedrijven zich vooral voor bij de veeteeltcombinatiebedrijven en de tuinbouwbedrijven. De economische omvang van de bedrijven die zijn overgebleven is de afgelopen jaren flink toegenomen. Opvallend is dat het aantal bedrijven met de grootste economische omvang (boven de 500.000 euro) is toegenomen.²⁶ Het landbouwincome stijgt minder snel dan het gemiddelde inkomen in Nederland. In vergelijking met andere EU-lidstaten zijn het gemiddelde inkomen en de arbeidsproductiviteit in de land- en tuinbouw in Nederland relatief hoog.²⁷ Toch moet sinds 2001 minimaal 20% van de huishoudens in de land- en tuinbouw jaarlijks rondkomen van een inkomen onder de lage-inkomensgrens (in 2017 bepaald op ongeveer € 25.200). Waar het gemiddelde inkomen in de economie stijgt, wordt het verschil met de agrarische inkomens groter. De vermogenspositie van de ondernemers is gemiddeld gesproken goed. Dit kan gezien worden als een kracht, maar ook als een zwakte: een goede eigen-vermogenspositie maakt bedrijven weerbaarder, maar bemoeilijkt ook bedrijfsovername.

De economische macht in de agrosector heeft zich rond een aantal grote spelers geconcentreerd, zowel in de toeleverende schakels als bij de afnemers en de (financiële) dienstverleners. Hierbij is de focus sterk gericht op kostprijzverlaging en schaalgrootte. Een grotere barrière voor verduurzaming is de schuldpositie van veel agrariërs (die vanzelfsprekend niet losstaat van de grondprijz). Door hoge lasten en lage marges is de pad-afhankelijkheid in de landbouw gegroeid: men is min of meer gedwongen om op de huidige voet door te gaan.²⁸ Veel agrarische ondernemers beoordelen de eigen positie ten opzichte van de afnemers als zwak of zeer zwak. Zeker gegeven de transitie in de landbouw is het noodzakelijk om aandacht te schenken aan nieuwe duurzame verdienmodellen voor de boer.

²⁴ Afrian, van der Wal, Hoeksma (2020). *De landbouw in de Nederlandse economie*. Den Haag: CBS

²⁵ AgriFoodTech Platform. *Snapshot 2019. De sector in één oogopslag*.

²⁶ Afrian, van der Wal, Hoeksma (2020). *De landbouw in de Nederlandse economie*. Den Haag: CBS.

²⁷ Recent trends in EU farm incomes | CAP Reform

²⁸ Van den Wittenboer (2020), *Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw*. CRa

Hoge grondprijzen leiden tot intensivering in de landbouw en vormen een belemmering voor extensivering. Het verdienvermogen van de boer vraagt een nieuw fundament.

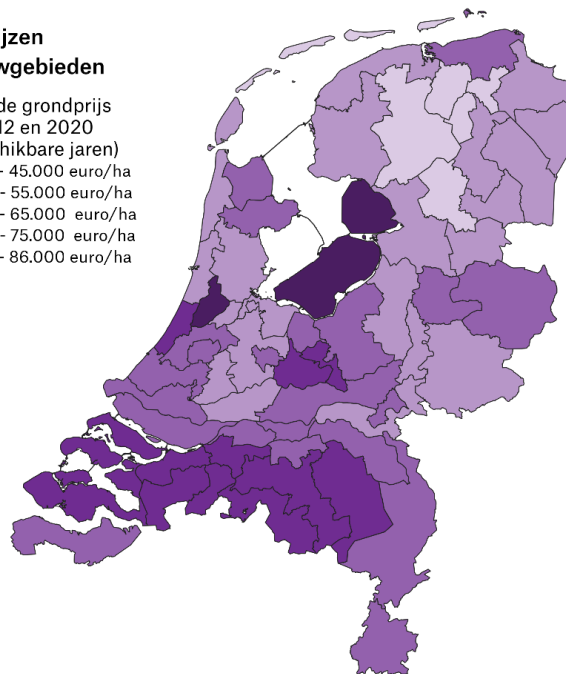
Grondprijzen

De vrije agrarische grondmarkt wordt gekenmerkt door trendmatig oplopende prijzen. Van invloed daarop zijn de bestemming, de geschiktheid van de grond en de pachtmarkt. Daarnaast zijn er nog drie belangrijke factoren die de prijs beïnvloeden: de daling van de rente, het beperkte aanbod en de schaalvergroting van de landbouw. De bestemming van grond heeft een sterke invloed op de prijs ervan (onder de Omgevingswet wordt bestemming vervangen door functie). De gemiddelde prijzen zijn afhankelijk van de bestemming/functie, oplopend van natuur via landbouw tot woongebieden en bedrijven.²⁹ De segmenten zijn niet volledig van elkaar gescheiden en de overheid kan de bestemming/functie ook wijzigen. Overheden zijn daarom belangrijk als speler op de grondmarkt, maar ook als actor door de aankoop van grond voor wonen, werken, recreatie of natuur. Is de kans groter dat de bestemming/functie van een landbouwgebied zal veranderen in die van woongebied of bedrijventerrein, of ontstaan er mogelijkheden om (zonne)energie te gaan opwekken, dan stijgt de grondprijzen.³⁰ Ook kunnen ergens uitgekochte boeren elders zorgen voor een prijssimpuls.

Grondprijzen landbouwgebieden

Gemiddelde grondprijzen
tussen 2012 en 2020
(over beschikbare jaren)

37.000 - 45.000 euro/ha
45.000 - 55.000 euro/ha
55.000 - 65.000 euro/ha
65.000 - 75.000 euro/ha
75.000 - 86.000 euro/ha



Figuur 9 Ontwikkeling agrarische grondprijzen.

²⁹ CPB (1999). *De grondmarkt: een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Luijt (2002). *Grondmarkt in segmenten 1998-2000*. Den Haag, LEI.

³⁰ Silvis en Voskuilen (2020). 'Hoge grondprijzen hoeft verduurzaming landbouw niet in de weg te staan'. In: *ESB* 105, november 2020.

Er is weinig aandacht voor het opwaartse effect op grondwaardes en mobiliteit in het landelijk gebied als gevolg van de energietransitie en de verstedelijking. Er bestaat nog niet veel actief ruimtelijk- of grondbeleid dat zich richt op het laag houden van de grondprijs voor (extensief) agrarisch gebruik en natuur, afgezien van verpachtingen met gebruiksbeperkingen.

Vrijkomende agrarische bebouwing

Tussen 1950 en 2012 is het aantal agrarische bedrijven met meer dan 80% afgenomen. De meest gehanteerde prognose voor de omvang van vrijkomende agrarische (bedrijfs)bebouwing (VAB) voor de komende jaren is afkomstig van Alterra uit 2014,³¹ met de verwachting dat in de periode tot 2030 naar schatting 24.000 agrarische bedrijven zouden stoppen. Het verdwijnen van deze agrarische bedrijven heeft grote ruimtelijke implicaties: het oppervlak aan agrarische bedrijfsgebouwen dat hun functie verliest wordt geschat op ten minste 32 miljoen m². Van de vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing tot 2030 komt naar schatting 15 miljoen m² leeg te staan. Deze leegstand kan negatieve maatschappelijke gevolgen hebben, zoals verloedering van het landschap, bodemvervuiling door vrijkomende asbest, criminele activiteiten en ondermijning, en een verlies aan kapitaal. Maar omgekeerd kan het ook kansen bieden voor herbestemming tot woningen of in de energietransitie en daarmee bijdragen aan de leefbaarheid en brede welvaart. Als deze trend doorzet, zullen tussen 2030 en 2050 nog eens ongeveer 12.000 bedrijven verdwijnen en komt er nog eens 16 miljoen m² agrarische bedrijfsbebouwing vrij.³²

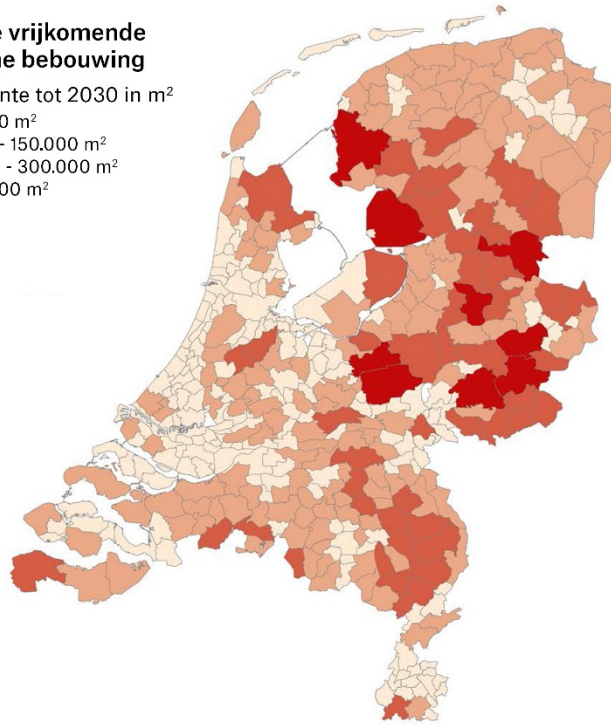
³¹ Gies, Nieuwenhuizen & Smidt (2014). *Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied*, InnovatieNetwerk.

³² Eigen lineaire extrapolatie.

**Prognose vrijkomende
agrarische bebouwing**

per gemeente tot 2030 in m²

- < 50.000 m²
- 50.000 - 150.000 m²
- 150.000 - 300.000 m²
- > 300.000 m²



Figuur 10 Vrijkomende m² agrarische bebouwing.

3 Ruimtevrage en ruimtelijke condities

Dit hoofdstuk brengt per opgave de ruimtevrage in beeld. Ook wordt geschetst welke ruimtelijke condities doorgaans nodig worden geacht om de verschillende functies optimaal in te passen.

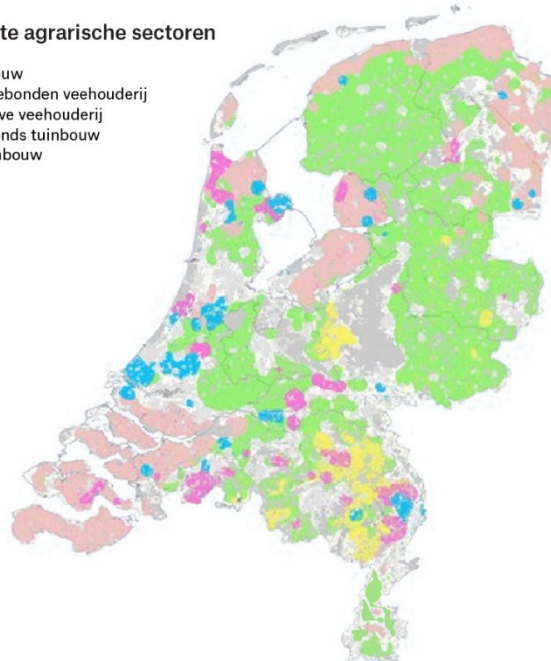
3.1 Landbouw

Ruimtevrage

De totale oppervlakte aan recreatiegebied, agrarisch gebied, natuurlijk terrein en bos (groene ruimte) is tussen 1996 en 2015 afgenomen met 840.000 hectare, ofwel circa 2% van de totale oppervlakte van Nederland.³³ De landbouwsector beslaat nog altijd zo'n 66% van het grondgebied. De prijzen van landbouwgrond zijn in Nederland weliswaar hoog ten opzichte van die in andere landen, maar landbouwgrond is veel goedkoper dan bouwgrond. Voor veel ruimtevrage functies (natuur, energieproductie, wonen, bedrijvigheid, infrastructuur) wordt dan ook naar landbouwgrond gekeken. Over een langere periode neemt het areaal af: sinds 2000 met gemiddeld met 0,5% per jaar. De landbouw verliest jaarlijks ongeveer 6.000 hectare grond aan andere functies, vooral aan bebouwing en natuurontwikkeling.³⁴

Dominante agrarische sectoren

- Akkerbouw
- Grondgebonden veehouderij
- Intensieve veehouderij
- Vollegronds tuinbouw
- Glastuinbouw



Figuur 11 Grondgebruik door dominante agrarische sectoren; de grondgebonden veehouderij is verreweg de grootste grondgebruiker.

³³ CLO (2020). Veranderingen bodemgebruik, 1996-2015. Veranderingen bodemgebruik, 1996 - 2015 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)

³⁴ Agrifoodtech platform. *Snapshot 2019. De sector in één oogopslag.*

Niet alleen het oppervlak landbouwgrond neemt af, ook het aantal bedrijven daalt, en relatief sterker dan het areaal terugloopt. Twintig jaar geleden telde het CBS nog 97.000 landbouwbedrijven, tegenover een kleine 53.000 nu. De daling vlakke recentelijk wel wat af. Nam het aantal bedrijven tussen 2012 en 2016 nog af met zo'n 12.000, in de afgelopen vier jaar was dit aantal ongeveer 3.000.³⁵ Het productievolume neemt echter niet af; per hectare neemt de productie nog steeds toe door toename van de productiviteit van de landbouw. Voor extensivering van de landbouw en toenemende grondgebondenheid (de balans tussen de hectares grond waarover een bedrijf beschikt en het aantal dieren) is voldoende en betaalbare landbouwgrond een belangrijke randvoorwaarde. Op veel plekken in het landelijk gebied loopt het landgebruik door de landbouw tegen de ecologische grenzen aan. Daardoor slaat de balans met de gezondheid van mensen, de kwaliteit van natuurlijke systemen, de kwaliteit van het bodem- en watersysteem en de luchtkwaliteit negatief uit. Bij de omslag naar kringlooplandbouw³⁶ (of landschapsinclusieve of natuurinclusieve landbouw) wordt de fysieke ruimtebehoefte van boerenbedrijven naar verwachting eerder groter dan kleiner in vergelijking met nu. Een grondgebonden veehouderij en duurzamere plantaardige teeltsystemen vragen ruimte, en ook voor het bereiken van schaal- en scopevoordelen in de keten en een brede kennisbasis is voldoende primaire productie nodig, en dus landbouwgrond. Als agrariërs hun bedrijf willen verplaatsen, extensiveren of versterken, vormen de hoge prijzen van landbouwgrond en lage grondmobiliteit een belemmering.

In het kader van de klimaattafels heeft de WUR in 2019 een scenariostudie³⁷ gedaan met als onderscheidende variabele de ontwikkelrichting van de landbouw:

- een ontwikkeling die meer gericht is op productiviteitsverhoging;
- een ontwikkeling die meer gericht is op natuurinclusieve bedrijfsvoering.

De scenario's onderscheiden zich daarnaast in het bereiken van voorgenomen doelen of striktere klimaat- en andere milieudoelen in 2050, met name op het gebied van ammoniakuitstoot en uit- en afspoeling van nutriënten.³⁸ Deze scenario's geven wat 'gevoel' bij de ruimtevrage van de landbouw: bij voorgenomen beleid zou het areaal landbouwgrond in 2050 naar verwachting moeten krimpen met circa 200.000 hectare, maar bij striktere klimaat- en milieudoelen zou de areaalkrimp veel groter moeten zijn. Dit vanwege de omzetting van veengrond uit landbouwproductie, maar vooral ook vanwege de aanplant van bos dat nodig is om

³⁵ CBS/StatLine (2021). *Landbouwtelling 2020*.

³⁶ Dat wil zeggen: een landbouw die is gericht op het verminderen van ongewenste emissies, versterking van de biodiversiteit, bouwen aan een aantrekkelijk landschap, verbetering van bodemkwaliteit en een schoon en klimaatbestendig watersysteem met een goed inkomen/bedrijfsresultaat. (*LNV-visie Waardevol en Verbonden*, 2018.)

³⁷ WUR (2019). *Landbouw in Nederland in 2050. Effecten van ontwikkelrichtingen*.

³⁸ In de striktere scenario's wordt ingezet op netto nulmissies van broeikasgassen in landbouw en landgebruik, 50 kton ammoniakuitstoot (voorgenomen doel is 85 kton) en een verlaging van N- en P-emissies met 17% (voorgenomen is -12%).

de resterende broeikasgasuitstoot van de landbouw te compenseren. In de twee koersen die uitgaan van het voorgenomen beleid zal de veestapel niet of nauwelijks hoeven krimpen.

Ruimtelijke condities

De ruimtelijke spreiding van bedrijfstypen hangt samen met de grondsoort ter plaatse, maar ook historische of economische factoren spelen een rol. Vanuit ruimtelijk-economisch perspectief bekeken ziet het meest vitale deel van de primaire landbouw eruit als een geavanceerde bedrijfstak die afhankelijker is van infrastructuurnetwerken dan van de (onder)grond. Ruimtelijk beleid heeft voor deze sectoren meer het karakter van locatiebeleid ('waar vindt de activiteit plaats en onder welke omstandigheden?') dan van areaalbeleid ('hoeveel ruimte neemt de activiteit in?'). Er zijn uitzonderingen: sommige rendabele akkerbouwteelten hebben een fors areaal nodig. Maar ook daar is grondgebondenheid een relatief begrip: verplaatsing van het ene deel van het land naar het andere is niet ondenkbaar, afhankelijk van de beschikbaarheid van geschikte grond. Daarbij moet de forse sociale impact van een bedrijfsverplaatsing niet worden vergeten.

Voor een goede bedrijfsvoering zijn boeren onder andere afhankelijk van de grondsoort, de kwaliteit van de grond en de grondwaterstanden. Voor een verdere omslag naar kringlooplandbouw komt de kwaliteit van de bodem nog meer centraal te staan. Landbouwgrond kent veel verschillende bodemsoorten, die invloed hebben op de grondprijs.³⁹ Bij de landbouwkundige bodemgeschiktheid wordt onderscheid gemaakt naar geschiktheid voor grasland en voor akkerbouw. Akkerbouw stelt hogere en bredere eisen aan de grond dan grasland, bijvoorbeeld een diepere ontwatering. Sommige grondsoorten zijn geschikt als bouwland voor gewassen met een hoog rendement, zoals aardappelen, uien en bloembollen. Zandgronden met een dunne bovengrond en diepe grondwaterstanden zijn droogtegevoelig, dus de oogstrisico's zijn daar groter. Veengronden hebben over het algemeen een minder goede ontwateringstoestand vanwege hoge grondwaterstanden en een matige draagkracht. Deze gronden zijn meestal alleen geschikt voor grasland en zijn daardoor goedkoper.

Behulpzaam voor een efficiënte en duurzame bedrijfsvoering is een goede landbouwstructuur. Dit wil zeggen: zo veel mogelijk grond bij de boerderij (huiskavel), verspreid liggende percelen zo veel mogelijk aaneengesloten en de percelen op zo kort mogelijke rijafstand. Hierdoor kan de agrarisch ondernemer (brandstof)kosten en tijd besparen. Voor kringlooplandbouw is het nodig om de plantaardige en de dierlijke productie tot een integraal landbouwsysteem te verknopen. Ook worden relaties tussen bedrijven gelegd om kringlopen op gebiedsniveau te sluiten. Wat dit betekent voor een gunstige landbouwstructuur is

⁴⁰ Silvis et al. (2016). *Grondsoort en grondprijs*. WUR.

nog weinig onderzocht. Veel burgerbebouwing in een landbouwgebied kan belemmerend werken voor bedrijfsontwikkeling, omdat de wetgeving geurcirkels en spuitvrije zones vereist. Ook de energietransitie vormt een bedreiging voor de landbouwstructuur als zonne-energiecentrales worden aangelegd op landbouwgrond.

Als de landbouwstructuur in een gebied te wensen overlaat, kan die worden verbeterd met verkaveling. Er is minder maatschappelijke weerstand tegen vrijwillige kavelruil dan tegen landinrichting of gedwongen opkoop. Het aantal kavelruilen is de laatste jaren vrijwel gelijk gebleven, terwijl het aantal gevallen van herverkaveling (landinrichting) in het landelijk gebied is gedaald. De landinrichting in klassieke zin is nooit af: er worden nog steeds vrijwillige verkavelingsprojecten gestart door bedrijfsovernames, door stoppers of door verbetering van de landbouwstructuur op gebiedsniveau gecombineerd met andere doelen zoals natuur- en wateropgaven, leefbaarheid, infrastructuur en recreatie. Nu komen daar bouw- en energiedoelen bij.

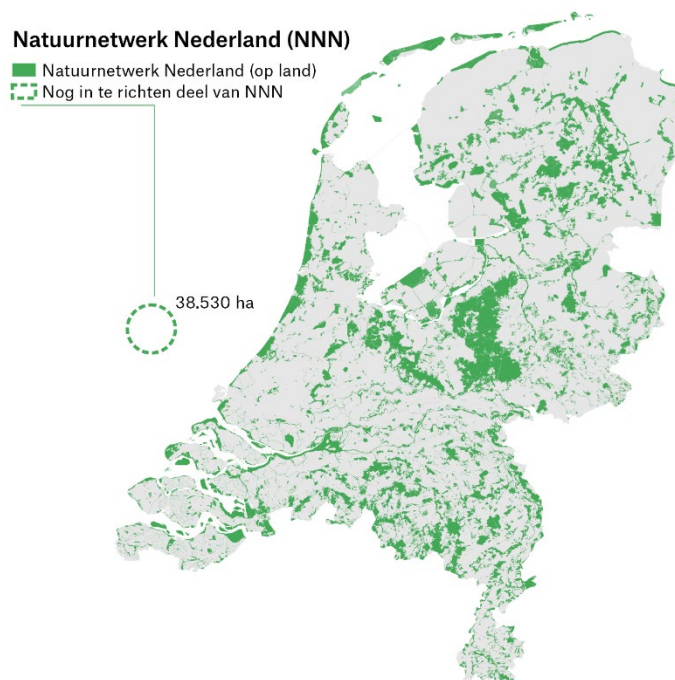
3.2 Natuur

Ruimtevrage

De landoppervlakte van Nederland bestond in 2018 voor ruim 14% uit bos en natuurlijk terrein. Er is een vraag naar meer ruimte voor natuur: er resteert nog een opgave van 38.530 hectare nieuwe natuur in het NatuurNetwerk Nederland (NNN) tot 2027.⁴⁰ Het PBL (2020) schat dat voor het bereiken van de doelen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (de VHR-doelen) het areaal leefgebieden van VHR-soorten uiteindelijk met zo'n 150.000 hectare moet worden uitgebreid.⁴¹ In de recent gepresenteerde Bossenstrategie wordt gestreefd naar een netto uitbreiding van het areaal bos in Nederland met 10% in 2030, wat neerkomt op ongeveer 37.000 hectare. Hiervan moet in ieder geval 19.000 hectare buiten het NNN worden gerealiseerd. Een van de vele opties voor het bereiken van de klimaatdoelen in 2050 is volgens het Klimaatakkoord op termijn de aanleg van veel bos voor koolstofopslag.

40 Zie de laatste *Voortgangsrapportage Natuur* (6e VRN): resterende opgave van 38.530 hectare in te richten tot 2027.

41 PBL (2020). *Referentiescenario's natuur – Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*. Dit rapport vermeldt ook dat naast dit areaal leefgebieden van 150.000 hectare ook het areaal natuurinclusief ingericht gebied moet worden uitgebreid met 120.000 hectare om ruimte te geven aan VHR-soorten.



Figuur 12 Het bestaande NatuurNetwerk Nederland (2020) en de tot 2027 nog in te richten oppervlakte.

In het Natuurpact⁴² zijn afspraken gemaakt met de provincies over de uitvoering van het natuurbeleid. In aanvulling daarop hebben de provincies en het Rijk het Programma Natuur opgesteld om het herstel van stikstofgevoelige natuur te versnellen. Om de doelen voor natuur en biodiversiteit te bereiken moet daarnaast buiten de natuurgebieden – dus op landbouwgrond en in de stad – worden gewerkt aan biodiversiteitsherstel. Natuurinclusief bouwen en ontwikkelen moet daarvoor de norm worden⁴³, evenals natuur- en landschapsinclusieve landbouw. De afgelopen jaren zijn via het Agrarisch Natuurbeheer en het Deltaplan Biodiversiteitsherstel initiatieven van (collectieven van) boeren gestart die eveneens bijdragen aan het halen van biodiversiteitsdoelen.

Ruimtelijke condities

Om planten- en diersoorten in staat te stellen om op lange termijn te overleven, zijn vanuit ruimtelijk oogpunt drie zaken essentieel: het behoud van voldoende grote leef(natuur)gebieden, de mogelijkheden om zich te kunnen verplaatsen tussen leefgebieden en de natuurlijke kwaliteit van het agrarische gebied. De ruimtelijke condities zijn niet goed als leefgebieden te klein zijn of te veel versnipperd liggen of als agrarische gebieden te natuuronvriendelijk zijn.⁴⁴ Veel soorten staan op de Rode Lijst vanwege de te beperkte ruimtelijke samenhang van de leefgebieden waarvan

⁴² Natuurpact, Kamerstuk 33576 nr. 6, 2013

⁴³ NOVI. blz. 123.

⁴⁴ PBL (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij.*

ze afhankelijk zijn. Ongeveer de helft van de landnatuur heeft matige tot slechte ruimtelijke condities vanwege versnippering of een tekort aan leefgebied. In een aantal provincies liggen relatief veel kleine versnipperde natuurgebieden, zoals in Limburg, Overijssel en Zeeland. In andere provincies liggen meer grote gebieden of gebieden die voldoende onderling verbonden zijn. Voorbeelden daarvan zijn de Veluwe (Gelderland), de Utrechtse Heuvelrug (Utrecht) en de Oostvaardersplassen (Flevoland).⁴⁵ Zeker zo belangrijk voor een goede biodiversiteit is de kwaliteit van het landelijk gebied als geheel, dus de ecologische kwaliteit van landbouwgrond en natuur samen.

Voor landbouw én natuur is het watervraagstuk ook heel belangrijk. Hiervoor zijn systeemkeuzes en afwegingen op een hoger schaalniveau nodig. Een voorbeeld is de grotere behoefte aan zoetwater in veenweidegebieden, die ertoe kan leiden dat water moet worden onttrokken aan hoger gelegen gebieden, terwijl dit daar leidt tot droogteproblematiek. Hierop is landelijke regie geboden.

3.3 (Ruimtelijke) klimaatadaptatiemaatregelen in landelijk gebied

Water en bodem vormen de basislaag voor de inrichting van het landelijk gebied. Hiervoor moeten de juiste condities worden gecreëerd. Het klimaatadaptief maken van het landelijk gebied vraagt ook om het blijven borgen van de waterveiligheid door bijvoorbeeld dijkversterking en ruimte voor wateropvang. Het is belangrijk hier in de ruimtelijke plannen rekening mee te houden.

Als de ruimtelijke inrichting en het ruimtegebruik niet beter worden afgestemd op waterbeschikbaarheid, krijgt Nederland vaker te maken met watertekorten. Aanpassing van de ruimtelijke inrichting is dan ook de eerste stap in de voorkeursvolgorde voor waterbeheer. Stap 2 is dat alle watergebruikers zuiniger met water omgaan. De derde stap is dat we het water beter vasthouden tot in de haarvaten van het watersysteem. Dit vergt veel inzet, en soms zullen daarbij lastige keuzes van regionale overheden nodig zijn. Verder zullen we het water slimmer moeten verdelen (stap 4). Tot slot moeten we soms economische (rest)schade accepteren.

De kwetsbaarheid van de landbouw is te verminderen met oplossingen die de veerkracht van een gebied verbeteren. Veranderingen in biodiversiteit als gevolg van de verschuiving van temperatuurzones zijn niet eenvoudig tegen te gaan, los van de vraag of dit wenselijk zou zijn. Belangrijke aspecten van veerkracht en adaptatie zijn: 1) aanpassen van de samenstelling en de inrichting van de bossen in Nederland, en 2) mogelijk maken dat dieren en planten kunnen meebewegen met

⁴⁵ CLO (2018). *Toestand milieu- en ruimtelijke condities landnatuur provincies*.

opschuivende temperatuur- en droogtezones. Dit vraagt om voldoende verbinding tussen natuurgebieden en vermindering van de verdroging. De provincies hebben hiervoor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het Rijk kan met natuur- en landbouwbeleid goede voorwaarden scheppen en ondersteunen.

In lijn met de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte⁴⁶ hebben waterbeheerders maatregelen genomen om het water zo veel mogelijk vast te houden en te bergen en om peilen op te zetten. Zo nodig worden er beregeningsverboden afgekondigd. Echter, uit de MKBA⁴⁷ blijkt dat zelfs met een totaalpakket aan maatregelen van € 800 miljoen voor de tweede fase van het Deltaprogramma Zoetwater niet alle droogteschade in kwetsbare (grondwaterafhankelijke) natuurgebieden te voorkomen is. Om de waterbeschikbaarheid op gebiedsniveau veilig te stellen, zijn aanvullende maatregelen nodig, zoals vermindering van gebruik van grondwater en ruimtelijke maatregelen. Dergelijke maatregelen vergen ruimte. Denk aan her-meanderende beken, ruimte voor het opslaan en bergen van water, peilverhogingen, het stuwen van water en ruimte voor betere infiltratiecapaciteit. Die ruimte kan voor een belangrijk deel worden gevonden in combinatie met agrarisch- en natuurgebruik.

3.4 Verstedelijking en bedrijventerreinen

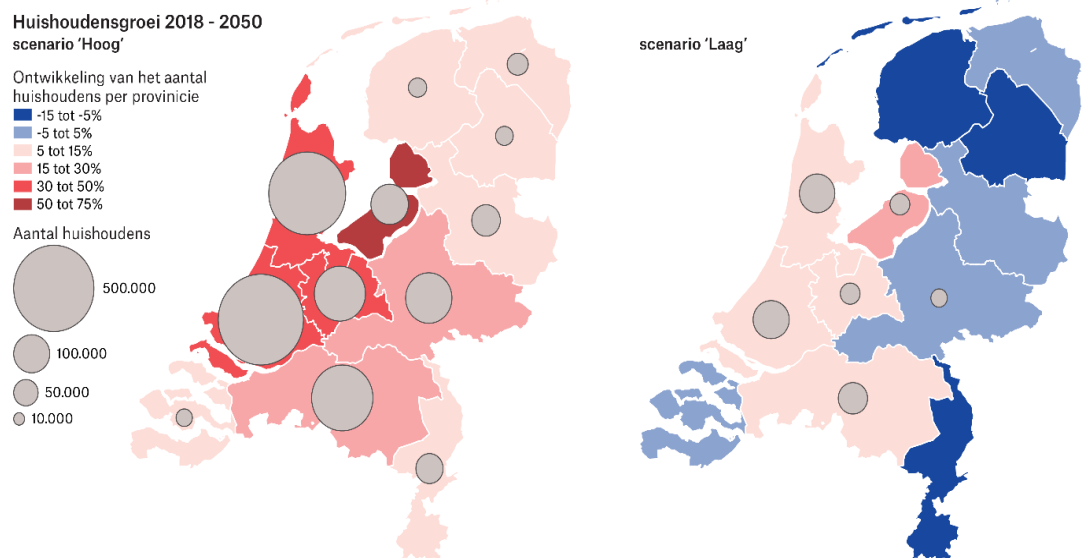
Ruimte vraag

Het grondgebruik voor wonen besloeg in 2018 in Nederland 7% en is sterk geconcentreerd in de Randstad. Recente cijfers wijzen op een nieuwbouwopgave van minimaal 75.000 woningen per jaar (900.000 in totaal vanaf 2018) tot 2030. Het huidige woningtekort en de toename van het aantal inwoners en huishoudens vergt uitbreiding van de woningvoorraad, vooral in de snel groeiende regio's. Afhankelijk van de prognoses en scenario's geeft het PBL een indicatie van de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad in de periode 2030-2050 van 774.000 tot 2,3 miljoen woningen.⁴⁸

⁴⁶ Eindrapportage Beleidstafel Droogte | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁴⁷ <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2021/02/17/economische-analyse-zoetwater-definitief>

⁴⁸ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-binnen-en-buitenstedelijk-bouwen-in-nederland-4309.pdf>



Figuur 13 Huishoudensgroei 2018-2050 waaruit de woningbehoefte voortvloeit.

Op regionaal schaalniveau lopen de groeiperspectieven uiteen (zie figuur 2, Bevolkingsontwikkeling) en zijn de onzekerheden groot. In de stedelijke gebieden is de druk op de woningmarkt groot en dat wordt daar weerspiegeld in hoge woningprijzen. De stad werkt als magneet en als maatschappelijke roltrap.⁴⁹ Het effect manifesteert zich op regionale schaal door een trek van platteland naar de stad en ook op nationaal niveau door een trek van meer perifere regio's naar de economische sneller groeiende regio's in het westen en het midden van Nederland.

Naast de druk op de steden is er een veel rustiger ontwikkeling en soms zelfs onderdruk in andere, meer landelijke woningmarktregio's. De hogere prijzen in de stedelijke regio's in West- en Midden-Nederland hebben de laatste jaren echter ook een uitstralingseffect op naburige regio's, waar de prijsniveaus lager waren maar waar nu de vraag (en het prijsniveau) ook stijgt. De corona-epidemie kan dit effect versterken als dit leidt tot structurele veranderingen in woonvoorkeuren of vestigingslocaties. De eventuele meer structurele effecten van corona zijn echter nog onzeker. Recente cijfers van het CBS laten zien dat de laatste jaren steeds meer mensen uit de stad vertrekken, ten dele naar het omringende gebied, maar steeds vaker ook naar het oosten van het land.⁵⁰

⁴⁹ PBL (2015). *De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest.*

⁵⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/meer-verhuizingen-naar-regio-s-buiten-de-randstad>

Zoals hiervoor beschreven is de inschatting van de toekomstige woonbehoefte met grote onzekerheden omgeven. Er is nog niet berekend welk percentage van de opgave binnenstedelijk kan worden gerealiseerd en welk deel daarbuiten. De verschillen tussen de steden in de verschillende regio's zijn groot. Ruimte voor uitbreidingslocaties voor woningbouw is daarbij in de meeste stedelijke regio's met een te verwachten grote vraag naar woningen beperkt, en dit zet druk op het landelijk gebied in deze regio's. Verdichting van het wonen kan in stedelijke gebieden ook leiden tot verdringing van andere ruimtegebruiksfuncties – zoals bedrijventerreinen – naar naburige regio's.⁵¹

Naast wonen zorgt vooral de toename van bedrijventerreinen en logistiek voor een in het oog springende groei van de bebouwde ruimte. Vooral nieuwe distributiecentra trekken de aandacht. De afgelopen vijf jaar varieert de groei van distributiecentra van 25 tot 43%, afhankelijk van de regio. In de afgelopen tien jaar is de voorraad logistiek vastgoed in Nederland gegroeid met 10 miljoen m² (1.000 hectare) en die groei vlakt nog niet af. De jaarlijkse vraag naar logistiek vastgoed ligt grofweg tussen de 1 miljoen en 3 miljoen m² per jaar. Ongeveer de helft van de jaarlijkse vraag is afkomstig van het segment groter dan 20.000 m² (>5 hectare kavel). Op langere termijn wordt de vraag naar logistiek vastgoed geraamd op 1 miljoen tot 1,5 miljoen m² per jaar.⁵² Bij dit alles komt een extra ruimtevraag voor de bijbehorende verkeersinfrastructuur.

Daarbovenop vraagt de digitale infrastructuur (datacenters) snel steeds meer ruimte. Deze groei zet naar verwachting door, aangezien het beleid erop is gericht om van Nederland de *digital gateway to Europe* te maken.⁵³ Tussen 2016 en 2018 daalde het aantal datacenters licht, maar nam het totale oppervlak met 18% toe en waren voor vele hectares plannen in voorbereiding. De moderne datacenters hebben een oppervlak van zo'n 4 tot 5 hectare; de hyperscales hebben zelfs een omvang van 15 tot 30 hectare. Volgens het CPB moet worden uitgegaan van een groei van 40 tot 300% tot 2030. Het gaat dan om een totaal volume van 80 tot 180 hectare. Op de lange termijn bestaat er enige onzekerheid over het ruimtegebruik van datacenters als gevolg van ontwikkelingen in opslag en databeheer, maar het lijkt onwaarschijnlijk dat het aantal vierkante meters in de toekomst gaat afnemen.

⁵¹ PBL. Hamers, D. (2020), *Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie*.

⁵² CRa, Rademacher / De Vries, Stec-groep (2020). *(X)XL-verdozing. Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler*.

⁵³ CRa, Rademacher / De Vries, Stec-groep (2020). *(X)XL-verdozing. Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler*.

Ruimtelijke condities

Uitgangspunt van de NOVI is dat de woningbehoefte wordt opgevangen in de stedelijke regio's waar de vraag is. Voor het aanwijzen van locaties voor nieuwe woon- en werkplekken introduceerde de NOVI daarbij een voorkeursvolgorde: eerst binnenstedelijk gebied, dan gebieden grenzend aan het bestaand stedelijk gebied en ten slotte locaties elders in de stedelijke regio. Voor zeven stedelijke gebieden met de meest complexe opgave is de groeivraag uitgewerkt in een Regionale Verstedelijkingsstrategie.⁵⁴ De wenselijkheid van verdichting volgt uit een aantal voordelen die dit oplevert: verdichting van steden beperkt de mobiliteit, is goed voor de stedelijke economie (agglomeratievoordelen) en ontziet het omliggende landelijk gebied. Er zijn echter ook grenzen aan verdichting in termen van congestie, luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid en andere aspecten van de kwaliteit van de leefomgeving. Ook andere opgaven in de stad stellen grenzen aan verdichting, bijvoorbeeld voor het klimaatbestendig maken van de stad (ruimte voor water en groen). Daarom wordt buitenstedelijk gebouwd als verdere verdichting onmogelijk is gelet op de wet- en regelgeving (bijvoorbeeld grenzen aan milieukwaliteit) of als verdere verdichting afbreuk doet aan de kwaliteit en de aantrekkingskracht van de stedelijke regio als geheel. Ook bij buitenstedelijke ontwikkelingen worden de restricties vanuit milieukwaliteit en externe veiligheid meegenomen. De inzet is om de verschillende ruimteclaims zo goed mogelijk met elkaar te combineren, onder meer door een natuurinclusieve verstedelijking.

Naast de woningbouwopgave is er een aanzienlijke herstructureringsopgave. Hoewel het bij herstructurering vaak zal gaan om het 'vervangen' van huizen, wat geen verandering betekent in het grondgebruik, zal het terugdringen van leegstand in krimp- en grensregio's ruimte vrijmaken voor andere mogelijkheden.

3.5 Wind- en zonne-energie

Ruimtevrage

De energietransitie leidt tot een grote ruimtelijke opgave, zowel bovengronds als ondergronds: decentrale overheden geven via de Regionale Energiestrategieën invulling aan de afspraak uit het Klimaatakkoord dat 35 TWh grootschalige hernieuwbare elektriciteitsopwekking op land via wind en zon moet zijn gerealiseerd in 2030. In het algemeen geldt dat de meest voor de hand liggende locaties al gerealiseerd zijn of in de pijplijn zitten. Voor de resterende energieopgave zijn dus lastige ruimtelijke en maatschappelijke afwegingen aan de orde, waarbij ook de beperkingen in netcapaciteit en draagvlak belangrijke factoren zijn. Daarnaast blijft de ruimteclaim van bestaande en nieuwe energie-infrastructuren groeien, zeker ook

⁵⁴ Voor de zeven verstedelijkingsstrategieën, zie NOVI, blz. 118.

na 2030. Denk bijvoorbeeld aan transportnetten, conversie-installaties voor waterstof of ondergrondse opslag van CO₂ en waterstof.

Scenario's ruimtelijke impact energietransitie

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben een analyse laten maken van de ruimtelijke impact van de energietransitie. De analyse is gebaseerd op scenariostudies die de netbeheerders naar aanleiding van het Klimaatakkoord hebben uitgevoerd.⁵⁵ De analyse gaat uit van de Nederlandse klimaatdoelstellingen. De gehanteerde scenario's verschillen van elkaar in de hoeveelheid eigen opwekking en keuzes bij de opstelling van installaties voor wind- en zonne-energie (extensief versus intensief). De impact is in alle scenario's groot, maar kent een grote bandbreedte.

Uit de inventarisatie komen de volgende bandbreedtes naar voren voor de ruimtevrage in 2050:

- Zon-pv op dak: 6.700-21.500 hectare
- Zon-pv op land: 16.000-78.300 hectare
- Wind op land: 313-2.500 hectare direct ruimtegebruik; 125.000-500.000 hectare indirect ruimtegebruik
- Wind op zee: 950-6.000 hectare direct ruimtegebruik; 380.000-1.200.000 hectare indirect ruimtegebruik
- Elektrolyse: 100-1.500 hectare

Het directe ruimtegebruik voor windmolens op land betreft de ruimte die nodig is voor de fundering, de opstelplaats en de onderhoudswegen. Dit is naar schatting 0,25 tot 0,5% van het indirecte grondgebruik, ofwel het ruimtebeslag als men ook rekening zou houden met de afstanden tussen windmolens. De ruimte tussen windmolens is op zich goed te benutten voor bepaalde andere functies, zoals een landbouwfunctie.

Hoe de energietransitie zich zal ontwikkelen, is omgeven met veel onzekerheden. Die spelen rond bijvoorbeeld de mate van elektrificatie van industrie, transport en gebouwde omgeving, de ontwikkelingen in de internationale markt en de import en export van energie, en de mate waarin andere emissie-reducerende technieken worden ingezet, zoals energiebesparing en geothermie of eventueel kernenergie.

Om beelden te vormen van de ruimtelijke impact van de energietransitie op de lange termijn (2050) zijn in opdracht van de ministeries van EZK en BZK de ruimtelijke implicaties uitgewerkt van de scenariostudie die de netbeheerders conform het Klimaatakkoord hebben uitgevoerd.⁵⁶

⁵⁵ Kamerbrief over regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI). Kamerstuk 34682, nr. 48.

⁵⁶ Berenschot/Kalavasta (2020). *Klimaatneutrale energiescenario's 2050*.

De impact kent een grote bandbreedte, samenhangend met de hoeveelheid eigen opwekking en samenhangend met specifieke keuzes voor wat waar wordt opgewekt (wel of geen zonnepanelen op landbouwgrond) en voor de opstelling (extensieve opstellingen van wind en zon versus intensieve opstellingen).

Vanzelfsprekend is de uiteindelijke ruimtelijke impact afhankelijk van keuzes. Als er bijvoorbeeld wordt gekozen voor kernenergie, dan zal het opgesteld vermogen aan wind en zon minder groot zijn. Ook hebben keuzes in de warmtevoorziening effect op het benodigde opgesteld vermogen wind en zon.

Ruimtelijke condities

Bij de keuze voor de locatie voor duurzame opwekking worden ook de beschikbaarheid, de bouwtijd en de kosten van netcapaciteit meegewogen. Het netwerk structureert de mogelijkheden van wind en zonne-energie-opwek, alleen in de buurt van het netwerk kan goedkoop ontwikkeld worden. Waar capaciteit op het net (onderstations) beschikbaar is, kunnen projecten sneller worden uitgevoerd. Dit leidt in de praktijk soms wel tot een minder optimale structuur voor het landelijk gebied en tot druk op de landbouwgrond. Voor goede ontwikkellocaties met beperkte netcapaciteit wordt uitbreiding van het net onderzocht. Het ruimtelijk beslag van benodigde infrastructuur (waaronder onderstations) is onderdeel van de ruimtelijke opgave.



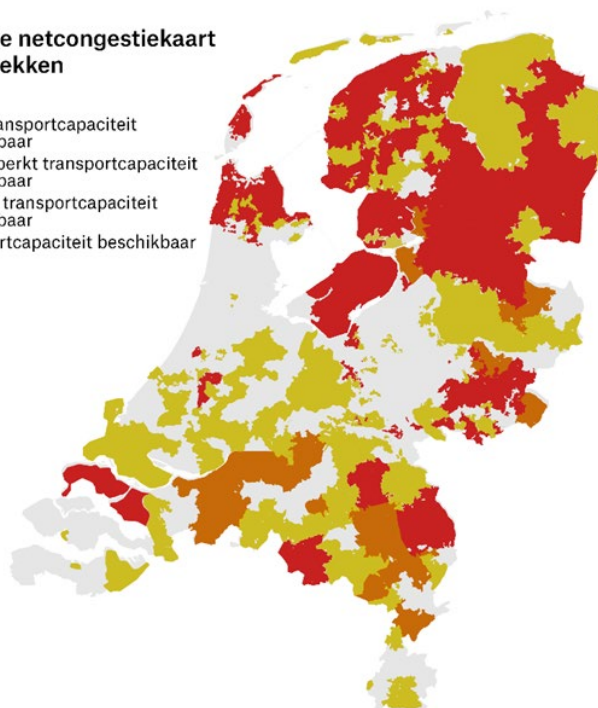
Figuur 14 Bestaand nationaal elektriciteitsnetwerk en onderstations, in relatie tot bebouwd gebied.

Generation Energy en PosadMaxwan (2020). *Ruimtelijke uitwerking Energiescenario's*.

Ondanks de uitgangspunten van de NOVI en de concept-plannen van de Regionale Energie Strategieën (RES'en) bepalen andere factoren op dit moment waar hernieuwbare energie wordt gewonnen: de subsidielocatie⁵⁷, de beschikbaarheid van goedkope grond of mogelijkheden voor plaatsing, de aanwezigheid van een infrastructuur en de capaciteit op het net. Dit leidt tot druk op landbouw- en natuurgrond, stijging van de grondprijs, verstoring van de landbouwstructuur en aantasting van landschap en de ruimtelijke kwaliteit. Regio's is gevraagd om bij het opstellen van hun RES zo veel mogelijk een integrale aanpak te kiezen en daarbij te kijken naar de samenhang en de mogelijke synergie met andere opgaven, zoals klimaatadaptatie, duurzame landbouw en verstedelijking. Maar aan een werkelijk integrale aanpak zijn de meeste regio's nog niet toegekomen. Daardoor wordt de impact op bestaande natuurgebieden, beschermde soorten en landschappen en de belevingskwaliteit daarvan niet overal voldoende meegenomen in de lastige afwegingen die in de RES-regio's moeten worden gemaakt. Omgekeerd lopen de plannen voor energieopwekking regelmatig tegen beperkingen aan door de eis van bescherming van waardevolle natuur en landschappen en kennen de energienetwerken zelf hun beperkingen (netcapaciteit is beperkt, duur en niet snel te realiseren).

Landelijke netcongestiekaart voor opwekken

- Geen transportcapaciteit beschikbaar
- Zeer beperkt transportcapaciteit beschikbaar
- Beperkt transportcapaciteit beschikbaar
- Transportcapaciteit beschikbaar



Figuur 15 De landelijke congestiekaart. De kaart is gemaakt is op basis van gegevens van regionale netbeheerders; peildatum 13-02-2021. De gegevens veranderen bij aanpassingen in het net. In veel gebieden dreigt een tekort aan transportcapaciteit op het elektriciteitsnet. Dit gaat mede de ruimtelijke ontwikkelmogelijkheden van wind- en zonne-energieopwekking (in de tijd) bepalen. De capaciteit is beperkt, duur en niet snel te realiseren.

⁵⁷ Voor zonneparken geldt bijvoorbeeld dat volgens de SDE++-regeling de subsidie verstrekt wordt aan de laagste inschrijvers.

Het College van Rijksadviseurs (CRa) constateert dat met het huidige beleid het voldoen aan de nationale energievraag als het ware over heel Nederland wordt uitgespreid, waarbij ruimtelijke afwegingen een minder grote rol spelen. Zo wordt de 'landschapspijn' over het hele land verdeeld. Maar de vraag kan worden gesteld of dit op nationale schaal de optimale uitkomst oplevert en of niet meer moet worden gestuurd op oplossingen die niet alleen energie-efficiënt, maar ook ruimtelijk efficiënt zijn vanuit landelijk perspectief. Het CRa pleit onder meer voor maximaal realiseren van wind op zee, maximaal inzetten op energiebesparing, snel ontwikkelen van warmtenetten op basis van geothermie, zo veel mogelijk daken vol leggen met zonnepanelen, en zonne-energiecentrales op landbouwgrond verbieden. Daarin krijgt het CRa bijval van Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO).⁵⁸ Het CRa bepleit daarnaast het maken van een nationale ruimtelijke visie op het halen van de doelen van Parijs (tot 2050).⁵⁹

3.6 Conclusie

Het areaal landbouwgrond zal volgens prognose verder afnemen. Naarmate de klimaat- en milieudoelen stringenter worden gesteld, zal die afname groter zijn, omdat grond uit landbouwproductie moet worden genomen ten bate van bos en nieuwe natuur.⁶⁰ Daarnaast is er veel ruimte nodig voor de oplossing van het energievraagstuk. Daar zijn de bandbreedtes echter ruim; er zijn nog keuzes te maken. Voor energie bestaat niet in elk opzicht een directe link met het bodem- en watersysteem, wat voor natuur wel geldt. Voor energie zijn de inrichtingsprincipes vooral van belang vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit. De ruimteclaims voor woningbouw en infrastructuur lijken in vergelijking met de andere claims beperkt. Echter, de ruimtedruk van andere vormen van 'verstedelijking' – bedrijventerreinen, opslagloodsen en datacentra – wordt naar verwachting aanzienlijk.

De fysieke ruimte blijft in de toekomst zo goed als gelijk. Alle ruimte is bestemd. Er zal dus herbestemming van grond en meervoudig ruimtegebruik nodig zijn om te kunnen voldoen aan de ruimtevrage voor natuur, verstedelijking, klimaatadaptatie en de energietransitie. Het is echter vanuit milieudoelen en -restricties niet altijd mogelijk om functies te combineren. De voortgaande, deels autonome afname van het areaal aan landbouwgrond zal onvoldoende ruimte bieden om aan alle ruimtevrage te voldoen. Kringlooplandbouw biedt mogelijkheden om landbouw te combineren met waterbeheer, bos-, natuur- en landschapsbeheer en andere

⁵⁸ <https://www.lto.nl/wp-content/uploads/2021/03/LTO-Nederland-Grondvisie-2021.pdf>

⁵⁹ <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2019/10/17/via-parijs>

⁶⁰ Zie scenario's WUR genoemd in paragraaf 3.1.

ecosysteemdiensten en kan daarmee bijdragen aan meerdere grote nationale opgaven. Tegelijkertijd kan de ruimtedruk in het landelijk gebied leiden tot schaarste aan goede gronden en daarmee belemmeringen opwerpen voor kringlooplandbouw. Bij afname van landbouwareaal moet dan op andere manieren worden voorzien in ecosysteemdiensten waarin nu de landbouw voorziet. Deze opgaven gezamenlijk maken regie op ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk.

4 Context van ruimtelijk beleid voor het landelijke gebied

4.1 Voor 2000: Rijkssturing op de ruimtelijke ordening, ruimte voor de landbouw

In de 20^e eeuw werd ruimtelijke ordening uitgebouwd als sturingsinstrument voor grote nationale opgaven. Dit vond met name zijn weerslag in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) aan het eind van de jaren 80 en het begin van de jaren 90, onder leiding van verschillende ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Het leidde ertoe dat onder andere een urgente woningbouwopgave (VINEX) kon worden gerealiseerd. Sinds de jaren 50 was al een Rijksbufferzonebeleid gevoerd. Dat bestond destijds uit een combinatie van sturing op streek- en bestemmingsplannen en de aankoop van gronden voor recreatie, natuur en blijvende landbouw. Dit heeft ertoe geleid dat de Rijksbufferzones aantoonbaar minder zijn verstedelijkt dan het gebied daarbuiten.⁶¹

De Nederlandse landbouw heeft zich in de decennia na de Tweede Wereldoorlog – aanvankelijk met veel overheidssteun en later met veel marktvrijheid – kunnen ontwikkelen tot een wereldspeler. Het grondbeleid in het landelijk gebied werd lange tijd bepaald door de landbouw en stond daar ten dienste van. Ruilverkaveling was het belangrijkste beleidsinstrument. Ruilverkaveling had tot doel om een betere en efficiëntere landbouw mogelijk te maken. Soms slaagden burgers en bedrijven daar zelf in, soms was daarbij de hulp van de overheid nodig. De introductie van de Landinrichtingswet in 1985 luidde voor het grondbeleid een koerswijziging in. De landbouw was niet langer allesbepalend in het landelijk gebied; ook de overheidsdoelen voor natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en het waterbeheer werden voortaan van belang geacht. De herinrichting van het landelijk gebied werd daardoor steeds meer een instrument om deze maatschappelijke doelen te bereiken, met meer overheidssturing tot gevolg.

Begin jaren negentig werd in het natuurbeleid een sprong voorwaarts gemaakt met het ontwerp van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het Rijk heeft deze EHS planologisch verankerd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR1, 1995) en in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Scheiding tussen natuur en landbouw werd de dominante lijn. Voor extensieve landbouw was in dit denken maar beperkt plaats: land was ofwel voor hoogproductieve landbouw ofwel voor natuur (in verschillende gradaties). De landinrichting kon met meer middelen voor andere functies zoals

⁶¹ Wouden, R. van der (2015). *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015. Het tijdperk van de Vierde Nota*, Den Haag/Rotterdam: Nai010/PBL.

natuur ook werkelijk multisectorale betekenis krijgen. De EHS was bedoeld om natuurgebieden te versterken, wat voor een aantal gebieden ook goed lukte, maar daar stond een sterke afname van de natuurwaarde van het agrarische cultuurlandschap tegenover.⁶²

In het koersenbeleid van de VINEX werd een natuur-landbouwzonering op nationale schaal gekoppeld aan landschappelijke eenheden, zoals watersysteemeenheden. Er werd onderscheid gemaakt in vier koersen: de groene, gele, blauwe en bruine koers.



Figuur 16 Koersbepaling voor de landelijke gebieden uit de Vierde Nota Extra.

Deze koersen waren ontwikkelingsgericht: ze sloten aan op ontwikkelingen in het landgebruik die naar gebieden waren gedifferentieerd. De maatvoering werd echter ervaren als technisch en bestuurlijk moeilijk uitvoerbaar en vond nauwelijks doorwerking. Het ontbrak destijds aan interdepartementale (horizontale) en interbestuurlijke (verticale) integratie en samenwerking, die voorwaarde zijn om hier een samenhangende uitwerking aan te kunnen geven.⁶³

De ruimtelijke herstructurering voor de varkenshouderij is een voorbeeld van gebiedsgericht ruimtelijk beleid.

⁶² PBL (2020). *Balans voor de leefomgeving*, p. 43.

⁶³ Zie ook Hidding et al. (2002), *Planning voor stad en land*.

Aanleiding was de uitbraak van de varkenspest eind jaren 90. De reconstructie van de varkenshouderij werd in een breder perspectief geplaatst om tegelijkertijd de verbetering van de natuurkwaliteit mogelijk te maken. Het pakket bevatte naast de krimp van de varkenshouderijsector en strengere dierwelzijnsmaatregelen ook ruimtelijke maatregelen. Er werd een zoneringsmaatregel geïntroduceerd van landbouwontwikkelingsgebieden (LOG), verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Ook werden nieuwe juridische instrumenten ontwikkeld, zoals reconstructieplannen met doorwerking in bestemmingsplannen, en een vernieuwde vorm van wettelijke herverkaveling. Deze dwingende instrumenten zijn echter nauwelijks ingezet. In plaats daarvan waren ruimte-voor-ruimteregeelingen en andere (vrijwillige) ontwikkelingsgerichte instrumenten populair. Verplaatsingen van bedrijven van een extensiveringsgebied naar een ontwikkelingsgebied kwamen maar mondjesmaat tot stand. Niet alle intensieve veehouderijbedrijven die 'op slot' zaten kwamen in aanmerking voor verplaatsingssubsidies. Er was te weinig budget om de geïnteresseerde bedrijven allemaal te bedienen. De mate waarin provincies en gemeenten actief nieuwe vestigingslocaties ontwikkelden, verschilde sterk.

In de eindevaluatie van de reconstructie zandgebieden⁶⁴ werd geconcludeerd dat de integrale zoneringsmaatregel niet heeft voldaan aan de verwachtingen en dat de strategie voor het oplossen van milieuproblemen via ruimtelijk beleid is mislukt. De aandacht voor thema's als ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie en de relatie met verstedelijkingsvraagstukken werd ook als teleurstellend beoordeeld. Ook werd er geen rekening gehouden met het verdienmodel van de boeren in extensiveringsgebieden. Andersom vonden andere plattelandsbewoners het niet prettig om in een landbouwontwikkelingsgebied te wonen. Integraliteit en regionaal maatwerk waren destijds ook belangrijke aanbevelingen, maar belangrijker nog was de oproep om duidelijkheid te scheppen over de uitvoering en om de instrumenten die beschikbaar waren door te ontwikkelen en in te zetten.

4.2 Na 2000: marktwerking, decentralisatie en afbouw Rijkstaken

Bij de start van de 21^e eeuw leefde het idee dat Nederland 'af' was. Bovendien liep overheidssturing tegen maatschappelijke grenzen aan. Er was behoefte om de ruimtelijke ordening dichterbij de burger te brengen, waardoor democratische legitimatie zou worden versterkt. De Nota Ruimte uit 2004 stuurde aan op vergaande decentralisatie: 'decentraal wat kan, centraal wat moet', luidde het credo. Dit liep parallel met een trend die al tien jaar eerder was ingezet: versterking van marktwerking en privatisering van overheidstaken, onder andere bij woningbouw en de energievoorziening.

⁶⁴ Alterra (2007). *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling*.

Het beleid voor plattelandsontwikkeling heeft sinds 2003 een belangrijke impuls gekregen met de hervorming vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De rechtstreekse steunbetalingen voor grote landbouwbedrijven werden verlaagd en het overgebleven geld werd overgeheveld naar maatregelen voor plattelandsontwikkeling. De Europese verordening diende alleen als cofinanciering van bestaand rijks- en provinciaal beleid. Leidend daarvoor was in Nederland de Nationale Plattelands Strategie (NPS). De NPS en het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2) gingen uit van een integrale (agrarische) transformatieopgave voor het platteland. Daarbij waren ze gericht op een leefbaar platteland én een vitale duurzame agrarische sector. Het Rijk achtte het wenselijk dat plattelandsontwikkeling bijdroeg aan herstel en behoud van het evenwicht tussen stad en platteland. Maatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling moesten daarom vooral gericht zijn op diversificatie van de plattelandseconomie en van de werkgelegenheid, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van nieuwe vormen van maatschappelijk gewenste dienstverlening en/of versterking van het plattelandstoerisme. De nationale NPS en POP2 waren gebaseerd op de (nationale) Agenda Vitaal Platteland (AVP).

Het nationale beleid voor het platteland werd neergelegd in de Agenda Vitaal Platteland (AVP)⁶⁵ en de Nota Ruimte (2004)⁶⁶. De investeringsprioriteiten die uit de AVP voortvloeiden en de andere relevante middelen voor de meer landelijke gebieden werden in 2006 opgenomen in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJPVP en MJP2). Ook werd op 1 januari 2007 de Landinrichtingswet ingetrokken en trad de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) in werking, waarbij de verantwoordelijkheid voor de landinrichting werd gedecentraliseerd naar de provinciebesturen. Daarbij werd gesteld dat alle gebiedsgerichte Rijksdoelen uit het MJP Vitaal Platteland zouden worden uitgevoerd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG omvatte een bundeling van rijksmiddelen voor het landelijk gebied en twaalf bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies. Daarin werden voor zeven jaar afspraken gemaakt over beleidsprestaties van provincies en financiële bijdragen van het Rijk. De overeenkomsten zouden daarmee moeten aansluiten op de programmering van het Europese plattelandsbeleid.

De plannen richtten zich op natuur, water en landbouw. Socio-economische aspecten waren geen onderdeel van het ILG. De vitaliteitsaspecten hangen daar ontegenzeggelijk mee samen, maar worden vooral beïnvloed door ander beleid. Socio-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn moeilijk te vatten in prestatieafspraken. Het ILG was in de eerste plaats een financieel instrument. Het opnemen van de socio-economische beleidsthema's in de ILG-

⁶⁵ Agenda Vitaal Platteland, Kamerstuk 29576 nr. 1, 2004.

⁶⁶ Nota Ruimte, Kamerstuk 29435 nr. 2, 2004.

bestuursovereenkomsten zou wel rijksgeld opleveren, maar geen bijdrage leveren aan het stimuleren van het draagvlak of het versimpelen van regelgeving. Ook was men bang dat het een te fysieke benadering zou krijgen of dat het ondergesneeuwd zou raken onder de fysieke opgaven, zoals de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.⁶⁷

Tegelijkertijd werd het perspectief op natuur steeds functioneler. De nadruk kwam te liggen op 'vermaatschappelijking' van de natuur en het dichterbij de mensen brengen van het natuurbeleid.⁶⁸ Met het oog op dit laatste werd het natuurbeleid in 2010 gedecentraliseerd, wat gepaard ging met een sterke bezuiniging op het rijksbudget. De verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid werd gedecentraliseerd naar de provincies, en de Dienst Landelijk Gebied werd opgeheven. De economische crisis van 2008 gaf een extra impuls aan deregulering en decentralisatie van rijkstaken. Het regeerakkoord van 2010 stond in het teken van bezuinigen op de rijksbegroting en het aanjagen van de economie. Onderdeel hiervan was het verminderen van belemmerende overheidsinterventie.

Dit heeft een nieuwe dynamiek gebracht. Regie en toezicht op volkshuisvesting en op ruimtelijke ordening werden verder gedecentraliseerd, wat onder andere het opheffen van het ministerie van VROM tot gevolg had. Deregulering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving werden ingezet, bijvoorbeeld met de Crisis- en herstelwet. In het perspectief van minder overheid paste het adagium: 'je gaat erover of niet'. Nadruk kwam te liggen op scherpere afbakening van taken en scherpere verantwoordelijkheidsverdeling. Het droeg bij aan doelmatigere sturing, maar werkte ook verkokering in de hand. Meer nadruk op markt en globalisering leidde ertoe dat de landbouw werd gezien als een 'normale' economische sector, en een separaat ministerie van Landbouw werd niet meer noodzakelijk geacht. Ook werd een aantal organisaties voor de landbouw die waren belast met publiekrechtelijke taken afgeschaft, zoals de productschappen.

Decentralisatie werd verder doorgevoerd, waarbij taken rond het ruimtelijk economisch beleid en het natuurbeleid werden verschoven naar de provincies. Dit betekende het einde van de Ecologische Hoofdstructuur. In het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011 spraken Rijk en provincies af de ILG-bestuursovereenkomsten met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 af te rekenen en de bestuursovereenkomsten op te zeggen. Dit akkoord luidde het einde van het ILG in, nog voor de eerste zevenjarige looptijd was afgerond. In plaats daarvan werd onder regie van de provincies het Nationaal Natuurnetwerk uitgebouwd.

⁶⁷ Fontein/Alterra (2009). *Sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid in het ILG*.

⁶⁸ LNV (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^{ste} eeuw*.

Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van 2012 werd de verantwoordelijkheid voor landschap en landelijk gebied nadrukkelijk aan provincies en gemeenten gelaten. Het Programma groen en de stad (inclusief GIOS), de Agenda voor een Vitaal Platteland, het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG) en het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) zijn met de SVIR niet opgevolgd door nieuwe instrumenten. Wel hebben sommige provincies een eigen agenda voor het landelijk gebied opgesteld. Gemeenten kregen ruimte voor kleinschalige natuurlijke groei, geënt op het bouwen van huizen met aansluiting bij de woonwensen van inwoners. Bij het beheren en ontwikkelen van natuur kregen boeren en particulieren in het landelijk gebied een grotere rol. Het Rijk en de provincies hebben in 2013 in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het natuurbeleid. Via evaluaties van het Natuurpact en de monitor SVIR (uitgevoerd door het PBL) kon zicht worden gehouden op de uitvoering en het doelbereik op rijksdoelstellingen. Per 1 januari 2014 zijn ook de investeringsbudgetten voor landinrichting gedecentraliseerd en heeft een herijking plaatsgevonden. Deze was erop gericht om de landinrichting te versnellen en te vereenvoudigen. Uit de evaluatie van de Wet inrichting landelijk gebied blijkt dat de inzet van de landinrichtingsinstrumenten weliswaar geleidelijk is afgenomen, maar dat het instrumentarium het waard is om behouden te blijven.⁶⁹

Van 2014-2020 ging een nieuwe periode van Europees landbouwbeleid en plattelandsontwikkelingsbeleid van start. Daarin werd meer nadruk gelegd op innovatie, agrarisch natuurbeheer en wateropgaven. De waterschappen gingen dit laatste financieel ondersteunen. Binnen het GLB 2014-2020 werd agrarisch natuurbeheer in collectieven van boeren mogelijk gemaakt in het nationale plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3).

De nadruk op het versterken van concurrentiekracht en een gelijk speelveld maakte dat de ambitie om op het gebied van milieunormering een voortrekkersrol te vervullen uit het beleid verdween. Het feit dat er op Rijksniveau minder aandacht was voor milieu heeft op sommige terreinen, zoals bestrijding van stikstof, tot achterstanden geleid. Dit laatste werd zichtbaar met de vernietiging van het Programma Aanpak Stikstof door de Raad van State in 2019.

Krimpgebieden en vitaliteit

Sinds eind 2018 was er een Actieplan Bevolkingsdaling, dat inzette op intensievere samenwerking met de regio's, maar dit liep eind 2020 alweer af. Met Regio Deals, woondeals en andere arrangementen wordt geprobeerd om regionale opgaven gericht aan te pakken. Onder het kabinet-Rutte III (2018) is het Interbestuurlijk Programma uitgevoerd, met als een van de onderwerpen het Interbestuurlijk

⁶⁹ Tweede Kamer 2014-2015, 33962, nr. 11, blz. 5 (Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied).

Programma (IBP) Vitaal Platteland. Dit programma had als doel om als Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen een toekomstbestendig landelijk gebied te realiseren door een samenhangende aanpak van maatschappelijke opgaven zoals voedselproductie, waterveiligheid en energietransitie. In het IBP Vitaal Platteland lag de nadruk niet op de sociaaleconomische aspecten van een vitaal platteland, al kwam dat in enkele van de aandachtsgebieden wel aan bod. De ambitie binnen het programma was vooral het stimuleren van nieuwe manieren van interbestuurlijk samenwerken om de verschillende grote opgaven in het landelijk gebied integraal te helpen realiseren. De lerende evaluatie laat zien in hoeverre en hoe deze doelen zo veel mogelijk in synergie met andere doelen interbestuurlijk te behalen zijn door middel van integrale gebiedsprocessen.

Voor de jaren 2018 tot en met 2022 stelde het kabinet voor de aanpak van regionale opgaven een budget van € 950 miljoen beschikbaar voor Regio Deals. Met de Regio Deals werkt het kabinet samen met de regio's aan versterking van de brede welvaart in de regio. Het kan hierbij gaan om stedelijke gebieden, landelijke gebieden of een mix van beide. Een belangrijk uitgangspunt van de Regio Deal is dat de kracht van de regio wordt benut: hoe kunnen de lokale kwaliteiten en kenmerken worden gebruikt om lokale opgaven het hoofd te bieden en welke rol kan het Rijk spelen om in partnerschap met de regio deze opgaven aan te pakken? De opgave van de regio staat centraal (bottom-up) en de regionale en Rijksspelers organiseren zich rondom deze opgave in een gelijkwaardig partnerschap, waarbij het Rijk en de regio ook gezamenlijk financieren.

De afgelopen kabinetsperiode zijn er 30 Regio Deals gesloten. Een aantal daarvan heeft betrekking op het landelijk gebied, zoals Noordoost Fryslân/Holwerd aan Zee, Zuid-Oost Friesland, Noord-Oost Brabant, Zeeuws Vlaanderen, Natuurinclusieve Landbouw Noord Nederland, Achterhoek en Foodvalley. Sommige Regio Deals richten zich op specifieke, actuele opgaven. Andere zijn gebaseerd op een brede onderliggende toekomstvisie, waarin niet alleen de fysieke, maar ook de sociaaleconomische aspecten aandacht krijgen. Met deze Regio Deals wordt een breed scala aan thema's aangepakt. Voorbeelden zijn kringlooplandbouw, scholing, circulaire economie, ouderenzorg en voorzieningen. Er is sprake van een korte impuls en een beperkte looptijd. Voor structurele effecten is volgens de studiegroep meer nodig. Dit neemt niet weg dat de Regio Deals en het IBP Vitaal Platteland waardevolle inzichten opleveren over het aanpakken van gebiedsgerichte opgaven, het inrichten van interbestuurlijke samenwerking en het stimuleren van regionale ontwikkeling door de kracht van het gebied te benutten. Deze ervaring is in te zetten voor de verdere vormgeving van gebiedsgericht beleid en voor de uitbouw van regionaal beleid gericht op brede welvaart in de toekomst.

4.3 Vanaf 2020: roep om regie op nationale opgaven

Nieuwe uitdagingen hebben geleid tot een sterkere roep om weer meer 'regie' van het Rijk op de ruimtelijke inrichting van het land. Er wordt zelfs gepleit voor een nieuw ministerie van VROM/Ruimte. Aanleiding hiervoor is ten eerste het huidige woningtekort en de urgente behoefte aan bouw van nieuwe woningen. Daarnaast vraagt de stikstofcrisis om regie. Het niet voldoen aan (inter)nationale natuur- en milieunormen heeft tot gevolg gehad dat bouwprojecten stil kwamen te liggen. Daarmee heeft het niet voldoen aan die normen direct economische schade tot gevolg. Dit laatste draagt in hoge mate bij aan de urgentie van de nationale opgaven voor natuur en milieu. Verder leeft er in de maatschappij steeds meer onvrede over 'verrommeling' en 'verdozing' van het landschap. Dit komt doordat op lokaal niveau vaak voorrang wordt gegeven aan economische ontwikkeling boven landschappelijke kwaliteit. Ook de verandering van het landschap als gevolg van de energietransitie draagt bij aan de onvrede. Ten slotte is er een groeiend bewustzijn in de regio over achterblijvende brede welvaart en gebrek aan aandacht en investeringen vanuit het Rijk. Men voelt zich in de steek gelaten door een overheid die vooral aandacht lijkt te hebben voor de Randstad. Dit komt onder andere tot uiting in verkiezingsuitslagen.

Dat er sprake is van een herwaardering van het 'publiek belang' is onder andere te merken aan de manier waarop wordt aangekeken tegen het landelijk gebied. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat de landbouw vaker wordt aangesproken op een maatschappelijke taak als beheerder van de grond en op behoud van publieke waarden zoals omgevings- en landschapskwaliteit. De minister van LNV heeft in 2018 een visie uitgebracht die een koerswijziging voor de landbouw betekent, met 'kringlooplandbouw' als stip op de horizon.⁷⁰ Zij ziet hierin een mogelijke oplossing voor de uitdagingen voor de landbouw op het gebied van klimaat, biodiversiteit en duurzame bodemvruchtbaarheid. Met de vertaling van deze visie naar beleid is de afgelopen jaren een begin gemaakt. De landbouwtransitie vraagt echter nog grote inspanning.

Rol van de NOVI

De NOVI die in 2020 gepubliceerd is, verzet op een aantal onderwerpen de bakens. De NOVI geeft een aanzet voor meer 'regie', zoals de Tweede Kamer heeft gevraagd. Maar voor veel onderwerpen is de NOVI alleen agenderend van aard en (pijnlijke) keuzes moeten nog worden gemaakt. Uitgangspunt van de NOVI is en blijft interbestuurlijke samenwerking – decentraal waar mogelijk – en een integrale aanpak van de opgaven, aansluitend op de Omgevingswet. Een waarde van de NOVI is dat deze de nationale belangen expliciet beschrijft en daarmee inzichtelijk maakt

⁷⁰ LNV (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw.*

waar deze belangen elkaar raken en waar de (Rijks)belangen schuren of juist te combineren zijn, zodat de energie van alle betrokken partijen wordt gebundeld. Daarmee worden onderliggende nationale publieke belangen zichtbaarder, krijgen ze een grotere rol in het maatschappelijk debat en geven zij de aanzet om te komen tot ingrijpende keuzes.

De NOVI brengt geen wijziging aan in de bestaande bevoegdheidsverdeling, maar wel heeft het Rijk veel aandacht voor het landelijk gebied en ook voor de regio's buiten de Randstad. Weliswaar bindt de NOVI als Omgevingsvisie alleen het Rijk, maar de visie geeft duidelijk de richting aan voor ruimtelijk beleid. Een goede indeling van het landelijk gebied is nodig om een vitaal platteland te behouden, waar het prettig is om te werken, wonen en recreëren. Aansluitend op deze ruimtelijke ontwikkelstrategie is een samenhangende aanpak van de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio nodig, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar mogelijkheden over de eigen grens, waar vaak meer stedelijke gebieden liggen die aanvullende economische kansen bieden. Bij de grote ontwikkelingen die in het landelijk gebied op stapel staan, is de sociale component nadrukkelijk een aandachtspunt. Dat wil zeggen: het 'meenemen' van de mensen die wonen, werken en recreëren in het landelijk gebied en rekening houden met hun wensen bij de invulling van de opgaven en met de creativiteit en betrokkenheid die vaak in de regio aanwezig is.

Met de Omgevingswet wordt het omgevingsrecht substantieel vereenvoudigd. Dit gebeurt onder meer door 26 wetten en 4.700 artikelen onder te brengen in 1 wet, 349 artikelen en 4 algemene maatregelen van bestuur. Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om vergunningaanvragers vanuit één overheidsloket te kunnen bedienen met één helder antwoord. Net als de Wet ruimtelijk ordening biedt de Omgevingswet juridische instrumenten om decentrale overheden te kunnen beïnvloeden en zo nodig te sturen, zoals met instructieregels (in het Besluit kwaliteit leefomgeving). Die instrumenten worden nu nog weinig benut.⁷¹ Ook is de grote vraag bij deze wettelijke instrumenten of ze het draagvlak voor ruimtelijke strategieën niet te veel op de proef stellen. Door de decentralisatie van ruimtelijk beleid zijn veel opgaven bij de decentrale overheden terechtgekomen. Aanvullende centrale wettelijke ingrepen, zonder de benodigde middelen, kunnen decentraal het draagvlak onder druk zetten. Maar er is hoe dan ook een inhoudelijke noodzaak tot regie en richting.

⁷¹ Zie ook conclusie Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening* (april 2021).

4.4 Conclusies

Decentralisatie en marktwerking hebben dynamiek en economische ontwikkeling gebracht, maar inmiddels lijkt de slinger weer terug te bewegen naar meer 'regie' op Rijksniveau. Deze regie ziet er naar verwachting anders uit dan de top-downsturing uit het verleden. Het belang van publieke waarden zoals milieu, duurzaamheid en landschappelijke kwaliteit lijken nu zwaarder te worden gewogen dan tien jaar geleden.

De ervaringen uit het verleden leren dat een erg technocratische aanpak moeizaam werkt en dat het op een hoog schaalniveau moeilijk is om de ruimtelijke inrichting te baseren op de fysieke ondergrond, zoals met het Koersenbeleid is geprobeerd. Maar waarschijnlijk is de acceptatie van een dergelijke benadering inmiddels gegroeid. Zeker is dat de koppeling tussen een geofysische systeemaanpak en een sociaal-culturele aanpak aandacht behoeft.

Een tweede les die kan worden getrokken is dat een centralistische top-downaanpak en een gebrek aan een samenhangende horizontale en verticale coördinatie tussen de overheden niet goed werkt. Het draagvlak voor de doelstellingen van het Rijk kan worden bevorderd door bij de (regionale) invulling van de manier waarop die doelen worden bereikt ruimte te laten aan decentrale overheden. Een Nationaal Programma Landelijk Gebied zou dat vanaf het begin moeten ondervangen.

Aandachtspunt is verder dat in verschillende programma's (continuïteit in de) financiering ontbrak voor het waarmaken van de soms torenhoge ambities voor het landelijk gebied, of soms waren de middelen te strak geoordeeld. De inzet van financiële middelen vormt voor het Rijk een effectief middel om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Zo kan een financiële bijdrage van het Rijk ervoor zorgen dat investeringen door andere partijen worden losgetrokken. Daarnaast kan het Rijk voorwaarden stellen aan de inzet van middelen en daarmee de kaders bepalen waarbinnen decentrale overheden ruimtelijke plannen uitvoeren.

Bestaande instrumenten die hun waarde bewezen hebben en die nog beschikbaar zijn (ook in de Omgevingswet), zoals landinrichting, worden weinig ingezet. Dat kan komen door gebrek aan kennis en ervaring, maar ook door het ontbreken van financiële middelen of (ruil)grond of door gebrek aan regionale bestuurlijke doorzettingskracht. Voorspelbaarheid is steeds van belang. Als het Rijk langjarige duidelijkheid biedt over financiële, juridische en beleidsmatige kaders, zijn andere overheden en marktpartijen sneller geneigd te investeren in de realisatie van Rijksdoelen.

Voor het landelijk gebied is het risico zeer groot dat de ambities van de NOVI niet worden gehaald. Dat komt door de gestapelde problematiek, de diffuse ruimtevraag

en de geconstateerde beleidstekorten. De betere aansluiting van de ruimtegebruiksfuncties op de ondergrond is lastig zonder samenhangend beleid en gerichte sturing daarop. De opgaven en de oplossingen daarvoor zijn zo sterk met elkaar verweven dat de samenhang in beleid niet tot stand komt via louter sectorale, decentrale of marktsturing. Rijksregie op samenhang in nationale doelen en uitwerking in het Nationaal Programma Landelijk Gebied zal daar een doeltreffende aanpak voor moeten bieden, gebruikmakend van de ervaringen uit het verleden.

5 Perspectieven voor integrale aanpak opgaven landelijk gebied

Hiervoor is uiteengezet dat Nederland voor grote en ingewikkelde opgaven staat en dat het huidige beleid daar voor een deel geen adequaat antwoord op heeft. Binnen de beperkte ruimte die ons land biedt, stapelen de behoeften zich op. Niets doen is daarom geen optie. In dit hoofdstuk verkennen we welke perspectieven er zijn voor een integrale aanpak van de opgaven in het landelijk gebied. Daarbij grijpen we terug op de lagenbenadering en op de afwegingsprincipes van de NOVI. Meervoudig ruimtegebruik is daarbij het uitgangspunt (§ 5.1). Voor de keuzes die moeten worden gemaakt stelt de studiegroep voor om drie inrichtingsprincipes als leidraad te hanteren (§ 5.2). Daarna gaat de studiegroep in op de vraag tot welke 'hoekpunten van het speelveld' en keuzes dit leidt (§ 5.3). Vervolgens is aan de orde welke rollen en verantwoordelijkheden de verschillende overheden hierbij ten opzichte van elkaar te vervullen hebben (§ 5.4). Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van instrumentarium dat hiervoor kan worden ingezet (§ 5.5).

5.1 Meervoudig landgebruik

De grote opgaven – de landbouwtransitie, klimaatadaptatie, klimaatmitigatie, energieopwekking, verbetering van natuur en biodiversiteit, verbetering van landschapskwaliteit en opgaven voor wonen en recreatie – moeten samengaan met bestaand gebruik. In de NOVI is dit als eerste 'afwegingsprincipe' benoemd: combinaties van functies gaan vóór enkelvoudige functies. Dit noopt tot een integrale opgave- en gebiedsgerichte aanpak die gericht is op de lange termijn, waarbij de sociaaleconomische vitaliteit van het landelijke gebied geborgd moet zijn. Zonder te vervallen in een technocratisch ontwerp kan de lagenbenadering⁷² helpen om gebiedsgericht afwenteling op landschap en natuur te voorkomen. In de lagenbenadering wordt onderscheid gemaakt tussen het natuurlijke systeem (water- en bodemstructuur), de netwerklaag (mobiliteitsnetwerken, energienetten, groenblauwe netwerken) en de occupatielaag (nederzettingspatroon en sociale laag). In deze benadering zijn de eigenschappen van het bodem-watersysteem leidend voor de keuzes in de lagen daarboven. Dat geeft houvast om logische keuzes te maken voor waar in de ruimte verschillende functies het beste passen, in onderlinge samenhang.

⁷² *Ruimte maken, ruimte delen*. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Ministerie van VROM, 2000.
Ruimte met Toekomst - Lagenbenadering (ruimtexmilieu.nl)

In het landelijk gebied spelen knellende ruimtelijke opgaven. Die moeten in samenhang met natuur- en landbouwfuncties – als belangrijkste ruimtegebruikers – worden opgelost. De ontwikkelingsrichting voor natuur en landbouw bepaalt in hoge mate de ruimte voor de andere opgaven. Juist daarom zoeken we voor deze advisering eerst naar de ontwikkelingsmogelijkheden voor deze twee functies. Voor het landelijk gebied zijn daarnaast vooral de invulling van de energietransitie en de bouwopgave van grote betekenis, met name vanwege het grondbeslag (en de invloed daarvan op grondprijs en -mobiliteit) en de impact op het landschap. Alleen met goede ruimtelijke sturing en samenhangend sectoraal beleid kunnen meerdere opgaven aan elkaar worden gekoppeld en wordt een integrale benadering en aanpak van de ruimtelijke opgaven mogelijk.

Zo zijn er verschillende manieren om de energiedoelen te halen, afhankelijk van keuzes die worden gemaakt voor energievorm, productiewijze, opslag, transport, conversie, distributie en verhoudingen tussen export en import. Dat maakt het keuzevraagstuk complex, zowel vanuit het oogpunt van energie-efficiëntie als vanuit dat van een goede en efficiënte ruimtelijke ordening met behoud van omgevingskwaliteit. Een concreet voorbeeld: in tegenstelling tot bij windturbines is bij een zonneveld de combinatie met de huidige functie vaak lastig. Zonnevelden lijken wel goed mogelijk op bodems die bijvoorbeeld door verzilting of verdichting zijn gedegradeerd of in mobiele vorm als 'rustgewas' in de gewasrotatie. Maar ook dan moet een afweging worden gemaakt tussen behoud van landschappelijke kwaliteit en de energieopgave. Een ander voorbeeld: kringlooplandbouw kan op uiteenlopende manieren worden vormgegeven, van extensieve vormen met 'low input – low output' tot intensievere vormen gericht op recycling. Juist door de diversiteit in vormen van kringlooplandbouw goed af te stemmen op de eveneens diverse landschappen, is een goede afstemming te bereiken tussen de opgaven (met name die voor klimaat en milieu), het landgebruik en de ondergrond.

De omvangrijke buitenstedelijke ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, die mogelijk minder ruimtelijk efficiënt is, verdient aandacht. Binnenstedelijk moeten vaak meerdere ruimtelijke opgaven worden gecombineerd en wordt de stap naar multifunctionele ontwikkelingen sneller gezet, maar in buitenstedelijk gebied wordt nog vaak ontwikkeld vanuit één dominante functie, wat leidt tot minder efficiënt ruimtegebruik. De omgevingsvisies, de RES-opgave, het Deltaprogramma en de traditionele structuurvisies en bestemmingsplannen dwingen nog niet genoeg meervoudigheid af, terwijl ze er wel handvatten voor bieden. Monofunctionele ontwikkelingen krijgen nog gemakkelijk een vergunning. Meervoudigheid kost vaak meer geld, en er is op dit moment geen financiële prikkel om tot meervoudigheid over te gaan, omdat ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke baten niet worden meegewogen, bijvoorbeeld bij het toekennen van zonne- en windparken.

Afwegingsprincipes NOVI

In de NOVI zijn drie afwegingsprincipes vastgelegd.

Het eerste afwegingsprincipe is dat *combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies*. Stap 1 is dan te zoeken naar functionele synergie, zoals tussen natuur en landbouw, tussen wonen en zonne-energie, en tussen natuur en wonen. Als menging niet mogelijk is vanwege een dominerend belang of dominerende functie, zoek dan naar gemeenschappelijke belangen en manieren om andere functies te 'koppelen' aan de dominerende functie. De NOVI noemt het voorbeeld om aan de landbouw het beheer van landschapselementen te verbinden. Als mengen en koppelen beide niet haalbaar zijn, is er sprake van conflicterende belangen. In dat geval is scheiden van functies noodzakelijk om een bestendig verdienmodel te creëren (bijvoorbeeld van de landbouw) of om ongewenste externe effecten te voorkomen (bijvoorbeeld bij vestiging van zware industrie). In dat geval moet er voldoende aandacht zijn voor landschappelijke inpassing en/of bronmaatregelen.

Het tweede afwegingsprincipe is dat de *kenmerken en identiteit van een gebied centraal* staan. De kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden die bewoners en gebruikers beleven zijn overal anders, en dit geeft gestalte aan regionale identiteit en diversiteit. Dit moet doorwerken in de aanpak van opgaven in ieder specifiek gebied. Dit principe omvat in brede zin daarmee ook de aanwezige kenmerken van de bodem, de waterhuishouding, de landschappelijke structuren en cultuurhistorische karakteristieken, enzovoorts.

Bij het derde principe, *niet afwentelen*, gaat het om meer dan alleen niet afwentelen op andere landen of op toekomstige generaties; het betekent ook dat we binnen Nederland voorkomen dat landgebruik negatieve externaliteiten oplevert voor andere functies. Bij ingrepen op de ene locatie moeten negatieve effecten op omliggende locaties en op de mensen die daar leven en werken zo veel mogelijk worden voorkomen. Toepassing van dit principe betekent minimaal het borgen van de diverse milieunormen, terwijl het streven gericht is op permanente verbetering van de landschappelijke kwaliteit als geheel, ook als die normen zijn gehaald.

Toepassing van de principes draagt bij aan de verbetering van bestaande kwaliteiten en/of de toevoeging van nieuwe kwaliteiten, zowel landelijk als stedelijk. Het onderlinge gewicht van de drie afwegingsprincipes verschilt per afweging, omdat keuzes in hun aard, gebiedsomvang en locatie verschillen. Het veronderstelt dus op gebiedsniveau nog steeds een nadere invulling van functiehiërarchie of voorkeursfuncties. Zoals hiervoor geschetst is juist deze

afweging voor veel partijen een onmogelijk te ontwarren knoop geworden vanwege de veelheid aan opgaven die in het landelijk gebied landen.

Niet alles kan (overal) en er moeten keuzes worden gemaakt, zoals de Adviescommissie stikstofproblematiek heeft geconstateerd. De studiegroep merkt daarbij op dat aanvullend ruimtelijke sturing noodzakelijk is voor het oplossen van maatschappelijke opgaven, maar dat ruimtelijke sturing alleen geen wondermiddel is. Voor het behalen van beleidsdoelen voor lucht, water, bodem, klimaat, biodiversiteit en externe veiligheid is vooral een eenduidig doelengericht 'sectorbeleid' nodig. In het volgende hoofdstuk schetsen we daar in het kort richtingen voor.

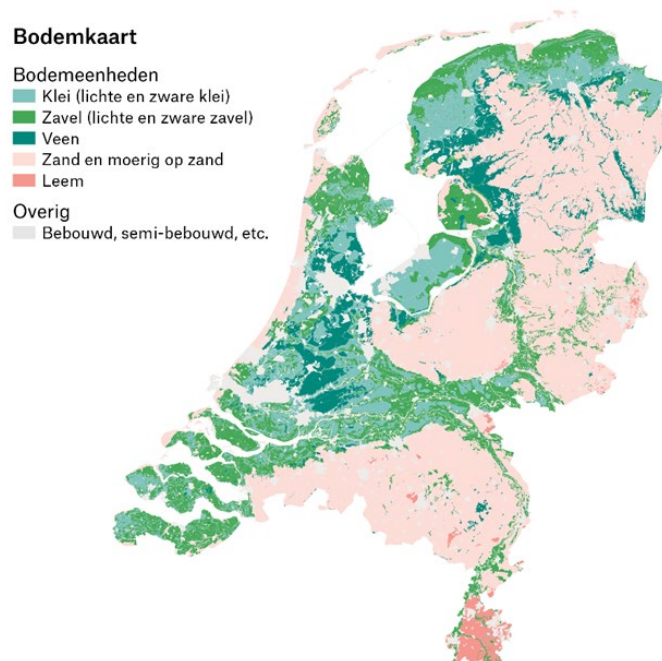
5.2 Inrichtingsprincipes

De lagenbenadering en de afwegingsprincipes en beleidskeuzes van de NOVI zijn te vertalen naar inrichtingsprincipes en de uittekening van een afgebakend ruimtelijk speelveld, waarbinnen keuzes voorliggen. Inrichtingsprincipes moeten de voorwaarden aanreiken om het doel te behalen van het komen tot een vitaal en landschappelijk aantrekkelijk landelijk gebied. De studiegroep vindt nadere keuzes noodzakelijk op basis van drie inrichtingsprincipes:

- Maak het bodem- en watersysteem leidend voor de keuzes in het landgebruik; het ruimtegebruik volgt de fysieke structuur van bodem en water, en niet andersom. Vanuit de watersysteembenadering is het logisch om stroomgebieden en poldereenheden als belangrijke eenheden in het gebiedsgericht werken te beschouwen (zie kaarten 17 en 18 voor respectievelijk het watersysteem en de diversiteit in bodem).
- Haal functies of bestemmingen die elkaar in de weg zitten ('slechte burens') uit elkaar; combineer functies die goed samengaan ('goede burens') en bewerkstellig daartussen synergie of verweef deze.
- Cluster functies waar dat nodig is om de identiteit van een gebied te beschermen of te versterken, of om voldoende schaal te creëren voor functies die dat nodig hebben.



Figuur 17 Het watersysteem en afwateringsgebieden vormen belangrijke onderleggers bij het gebiedsgericht werken en bij het maken van keuzes in landgebruik en functietoedeling.



Figuur 18 Vereenvoudigde bodemkaart.

De keuzes die op basis van deze inrichtingsprincipes worden gemaakt, geven richting aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Voor de landbouw – als grootste grondgebruiker, als de drager van het landschap én als belangrijke actor met name rond de stikstofproblematiek – staat de politiek daarbij voor fundamentele keuzes. Het is daarom belangrijk dat ook de landbouw houvast kan ontlenen aan deze inrichtingsprincipes. De manier waarop en de mate waarin de inrichtingsprincipes worden vastgesteld dan wel opgelegd, is een politieke keuze. Een sterke doorwerking van de principes zal leiden tot clustering van functies of functiegroepen op groter schaalniveau. Zo kunnen natuur en extensieve, natuurinclusieve vormen van landbouw goed samengaan met recreatie en natuurlijk vormgegeven waterberging, mits hieraan ook een verdienmodel voor de extensievere vorm van landbouw wordt gekoppeld. Zo kan de opwekking van hernieuwbare energie worden gecombineerd met verstedelijking (zon) en grootschalige landbouwproductie (wind).

Met het oog op regionale diversiteit pleiten we ervoor om de verschillende opgaven niet als een eenheidsworst uit te rollen over het hele landelijke gebied, maar om per regio te bekijken welke opgaven goed kunnen worden ingepast. Economische motieven moeten hierbij niet doorslaggevend zijn. Competitie tussen provincies of gemeentes voor economisch interessante functies en het afschuiven van minder interessante functies moet worden voorkomen door financiële prikkels die dit bevorderen weg te nemen.

5.3 Hoekpunten en keuzes afgeleid van de inrichtingsprincipes

Voor een goede fysieke leefomgeving is het nodig om op basis van de drie inrichtingsprincipes de 'hoekpunten' van het speelveld te bepalen: de kaders waarbinnen functies en functiegroepen wel en niet passen ('goede burens' en 'slechte burens' ordenen). Het markeren van die hoekpunten is nodig, omdat anders economische krachten en mogelijkheden de toedeling van nieuwe ruimtevragende functies gaan bepalen. Dan ontstaat er een min of meer willekeurige inrichting van het landelijk gebied, waardoor de nationale doelen niet behaald worden en verdergaande 'verrommeling' het gevolg zal zijn. Hierdoor komen de vitaliteit en de leefbaarheid verder onder druk te staan, wat kan leiden tot onvrede en weerstand bij bewoners. Het is daarom dringend nodig dat de politiek op basis van de inrichtingsprincipes de hoekpunten scherper aangeeft.

De studiegroep ziet dat – uitgaande van de inrichtingsprincipes – keuzes nodig zijn die in het Nationaal Programma Landelijk Gebied moeten worden geborgd. Op basis van de bodem- en watersystemen, de natuurlijke en logistieke netwerken en rekening houdend met bestaand gebruik moet immers worden bepaald wat het

ruimtelijk ontwikkelperspectief is voor verschillende functies voor de lange termijn. Deze keuzes spitsen zich toe op de ontwikkelruimte voor de land- en tuinbouw, de 'stedelijke' functies (wonen en grootschalige bedrijvigheid) en energie. Verder menen we dat de inrichtingsprincipes bij voorrang vragen om handelen in de veenweidegebieden en de omgeving van stikstofgevoelige natuur, met name op de zandgronden.

5.3.1 Ruimtelijk ontwikkelperspectief landbouw

De landbouwsector kan alleen voor de langere termijn investeren als er ruimtelijke duidelijkheid bestaat. De huidige sectorale benadering vormt een groot risico voor de transitie naar een duurzame landbouwstructuur, doordat zonder effectieve ruimtelijke regie een 'hagelslag' van functies over het platteland dreigt te worden uitgestrooid die het creëren van een duurzaam ontwikkelperspectief in de weg staat. Een zoneringskaart kan een richtinggevend ontwikkelperspectief voor de lange termijn bieden, maar de invulling ervan moet in dialoog met de regio tot stand komen in interbestuurlijke programma's zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het Programma Natuur. De dialoog over de invulling van een dergelijk toekomstperspectief is ook nadrukkelijk een zaak van de mensen die wonen en werken in de gebieden. Het is onvermijdelijk dat hierbij confronterende keuzes aan de oppervlakte komen, maar een toekomstperspectief voorziet in de behoefte aan perspectief voor planning van investeringen op de langere termijn.

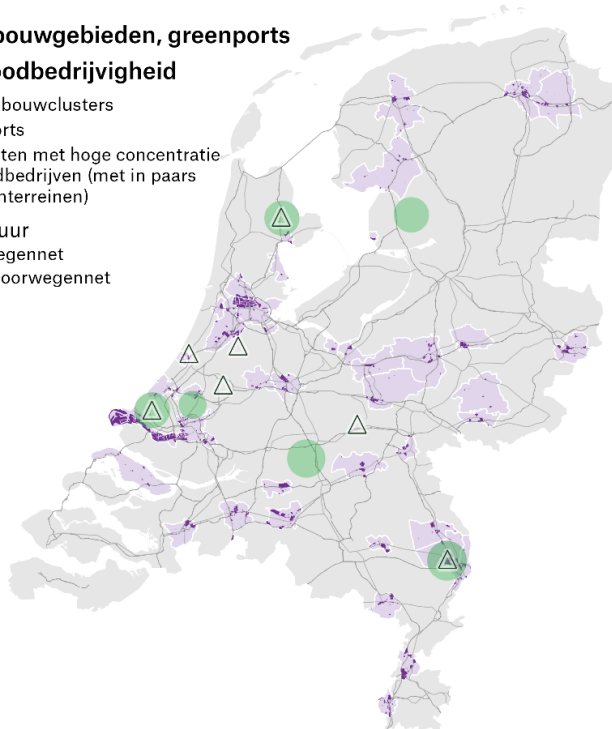
In de gebieden met geschikte landbouwgrond zou de landbouw moeten worden beschermd tegen functieverandering en met voorrang ruimte moeten krijgen om zich verder te ontwikkelen. Dit zijn de gebieden waar voedselgewassen en pootgoed (akkerbouw, vollegrondstuinbouw) vooropstaan, maar waar ook nog plaats is voor tamelijk intensieve melkveehouderij en bollenteelt. Landbouwbedrijven hebben hier in beginsel de mogelijkheid om zich op een duurzame wijze te ontwikkelen: een goede bodemgesteldheid, goede milieukundige condities, goede cultuurtechnische omstandigheden (waterbeheer, verkaveling, ontsluiting, kavelgrootte) en mogelijkheden voor verkaveling of landinrichting. Kringlooplandbouw kan hier gestalte krijgen met behulp van precisielandbouw en het maximaal afvangen, bewerken en hergebruiken van reststromen. Voor boeren die investeren in meer technologisch gedreven, innovatieve stal- en bedrijfsconcepten kan het vermogen om investeringen terug te verdienen een knelpunt zijn. Investeren in techniek is noodzakelijk om de uitstoot van ammoniak en broeikasgassen te verminderen, maar volgens het rapport *Normeren en beprijzen van stikstofemissies*⁷³ zal dat niet volstaan om de doelen te behalen.

⁷³ ABDTOPConsult (maart 2021). *Verkenning normeren en beprijzen van stikstofemissies*.

In de veenweiden, op arme of gedegradeerde bodems, nabij kwetsbare natuur of in cultuurhistorisch waardevolle landschappen moet de druk op de omgeving worden beperkt. In sommige gevallen kan dat door te investeren in nieuwe technieken (die bijvoorbeeld emissies beperken), maar juist in gebieden waar meerdere beperkingen samenvallen is extensivering van de landbouw de meest voor de hand liggende oplossing, dat wil zeggen: weinig tot geen toepassing van externe hulpbronnen zoals veevoer, kunstmest en bestrijdingsmiddelen en minder afhankelijkheid van irrigatie en drainage vanwege de minder sterk doorgevoerde productiemaximalisatie. Verkaveling en landinrichting kunnen ook in deze gebieden worden ingezet om de ruimtelijke kwaliteit en de mogelijkheden voor duurzaam landgebruik te verhogen. Landbouwbedrijven kunnen bovendien maatschappelijk gewenste ecosysteemdiensten leveren, zoals wateropslag, een hoge landschapskwaliteit, een sterke regionale identiteit, een grote biodiversiteit en recreatiemogelijkheden. Extensieve landbouw vormt een goede buffer rondom kwetsbare natuur en is ook passend op bodems die ongeschikt zijn voor intensieve landbouw, zoals veen en droge zandgronden. Het gaat daarbij niet alleen om natuurinclusieve landbouw, maar ook om 'landbouwinclusieve natuur', waarbij natuurgebieden beheerd worden door boeren. De uitdaging voor deze bedrijven is het verdienvermogen, omdat de productiviteit per hectare (aanzienlijk) lager ligt. Dit kan worden ondervangen door een hogere prijs voor de producten (niche), lagere productiekosten én inkomsten uit de overige geleverde ecosysteemdiensten.

Glastuinbouwgebieden, greenports en agrofoodbedrijvigheid

- Glastuinbouwclusters
 - △ Greenports
 - Gemeenten met hoge concentratie agrofoodbedrijven (met in paars bedrijventerreinen)
- Infrastructuur
- Hoofdwegennet
 - Hoofdspoorwegennet



Figuur 19 Geclusterde ligging van glastuinbouwgebieden, Greenports en Agrofoodbedrijvigheid bij het stedelijk netwerk.

Ten slotte is er de niet-grondgebonden landbouw, oftewel alle bedrijfstypen waarvan de productie volledig in stallen of kassen plaatsvindt: de intensieve veehouderij (varkens, kippen, geiten), de glastuinbouw, verticale tuinbouw en paddenstoelenkwekerijen. Door deze bedrijven op termijn zo veel mogelijk samen te brengen in speciale ruimtelijke complexen kunnen reststromen zoals warmte, methaan, groen- en voedselafval, CO₂ en mest optimaal worden uitgewisseld. Deze teelten vormen samen met de intensieve grondgebonden tuinbouw de basis van onze kennisintensieve agribusiness. Concentratie in een beperkt aantal locaties van nationaal belang – de Greenports of te ontwikkelen agroparken met optimale benutting van logistieke schaalvoordelen – is voor deze takken mogelijk. Deze agroparken hebben voordelen bij combinaties met energie en stofstromen in stedelijke en industriële netwerken. Greenports met een significant aandeel grootschalige glastuinbouw zijn er nu al het Westland, Venlo en Noord-Holland Noord.

Vingeroefening zonerings agrarisch gebied

Als een mogelijk ruimtelijk ontwikkelperspectief op weg naar 2050 laten Bakker (2020)⁷⁴ en Bakker et al. (2021)⁷⁵ in een eerste vingeroefening zien hoe aan drie typen landbouwbedrijven een plek kan worden toebedeeld in het Nederlandse landschap. Het landelijk gebied is daarbij in een aantal stappen verdeeld in gebieden voor de drie landbouwtypen.⁷⁶ Er is niet gekeken naar toekomstige ruimteclaims voor de overige functies. Maar behalve voor verstedelijking (wonen en bedrijvigheid) geldt voor de meeste ruimteclaims dat ze kunnen worden ingepast, rekening houdend met de inrichtingsprincipes die we hebben geformuleerd.

Bakker et al. komen tot de volgende driedeling:

- A-gebieden zijn voorbehouden aan intensieve, emissiearme grondgebonden teelten op gronden waar het landschap zo min mogelijk beperkingen oplegt aan de landbouwontwikkeling en zijn tegelijkertijd geschikt voor het toepassen van innovatieve technieken voor een zo laag mogelijke milieudruk. In deze geschikte agrarische gebieden met weinig beperkingen vanuit bodem en water moet de instandhouding en de versterking van de landbouw vooropstaan.
- Daarnaast ontstaat een B-gebied waar extensieve landbouw kan worden verweven met andere functies en met de levering van ecosysteemdiensten.

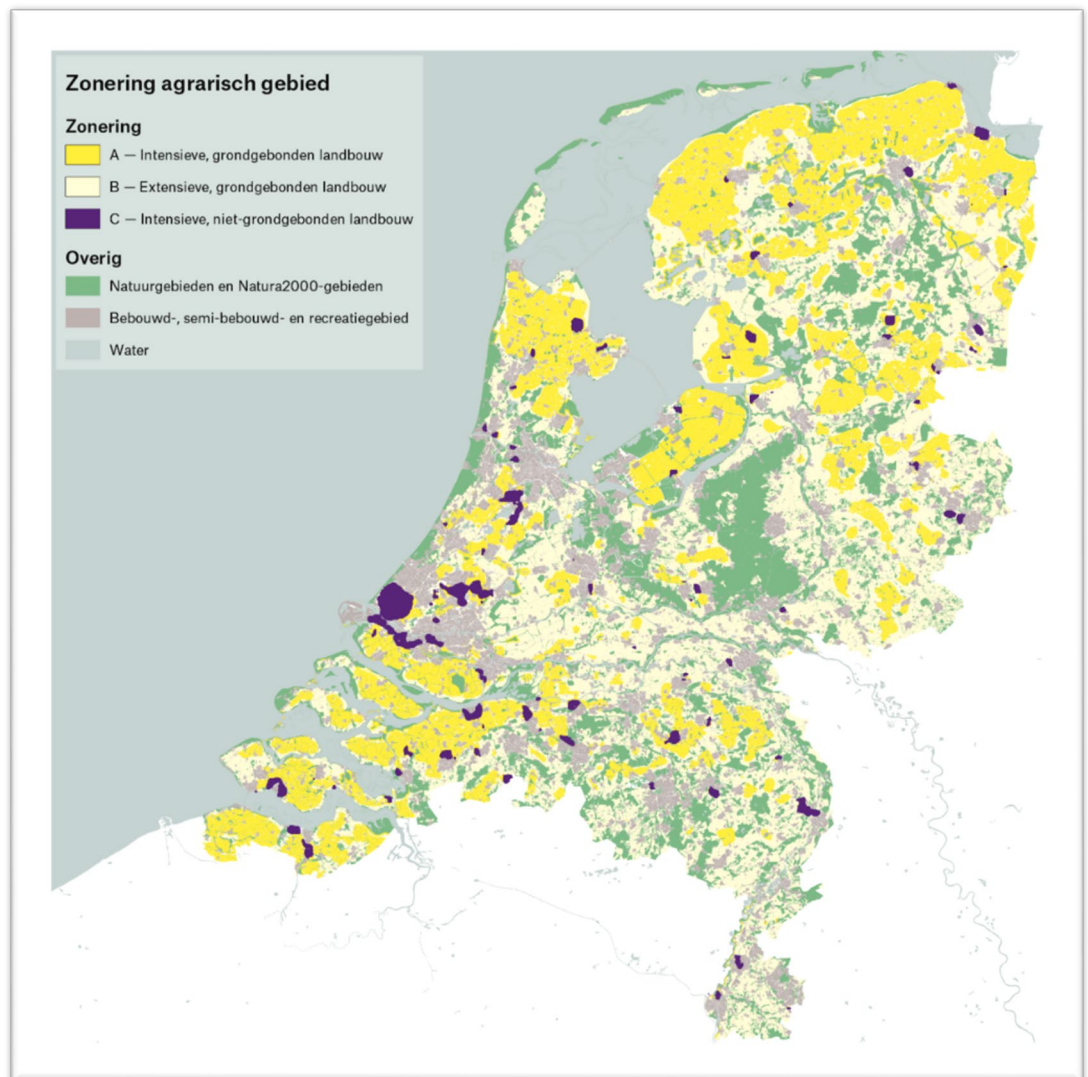
⁷⁴ Bakker, M. (2020). *Een toekomstvisie voor het landelijk gebied*. WUR, Wageningen.

⁷⁵ Bakker, M. et al. (2021). 'Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief'. In: *Tijdschrift Milieu*, 27(2), p. 39-44.

⁷⁶ De zonerings is verdeeld op basis van geografische informatie over 7 aspecten, te weten: bodemproductiviteit, veengrond, uitspoeling, natuurherstel, landschapswaardering, droogte en drinkwaterbescherming.

- De laatste categorie ruimtelijke zones (C-gebieden op de kaart) betreft de agroparken op locaties die goed aansluiten op de bestaande bedrijvigheid uit vooral de agrofoodketen en op de netwerken van verkeer, warmte en elektriciteit.

Dit toekomstperspectief richting 2050 sluit aan bij eerdere voorstellen voor ruimtelijke inrichting van Veerman en Fresco⁷⁷, het eerste advies van de commissie-Remkes⁷⁸ en ook bij de Rabobankvisie 2030.⁷⁹



Figuur 20 Zonering agrarisch gebied.

⁷⁷ Veerman, C., en L. Fresco (2019). 'Pleidooi voor uitruil en concentratie van landbouwgebieden'. In: *Financieel Dagblad*, 4 december 2019.

⁷⁸ Commissie-Remkes (2019). *Niet alles kan overal*.

⁷⁹ Rabobank (september 2020). *Toekomstbestendige land- en tuinbouw in 2030*, p. 12.

Voor- en nadelen

Onderscheid maken tussen landbouwgebieden met verschillende ontwikkelperspectieven en sturen op de inrichting daarvan geeft bewoners en ondernemers in gebieden handelingsperspectief voor de lange termijn. In sommige gebieden zal de consequentie zijn dat er beperkingen voor de agrarische bedrijfsvoering zullen optreden, omdat de omgeving (primair of mede) zo wordt ingericht dat andere functies ruimte krijgen. Dit zal aanpassingen in de bedrijfsvoering of in het uiterste geval zelfs uitplaatsing van bedrijven vragen; voor beide moeten boeren gecompenseerd worden. In gebieden waar clustering van niet-grondgebonden vormen van land- en tuinbouw plaatsvindt, is maatschappelijk draagvlak van omwonenden belangrijk. De intensieve veehouderij nog meer een industrieel karakter geven wordt maatschappelijk waarschijnlijk niet als acceptabel gezien. Bij het clusteren van intensieve veehouderij vragen de risico's voor verspreiding van dierziektes en zoönosen specifiek aandacht. Een ander mogelijk nadeel is dat door verschillende bedrijfstakken uit elkaar te halen, het moeilijker wordt om kringlopen op een laag schaalniveau te sluiten.

5.3.2 Functiecombinaties: 'nee, tenzij' en/of voorkeursvolgorde

Er zijn functies die zich slecht lenen voor meervoudig ruimtegebruik, omdat ze niet (goed) te combineren zijn met landbouw en natuur, in tegenstelling tot waterberging, natuurherstel en recreatie. Deze paragraaf gaat over dergelijke functies en over de voorwaarden waaronder daaraan ruimte kan worden geboden: logistieke centra, datacenters, opwekking van energie uit zon en wind, wonen. Bij besluiten hierover geven lokale en regionale economische belangen vaak de doorslag. Dat leidt tot toenemende verdozing en verrommeling van delen van het landelijk gebied, wat steeds meer als onwenselijk wordt gezien. Vooralsnog bieden de afwegingsprincipes van de NOVI weinig houvast bij het nemen van beslissingen over de vestiging van datacenters en logistieke centra in provincies en gemeentes en bij het aanwijzen van ruimte voor woningbouw en energieproductie.

De vraag is onder welke condities krimp van landbouw- en natuurareaal toelaatbaar is ten behoeve van deze functies. De studiegroep constateert dat de uitgangspunten die in de NOVI zijn neergelegd voor het beantwoorden van die vraag niet alleen te abstract zijn geformuleerd, maar op onderdelen ook tegenstrijdig zijn. Voor de vestiging van hyperscale datacenters zegt de NOVI bijvoorbeeld dat dit kan op locaties waar veel aanbod is van (hernieuwbare) elektriciteit, waar aansluiting op het elektriciteitsnetwerk mogelijk is en waar ruimte minder schaars is. De hyperscales landen daarmee ook op goede landbouwgronden: daar is goedkope ruimte en daar is windenergievermogen. Tegelijk zegt de NOVI echter dat geschikte gronden voor de landbouw beschikbaar moeten blijven. Dit kan niet gelijktijdig.

Om met dit soort conflicterende richtingen uit de NOVI te kunnen omgaan, is volgens de studiegroep meer sturing en een inhoudelijke visie nodig op de ruimtelijke inpassing van logistieke centra, datacenters, de opwekking en distributie van hernieuwbare energie en wonen. Hiervoor doet de studiegroep de volgende suggesties. (Zoals gezegd beschrijft § 5.5 met welk instrumentarium ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gestuurd of ondersteund; in deze paragraaf stippen we vooruitlopend daarop voor specifieke opgaven al enkele mogelijkheden aan.)

Logistieke centra

Vanwege de impact op het landschap zijn duidelijke criteria voor het accommoderen van logistieke centra wenselijk, op zowel nationaal als provinciaal niveau. De studiegroep vindt het daarbij van nationaal belang dat datacenters en logistieke centra zorgvuldig gepland worden vanwege de impact op het landschap en op landbouwgrond. Vanuit die belangen zou in samenspraak met provincies ruimtelijk concentratiebeleid moeten worden ontwikkeld. Vanuit ruimtelijk perspectief is de impact het kleinst als wordt ingezet op actieve clustering van (grootschalige) logistieke knooppunten langs de logistieke corridors in een aantal nationale en regionale clusters. Meer logistieke centra betekent ook dat er meer maatregelen nodig zijn voor de doorstroming op deze corridors en dat er meer ruimte nodig is voor het goederenvervoerssysteem.

Buiten de aangewezen clusterlocaties valt te overwegen om ontwikkelingen op *greenfields* (nieuw aan te leggen terreinen) te beperken en de herontwikkeling van slechtlopende bedrijventerreinen (*brownfields*) te stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan afspraken waarbij de ontwikkeling van *greenfields* op beperkte schaal alleen mogelijk is als dit gepaard gaat met een actief beleid voor sloop en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en als vanuit de ontwikkeling van *greenfields* een financiële bijdrage wordt geleverd aan de herstructurering van *brownfields* in dezelfde regio. Hierbij kan worden gedacht aan een fonds, een 'verwijderingsbijdrage' of een soort rood-voor-roodregeling. Tot slot kunnen voor alle logistiek vastgoed eisen worden gesteld aan multifunctionaliteit, zoals benutting van daken en gevels voor energieopwekking en/of ecologische doelen.

Datacenters

Ook voor de ontwikkeling van datacenters is meer ruimtelijke sturing nodig om de impact op de landschappelijke kwaliteit door ongecoördineerde versnippering te minimaliseren. Daarbij zou in ieder geval de vestiging van datacenters moeten worden voorkomen op de gronden die het meest geschikt zijn voor landbouw en in gebieden met waardevolle landschappelijke structuren. De impact op de ruimte is het kleinst als wordt gekozen voor een ruimtelijke concentratie op een beperkt aantal (nationale en regionale) clusters. Daarbij moet voor de locatiekeuze, behalve naar de voornoemde beperking, ook worden gekeken naar de aansluiting op internationale data-infrastructuur, de aansluiting op het energienetwerk, het

overstromingsrisico⁸⁰, de ligging ten opzichte van zoetwatervoorzieningen voor koeling en de ligging ten opzichte van restwarmtegebruikers. Ook kan worden gezocht naar koppeling met glastuinbouwlocaties als 'goede buur'.

Energietransitie

Er is meer ruimtelijke regie gewenst op de keuzes rond het energiesysteem. Keuzes die op lokaal, regionaal of nationaal niveau worden gemaakt voor energievormen en voor het al dan niet verspreiden of clusteren ervan hebben directe en indirecte ruimtelijke (en energetische en financiële) effecten op de andere schaalniveaus van het energiesysteem. Dat maakt de complexiteit van het vraagstuk groot. De studiegroep pleit er dan ook voor dat in de besluitvorming meer dan nu sprake zal zijn van een afgestemde afweging tussen schaalniveaus.⁸¹

In navolging van de Werkgroep Energie, Natuur en Landschap NP RES⁸² pleit de studiegroep er daarom voor om het landelijk afwegingskader voor de RES'en aan te passen door concreet aan te geven hoe natuur en landschap een rol moeten spelen in de regionale en bovenregionale afwegingen. Ook de landbouwkundige ontwikkeling zou hierbij betrokken moeten worden. Het afwegingskader moet ook helpen om andere drukfactoren en ruimteclaims en de spanningen daartussen te betrekken in de afweging. Ook constateert de studiegroep dat er behoefte is aan een regionaal afwegingsmechanisme voor situaties waarin keuzes in de ene regio van invloed zijn op andere regio's. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in het IJsselmeergebied en het Groene Hart. Een dergelijk kader stelt beslissers op alle schaalniveaus en in alle onderdelen van het energiesysteem in staat om onderbouwde keuzes te maken rond de ruimtelijke effecten van hun beslissingen. In het verlengde daarvan moeten ook het afwegingskader en de Handreiking RES richting RES 2.0 hierop worden aangepast.

Zuinig en zo veel mogelijk meervoudig ruimtegebruik vormt een belangrijk vertrekpunt vanuit ruimtelijk perspectief. De studiegroep onderschrijft daarbij de uitgangspunten die al in de Handreiking RES zijn opgenomen, maar ziet deze nog niet altijd terug in de plannen die nu worden ontwikkeld. Ruimtelijke kwaliteit heeft aandacht in de RES'en, maar wordt pas in de nadere uitwerking zichtbaar gemaakt. Daar valt nog een wereld te winnen.⁸³ Ook kan het Rijk daarin zelf nog veel meer dan nu het goede voorbeeld geven, bijvoorbeeld door nadrukkelijker te kijken naar mogelijkheden op rijksgronden of langs rijksinfrastructuur. Een stevigere inzet op de

⁸⁰ En de daarmee gepaard gaande investerings- en beheerskosten voor waterveiligheid.

⁸¹ In de besluitvormingstool Ruimtelijke Strategie van het Energiesysteem die in opdracht van het Rijk is ontwikkeld, worden ruimtelijke en beleidsmatige gevolgen van keuzes in het energiesysteem en de interacties tussen schaalniveaus inzichtelijk gemaakt. Ruimtelijke Strategie voor het Energiesysteem, Generation Energy, Bright en Groen Licht i.o.v. het ministerie van Binnenlandse Zaken, maart 2021.

⁸² Advies Werkgroep Energie, Natuur en Landschap NP RES, 22 januari 2021

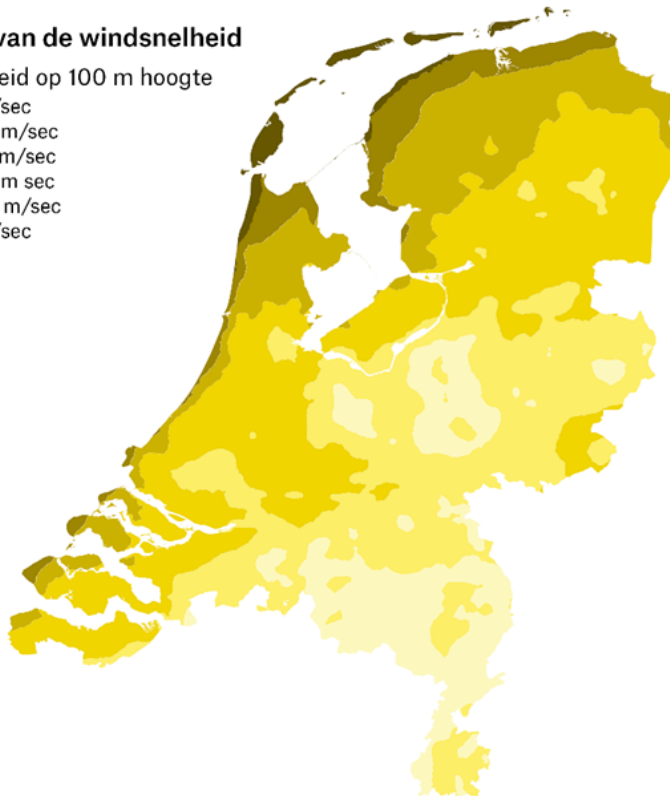
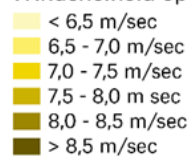
⁸³ PBL (2020). *Regionale Energiestrategieën, een tussentijdse analyse*.

volgende uitgangspunten, die voor een deel al in de Handreiking RES zijn opgenomen maar nog onvoldoende zichtbaar zijn, vindt de studiegroep daarbij van groot belang:

- Rekening houden met het meest efficiënte gebruik van de netcapaciteit in verschillende gebieden (o.a. in de verhouding zonne- en windenergie).
- Het is belangrijk om uit te gaan van zo veel mogelijk clustering van de productie van duurzame energie (bijvoorbeeld door windmolens of zonneweides) in energielandschappen, en dit expliciet af te wegen tegen verspreide ontwikkeling van wind op land. Dit voorkomt ruimtelijke afwenteling en verdere landschappelijke fragmentatie door een veelheid van kleinere windparken. Op basis van concrete gebiedsspecifieke casussen moet worden afgewogen in hoeverre dit aansluit op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak en of dit energetisch en qua netwerkaanpassingen en kosten efficiënter is. Bij het zoeken naar locaties voor de clusters liggen gebieden met veel wind en met weinig harde of landschappelijke beperkingen voor de hand.

Potentie van de windsnelheid

Windsnelheid op 100 m hoogte



Figuur 21 Potentie van de windsnelheid: windenergie op zee, langs de kust en open (landbouw)gebieden zijn erg geschikt.

De voorkeursvolgorde voor zonne-energie die in de NOVI als richtinggevend is opgenomen, geldt als vertrekpunt:

- Vanuit ruimtelijk perspectief verdienen zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen in de stad en op het platteland⁸⁴ de voorkeur vóóordat naar zonneweides wordt gekeken. Mogelijk staan hier wel extra kosten voor schaal, netaanpassingen en opslag tegenover.
- Vervolgens hebben onbenutte terreinen op gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur prioriteit, zoals waterzuiveringsinstallaties, afvalstortplaatsen, binnenwateren of areaal in beheer van het Rijk (Rijkswaterstaat, ProRail, Staatsbosbeheer). Mogelijke locaties zijn berm- van spoor-, vaar- en autowegen voor zover dat in verband met veiligheid, onderhoud, lichtreflectie, landschap en natuur verantwoord is.
- Daarna komen gebieden in aanmerking in het landelijk gebied waar duidelijk sprake is van een beperking voor landbouw, zonder dat er landschappelijke waarden in het geding zijn. Voorbeelden zijn gedegradeerde, verzilte of venige bodems in gebieden die een beperkte landschappelijke waarde hebben.

Zoekgebied zonne-energie langs infrastructuur en op daken

Zonne-energie langs infrastructuur

— Hoofdwegennet

— Hoofdspoorwegennet

Zonne-energie op daken

■ Bebouwd gebied (versimpeld)



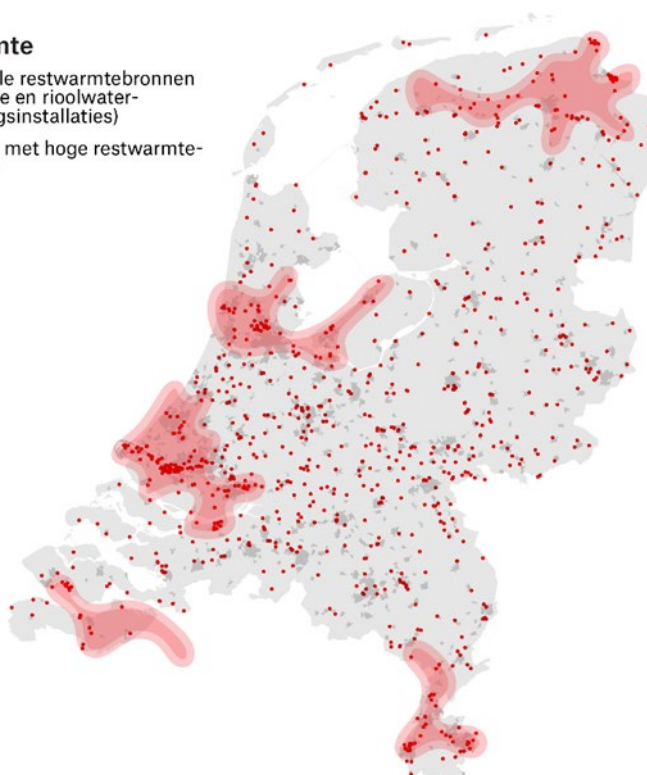
Figuur 22 Zoekgebied zonne-energie langs infrastructuur en op daken. Bebouwing in het landelijk gebied is niet op kaart weergegeven.

⁸⁴ Agrarische daken, erven en met name de ruimte vanwege vrijkomende agrarische bebouwing, en ook recreatieparken.

Vanuit ruimtelijk perspectief heeft duurzame warmteproductie vaak het voordeel dat er minder zichtbare installaties voor nodig zijn dan voor de opwekking van duurzame elektriciteit. Dat is bijvoorbeeld het geval als veel restwarmte vanuit de industrie of datacentra beschikbaar is of als er mogelijkheden zijn voor geothermie. Door het gebruik hiervan via warmtenetten wordt elders ruimte gespaard voor de productie van duurzame elektriciteit (wind of zon) die anders voor de verwarming van woningen en andere gebouwen nodig zou zijn. Dat voordeel van warmtenetten sluit dus aan op het afwegingsprincipe 'voorkomen van afwenteling'. Om die reden pleit de studiegroep ervoor om het gebruik van warmtenetten steeds goed te verkennen en expliciet af te wegen tegen andere opties. Dit is in lijn met wat hierover ook al in de NOVI en de Handreiking RES is opgenomen, maar dit zou moeten doorwerken in het te ontwikkelen afwegingskader (zie hiervoor).

Restwarmte

- Potentiële restwarmtebronnen (industrie en rioolwaterzuiveringsinstallaties)
- Clusters met hoge restwarmtepotentie



Figuur 23 Restwarmtepotentie biedt kansen voor glastuinbouw en voor wonen.

Wonen

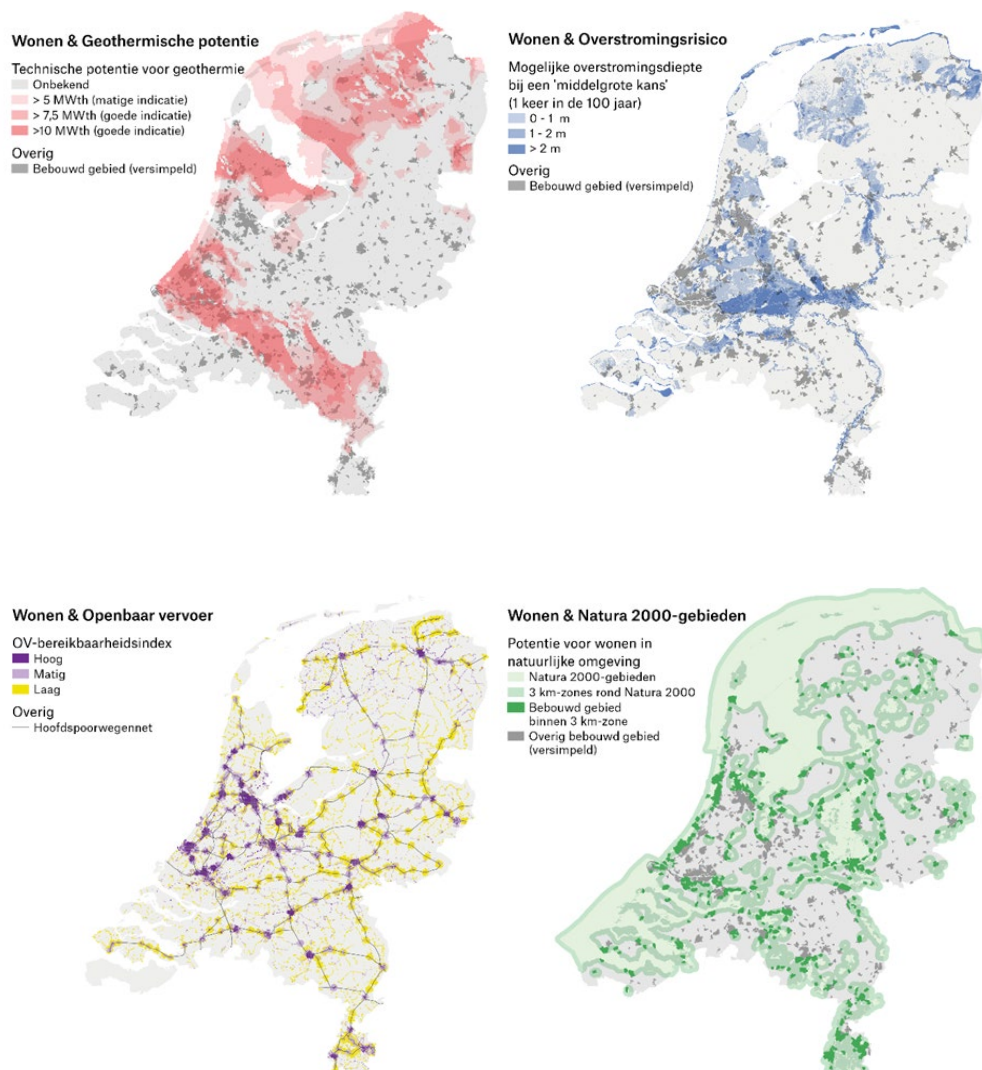
Voor de woningbouwopgave vindt de studiegroep dat de ladder voor duurzame verstedelijking aanscherping behoeft en stringenter moet worden toegepast. De ladder is nu neergelegd in het Besluit ruimtelijke ordening en komt straks in het Besluit kwaliteit leefomgeving, passend bij de voorkeursvolgorde van de NOVI.

De ladder zou explicieter moeten uitspreken dat geschikte gronden voor landbouw, natuur en speciale landschappen worden uitgesloten van de bouwopgave. Met die toevoeging kan de ladder worden afgelopen: eerst binnenstedelijk bouwen, dan grenzend aan het bestaand stedelijk gebied, dan buitenstedelijk in de zeven regio's gestuurd door verstedelijkingsstrategieën, en ten slotte elders in het landelijk gebied – maar dus selectiever. Daarbinnen is het water- en bodemsysteem leidend en verdient koppeling aan het OV-netwerk de voorkeur. Bedacht moet worden dat de ladder alleen goed kan werken als er ook voldoende middelen zijn om niet voor de hand liggende locaties te ontwikkelen.

Voor het behoud van een aantrekkelijk woonmilieu is en blijft een goede bereikbaarheid van het landelijk gebied van belang. Daarbij moet gekeken worden naar de bereikbaarheid via (combinaties van) verschillende modaliteiten. Bij de toename van verstedelijking moet worden voorkomen dat nieuwe knelpunten in de bereikbaarheid ontstaan of bestaande knelpunten worden versterkt. De kwaliteiten van waardevolle landschappen en groene open ruimten tussen de steden zijn zeer belangrijk voor de kwaliteit van leven en het vestigingsklimaat. Het inpassen van stedelijke functies kan alleen als dit bijdraagt aan de versterking van landschappelijke structuren, ruimtelijke kwaliteit en natuur.

Om waardevol landschap ook in de toekomst vrij te houden van verstedelijking en te ontwikkelen tot recreatieve uitloopgebieden en natuurinclusieve zones, kan het Rijk samen met de provincies (opnieuw) bufferzones aanwijzen tussen grote stedelijke agglomeraties. Dit om te voorkomen dat stedelijke agglomeraties aan elkaar groeien. In het landelijk gebied zijn er gebieden waar bouwen onder voorwaarden goed inpasbaar is in combinatie met agrarisch grondgebruik en natuur. Denk daarbij aan natuurinclusief wonen in de schil rond beschermde natuur of aan functieverandering van vrijkomende agrarische bebouwing. In bepaalde gebieden moet de landbouw sterk extensiveren, met name op het zand, zoals op sommige plekken in de omgeving van Eindhoven en De Peel en in de Gelderse Vallei. Dat kunnen in beginsel geschikte zones zijn voor (natuurinclusief) wonen.

In bestaand stedelijk gebied zijn er mogelijkheden voor een meer natuurinclusieve en klimaatadaptieve inrichting van groenzones, waterpartijen en tuinen. Op gebouwniveau kan natuurinclusief bouwen worden toegepast. Als een stedelijk gebied nabij stikstofgevoelig Natura 2000-gebied ontwikkeld wordt, kan mogelijk verbetering van leefgebied voor soorten worden gecreëerd.



Figuur 24, 25, 26, 27 Wonen en de relatie met achtereenvolgens (a) geothermie, (b) overstromingsrisico, (c) openbaar vervoer en (d) natuurgebieden. Bij het zoeken naar woonlocaties kan men proberen aan te sluiten bij de mogelijkheden voor geothermie; gebieden met hoge overstromingsrisico's daarentegen zou men liefst mijden. Met het stedelijk netwerk en nieuwe bouwlocaties is aansluiten op goed bereikbare OV-locaties van belang. De nabijheid van natuurgebieden biedt goede potentie voor groen natuurinclusief wonen en voor natuurversterking.

Voor- en nadelen

Het heeft voordelen logistieke centra en datacenters te clusteren buiten de voor landbouw meest geschikte gronden en buiten gebieden met waardevolle landschappelijke structuren. Clustering beperkt de invloed van verspreide locaties op het landschap en op de agrarische sector, het voorkomt extra mobiliteit en het versterkt het logistieke systeem en daarmee de economie. Bij die keuzes moeten dan wel de gevolgen voor de goederenvervoercorridors worden meegewogen. Ook moet worden gezocht naar koppelmogelijkheden met andere functies, anders wordt de druk van clustering op de omgeving juist te groot. Een landelijk afwegingskader

voor energie, natuur-, landbouw- en landschapswaarden kan helpen om onderbouwde keuzes te maken over de plekken waar hernieuwbare energiewinning als goede en slechte buur voor bestaand gebruik kan worden beschouwd. Zo kan ruimtelijke afwenteling en verdere landschappelijke fragmentatie worden voorkomen. Een nadeel hiervan is wel dat de impact van de energietransitie in de aangewezen gebieden erg groot zal zijn. Door de ladder van verstedelijking explicieter te maken, kunnen waardevolle gronden voor landbouw, natuur en speciale landschappen worden uitgesloten voor de bouwopgave. Daardoor neemt de bouwdruk op andere regio's toe.

5.3.3 Focus op de gebieden waar de urgentie het hoogst is

Op lange termijn moet de transitie overal plaatsvinden. Maar niet alles kan tegelijkertijd gezien de middelen, de capaciteit en de tijd. Er moet dus worden gekozen waar te beginnen. De studiegroep stelt voor om te starten in ten minste twee prioritaire gebieden: de omgeving van stikstofgevoelige natuur en de veenweidegebieden. In deze gebieden knellen de problemen tussen landgebruik en natuurlijk systeem het meest, wat vraagt om urgentie, en hier is een gerichte aanpak voor de lange termijn nodig om de druk op de omgeving structureel te verminderen. Afhankelijk van politieke afwegingen kunnen ook andere gebieden prioriteit krijgen.

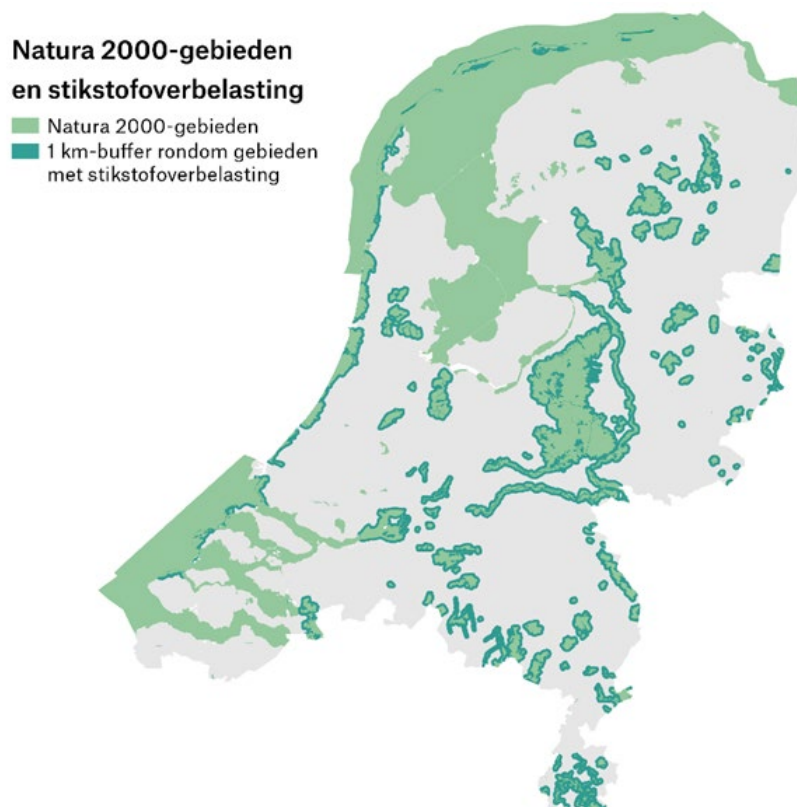
Omgeving van stikstofgevoelige natuurgebieden

De Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek en de Ruimtelijke Verkenning stikstofgevoelige natuur⁸⁵ laten zien dat er twee hoofdstrategieën zijn om met ruimtelijk beleid bij te dragen aan stikstofvermindering en natuurherstel. De eerste is door ruimtelijke ingrepen, waardoor functies beter gaan aansluiten op het bodem- en watersysteem. De tweede strategie behelst maatregelen die leiden tot minder depositie op Natura 2000-gebied, zoals beëindigen, verplaatsen of extensiveren van bedrijven of toepassen van bronmaatregelen. De combinatie van deze twee hoofdstrategieën levert denkrichtingen op voor duurzaam landgebruik. Hierbij zijn de omstandigheden en opgaven in het gebied belangrijk voor de uiteindelijke keuzes. Generieke emissiereductie van ten minste 50% is de grootste stap om de deposities in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde te krijgen. Hierbij moet bij gebieden met ernstige overschrijding van de kritische depositiewaarden lokaal bronbeleid worden ingezet. Dit kan door het aanpakken van clusters van bedrijven met hoge emissies nabij Natura 2000-gebieden. Als uitkoop op basis van vrijwilligheid mogelijk is, heeft dit uiteraard de voorkeur, maar zo nodig moet bedrijfsbeëindiging of -verplaatsing worden afgedwongen.

⁸⁵ *Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek (2021); Ruimtelijke Verkenning stikstofgevoelige natuur (2021)*

Inzet op een natuurinclusieve inrichting rondom Natura 2000-gebieden als onderdeel van een bredere aanpak is belangrijk voor het behalen van de instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige natuur. Rondom de natuurgebieden die het kwetsbaarst zijn voor stikstof zijn buffers met extensieve vormen van landbouw nodig, om te beginnen op plaatsen waar dit tot de grootste verlaging van de depositie op stikstofgevoelige natuur leidt. Het gaat vooral om gebieden met een relatief hoge stikstofuitstoot en een centrale ligging, waardoor de stikstof zich gemakkelijker verspreidt naar omliggende natuurgebieden: de Gelderse Vallei en de zandgronden in Oost-Brabant, Overijssel, Gelderland en Drenthe. Dit betekent dat in die zones opgaven als waterberging en klimaatadaptatie tegelijk kunnen worden meegenomen en er ook ruimte kan ontstaan voor natuurinclusieve vormen van landbouw, natuurinclusieve energieproductie en natuurinclusieve woningbouw.

Natuurinclusiviteit komt niet vanzelf van de grond. In de genoemde verkenningen wordt dan ook gepleit voor rijkskaders, bestuurlijke afspraken en het inzetten van een breed palet aan instrumenten. Daarbij wordt wel ruimte gelaten aan een gebiedsgerichte uitwerking, omdat de toegevoegde waarde van en mogelijkheden voor een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting per gebied verschillen.



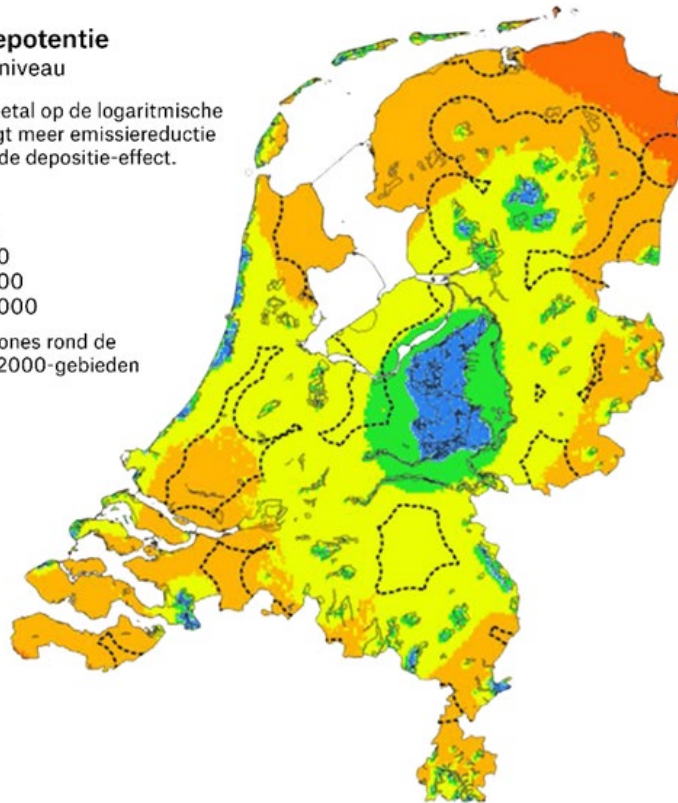
Figuur 28 Een mogelijke buffer van 1 kilometer rond de gevoelige Natura 2000-gebieden.

Depositiepotentie op 1x1 km niveau

Een hoger getal op de logaritmische schaal vraagt meer emissiereductie voor hetzelfde depositie-effect.

- 1 - 3
- 3 - 10
- 10 - 30
- 30 - 100
- 100 - 300
- 300 - 1000

--- 10 km zones rond de
Natura 2000-gebieden



Figuur 29 Depositiepotentie-kaart op 1x1 km-niveau. Het is raadzaam te beginnen met emissievermindering op plaatsen waar dit tot de grootste verlaging van de depositie op stikstofgevoelige natuur leidt. Voor hetzelfde effect moet men in Groningen 300 maal meer emissie verminderen dan op de Veluwe. De 10 kilometerzones vormen hier het zoekgebied voor de uitkoopregeling die in november 2020 is ingegaan.

Veenweidegebieden

De ambitie in het Klimaatakkoord voor 2050 van de sector Landbouw en landgebruik is om de onvermijdelijke uitstoot van broeikasgassen aan de ene kant en vastlegging van broeikasgassen en productie van hernieuwbare energie én biomassa aan de andere kant met elkaar in balans te brengen. De klimaatdoelstelling voor de veenweidegebieden in Nederland is 1 Mton CO₂-eq reductie in 2030. Met het oog op de klimaatverplichtingen is terugdringing van de bodemdaling en de veenoxidatie onvermijdelijk. Ontwatering heeft aanhoudende bodemdaling en CO₂-uitstoot tot gevolg, en voortgaan op dat pad is op de lange termijn economisch, ecologisch en maatschappelijk onverantwoord⁸⁶. Overheden, agrariërs en maatschappelijke partijen voelen dit als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Een adaptieve aanpak op gebiedsniveau is nodig. Deze kan bestaan uit ondersteuning van boeren bij het verplaatsen van het bedrijf, bij het minder intensief gaan werken (met compensatie voor inkomstenderving) of bij het vrijwillig stoppen van het bedrijf.

⁸⁶ Rli (2020). *Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld*. Born, G.J. van den et al. (2016). *Dalende bodems, stijgende kosten*, Den Haag: PBL.

In andere situaties ligt de nadruk meer op technische aanpassingen, bijvoorbeeld drainagetechnieken. Hiervoor zijn verschillende instrumenten nodig, zoals landinrichting, verplichtende ruilverkaveling en vrijwillige kavelruil (waarbij ook rijksgronden kunnen worden betrokken), fiscale ondersteuning en afwaardering van gronden met financiële compensatie. Een financieringssysteem waarbij boeren worden betaald voor de opslag van CO₂ is essentieel en moet worden ontwikkeld.⁸⁷

Veenweide
■ Veenweidegebieden



Figuur 30 Veenweidegebieden die vragen om een snelle doeltreffende aanpak (Bron: LNV)

De studiegroep geeft in overweging om een nationale strategie bodemdalingsreductie voor alle landelijke veenweidegebieden op te stellen, die is opgebouwd uit de volgende elementen:

- Het stellen van een 'hard' doel: het voldoen aan de verplichtingen uit de Klimaatwet vergt een vermindering van de bodemdaling met 70% in 2050, met als tussendoel 50% in 2030.⁸⁸
- De uitvoering hiervan: hoe kan vernatting van het veen het beste worden gefaciliteerd? Hoe inclusief kan dit (de mate van afwenteling van kosten) en in samenhang met welke andere opgaven (integraliteit)?

⁸⁷ Uit Klimaatakkoord, 2019, blz. 137.

⁸⁸ Rli (2020). *Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Goene Hart als voorbeeld.*

- Cruciaal onderdeel van de uitvoering is dat boeren adequaat worden gecompenseerd voor de schade die ze hierdoor lijden. Hetzij om te stoppen of te verplaatsen, hetzij om te kunnen blijven boeren met aanzienlijk lagere opbrengsten.
- De provincies organiseren een proces met grondgebruikers, maatschappelijke actoren, bewoners en medeoverheden dat gericht is op het opstellen van een programma per veenweidegebied (regionale veenweidestrategieën). Daarbij moet niet alleen oog zijn voor de landbouw en de natuur, maar ook voor de enorme sociaaleconomische impact van bodemdaling op bewoners van dit gebied vanwege de grootschalige funderingsproblematiek.
- De provincies stellen zoneringskaarten voor de verschillende veenweidegebieden op waarop drie dingen worden weergegeven: 1) de gewenste functies op langere termijn: naast landbouw ook zones voor bebouwing, natuur, wateropslag, plas-drasgebieden, enzovoort; 2) streefpeilen op de langere termijn; en 3) prioritering. Tot 2030 moeten provincies haast maken met *no regret*-maatregelen; daarna zijn ingrijpendere aanpassingen van het water- en grondgebruik aan de orde. Speciale aandacht mag uitgaan naar bedrijven rondom Natura 2000-gebieden. Dat kan ook kansen bieden om de stikstofdepositie in deze gebieden te verlagen.

5.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Er zijn verschillende varianten denkbaar om de inrichtingsprincipes op gebiedsniveau in praktijk te brengen. We schetsen eerst twee uitersten – ‘theoretische extremen’ – en stellen daarna een ons inziens passend tussenmodel voor. Het ene uiterste: het Rijk geeft de inrichtingsprincipes, de doelen en de voorwaarden (zie box ‘Voorbeelden van doelen en voorwaarden...’) mee aan de decentrale overheden waarmee regio’s en provincies de ruimtelijke afwegingen kunnen maken. Als dit niet goed of niet snel genoeg gebeurt, vindt escalatie plaats: het Rijk grijpt in en dwingt keuzes af. Het voordeel van deze benadering is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de overheden die ‘het meest thuis zijn’ in het gebied. Dit kan leiden tot oplossingen met draagvlak die passen bij het karakter van het gebied. Een risico is dat als de regio de doelen niet binnen de gestelde kaders behaalt, het Rijk zich gedwongen ziet besluiten te nemen die door het gebied niet gedragen worden. Dit kan weerstand en vertraging in de uitvoering tot gevolg hebben.

Voorbeelden van doelen en voorwaarden die op gebiedsniveau moeten worden vertaald (aanvullend op hetgeen wettelijk al verplicht is vanuit sectoraal beleid, zoals de Kaderrichtlijn Water). Deze voorbeelden verdienen nadere uitwerking ter voorbereiding op besluitvorming.

Waterbeheer

- Negatieve gevolgen van eventueel noodzakelijke aanvoer gebiedsvreemd water worden tegengaan.
- De noodzakelijke toevoer van zoetwater van buiten het gebied is passend bij het gewenste peilbeheer, zonder dat dit tot problemen (zoals droogte) leidt in toeleverende gebieden.
- Het landgebruik wordt aangepast aan nieuw peilbeheer ('functie volgt peil') en gaat over naar natuurinclusieve landbouw en vormen van landbouw die zijn aangepast aan het waterpeil, in combinatie met het creëren van andere verdienmogelijkheden.
- Gebieden zijn klimaatbestendig en 'water-robuust' ingericht (conform de Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie).
- In regio's met zoetwatertekorten (nu of op lange termijn) zijn nieuwe ontwikkelingen met een (grote) zoetwatervraag niet toegestaan.

Landschap

- De unieke cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van de Nederlandse landschappen worden bij ontwikkelingen in het landelijk gebied behouden en versterkt. De volgende gebieden hebben daarbij prioriteit: Waddenzee, Groene Hart, Veluwe, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta, de Hollandse Waterlinies, de Nationale Parken en bestaande gebieden met een UNESCO-status.

Stikstof

- De noodzakelijke stringenter generieke aanpak die gericht is op het terugdringen van stikstofemissies moet worden ondersteund met het gebiedsgericht terugdringen van de relatief grote overschrijdingen. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan het verminderen van emissies in die zones rond Natura 2000-gebieden waar het effect op depositievermindering op Natura 2000-gebieden het grootst is.

Biodiversiteit

- De nationale ambitie is om de doelen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR) te behalen. Dat wil zeggen dat condities worden gecreëerd waaronder alle beschermde soorten en habitats duurzaam kunnen voortbestaan. Dit vraagt, in aanvulling op het nog niet geheel gerealiseerde NatuurNetwerk Nederland, nog ongeveer 150.000 hectare nieuwe natuur. Omdat aan de VHR-doelen geen datum is verbonden

waarop deze bereikt moeten zijn, kan een dergelijke uitbreiding geleidelijk plaatsvinden.⁸⁹

- Als tussendoel voor 2030 geldt dat dan verdere achteruitgang van natuurkwaliteit tot stilstand is gebracht, omdat anders het volledig voldoen aan de VHR buiten bereik kan komen.

In de Bossenstrategie van Rijk en provincies wordt gestreefd naar een netto uitbreiding van het areaal bos in Nederland met 10% in 2030, wat neerkomt op ongeveer 37.000 hectare. Hiervan wordt in ieder geval 19.000 hectare buiten het NatuurNetwerk

- Nederland gerealiseerd. Het gaat om bosuitbreiding in beekdalen, langs grote rivieren, rond steden en dorpen, in combinatie met landbouw, in combinatie met woningbouw en in combinatie met de energieopgave. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat gemeenten moeten inzetten op 1% meer bomen per jaar op hun grondgebied.

Bodemkwaliteit

- Alle Nederlandse landbouwgronden worden in 2030 duurzaam beheerd. Doelen worden gefaseerd vastgelegd voor voortgang op de zes elementen van bodemkwaliteit: organische stof, bodemleven, bodemchemie, waterhuishouding, bodemstructuur en beworteling. Dit gebeurt aan de hand van kritische prestatie-indicatoren (kpi's).

Natuurinclusieve stad

- Aan verstedelijking in de vorm van wonen, infrastructuur, logistiek en datacentra kan als voorwaarden worden gesteld: een bepaald aandeel aan natuurinclusiviteit (percentage van de bouwsom), een percentage stedelijk groen (75 m² per unit) en een bepaalde oppervlakte onverhard.

Het andere uiterste is dat het Rijk een explicieter voorstel doet voor de ruimtelijke inrichting van alle regio's, waarvoor de nationale beleidsdoelen eveneens kaderstellend zijn (getoetst door het PBL). Provincies krijgen *the right to challenge* om hier betere alternatieve plannen tegenover te stellen waarmee de beschikbare middelen uit verschillende 'potjes' anders worden besteed. De voorwaarde is dan dat daarmee dezelfde vastgestelde beleidsdoelen worden gehaald. Het voordeel hiervan is dat er veel zekerheid is over het bereiken van de doelen. Maar we plaatsen hierbij een kanttekening. Ofwel de regio is niet betrokken bij de uitvoeringsplannen en beschouwt die misschien als 'gebiedsvreemd', ofwel de regio komt met een beter alternatief, wat betekent dat er veel tijd en energie verloren is gegaan in de fase waarin het Rijk werkte aan de omgevingsvisies voor de betreffende regio's.

De studiegroep verwacht een optimale combinatie van draagvlak en resultaat met de variant 'gezamenlijke aanpak': een gezamenlijke aanpak van Rijk en provincies/regio en gemeenten, met scherpere in de te onderscheiden rollen en

⁸⁹ PBL (2020). *Grote opgaven in een beperkte ruimte*, p. 94.

verantwoordelijkheden. De studiegroep sluit daarmee aan bij de aanbevelingen uit het gelijktijdig met dit advies te verschijnen rapport van het Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*. Het kader hierna komt uit dit rapport:

IJkpunten governance

- Eigenaarschap in de regio
- Integrale benadering, maar met focus op belangrijkste opgaven
- Ordenende principes vanuit het Rijk
- Kwantitatieve prestatieafspraken van Rijk met de regio met langjarige zekerheid: zoveel mogelijk voor meerdere kabinetsperiodes.
- Alle relevante kennis aan tafel, ook van private partijen en deskundigen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit
- Gebundelde financiering waar nodig, gekoppeld aan prestaties
- Democratische legitimiteit m.b.t. alle betrokken bestuurslagen
- Tijdgebonden zowel wat betreft proces als ten aanzien van realisatie
- Monitoring van de afspraken, met mogelijkheid om te escaleren bij achterblijvende prestaties
- Uitvoeringstoets en waar mogelijk pilots

De rol van het Rijk bestaat daarbij uit kaders stellen en richting geven. Cruciaal is dat ambities en investerend vermogen (publiek/privaat) met elkaar in balans zijn en dat regio en Rijk gedeeld verantwoordelijk zijn om echt integrale oplossingen te ontwikkelen. Nodig is een gebundelde, niet verkokerde interdepartementale inzet op gebiedsgericht werken die ondersteunend is aan provincies, gemeenten en waterschappen. Dit geldt niet alleen voor het in onderlinge afstemming kunnen inzetten van rijksmiddelen, maar ook voor het in samenhang benutten van de uitvoeringskracht van de verschillende rijksuitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, Rijksvastgoedbedrijf, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, etc.). De gezamenlijke aanpak kan voor iedere regio uitmonden in een regionale omgevingsagenda die wordt vastgesteld door gemeenten, waterschappen, provincie en rijksoverheid, met hieraan gekoppeld een regionale investeringsagenda. De aanpak met een Regionale InvesteringsAgenda (RIA⁹⁰) heeft de Tweede Kamer inmiddels omarmd. Met een RIA kunnen publieke en private partijen op basis van

een gezamenlijk gebiedsprogramma afspraken maken over wie bereid is te investeren en welke beleidsmatige, regeltechnische of financiële samenwerkingsacties nodig zijn om de uitvoeringskracht te versterken.

De verantwoordelijkheid van het Rijk is het borgen van de nationale belangen zoals die zijn vastgelegd in de NOVI en in Europese en nationale wetgeving. Voor zover dit nog niet is gebeurd stelt het Rijk aanvullend op de inrichtingsprincipes concrete doelen vast voor bodemgezondheid, waterbeheer, bodemdaling, biodiversiteit, lucht (onder andere stikstof), geluid, externe veiligheid, klimaat en landschap (zie de voorbeelden van doelen en voorwaarden in de box 'Doelen en voorwaarden...' hiervoor). Deze doelen worden geprioriteerd en uitgewerkt via gebiedsplannen op regionale schaal. Dit gebeurt met betrokkenheid van het Rijk. De doorwerking van nationale doelen kan meer of minder dwingend vorm worden gegeven: al naar gelang het gewicht dat eraan wordt toegekend kunnen doelen worden omgezet in instructieregels en omgevingswaarden. Meervoudig ruimtegebruik en de gekozen inrichtingsprincipes dienen als uitgangspunten.

Ook voor deze variant geldt dat als het de provincies met de medeoverheden niet lukt om een plan op te stellen en uit te voeren, het Rijk de verantwoordelijkheid heeft om knopen door te hakken. Maar door het gezamenlijk werken aan de visie is de kans dat het zover komt naar verwachting aanzienlijk kleiner. Om draagvlak voor de uitvoering van plannen te krijgen, is het van belang dat er bij voorstellen voor ruimtelijke transitie niet alleen oog is voor wat technisch mogelijk is, maar dat die plannen het resultaat zijn van een politiek-maatschappelijke afweging. Burgers moeten daar op het juiste moment – zo vroeg mogelijk, bij voorkeur al in de ontwerpfase – en zo concreet mogelijk over kunnen meepraten. Er moet aandacht zijn voor de issues die 'pijn doen' en er moet duidelijkheid van de overheid zijn over hoe proces- en financiële participatie bij transitie zijn geregeld en wat het handelingsperspectief is.⁹¹

5.5 Instrumentarium voor de uitvoering

De Omgevingswet biedt diverse instrumenten die voor de opgaven in het landelijk gebied kunnen worden ingezet. Programma's vormen daarbinnen een belangrijke groep. Het programma is een beleidsinstrument waarin *alle maatregelen* en *afspraken* van en met verschillende betrokken partijen die bijdragen aan het doel van het programma, in hun onderlinge samenhang kunnen worden opgenomen. Dit moet ook de meerwaarde zijn van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

⁹¹ Zie ook het advies *Betrokken bij klimaat* van de commissie-Brenninkmeijer (Den Haag, maart 2021) over de rol van burgerfora in klimaatbeleid.

Om een uitwerking van de NOVI en nationale programma's te bewerkstelligen, kunnen samenwerkingsafspraken en bestuursconvenanten worden gemaakt. De Omgevingswet werkt ook door in algemene maatregelen van bestuur, die bindend zijn: het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Een juridische doorwerking naar andere overheden kan het Rijk ook bereiken met instructieregels in het Bkl of met een losse instructie.

Zowel de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als de komende Omgevingswet hebben de mogelijkheid om instructieregels te stellen waarmee het Rijk nationale belangen kan borgen richting provincies, waterschappen en gemeenten. Dit kan door sturing te geven aan lokale besluiten, zoals de vaststelling van een omgevingsplan (bestemmingsplan). Denk aan regels over natuurbescherming, defensiebelangen, werelderfgoed of geluidhinder. Provincies hebben voor provinciale belangen vergelijkbare instrumenten naar de gemeenten en waterschappen. Deze instructieregels bevatten regels die besluitvorming of de uitoefening van taken door bestuursorganen inhoudelijk sturen.

Om invulling te kunnen geven aan de aanbevolen inrichtingsprincipes en daarmee in te zetten op meervoudig grondgebruik zijn naast toedelen van functies in omgevingsplannen door gemeenten ook met name financiële middelen en grondinstrumenten nodig om de gewenste ruimtelijke transitie tot stand te brengen.

Grondinstrumenten

Grond is een belangrijke sleutel om via verplaatsingen en ruilprocessen gebiedstransities (herschikking van functies) in het landelijk gebied voor elkaar te krijgen. Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten zijn daarom noodzakelijk om het voorgestelde ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied te kunnen verwezenlijken. Er zijn langjarig grote bedragen nodig om functieverandering en functieverplaatsing mogelijk te maken. Daarbij kunnen instrumenten als kavelruil (vrijwillige gebiedsprocessen) en herverkaveling (landinrichting/ruilverkaveling) op zichzelf handvatten bieden voor de uitvoering van een ruimtelijke strategie voor het landelijk gebied.⁹² Deze instrumenten zijn nu in de Wet inrichting landelijk gebied opgenomen en komen straks in de Omgevingswet. Maar er kleven in het licht van de nieuwe opgaven ook beperkingen aan landinrichting. Zo ligt de maximale schaal voor landinrichtingsinstrumenten op 3.000 tot 5.000 hectare.⁹³ Dit komt doordat er een bovengrens zit aan de complexiteit van het aantal kavels en eigenaren in een blok waarbinnen landinrichting tot stand moet komen. De wet biedt daarom weinig

⁹² WUR (2015). *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*.

⁹³ Bron: Kadaster.

aangrijpingspunten voor uitvoering van een (nationale) ruimtelijke strategie voor landinrichting.

Voor de langere termijn kan worden onderzocht hoe grondwaardestijging als gevolg van functieverandering kan worden benut voor gebiedsontwikkeling. Er kan worden bekeken wie baat hebben bij overheidsinvesteringen in het landelijk gebied en wie een bijdrage kunnen leveren aan de bekostiging daarvan. Dit in het verlengde van de aanbevelingen in het rapport van de Studiegroep Alternatieve bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling.⁹⁴ Zo kunnen overheidsinvesteringen in natuur- en landschapsherstel leiden tot een stijging van de waarde van de woningen in de omgeving. Die komt via gemeentelijke belastingen voor een klein deel bij de gemeenten terecht.

Voorstelbaar is dat uitbreidingslocaties een financieringsbron kunnen vormen voor het realiseren van extra natuurgebied of extra natuurinclusieve inrichting met voordelen voor bijvoorbeeld stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Belangrijke voorwaarden daarbij zijn dat woningbouwontwikkeling niet ten koste gaat van bestaande natuur- en landschapswaarden en dat de nieuwe natuurinclusieve ruimtelijke inrichting op een passende plaats ligt ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ook kleinschalige woonprojecten, verdichting van bestaande lintbebouwing, extra bewoning op voormalige boerenerven (rood voor groen/blauw/rood) kunnen een financieringsbron vormen voor diverse maatregelen met voordelen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. En ook hier geldt dat de woningbouw niet ten koste gaat van bestaande natuur- en landschapswaarden en dat die voorwaardelijk gestuurd wordt, zodat de investeringen in natuurinclusieve ruimtelijke inrichting op die plekken worden gedaan waar ze maximaal bijdragen aan stikstofreductie en/of natuurversterking.

De beschikbaarheid van voldoende ruil- en schuifgrond is belangrijk om gebiedsprocessen, grondruilen en landinrichting mogelijk te maken. Een grondfonds kan hiervoor een oplossing bieden als onderdeel van een bredere economische strategie voor transitie in het landelijk gebied. Zo vragen nieuwe landbouwvormen om samenwerking die grenzen van bestemmings- en omgevingsplannen overstijgt. Juist in zones rond Natura 2000-gebieden kan innovatieve afwaardering een nieuwe vorm van landbouw mogelijk maken die tegelijk bijdraagt aan de gewenste natuurdoelen.

Een natuurbestemming sluit niet aan bij professioneel natuurinclusief gebruik. Een combinatie van bestemmingen en functies doet dat wel en stimuleert daarmee een

⁹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/08/bijlage-1-eindrapport-alternatieve-bekostiging>

nauwere verwevenheid tussen natuur en landbouw. Als extensievere vormen van landbouw met veel lagere eisen aan de waterhuishouding worden vertaald naar lagere waterschapslasten, wordt multifunctioneel gebruik gestimuleerd. Onderzocht moet worden welke voor- en nadelen een mengbestemming heeft ten opzichte van een agrarische bestemming met kwaliteitsclausule. Wat ook kan helpen is een nieuwe afwaarderingscategorie voor een bestemming 'natuurinclusieve landbouw' die aanstuurt op een grondwaarde die past bij extensieve agrarische bedrijfsvoering.

Om speculatie, opdrijven van grondprijzen of versnippering van gronden te voorkomen of te beperken, kan de overheid het instrument voorkeursrecht inzetten. Hiermee kan een eigenaar of rechthebbende de onroerende zaak pas verkopen nadat de gemeente, provincie of staat de gelegenheid heeft gehad om de onroerende zaak te verkrijgen. Maar er is alleen een voorkeursrecht mogelijk voor gronden en opstallen waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht. Omdat de overheid vaak buitenspel staat bij het kopen van grond, is het aan te bevelen om het voorkeursrecht te verruimen en ook van toepassing te laten zijn op gronden waaraan een agrarische functie is toegedeeld of toegedacht. Zo komen ook gronden waarvoor een extensievere landbouwfunctie wordt beoogd hiervoor in aanmerking. Om een voorkeursrecht daadwerkelijk te kunnen uitoefenen, moeten overheden beschikken over budget voor de aankoop op het moment dat de onroerende zaak wordt aangeboden. Heeft een overheid dat budget niet, dan kan dat onroerend goed worden verkocht aan een derde partij. Een grondfonds zou het beschikbaar hebben van aankoopbudgetten kunnen faciliteren; bij het vormen van een dergelijk fonds (of een grondbank) is randvoorwaardelijk dat er voldoende aandacht is voor de risicobeheersing en risicoverdeling tussen overheids- en private partijen.

Een interessante vorm hiervoor kan de oprichting van een grondbank zijn naar het Franse model van de Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural' (SAFER).⁹⁵ Als in Frankrijk een stuk landbouwgrond in de verkoop komt, heeft de SAFER het eerste recht op koop, maar de grond moet binnen vijf jaar na aankoop weer verkocht worden. De SAFER bepaalt aan de hand van een aantal eisen wie een geschikte koper is. Een dergelijke grondbank kan ook de Nederlandse landbouwer faciliteren om te verduurzamen en tegelijk het grote knelpunt dat verduurzaming vaak in de weg staat – de hoge grondprijzen – omzeilen. Extra eisen aan het gebruik van de grond moeten leiden tot duurzaam gebruik van grond (bijvoorbeeld een blijvend scheurverbod). De grondbank stelt daartegenover dat de pacht en de koopprijs in reële verhouding staan tot de te leveren ecosysteemdiensten.

⁹⁵ Zie Chris van Bruggen, 'Bij een groene Nederlandse landbouw hoort een groene grondbank', *Foodlog*, 19 december 2020. Er bestaan in Nederland ook al vergelijkbare constructies, zoals Land van Ons.

Verder zou verkend moeten worden hoe met een meer integrale benadering de meerwaarde van het rijksvastgoed voor de opgaven in het landelijk gebied kan worden vergroot, welke rol de vastgoedhoudende diensten (Rijksvastgoedbedrijf, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat) daarbij kunnen spelen en welke keuzes vanuit de beleidsdepartementen daarbij kunnen helpen. Het gaat dan met name om gebieden waar het Rijk over een substantiële vastgoedportefeuille beschikt en waar de grote transities in de leefomgeving op een complexe manier bij elkaar komen.

In 2015 werd de Dienst Landelijk Gebied (DLG) opgeheven. Daarmee is in veel regio's⁹⁶ ervaring met de verwerving, herinrichting en herschikking van gronden verdwenen of versnipperd geraakt. Deze kennis en ervaring is de komende jaren echter hard nodig bij het komen tot een adequate ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied. Versterking van die regionale uitvoeringskracht zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn bij het maken van regionale (maatwerk)afspraken. Een coördinerende en faciliterende rol voor of deelname van het Rijk kan hierbij helpen.

Financiën

Ruimtelijke bescherming van gebieden kan stijgende grondprijzen voorkomen, maar dit is op zichzelf nog niet voldoende om natuur en extensiever grondgebruik in de landbouw mogelijk te maken. Daarvoor is bij functieverandering ook (veel) geld nodig. Dit om ofwel grond op te kopen en vervolgens te kunnen afwaarderen, ofwel – en dit is een goedkopere manier – om boeren te belonen voor hun diensten om natuur- en landschapswaarden te beschermen, waterveiligheid te verhogen, en stikstof en broeikasgassen vast te leggen. Voor de transitie van het landelijk gebied die de studiegroep voorstelt zijn over langere periodes aanzienlijke bedragen nodig. Een nadere analyse van de financiële consequenties is noodzakelijk.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan, naast de in geld uit te drukken kosten en baten, ook de maatschappelijke kosten en baten van groen-blauwe diensten in het landelijk gebied concreet maken, afgezet tegen de maatschappelijke kosten en baten van doorgaan op de huidige voet. Een voorbeeld van hoe beloning kan werken is door kpi's af te leiden van beleidsdoelen en op basis daarvan prestaties op bedrijfs- en gebiedsniveau op het gebied van biodiversiteit, landschap, klimaat, bodemkwaliteit, CO₂-vastlegging, enzovoorts te belonen. Dit kan in contant geld, maar wellicht kan beloning ook in de vorm van goedkope grondpacht met kwaliteitscriteria.

Verder is het nodig om de verkokering van sectorale budgetten te doorbreken en waar mogelijk meerwaarde te creëren door budgetten goed op elkaar af te stemmen. Dit betekent niet dat alle beschikbare middelen die samenhangen met de

⁹⁶ Niet in alle regio's. In het Noorden zijn bijvoorbeeld de voormalige taken van DLG overgenomen door een nieuwe samenwerkingsorganisatie genaamd Prolander

genoemde opgaven in één fonds moeten worden samengebracht. Dat zou de politieke rationaliteit negeren. Wel kunnen er bijvoorbeeld eisen worden gesteld aan de besteding van sectorale budgetten.⁹⁷ Bij elke grotere investering in het fysieke domein moet de samenhang tussen de verschillende opgaven in een gebied het vertrekpunt zijn. Ook moet de focus liggen op kosten en baten op korte én lange termijn. Samenhang en koppeling van opgaven vormen dan het uitgangspunt bij de inzet van middelen. Het plan, ontwerp of programma voor het gebied maakt die samenhang zichtbaar. Puur sectorale investeringen blijven mogelijk als de samenhang onduidelijk is. Zo wordt de bewijslast dus omgedraaid: 'samenhang, tenzij'. Dat vergt mogelijk aanpassing van de comptabiliteitswetgeving.

Financiering door het Rijk vindt plaats vanuit sectorale budgetten die deels gekoppeld zijn aan de verschillende programma's. De belangrijkste bekostigingsbronnen zijn op dit moment:

- Middelen voor de reductie van stikstofuitstoot, waaronder:
 - € 250 miljoen voor natuurherstel- en verbetering, plus langjarige inzet van extra middelen voor natuurherstel en -ontwikkeling oplopend naar € 300 miljoen per jaar in de periode tot 2030;
 - € 350 miljoen voor opkoop van landbouwbedrijven rondom natuurgebieden;
 - maximaal € 455 miljoen vanuit de subsidieregeling sanering varkenshouderijen;
 - € 1 miljard voor een subsidieregeling voor de beëindiging van veehouderijen;
 - € 175 miljoen in een omschakelfonds om een duurzamere vorm van landbouw te helpen financieren.
- Middelen uit het Deltafonds (€ 5,1 miljard in de periode 2021-2034) voor maatregelen in het kader van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit.
- In het kader van het Klimaatakkoord is € 100 miljoen beschikbaar gesteld voor de aanpak van bodemdaling en € 51 miljoen voor bomen, bos en natuur.
- Financiering gekoppeld aan Regio Deals, Erfgoed Deals en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.
- Overige rijksbudgetten waaruit kan worden geput voor opgaven in het landelijk gebied, zoals het Infrastructuurfonds.

⁹⁷ Leerstoel Gebiedsontwikkeling (2021). *Na Wild West en sciencefiction, op zoek naar de juiste film. Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland.*

Bron: Rapport IBO Ruimtelijke ordening

Het is belangrijk dat de politiek de ruimte houdt om tot keuzes te komen, maar het hier bepleite beginsel van 'samenhang, tenzij' leidt tot een expliciete afweging en verantwoording. Dat maakt duidelijk waarom samenhang en potentiële koppelkansen onbenut blijven.

Voor een uitvoeriger beschrijving van de instrumenten waarmee de ruimtelijke kwaliteit en de vitaliteit van het landelijk gebied kunnen worden versterkt, verwijzen we naar het rapport van het IBO Ruimtelijke ordening.⁹⁸

⁹⁸ Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening (april 2021). *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening.*

6 Ondersteunend beleid voor vitalisering landelijk gebied

De opdracht van de studiegroep richt zich primair op het ruimtelijke domein. Maar met ruimtelijk beleid alleen komen we er niet. Daarnaast is sectoraal beleid nodig om de transities in het landelijk gebied tot stand te brengen. De afgelopen tijd zijn hierover verschillende adviezen uitgebracht, zoals de rapporten in het kader van de Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek en het rapport over het verdienvermogen van de landbouw (commissie-Maij).⁹⁹ In dit hoofdstuk duiden we hiervoor richtingen, eerst voor de vitaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied in algemene zin ('brede welvaart') en vervolgens toegespitst op de landbouw en de natuur. Als het goed is, versterken sectorale en ruimtelijke sturing elkaar in de aanpak van de grote maatschappelijke vraagstukken.

6.1 Vitaliseer het landelijk gebied

De komende jaren staat nog veel rijksbeleid op stapel met effect in de regio's. Alle ruimte is nodig en het platteland biedt goede kansen, ook voor meervoudig ruimtegebruik. Nu investeren om achterstanden te repareren en gelijkwaardige levensvoorwaarden te bewerkstelligen, draagt bij aan meer groei en perspectief voor gebieden die nu te kampen hebben met leegloop en verlies van voorzieningen. Het helpt ook om draagvlak te creëren voor de ruimtelijke ontwikkelingen die nodig zijn voor de opgaven voor het land als geheel. De uitdaging is om investeringen zo in te richten dat het potentieel van het landelijk gebied wordt benut en dat tegelijkertijd de 'brede welvaart' – dat wil zeggen: een duurzame kwaliteit van leven – wordt behouden en versterkt. Hiervoor is een integrale aanpak en interbestuurlijke samenwerking nodig, met middelen van Rijk en regio om de brede welvaartsaspecten te versterken. De afgelopen jaren is ervaring opgedaan met Regio Deals. Daarop kan de komende jaren worden voortgebouwd. Een instrument als de regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS helpt om de brede-welvaartopgaven van de regio te duiden en de voortgang te monitoren.¹⁰⁰

Wederkerigheid is een belangrijk uitgangspunt in de omgang tussen Rijk en regio. Regio's die een bijdrage leveren aan nationale opgaven zullen daar vanzelfsprekend ook iets voor terug willen zien. Dit is belangrijk voor het verwerven van draagvlak voor rijksbeleid. Zo is in het Klimaatakkoord afgesproken dat 50% van de hernieuwbare energie die wordt opgewekt op land in handen komt van de lokale omgeving (inwoners en bedrijven). Dit is als richtinggevend principe meegegeven aan de RES'en. Maar ook gerichte bijdragen aan de vitaliteit van een gebied –

⁹⁹ Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw (2019). *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*.

¹⁰⁰ CBS (2020). *Regionale Monitor Brede Welvaart*.

bijvoorbeeld nieuwe infrastructuur – kan helpen om het enthousiasme van bewoners voor wijzigingen in hun gebied te vergroten. Daarbij is het belangrijk dat er geïnvesteerd wordt in voorzieningen die bijdragen aan behoud van vitaliteit en waarde van het gebied op lange termijn. Voldoende werkgelegenheid binnen en buiten de landbouw staat voorop om het landelijk gebied vitaal te houden. Daarnaast vormen enkele typen voorzieningen randvoorwaarden voor behoud van de leefbaarheid:

- onderwijs en scholing, aansluitend op behoefte in het gebied;
- adequate gezondheidszorg en sociale zorg;
- infrastructuur en bereikbaarheid.

Economische ontwikkeling is in eerste instantie een zaak van de private sector, maar werk vertegenwoordigt ook een publieke waarde en een publiek belang. De (semi)overheid is bovendien een belangrijke werkgever. De overheid kan economische ontwikkeling stimuleren door de juiste randvoorwaarden te creëren, met name in de sfeer van het voorzieningenniveau, (digitale) verbindingen, onderwijs en een aantrekkelijke leefomgeving. Bijvoorbeeld kleinschalige bedrijvigheid: mkb, startups, maakindustrie, technische dienstverlening in energie- en watertechniek, het kan allemaal een plek krijgen in het landelijk gebied. Het arbeidspotentieel kan beter worden benut door bij- en omscholing te organiseren, aansluitend op de behoefte.

6.2 Vitaliseer agrarische sectoren

De transitie van de landbouw krijgt alleen brede steun als voor boeren een duidelijk en langjarig richtpunt bestaat waarop zij hun handelen kunnen baseren. Dat richtpunt moet in elk geval duidelijkheid bieden voor hoe zij in de komende jaren blijvend een gezonde boterham kunnen verdienen. Het af te leggen pad moet robuust zijn en van begin af aan geloofwaardig worden gefaciliteerd. Dit betekent dat boeren die willen stoppen of hun bedrijf willen verplaatsen adequaat worden ondersteund en dat boeren die willen aanpassen en/of innoveren in staat worden gesteld om aanpassingen door te voeren.

Landbouwsectoren kunnen sectorplannen opstellen, zoals de varkenssector heeft gedaan, waarvoor de overheid ter ondersteuning middelen beschikbaar stelt om deze plannen uit te voeren. Deze sectorale plannen grijpen integraal in op alle facetten van de sector, zoals energie, klimaat en dierenwelzijn. Om de plannen ook te kunnen uitvoeren is langjarige commitment van de overheid vereist. Boeren worden zo met generiek beleid gestimuleerd en ondersteund om hun sector te verduurzamen. Het kan daarbij gaan om ondersteuning vanuit een omschakelprogramma, om optimale inzet op vergroening vanuit het nieuwe GLB en het toekomstige Nationaal Strategisch Plan, of om een krediet- en garantieregeling voor boeren bij de financiering van de omslag naar duurzame landbouw

(bijvoorbeeld via een Borgstellingsfonds).^{101,102} Andere voorbeelden zijn het Nationaal Programma Landbouwbodems dat gericht is op publiek-private samenwerking om te komen tot duurzaam beheer van alle landbouwbodems in 2030, en het Nationale Tuinbouwakkoord waarin zorgvuldig gebruik van grondstoffen, vermindering van schadelijke uitstoot en energiezuinig telen in alle tuinbouwsectoren centraal staan.¹⁰³

Daarnaast is het noodzakelijk om verduurzaming af te dwingen door volumemaatregelen, verhandelbare ontwikkelrechten of (negatieve) prijs- of fiscale prikkels.¹⁰⁴ De pilots die het College van Rijksadviseurs beschrijft in het advies over landschapsinclusieve landbouw¹⁰⁵ zijn concrete voorbeelden van hoe nieuwe ontwikkelperspectieven kunnen ontstaan in gebieden waarvoor restricties gelden vanwege stikstof, natuur- of milieukwaliteit. Deze voorbeelden tonen aan dat met een mix van een integrale aanpak, een goede dialoog met de betrokken bedrijven en maatwerk een aansprekend toekomstperspectief voor een gebied te creëren is.

Wat is verder te overwegen voor de korte termijn?

- In de herbezinning van het mestbeleid wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven. De consequentie is dat een boer die 'slechts' 70% van de mest op eigen land kan plaatsen, als niet-grondgebonden wordt aangemerkt en de mest dan volledig moet afvoeren en vervolgens weer andere mest moet aanvoeren. Dit staat op gespannen voet met het streven om kringlopen in de landbouw zo veel mogelijk op gebiedsniveau te sluiten.
- Salderen van stikstofruimte is een instrument dat is geaccepteerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Echter, hiertegen bestaan wel bezwaren vanuit ruimtelijk perspectief, zoals het ontstaan van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen of verschuivingen tussen sectoren als bedrijven stoppen en de stikstofruimte overgaat naar partijen elders uit het land. Ook zijn er risico's rond leegstand en de daarbij horende problemen.
- Het verpachten van landbouwgronden door overheden draagt nu onvoldoende bij aan de doelstellingen voor verduurzaming en biodiversiteit,

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Vertrouwen op technologische oplossingen is wel kwetsbaar. Een recent voorbeeld daarvan is de uitspraak van de voorzieningenrechter in Noord-Nederland die erop neerkomt dat de provincie Fryslân een melkveehouder geen vergunning mag geven voor uitbreiding, hoewel de boer maatregelen heeft getroffen om de stikstofemissie te verminderen. Dit omdat volgens de rechter onderzoeken van de WUR en het CBS zouden hebben aangetoond dat er 'ernstige twijfels' bestaan over de werking van de hier toe te passen technieken in veestallen.

¹⁰³ Zie ook Uitvoeringsagenda NOVI.

¹⁰⁴ Zie rapporten *Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek* en *Normeren en beprijzen van stikstofemissies*.

¹⁰⁵ Cra (september 2020). *Op weg naar een New deal tussen boer en maatschappij*. Advies en essays.

doordat winst maken op pachtgrond voorrang heeft. In de herziening van het pachtbeleid moet dit aandacht krijgen.

- Initiatieven van onderop om de keten tussen de boer als voedselproducent en de consument te verkorten, verdienen ondersteuning om op te schalen.
- Mede in het licht van de *Farm to Fork*-strategie (Green Deal) verdient het aanbeveling om de markt voor biologische producten te stimuleren en om boeren zowel financieel als met kennis te helpen bij de omschakeling naar biologische productie.

6.3 Vitaliseer de natuur

Extra financiële middelen voor de stikstofaanpak moeten de komende jaren zorgen voor versnelde verwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden. Daarnaast is een grondstrategie nodig die (de samenwerkende) overheden doorzettingsmacht biedt om het NatuurNetwerk Nederland voor 2027 te completeren. Daarmee worden (specifieke) soorten en habitats beschermd en wordt voldaan aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn. Onderdeel van dit beleid is dat de omgeving rond natuurgebieden natuurinclusiever en klimaatadaptiever wordt gemaakt om de druk binnen natuurgebieden te verlagen en de natuurkwaliteit te verhogen. Door het principe 'basiskwaliteit natuur'¹⁰⁶ toe te passen, kan het natuurbeleid een steviger fundament krijgen. Een goede basiskwaliteit natuur brengt met zich mee dat betere condities voor algemene (nog niet bedreigde) soorten ook positief resultaat opleveren voor bedreigde soorten. Dit vertaalt zich in natuurinclusieve ruimtelijke inrichting bij landbouw, verstedelijking, infrastructuur, industrie en de energietransitie. Als beleidsdoelen voor natuur en milieu kunnen worden vertaald in uniforme, transparante en meetbare doelen, kunnen deze doelen als streefwaarden worden opgenomen in plannen onder de NOVI en kunnen ze als omgevingswaarden leidend zijn in gebiedsplannen.¹⁰⁷

Het belang van reductie van stikstofemissies wordt breed onderkend; het stikstofmaatregelenpakket dat de Tweede Kamer onlangs heeft bekrachtigd, is hier de weerslag van. Vooral NO_x (stikstofdioxide) kent een ruime verspreiding, maar ook de uitstoot van NH₃ (stikstoftrioxide/ammoniak) slaat slechts beperkt (30%) dichtbij de bron neer. Aanvullend beleid voor lokale piekbelasters is desondanks zeker zinvol. Generiek is een forse emissiereductie (18 kton) mogelijk door in alle stallen toepassing van technieken met de laagste emissienorm te eisen, zoals is gesteld in de recente verkenning *Normeren en beprijzen van stikstofemissies*.¹⁰⁸ In bestaande stallen is mestscheiding mogelijk (het zogeheten koe-toilet bespaart 8 tot 13,5 kton ammoniakuitstoot). Beprijzing van stalemissies is een alternatief (voer en

¹⁰⁶ Zie aangenomen motie-De Groot over de basiskwaliteit van natuur (Kamerstuk 28 286, nr. 1048).

¹⁰⁷ Zie aangenomen motie-Van Eijs-Dik Faber (Kamerstuk 34 682, nr. 72).

¹⁰⁸ ABDTOPConsult (maart 2021). *Verkenning normeren en beprijzen van stikstofemissies*.

weidegang hebben daar ook invloed op); dit biedt meer flexibiliteit en sluit aan bij de wensen van de sector, maar vergt een meetsysteem dat nog niet bestaat en zeker niet voor 2025 kan zijn uitgerold. Bij mestaanwending lijkt vooral de combinatie van verdere verdunning en beperkte normering van kunstmest kansrijk (resp. 4,5 en 3,5 kton). Voor reductiepercentages van meer dan 50% schiet de potentie van technische maatregelen voorlopig tekort. Krimp van de veestapel, in het bijzonder de melkveestapel, is daarvoor volgens de verkenning *Normeren en beprijzen van stikstofemissies* onvermijdelijk. Bij krimp van de melkveestapel kan ook de uitstoot van CO₂-eq afnemen, direct vanwege het aantal dieren en indirect als dat in veenweidegebieden tot minder drooglegging leidt en als door minder stikstofbemesting minder denitrificatie plaatsvindt, en dus minder lachgas wordt geproduceerd.

Landbouw-natuur

Op agrarische gronden kan natuur en biodiversiteit worden versterkt, terwijl tegelijkertijd wordt bijgedragen aan landschappelijke kwaliteit. Op deze manier worden stad en platteland verbonden en wordt de huidige harde scheiding tussen natuurgebieden en bebouwde omgeving verzacht. Een voorbeeld is het *Aanvalsplan versterking landschappelijke identiteit via landschapselementen*¹⁰⁹. Daarmee zetten coalities van maatschappelijke organisaties en boeren in op het versterken van landschapselementen in agrarisch gebied, zoals sloten en oevers, bosjes, bermen en hagen. Deze elementen zijn dragers van onze karakteristieke landschappen. Ze leveren niet alleen mooie landschappen op om in te wonen en werken, maar ze dragen ook bij aan biodiversiteitsherstel, CO₂-vastlegging, goed waterbeheer en groen-blauwe dooradering. Een ander voorbeeld is het Aanvalsplan Grutto¹¹⁰, waarin overheden en maatschappelijke organisaties met boerenbedrijven samenwerken aan maatregelen om weidevogels terug te brengen in het landelijk gebied. Herziening van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Europese Green Deal kunnen in de toekomst extra mogelijkheden bieden om natuurinclusieve landbouw te belonen.

Agrarische ondernemers hebben in het algemeen de omstandigheden en de kennis om te werken aan versterking van natuur, klimaat en biodiversiteit, en de bedrijfscultuur om dat effectief en met veel inzet te doen. Steeds meer boeren hebben de afgelopen tien jaar de omslag naar meervoudig grondgebruik gemaakt. Het aandeel meervoudig grondgebruik stijgt dan ook. Een hoger aandeel natuur, een grotere biodiversiteit en/of speciale klimaatgeoriënteerde bedrijfsvormen zullen op bedrijfsniveau vaak leiden tot verminderde productiviteit, dat wil zeggen minder primair product per hectare, en dus ook tot minder inkomen uit het bedrijf. Boeren of tuinders moeten daarvoor een vergoeding in enige vorm krijgen, plus voldoende

¹⁰⁹ raamwerk-aanvalsplan-landschapselementen-deltaplan-biodiversiteitsherstel.pdf (samenvoerbiodiversiteit.nl)

¹¹⁰ Aanvalsplan Grutto | BoerenNatuur.

perspectief op lange termijn, zodat ze hun bedrijfsontwikkeling er met vertrouwen op kunnen afstemmen. Doordat het landelijk gebied op deze manier een economische functie behoudt, kan dit een mogelijkheid zijn om tegen relatief lage kosten maatschappelijke doelen te bereiken.¹¹¹ Diverse pilots en proefprojecten laten inmiddels kansrijke voorbeelden zien van maatwerkarrangementen met agrarische bedrijven.¹¹²

Een 'natuur-rijker' en aantrekkelijker agrarisch gebied met wandel- en fietspaden kan nieuwe mogelijkheden bieden voor toerisme, recreatie en ontspanning en draagt daarmee bij aan een gezonde leefomgeving. Met name rondom de steden kan dit leiden tot maatschappelijke baten, waaronder wellicht vermindering van recreatiedruk op natuurgebieden.

¹¹¹ Zie Grondvisie LTO.

¹¹² Zie o.a. de *Ruimtelijke verkenning stikstofgevoelige natuur*, de genoemde landbouwpijots van CRa, etc.

7 Keuzes voor het nieuwe kabinet

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de belangrijkste constatering en redeneringen uit de vorige hoofdstukken. Ook worden de keuzes die hier volgens de studiegroep uit voortvloeien benoemd in de vorm van aanbevelingen.

Constateringen

1. Het landelijk gebied staat voor urgente en uitdagende ontwikkelingen: de kwaliteit van bodem, water, lucht, biodiversiteit en landschap moet omhoog, en tegelijkertijd staat Nederland voor grote opgaven op het gebied van wonen, klimaatadaptatie, energie en economie die moeten worden ingepast in de beschikbare ruimte. De fysieke grenzen zijn in zicht, maar ook de sociaal-maatschappelijke. Als daar niet op wordt gestuurd, lopen zaken vast. Dat vormt een bedreiging voor zowel natuur, klimaat en biodiversiteit als voor de kwaliteit van het landschap en de vitaliteit van het landelijk gebied. De stikstofcrisis heeft duidelijk gemaakt dat ook delen van onze economie op nationale schaal stil kunnen komen te liggen. Het gaat daarbij om (harde) juridische eisen en bij het vinden van oplossingen zeker ook om draagvlak bij boeren, bewoners en bezoekers van het platteland.
2. De agrarische sector staat als belangrijkste grondgebruiker in het landelijk gebied onder grote druk: het verdienmodel stimuleert schaalvergroting en intensivering van de productie. Toch is een verdere verduurzaming van de productie noodzakelijk. Daarbij komt dat de samenleving steeds meer eisen stelt aan landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit. Noodzakelijk zijn richtinggevende keuzes in de landbouw die rekening houden met het maatschappelijk draagvlak voor de landbouw als beheerder van een groot deel van het landschap en die concrete handelingsperspectieven voor boeren bieden. De ontwikkelrichting van de landbouw zal in hoge mate bepalen hoe de inrichting van het landelijk gebied in de toekomst vorm krijgt. De politiek kan aansturen op verduurzaming via een combinatie van emissiebeperkende technieken en extensivering (kleinere veestapel, lagere aanvoer van inputs van buiten het bedrijf).
3. Het platteland is per definitie multifunctioneel, maar is geen eenheidsworst; elk gebied kent zijn eigen identiteit en dynamiek. De stikstof- en droogteproblematiek zijn heel anders op de hoge zandgronden dan in de veenweidegebieden. Ook de sociaaleconomische omstandigheden kunnen sterk verschillen. Sommige gebieden kampen met bevolkingsdaling en verlies aan werkgelegenheid en voorzieningen. In dialoog met bewoners en bestuurders van de gebieden moet rekening worden gehouden met de verschillen en met waar

bewoners trots op zijn en wat zij als de kracht van hun regio zien. De gebiedsspecifieke dynamiek en identiteit staan voorop in het bereiken van een vitaal landelijk gebied, waar het realiseren van 'brede welvaart' het streven is.

4. Met ruimtelijke inrichting alleen kunnen de grote maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied niet opgelost worden; sectorbeleid is hiervoor leidend. Er zal goede wisselwerking en synergie tussen beide nodig zijn. Op gebiedsniveau komt dit samen.

Inrichtingsprincipes

5. Maak het bodem- en watersysteem leidend voor de keuzes in het landgebruik: het ruimtegebruik volgt de fysieke structuur van bodem en water, en niet andersom. Daar moeten Rijk en medeoverheden op sturen en dit zal het ontwikkelperspectief van Nederland bepalen.
6. Bescherm de landbouw in de gebieden met geschikte landbouwgrond tegen functieverandering en geef de landbouw met voorrang ruimte om zich verder te ontwikkelen. Stimuleer meervoudig ruimtegebruik in het landelijk gebied waar dat logischerwijs het beste past, zoals extensieve landbouw met waterberging, natuurherstel, wonen en recreatie, of intensieve landbouw met energieopwekking.
7. Haal functies en bestemmingen uit elkaar als ze elkaar in de weg zitten en minder goed bij elkaar passen, zoals zonneweides en datacenters in kwetsbare en waardevolle landschappen of op goed geschikte landbouwgronden, en windturbines en landbouw met veel stikstofemissies nabij Natura 2000-gebieden.
8. Formuleer zowel op nationaal als op provinciaal niveau duidelijke criteria voor het accommoderen van logistieke centra en datacenters vanwege de impact daarvan op het landschap. Bestuurlijke afspraken hierover zijn nodig. Ontwikkel een ruimtelijk afwegingskader voor het energiesysteem waarin een aantal ruimtelijke principes en voorkeursvolgordes worden vastgelegd. Voor de verstedelijking stellen we voor om uit te gaan van stringente toepassing van een ladder voor duurzame verstedelijking, en om waardevolle gronden voor landbouw, natuur en speciale landschappen uit te sluiten voor de bouwopgave.
9. Voorkom versnippering van functies en activiteiten en cluster deze op een passende robuuste schaal, zonder de identiteit van een gebied geweld aan te doen.

Doelen en kaders

10. Maak als rijksoverheid duidelijk welke doelen en kaders voor de lange termijn gelden voor het landelijk gebied en zorg dat de vastgelegde doelen en principes niet alleen bindend zijn voor de rijksoverheid, maar ook doorwerken naar andere overheden. Hierbij worden de harde (inter)nationale kaders bedoeld, zoals de Kaderrichtlijn Water, de Nitraatrichtlijn, de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en kaders die voortvloeien uit het Akkoord van Parijs. Hier moeten gebieden aan voldoen. Formuleer haalbare doelen en stel duidelijke kaders zodat er geen grijze gebieden ontstaan en zorg ervoor dat doelen en kaders niet tegenstrijdig zijn.
11. Bepaal per gebied de draagkracht van het bodem- en watersysteem en het landschap. Stel gebiedseigen grenswaarden (minimale doelen) en streefwaarden (kansen) vast voor de essentiële functies van het bodem- en watersysteem en het landschap op het gebied van waterhuishouding en zuivering, koolstofvastlegging, (bodem)biodiversiteit, mineralenkringlopen, voedsel- en biomassaproductie en landschapswaarde. Vertaal deze in termen van kritische prestatie indicatoren door naar de schaal van het boerenbedrijf. De studiegroep beveelt aan om specifiek een nationale strategie bodemdalingsreductie voor alle landelijke veenweidegebieden op te stellen, waarin als 'hard' doel wordt gesteld het voldoen aan de verplichtingen uit de Klimaatwet door vermindering van de bodemdaling met 70% procent in 2050, met als tussendoel 50% procent in 2030. Hierbij geeft de studiegroep wel ter overweging mee dat deze aanbeveling voor de komende decennia een prijskaartje kent in de ordegrrootte van enkele miljarden euro's.
12. Maak keuzes bij ruimtelijke vraagstukken die de vitaliteit van het landelijk gebied versterken: benoem 'goede burens' en breng deze bij elkaar, en benoem 'slechte burens' en haal die uit elkaar. Het is hierbij zaak om tegengas te geven aan de opvatting dat alles in principe combineerbaar is als we maar de juiste technologie of het juiste ontwerp bedenken. Dat kan zo zijn, maar de bewijslast hiervoor moet liggen bij de initiator of ontwikkelaar.
13. Stem op Rijksniveau sectorale doelen met eigen instrumenten en budgetten zo veel mogelijk op elkaar af en bied regio's de ruimte om deze te integreren. Kies voor een multifunctioneel platteland, waarbij negatieve externaliteiten worden geminimaliseerd en de levering van (ecosysteem)diensten wordt gewaardeerd en beloond.

Procesvoorstellen

14. Geef tegen de achtergrond van aanbevelingen 10, 11, 12 en 13 op een kaart aan welke functies en bestemmingen op welke plaats het beste passen (zonering op verschillende schaalniveaus is een manier om doelen ruimtelijk te

differentiëren). Natuur, klimaatadaptatie, verstedelijking en energie zijn hierbij de belangrijkste ruimtevragers die op en in combinatie met landbouwgrond moeten worden 'ingepast'.

15. De regio is het eerste schaalniveau waarop de grote opgaven voor de burgers concreet worden en de samenhang logisch en herkenbaar naar voren komt. Sturing op het regionale schaalniveau kan de inzet en betrokkenheid van de burger direct koppelen aan de effectiviteit van de maatregelen. Provincies zijn regisseur van het omgevingsbeleid op regionale schaal en geven vorm aan de benodigde samenwerking van alle overheden en maatschappelijke partijen. Een actieve rol van het Rijk is nodig om te borgen dat de opgaven integraal en in logisch samenhangende deelgebieden worden aangepakt. Maak als gemeenten, waterschappen, provincie en rijksoverheid voor iedere regio een regionale omgevingsagenda en koppel hieraan een regionale investeringsagenda. Betrek burgers bij de ontwikkeling van een dergelijke agenda.
16. Bepaal per gebied de meest urgente ruimtelijke opgaven en bezie hoe deze zich tot elkaar kunnen verhouden. Houd daarbij rekening met de uitgangspunten van de NOVI en de geformuleerde inrichtingsprincipes. Begin met de gebieden met de hoogste urgentie, zoals veenweidegebieden en de omgeving van Natura 2000-gebieden, en daarbinnen in het bijzonder de zandgronden en de Gelderse Vallei.

Instrumenten

17. Stel een strategie op waarbij een reeks aan instrumenten in samenhang wordt ingezet om de gestelde opgaven te faciliteren. Gebruik hierbij het instrumentarium dat de Omgevingswet biedt en activeer specifiek het grondbeleid, waaronder het landinrichtingsinstrumentarium. Ook moet het nationale plan voor nieuwe GLB maximaal worden benut om het instrumentarium in te zetten in deze lijn. Om vaart te maken in prioritair gebieden is inzet van het brede repertoire van (grond)instrumenten nodig, zoals een grondfonds of groundbank. Bij het vormen van een dergelijk fonds (of een groundbank) is randvoorwaardelijk dat er voldoende aandacht is voor de risicobeheersing en risicoverdeling tussen overheids- en private partijen.
18. De transitie van de landbouw krijgt alleen brede steun als er voor boeren een duidelijk en langjarig richtpunt bestaat waarop zij hun handelen kunnen baseren. Dat richtpunt moet in elk geval duidelijkheid bieden over hoe zij in de komende jaren blijvend een gezonde boterham kunnen verdienen. Laat zien dat dit pad robuust is en zorg dat dit van begin af geloofwaardig is gefaciliteerd. Zorg er zo voor dat de noodzakelijke transitie voor boeren aantrekkelijk is. Dit betekent dat boeren die willen stoppen of hun bedrijf willen verplaatsen

adequaat worden ondersteund en dat boeren die willen aanpassen en/of innoveren in staat worden gesteld om aanpassingen door te voeren.

19. Zet als rijksoverheid de eigen grondposities in voor de beoogde gebiedsontwikkeling, zoals voor energieopwekking langs snelwegen of voor extensieve kringlooplandbouw.
20. Maak op rijksniveau voldoende budget vrij voor de transformatie van het landelijk gebied en combineer deze middelen waar dit meerwaarde oplevert zo mogelijk met de al beschikbare programmamiddelen die in het landelijk gebied neerslaan op verschillende niveaus: op rijksniveau (middelen voor natuurversterking, klimaatadaptatie (inclusief DAW), GLB, infrastructuur, wonen, energiebeleid, stikstof, etc.), op provinciaal niveau, op waterschaps- en op lokaal niveau. Maak het mogelijk om daar ook de middelen van de private sector bij te voegen, onder andere door verbinding te maken met de Regionale Investeringsagenda's. Zo kan krachtiger worden geïnvesteerd in een sociaaleconomisch vitaal landelijk gebied met behoud van basisvoorzieningen, en daarmee in de toekomst van het platteland en de draagkracht onder de burgers. Het gaat niet om een heel andere aanwending van middelen, maar om het zo veel mogelijk benutten van mogelijkheden om opgaven te combineren. De huidige rijksmiddelen zijn hiervoor bij benadering niet voldoende. Er is verdere uitwerking en doorrekening van beleidskeuzes nodig voordat besluitvorming mogelijk en wenselijk is.
21. Zorg voor een adequate ondersteuning in kennis en uitvoeringskracht, zowel op nationaal als op regionaal niveau.
22. Leg het resultaat van de voorgaande stappen per provincie of gebied vast in een bestuursovereenkomst tussen de betrokken overheden (en sectoren als dat relevant is). Richt het Nationaal Programma Landelijk Gebied zo in dat het zowel interdepartementaal als interbestuurlijk leidt tot samenwerking op basis van genoemde doelen en kaders.

Bijlagen

Bijlage 1 MOTIE VAN HET LID HARBERS C.S.¹¹³ Voorgesteld tijdens debat Problematiek rondom

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 101

MOTIE VAN HET LID HARBERS C.S.

Voorgesteld 18 juni 2020

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het kabinet een ruimtelijke verkenning naar een meer natuurinclusieve inrichting heeft aangekondigd;

constaterende dat het adviescollege adviseert meer gebruik te maken van het ruimtelijk instrumentarium;

overwegende dat op het platteland veel functies om ruimte concurreren en om passende landschappelijke inrichting vragen;

overwegende dat het kabinet voorafgaand aan kabinetsformaties diverse studiegroepen instelt;

verzoekt de regering om, naast en analoog aan bijvoorbeeld de onafhankelijke Studiegroep Begrotingsruimte, een studiegroep ruimtelijke inrichting in te stellen;

verzoekt de regering tevens, om deze studiegroep te vragen concrete, samenhangende en doorgerekende beleidsopties te schetsen, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan vitalisering van het platteland, de ruimtelijke inrichting van het platteland, de uitkomsten van de verkenning natuurinclusief bouwen, aanvullende beleidsopties voor herstel en verbetering van Natura 2000-gebieden, duurzame verdienmodellen in de landbouw, de functie die boeren hebben bij de landschapsinrichting en de leefbaarheid van het platteland, kwaliteit van de landbouwgronden, de mogelijkheden en publieke en private facilitering van ruilverkaveling, grondbeleid, landinrichting, de in het rapport-Remkes genoemde 5M-oplossingsrichtingen en de ervaringen met concentratiegebieden,

kst-35334-101
ISSN 0921-7371
S-Gravenhage 2020

Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 334, nr. 101

1

¹¹³ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020–2021, 35 334, Nr. 101

Bijlage 2 Taakopdracht: de brief van de ministers aan de Tweede Kamer¹¹⁴

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2020

Hierbij informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de instelling van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting en de start van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Opdracht aan de Studiegroep Ruimtelijke Inrichting

In het debat met uw Kamer op 18 juni jl. over stikstof en natuur (Handelingen II 2020/21, nr. 85, item 3), is de regering met de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 35 334, nr. 101) verzocht om de instelling van een studiegroep over de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied. Mede in het licht van de presentatie van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het daarin aangekondigde programma landelijk gebied, acht het kabinet het waardevol om de studiegroep te vragen om advies uit te brengen over beleidsopties die bijdragen aan de toekomstige ontwikkeling van het landelijk gebied in Nederland.

In lijn met het verzoek in de motie kiezen wij voor de instelling van een nieuwe, eenmalige studiegroep met een afgebakende opdracht, te weten de studiegroep Ruimtelijke inrichting, onder voorzitterschap van de heer P.R. Heij van ABD Topconsult en onder verantwoordelijkheid van de Ministers van LNV en BZK. De studiegroep bestaat uit een mix van ambtenaren van verschillende betrokken ministeries en inhoudelijke en bestuurlijke deskundigen vanuit de samenleving.

Het eindadvies «Niet alles kan overal» van het Adviescollege Stikstofproblematiek, onder leiding van de heer Remkes (Kamerstuk 35 334, nr. 86), laat zien dat er in het landelijk gebied indringende ruimtelijke keuzes gemaakt moeten worden. Het Adviescollege pleit voor het ontwikkelen van een heldere visie op het landelijk gebied, waar natuurherstel nadrukkelijk onderdeel van uitmaakt. In deze visie dienen natuur en landbouw centraal te staan, naast de economische functies in het landelijk

Kst-35334-127
ISSN 0921 - 7371
© Gravenhage 2020

Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 334, nr. 127

1

¹¹⁴ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35 334, Nr. 127

gebied en andere functies als landschapsbeleving, recreatie, wonen en de transitie naar duurzame energie. De motie van het lid Harbers c.s., aangenomen naar aanleiding van een debat over dit eindadvies, verzoekt om het instellen van een onafhankelijke studiegroep, die «concrete, samenhangende en doorgerekende beleidsopties» voorstelt, bruikbaar voor de volgende kabinetsperiode. Centraal in de motie staan de begrippen «vitalisering van het platteland» en «de ruimtelijke inrichting van het platteland». Deze begrippen worden nader ingevuld en ingekleurd met een breed palet aan onderwerpen waarvoor de aandacht van de studiegroep wordt gevraagd.

Wij vragen de studiegroep om, onder meer op basis van eerder uitgebrachte relevante adviezen en vertrekkend vanuit de NOVI, concrete aanbevelingen te doen in de aanloop naar een volgend kabinet met betrekking tot de toekomstige (ruimtelijke ontwikkeling) van het landelijk gebied. Met oog voor maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven verwachten wij dat dit concrete, zo mogelijk doorgerekende beleidsopties oplevert die de vitaliteit en ruimtelijke samenhang in het landelijk gebied bevorderen, ten bate van het vermogen van het openbaar bestuur om beter in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. Het advies van de studiegroep Ruimtelijke inrichting moet

- scherpere brengen in wat de belangrijkste ruimtelijke knelpunten en kansen zijn binnen het landelijk gebied en
- aangeven welke beleidsopties mogelijk zijn voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied.

Het advies moet oplossingsgericht van aard zijn, tegen de achtergrond dat er nu een rijk instrumentarium en veel middelen beschikbaar zijn en er kennelijk toch serieuze hindernissen zijn om doelen te bereiken. Hierbij wordt de studiegroep gevraagd in ieder geval aandacht te schenken aan de verschillende thema's en opgaven die in verband hiermee in de motie van het lid Harbers c.s. staan vermeld.

In dit verband is het relevant om uw Kamer te melden dat gelijktijdig met de studiegroep Ruimtelijke inrichting een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Ruimtelijke Ordening van start is gegaan. In de opdracht voor dit IBO ligt de focus in de eerste plaats op de governance en instrumenten binnen de ruimtelijke ordening, dus de sturing om tot afwegingen te komen en uitvoering te geven aan ruimtelijke keuzes. De studiegroep kan zich, aanvullend op het IBO, richten op de inhoud, door de moeilijke keuzes te benoemen en voorstellen te doen voor oplossingsopties, op een manier die bruikbaar is voor politieke besluitvorming.

Eveneens is bijzondere aandacht nodig voor de afstemming met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Een nadere toelichting op dat programma vindt u verderop in deze brief.

Aanpak en tijdspad

De studiegroep zal uiterlijk voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 zijn rapport aan ons aanbieden. Wij zullen het rapport vervolgens via de ministerraad naar u doorgeleiden. In de bijlage bij deze brief is de samenstelling van de studiegroep vermeld.

Nationaal Programma Landelijk Gebied

In april 2020 is de brief «nadere keuzes in het kader van de nationale omgevingsvisie» naar de Kamer gestuurd (Kamerstuk 34 682, nr. 48). Daarin werd ook het Nationale programma voor het landelijk gebied (NPLG) aangekondigd, waarin we in nauwe samenspraak met decentrale

overheden en betrokken partijen een strategie op hoofdlijnen schetsen, die richting geeft aan toekomstbestendige ontwikkeling van functies in het landelijk gebied, inclusief verstedelijking, verbetering van leefbaarheid, luchtkwaliteit en andere onderdelen van milieu, natuur en leefomgevingskwaliteit (Kamerstuk 34 682, nr. 48).

In juni 2020 kwam voor het eerst het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL) bijeen; per landsdeel, dus vijf maal. In deze BOL's werden de eerste contouren van de NPLG besproken. Daarnaast zijn de regio's uitgenodigd om als koplopergroep mee te werken aan de verdere gebiedsgerichte uitwerking van het programma (Kamerstuk 34 682, nr. 50). Met de Achterhoek, de Drentse Aa / Friese Veenweiden (in het kader van de Omgevingsagenda Noord) en Zeeland zijn gesprekken gestart. De aanpak van de NOVI-gebieden De Peel en Het Groene Hart wordt verbonden aan de doelstelling van het NPLG.

Het NPLG is dit najaar gestart met een kwartiermakersfase om als gezamenlijke overheden te verkennen wat er gebiedsgericht speelt en nodig is en wat er op nationaal niveau nodig is om het programma gestalte te geven. Het programma zal een wisselwerking moeten vinden tussen landelijke optimalisatie en regionale optimalisatie als het gaat om ruimtelijke ontwikkeling.

Het doel is om met de gezamenlijke overheden binnen NPLG een strategie en lange termijn aanpak voor het landelijk gebied te verkennen, met aandacht voor klimaatadaptatie, robuuste natuur, bufferzones rond Natura 2000-gebieden, ruimte voor agrarische functies in de voor landbouw goed geschikte gebieden, energietransitie en bouwopgaven. We bouwen hierbij voort op de visies in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), Provinciale Omgevingsvisies (POVI) en de Gemeentelijke Omgevingsvisies (GOVI) en we leggen interbestuurlijke afspraken vast in de landsdelige omgevingsagenda's. De aanbevelingen van de studiegroep Ruimtelijke inrichting kunnen waardevolle input vormen om een aanpak op het landelijk gebied te ontwikkelen.

Een programmatische samenwerking tussen de vier overheden is bij de verdere ontwikkeling van het programma een belangrijke randvoorwaarde. Daarbij zullen steeds leerervaringen worden benut om de werkwijze verder te verbeteren en verbreden. Naast de gebiedsgerichte analyse en uitwerking wordt gewerkt aan een nationale ruimtelijke analyse voor landbouw, natuur en andere functies, en wordt onder leiding van een kwartiermaker de nationale inzet geconcretiseerd.

Samenhang

Er zijn dus meerdere trajecten van start gegaan die zich richten op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Het is belangrijk deze trajecten met elkaar in verbinding te brengen. De uitkomsten van de Studiegroep ruimtelijke inrichting en het IBO-RO zullen bijvoorbeeld mee moeten lopen in de verdere uitwerkingen van het NPLG.

Daarom zal het kabinet in het voorjaar 2021 de uitkomsten van de Studiegroep ruimtelijke inrichting, het IBO-RO en een tussenstand van de verrichtingen in het kader van het NPLG aan uw Kamer doen toekomen, zodat alle inzichten gebundeld kunnen worden benut bij het bepalen van de vervolgstappen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

Bijlage 3 Bronnenlijst figuren

Figuur 1 Prognose vergrijzing 2035

Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). Regionale bevolkings- en huishoudensprognose.

Grafische bewerking door Vereniging Deltametropool.

Figuur 2 Prognose bevolkingsontwikkeling 2018-2050

Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). Regionale bevolkings- en huishoudensprognose.

Grafische bewerking door Vereniging Deltametropool.

Figuur 3 Ammoniakconcentratie

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2020). Jaargemiddelde grootschalige NH₃-concentratie in 2020 in Nederland. Te raadplegen via: <https://geodata.rivm.nl/gcn/>

Figuur 4 Stikstofdepositie

Natura 2000-gebieden: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020).

Kritische depositiewaarde: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)/Centrum Milieukwaliteit (MIL)/AERIUS/marrow (2019).

Figuur 5 Bodemdaling

Deltares, TNO-GDN en Wageningen Environmental Research. Klimateffectatlas. Te raadplegen via: <https://www.klimateffectatlas.nl/nl/>. Dataset ontvangen januari 2020.

Figuur 6 Droogtegevoeligheid

Deltares, Bakker, M. et al. 'Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief'. In: Tijdschrift Milieu - Dossier- april 2021.

Figuur 7 Verzilting

Deltares (2014). Geraadpleegd via <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/kaarten>, maart 2021.

Inhoudelijke bewerking door Vereniging Deltametropool in overleg met LNV.

Figuur 8a Fysisch-chemische waterkwaliteit

Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en Wageningen University and Research (2020). Fysisch-chemische waterkwaliteit KRW, 2019 (indicator 0252, versie 16, 30 juli 2020). <https://www.clo.nl>.

Grafische bewerking door Vereniging Deltametropool.

Figuur 8b Ecologische waterkwaliteit

Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en Wageningen University and Research (2020). Waterkwaliteit KRW, 2019 (indicator 1438, versie 08, 30 juli 2020). <https://www.clo.nl>.

Grafische bewerking door Vereniging Deltametropool.

Figuur 9 Grondprijzen landbouwgebieden

Kadaster (2021).

Figuur 10 Prognose vrijkomende agrarische bebouwing

Gies, T. J. A., Nieuwenhuizen, W. & Smidt, R. A. (2014). Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied. (Rapport / InnovatieNetwerk; No. nr. 14.2.325). InnovatieNetwerk. <https://edepot.wur.nl/296354>.

Figuur 11 Dominante agrarische sectoren

Gerritsen, A., Aalbers, C., Agricola, H., & van Os, J. (2020). Natuur en landbouw verbinden: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. (WOt-technical report; No. 176). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. <https://doi.org/10.18174/523031>
Inhoudelijke bewerking door Vereniging Deltametropool in overleg met LNV.

Figuur 12 Natuurnetwerk Nederland

IPO en LNV (2020), Zesde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag.

Figuur 13 Huishoudensgroei 2018-2050

PBL (2021), Grote opgaven in een beperkte ruimte, Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. De exacte kaart staat niet precies zo in de publicatie, maar is een bewerking van figuur 4.1.
Grafische bewerking door Vereniging Deltametropool.

Figuur 14 Nationaal elektriciteitsnetwerk en onderstations

Elektriciteitsnetwerk TenneT: TenneT (2020).
Overig: CBS Bestand Bodemgebruik (2015) / IBIS (2019).
Vereenvoudiging door Vereniging Deltametropool.

Figuur 15 Landelijke netcongestiekaart voor opwekken

Van Druten, E. (2021). Twitter: @EmielVanDruten.

Figuur 16 Koersbepaling landelijke gebieden VINEX

Ministerie van VROM (1991). Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra.

Figuur 17 Watersysteem en afwateringsgebieden

PBL (2021), Grote opgaven in een beperkte ruimte, Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Grafische bewerking door Vereniging Deltametropool.

Figuur 18 Bodemkaart

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen (2003). De Bodemkaart van Nederland.

Figuur 19 Glastuinbouwgebieden, greenports en agrofoodbedrijvigheid

Glastuinbouwclusters: College van Rijksadviseurs, Rademacher / De Vries Architecten, Stec Groep (2019). (X)XL-verdozing – Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler.
Greenports: <https://greenportholland.com/zes-greenports> , Ministerie van LNV
Gemeenten met hoge concentratie agrofoodbedrijven: De Bosatlas van het voedsel , Leenaers et al. Noordhoff Uitgevers 2014 blz. 75
Bedrijventerreinen: IBIS (2019).
Hoofdwegennet / Hoofdspoorwegennet: Rijkswaterstaat

Figuur 20 Zonering agrarisch gebied

Zonering: Bakker, M. et al. 'Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief'. In: Tijdschrift Milieu - Dossier- april 2021
Overig – Natuurgebieden: IPO en LNV (2020), Zesde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag.
Overig – Natura 2000-gebieden: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020).
Overig – Bebouwd, semi-bebouwd en recreatiegebied: CBS Bestand Bodemgebruik (2015) / IBIS (2019).
Overig – Water: Corine Land Cover (2014).

Figuur 21 Potentie van de windsnelheid

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2015). Geraadpleegd via <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/kaarten>, maart 2021.

Figuur 22 Zoekgebied zonne-energie langs infrastructuur en op daken

Hoofdwegennet / Hoofdspoorwegennet: Rijkswaterstaat
Bebouwd gebied: CBS Bestand Bodemgebruik (2015) / IBIS (2019).
Vereenvoudiging door Vereniging Deltametropool.

Figuur 23 Restwarmte

Potentiële restwarmtebronnen: CE Delft (2019).
Clusters met hoge restwarmte potentie: College van Rijksadviseurs, Studio Marco Vermeulen (2019). Via Parijs, een ontwerpverkenning naar een klimaatneutraal Nederland.
Bebouwd gebied: CBS Bestand Bodemgebruik (2015) / IBIS (2019).
Vereenvoudiging door Vereniging Deltametropool.

Figuur 24 Wonen & Geothermische potentie

Technische potentie voor geothermie: Nederlandse Organisatie voor Toegepast-natuurwetenschappelijk Onderzoek TNO, ThermoGIS v2.1. Te raadplegen via: <https://www.thermogis.nl/mapviewer>. Dataset ontvangen december 2019.
Bebouwd gebied: CBS Bestand Bodemgebruik (2015) / IBIS (2019).
Vereenvoudiging door Vereniging Deltametropool.

Figuur 25 Wonen & Overstromingsrisico

Mogelijke overstromingsdiepte: Klimaateffectatlas. Te raadplegen via: <https://www.klimaateffectatlas.nl/nl/>. Dataset ontvangen september 2020.
Bebouwd gebied: CBS Bestand Bodemgebruik (2015) / IBIS (2019).
Vereenvoudiging door Vereniging Deltametropool.

Figuur 26 Wonen & Openbaar vervoer

OV-bereikbaarheidsindex: ARUP / Vereniging Deltametropool (2018). Public Transport Accessibility Level (PTAL) analysis. Meer informatie en technische notitie zijn te vinden via: <https://deltametropool.nl/nieuws/keuzevrijheid-van-vervoer-voor-iedereen/>
Hoofdspoorwegennet: Rijkswaterstaat.

Figuur 27 Wonen & Natuur

Natura 2000-gebieden: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020).
Bebouwd gebied: CBS Bestand Bodemgebruik (2015) / IBIS (2019).
Vereenvoudiging door Vereniging Deltametropool.
3 km-zones: Berekening Vereniging Deltametropool

Figuur 28 Natuur & Stikstofoverbelasting

Natura 2000-gebieden: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020).
1 km-buffer rondom gebieden met stikstofoverbelasting: Berekening Vereniging Deltametropool op basis van informatie over stikstofgevoelige habitattypen van Natura 2000.

Figuur 29 Depositiepotentie-kaart

Erismans J.W. & T. Brouwer (2021). De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de landbouw, Universiteit Leiden, Centrum voor Milieuwetenschappen, afdeling Environmental Biology.

Figuur 30 Veenweidegebied

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - Directie Natuur en Biodiversiteit.

Fysisch-geografische regio's 2013. Geraadpleegd via

<https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/kaarten>, maart 2021.

Bijlage 4 Samenstelling Studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied

Voorzitter:

Peter Heij, ABDTOPConsult; voormalig Directeur-generaal Water en Bodem, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Leden:

Martha Bakker, Hoogleraar Landgebruiksplanning, Wageningen University & Research

Bettina Bock, Hoogleraar Rurale Ontwikkeling, Wageningen University & Research; bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland, Rijksuniversiteit Groningen

Dirk Duijzer, Directeur Coöperatie, Bestuur en Duurzaamheid van Rabobank Nederland en boegbeeld Topsector Agri & Food; voormalig algemeen directeur bij LTO Nederland

Erik Jan van Kempen, Programma-directeur-generaal Omgevingswet, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bart Krol, Adviseur bij SpaarSaam (adviesbureau voor de fysieke leefomgeving); voormalig gedeputeerde Ruimte en Natuur, provincie Utrecht

Johan Osinga, Directeur-generaal Natuur, Visserij en Landelijk gebied, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Boudewijn Revis, Directeur Terreinbeheer & Ontwikkeling bij Staatsbosbeheer; voormalig wethouder Den Haag (o.m. stadsontwikkeling en wonen)

Jaap Slotmaker, Directeur-generaal Water en Bodem, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Berno Strootman, Landschapsarchitect bij Strootman Landschapsarchitecten; tot 1 december 2020 Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving

Sander Thus, Agrariër met gemengd bedrijf in Wehl (Gelderland); oud-bestuurslid Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt

Co Verdaas, Dijkgraaf van het waterschap Rivierenland; deeltijdhoogleraar Gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft; voormalig Tweede Kamerlid, staatssecretaris van Economische Zaken en gedeputeerde Ruimte, provincie Gelderland

Arjan Wildschut, Hoofd sectie LNV, Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie van Financiën

Adviserend lid:

Ton Dassen, waarnemend hoofd Ruimtelijke Ordening en Leefomgevingskwaliteit, Planbureau voor de Leefomgeving.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl