



Nieuw-Schoonebeek bij het Bargerveen (Drenthe).

100 jaar Ruilverkavelingswet Herverkaveling: redding voor natuur en landschap?

Het Nederlandse landschap heeft de afgelopen eeuw ingrijpende veranderingen ondergaan. Wat ooit een uitgestrekt gebied van kleine boeren, heidevelden en veengebieden was, is getransformeerd tot een landschap waarin landbouw, infrastructuur en bebouwing de boventoon voeren. Ruilverkaveling – tegenwoordig bekend als herverkaveling – heeft een belangrijke stempel gedrukt. Hiermee staat het instrument vaak niet op het netvlies als het gaat om behoud en herstel van natuur en landschap. Toch biedt het kansen om natuurgebieden te creëren, waterlopen te verbreden en landschapselementen te versterken die essentieel zijn voor biodiversiteit en recreatie. Een geslaagd voorbeeld is de herverkaveling Nieuw-Schoonebeek bij het Bargerveen.

tekst Jaap-Willem Sjoukema & Guido Musch (Kadaster)

> De Ruilverkavelingswet ging honderd jaar geleden op 1 december 1924 in. De wet markeerde het begin van een proces waarbij traditionele agrarische gebieden werden gereorganiseerd om de landbouwproductie te optimaliseren. Bij ruilverkaveling worden grondpercelen opnieuw verdeeld en geruild tussen eigenaren, zodat ze beter op elkaar aansluiten en de kavels groter en effectiever worden. Een belangrijk verschil met vrijwillige kavelruil is dat herverkaveling een verplichtend element heeft: alle eigenaren in een herverkavelingsgebied moeten meedoen aan de ruil. De provincie (Gedeputeerde Staten) neemt tegenwoordig het besluit tot herverkaveling. De invoering van de Ruilverkavelingswet markeerde het begin van een grootschalige herstructurering van het Nederlandse landschap. De wet stelde boeren in staat om hun kleine, versnipper-

de percelen samen te voegen tot grotere, efficiëntere landbouwbedrijven. Dit proces van schaalvergroting bracht een drastische verandering in het landelijke gebied met zich mee. Beken werden rechtgetrokken om waterbeheer te verbeteren en landschapselementen zoals hout- en boswallen verdwenen om mechanisatie van de landbouw mogelijk te maken. Hoewel deze ingrepen de landbouwproductiviteit en de sociaaleconomische positie van het platteland aanzienlijk verhoogden, leidden ze ook tot een aanzienlijke afname van de biodiversiteit en een verlies van karakteristieke cultuurlandschappen.

Kentering in denken

Vanaf de jaren zeventig kwam er een kentering in het denken over het platteland. Er ontstond een groeiend besef dat het platteland niet slechts een productielandschap moet zijn, maar ook een gebied waar natuur, recreatie en cultuurhistorie een belangrijke rol spelen. Ruilverkaveling werd onderdeel van landinrichting en het instrument

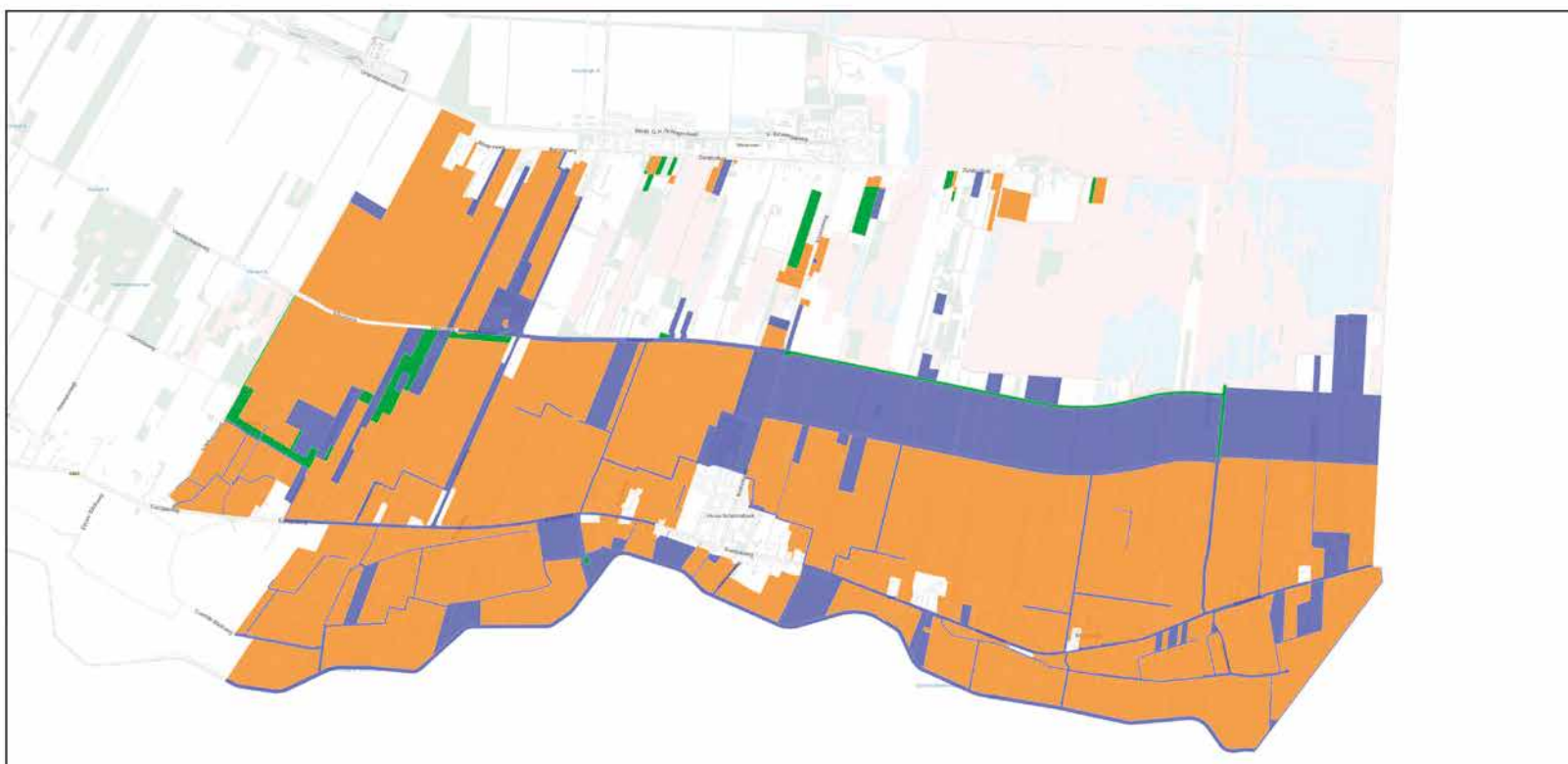
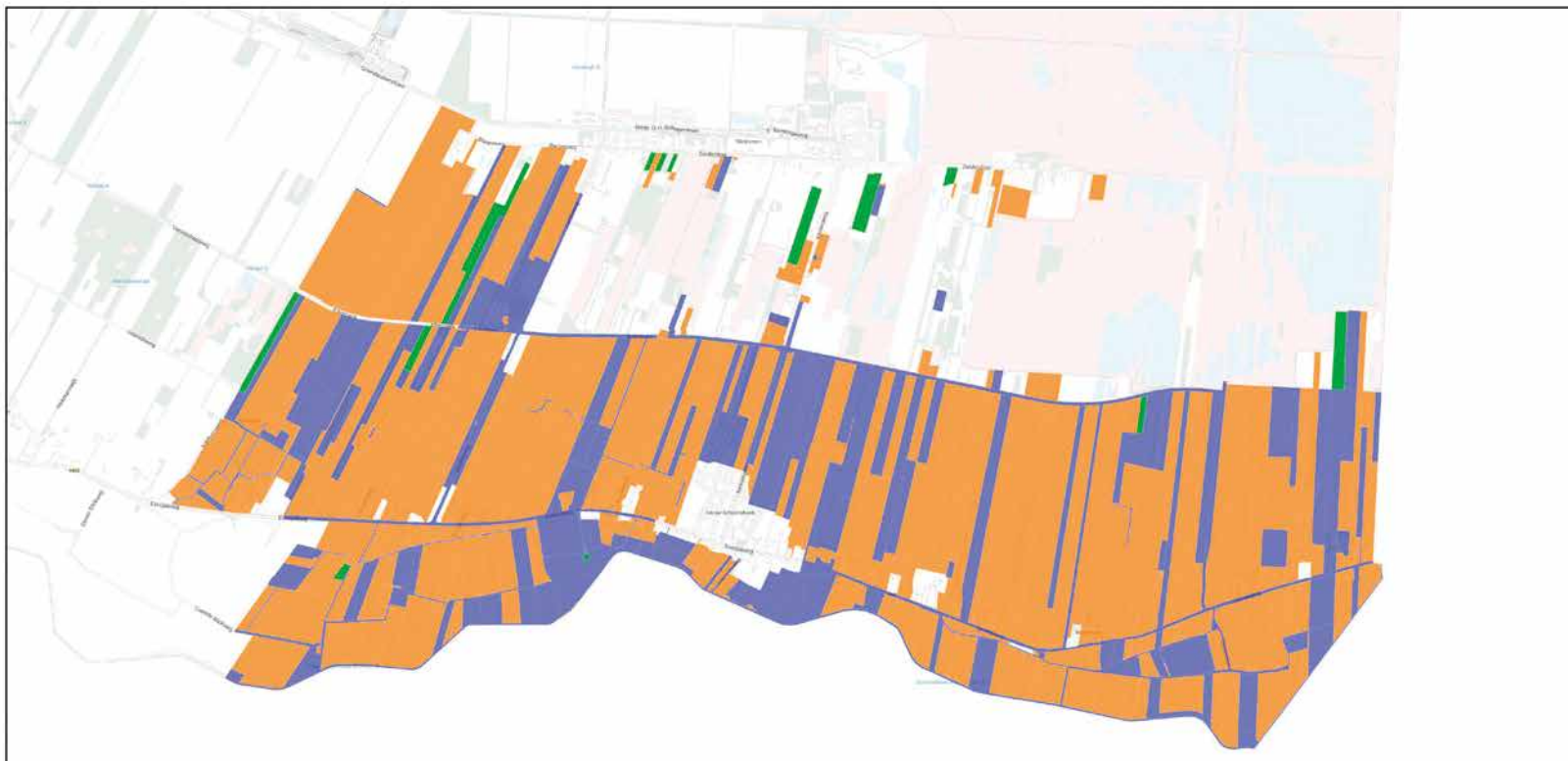
werd breder ingezet om deze waarden te herstellen en te behouden. Hoewel de focus nog altijd op agrarische structuurverbetering lag, werden er ook natuurgebieden aangelegd en recreatieve voorzieningen verbeterd. Waardevolle landschapselementen kregen weer een plaats in het landschap. Het markeerde een verschuiving van een puur economische focus naar een meer geïntegreerde aanpak, waarin landbouw en natuur meer in balans moesten zijn. Ondanks deze verschuiving heeft de focus op landbouwproductiviteit bijgedragen aan de huidige knelpunten in het landelijke gebied. De intensivering van de landbouw heeft onder andere geleid tot een verhoogde stikstofuitstoot, die schadelijk is voor kwetsbare natuurgebieden. Daarnaast heeft de verwijdering van natuurlijke landschapselementen en het recht trekken van waterlopen de biodiversiteit verminderd en de waterkwaliteit aangetast, wat de ecologische balans verder heeft verstoord. Bovendien heeft de schaalvergroting bijgedragen aan de uitstoot van

meer broeikasgassen, wat de klimaatverandering versnelt en nieuwe problemen creëert voor het landelijk gebied zoals droogte of juist hele natte perioden. Maar in dit complexe speelveld kan een nieuwe vorm van ruilverkaveling, herverkaveling, juist ook opnieuw een oplossing bieden.

Succes van Nieuw-Schoonebeek

Met behulp van herverkaveling kunnen ecologische verbindingzones, nieuwe natuur en overgangsgebieden gecreëerd worden. Een mooi voorbeeld hiervan is de herverkaveling Nieuw-Schoonebeek rondom het Natura 2000-gebied Bargerveen. Het Bargerveen is een uniek levend hoogveen gebied in Nederland, maar het stond onder druk: door lagere grondwaterstanden in de agrarische gebieden eromheen, sijpelde water weg wat zorgde voor verdroging. Het idee was daarom om buffers met hogere grondwaterstanden rondom het veengebied te creëren, wat voor de agrariërs uiteraard een minder prettig idee was.

Een belangrijk uitgangspunt bij herverkaveling is echter dat niemand erop achteruit mag gaan. Hiermee ontstaat ook perspectief voor de landbouw. Volgens de wet hebben grondeigenaren altijd recht op kavels van vergelijkbare waarde en gebruiksmogelijkheden. Dit betekent dat boeren na de herverkaveling toegang hebben tot kwalitatief even goede of zelfs betere landbouwgrond. Hoewel herverkaveling meestal niet over bebouwing gaat, biedt het instrument eventueel ook mogelijkheden om boerderijen te verplaatsen of gronden van stoppende boeren op te kopen om als ruilgrond te gebruiken. Daarnaast is extensief agrarisch medegebruik van bufferzones soms mogelijk, wat extra flexibiliteit biedt. Hierdoor wordt ruimte gecreëerd voor zowel natuurontwikkeling als het versterken van de overblijvende landbouwbedrijven. Zo combineert herverkaveling natuurbescherming met toekomstbestendige landbouw. Het is dan ook met de herverkaveling Nieuw-Schoonebeek gelukt om de zuidelijke



Figuur 1. De eigendommen voor en na de herverkaveling in Nieuw-Schoonebeek. Overheden (paars), particulieren (oranje) en terreinbeherende organisaties (donkergroen). Het Natura 2000-gebied Bargerveen ligt ten noorden van dit gebied.

buffer rondom het Bargerveen te creëren én om ervoor te zorgen dat alle landbouwbedrijven door de herverkaveling erop vooruitgingen. De zuidelijke buffer is goed te zien in bijgevoegde kaart die de situatie voor en na ruiling laat zien, verdeeld over drie typen eigenaren: overheid (rijk, provincie, gemeente, waterschap in het paars), particulieren (oranje) en terreinbeherende organisaties (donkergroen). Het wettelijke traject van de herverkaveling duurde relatief kort, zo'n vijf jaar, in vergelijking met ruilverkavelingen in het verleden die soms decennialang duurden. Wat hierbij hielp was de beperkte omvang van het gebied, de beschikbaarheid van ruilgrond van de overheid en een goede samenwerking met alle belanghebbenden. Overigens stonden niet alleen natuur en agrarische doelen centraal: met de aanleg van nieuwe wandel- en fietsroutes is ook aan recreatie gedacht.

Win-winsituatie

De herverkaveling Nieuw-Schoonebeek laat zien dat herverkaveling een integraal instrument is dat perspectief biedt aan zowel natuur als de agrarische sector: het kan de samenhang en efficiëntie van landbouwbedrijven verbeteren, terwijl ook de ecologische en maatschappelijke uitdagingen kunnen worden aangepakt. Door het herindelen van kavels kunnen agrariërs toegang krijgen tot beter geconsolideerde en beter bereikbare percelen, wat leidt tot een hogere productiviteit, minder tractorkilometers en een robuustere bedrijfsvoering. Tegelijkertijd kunnen bijvoorbeeld recreatiemogelijkheden en verouderde infrastructuur worden verbeterd, wat de toegankelijkheid, aantrekkelijkheid en logistieke efficiëntie in het landelijke gebied ten goede komt.

Dit is een belangrijk voordeel van herverkaveling: door de integrale aanpak worden landbouw en natuur naast elkaar gezet in plaats van tegenover elkaar. Voor beide wordt naar een win-winsituatie gezocht. Bovendien is er bij de invulling van de buffer zorgvuldig rekening gehouden met de landschappelijke en erfgoedwaarden. In het ontwerp zijn verschillende varianten met elkaar geïntegreerd, waardoor zowel de hydrologische als de culturele aspecten behouden blijven. Dit zorgt ervoor dat de historische en archeologische waarden van het gebied zo min mogelijk verloren gaan.

Van belang om tot een goede win-winsituatie te komen is het verplichte participietraject waarbij iedere belanghebbende in het gebied wordt gehoord en waarbij rekening wordt gehouden met de individuele wensen. Daarnaast zijn er diverse momenten voor inzage, beroep en bezwaar (zie kader). Dit betekent natuurlijk niet dat ieder individu het altijd eens is met de uitkomsten van de herverkaveling, maar wel dat diegene er qua eigendom of geld niet op achteruit is gegaan.

Maatwerk

Een interessante ontwikkeling is de Compensatie Systematiek Veenweide (CSV) die de provincie Fryslân heeft ontwikkeld. Ook hier speelt dat het grondwaterniveau in veel veengebieden eigenlijk omhoog moet. Dat leidt wel tot een productie-

verlies. Met de CSV kunnen de boeren gecompenseerd worden in geld of in ruilgrond. Met dat laatste kunnen boeren bijvoorbeeld hetzelfde aantal koeien houden, maar dan wel op een extensievere wijze.

Uiteraard spelen in andere gebieden heel andere problemen en mogelijke oplossingen. Herverkaveling en een gebiedsgerichte aanpak kunnen hand in hand werken door maatwerkoplossingen te bieden die zowel de landbouwproductie als het natuurherstel bevorderen. Door herverkaveling strategisch in te zetten in een gebiedsgerichte aanpak, kunnen duurzame landbouw, natuurbehoud en ruimtelijke ordening in samenhang worden gerealiseerd. Dit leidt tot een veerkrachtig en multifunctioneel landelijk gebied waarin diverse belangen en functies effectief worden verenigd.

Kabinet-Schoof

Nu de Ruilverkavelingswet haar honderdjarig bestaan viert, is het platteland toe aan een herinrichting die inspeelt op de uitdagingen van deze tijd. De problemen zijn complex en vereisen een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak. Herverkaveling, als een beproefd en veelzijdig instrument, kan hierin een cruciale rol spelen. Er valt niet te ontkennen dat herverkaveling erg effectief is gebleken in het bereiken van vooropgestelde doelen. In het regeerprogramma van kabinet-Schoof zijn instrumenten zoals herverkaveling en een

nationale grondbank ook expliciet opgenomen voor een uitvoeringsgerichte aanpak. Met de ervaring van de afgelopen eeuw in het achterhoofd, kan herverkaveling een waardevolle kans zijn. Door er strategisch gebruik van te maken kunnen we zorgen voor een toekomstbestendig landschap dat zowel de behoeften van de mens als die van de natuur dient. Het eeuwoude instrument, ooit gericht op landbouwproductie, kan nu een belangrijke bijdrage gaan leveren aan het behoud van natuur en landschap en een balans creëren tussen mens en natuur in het landelijke gebied.<

jaap-willem.sjoukema@kadaster.nl

Het Kadaster ondersteunt en faciliteert provincies bij herverkavelingen en borgt als onafhankelijke partij de rechtszekerheid van deelnemers. Wil je meer weten van herverkaveling? Kijk dan op <https://www.kadaster.nl/zakelijk/producten/advies/wettelijke-herverkaveling> of neem contact op met de auteurs.



Juridische procedure

Inrichtingsprogramma

Het inrichtingsprogramma vormt de basis van het herverkavelingsproces en wordt opgesteld door de provincie. Dit plan geeft de ruimtelijke opgaven en doelen aan, zoals bijvoorbeeld landbouwverbetering, natuurontwikkeling en waterbeheer. Betrokkenen kunnen vervolgens een zienswijze indienen om hun opmerkingen, standpunten en wensen kenbaar te maken.

Inrichtingsbesluit

De provincie (Gedeputeerde Staten) neemt het formele besluit om tot herverkaveling over te gaan, wat de start van de herverkavelingsprocedure echt markeert. Het besluit wordt in het Staatsblad gepubliceerd en de betrokken grondeigenaren en gebruikers worden geïnformeerd. Vanaf dit moment zijn zij verplicht deel te nemen aan het herverkavelingsproces.

Ruilbesluit

Het ruilbesluit bepaalt de herverdeling van gronden en houdt rekening met de belangen van grondeigenaren, gebruikers en maatschappelijke doelen uit het inrichtingsprogramma. Participatie is een verplicht onderdeel om tot een ruilbesluit te komen. Nadat het ontwerp-ruilbesluit is

opgesteld, wordt het ter inzage gelegd en kunnen betrokkenen wederom een zienswijze indienen. Na de verwerking van de zienswijzen kan het ruilbesluit definitief worden vastgesteld. Tegen dit definitieve ruilbesluit kan in beroep worden gegaan bij de rechtbank.

Herverkavelingsakte

Wanneer het ruilbesluit onherroepelijk is, wordt de herverkavelingsakte bij de notaris gepasseerd. Hiermee wordt het ruilbesluit juridisch bindend en worden de nieuwe eigendomsverhoudingen officieel vastgelegd in het Kadaster.

Besluit Geldelijke Regelingen

Dit besluit wordt opgesteld om financiële kosten en compensaties vast te leggen voor grondeigenaren die effecten ondervinden door de herverkaveling. Wanneer iemand meer of betere grond krijgt, moet hij meebetalen aan de herverkaveling. Als hij juist minder grond of minder goede grond krijgt, wordt hij financieel gecompenseerd. Het besluit wordt ter inzage gelegd en betrokkenen kunnen wederom een zienswijze indienen. Indien betrokkenen het niet eens zijn met de vastgestelde compensaties, kunnen ze vervolgens in beroep gaan bij de rechtbank.