

Landschapsgrond



Verkenning van het concept landschapsgrond

een basis voor vervolgesprekken

27 maart 2023



Verkenning van het concept landschapsgrond

een basis voor vervolgesprekken

27 maart 2023

Colofon: Deze rapportage is opgesteld door Wing in opdracht van het Ministerie van LNV

Auteurs: Maartje van Lieshout en Kees van Es, Wing

Disclaimer: De in deze rapportage gedeelde informatie is met zorg samengesteld. Desondanks kunnen we niet garanderen dat de informatie overal volledig, correct en actueel is. Aan de inhoud van deze rapportage kunnen geen rechten worden ontleend. De informatie uit deze rapportage mag worden overgenomen, mits Wing als bron wordt vermeld.



Inhoudsopgave

Uitkomsten verkenning in een notendop	5
1. Inleiding	6
2. WAAROM landschapsgrond?	10
3. WAT is landschapsgrond?	14
4. HOE kunnen we de inzet van landschapsgrond regelen	17
5. Vervolgstappen	19
Bijlage Bestaande voorbeelden	20



Verkenning landschapsgrond in een notendop

Waarom is het nodig?

Internationale wet- en regelgeving, nationale doelen en ambities vragen om een transitie van het landelijk gebied, waarin natuur en landbouw meer met elkaar verweven worden. Dit vraagt ook om een transitie van de gangbare landbouw naar meer extensieve of natuurinclusieve vormen van landbouw; vormen van landbouw met minder nadelige gevolgen voor natuur, water en klimaat. Een manier om daartoe te komen kan zijn het opleggen van aanvullende permanente gebruiksbeperkingen in bepaalde gebieden, waarbij de inkomstenderving en waardedaling wordt vergoed.

Diverse partijen (met name provincies) geven aan dat er al instrumenten bestaan om vormen van landschapsgrond mogelijk te maken. De bestaande instrumenten bieden echter nog geen mogelijkheid om de grond permanent om te zetten in grond waarop gebruiksbeperkingen gelden. Een aanvullend instrument in de instrumentenkoffer, met name om extensivering van agrarische bedrijven in bepaalde gebieden permanent te maken, kan meerwaarde hebben bij het behalen van de doelen in het kader van de gebiedsprocessen voor het landelijk gebied (NPLG) en het creëren van perspectief voor agrarische ondernemers. Uitgangspunt daarbij is dat de grond in landbouwkundig gebruik blijft, maar het instrument tegelijk langjarig zekerheid biedt voor zowel de agrariër, als voor de bereiken van de doelen.

Wat is het? Een werkdefinitie:

Landschapsgrond is een vorm van landbouwgrond waarbij, permanent, juridisch geborgd en transparant vastgelegd, aanvullende eisen aan het agrarisch gebruik zijn gesteld. Hiermee is landschapsgrond een middel om doelen te realiseren op het gebied van stikstof, klimaat, water, bodem, landschap en natuur en bij te dragen aan de transitie van de landbouw.

Aanvullend is het voor de agrariër belangrijk dat de overheid aangeeft financieel te willen bijdragen.

Hoe? Twee mogelijke routes

- A. Landschapsgrond via de (provinciale) grondbank. De overheid koopt grond op en geeft deze opnieuw uit onder aanvullende eisen met kwalitatieve verplichting. Hierbij is nadere uitwerking van transparantie en juridische borging nodig.
- B. Landschapsgrond via zelfrealisatie met kwalitatieve verplichting en kettingbeding. Grondeigenaren vragen zelf de subsidie voor afwaardering naar landschapsgrond aan. Fiscaal en wat betreft staatssteun is nog niet duidelijk of deze systematiek haalbaar is.

Voor de instrumenteren van landschapsgrond zijn daarbij een aantal randvoorwaarden van belang:

- Permanent geregeld
- Juridisch geborgd (privaat- en/of publiekrechtelijk)
- Transparant: openbaar toegankelijk en zichtbaar
- Financieel geborgd

In de volgende fase zal de instrumentatie verder uitgewerkt moeten worden.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en beleidscontext

Directe aanleiding voor deze verkenning is de motie die de heer Boswijk (CDA) heeft ingediend over landschapsgrond (TK 35830-XIV Nr. 17, nr. 2694) tijdens het plenair debat op 8 juli 2021 naar aanleiding van het Jaarverslag en de slotwet van het ministerie van LNV.

Constaterende dat er momenteel twee opties zijn, namelijk dat er sprake is van landbouwgrond of van natuurgrond;

overwegende dat voor de toekomst van de landbouw in Nederland het van belang is dat landbouw en natuur dicht bij elkaar worden gebracht;

overwegende dat boeren wel aan natuurbeheer willen doen maar ook de agrarische waarde van de grond willen behouden;

verzoekt de regering, om een voorstel uit te werken voor een derde optie waarbij landbouwgrond in natuurlijk beheer komt en in dit voorstel mee te nemen hoe de bestemming geregeld wordt, hoe er een optimale balans gevonden wordt tussen natuur en agrarisch en hoe het verdienmodel voor de boer eruit kan komen te zien;

verzoekt de regering, om dit voorstel voor de begrotingsbehandeling naar de Kamer te sturen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Boswijk

Tijdens het plenair debat heeft de minister aangegeven de motie te willen onderschrijven, met name voor de overgangszones rondom stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Op de website van het CDA licht Derk Boswijk zijn ideeën bij landschapsgrond uitgebreid toe (<https://www.cda.nl/derk-boswijk/landschapsgrond-wat-is-dat>).

In het coalitieakkoord 2021-2025 “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst” (december, 2021) is het concept landschapsgrond aangekondigd. In de paragraaf Landbouw, Natuur en stikstof is aangegeven: “Met langjarige overeenkomsten en een passende vergoeding vergroten we de mogelijkheden van (agrarisch-)natuur en landschapsbeheer. We creëren een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond: landschapsgrond. Hiermee en door uitbreiding van natuurareaal vergroten we het leefgebied van kwetsbare soorten en brengen we de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn dichterbij.” (p.15)

Op initiatief van De Tweede Kamer (o.a. Grinwis, Bromet, Van Campen en Boswijk) is een technische briefing georganiseerd op 2 juni 2022 en een rondetafelgesprek op 9 juni 2022 om het concept van landschapsgrond verder in beeld te brengen. In de technische briefing presenteerden twee rentmeesters hun ideeën bij de uitwerking van landschapsgrond. In het rondetafelgesprek werd het gesprek gevoerd met verschillende belangenorganisaties ¹ op basis van de door deze partijen geschreven positionpapers.

¹ BoerenNatuur, Federatie Particulier Grondbezit, Gezamenlijke natuurbeschermers, Graangeluk, LTO, Rabobank, Staatbosbeheer, Vereniging Nederlands cultuurlandschap, Wageningen University & Research,



Beleidscontext

In het coalitieakkoord wordt het concept landschapsgrond als tussenvorm van natuur- en landbouwgrond gepositioneerd binnen de gewenste transitie naar een kringlooplandbouw op het gebied van voer, mest, bodem, pacht, dierenwelzijn en daarbij behorende innovaties. Dit aansluitend op de [Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden](#) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)². In deze visie wordt kringlooplandbouw en de verbinding tussen landbouw en natuur benadrukt: “Bovenop alle inspanningen voor de bescherming van natuurgebieden, heeft de landbouw de sleutel in handen voor verdere verbetering van de natuurwaarden in Nederland.” In aanvulling op en overlappend met kringlooplandbouw wil het kabinet inzetten op natuurinclusieve landbouw met een extensievere bedrijfsvoering.

In de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beschrijft het kabinet de opgaven voor het landelijk gebied op het gebied van biodiversiteit, stikstof, water en klimaat met als doel het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Het concept landschapsgrond wordt benoemd in relatie tot de instandhoudingsdoelen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. “Voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding is extra areaal leefgebied nodig. Dit hoeft geen beschermde natuur in de zin van N2000 te zijn, maar kan ook deels extensief beheerde of natuurinclusieve landbouwgrond zijn. Ook het concept *landschapsgrond* uit het coalitieakkoord kan hieraan bijdragen.” Dit extra leefgebied kan namelijk deels bestaan uit extensief beheerde of natuurinclusieve landbouwgrond. Extensief beheerde of natuurinclusieve landbouwgrond is ook nodig om de andere NPLG doelen (stikstof, water, klimaat) te bereiken.

In het advies van Johan Remkes “Wat kan wel” (oktober 2022) wordt het concept landschapsgrond benoemd als het gaat om het perspectief “wat waar wél kan”. De heer Remkes komt tot de conclusie dat een zonering in Nederland verstandig is om de vraag te beantwoorden welke ruimte er moet zijn voor de landbouw, positief en in samenhang met de andere ruimtevragers. Remkes (p. 42): “Zo is er sprake van 200.000 hectare *landschapsgrond* in het coalitieakkoord, maar wordt ook in andere beleidsstukken gesproken over overgangszones of buffergebieden rond de Natura 2000-gebieden. Ook wordt er 10% groenblauwe dooradering als doel gesteld én zijn er natuurzones rond beekdalen te realiseren. Dit zal gedeeltelijk om dezelfde hectares gaan.”

1.2. De vraag en doel van deze verkenning

In de benoemde nota's wordt landschapsgrond gezien als onderdeel en instrument van de brede discussie hoe de samenhang en verbinding tussen natuur en landbouw in de toekomst kan worden vormgegeven, passend bij de gewenste transitie van de landbouw en het landelijk gebied.

Tegelijk bestaan er verschillende beelden over landschapsgrond. Sommigen zien het als een aparte categorie in het ruimtelijk beleid, anderen als een verdienmodel, of een instrument om te extensiveren om de doelen vanuit het NPLG te realiseren. Welke meerwaarde heeft landschapsgrond ten opzichte van bestaand instrumentarium en hoe zou je het concept van landschapsgrond kunnen instrumenteren?

² N.B. deze visie is van het Kabinet Rutte III (2017-2022).



De positionpapers en publicaties op internet laten zien dat hierover verschillende beelden bestaan. De vraag vanuit het Ministerie van LNV is om deze beelden op een rij te zetten en om op basis daarvan met andere partijen een gezamenlijk beeld te vormen: waar hebben we het over als het gaat over landschapsgrond, hoe het kan bijdragen aan de doelen voor het landelijk gebied, wat zijn de voor- en nadelen, de meerwaarde ten opzichte van bestaand instrumentarium en hoe kan het ingezet worden.

Verkenning als basis voor gesprek

Met deze verkenning zetten we de verschillende beelden over landschapsgrond op een rij: WAAROM landschapsgrond, WAT is het (of zou het kunnen zijn), HOE kunnen we het instrumenteren. Tenslotte schetsen we het mogelijke vervolgproces. Deze verkenning is geschreven als basis voor vervolgesprekken.

1.3. Werkwijze

In deze verkenning zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Bureauanalyse

Als eerste stap hebben we **de technische briefing** over landschapsgrond (2 juni 2022) en de bijbehorende presentaties geanalyseerd op de daarin naar voren gebrachte interpretatie van landschapsgrond, de doelen en mogelijkheden. Als tweede stap hebben we het rondetafelgesprek over landschapsgrond (9 juni 2022) teruggekeken en de bijbehorende **positionpapers** vanuit verschillende partijen geanalyseerd. Daarnaast is gekeken welke doelen van landschapsgrond in de verschillende papers naar voren komen en waarom landschapsgrond nodig zou zijn. We hebben geprobeerd hier een logische clustering en volgorde in aan te brengen.

2. Verkennende werksessies

In twee werksessies met ambtelijke collega's binnen LNV, BZK, en RVO (29 augustus en 15 december 2022), met experts vanuit verschillende organisaties (12 september 2022) en in gesprek met het Interprovinciaal Overleg (IPO, 17 november 2022) zijn de beelden bij landschapsgrond verder onderzocht. Het doel van de werksessies was om te komen tot een overzicht van de verschillende beelden, het nut en de noodzaak van een instrument landschapsgrond en welke gebruiksvoorwaarden er eventueel zouden moeten gelden voor landschapsgrond. Met de experts is ook gesproken over hoe we het instrument landschapsgrond werkbaar en aantrekkelijk kunnen voor maken.

3. Analyse beelden, vragen

Op basis van de bovenstaande twee stappen hebben een analyse gemaakt van de beelden en de vragen die naar ons idee nog beantwoord moeten worden voordat het instrument landschapsgrond verder uitgewerkt kon worden. Dit hebben we opgeschreven in een bespreeknotitie (conceptverkenning)

4. Gesprekken aan de hand van de bespreeknotitie (conceptverkenning)

Aan de hand van deze bespreeknotitie zijn diverse gesprekken gevoerd. Met deze gesprekken hebben we de verkenning verder aangescherpt.



5. Rapportage

Deze rapportage is het resultaat van bovenstaande stappen. Het is een begin: er is nog een aantal vervolgstappen nodig om de openstaande vragen te beantwoorden en te komen tot een goed, bruikbaar en aanvullend instrument landschapsgrond.

1.4. Leeswijzer

In dit rapport werken we achtereenvolgens de volgende onderdelen uit.

In hoofdstuk 2 gaan we in op het WAAROM van landschapsgrond. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de vraag WAT is landschapsgrond? In hoofdstuk 4 beschrijven we HOE landschapsgrond kan worden geïnstrumenteerd. We sluiten af met een aantal mogelijke vervolgstappen in hoofdstuk 5.



2. WAAROM landschapsgrond?

Uit de positionpapers, discussies tijdens de werksessies en andere publicaties blijkt dat verschillende mensen en partijen verschillende beelden hebben over het WAAROM van landschapsgrond. Daarbij lopen de inhoudelijke doelstellingen en het instrument landschapsgrond om die doelen te bereiken, door elkaar.

2.1. Waarom landschapsgrond: beelden van partijen

In deze paragraaf zetten we verschillende beelden over het WAAROM van landschapsgrond op een rij. Het is geen volledige weergave van alle mogelijke beelden, maar moet gelezen worden als een overzicht van de diversiteit van de verschillende inzichten die partijen naar voren brengen.

- Landschapsgrond past in het denken over een **natuur-inclusieve samenleving** en het **verbinden van landbouw en natuur**. (IPO, LNV)
- Om te komen tot de benodigde **bescherming van de kwetsbare natuur en de biodiversiteit** in Nederland te herstellen en verbeteren, zijn reductie van de stikstofuitstoot, zachtere overgangen tussen verschillende vormen van landgebruik en een robuustere dooradering met groen-blauwe landschapselementen noodzakelijk. (WUR)
- Een **extensievere landbouw** kan een grote bijdrage leveren zowel als het gaat om stikstofreductie, als aan zachtere overgangen en een robuustere dooradering van groen-blauwe landschapselementen. Daarnaast past extensivering binnen het grotere plaatje van de transitie van de landbouw naar kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw. Landschapsgrond kan bijdragen aan de extensivering en om boerencultuurlandschap te behouden en te creëren. (LTO, BoerenNatuur, WUR)
- De huidige onzekerheden maken extensiveren voor boeren onaantrekkelijk. (LTO, Rabobank) Boeren hebben **behoefte aan zekerheden** voordat zij hun bedrijf en bedrijfsvoering zullen aanpassen. Zekerheden o.a. in de vorm van duidelijkheid, financiële zekerheid, en langjarige contracten zijn nodig. (Graangeluk, SBB, BoerenNatuur, WUR, Rabobank, FPG, SBB, Samenwerkende Natuurorganisaties) Landschapsgrond kan daar aan bijdragen.
- De huidige **grondmarkt**, maakt extensiveren voor boeren onaantrekkelijk. (Rabobank) **Afwaardering** van de grond is een manier om extensivering mogelijk te maken. (BoerenNatuur, Rabobank, VNC) Afwaardering van de grond heeft consequenties voor het vermogen of de pacht en het inkomen van de boer. Compensatie is nodig. Dit kan met verschillende instrumenten. (Rabobank) Landschapsgrond kan zo'n instrument zijn.
- De gewenste natuur en landschapselementen op de afgewaardeerde grond komen er niet vanzelf en moeten **beheerd** worden: Vergoeding en afspraken zijn nodig. Dit kan met verschillende instrumenten. (BoerenNatuur, WUR, SBB) Landschapsgrond kan zo'n instrument zijn.
- Er is een goed **verdienmodel/bestaansmodel** nodig. (Graangeluk, FPG) Landschapsgrond is geen verdienmodel, maar kan daar wel aan bijdragen.

Analyse en bredere beleidscontext

Landschapsgrond wordt vooral als instrument gezien om de doelen voor het landelijke gebied op het gebied van biodiversiteit, stikstof, waterkwaliteit en klimaat te realiseren. Met landschapsgrond kunnen zachtere overgangen of meer verbinding tussen landbouw en natuur (Boswijk) en de zonering genoemd



door Remkes in zijn advies, worden gerealiseerd. Extensivering en het opleggen van gebruiksregels wordt daarbij gezien als middel om de doelen te realiseren. Extensivering en het opleggen van gebruiksregels beperkt de agrariër in de bedrijfsvoering en heeft daarmee een effect op het opbrengend vermogen van de grond en leidt op die manier tot inkomensverlies en waardeverlies. Het (permanent) afwaarderen van grond, met een instrument als landschapsgrond, wordt gezien als een manier om het inkomens- en vermogensverlies te compenseren. De vraag is daarbij wat redelijk- en billijk is (of wordt gevonden) ten opzichte het opleggen van generieke gebruiksbeperkingen of beperkingen vanuit het marktmodel (biologische landbouw).

De huidige hoge grondprijzen belemmeren agrariërs om de overstap naar extensievere vormen van landbouw te maken. Met de hoge grondprijzen (en de bijbehorende financieringslast) is het niet aantrekkelijk voor agrariërs om te extensiveren en zal sprake blijven van een intensiveringsdruk. Een instrument als landschapsgrond en het permanent afwaarderen van grond zorgt ervoor dat de financieringslasten verminderen, waardoor er ruimte ontstaat voor boeren om te kunnen extensiveren.

Agrariërs hebben zekerheid nodig voordat ze hun bedrijfsvoering aanpassen. Overheden hebben zekerheid nodig dat de afgewaardeerde agrarische gronden ook daadwerkelijk blijvend extensiever gebruikt worden en de doelen op het gebied van natuur, water en klimaat worden gerealiseerd. Deze zekerheid kan bijvoorbeeld geboden worden door landschapsgrond juridisch te borgen door gebruiksregels permanent vast te leggen bij de notaris en transparant bij het Kadaster.

Andere geluiden

LTO Nederland gaat er in hun positionpaper, gepresenteerd in het rondetafelgesprek op 9 juni, vanuit dat landschapsgrond een nieuwe categorie in de bestemmingsplannen wordt en “ziet geen meerwaarde om naast de titels voor landbouwgrond, natuurgrond en overige grond nog andere typering te gaan gebruiken”. Volgens LTO kunnen de afspraken over “eventuele beperkingen in gebruiksfuncties goed binnen de gebiedsgerichte aanpak op grond van het huidige wettelijk kader gemaakt worden”. Daarnaast bestaan binnen de huidige wet- en regelgeving al voldoende mogelijkheden ook m.b.t. agrarisch natuur en landschapsbeheer. Ook “qua administratieve lasten voor de agrarische ondernemer en qua praktische uitvoerbaarheid en handhaving en controle door de overheid” ziet LTO geen meerwaarde in de introductie van een nieuwe grondtitel als landschapsgrond.

Landschapsgrond als nieuwe bestemming wordt ook afgeraden door de Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving en anderen in een discussie op LinkedIn. Zo wordt aangegeven dat alle grond de connotatie landschapsgrond verdient. Beperking tot zo'n zone geeft de resterende 'landbouwgrond' een eendimensionale focus op productie. “Alsof buiten [landschapsgrond] het landschap niet van belang zou zijn.” “Het erodeert het woord landschap.” De term landschapsgrond roept dus verwarring op: wordt er ook daadwerkelijk landschap gecreëerd? En wat is dat dan? Voorgesteld wordt een passender term voor gebruiken: herstelgronden of herstelzone, waarop herstellend grondgebruik de norm is.

Wat valt op

- Er bestaan verschillende beelden waarom landschapsgrond wel of niet een goed idee is.
- Landschapsgrond als breder concept, doel, bestemming of instrument lopen door elkaar. Vanuit die interpretatie wordt landschapsgrond verschillend gewaardeerd.
- De term landschapsgrond roept verwarring op, alsof buiten de gebieden waar het instrument landschapsgrond wordt ingezet, geen sprake is van een waardevol landschap.



- Landschapsgrond wordt in de discussies soms beperkt tot de ruimtelijke bestemming landschapsgrond. Daarmee wordt de discussie of landschapsgrond een meerwaarde kan hebben, beperkt tot een discussie of de inzet van het instrument van de ruimtelijke ordening nodig of wenselijk is om landschapsgrond te implementeren.

In deze verkenning werken we landschapsgrond uit als één van de instrumenten in de instrumentenkoffer om de doelen in het landelijk gebied te realiseren, volgens onderstaande redeneerlijn. We werken landschapsgrond dus uit als instrument. Het doel is niet primair om landschapsgrond als aparte ruimtelijke bestemming te benoemen, maar dit kan wel bijdragen om transparant te maken voor welke gronden permanente gebruiksvoorschriften zijn afgesproken.

Inmiddels is de term landschapsgrond zo veel gehoord en gebruikt dat een andere naam naar ons idee meer verwarring oproept dan oplost.

2.2. Waarom landschapsgrond: een redeneerlijn

Op basis van het bovenstaande komen we tot de volgende redeneerlijn:

1. Om de doelen in het landelijk gebied te realiseren zijn verschillende instrumenten nodig
2. Het gaat om de realisatie van de doelen op het gebied van biodiversiteit, stikstof, klimaat en water, passend bij een ook bedrijfseconomisch volhoudbare landbouw.
3. Naast het actief investeren in natuur- en landschap via bestaande regelingen (SKNL³/investeren, SKNL/beheer, ANLb/agrarisch natuurbeheer) kan de overheid daarvoor via gebiedsprocessen gebruiksbeperkingen opleggen (al dan niet vrijwillig).
4. Het is aan de gebiedspartners in de gebiedsprocessen (o.a. als onderdeel van de op te stellen provinciale gebiedsprogramma's (PPLG)) om te bepalen voor welke gebieden deze gebruiksbeperkingen nodig zijn om de doelen te bereiken. (zie ook paragraaf 3.4)
5. Deze gebruiksbeperkingen leiden tot een verminderde (fysieke) opbrengst per hectare.
6. Als deze gebruiksbeperkingen niet door de markt financieel worden gewaardeerd (door een hogere prijs per product) leidt dit tot inkomensverlies voor de agrariër en indirect waardeverlies van de grond.
7. De overheid heeft de ambitie de gebruiksbeperkingen permanent vast te leggen (blijvend bereiken van de doelen), waardoor permanent waardeverlies van de grond ontstaat. De grond wordt feitelijk afgewaardeerd.
8. Vanuit de doelen in het gebiedsplan kan de overheid het redelijk vinden dat deze inkomstenderving en waardevermindering niet alleen ten laste komt van de agrariër.
9. Om die reden kan de overheid de waardenvermindering compenseren met het instrument landschapsgrond.
10. De overheid kan dit doen door het beschikbaar stellen van een subsidie gekoppeld aan gebruiksbeperkingen, dan wel indirect door aankoop en vervolgens uitgifte van grond met gebruiksbeperkingen tegen een lagere (verkoop/pacht) prijs.

³ Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL), Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)



11. Tegelijk zal dit op een zodanige wijze geïnstrumenteerd moeten worden zodat sprake is van een permanente en voor derden transparante regeling (zodat het voor iedereen duidelijk is dat op deze gronden beperkingen gelden, waardoor ook bij overname de beperkingen blijven gelden).

2.3. Samenvattend

Internationale wet- en regelgeving, nationale doelen en ambities vragen om een transitie van het landelijk gebied, waarin natuur en landbouw meer met elkaar verweven worden. Dit vraagt ook om een transitie van de gangbare landbouw naar meer extensieve of natuurinclusieve vormen van landbouw; vormen van landbouw met minder nadelige gevolgen voor natuur, water en klimaat. Een manier om daartoe te komen kan zijn het opleggen van aanvullende permanente gebruiksbeperkingen in bepaalde gebieden, waarbij de inkomstenderving en waardedaling wordt vergoed.

Diverse partijen (met name provincies) geven aan dat er al instrumenten bestaan om vormen van landschapsgrond mogelijk te maken. De bestaande instrumenten bieden echter nog geen mogelijkheid om de grond permanent om te zetten in grond waarop gebruiksbeperkingen gelden. Een aanvullend instrument in de instrumentenkoffer, met name om extensivering van agrarische bedrijven in bepaalde gebieden permanent te maken, kan meerwaarde hebben bij het behalen van de doelen in het kader van de gebiedsprocessen voor het landelijk gebied (NPLG) en het creëren van perspectief voor agrarische ondernemers. Uitgangspunt daarbij is dat de grond in landbouwkundig gebruik blijft, maar het instrument tegelijk langjarig zekerheid biedt voor zowel de agrariër, als voor de bereiken van de doelen.



3. WAT is landschapsgrond?

Uit de positionpapers en discussies blijkt dat partijen verschillende beelden hebben over de definitie van landschapsgrond en wordt landschapsgrond ook verschillend gewaardeerd. Hieronder worden die beelden kort geschetst. Daarna formuleren we een werkdefinitie. Vervolgens gaan we in op de relatie tussen landschapsgrond en overgangsgebieden. Tot slot maken we expliciet WAAR landschapsgrond in eerste instantie het meest logisch kan worden toegepast.

3.1. Beelden over WAT is landschapsgrond

In de positionpapers en discussies tijdens de werksessies zijn verschillende beelden naar voren gebracht over WAT landschapsgrond is. De opsomming is niet volledig, maar geeft de diversiteit van beelden weer.

Landschapsgrond als buffer tussen natuur en landbouw of tussenvorm van natuur en landbouw

- Landschapsgrond is boerencultuurlandschapsgrond, waar de rigide scheidslijn tussen natuur en landbouw weg moet, zodat er zowel natuur-inclusieve landbouw als 'boeren inclusieve natuur' ontstaat met gezonde, vruchtbare (voedsel)bossen en gras- en akkerlanden voor streekvoedselproductie.
- Landschapsgrond is agrarisch cultuurlandschap met groenblauwe dooradering om de natuurgebieden te bufferen, zodat een zachte overgang ontstaat van natuur naar intensief landgebruik en stikstof wordt ingevangen door de aan te leggen opgaande landschapselementen.
- Landschapsgrond is ademruimte voor natuur en voor landbouw. In Nederland zijn (te) harde grenzen ontstaan tussen natuur en landbouw en tussen natuur en stedelijk gebied. [...] Door landschapsgrond als nieuwe categorie toe te voegen ontstaat ruimte.
- Landschapsgrond is een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond [...]. Hiermee, en door uitbreiding van het natuurareaal, vergroten we het leefgebied van kwetsbare soorten en brengen we de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn dichterbij." Op landschapsgrond is biodiversiteit dus sturend voor het grondgebruik.
- Landschapsgrond is een plek waar landbouw extensief is; waar vogels, dieren, insecten zijn; waar natuur floreert.
- Landschapsgronden zijn plekken in Nederland waar natuur en landbouw met elkaar verweven zijn.
- Landschapsgrond is een overgang tussen landbouw en natuur, bijvoorbeeld NiL/LiN.
- Landschapsgrond is een fysieke zone tussen natuur en agrarisch, voor agrarisch gebruik.
- Landschapsgrond is een nieuwe RO-categorie, een tussencategorie landbouw-natuur waar de agrarische sector kan extensiveren i.c.m. meenemen van natuurdoelen.

Landschapsgrond als instrument om extensivering mogelijk te maken

- Landschapsgrond is een instrument dat voorziet in het (substantieel) verlagen van de financieringslasten van de grond (afwaardering), om een oplossing te bieden om de extensivering op agrarische bedrijven economisch rendabel te maken.
- Landschapsgrond is een permanente wijziging van de bestemming van landbouwgrond naar een vorm van extensieve, natuurinclusieve landbouw, een tussenvorm tussen landbouwgrond en natuurgrond.



Wat valt op?

Wat opvalt aan de verschillende beelden is dat het concept landschapsgrond vanuit verschillende invalshoeken wordt beschreven en dat WAT en WAAROM door elkaar lopen:

- **na te streven inhoudelijke doel** (tussenvorm of bufferzone tussen landbouw en natuur).
Bijvoorbeeld Staatsbosbeheer schrijft in zijn positionpaper dat in Nederland (te) harde grenzen zijn ontstaan tussen natuur en landbouw en tussen natuur en stedelijk gebied. Ook lijkt het er vaak op dat natuur en landbouw tegenover elkaar staan, terwijl ze elkaar juist nodig hebben. Door landschapsgrond als nieuwe categorie toe te voegen ontstaat ruimte aldus Staatsbosbeheer.
- **instrument om extensivering bedrijfseconomisch mogelijk te maken**.
In het positionpaper van de WUR staat bijvoorbeeld: De algemene indruk is dat het instrument 1) substantieel bij kan dragen aan de extensivering van de productie (bijv. minder vee per hectare, lagere milieubelasting akkerbouw) en 2) agrarisch ondernemers financiële middelen verschaft die nodig zijn om daadwerkelijk een natuur inclusieve transitie van het bedrijfssysteem te realiseren.
- **aparte ruimtelijke bestemming**.
De gezamenlijke natuurbeschermers beschrijven landschapsgrond als nieuwe categorie, een tussenvorm tussen natuur en landbouw. “De functie landschapsgrond dient juridisch vastgelegd te worden in de Omgevingswet als een vorm van extensief grondgebruik die dienstbaar is aan de biodiversiteit.”

3.2. Naar een werkdefinitie van landschapsgrond

De veelheid aan beelden over het waarom en wat van landschapsgrond, maken dat aanvullend gesprek en uitwerking nodig is. Op basis van het bovenstaande en de redeneerlijn in hoofdstuk 2 stellen wij als werkdefinitie voor:

Landschapsgrond is een vorm van landbouwgrond waarbij, permanent, juridisch geborgd en transparant vastgelegd, aanvullende eisen aan het agrarisch gebruik zijn gesteld. Hiermee is landschapsgrond een middel om doelen te realiseren op het gebied van stikstof, klimaat, water, bodem, landschap en natuur en bij te dragen aan de transitie van de landbouw.

Aanvullend is het voor de agrariër belangrijk dat de overheid aangeeft financieel te willen bijdragen.

3.3. Landschapsgrond in relatie tot en overgangsgebieden

Uit gesprekken en werksessies, maar ook breder in andere berichtgeving, blijkt dat de concepten overgangsgebieden en landschapsgrond met elkaar worden verward. In september 2021 is vanuit het Programma Natuur (ministerie van LNV) de landelijke werkgroep Overgangsgebieden aan de slag gegaan met de vraag: “Hoe overgangsgebieden, als onderdeel van de natuur- en stikstofaanpak, systeemherstel van de natuur mogelijk kunnen maken en tegelijkertijd toekomstperspectief aan de boer kunnen bieden in samenhang en synergie met andere (inter)nationale opgaven?” In de eerste periode heeft de werkgroep overgangsgebieden een definitie en uitgangspunten ontwikkeld voor de overgangsgebieden.



'Overgangsgebieden zijn overwegend agrarische gebieden grenzend aan Natura2000 gebieden. Deze gebieden leveren een bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding voor behoud en herstel van de biodiversiteit in Natura2000 gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt.' (Inspiratiepaper Overgangsgebieden).

In het Inspiratiepaper Overgangsgebieden wordt landschapsgrond genoemd als instrument in de instrumentenkoffer voor de herwaardering van grond (§ 4.5, p.18) en als instrument dat perspectief kan bieden aan de landbouw (§ 5.2). Met andere woorden; overgangsgebieden zijn gebieden grenzend aan N2000 gebieden. Wij zien landschapsgrond als een instrument dat mogelijk kan worden ingezet binnen overgangsgebieden om de doelen in N2000 gebieden te bereiken.

3.4. WAAR past landschapsgrond?

Provincies werken op dit moment aan het ontwikkelen van provinciale gebiedsplannen waarin de doelen van NPLG samen met het gebied worden uitgewerkt. Als het instrument landschapsgrond wordt ingezet om de doelen in het landelijk gebied te bereiken, zijn de NPLG-gebiedsprocessen van de provincies en de daaruit volgende provinciale gebiedsplannen in eerste instantie een logische keuze.

Dat betekent dat landschapsgrond kan worden ingezet in de gebieden waar de grootste opgaven liggen, zoals bijvoorbeeld:

- In de overgangsgebieden rondom de Natura 2000 gebieden
- In de beekdalen
- In het veenweidegebied

Het is aan de gebieden in de gebiedsprocessen om te kijken waar de inzet van het instrument landschapsgrond kan bijdragen aan de realisatie van de NPLG doelen.



4.HOE kunnen we de inzet van landschapsgrond regelen

In het vorige hoofdstuk is landschapsgrond gedefinieerd als middel om de doelen op het gebied van natuur, water en klimaat te realiseren. Naast de inzet van landschapsgrond gaat het bijvoorbeeld ook om de inzet van grondinstrumentarium, o.a. opkoop- en verplaatsingsregelingen, agrarisch natuurbeheer en innovatie- en managementmaatregelen. Daarnaast bestaan er al voorbeelden in de praktijk om vormen van (flexibele) landschapsgrond mogelijk te maken. Als het gaat om het HOE staan echter nog veel vragen open. Hieronder gaan we in op de randvoorwaarden voor de inzet van landschapsgrond en de twee mogelijke routes die we zien.

4.1. Randvoorwaarden

In 2.2. hebben we de redeneerlijn beschreven die volgens ons de rode draad vormt om landschapsgrond verder vorm te geven. In 3.2 hebben we een werkdefinitie geformuleerd. Daarin gaan we ervan uit dat landschapsgrond een instrument is om doelen voor biodiversiteit, stikstof, klimaat en water te realiseren, waarbij permanent aanvullende eisen aan het agrarisch gebruik van de grond worden gesteld. In de gesprekken en werksessies zijn de volgende randvoorwaarden genoemd:

Permanent: niet voor een jaar of enkele jaren

Het idee is dat als grond eenmaal landschapsgrond is, die grond landschapsgrond blijft. De bijbehorende gebruiksregels moeten dus permanent worden vastgelegd, zodanig dat de doelen ook gerealiseerd worden en behouden blijven en bij verkoop of overdracht van de grond deze gebruiksregels van kracht blijven.

Juridisch geborgd/rechtsgeldig

Van belang is dat gemaakte afspraken vastliggen en rechtsgeldig zijn. Openstaande vragen zijn daarbij: kan landschapsgrond beter privaatrechtelijk of publiekrechtelijk worden vastgelegd (of een combinatie daarvan), en wat zijn voor- en nadelen hiervan? Wat betekent een keuze voor privaatrechtelijk of publiekrechtelijk voor controle en handhaving? En hoe is vervolgens de controle en handhaving te organiseren? Wie is verantwoordelijk voor de handhaving? De voorkeur gaat vooralsnog uit naar planologisch vastleggen achteraf (publiekrechtelijk via het RO instrumentarium) vanwege de randvoorwaarden permanent en transparant (zie hieronder). Privaatrechtelijk is het permanente karakter van de permanent afgewaardeerde grond minder zichtbaar.

Transparant: openbaar toegankelijk en zichtbaar

Voor iedereen moet duidelijk en inzichtelijk zijn dat op landschapsgrond beperkingen gelden en dat de ondernemer daarvoor is gecompenseerd. Verschillende zaken kunnen bijdragen aan transparantie. Van belang is daarbij ook dat bij verkoop duidelijk is dat er gebruiksbeperkingen voor de grond gelden.

De vraag waar de aanduiding landschapsgrond wordt vastgelegd, moet nog verder uitgezocht worden. Dit kan op verschillende plekken; een combinatie lijkt het meest geschikt i.v.m. de voor- en nadelen van de mogelijke opties, privaatrechtelijk en publiekrechtelijk:

- bij de notaris (is niet vrij toegankelijk).



- bij het Kadaster.
- percelen intekenen in de perceelregistratie.
- opnemen in het natuurbeheerplan van de provincie.
- opnemen in het omgevingsplan van de provincie.
- opnemen in het bestemmingsplan.

Financieel geborgd

Als vanuit redelijkheid besloten is dat de inkomstenderving voor de agrariër en waardevermindering van landschapsgrond niet alleen ten laste komt van de agrariër, is financiële borging van inkomsten en vermogen vanuit een markt- of overheidsvergoeding nodig. Daarbij zijn twee aspecten van belang: staatssteun en fiscale consequenties. Ten eerste is het van belang dat deze regeling de staatssteunproef doorstaat. Waar de regeling dan aan moet voldoen en wat wel en niet kan moet verder uitgezocht worden.

Ten tweede moet, als wordt gekozen voor financiële borging in de vorm van een subsidie, rekening worden gehouden met fiscale consequenties. Normaal gesproken worden subsidies meegenomen in de belastingen (50%). Voor SKNL (Kwaliteitsimpuls natuur en landschap) is echter een uitzondering gemaakt. Dit zou voor landschapsgrond ook kunnen.

4.2. Twee routes voor uitvoering

Op basis van deze verkenning zien we twee routes:

- Landschapsgrond regelen middels een grondbank of via de pachtovereenkomst: Provincie/ Rijk koopt grond op en verkoopt deze weer, vervolgens worden afspraken vastgelegd in kwalitatieve verplichtingen met kettingbeding bij de notaris en kan subsidie aangevraagd worden voor aanleg en beheer van natuur en landschapselementen (ANLb en SKNL).
- Landschapsgrond regelen middels zelfrealisatie: boer extensiveert zelf met subsidieaanvraag, gebruik makend van de regelingen (conform SKNL) en legt afspraken vast in kwalitatieve verplichtingen met kettingbeding bij de notaris t.b.v. juridische borging.

Als besloten wordt om landschapsgrond als instrument in te zetten, dan is het aan de provincies om in gebiedsprocessen vast te stellen waar en met welke gebruiksbeperkingen deze in te zetten. Daarbij zien we landschapsgrond in eerste instantie als vrijwillig instrument. Door verschillende partijen is echter ook aangegeven dat ook een stok achter de deur nodig als de doelen niet bereikt worden; hierover verschillen uiteraard de ideeën.



5. Vervolgstappen

Op basis van de uitkomsten van deze verkenning zien we de volgende vervolgstappen:

1. Uitwerken en vaststellen beleidskader

Om het instrument landschapsgrond verder te brengen en werkbaar te maken, is een goed verhaal nodig: een helder beleidskader. Waarom de inzet van het instrument landschapsgrond, met welk doel, voor welke activiteiten, onder welke randvoorwaarden, etc. Hoe past het in het NPLG en welke raakvlakken heeft het met andere beleidsconcepten als overgangsgebieden? Alleen als vrijwillig instrument of onderdeel van de breder instrumentenkoffer, de betrokken actoren, etc. etc.

Dit beleidskader is ook van belang in de uitwerking van het landbouwakkoord.

2. Uitwerken van de randvoorwaarden en instrumentering

In deze verkenning hebben we vier randvoorwaarden benoemd: permanent, juridisch geborgd, transparant en financieel geborgd. De verkenning heeft een eerste opzet opgeleverd, maar verdere uitwerking is nodig om tot heldere kaders te komen. Belangrijke vragen zijn daarbij onder meer het vraagstuk m.b.t. staatssteun en controle en handhaving.

We zien daarbij 4 groepen van vragen:

	Hoe zit het met?
systematiek afwaardering	privaatrecht, grondbank, rekenregels, potentiële locatie, borging, vastlegging definitieve locatie, staatssteun
nieuwe bestemming	omgevingsplan, transparantie, borging, verplichte variant, planschade
perceelsregistratie	meststoffenwet, gewascode, e-gdi (e-government)
SKNL-variant	subsidie, staatssteun, fiscale aspecten, alternatieven voor zelfrealisatie

3. Casuïstiek

Er bestaan al allerlei voorbeelden waarin op een manier wordt gewerkt, zoals met landschapsgrond ook zou kunnen. Deze bestaande voorbeelden kunnen verder worden uitgediept en worden gebruikt om landschapsgrond goed te instrumenteren. Op die manier kan landschapsgrond een praktisch werkbaar instrument worden. Een aantal van deze voorbeelden is opgenomen in de Bijlage.

Ook de ervaringen vanuit de werkgroep overgangsgebieden kan worden benut.



Bijlage Bestaande voorbeelden

Er bestaat al een aantal initiatieven dat werkt op een landschapsgrondachtige manier. In het onderstaande de voorbeelden die we in deze verkenning tegen zijn gekomen.

Aardpeer

Aardpeer probeert landbouwgrond te verwerven en 'vrij' te maken, zodat de grond niet langer een handelsobject is. De landbouwgrond die Stichting BD Grondbeheer aankoopt, wordt langdurig verpacht. In de erfpachtovereenkomst wordt de bestemming en het gebruik van de grond vastgelegd. Daarbij gelden harde voorwaarden (ondergrens) waaraan het grondgebruik van het perceel minimaal moet voldoen. Kort samengevat: geen kunstmest en geen chemische gewasbeschermingsmiddelen. De controle vindt afhankelijk van de erfpachter op verschillende manieren plaats (BD-certificaat, SKAL certificaat, aansluiting bij Herenboeren Nederland, of maatwerk (niet gecertificeerde bedrijven). Voor Aardpeer bedrijven worden daarnaast transitiedoelstellingen op bedrijfsniveau vastgelegd. Dit bepaalt de erfpachter zelf op basis van een vooraf vastgesteld ondernemingsplan, en wordt door Aardpeer getoetst op basis van de uitgangspunten 'natuurgedreven', 'sociaal verbonden' en 'economisch gedragen' van Aardpeer.

<https://aardpeer.nl/>

Groen Ontwikkelfonds Brabant/Ondernemen met Natuur

Het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) ondersteunt ondernemers, organisaties, particulieren en overheden bij de realisatie van het Natuurnetwerk Brabant. Het GOB koopt, verkoopt, ruilt (en verpacht meerjarig) gronden ten behoeve van de realisatie van nieuwe natuur. Verkopen van grond vinden plaats als onderdeel van een gebiedsproces of als los perceel (of cluster van percelen).

Duurzame borging vindt plaats via begrezen als NatuurNetwerkBrabant in provinciale verordening, bestemming is/wordt landbouw met natuurwaarden (wel gebruik van landbouwsubsidies; geen beheersubsidies natuur), gebruiksregels worden vastgelegd in Kwalitatieve verplichting (eenmalige afwaardering grondwaarde).

<https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/>

Grondcoöperatie Rijkdom

Via de grondcoöperatie wordt gezocht naar investeerders. Vanuit de grondcoöperatie wordt de opdracht gegeven om een gezamenlijk inrichtingsplan op te stellen. Bij goedkeuring door investeerder (vertegenwoordigd door een ecooloog) en boer kan overgegaan worden tot aankoop van de grond. Met behulp van een grondfonds worden de boer en een private investeerder gezamenlijk eigenaar van de grond (50/50%). Hierdoor wordt het mogelijk om de ecologische functie van de grond te waarderen en kwalitatieve verplichtingen vast te leggen, zonder dat de grond haar agrarische bestemming verliest. De boer beheert de grond en betaalt een kleine pacht vergoeding (geliberaliseerde pacht) aan de investeerder voor het gebruik van de grond. Het inrichtingsplan wordt notarieel vastgelegd.

<https://www.rijkdomvanhetland.nl/>

Land van Ons

Land van Ons is een coöperatie die een bijdrage wil leveren aan het herstel van het Nederlandse landschap en de biodiversiteit. Als coöperatie koopt Land van Ons landbouwgrond namens de deelnemers. De gronden die met de bijdrage van de deelnemers worden aangekocht, worden



vervolgens verpacht onder condities aan natuurvriendelijke boeren. Door het in eigendom verwerven van landbouwgronden en deze onder voorwaarden van duurzaamheid weer voor exploitatie beschikbaar te stellen wil Land van Ons een nieuwe ecologische hoofdstructuur voor cultuurgronden bereiken.

<https://landvanons.nl/>

Natuurinclusief boeren Staatsbosbeheer

Op heel veel plekken werkt Staatsbosbeheer samen met agrariërs met langjarige, betaalbare overeenkomsten met heldere beheerdoelen en maatregelen op het gehele bedrijf. Dit noemt Staatsbosbeheer Natuurinclusief boeren. Staatsbosbeheer sluit op deze plekken geliberaliseerde pachtovereenkomsten met boeren af voor 12 jaar. Dat werkt goed: de boer heeft zekerheid, de stikstofemissie gaat omlaag en de natuur gaat er (ook buiten de natuurgebieden) op vooruit. Bijkomend voordeel is de relatie met de omgeving, bezoekers/klanten zijn welkom en zien waar hun voedsel vandaan komt.

<https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/blijf-op-de-hoogte/nieuws/2022/08/samenwerking-natuurinclusieve-boeren-zuid-holland>

<https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/blijf-op-de-hoogte/nieuws/2022/06/eerste-gebiedscooperatie-tekent-voor-natuurinclusieve-landbouw>

Rijke Weide Vogelfonds (RWVf) in Idzega

Financiers die de vogels een warm hart toedragen, bundelen hun krachten in dit fonds. Het fonds koopt grond op plekken die belangrijk zijn voor weidevogels. De grond blijft in gebruik als landbouwgrond, maar er worden goede afspraken gemaakt over weidevogelvriendelijk beheer met de boeren die de grond beheren. Om te zorgen dat zij nog steeds een gezond bedrijf kunnen voeren, houdt het fonds de pacht prijs van de grond relatief laag.

Om deelname in het RWVf fiscaal aantrekkelijker te maken voor particuliere beleggers, worden de gronden van het fonds als landgoed gerangschikt onder de Natuurschoonwet (NSW). Dankzij deze rangschikking gelden diverse fiscale voordelen voor de investeerder. Bovendien borgt de NSW de natuurdoelstellingen van de grond. De weiden blijven voor een belangrijk deel boerenland; met de pachters worden afspraken gemaakt voor een optimaal weidevogelhabitat. Vanuit de NSW wordt hierop toegezien.

<https://www.rijkeweidevogelfonds.nl/aankopen/idzega>

Subsidieregeling duurzaam weidevogelgrasland provincie Friesland

Deze subsidieregeling heeft tot doel het creëren en duurzaam behouden van weidevogelgrasland. Aan weidevogelgrasland worden extra eisen gesteld t.a.v. foerageer mogelijkheden, de samenstelling en hoogtes van het kruidenrijk grasland, rust, variaties in waterpeil, micro reliëf, onverstoorde bodemprofielen. De hoogte van de subsidie is gelijk aan de waardedaling, met een maximum van 50% van de oorspronkelijke waarde van de grond. De waardedaling wordt berekend aan de hand van twee taxaties: een taxatie waarbij de marktwaarde wordt bepaald op basis van de feitelijke toestand en gebruiksmogelijkheden van de grond, alsook een taxatie waarbij de marktwaarde wordt bepaald op basis van het gebruik van de grond met inachtneming van de in artikel 12 bedoelde kwalitatieve verplichting.

<https://www.fryslan.fr/subsidieregeling-duurzaam-weidevogelgrasland>