



Landinrichting als
sleutel voor integrale
gebiedsontwikkeling





Voorwoord

De ruimtelijke uitdagingen waar Nederland vandaag voor staat – van klimaatadaptatie tot landbouwtransitie en van woningbouw tot energievraagstukken – vragen om oplossingen die verder gaan dan sectoraal beleid of losse initiatieven. Als vakgroep Agrarisch & Landelijk binnen de Koninklijke Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen NVM U.A. zien wij dagelijks de complexiteit én de urgentie van deze opgaven. Ook zien we dat uitvoeringskracht ontbreekt. Een instrument dat van grote waarde kan zijn, is landinrichting. Het biedt een integrale aanpak die belangen bij elkaar brengt en ruimte schept voor maatwerk. In dit stuk wordt daar dieper op ingegaan.

Met dit voorwoord wil ik de lezer vooral uitnodigen om het instrument landinrichting nader te bekijken en in de huidige context te bezien. Het is geen relikwie uit het verleden, maar juist een instrument dat Nederland in de huidige tijden verder kan helpen. Leden van de vakgroep Agrarisch & Landelijk roepen de stakeholders in het landelijk gebied op om ermee aan de slag te gaan!

Jos Ebbers

Voorzitter NVM Agrarisch & Landelijk





Inhoud

Managementsamenvatting	5
-------------------------------	----------

1 Inleiding	7
--------------------	----------

2 Gebiedsgericht werken	8
2.1 Een ontwikkelingsstrategie per gebied	8
2.2 De visie van gebiedsgericht werken	8

3 Landinrichting als instrument voor gebiedsgerichte aanpak	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Grondbeleid	11
3.3 Landinrichting als instrument voor uitvoering	14

4 Landinrichting	16
4.1 Onderscheid landinrichting (met herverkaveling) en kavelruil	17
4.2 Omvang landinrichting	19
4.3 Juridische aspecten van landinrichting	20
4.4 Procedurele aspecten en organisatie van landinrichting	22

5 Slotbeschouwing	24
5.1 Conclusie	24
5.2 Aanbevelingen	25
5.3 Praktijkvoorbeelden	26

Managementsamenvatting

Nederland staat voor een stapeling van urgente ruimtelijke opgaven: klimaatadaptatie, stikstofreductie, landbouwtransitie, woningbouw, energietransitie, waterkwaliteit en landschappelijke kwaliteit. Deze opgaven vragen om integrale en uitvoerbare oplossingen. Het klassieke sectorale planningsmodel voldoet niet meer; de praktijk vraagt om samenhang, maatwerk en uitvoeringskracht.

De **Omgevingswet (2024)** biedt daarvoor een juridisch en beleidsmatig kader. Kern is **gebiedsgericht werken**: een aanpak waarin belangen en functies in samenhang worden bekeken en waar samenwerking, maatwerk, integraliteit en een langetermijnvisie centraal staan. Cruciaal is daarbij dat plannen niet alleen op papier bestaan, maar ook daadwerkelijk uitgevoerd worden.

Het **instrument landinrichting** biedt een unieke combinatie van grondbeleid en uitvoering in één proces. Landinrichting is een integraal, juridisch stevig geborgd instrument om eigendoms- en gebruiksrechten te herschikken, koppelkansen tussen functies te benutten en belangen te verankeren in duurzame structuren. Het maakt maatwerk op perceelsniveau mogelijk en verbindt agrarische, ecologische, maatschappelijke en economische doelen.

De afgelopen eeuw heeft landinrichting zich ontwikkeld tot een veelzijdig instrument voor integrale gebiedsontwikkeling. Het combineert flexibiliteit met rechtszekerheid: participatie en samenwerking zijn leidend, maar de wet waarborgt dat deelnemers er niet op achteruitgaan en dat processen juridisch zorgvuldig verlopen. Voorwaarde voor succes is een strategische grondvoorraad, duidelijke doelstellingen, bestuurlijk draagvlak en vroegtijdige participatie.

Landinrichting is geen relikwie uit het verleden, maar een actueel en toekomstgericht instrument dat beleidsambities vertaalt naar uitvoerbare en gedragen oplossingen. In combinatie met een doordacht grondbeleid kan het bijdragen aan de noodzakelijke ruimtelijke transitie. Daarbij geldt dat uniformiteit en standaardisering in methoden en processen juist in deze tijd van krapte op de arbeidsmarkt noodzakelijk is om de uitvoering mogelijk te maken en om markt en overheid ruimte te geven voor innovatie.

Landinrichting verdient daarom een centrale plaats in de gebiedsgerichte aanpak van vandaag.







1 Inleiding

Nederland heeft lange tijd bekendgestaan om zijn ordelijke ruimtelijke planning. Vanuit het buitenland werd vaak bewonderend opgemerkt dat bij ons werkelijk elke vierkante meter een bestemming had. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de inrichting van de leefomgeving vooral een technische en rationele insteek: door beleid per sector te ontwikkelen, ontstond er een rechtlijnige manier van plannen waarbij elk gebied één vaste functie kreeg. Vanaf de jaren negentig werd duidelijk dat deze vorm van controle en beheersing van de leefomgeving niet meer werkt. Het werd steeds ingewikkelder om beleid te ontwikkelen dat alle belangen en thema's goed op elkaar afstemde en nog lastiger om dit beleid integraal uit te voeren.

Ondertussen nam de urgentie voor een goede ruimtelijke planning alleen maar toe. Klimaatverandering, de energietransitie, natuurbehoud, stikstof, vermessing, waterkwaliteit, woningbouw, landbouw, recreatie, defensie en behoud van landschappelijke kwaliteit dringen zich allemaal tegelijkertijd op. Zelfs zonder formele plannen vragen deze thema's om uitvoering. Tegelijkertijd staat de uitvoering zelf onder druk: de vergrijzing zorgt voor structurele krapte op de arbeidsmarkt, waardoor de beschikbaarheid van voldoende en gekwalificeerd personeel afneemt. Juist nu grote inspanningen nodig zijn voor woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie en infrastructuur, bepaalt deze krapte de haalbaarheid en uitvoeringssnelheid van beleidsambities.

Het is daarom noodzakelijk om te werken met uniforme en breed toepasbare instrumenten die uitvoeringskracht vergroten en versnippering tegengaan. Dit biedt professionals de kans om met gedeelde methoden en processen te werken, waardoor flexibiliteit toeneemt en fricties in de uitvoering afnemen. Ook de markt profiteert: bedrijven en adviesbureaus kunnen zich specialiseren en innovaties ontwikkelen die breed inzetbaar zijn. Het omgekeerde – een veelheid aan verschillende instrumenten – leidt juist tot inefficiëntie en verlies van slagkracht.

Deze publicatie wil bijdragen aan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit in Nederland. Niet door een nieuwe blauwdruk te schetsen, maar door te onderzoeken hoe binnen een complex speelveld van uiteenlopende belangen tóch samenhangende, uitvoerbare en toekomstbestendige oplossingen gevonden kunnen worden. Daarbij staan **gebiedsgericht en integraal werken** centraal en daarvoor bepleiten wij het gebruik van het instrument **landinrichting**. Landinrichting wordt vaak gezien als een relikwie uit het verleden, maar is juist in deze tijd onmisbaar om partijen met elkaar te verbinden, draagvlak te creëren en uitvoering mogelijk te maken. Het is een bewezen, uniform en toekomstbestendig instrument dat nu kan zorgen voor concrete resultaten en zichtbare vooruitgang.

NVM nodigt u met deze publicatie uit om uw oordeel of visie op bestaande werkwijzen en instrumenten opnieuw tegen het licht te houden. In discussies over ruimtelijke ontwikkeling en gebiedsaanpak wordt landinrichting namelijk vaak over het hoofd gezien of te snel terzijde geschoven. Dat gebeurt niet zelden omdat we ons laten leiden door bekende denkpatronen of de snelste, meest voor de hand liggende argumenten. Die klinken logisch, maar doen geen recht aan de werkelijke waarde van dit instrument.



2 Gebiedsgericht werken

Voordat we verder ingaan op het instrument landinrichting, bespreken we eerst de werkwijze gebiedsgericht werken en de kern van deze werkwijze, namelijk de integraliteit waardoor verschillende belangen en functies in samenhang worden beschouwd. De Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden, biedt ruimte voor deze manier van werken.

2.1 Een ontwikkelingsstrategie per gebied

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het instrumentarium van de overheid voor de indeling van de fysieke leefomgeving ingrijpend vernieuwd. De wet bundelt regels op het gebied van ruimte, water, milieu, natuur en bouwen in één samenhangend juridisch en beleidskader. Hierdoor is er meer ruimte om integrale afwegingen te maken, waarbij alle relevante aspecten van de fysieke leefomgeving – van ruimtelijke ordening en waterbeheer tot natuur, milieu, infrastructuur en gezondheid – samenkomen.

De kern van de wet sluit nauw aan bij het gebiedsgericht werken: de focus verschuift van losse sectorale regels naar een ontwikkelingsstrategie per gebied. Gemeenten leggen deze strategie vast in een omgevingsvisie en omgevingsplan, waarbij ze belangen en opgaven voor een specifiek gebied in samenhang bekijken. De omgevingsvisie vormt de integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving, terwijl het omgevingsplan het juridisch kader biedt met bindende regels. Deze instrumenten stimuleren een brede blik en aanpak, waarin ecologische, sociale en economische opgaven op elkaar worden afgestemd.

Gebiedsgericht werken vormt de brug tussen abstracte beleidskaders en concrete praktijk. De omgevingsvisie en het omgevingsplan scheppen de randvoorwaarden en integrale richting, maar pas bij de gebiedsgerichte uitwerking krijgen ze daadwerkelijk betekenis. Door belangen, kwaliteiten en opgaven in een gebied met elkaar te verbinden, wordt de samenhang zichtbaar tussen ambities op papier en maatwerk in de uitvoering.

Een gebiedsgerichte aanpak – met aandacht voor lokale omstandigheden, kwaliteiten en wensen – stelt overheden in staat maatwerk te leveren en beleidskeuzes stevig te verankeren, zowel juridisch als in de uitvoering. Instrumenten uit de Omgevingswet kunnen hierbij een rol spelen.

Het uitgangspunt van deze manier van werken is dat alle betrokken partijen op lokaal of regionaal niveau samenwerken om maatwerkoplossingen te vinden voor complexe opgaven in een specifiek gebied. Elk gebied is immers uniek wat betreft landschap, bodemgesteldheid, landbouwstructuur, waterhuishouding, natuurwaarden en sociaal-economische context, waardoor een eenduidige landelijke oplossing vaak niet werkt. Dit onderstreept de relevantie van gebiedsgericht werken en de inzet van instrumenten zoals landinrichting.

2.2 De visie van gebiedsgericht werken

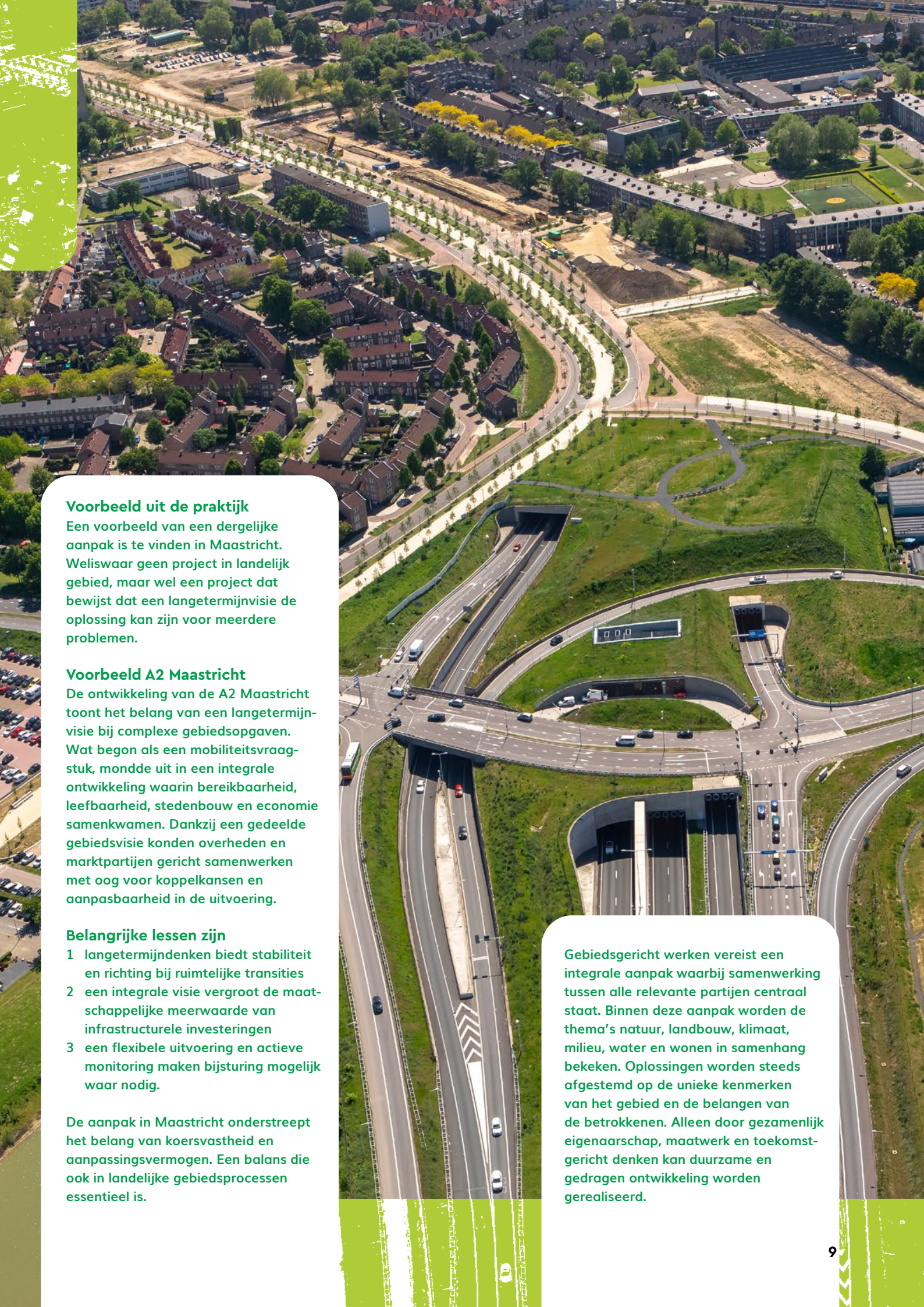
Een gebiedsgerichte aanpak onderscheidt zich door vier fundamentele kenmerken:

- 1 **Samenwerking:** tussen de betrokken partijen in het gebied zoals agrariërs, grondeigenaren, natuurorganisaties, gemeenten, waterschappen en provincies.
- 2 **Integraal werken:** natuur, landbouw, klimaat, milieu, water en wonen worden geïntegreerd beschouwd en tegen elkaar afgewogen, zonder dat er vooraf een voorkeur voor één van deze aspecten is.
- 3 **Maatwerk:** oplossingen worden afgestemd op de specifieke kenmerken en behoeften van het gebied en de betrokken partijen.
- 4 **Langetermijnvisie:** met oog voor duurzaamheid, toekomstbestendigheid en leefbaarheid.

Deze kenmerken zorgen ervoor dat complexe, ruimtelijke opgaven op een zorgvuldige en gedragen manier kunnen worden opgelost.

Cruciaal bij gebiedsgericht werken is de uitvoeringskracht: het vermogen om plannen niet alleen te maken, maar ook daadwerkelijk en voortvarend uit te voeren met aandacht voor aanpassings- en lerend vermogen.

In het volgende hoofdstuk bespreken we hoe de gebiedsgerichte aanpak in de praktijk kan worden uitgevoerd en welke rol de instrumenten grondbeleid en landinrichting hierin spelen.

An aerial photograph of a city neighborhood. In the foreground, there's a large green field with a complex highway interchange featuring multiple overpasses and underpasses. Several cars are visible on the roads. To the left, there's a residential area with rows of brown brick houses. In the background, there are more buildings, including a large school or institutional building with a green courtyard, and a parking lot. The overall scene shows a mix of urban infrastructure and green space.

Voorbeeld uit de praktijk

Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is te vinden in Maastricht. Weliswaar geen project in landelijk gebied, maar wel een project dat bewijst dat een langetermijnvisie de oplossing kan zijn voor meerdere problemen.

Voorbeeld A2 Maastricht

De ontwikkeling van de A2 Maastricht toont het belang van een langetermijnvisie bij complexe gebiedsopgaven. Wat begon als een mobiliteitsvraagstuk, mondde uit in een integrale ontwikkeling waarin bereikbaarheid, leefbaarheid, stedenbouw en economie samenkwamen. Dankzij een gedeelde gebiedsvisie konden overheden en marktpartijen gericht samenwerken met oog voor koppelkansen en aanpasbaarheid in de uitvoering.

Belangrijke lessen zijn

- 1 langetermijndenken biedt stabiliteit en richting bij ruimtelijke transitie
- 2 een integrale visie vergroot de maatschappelijke meerwaarde van infrastructurele investeringen
- 3 een flexibele uitvoering en actieve monitoring maken bijsturing mogelijk waar nodig.

De aanpak in Maastricht onderstreept het belang van koersvastheid en aanpassingsvermogen. Een balans die ook in landelijke gebiedsprocessen essentieel is.

Gebiedsgericht werken vereist een integrale aanpak waarbij samenwerking tussen alle relevante partijen centraal staat. Binnen deze aanpak worden de thema's natuur, landbouw, klimaat, milieu, water en wonen in samenhang bekeken. Oplossingen worden steeds afgestemd op de unieke kenmerken van het gebied en de belangen van de betrokkenen. Alleen door gezamenlijk eigenaarschap, maatwerk en toekomstgericht denken kan duurzame en gedragen ontwikkeling worden gerealiseerd.





3 Landinrichting als instrument voor gebiedsgerichte aanpak

3.1 Inleiding

Om een gebiedsgerichte aanpak om te zetten in concrete resultaten is een krachtig en bewezen instrumentarium nodig. **Landinrichting** biedt hiervoor een solide basis. Via een integraal planproces stelt het overheden en gebiedspartijen in staat ruimtelijke en functionele herinrichting door te voeren. Met herverkaveling kunnen grondeigendom en -gebruik doelgericht worden herschikt, infrastructuur worden aangepast en investeringen gericht worden gekoppeld aan beleidsdoelen. Landinrichting maakt maatwerk tot op perceelsniveau mogelijk en stimuleert participatie, waardoor het een cruciale schakel vormt tussen visie en uitvoering. Bovendien creëert dit instrument kansen om verschillende beleidsvelden, zoals landbouw, natuur, waterbeheer, recreatie en mobiliteit, met elkaar te koppelen. Landinrichting is een grondbeleidsinstrument, daarom volgt eerst een toelichting op grondbeleid.

3.2 Grondbeleid

Grondbeleid is het geheel van instrumenten, beleidskeuzes en interventies waarmee publieke actoren invloed uitoefenen op eigendom, waardeontwikkeling en gebruik van grond. Met grondbeleid kunnen de overheden actief of faciliterend sturen op de ruimtelijke inrichting. Met instrumenten zoals het vestigen van het voorkeursrecht, het aankopen of ruilen van gronden en het inrichten van grondbanken, kunnen de juiste gronden op de juiste plek beschikbaar worden gemaakt. Dit is van belang om de beoogde ruimtelijke kwaliteit te realiseren, de eigendomscontinuïteit te waarborgen én draagvlak onder grondeigenaren en gebruikers te creëren.

Een effectief grondbeleid stelt overheden in staat om vroegtijdig te anticiperen op toekomstige gebiedsopgaven. Door proactief posities in te nemen of samenwerkingen aan te gaan, kunnen knelpunten in het latere uitvoeringsproces worden voorkomen. Dit toont wederom aan dat grondbeleid en landinrichting geen gescheiden werelden vormen, maar elkaar juist versterken: het grondbeleid schept de voorwaarden, landinrichting zet ze om in duurzame gebiedsontwikkeling.

Er zijn diverse instrumenten voor grondbeleid beschikbaar:

- 1 **Vroege vrijwillige grondvererving:** opzetten grondbank
- 2 **Verplaatsings- en saneringsregelingen**
- 3 **Voorkeursrecht:** reguleert de verkoop van gronden en versterkt publieke verwervingspositie.
- 4 **Kostenverhaal:** zorgt dat ontwikkelaars meebetalen aan publieke voorzieningen.
- 5 **Bundeling van financiële arrangementen**
- 6 **Erfpacht, uitgiftebeleid, tijdelijk gebruik:** voor structurele of flexibele inzet van gronden.
- 7 **Publiek-private samenwerkingsovereenkomsten (gezamenlijke planvorming).**
- 8 **Onteigening:** afdwingbare vererving indien minnelijke onderhandeling faalt.
- 9 **Landinrichting met herverkaveling of kavelruil**

De toepassing van deze instrumenten vraagt om politieke besluitvaardigheid, juridische precisie en bestuurlijke sensitiviteit. We gaan in dit stuk dieper in op het voorkeursrecht en de onteigening vanwege hun dwingende werking en de impact op het ontwikkelproces.

Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht (hoofdstuk 9 van de Omgevingswet) is een strategisch instrument waarmee gemeenten, provincies of het Rijk voorrang kunnen krijgen bij de voorgenomen verkoop van gronden. Het stelt de overheid in staat de regie te behouden over de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden en ongewenste transacties – bijvoorbeeld met speculatieve partijen – te voorkomen.

Het voorkeursrecht geeft de overheid het recht van eerste koop bij verkoop van gronden in aangewezen gebieden. De eigenaar mag de grond alleen verkopen aan de bevoegde overheid, tenzij de overheid geen interesse heeft of de voorwaarden niet marktconform zijn. Zo kan de overheid sleutelposities in het gebied veiligstellen.

De tijdige inzet van het voorkeursrecht kan versnippering van eigendom en speculatieve vererving voorkomen, waardoor er ruimte ontstaat voor een planmatige verwerving van gronden die nodig zijn voor toekomstige publieke doelen, zoals gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied. Een overheid mag dit recht vestigen als er een duidelijke beleidsmatige onderbouwing is.



Om het voorkeursrecht te kunnen vestigen, moet er voor de onroerende zaak een niet-agrarische functie beoogd worden en dient het actueel gebruik af te wijken van die beoogde functie. Deze functiewijzigingen vinden hun oorsprong in gemeentelijke of provinciale omgevingsvisie waarin transities in het landelijk gebied zijn opgenomen, of een programma voor gebiedsontwikkeling, zoals water- en bodembeheer, stikstofreductie of versterking van de agrarische structuur.

Het voorkeursrecht werkt als een tijdelijke 'pauzeknop' in het krachtenveld van grondmarkt en gebiedsontwikkeling. Deze pauzeknop moet echter doordacht gebruikt worden voor een korte periode: het beperkt immers de handelingsvrijheid van de grondeigenaar en een te lichtvaardige of te lange inzet kan de samenwerking met grondeigenaren verstoren.

Onteigening

Onteigening (hoofdstuk 11 van de Omgevingswet) is het gedwongen ontnemen van eigendom, meestal grond of gebouwen, voor een project van algemeen belang. Het belang moet concreet zijn vastgelegd in het omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning. De eigenaar heeft recht op volledige schadeloosstelling en de procedure omvat zowel een bekrachtigingsverzoek bij de rechtbank als een schadeloosstellingsprocedure. Onteigening kan alleen plaatsvinden in het algemeen belang, bijvoorbeeld voor de aanleg van een weg, spoorlijn, dijk of woningbouwproject. De overheid mag pas overgaan tot onteigening als een vrijwillige aankoop van het eigendom niet mogelijk blijkt.

De procedure volgens de Omgevingswet verloopt als volgt:

- 1 **Minnelijke verwerving:** de overheid probeert eerst de eigenaar te overtuigen de grond vrijwillig te verkopen.
- 2 **Onteigeningsbeschikking:** het bevoegd gezag stelt een beschikking op met daarin de motivering (onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie), kadastrale gegevens, oppervlakten, namen van eigenaren en zakelijk gerechtigden, de naam van de onteigenaar en een beschrijving van de beoogde ontwikkeling, gebruik of beheer van de leefomgeving. Bij de beschikking horen een grondtekening en het onderliggende bestuursbesluit.
- 3 **Aanvraag tot bekrachtiging:** een bestuursorgaan verzoekt de rechtbank om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.
- 4 **Civiele rechter:** de civiele rechter beoordeelt het verzoek.
- 5 **Ontwerp-onteigeningsplan:** de te onteigenen percelen worden nauwkeurig aangegeven in dit plan.
- 6 **Inschrijving onteigeningsakte:** de eigendom gaat over naar de onteigenaar door inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers.

De eigenaar ontvangt volledige schadeloosstelling voor het onteigende eigendom. Is men het niet eens met het aangeboden bedrag, dan kan dit via de civiele rechter worden vastgesteld. Onteigening is een **ultimum remedium**: het wordt pas ingezet wanneer andere vormen van verwerving geen oplossing bieden en de functiewijziging als cruciaal wordt beschouwd.



Voorbeeldstrategie

Om ruimtelijke en maatschappelijke doelen te sturen, is een combinatie van instrumenten nodig: vrijwillige samenwerking met grondeigenaren én de mogelijkheid om eigendom planmatig te herschikken. Daarbij is het belangrijk dat de overheid beschikt over ruilgronden in het gebied en voorkomt dat strategisch gelegen gronden in handen komen van partijen die niet bijdragen aan de ontwikkeldoelen.

De strategische inzet van de combinatie van instrumenten maakt gebiedsontwikkeling uitvoerbaar, rechtvaardig en planmatig. Eigendom wordt dan niet gezien als een belemmering, maar als een hefboom voor maatschappelijk rendement. Tegelijkertijd staan zorgvuldigheid en participatie centraal: eigenaarschap en betrokkenheid van grondeigenaren blijven leidend. Op deze manier ontstaat een ontwikkeltraject waarin ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijk draagvlak en bestuurlijke regie elkaar versterken.



3.3 Landinrichting als instrument voor uitvoering

Zoals aangegeven is landinrichting dus één van de beschikbare grondbeleidsinstrumenten. Uniek aan het instrument landinrichting is dat het landinrichtingsproces ook toeziet op de feitelijke uitvoering van de ruimtelijke plannen. Recent publiceerde het Kadaster de vernieuwde versie van het Paarse Boekje, een praktische handleiding die processen en procedures rondom landinrichting uitlegt. Voor een goed begrip van de onderdelen van het landinrichtingsproces verwijzen we graag naar die publicatie.

Landinrichting kent in Nederland een lange en rijke geschiedenis van ruim een eeuw. Sinds het begin van de 20e eeuw wordt dit instrument ingezet om de inrichting van het landelijk gebied af te stemmen op veranderende maatschappelijke behoeften en beleidsdoelen.

In de beginjaren stond landinrichting vooral bekend als ruilverkaveling, met nadruk op het verbeteren van de landbouwstructuur. Het doel was duidelijk: de agrarische productiviteit verhogen door efficiëntere verkaveling, betere ontsluiting en een verbeterde waterhuishouding.

In de laatste decennia van de vorige eeuw ontwikkelde landinrichting zich tot een meer integraal instrument, waarin ook natuurontwikkeling, landschapsbehoud en recreatieve functies een volwaardige plek kregen. Deze verbreding weerspiegelde een breder maatschappelijk besef: het landelijk gebied moet meerdere functies vervullen die in samenhang ontwikkeld worden. Zo maakte de term ruilverkaveling plaats voor het bredere begrip landinrichting, waarin uiteenlopende belangen en gebruiksfuncties op gebiedsniveau worden geïntegreerd. Desondanks zien sommigen het instrument nog steeds – ten onrechte – als eenzijdig en landbouwgericht.

Waar ruilverkaveling nog sterk sectorgericht was, staat landinrichting nu voor een gebiedseigen aanpak waarin integratie van functies en belangen centraal staat. Het gaat daarbij niet alleen om landbouw, maar ook om natuur- en waterbeheer, landschappelijke kwaliteit, cultuurhistorie, recreatieve toegankelijkheid, klimaatadaptatie en andere ruimtelijke aspecten. Vooral in gebieden waar meerdere sectorale opgaven samenkomen, kan deze integrale benadering synergievoordelen opleveren door conflicterende claims op de ruimte zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Zo draagt landinrichting bij aan zowel economische vitaliteit als ecologische duurzaamheid van het landelijk gebied.

Landinrichting is daarmee niet slechts een historische praktijk, maar een actuele en toekomstgerichte aanpak die het mogelijk maakt om uiteenlopende – vaak met elkaar verweven en soms conflicterende – opgaven in samenhang te realiseren. Het blijft een onmisbare schakel in het streven naar een vitaal, veerkrachtig en multifunctioneel landelijk gebied. In het volgende hoofdstuk gaan we dan ook dieper in op het instrument landinrichting en lichten we toe waarom wij dit bij uitstek geschikt vinden voor de inrichting van het landelijke gebied.





4 Landinrichting

Zoals in het vorige hoofdstuk gesteld, omvat het omgevingsrecht meerdere wettelijke grondinstrumenten, zoals voorkeursrecht, onteigening en de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden: landinrichting (veelal met herverkaveling) en kavelruil. Welk grondinstrument het best past bij een gebiedsproces hangt sterk af van de doelen en de Ausgangssituatie. Daarbij spelen vragen als: hoe ziet de eigendomssituatie eruit, hoe urgent is het om te starten en door wie wordt die urgentie gevoeld? Cruciaal is dat er voldoende overeenstemming bestaat over de ruimtelijke opgaven én dat er (bestuurlijk) draagvlak is voor het gekozen instrument.

Deze keuze voor het juiste instrumentarium voor een gebied en een opgave, is niet altijd eenvoudig en vraagt maatwerk. Bij de keuze voor de inzet van landinrichting is het essentieel om de Ausgangssituatie in het gebied goed te kennen, een solide langjarige financiering te borgen en de te behalen doelen scherp te hebben. Voor het vaststellen van die doelen is het belangrijk dat er duidelijkheid bestaat over het toekomstbeeld van de agrarische sector, zodat agrarische deelnemers binnen de landinrichting hun wensen en afwegingen kunnen bepalen. Daarnaast is het essentieel om inzicht te hebben in de omvang van de opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van waterkwaliteit of verkeersveiligheid. Tot slot is het van belang hoe urgent de doelen zijn en of het gaat om locatiegebonden doelen. Dit zijn doelen die bijvoorbeeld door de bodemgesteldheid alleen op één specifieke plek kunnen worden gerealiseerd. Het stroomschema op pagina 18 geeft zich op het planologisch proces en verschillende grondinstrumenten weer.

Een gevulde grondpot is een voorwaarde om de gestelde doelen te realiseren. Zonder voldoende ruilgrond kunnen de doelen niet worden gerealiseerd en komt de mogelijkheid om met grondeigenaren mee te denken over hún wensen ook onder druk te staan. Als overheden grondposities hebben, hebben zij ook iets te bieden aan de agrarische sector. Grondvererving, boerderijverplaatsing of -sanering zijn processen van de lange adem. Het is aan te raden om vroeg te beginnen met het opbouwen van een strategische grondvoorraad.

De inzet van vrijwillige verwerving is daarin het belangrijkste grond-instrument. Het voorkeursrecht en de onteigening worden in de praktijk in het kader van de landinrichting niet ingezet, omdat binnen het proces van de landinrichting dwingende elementen aanwezig zijn, en ook het ruilproces mogelijkheden biedt om specifieke locaties vrij te maken voor alternatief grondgebruik.

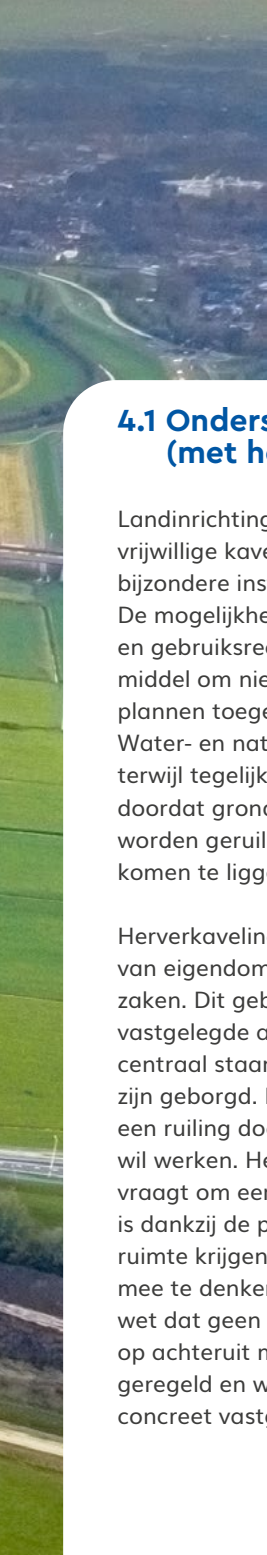
Programmatisch werken aan doelen met landinrichting

In de Landinrichting Noordwest Overijssel zijn in vier deelgebieden meervoudige doelstellingen voor landbouw, water, natuur, landschap, verkeer en recreatie gerealiseerd. Door te werken in uitvoeringsmodules ontstond een gestructureerde, programmatische werkwijze die voor iedereen navolgbaar was, met borging van de doelstellingen en duidelijke spelregels.

Scheerwolde was één van de vier deelgebieden. Hier is met inzet van wettelijke herverkaveling onder andere het volgende gerealiseerd:

- ruim 400 hectare nieuwe natuur,
- 2,7 miljoen m3 waterberging,
- 5,5 km fietspad,
- 960 hectare grond is van eigenaar gewisseld,
- gemiddeld is de huiskavel van agrarische bedrijven met 24,7% vergroot.

De doorlooptijd van peildatum naar aktedatum was in dit project vier jaar en drie maanden (1 nov. 2012 tot 22 jan. 2017), de financiële verrekening volgde daarna nog.



4.1 Onderscheid landinrichting (met herverkaveling) en kavelruil

Landinrichting met daarin wettelijke herverkaveling en/of vrijwillige kavelruil vallen in de Omgevingswet onder de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden. De mogelijkheid om binnen de landinrichting eigendoms- en gebruiksrechten te ruilen is uniek en een krachtig middel om nieuwe functies op de door de ruimtelijke plannen toegedachte locaties te kunnen realiseren. Water- en natuuropgaven kunnen worden gerealiseerd, terwijl tegelijkertijd de landbouwstructuur verbetert doordat gronden dicht bij de agrarische bedrijfslocaties worden geruild en doordat eigendommen beter bijeen komen te liggen.

Herverkaveling is een juridisch afdwingbare herverdeling van eigendomsrechten en andere rechten op onroerende zaken. Dit gebeurt op basis van een integrale, wettelijk vastgelegde aanpak, waarin samenhang en evenwicht centraal staan en de eigendoms- en gebruiksrechten goed zijn geborgd. Het voordeel van een herverkaveling is dat een ruiling doorgang kan vinden, ook als niet iedereen mee wil werken. Het verplichtende karakter van herverkaveling vraagt om een uiterst zorgvuldige toepassing die mogelijk is dankzij de participatieve aanpak, waarbij deelnemers de ruimte krijgen om hun wensen kenbaar te maken en actief mee te denken over oplossingen. Daarnaast garandeert de wet dat geen enkele deelnemer er door een herverkaveling op achteruit mag gaan. Wat dit precies inhoudt, is wettelijk geregeld en wordt binnen elk herverkavelingsproces concreet vastgesteld.

Mocht een deelnemer toch bezwaren hebben, dan kan dit worden ingebracht via een zienswijzeprocedure. Daarna bestaat de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de rechtbank en uiteindelijk cassatie bij de Hoge Raad. Deze combinatie van participatie en rechtsbescherming geeft belanghebbenden de zekerheid dat hun belangen zorgvuldig worden afgewogen. Naast de procedurele waarborging van de rechten van grondeigenaren en -gebruikers, is ook de wijze waarop op hun signalen wordt gereageerd bepalend voor hun ervaring en het draagvlak voor het landinrichtingsproces. Niet voor niets komt dit in twee van de vier wezenlijke kenmerken van het gebiedsgericht werken terug, namelijk in 'samenwerking' en bij 'maatwerk'. Naast herverkaveling bestaat ook de mogelijkheid van kavelruil: een vrijwillige vorm van ruilverkaveling tussen grondeigenaren. Bij kavelruil is de ruiling vrijwillig. Het voordeel van een kavelruil – de vrijwilligheid – kan in de praktijk ook een nadeel zijn, bijvoorbeeld wanneer een beoogde deelnemer afhaakt of een cruciale deelnemer niet wil meedoen.

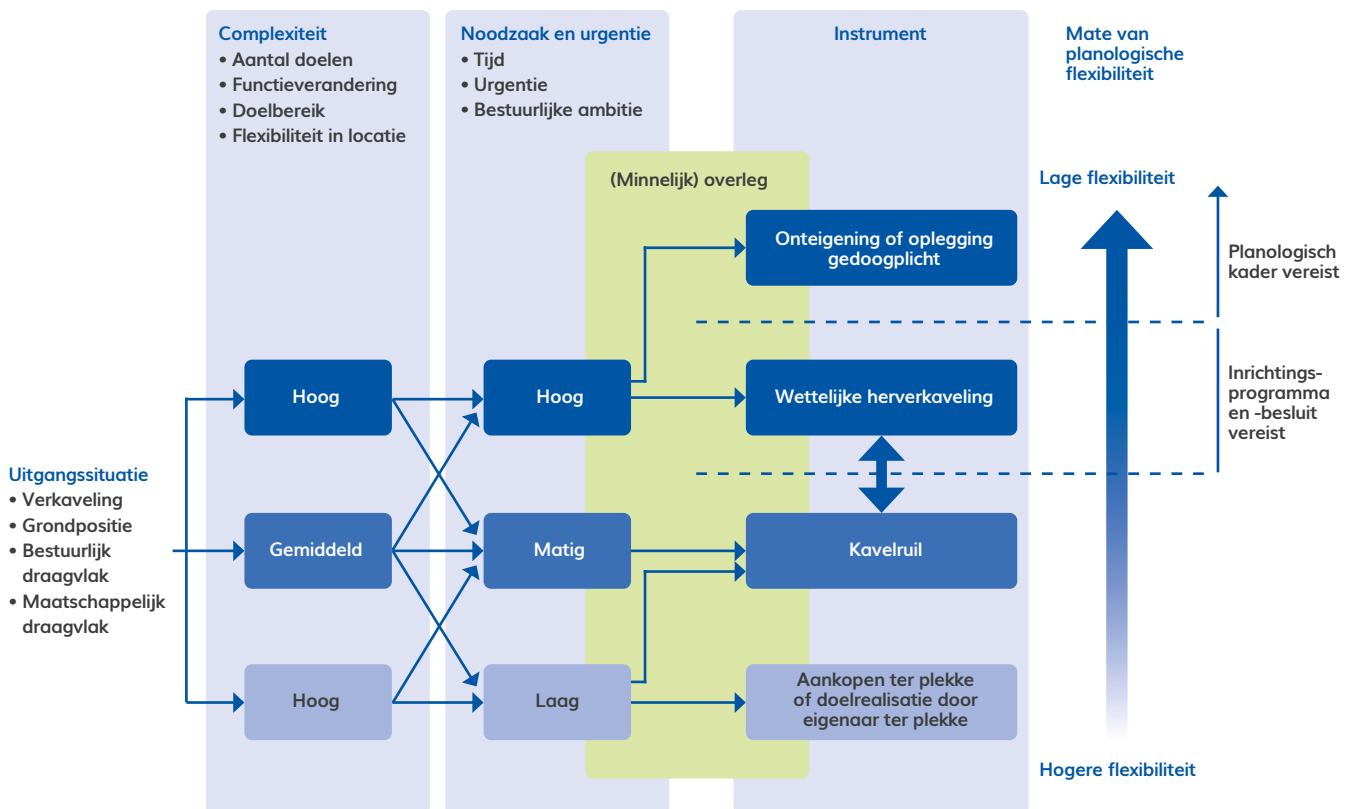
Rechtsbescherming voor grondeigenaren

Nadat bekend werd dat er buffergebieden nodig waren voor het herstel van hoogveen, nam de landbouwsector in de omgeving van het Bargerveen (Zuidoost-Drenthe) het initiatief om met kavelruil tegelijk met de realisatie van de natuurdoelen ook de landbouwstructuur te verbeteren.

Omdat de impact op de agrarische bedrijven groot bleek te zijn, vroeg de landbouwsector om een landinrichting met wettelijke herverkaveling. De reden daarvoor is dat in de wettelijke herverkaveling de rechten van grondeigenaren en -gebruikers goed zijn geborgd; niemand mag er op achteruit gaan. In een kavelruil zijn deze rechten niet geborgd, maar komt de ruil op basis van vrijwillige overeenstemming (en daarmee dus onderhandeling) tot stand. Samen met doelen voor het beschermen en uitbreiden van het hoogveen en het inrichten van bufferzones is in opdracht van de provincie de herverkaveling Nieuw-Schoonebeek gerealiseerd.



Stroomschema: vereenvoudigde weergave van de inzetbare instrumenten en het planologische proces



(Bron: Verkavelen met de omgevingswet, 2025)



4.2 Omvang landinrichting

Voor de omvang van een verkavelings- of landinrichtingsgebied geldt geen wettelijke grens. De wet biedt daarmee ruimte om de omvang van een project flexibel af te stemmen op de lokale situatie, de doelstellingen en de beschikbare middelen. Deze beleidsvrijheid betekent echter niet dat de schaalkeuze willekeurig kan worden gemaakt: in de praktijk spelen tal van factoren een rol die de omvang van een gebied in belangrijke mate sturen.

Een belangrijk uitgangspunt bij de afbakening van een projectgebied is het aansluiten bij bestaande natuurlijke, landschappelijke en waterhuishoudkundige grenzen, en de landbouwkundige situatie en uitruilmogelijkheden van eigendom. Door de inrichting te laten samenvallen met herkenbare structuren zoals waterscheidingen, peilgebieden, kavelpatronen, infrastructuur of landschappelijke lijnen, wordt de planvorming overzichtelijker. Bovendien sluit het project op die manier beter aan bij de bestaande gebruiks- en beheerspraktijk. Dit bevordert de uitvoerbaarheid en draagt bij aan een duurzaam resultaat.

Historisch gezien werd in de ruilverkavelingsperiode regelmatig gekozen voor zeer grootschalige projecten, variërend van enkele honderden tot soms tienduizenden hectares. Deze schaal maakte het mogelijk om ingrijpende wijzigingen door te voeren in verkaveling, ontsluiting en waterhuishouding. In de huidige praktijk is de trend echter verschoven naar kleinere, meer doelgerichte projecten. Dit heeft verschillende redenen:

- **Beheersbaarheid:** kleinere projecten zijn overzichtelijker en beter te organiseren.
- **Efficiëntie:** de doorlooptijd is doorgaans korter en de planvorming kan flexibeler inspelen op actuele opgaven.
- **Draagvlak:** de betrokkenheid en participatie van grondeigenaren en gebruikers is beter te realiseren in een gebied dat qua schaal aansluit bij de lokale gemeenschap.
- **Maatwerk:** de opgaven rond landbouw, natuur, water en energie vragen vaak om specifieke, gebiedsgerichte oplossingen die niet per se grootschalige ingrepen vereisen.

De optimale omvang van een verkavelings- of landinrichtingsproject wordt bepaald door de balans tussen landschappelijke logica, uitvoerbaarheid en draagvlak.

Voorbeeld uit de praktijk

Een goed voorbeeld van de meerwaarde van samenwerking is te vinden in het gebied De Onlanden. Het gebied De Onlanden ligt in het noorden van Drenthe, tegen de stad Groningen, en is ongeveer 2500 ha. groot. In dit gebied is gewerkt aan een combinatie van natuurontwikkeling en grootschalige waterberging.

In het landelijke gebied De Onlanden, op de grens van Drenthe en Groningen, werken overheden, natuurorganisaties, boeren en bewoners tussen 2007 en 2012 ev. samen aan een integrale gebiedsaanpak. Aanleiding zijn opgaven rond waterbeheer, natuurherstel (Natura 2000), landbouwtransitie en leefbaarheid. De Provincie Drenthe en Waterschap Noorderzijlvest geven procesregie aan een gebiedstafel waarin ook gemeenten, Natuurmonumenten, lokale landbouwcollectieven en bewoners zijn vertegenwoordigd. Er wordt gewerkt met thematische werkplaatsen (zoals landbouw, natuur, klimaat) en brede participatie via dorpsavonden en keukentafelgesprekken.

Concrete resultaten zijn onder meer een pilot met boeren rondom peilbeheer (Boer bij de Bron), nieuwe natuurvriendelijke oevers langs het Peizerdiep en dorpsinitiatieven voor leefbaarheid en energie. De kracht van deze aanpak ligt in maatwerk, vertrouwen en de koppeling van opgaven.



4.3 Juridische aspecten van landinrichting

Landinrichting is geregeld in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. De gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid om dit instrument toe te passen. In de praktijk maken zij daarbij gebruik van een adviescommissie of een bestuurscommissie. Binnen de wettelijke kaders kunnen bepaalde bevoegdheden aan een bestuurscommissie worden overgedragen, zodat de uitvoering dichter bij de praktijk en de betrokkenen kan worden georganiseerd.

Zoals eerder gesteld moeten de te realiseren doelen helder zijn voordat de uitvoering van een landinrichting kan beginnen. Deze staan in het inrichtingsprogramma en in het inrichtingsbesluit in geval van een wettelijke herverkeveling. Het inrichtingsprogramma bevat het concrete beleid en de beoogde maatregelen; het inrichtingsbesluit bevat de onderdelen met bindende rechtsgevolgen voor eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden. Deze besluiten worden vanwege nauwe procedurele en inhoudelijke samenhang gelijktijdig genomen door de gedeputeerde staten. Daarna volgt de fase om te komen tot een ruilbesluit en tenslotte volgt het besluit geldelijke regelingen.

Wettelijke eisen

Het inrichtingsbesluit moet voldoen aan de algemene vereisten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de specifieke bepalingen van de Omgevingswet.

Formele eisen omvatten:

- Vaststelling door het bevoegde bestuursorgaan of een rechtsgeldig gedelegeerde bestuurscommissie.
- Naleving van wettelijke procedurevoorschriften, waaronder voorbereiding, inspraak en bekendmaking.
- Voldoening aan de publicatieverplichtingen conform de Awb en de Omgevingswet.

Totstandkoming van programma en besluit

De voorbereiding start met een analyse van de huidige situatie en de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied. In deze fase vindt overleg plaats met belanghebbenden, zoals grondeigenaren, gebruikers, gemeenten en waterschappen. Vervolgens worden een ontwerp-inrichtingsprogramma en ontwerp-inrichtingsbesluit opgesteld.

1. Eén ruimtelijke opgave (locatiegebonden)

Wanneer er slechts sprake is van één ruimtelijke ingreep op een specifieke locatie (bijvoorbeeld de aanleg van een weg, een waterbergingsgebied of de uitbreiding van een woonkern), zijn onteigening en het voorkeursrecht logische instrumenten.

- **Onteigening:** hiermee wordt de eigenaar gedwongen zijn eigendom af te staan, tegen een billijke schadeloosstelling. Dit is doelgericht en sluit goed aan bij een eenvoudige ingreep.
- **Voorkeursrecht:** dit verplicht eigenaren bij verkoop eerst aan de overheid aan te bieden, waarmee de gemeente/provincie kan sturen op verwerving. Dit is vooral passend bij plannen met een duidelijke locatierichtheid en beperkte scope.

2. Integrale, meervoudige opgaven

Bij integrale gebiedsontwikkeling of samenhangende ruimtelijke transitie (denk aan klimaatadaptatie, landbouwtransitie, natuurontwikkeling en woningbouw in samenhang), kan landinrichting passender zijn.

- Dit instrument maakt het mogelijk om grond en gebruiksrechten te herverkavelen en zo toekomstbestendige structuren te realiseren.
- Het werkt gebiedsbreed en zorgt ervoor dat niet alleen de gronden die direct nodig zijn voor een ingreep betrokken worden, maar ook de omliggende eigendoms- en gebruiksstructuren.
- Daardoor ontstaat een meer duurzame herschikking, wat bijdraagt aan lange-termijnontwikkeling.

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) is van toepassing. Iedereen krijgt daarbij de gelegenheid zienswijzen in te dienen.

Na verwerking van deze zienswijzen stellen gedeputeerde staten vervolgens het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit gelijktijdig vast. De besluiten worden overeenkomstig de wettelijke voorschriften bekendgemaakt en ter inzage gelegd.



Rechtsbescherming en rechterlijke toetsing

Tegen het inrichtingsbesluit kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Geen beroep kan worden ingesteld tegen het inrichtingsprogramma, omdat het inrichtingsprogramma een beleidsdocument is dat alleen gedeputeerde staten bindt.

Bij een beroep tegen een inrichtingsbesluit beoordeelt de bestuursrechter de rechtmatigheid van het besluit en of gedeputeerde staten in redelijkheid hebben kunnen komen tot de afwegingen die zij in het inrichtingsbesluit hebben gemaakt. Ook in de fase van de herverkaveling kan bij onenigheid beroep tegen het ruilbesluit en beroep tegen het besluit geldelijke regelingen worden ingesteld met in beide procedures ook nog de mogelijkheid om cassatieberoep bij de Hoge Raad in te stellen.

De begrenzing van het herverkavelingsblok is opgenomen in het inrichtingsbesluit. Daarmee is dit besluit van gedeputeerde staten de juridische basis voor de herverkaveling. De zogenaamde 'korting' is een bijzondere wijze van grondvererving die binnen de herverkaveling (alleen) kan worden gebruikt voor het realiseren van voorzieningen van openbaar nut. Denk daarbij aan een nieuwe watergang of een aan te leggen recreatief fietspad. Als korting wordt toegepast, moet dat ook in het inrichtingsbesluit worden vastgelegd.

Korting houdt in dat alle eigenaren in het herverkavelingsblok met een gelijk percentage worden gekort op hun toewijzingsrechten. Dat betekent dat elke eigenaar een fractie minder grond krijgt toegewezen dan door hem of haar werd ingebracht. Op die manier ontstaat er ruimte om voorzieningen van openbaar nut te realiseren. De korting mag maximaal 5% van de ingebrachte oppervlakte bedragen, maar is in de praktijk vaak veel lager, of zelfs geheel afwezig.



Maatwerk in de herverkaveling

In de herverkaveling Saasveld-Gammelke is in het inrichtingsplan opgenomen dat 2% van de door eigenaren ingebrachte oppervlakte onder de korting valt. De landinrichtingscommissie heeft daarnaast echter bepaald dat 49 ha landbouwgrond beschikbaar is om deze korting te compenseren, zodat alle eigenaren evenveel grond krijgen toegedeeld als dat zij hebben ingebracht.

Dit is belangrijk, omdat hieruit het belang van nadere afspraken binnen de herverkaveling naar voren komt. Naast algemene uitgangspunten heeft de commissie mogelijkheden om met aanvullende regels haar eigen kleur aan de herverkaveling te geven. De betrokken partijen moeten hierover in gesprek gaan, want ieder gebied is verschillend.

In dit voorbeeld moest wél 49 ha ruilgrond georganiseerd worden, om aan de aanvullende commissie-eis te voldoen. Het formuleren van deze eis droeg echter sterk bij aan het draagvlak in het gebied.



4.4 Procedurele aspecten en organisatie van landinrichting

Vorbereiding van landinrichting

Wanneer wordt overwogen om landinrichting in te zetten, is het van belang om vroegtijdig met de voorbereidingen te starten om de zorgvuldige afstemming tussen uiteenlopende belangen en partijen te waarborgen. Een goed begin bepaalt in belangrijke mate de slagingskansen van het proces.

Doelbepaling en participatie

Een eerste stap is het scherp formuleren van de te realiseren doelen. Deze kunnen variëren van landbouwstructuurverbetering en natuurontwikkeling tot waterbeheer, recreatie en leefbaarheid in het landelijk gebied. Het is verstandig om deze doelen niet uitsluitend top-down vast te stellen, maar ze met de betrokken in dialoog te concretiseren. Hierbij gaat het om grondeigenaren, agrariërs, terreinbeheerders, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties.

Naast het vaststellen van de doelen moet er ook nagedacht worden over de gewenste mate van participatie en invloed van de verschillende actoren. Het proces wint aan legitimiteit en draagvlak wanneer belangen vroegtijdig en structureel worden ingebracht.

Organisatie van de uitvoering

Voor de organisatie van de uitvoering is de provincie aan zet. Een cruciale keuze hierbij is de vormgeving van de besluitvorming en processturing. De provincie kan besluiten een informeel, vormvrij samenwerkingsverband te creëren, waarin partijen gezamenlijk richting geven aan het proces. Dit biedt flexibiliteit en kan bijdragen aan vertrouwen en creativiteit, maar kent ook beperkingen op het gebied van juridische verankering en doorzettingsmacht.

Een alternatief is het instellen van een formele commissie op basis van de Provinciewet (artikelen 81 en 82). Een dergelijke commissie kan specifieke taken en bevoegdheden krijgen en biedt meer formele structuur en rechtszekerheid. Bovendien kan de provincie ervoor kiezen om bepaalde bevoegdheden over te dragen aan deze commissie, waardoor besluitvorming dichterbij de uitvoeringspraktijk komt te liggen.

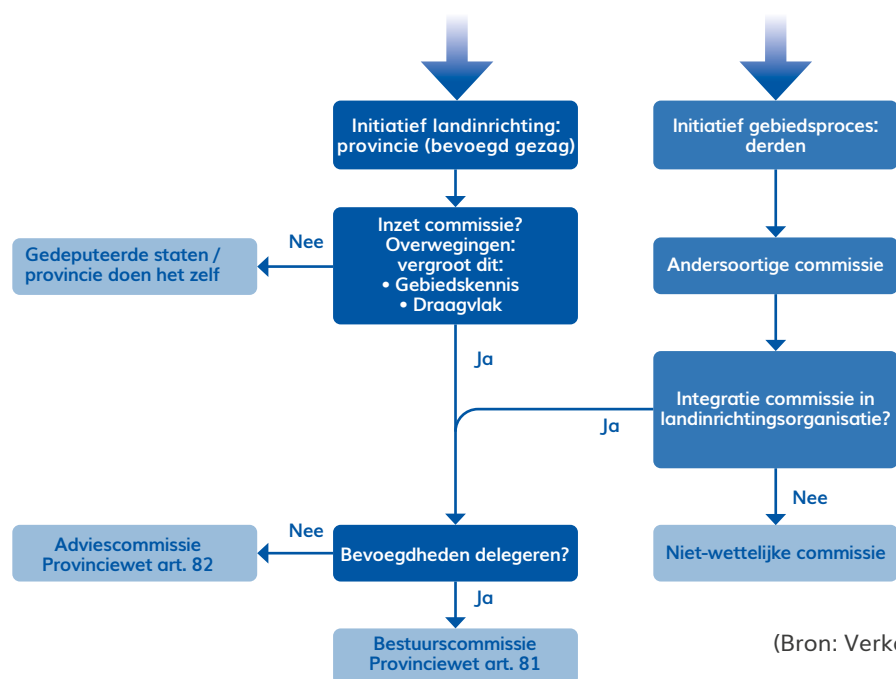
Afweging en besluitvorming

De keuze tussen een informeel samenwerkingsverband en een formele commissie vraagt om een zorgvuldige afweging. Factoren die hierbij een rol spelen zijn onder meer:

- de complexiteit van de opgave,
- het aantal en type betrokken partijen,
- de mate van benodigde doorzettingsmacht, en
- de wens tot democratische legitimatie.

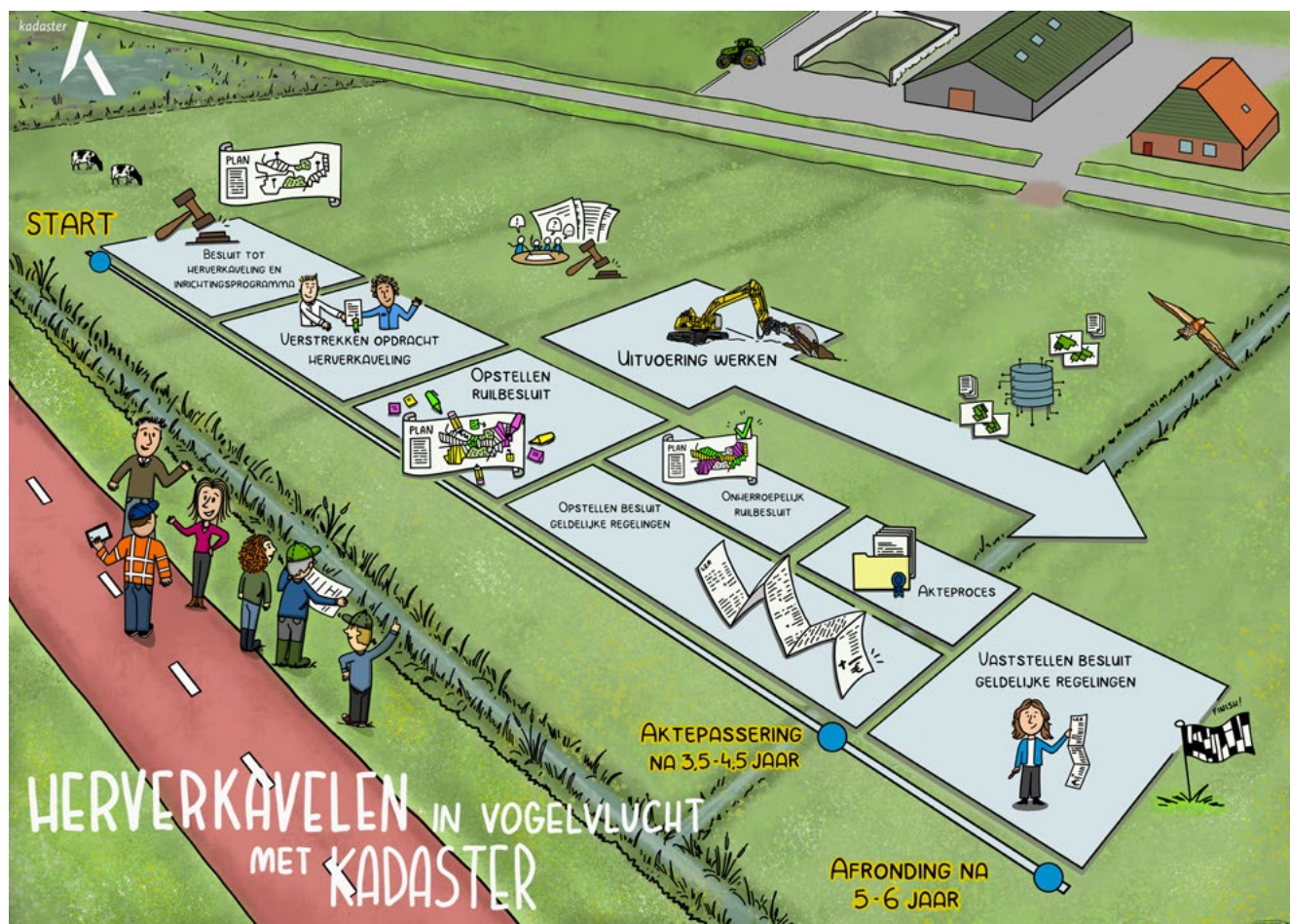
Het expliciet meenemen van deze elementen in de voorbereidingsfase zorgt voor een solide basis voor een effectief en gedragen landinrichtingstraject.

De inzet van commissies binnen Landinrichting



(Bron: Verkavelen met de Omgevingswet, juni 2025)

Herverkavelen in vogelvlucht



(Bron: Kadaster 2025, Sophie Druif)

5 Slotbeschouwing

5.1 Conclusie

Nederland staat voor een stapeling van ruimtelijke opgaven die gelijktijdig om uitvoering vragen. Het gaat daarbij niet alleen om klimaatadaptatie, stikstofreductie, natuurherstel, landbouwtransitie en woningbouw, maar ook om waterveiligheid, energie en landschappelijke kwaliteit. De kernvraag is daarmee niet zozeer wát er moet gebeuren, maar hóe dit in samenhang, uitvoerbaar en toekomstbestendig kan worden gerealiseerd.

In dit licht verdient het instrument landinrichting nadrukkelijke herwaardering. Landinrichting is geen relict uit een agrarisch verleden, maar een veelzijdig en juridisch stevig geborgd instrument dat beleidsdoelen vertaalt naar concreet handelingsperspectief. Het biedt de mogelijkheid om eigendoms- en gebruiksrechten systematisch te herschikken, koppelkansen tussen functies en sectoren te benutten en ruimtelijke structuren toekomstgericht vorm te geven. Daarmee vormt landinrichting een schakel tussen visie en uitvoering, en tussen bestuurlijke ambitie en maatschappelijke werkelijkheid.

Landinrichting is een bewezen en krachtig instrument om gebiedsopgaven gezamenlijk te realiseren. De kans op succesvolle uitvoering vergroot echter aanzienlijk wanneer ook de belangen en doelstellingen van partijen worden meegenomen. Dit vraagt om een brede blik waarbij niet alleen naar individuele winst, maar ook naar gezamenlijke meerwaarde wordt gekeken. Het instrument landinrichting wordt vaak geassocieerd met het realiseren van natuur- en waterdoelen, maar de meerwaarde reikt veel verder. Voor agrarische ondernemers kan landinrichting bijvoorbeeld tastbare voordelen opleveren, zoals het vergroten van huiskavels, het verkleinen van de afstand tot veldkavels en het verbeteren van de ontsluiting. Deze verbeteringen maken het werk efficiënter, besparen tijd en verlagen operationele kosten. Daarnaast draagt een betere kavelstructuur bij aan de continuïteit en toekomstbestendigheid van agrarische bedrijven doordat deze zich kunnen aanpassen aan nieuwe economische, ecologische en maatschappelijke uitdagingen.

Landinrichting bereidt een gebied voor op de veranderingen die eraan komen. Het helpt om de agrarische structuur te versterken, de ruimtelijke inrichting beter af te stemmen op waterbeheer, natuurontwikkeling en infrastructuur en tegelijkertijd de leefbaarheid voor bewoners en ondernemers te vergroten. Dit maakt het mogelijk om meerdere opgaven — vaak complex en onderling verweven

— in samenhang aan te pakken. Het is daarbij cruciaal om vanaf het begin duidelijkheid te scheppen over de doelstellingen om tot een succesvolle landinrichting te komen. Het vraagt ook om een open en constructieve dialoog met alle belanghebbenden waarbij vertrouwen en wederkerigheid centraal staan. Daarnaast is een organisatievorm nodig die ruimte biedt voor creativiteit, flexibel kan inspelen op kansen en toch het gezag heeft om besluiten te nemen en deze in de praktijk te brengen.

De kracht van landinrichting als grondbeleidsinstrument is dat met grondeigendom geruild kan worden en dat binnen de landinrichting gewerkt wordt aan de feitelijke uitvoering van werken. Hierin verschilt de landinrichting van andere grondinstrumenten. De tijdige verwerving van voldoende ruilgrond is cruciaal om een landinrichting te laten slagen. Ruilgrond is nodig om gebiedsopgaven daadwerkelijk te realiseren.

Daarnaast geldt dat uniformiteit en professionalisering onmisbare voorwaarden zijn om de structurele arbeidskrachte te ondervangen. Wanneer uitvoeringsorganisaties en marktpartijen werken met herkenbare, uniforme methodieken, ontstaat niet alleen flexibiliteit in arbeidsinzet maar ook ruimte voor innovatie en versnelling. Standardisatie is geen beperking, maar een voorwaarde voor wendbaarheid en slagkracht.

Hoewel landinrichting niet in alle situaties het meest geschikte instrument is, kan het in bepaalde contexten juist het krachtige antwoord zijn op ingewikkelde en meervoudige gebiedsopgaven. Met de juiste voorbereiding, samenwerking en integrale benadering biedt het hele goede kansen om gebiedsontwikkeling op een duurzame, efficiënte en toekomstgerichte manier vorm te geven.



5.2 Aanbevelingen

- **Positioneer landinrichting** steviger als integraal instrumentarium voor de ruimtelijke transitie van deze tijd.
- **Gebruik landinrichting** als kader waarin meervoudige doelen in samenhang kunnen worden gerealiseerd.
- **Organiseer in voorbereiding op een landinrichting** aan een doordacht grondverwervingsplan.
- **Zorg voor duidelijke doelstellingen en bestuurlijk draagvlak** vanaf de start van elk traject.
- **Investeer in participatie en vertrouwen** door een open en constructieve dialoog met alle belanghebbenden.
- **Creëer een organisatievorm die flexibel en creatief is**, maar ook gezag heeft om besluiten te nemen en uit te voeren.
- **Bevorder uniformiteit en professionalisering** in methodieken om arbeidskrachten te ondervangen en innovatie mogelijk te maken.

Alleen door die combinatie van koersvaste integraliteit, uitvoeringskracht en grondbeleid kan Nederland de stap zetten van papieren ambitie naar tastbare ruimtelijke kwaliteit.





5.3 Praktijkvoorbeelden

Casus 1: Herinrichting Sarsven en De Banen

Het Sarsven en De Banen is een natuurgebied in de Nederlandse provincie Limburg, gelegen in de gemeente Nederweert ten zuidoosten van het dorp Nederweert-Eind. Het Sarsven en De Banen beslaat een oppervlakte van 173 hectare en is eigendom van de stichting Het Limburgs Landschap. In deze landinrichting kwamen meerdere opgaven samen: het realiseren van natuurdoelen uit het Natuurnetwerk Nederland (NNN), hydrologisch herstel, waterkwaliteit, agrarische structuurversterking en gebieds-eigen sociaal-economische belangen. Vanuit een integrale gebiedsaanpak is gezocht naar maatwerkoplossingen die natuurontwikkeling mogelijk maken zonder dat dit ten koste gaat van de positie van agrarische ondernemers in het gebied.

Een van de meest in het oog springende onderdelen van het project was de verplaatsing van een agrarisch bedrijf dat midden in het beoogde natuurontwikkelingsgebied was gelegen. De ligging van dit bedrijf vormde een directe belemmering voor het realiseren van de ecologische verbinding en het gewenste mozaïek van natte en droge natuurtypen. De oplossing is gevonden in een zorgvuldig traject van uitplaatsing, waarbij de belangen van de ondernemer centraal zijn gesteld.

Kenmerken van deze casus:

- De ondernemer is begeleid naar een alternatieve locatie elders in de regio, met behoud van ontwikkelingsperspectief voor het bedrijf.
- Het traject omvatte niet alleen een financiële schadeloosstelling, maar ook ondersteuning bij de ruimtelijke procedures, herbestemming van de gronden en de feitelijke verhuizing.
- Door de verplaatsing kon een robuust natuurgebied worden gerealiseerd met ruimte voor hydrologisch herstel, plas-dras zones en een grotere biodiversiteit.
- Er was sprake van intensieve afstemming tussen provincie Limburg (initiatiefnemer), gemeente, terreinbeheerder, waterschap en het Kadaster (voor eigendom en ruilvervalsconstructies).



Casus 2: Vrijwillige kavelruil voor hydrologisch herstel

Een ander voorbeeld betreft de inzet van vrijwillige kavelruil als middel om hydrologisch herstel te realiseren. In delen van het gebied waren landbouwgronden gelegen op plekken waar vernattingsmaatregelen noodzakelijk waren voor natuurherstel. Tegelijkertijd waren andere percelen – vaak van dezelfde eigenaren – juist gelegen op hogere gronden met meer agrarisch perspectief.

Aanpak en resultaat:

- Via een vrijwillige kavelruil zijn strategisch gelegen percelen ingebracht in het natuurareaal, terwijl andere percelen zijn uitgeruild ten gunste van bedrijfs-optimalisatie.
- Het hydrologisch systeem van het gebied is zo ingericht dat water langer wordt vastgehouden, infiltratie wordt bevorderd en afvoer via sloten wordt verminderd.
- De agrariërs die deelnamen aan de ruil kregen hierdoor betere kavels (qua ligging of verkaveling) in ruil voor het beschikbaar stellen van grond met natuurbestemming.
- De coördinatie en juridische afhandeling van deze ruilconstructie zijn begeleid door het Kadaster, in nauwe samenwerking met de provincie, gebiedspartijen en een externe gebiedsregisseur.

Deze aanpak liet zien hoe door middel van samenwerking en ruilconstructies een situatie kon ontstaan waarin zowel natuurwinst als economische waarde werd gecreëerd. Door vertrouwen op te bouwen en te werken vanuit belangen in plaats van alleen doelen, werd het mogelijk om draagvlak te creëren voor maatregelen die op papier conflicterend lijken, maar in de praktijk elkaar versterken.

Beide voorbeelden illustreren de kracht van een integrale, gebiedsgerichte aanpak waarin maatwerk en samenwerking centraal staan. De casus maakt zichtbaar hoe met respect voor bestaande gebruiksfuncties zoals landbouw, ruimte kan worden gemaakt voor natuurontwikkeling, hydrologisch herstel en klimaatadaptatie. Juist deze ervaringen kunnen inspirerend zijn voor vergelijkbare gebiedsprocessen elders waarin de balans tussen ecologie en economie telkens opnieuw gezocht moet worden.



Colofon
Landinrichting als sleutel voor integrale gebiedsontwikkeling

Oktober 2025

NVM
info@nvm.nl
(030) 608 51 85

Tekst:
Jos Ebbers – NVM | Wijmenga Makelaars & Rentmeesters
Elma Haakmeester – Kadaster
Johan Heinen – Kadaster
Paul Peter Kuiper – Kadaster
Sander Lely – Pouderoyen Tonnaer
Ben Scholman – NVM | AgriPlaza Makelaars

Eindredactie:
Maartje van der Maas - Havana Orange
Coördinatie:
Paul Braks - NVM
Ontwerp en opmaak:
Erwin Asselman
Durk Hattink

