

# Verkenning transitie landelijk gebied

De rol van de Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen



# Inhoudsopgave

<b>1. Bevindingen</b>	<b>3</b>
<b>2. Inleiding</b>	<b>4</b>
2.1 Aanleiding	5
2.2. Vraagstelling	5
2.2. Aanpak	6
2.3. Leeswijzer	6
<b>3. Trends transitie landelijk gebied en opgave</b>	<b>7</b>
3.1 Trends	8
3.2 Opgaven	9
<b>4. Beleidsanalyse</b>	<b>11</b>
4.1. Groene Metropoolregio beleid	13
4.2. Gemeentelijk beleid	13
4.3. Regionale schaal	14
<b>5. Rode draad interviews</b>	<b>15</b>
5.1. Transitie landelijk gebied	16
5.2. Rol gemeenten	16
5.3. Rol Groene Metropoolregio	17
<b>6. Bestuurlijk advies</b>	<b>19</b>
6.1 Volg een iteratieve en adaptieve aanpak	20
6.2 Organiseer mandaat landelijk gebied	22
 Bijlage: Lijst van geïnterviewden	 23



# 1. Bevindingen

## 1. De transitie van het landelijke gebied in de Groene Metropoolregio is al lang

**begonnen.** De omvang van de landbouw en het grondgebruik zijn de afgelopen decennia fors veranderd. Dit zal in de toekomst niet anders zijn. De regio heeft unieke landschappelijke kwaliteiten mede door de variatie. Het is tegelijkertijd ook een bestuurlijke uitdaging om deze variatie te behouden. De verstedelijking drukt namelijk zijn stempel op de regio. Ook heeft het landelijk gebied in de regio grote maatschappelijke opgaven, zoals verdroging van De Liemers en het Middengebied, en herstel van de natuurkwaliteit van de grote rivieren en de Veluwe.

## 2. Het landelijk gebied is geen expliciet thema in de regionale agenda van de Groene

**Metropoolregio**, terwijl er wel door verschillende partijen naar de Groene Metropoolregio gekeken wordt om een actievere rol op zich te nemen. Zo werkt ze nu met de provincie aan het zogeheten Regio Arrangement en het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland. De rollen en verantwoordelijkheden zijn echter nog niet uitgekristalliseerd. Het ontwikkelde groenblauwe raamwerk van een Groene Metropoolregio is een goede basis en levert input aan het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland. Verdere uitbreiding en verdieping, zowel inhoudelijk als procesmatig, is essentieel wil de Groene Metropoolregio een relevante bijdrage kunnen leveren.

## 3. Alhoewel gemeenten nauwelijks beleid hebben voor het landelijk gebied, hebben ze wel degelijk een rol in de transitie.

Verschillende partijen verwachten dit. De invulling kan verschillend zijn. Veel opgaven in het landelijke gebied vragen om een bovengemeentelijke aanpak. Daarnaast is de aandacht voor het landelijk gebied *complementair* aan die van de verstedelijkingsstrategie, ook om voldoende tegenwicht te bieden. Wat dit betekent op regioniveau voor de governance en procesarchitectuur zou verder uitgewerkt moeten worden. Hieronder geven we een eerste aanzet hiervoor.

## 4. De Groene Metropoolregio zou een iteratieve en adaptieve aanpak kunnen volgen via een tweesporen aanpak:

een uitvoeringsprogramma op gebiedsniveau met betrokken gemeenten en andere maatschappelijke partijen, en een strategische regionale visie voor het landelijk gebied. Het uitvoeringsprogramma richt zich op projecten die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden met afspraken over financiering. De regionale visie heeft een meer strategisch karakter: het koppelt de opgaven in het landelijk gebied met andere opgaven (o.a. woningbouw, energie) in een participatief proces met betrokkenen, zoals de landbouwsector.

## 5. De governance van de geschetste tweesporen aanpak spiegelt zich hieraan.

In ons advies doen we hier voorstellen voor. Belangrijk kenmerk is dat de aanpak in het landelijk gebied op regioniveau om een eigen bestuurlijke afweging vraagt en dat de aanpak een interbestuurlijk karakter heeft. Gelijkwaardige bestuurlijke samenwerking tussen alle overheden is het sleutelwoord. Een transparant proces is hiervoor een voorwaarde.

## 2. Inleiding

De Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen heeft Wing gevraagd te ondersteunen in de zoektocht naar haar rol in de transitie van het landelijk gebied. Deze rapportage geeft de bevindingen weer, die gebaseerd zijn op een documentenanalyse, interviews en overleggen. Gedurende de opdracht heeft de regio al een gekregen en genomen in relatie tot het Vitaal Landelijk Gebied Gelderland. Deze rapportage biedt zowel een verdere inhoudelijke als procesmatige uitwerking van deze rol.



## 2. Inleiding

### 2.1 Aanleiding

De Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen is, als opvolger van de Regio Arnhem-Nijmegen, op 1 januari 2021 van start gegaan. Met opgaven als van wonen, werken en mobiliteit die op de regio af komen, zoekt ze naar balans tussen levendige stedelijkheid en ontspannen leefkwaliteit. Volgens de Regionale Agenda 2023-2024 werkt ze aan de volgende vijf opgaven geformuleerd vanuit een integrale blik:

1. Verbonden regio (o.a. bereikbaarheid en duurzame mobiliteit)
2. Productieve regio (o.a. innovatie en werkgelegenheid)
3. Circulaire regio (o.a. zuinig omgaan met grondstoffen)
4. Ontspannen regio (o.a. recreatie en landschap)
5. Groene groeiregio (o.a. regie op groei in balans met leefomgeving)

Deze vijf opgaven staan centraal op het gebied van circulaire verstedelijking en landschap. Hoewel de vijf opgaven raken aan het vraagstuk van de transitie van het landelijk gebied, heeft het in de Regionale Agenda nog geen expliciete plek gekregen. Naar aanleiding daarvan vragen verschillende gemeenten meer aandacht hiervoor binnen de samenwerking van de Groene Metropoolregio.

### 2.2 Vraagstelling

De Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen heeft Wing gevraagd te ondersteunen in de bovengenoemde zoektocht, zowel inhoudelijk als procesmatig. We onderscheiden de volgende activiteiten:

1. Inhoudelijk betreft het een analyse van de opgaven in het landelijke gebied.
2. Het in kaart brengen van het bestaande beleid van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen gericht op deze opgaven, gegeven de Gelderse beleidskaders en -ontwikkelingen.
3. Inventarisatie van de kansen (op hoofdlijnen) voor de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen om de opgaven aan te pakken.
4. Advies over de mogelijke rollen voor Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.

## 2. Inleiding

### 2.3 Aanpak

Wing heeft deze vragen beantwoord middels een documentenanalyse, interviews, deelname aan de sessies voor de bouwsteen leefomgeving en het toetsen van (tussentijdse) bevindingen in bestuurlijk overleg van het opgaveteam ontspannen regio. De documentenanalyse in december 2022-januari 2023 bestond uit het verstedelijkingsconcept, het groenblauwe raamwerk en een selectie van gemeentelijk beleid over het landelijk gebied dat de Groene Metropoolregio ontvangen heeft tijdens de totstandkoming van het groenblauwe raamwerk. In januari-februari vonden de interviews met het waterschap, de provincie, enkele gemeenten, LTO, burgergroepen, regio Foodvalley, Metropoolregio Eindhoven en LNV plaats. Medio februari-medio maart was Wing mede-organisator van de overleggen die voor de bouwsteen leefomgeving in relatie tot het Vitaal Landelijk Gebied Gelderland (VLGG) werden georganiseerd door Groene Metropoolregio voor de drie deelgebieden: Liemers-Achterhoek, Rijk van Nijmegen en Middengebied, en Arnhem en Veluwe. Deze overleggen vonden ook plaats in het kader dat provincie Gelderland de Groene Metropoolregio heeft uitgenodigd om input aan te leveren voor het VLGG. In die context was gaandeweg de opdracht al een deel van de vraag beantwoord, omdat Groene Metropoolregio al expliciet een rol kreeg en op zich nam in relatie tot het landelijk gebied vanuit de provincie.

### 2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de trends en opgaven voor de transitie landelijk gebied voor de Groene Metropoolregio geschetst, als context voor dit rapport. In hoofdstuk 3 zijn de inzichten uit de beleidsanalyse beschreven, voor zowel Groene Metropoolregio als gemeentelijk beleid. Hoofdstuk 4 geeft de belangrijkste conclusies uit de verschillende interviews weer, in relatie tot de opgaven, de rol van de gemeenten en de Groene Metropoolregio. Hoofdstuk 5 sluit het rapport af met het bestuurlijk advies voor Groene Metropoolregio, waarin twee adviezen uitgewerkt zijn. Deze adviezen zijn niet extern getoetst. In de bijlage vindt u het overzicht van de geïnterviewden.

### 3. Trends transitie landelijk gebied en opgave

Onder landelijk gebied verstaan we al het gebied buiten de bebouwde kom. Het wordt ook vaak aangeduid als platteland. Van oudsher was vooral de landbouw de dominante functie in het landelijk gebied, naast natuur. Sinds de Tweede Wereldoorlog is dit drastisch veranderd. Dit geldt niet alleen voor het type landbouw, maar ook voor de functies. Wonen, werken, recreatie, energievoorziening en infrastructuur spelen een steeds grotere rol in het landelijk gebied. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste trends in de Groene Metropoolregio op een rij en de maatschappelijke opgaven.



### 3. Trends transitie landelijk gebied en opgave

#### 3.1 Trends

In onderstaande tabel staat een aantal ontwikkelingen in de landbouw en landgebruik weergegeven.

	Groene Metropoolregio	Gelderland	Nederland
Aantal landbouwbedrijven	- 55%	- 48%	- 46%
Areaal cultuurgrond	- 11%	- 10%	- 8%
Bos en natuur	+ 1%	..	..
Bebouwd terrein	+ 8%	..	..

Tabel 1 Landbouw en landgebruik in Groene Metropoolregio in de periode 2000-2018 in procenten (bron: CBS)

De landbouwsector is in de regio meer veranderd, in vergelijking met de rest van Gelderland en Nederland. Het areaal cultuurgrond is vooral omgezet naar bebouwing. De verstedelijking in de regio is een dominante trend.

De aard van de landbouw in de regio verandert sterk. Het areaal glastuinbouw is de afgelopen twee decennia gehalveerd. Deze trend is vele malen sterker dan in de rest van Gelderland en Nederland (-5%). Ook het aantal kippen en schapen is in de regio gehalveerd. Het dominante grondgebruik is grasland. Het areaal akkerbouw is in de regio relatief hoger dan in de rest van Gelderland, maar neemt in omvang af.

Het aantal landbouwbedrijven is fors verminderd in de regio. Dit heeft niet geleid tot afname van de bevolking in het landelijk gebied, dat wil zeggen buiten de grote steden Arnhem en Nijmegen (bron: CBS, bewerking Team Moventem; 2023). De omvang was vrij stabiel het afgelopen decennium. De grootste aanwas van de bevolking vond wel plaats in de twee grote steden, en ook de werkgelegenheid. De werkloosheid is in het landelijk gebied van de Groene Metropoolregio lager dan in de twee grote steden.

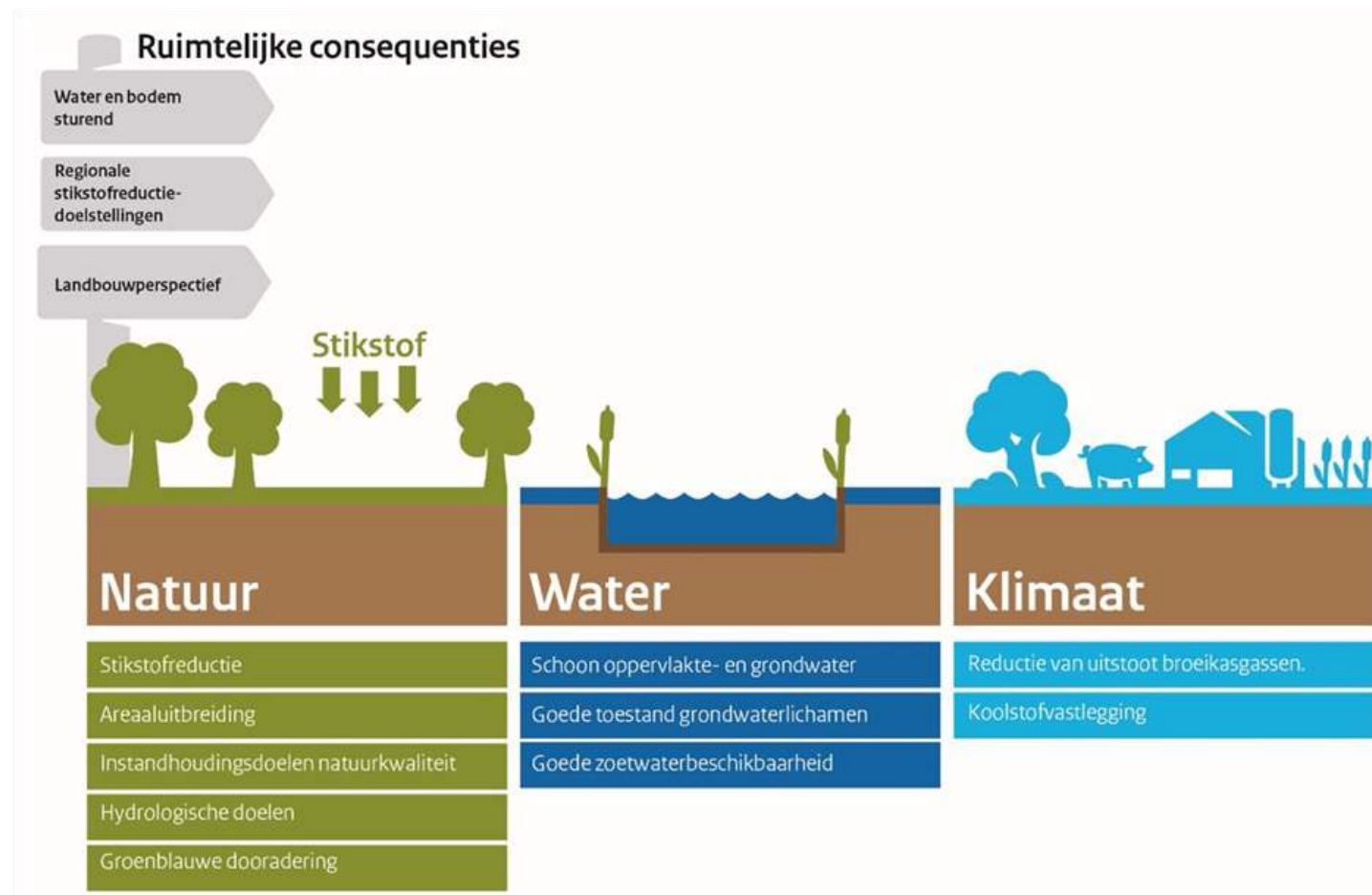
De trends in de regio zijn significant. De omvang van het landelijk gebied is afgenomen. Wat betekent dat voor de opgaven die in het landelijk gebied spelen?



### 3. Trends transitie landelijk gebied en opgave

#### 3.2 Opgaven

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn de volgende onderstaande opgaven opgenomen. Deze zijn leidend voor Gelderland en dus ook voor de Groene Metropoolregio. Het NPLG is in concrete doelen uitgewerkt voor de provincie. De provincie heeft op haar beurt nog geen doorvertaling gemaakt naar de regio's. Het is daarom ongewis welke opgaven leidend zijn voor de Groene Metropoolregio. Op basis van de interviews, de werksessies en onze analyse komen we tot de volgende opsomming.



Figuur 1 Overzicht van opgaven voor de Groene Metropoolregio

### 3. Trends transitie landelijk gebied en opgave

De Groene Metropoolregio heeft opgaven die overeenkomen met de opgaven van het NPLG. Grosso modo zijn de opgaven in omvang beperkt t.o.v. sterk belaste gebieden in Nederland, zoals de Gelderse Vallei, de Peel in Brabant en de klimaatopgave in veenweidegebieden. De volgende prominente opgaven kunnen wel worden genoteerd:

- Verdroging in de Liemers, en goede zoetwaterbeschikbaarheid in het algemeen, o.a. in het Middengebied.
- Instandhoudingsdoelen natuurkwaliteit, met name van de grote rivieren.
- Reductie stikstof in overgangsgebieden in de Veluwezoom en bij De Bruuk, kortom de gebieden nabij stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. Omdat de landbouw in deze gebieden al redelijk extensief is, is de opgave beperkter in vergelijking met andere gebieden in Gelderland.

Daarnaast zijn er een aantal generieke opgaven voor de Groene Metropoolregio:

- Schoon oppervlaktewater om te voldoen aan KRW-opgaven.
- Reductie van broeikasgassen en koolstofvastlegging, met name stimuleren van circulaire landbouw.
- Areaaluitbreiding natuur en extra areaal bos
- Groenblauwe dooradering.

De landbouwsector is de belangrijkste grondgebruiker van het landelijk gebied. Dit betekent niet dat zij de enige bron is van de geschetste opgaven. Er zijn andere bronnen die een bijdrage moeten leveren aan het oplossen van de geschetste problemen, zoals de recreatiesector en een aantal puntbronnen (bv papierindustrie, zuiveringsinstallaties).

Het toekomstperspectief van de landbouwsector is een belangrijk onderdeel van het landelijk en provinciaal beleid. Deze visie wordt momenteel verder ingevuld. Als bodem en water de belangrijkste variabele is voor deze toekomst, hoe zou de landbouw in de regio eruit kunnen zien? In een essay van de WUR is dit uitgewerkt voor Nederland (Scholten ea, 2021)<sup>1</sup>. Uit deze analyse komt naar voren dat in de Groene Metropoolregio de omstandigheden voor de landbouw beperkend zijn, en deze geïntegreerd zouden moeten worden met andere functies in het landelijk gebied, zoals landschap, natuur, recreëren en wonen. Deze beperking voor de landbouw komt vooral door de droogtegevoeligheid en de potentiële waterbergingsfunctie ('sponswerking') van het gebied.

Alhoewel de ontwikkelingsrichting van de landbouw in de regio eenduidig is, is de diversiteit van het landschap groot. Dit is enerzijds een uniek kenmerk van de regio, maar in combinatie met de opgaven is het ook een uitdaging. De landschaps-ecologische karakteristieken van bijvoorbeeld De Liemers zijn wezenlijk anders dan die van het Rijk van Nijmegen.

<sup>1</sup> Martin Scholten, Martha Bakker & Roel Jongeneel (2021): *Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering. Essay op verzoek van ministerie van LNV. WUR.*

## 4. Beleidsanalyse

Vanuit de Nationale Omgevingsvisie zijn drie opgaven leidend vanuit het Rijk voor de provincie Gelderland en dus ook voor de Groene Metropoolregio.

### 1. Landbouw en natuur

(Nationaal Programma Landelijk Gebied, Agenda Natuurinclusief)

### 2. Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie

(Energiehoofdstructuur, Energiesysteem, Regionale Energiestrategie, werklocaties, Circulaire Economie)

### 3. Leefbare steden en regio's

(MIRT, Woningbouw, Verstedelijkingsopgave, Erfgoeddeal, gezonde en groene leefomgeving)

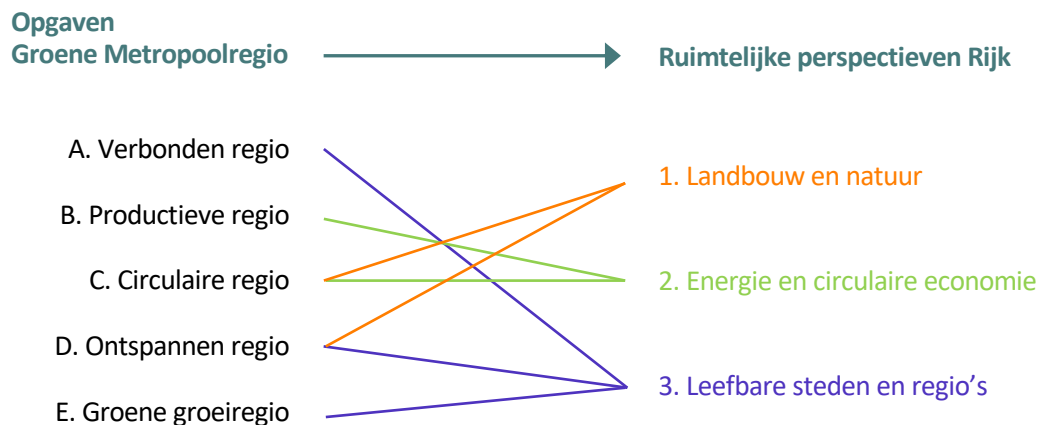
Water en bodem zijn sturend voor alle perspectieven via het programma water/bodem sturend, Bodem en Ondergrond, Integraal Riviermanagement en het Deltaprogramma.



## 4. Beleidsanalyse

### Samenhang in beleid

Bijdrage GMR aan landelijke NOVI-opgaven



In Figuur 2 is weergegeven hoe de opgaven voor de Groene Metropoolregio zich verhouden tot deze drie opgaven. Vooral leefbaarheid is goed verankerd in verschillende opgaven waar de regio aan werkt, vanuit een sterke relatie met verstedelijking. Energie en circulaire economie is gekoppeld aan de opgaven productieve en circulaire regio, dit sluit ook goed aan bij het DNA van het gebied. Landbouw en natuur raakt zijdelings aan alle opgaven, maar met name aan circulaire regio en ontspannen regio. In die context is het ingestoken vanuit respectievelijk bedrijvigheid en energie en klimaatadaptatie en vanuit recreatie. Landbouw en natuur wordt niet als eigenstandige opgave beschouwd.

Voor de beleidsanalyse hebben we gekeken in hoeverre de beleidsdocumenten (Verstedelijkingsconcept, Groenblauwe Raamwerk en een selectie van gemeentelijk beleid) aansluiten bij de doelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de doorvertaling naar het Vitaal Landelijk Gebied Gelderland: natuur, landbouw, water en klimaat. Op basis daarvan kunnen we de volgende conclusies trekken.

*Figuur 2: Bijdrage Groene Metropoolregio opgaven aan landelijke NOVI opgaven*

## 4. Beleidsanalyse

### 4.1 Groene Metropoolregio beleid

In het Verstedelijkingsconcept 'Meer stad, meer landschap' is 5000 ha landschap als ambitie opgenomen. Dit wordt ingevuld in de bouwsteen leefomgeving, waarvoor het Groenblauwe raamwerk als onderlegger functioneert. Het Groenblauwe raamwerk sluit in beperkte mate aan bij de gestelde NPLG/VLGG doelen. Het richt zich vooral op het doel groenblauwe dooradering (landschapsparken en broek- en waterlanden) vanuit een sterke relatie met recreatie. Andere NPLG/VLGG- doelen (stikstofreductie, realisatie doelen Vogel- en Habitatrichtlijn, duurzame landbouw, waterkwaliteit, reductie van broeikasgassen) zijn nauwelijks geadresseerd. Er is dus sprake van een beleidstekort en verdere uitwerking is nodig, met name voor het thema water in brede zin en verduurzaming van de landbouw.

### 4.2 Gemeentelijk beleid

Het gemeentelijk beleid in relatie tot het landelijk gebied is vaak gebaseerd op (gedateerde) landschapsonwikkelingsplannen en groenbeleidsplannen. Deze richten zich veelal op kleinschalige landschapselementen en de inrichting van openbare ruimte, vaak ook in relatie tot recreatie. Er zijn wel enkele beleidsdocumenten die landschapsonwikkeling strategisch en breder oppakken:

- Het Landschapsonwikkelingsplan van Groesbeek/Berg en Dal (2015-2025) biedt zowel een ruimtelijk sturingskader om positief bij te dragen aan het landschap als een uitwerking voor deelgebieden met kenmerken, kernkwaliteiten en doelen.
- Een ander voorbeeld is het Gebiedsuitvoeringsprogramma Maas en Waal van gemeenten Beuningen, Druten, Heumen, West Maas en Waal en Wijchen (2014), waarin bewust

gekozen is, in aansluiting op het voormalige instrument groenblauwe diensten van de Provincie, om landschapsonwikkeling breder in te steken en vanuit economische zaken, ruimtelijke ordening, groen en recreatie naar ontwikkelingen in het landelijke gebied te kijken.

- Gemeente Heumen heeft een eigen biodiversiteitsplan (2021).

Meer recent beleid zoals structuurvisies, omgevingsvisies, en strategische agenda's kijken meer integraal naar het landelijk gebied. Deze blijven echter steken op hoofdlijnen en een verdere uitwerking ontbreekt nog.

- Omgevingsvisie Gelders Eiland 2030 (2017) zet sterk in op de leefbaarheid van het Gelders eiland, met duurzaam toerisme en mooi landschap als middel om dat te bewerkstelligen.
- Omgevingsvisie Beuningen (2021) heeft het via 5 ambities en 13 speerpunten wel verder uitgewerkt. Zij zet bijvoorbeeld in op het vergroten van biodiversiteit, borgen van groenblauwe hoofdstructuren bij ruimtelijke ontwikkelingen en behouden van de agrarische functie als drager van het landschap in het buitengebied (in combinatie met natuur, recreatie en wonen). De inzet op schone leefomgeving met goede water-, bodem en is wel sterk ingegeven vanuit gezondheid.
- Het waterdomein ontbreekt grotendeels bij gemeenten, al wint het aan aandacht in het recenter beleid.
- Het Bovenlinge ambitiedocument (2021) heeft een toekomstbestendig watersysteem als één van de drie ambities is.
- Ook in de omgevingsvisie van Beuningen (2021) komt klimaatmitigatie en waterveiligheid aan bod.

## 4. Beleidsanalyse

### 4.3 Regionale schaal

Er wordt in de gemeentelijke beleidsdocumenten verwezen naar het Groene Metropoolregio-schaalniveau voor thema's als verstedelijking, werk, bereikbaarheid, gezondheid, circulariteit, duurzame energie, klimaat, maar niet voor opgaven in het landelijk gebied.

Uitzondering daarop is de Strategische Agenda Middengebied (2021) die naar de Groene Metropoolregio kijkt voor circulaire landbouw: "Bij de Groene Metropoolregio het belang van het oppakken van (circulaire) landbouw benadrukken. Landbouw is een functie die bijdraagt aan het behouden van ons groene profiel én van belang is voor onze circulaire- en woonambities. Tevens is er een belangrijke link met onze ambities bij de economische topsector Food. Ondanks deze belangen besteedt de regionale agenda helaas (nog) geen aandacht aan de landbouwsector als belangrijke pijler in ons gebied."

## 5. Rode draad interviews

Dit hoofdstuk geeft de rode draad uit de interviews met de provincie, een waterschap, een drietal gemeenten, een aantal burgergroepen, LTO en een tweetal regio's weer. Zie bijlage voor de volledige lijst.



## 5. Rode draad interviews

### 5.1 Transitie landelijk gebied

Het landelijk gebied heeft zijn eigen opgaven en moet tegengewicht bieden aan de verstedelijkingsstrategie van de Groene Metropoolregio, die momenteel de overhand heeft in de regio, met name vanuit de woningbouwopgaves voor Arnhem en Nijmegen. Je kan het ook omdraaien en de transitie van het landelijk gebied als kans beschouwen om een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers te creëren. Ten opzichte van andere gebieden heeft de regio weinig landbouwgrond, maar een omslag naar natuurinclusieve landbouw vraagt wel meer ruimte. Ook zijn er juist kansen om de relatie tussen stad en platteland te versterken in de regio, zoals korte voedselketens en de teelt van biotische grondstoffen voor de bouw.

De landbouwtransitie is niet de enige opgave in het landelijk gebied, ook op het gebied van natuur, water en stikstof liggen er urgente opgaven. Voor de Veluwe zijn de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 en stikstofreductie belangrijke opgaven, droogte en landbouwtransitie spelen eerder in de Achterhoek en Liemers en waterveiligheid, klimaatadaptatie en waterkwaliteit zijn juist urgente opgaven voor het rivierengebied. Ook wordt er in de gesprekken benadrukt dat het gaat om zowel bestaand landschap te verbeteren en te verbinden met natuur, water, recreatie, als het ontwikkelen van nieuw landschap. Voor beide moet voldoende aandacht zijn in de regio.

### 5.2 Rol gemeenten

Alle geïnterviewden zien een rol voor gemeenten weggelegd in relatie tot de transitie op landelijk gebied. Als gemeente zoek je naar een duurzame toekomst voor je ondernemers en inwoners, dat maakt transitie van het landelijk gebied een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente. Als je de algemene opgaven voor de transitie landelijk gebied in de regio doorvertaalt naar de gemeenten, variëren de opgaven concreet van de verbinding stad-groene omgeving als aantrekkelijke leefomgeving voor zowel voor inwoners als recreanten, landschapsontwikkeling tot voldoende werkgelegenheid en vitale landbouw, ook als drager voor het landschap. Bovendien lopen er ook al allerlei initiatieven in de regio op gemeenteniveau: stadslandbouw in Heumen, groenblauwe diensten in Berg en Dal, natuurinclusieve landbouw in de Ooijpolder, natuurinclusieve landbouw stimuleren via pachtgronden bij de Kop van Deelen, Park Lingezegen, Doornik Natuurakkers die biologisch-dynamisch boeren met vogelbescherming combineert, de Liemerse ambassade, die ondersteunt door vier gemeenten een landbouwvisie wil ontwikkelen en landgoed Grootstal dat in zet op de verbinding stad-land.

Omdat het landelijk gebied momenteel zo'n actueel onderwerp is, zowel maatschappelijk als beleidsmatig, kijken partijen vaak naar gemeenten als eerste aanspreekpunt. Ook voor de provincie en het waterschap is de rol van de gemeente belangrijk, omdat zij dicht bij de burger staan. Wel moet dit goed georganiseerd worden, zodat burgers op structurele wijze betrokken worden.



## 5. Rode draad interviews

Het partneroverleg dat gemeente Berg en Dal met de Wylerberggroep heeft drie keer per jaar is hiervan een mooi voorbeeld. Maar gezien de huidige dynamiek rond het landelijk gebied en de verschillen tussen gemeenten, zijn gemeenten nog zoekende in hun rol in het landelijk gebied. Zo vindt er bijvoorbeeld geen afstemmingsoverleg plaats tussen de portefeuillehouders natuur en landschap van de verschillende gemeenten. Wat ook opviel uit de interviews was dat er verschillen zijn in aanpak tussen gemeenten, behoudend versus meer ontwikkelingsgericht en autonoom.

### 5.3 Rol Groene Metropoolregio

Vanwege de aard van het vraagstuk van het landelijk gebied, namelijk natuur, water en klimaat opgaven die niet bij de gemeentegrens stoppen, ziet iedereen ook dat dit bovengemeentelijk opgepakt moeten worden. Dit kan in een samenwerkingsverband van een aantal gemeenten, waarbij Park Lingezegen vaak als voorbeeld werd aangehaald in de interviews. Voor Park Lingezegen - een resultaat van het oude rijksbufferbeleid - is de governance en het onderhoud goed geregeld tussen de vier gemeenten die betrokken zijn. Door sommige geïnterviewden werd aangegeven dat het project relatief top-down was ingestoken. Zo werd opgemerkt dat de betrokkenheid en inspraak van de landbouw beperkt was. Bij de doorontwikkeling is een transparant proces een voorwaarde. Maar zeker ook op regionaal niveau is bovengemeentelijke samenwerking nodig, afhankelijk van de opgave. Om te bekijken wat op bovengemeentelijk niveau opgepakt moet worden, moet je zowel inhoudelijk als ruimtelijk die afweging maken. In de bovengemeentelijke samenwerking is aandacht nodig voor zowel verschillen in het gebied als verschillen in aanpak tussen gemeenten.

Als je het op bovengemeentelijk niveau oppakt, kan je makkelijker als partner naar maatschappelijke organisaties optreden.

Voor de Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen, met een verstedelijkingsconcept met het motto **meer landschap**, meer stad en **leefomgeving** als eerste bouwsteen, is het opvallend dat landelijk gebied tot nu beperkte aandacht kreeg. Dit kregen we vaak te horen in de interviews. Het is daarom logisch dat de Groene Metropoolregio een rol krijgt in relatie tot de transitie van het landelijk gebied. Het groenblauwe raamwerk biedt een mooi inhoudelijk vertrekpunt om die rol te vullen. In de gesprekken wordt opgeroepen om het uit te breiden en verder uit te rollen, van visie tot uitvoering. Concrete voorbeelden, die nu opgehaald worden in het projectenportfolio van het groenblauwe raamwerk, helpen om ook bestuurders mee te krijgen en de toegevoegde waarde van de aanpak op regioniveau te laten zien, ook ten opzichte van bestaande samenwerkingen zoals in het Rijk van Nijmegen.

Als de Groene Metropoolregio geen rol krijgt, dan bestaat het risico dat de regio en de onderliggende gemeenten kansen en financiering misloopt. Ook is er het risico van dubbel werk, zwalkend beleid en stapeling van regels. En uiteindelijk een verloederend landschap. Echter de rol van de regio op landelijk gebied moet niet vrijblijvend zijn. Deze moet vastgelegd worden met bestuurlijke afspraken, financiering en een uitvoeringsagenda. Het moment is er nu, omdat er nu veel veranderingen gaande zijn, het speelveld verandert en kansrijke financieringsopties zijn. De provincie ziet de Groene Metropoolregio als belangrijke gesprekspartner voor het opstellen van een zogeheten Regio Arrangement, ook voor afstemming met de deelnemende gemeenten. De rollen en verantwoordelijkheden tussen provincie en de Groene Metropoolregio zijn echter nog niet duidelijk.

## 5. Rode draad interviews

Voor de **Groene** Metropoolregio Arnhem Nijmegen, met een verstedelijkingsconcept met het motto **meer landschap**, meer stad en **leefomgeving** als eerste bouwsteen, is het opvallend dat landelijk gebied tot nu beperkte aandacht kreeg. Dit kregen we vaak te horen in de interviews. Het is daarom logisch dat de Groene Metropoolregio een rol krijgt in relatie tot de transitie van het landelijk gebied. Het groenblauwe raamwerk biedt een mooi inhoudelijk vertrekpunt om die rol te vullen. In de gesprekken wordt opgeroepen om het uit te breiden en verder uit te rollen, van visie tot uitvoering. Concrete voorbeelden, die nu opgehaald worden in het projectenportfolio van het groenblauwe raamwerk, helpen om ook bestuurders mee te krijgen en de toegevoegde waarde van de aanpak op regioniveau te laten zien, ook ten opzichte van bestaande samenwerkingen zoals in het Rijk van Nijmegen.

Als de Groene Metropoolregio geen rol krijgt, dan bestaat het risico dat de regio en de onderliggende gemeenten kansen en financiering misloopt. Ook is er het risico van dubbel werk, zwalkend beleid en stapeling van regels. En uiteindelijk een verloederend landschap. Echter de rol van de regio op landelijk gebied moet niet vrijblijvend zijn. Deze moet vastgelegd worden met bestuurlijke afspraken, financiering en een uitvoeringsagenda. Het moment is er nu, omdat er nu veel veranderingen gaande zijn, het speelveld verandert en kansrijke financieringsopties zijn.

De provincie ziet de Groene Metropoolregio als belangrijke gesprekspartner voor het opstellen van een zogeheten Regio Arrangement, ook voor afstemming met de deelnemende gemeenten. De rollen en verantwoordelijkheden tussen provincie en de Groene Metropoolregio zijn echter nog niet duidelijk.

## 6. Bestuurlijk advies

Op basis van de uitkomsten van de interviews, analyse van de literatuur en onze ervaringen vanuit Wing komen we tot de volgende twee adviezen voor de Groene Metropoolregio.

1. Volg een iteratieve en adaptieve aanpak.
2. Organiseer mandaat landelijk gebied.



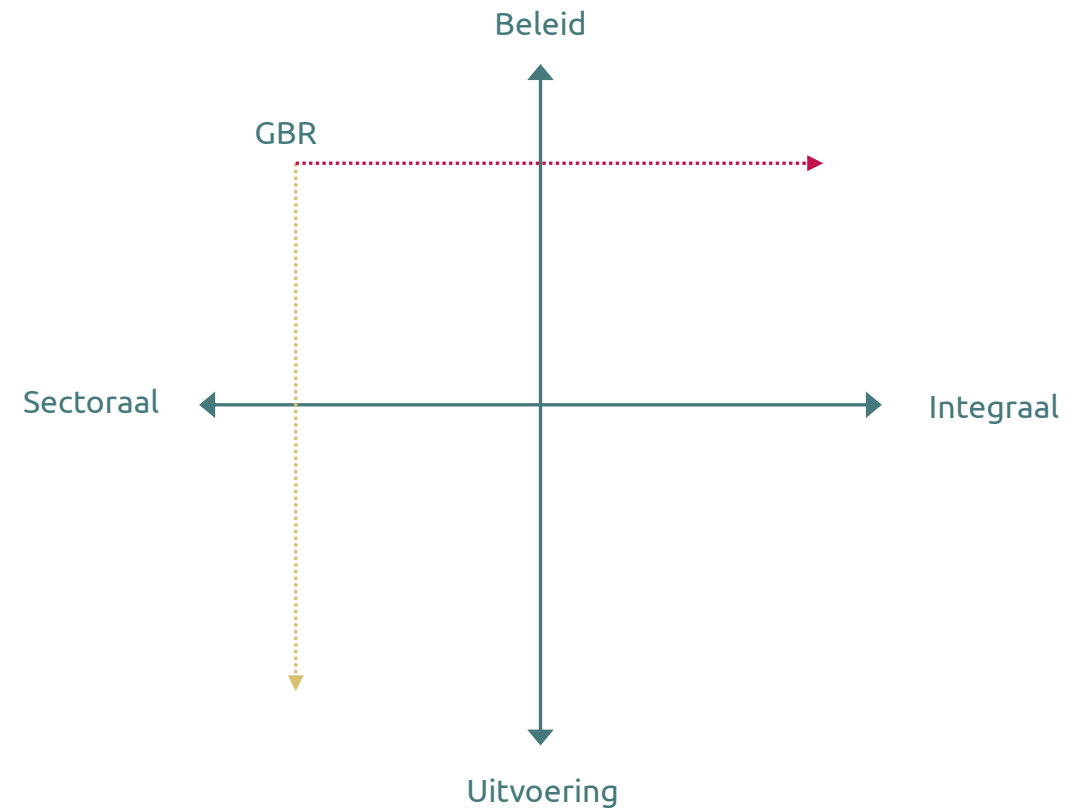
## 6. Bestuurlijk advies

### 6.1 Volg een iteratieve en adaptieve aanpak

De beleidsontwikkeling voor het landelijk gebied is nog zeer ongewis. Doelen en opgaven zijn aan verandering onderhevig en financiering/uitvoering van NPLG volgt een iteratief proces. Ook is het onduidelijk wat de bijdrage van de Groene Metropoolregio zou moeten zijn. Ook de governance en afspraken over interbestuurlijke samenwerking zijn nog niet uitgekristalliseerd. Ons eerste advies is daarom om een iteratieve en adaptieve strategie te ontwikkelen. Dit sluit ook aan bij de beleidsontwikkeling van het NPLG. Belangrijk is wel om regelmatig te reflecteren op de eigen taken en rollen, en een lerende aanpak te volgen door het ophalen van nieuwe inzichten en ervaringen uit het veld en uit onderzoek, evaluatie en aanpassing.

Wat betekent dit? Figuur 3 illustreert de mogelijke posities die de Groene Metropoolregio, en haar gemeenten, kan innemen. De horizontale lijn is een keuze tussen een sectorale of integrale aanpak. Veel beleid komt sectoraal tot stand. Van daaruit is de insteek zoeken naar meekoppelkansen en het voorkomen van negatieve neveneffecten om tot een een integraler karakter te komen. Een integrale aanpak kenmerkt dat alle dimensies afgewogen zijn: economisch, ecologisch en sociaal. De verticale lijn is de as waarop beleid tot uitvoering komt. Het begint met beleidsvorming (o.a. strategie, visie) en komt in de loop van de tijd tot uitvoering van projecten ('schop in de grond').

De huidige positie met de ontwikkeling van het groenblauwe raamwerk (GBR) zit in het kwadrant linksboven. Met een iteratieve en adaptieve ontwikkeling zou de regio het raamwerk zowel verticaal als horizontaal kunnen door ontwikkelen:



Figuur 3: Sturingsstrategieën van de Groene Metropoolregio voor transitie landelijk gebied

## 6. Bestuurlijk advies

- **Verticaal:** verdiep het GBR meteen uitvoeringsprogramma. Identificeer projecten die op korte termijn uitgevoerd kunnen worden. Zoek hierbij samenwerkingspartners en financieringsbronnen, bv VLG, Programmatische Aanpak Grote Wateren, private partijen. Projecten kunnen op regioniveau kunnen worden ontwikkeld, maar ook als samenwerking van een aantal gemeenten. Een verdere opschaling van Park Lingezen door de vier betrokken gemeenten is een voorbeeld hiervan. Omdat het NPLG en dus ook het VLG een iteratief proces volgt, is er ruimte om nieuwe projecten op een later tijdstip voor te stellen. De impact en uitvoerbaarheid van sommige projecten zullen uitgezocht moeten worden. Neem dit mee in het uitvoeringsprogramma en maak duidelijk wie verantwoordelijk hiervoor is.
- **Horizontaal:** verbreedt het GBR. Het huidige GBR is relatief sectoraal ingestoken. Gegeven de opgaven in het landelijk gebied is het nodig dat GBR integraler wordt uitgewerkt. Het waterdomein moet dan meegenomen worden. Maar ook het toekomstperspectief voor de landbouwsector. Dit vereist een andere benadering en procesaanpak. De ontwikkeling zou stapsgewijs kunnen worden ontwikkeld, bv het ontwikkelen van een gemeenschappelijk streefbeeld leidend tot een gezamenlijke regionale omgevingsvisie. De regio's Foodvalley en Metropoolregio Eindhoven hebben hier al stappen op gezet. De 'horizontale' ontwikkeling zou kunnen leiden tot een integraal gebiedsproces voor het landelijke gebied, samen met gebiedspartners. De diverse landschappen en gebieden die kenmerkend zijn voor de regio kunnen hier een plaats krijgen, zodat een coherent beeld kan ontstaan van de herkomst- en toekomstwaarde van de regio.

## 6. Bestuurlijk advies

### 6.2 Organiseer mandaat landelijk gebied

Uit de interviews kwam het beeld naar voren dat de verstedelijkingsstrategie een dominant proces is. Het gaat hierbij niet alleen om woningbouw, maar ook om mobiliteit en economische ontwikkeling. Dit dominante discours zal de komende tijd blijven. Het ontwikkelen van een volwaardige tegenhanger voor het landelijk gebied zal een uitdaging zijn. Ons advies is om hiervoor een apart bestuurlijk traject te organiseren, de rollen te verduidelijken en deze te koppelen aan het VLGG-traject. Om twee redenen. Het helpt om de bestuurlijke dilemma's apart te adresseren. Daarnaast is de kans op medefinanciering voor de opgaven in landelijk gebied groter via het VLGG.

Voorwaarde voor een aparte governance van het landelijk gebied is dat dit interbestuurlijk wordt ingericht en de rollen helder zijn. Hoe zou dit eruit kunnen zijn?

- **Verticaal:** De uitvoering van projecten zijn hierin leidend. Deze zijn vastgelegd in een uitvoeringsprogramma, met mandaat en autonomie van de colleges en gemeenteraden. Het regiobureau is faciliterend. Het zorgt voor coördinatie en identificeert meekoppelkansen en financieringsmogelijkheden. Projecten moeten bijdragen aan de VLGG-doelen. Waar nodig kan expertise worden ingezet, bijv. deskundigheid over de landbouw en financiële kennis via een pool of experts, naar analogie van de RES. Expertise kan afkomstig zijn van provincie, maar ook worden georganiseerd door het regiobureau. Gemeente Arnhem heeft bijvoorbeeld al een stikstof adviseur. Hiervoor zijn aanvullende afspraken nodig op regioniveau. Ons advies is om de samenwerking met de waterschappen verder te versterken. Waterkwantiteit- en kwaliteit speelt een belangrijke rol in het landelijk gebied van de regio. Waterschappen hebben veel kennis

en uitvoeringskracht, en eigen financieringsbronnen. Een gezamenlijk uitvoeringsprogramma kan de slagkracht vergroten, ook op bestuurlijk niveau.

- **Horizontaal:** Het huidige NPLG/VLGG is sterk top-down gericht. Voor een goed Regio Arrangement is interbestuurlijke samenwerking noodzakelijk van rijk, provincie, waterschappen en gemeenten. Dit vereist bestuurlijke afspraken tussen verschillende overheden over hun rollen. Ook het rijk heeft hierin een rol, mede met het oog op uitvoering en financiering van het NPLG. Maar ook omdat er tweetal grote rijkspartijen een bijzondere positie hebben in het gebied: IenW/LNV/RWS met het PAGW, waarin de Gelderse Poort als project opgenomen is in een pre-verkenning, en Defensie als grondgebruiker. Alle bestuurslagen hebben hun eigen autonomie. Om een volwaardig partner te zijn en om voldoende slagkracht te hebben is het verstandig dat het regiobureau bestuurlijk mandaat krijgt deel te nemen aan het interbestuurlijk overleg namens de deelnemende gemeenten. Dit bestuurlijk mandaat is nodig voor de *legitimiteit* van de samenwerkingsprojecten. Dit mandaat kan op gezette tijden worden bevestigd bv door voorgangsrapportages en strategische beleidsplannen. De Groene Metropoolregio heeft wel voldoende *operationele capaciteit* hiervoor nodig. Als de Groene Metropoolregio bijvoorbeeld het mandaat zou krijgen om samen met de provincie verschillende gebiedsprogramma's op te starten, met een doorlooptijd van ongeveer twee jaar. Financiering kan plaatsvinden op projectbasis door provincie, waterschappen en gemeenten. Een andere randvoorwaarde is dat er een helder proces wordt ingericht, wie is verantwoordelijk voor uitvoering, wie monitort en aan wie wordt verantwoording afgelegd? Alle partijen (publiek en privaat) moeten duidelijkheid hebben over hun rol en bijdragen. De inrichting van het landelijk gebied gaat iedereen aan.

## Bijlage: Lijst van geïnterviewden

Datum	Organisatie	Contactpersoon
16 januari 2023	Metropoolregio Eindhoven	Pieter Goossens
18 januari 2023	Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen	Mathieu Schouten
20 januari 2023	Provincie Gelderland	Carine Verheggen Alex Elferink
	Gemeente Arnhem	Wethouder Marco van der Wel
26 januari 2023	Waterschap Rivierenland	Jacob Knoops Karin Oosters de Boer
27 januari 2023	LTO Liemers	Theo Nieuwenhuis
30 januari 2023	Regio Foodvalley/gemeente Barneveld	Arjan Bossenbroek
	Gemeente Berg en Dal	Wethouder Erik Weijers Beleidsmedewerker Marcel van de Berg
1 februari 2023	LNV	Conny Clazing
8 februari 2023	Wylerberg overleg	Frank Saris (Burgerinitiatief Duurzame Ooijpolder, Vogelwerkgroep Nijmegen en omgeving) Jaap Dirkmaat (Vereniging Nederlands Cultuurlandschap/Stichting Das & Boom) Tiny Wigman (Via Natura) Harold Melssen (Duurzame Ooijpolder) Han Derckx (Land van Ons/perceelscommissie Burgerboerderij De Biesterhof; adviseur duurzame landbouwprojecten in Rijk van regio Nijmegen en in Duiven-Westervoort)
8 maart 2023	Gemeente Overbetuwe	Wethouder Rik van den Dam Wethouder Wijnte Hol Beleidsmedewerker Bas Coolen