



Wageningen Environmental Research | Whitepaper

# Van gebiedspuzzel tot instrumentenmix

Een handreiking voor gebiedsprofessionals in het landelijk gebied

Wim Nieuwenhuizen, Charlotte Walther en Wiebren Kuindersma

oktober 2024

[KLIK OP HET ONDERDEEL VAN KEUZE](#)

<b>1</b>	<b>Waarom een handreiking?</b>	<b>2</b>			
<b>2</b>	<b>Van gebiedspuzzel tot instrumentenmix</b>	<b>3</b>			
2.1	Breng gebied en opgaven in beeld	4			
2.2	Bepaal urgentie en complexiteit	5			
2.3	Bepaal een uitvoeringsstrategie	6			
2.4	Bepaal maatregelen en instrumenten	8			
2.5	Toets de instrumentenmix en stel bij	9			
2.5.1	Doeltreffendheid	9			
2.5.2	Congruentie	9			
2.5.3	Uitvoerbaarheid	10			
2.6	Zorg voor een lerende aanpak	11			
<b>3</b>	<b>Fictieve voorbeelden</b>	<b>12</b>			
3.1	Zeeklei	12			
3.1.1	Gebied en opgaven in beeld	12			
3.1.2	Urgentie en complexiteit	13			
			3.1.3	Uitvoeringsstrategie	13
			3.1.4	Maatregelen en instrumenten	14
			3.1.5	Toetsing en bijstelling instrumentenmix	16
			3.2	Veenweide	17
			3.2.1	Gebied en opgaven in beeld	17
			3.2.2	Urgentie en complexiteit	18
			3.2.3	Uitvoeringsstrategie	18
			3.2.4	Maatregelen en instrumenten	18
			3.2.5	Toetsing en bijstelling instrumentenmix	23
			3.3	Beekdal	24
			3.3.1	Gebied en opgaven in beeld	24
			3.3.2	Urgentie en complexiteit	25
			3.3.3	Uitvoeringsstrategie	25
			3.3.4	Maatregelen en instrumenten	25
			3.3.5	Toetsing en bijstelling instrumentenmix	30
			<b>Literatuur</b>	<b>31</b>	

# 1 Waarom een handreiking?

## Van gebiedsopgaven naar een gebiedsgerichte instrumentenmix

“Welke instrumenten kun je inzetten om tot uitvoering te komen in gebieden?”, “Welke instrumenten gaan goed samen, en welke niet?” en “Waar moet je rekening mee houden als je een instrumentenmix aan het bouwen bent?” Dat zijn de vragen waar het in deze handreiking om gaat.

Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten werken samen met partners aan een gebiedsgerichte aanpak voor de uitvoering van hun gebiedsprogramma's. Om de daarin geformuleerde opgaven in gebieden te realiseren, is de inzet van een mix aan instrumenten nodig. De instrumentenkoffer landelijk gebied, ontwikkeld op initiatief van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) biedt een overzicht van de op dit moment beschikbare instrumenten.

In de handreiking bij deze instrumentenkoffer presenteren we een stappenplan hoe je van gebiedsopgaven en daarvoor voorgestelde maatregelen kunt komen tot een effectieve en gebiedsgerichte mix van instrumenten.

### Tekstvak 1 Aanpak

#### Hoe zijn we tot deze handreiking gekomen?

De handreiking is gebaseerd op expertise van Wageningen Environmental Research over de praktijk van gebiedsgericht werken in het landelijk gebied. Op basis van deze kennis hebben we een eerste opzet voor de handreiking gemaakt, met drie fictieve voorbeeldgebieden. Vervolgens hebben we vijf praktijkexperts in groepsgesprekken laten reflecteren op deze opzet om deze vervolgens aan te scherpen en aan te vullen. De experts zijn werkzaam bij provincies, waterschap, het Kadaster, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en een onafhankelijk adviesbureau. Ze hebben uiteenlopende relevante ervaringen, bijvoorbeeld op het gebied van gebiedsprocessen en -ontwikkeling, strategische advisering, grond(markt) en rentmeesterschap en gebiedscoöperaties. Drie gesprekspartners waren eerder werkzaam bij de voormalige Dienst Landelijk Gebied.

Welke instrumentenmix effectief is, varieert niet alleen per opgave, maar ook per gebied. Daarom start deze handreiking in hoofdstuk 2 met de stap om vanuit de situatie in een gebied, de opgaven en gekozen maatregelen te komen tot een instrumentenmix. Dit concretiseren we aan de hand van drie voorbeeldgebieden in hoofdstuk 3. De aanpak om te komen tot de handreiking staat in tekstvak 1.

## Wat kan een gebiedsprofessional met deze handreiking?

De handreiking is bedoeld voor gebiedsprofessionals die keuzes moeten maken over de inzet van instrumenten voor gebiedsopgaven in het landelijk gebied, al dan niet samen met partners in een gebied. Deze professionals kunnen komen uit verschillende organisaties zoals bijvoorbeeld provincies of waterschappen en daarbinnen verschillende rollen innemen. De gemeenschappelijke noemer is dat de professional betrokken is bij (een) gebiedsproces(sen).

De handreiking is bedoeld als inspiratie en leidraad voor het gesprek met betrokkenen om te komen tot een uitvoeringsstrategie met daarin een effectieve instrumentenmix. De materie is dusdanig complex dat we in deze handreiking alleen de hoofdlijnen kunnen aangeven. Het daadwerkelijk uitwerken is een samenspel tussen alle gebiedsbetrokkenen en experts die diepgaande kennis hebben over de instrumenten.

### Een toevoeging aan de instrumentenkoffer van RTLG

De handreiking is te gebruiken samen met de instrumentenkoffer landelijk gebied (RTLG, 2024). Deze zet de belangrijkste bestaande instrumenten voor de uitvoering van de provinciale gebiedsprogramma's op een rijtje. Het gaat daarbij om instrumenten van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (RTLG, 2024).

De instrumentenkoffer maakt onderscheid in vijf typen instrumenten, die wij in deze handreiking ook aanhouden:

- 1 Financieel-economische instrumenten
- 2 Grondinstrumenten
- 3 Juridische instrumenten
- 4 Instrumenten kennis & innovatie
- 5 Instrumenten samenwerking & organisatie

De handreiking is ontstaan als aanvullend document voor de instrumentenkoffer. De manier waarop we hier komen tot een instrumentenmix kan ook los van de instrumentenkoffer gezien worden. Instrumenten ontwikkelen continu door of verdwijnen. Je kunt de instrumentenkoffer voor dit document daarom ook interpreteren als een naslagwerk met meer uitleg over de losse instrumenten zoals ze medio 2024 beschikbaar waren.



---

## Wat verstaan we onder een effectieve instrumentenmix?

De handreiking volgt de definities van de instrumentenkoffer. Een instrument wordt daarin omschreven en afgebakend als:

*"Een middel dat de overheid kan inzetten om beleidsdoelstellingen in het landelijk gebied te realiseren: een actieve overheidsinterventie om uitvoering te geven aan het PPLG en de daarin opgenomen maatregelpakketten. Een instrument is iets anders dan een maatregel. Een maatregel is de gewenste aanpassing van het gedrag van de doelgroep, zoals het investeren in een nieuwe stal of het extensiveren van de bedrijfsvoering. Met instrumenten stuurt de overheid op het nemen van maatregelen door de doelgroep. Maar de overheid kan ook zelf maatregelen treffen. Denk aan de aanleg van infrastructuur of natuurgebieden." (RTLG, 2024)*

Volgens deze definitie draait het in een gebiedsgerichte aanpak om de gedragsverandering van de doelgroep. Vaak gaat het bij deze doelgroep om de grondeigenaren en gebiedspartijen in een gebied. Om te sturen op de gewenste (gedrags)verandering is inzetten van enkele instrumenten meestal niet afdoende. Als meerdere instrumenten worden ingezet die samen sturen op een verandering spreken van een instrumentenmix. Deze is 'effectief' als de instrumenten elkaar versterken, passen bij de gebiedsproblematiek en de opgave en in samenhang de gewenste doelen bereikt. De nadruk ligt op instrumenten voor verandering in inrichting van een gebied en in landgebruik.

In deze handreiking richten we ons op gebieden waar de opgaven (stikstof, natuur, klimaat en water, toekomstbestendige landbouw) vragen om een verandering in inrichting en landgebruik. De omvang van deze gebieden is meestal groter dan enkele bedrijven.

Uit deze focus volgt dat de handreiking zich richt op instrumenten voor processen met voornamelijk grondeigenaren- en grondgebruikers. In de praktijk zijn dat vaak agrariërs. Dit niet alleen omdat zij veel grond gebruiken, maar ook omdat de milieu-impact in het landelijk gebied voor een groot deel afkomstig is van agrarische bedrijvigheid. De meerderheid van de instrumenten die in deze handreiking genoemd worden, zijn daarom ook financieel-economische instrumenten, grondinstrumenten en juridische instrumenten. Provinciale gebiedsprogramma's zijn in hun doelstelling soms breder, denk aan een koppeling met woningbouw, de energietransitie of leefbaarheid van een gebied. Hier horen andere instrumenten bij, die ook buiten de instrumentenkoffer landelijk gebied vallen.

Deze handreiking focust op de instrumenten van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, die gebiedsgericht ingezet kunnen worden en niet op generieke instrumenten van de verschillende overheden. Generieke instrumenten betreffen vooral landelijke of provinciale regelgeving, zoals het nationale mestbeleid of een provinciale verordening, die geldt voor alle boerenbedrijven. Deze focus is ingegeven door de koppeling met de instrumentenkoffer. In hoeverre opgaven via landelijk beleid en generieke wetgeving aangepakt worden, bijvoorbeeld via het landelijk mestbeleid en/of de Meststoffenwet, laat deze handreiking buiten beschouwing.

## 2 Van gebiedspuzzel tot instrumentenmix

### Een stappenplan voor maatwerk

Elk gebied is uniek. Daarom is elk gebiedsproces uniek en het maken van een instrumentenmix maatwerk. Op hoofdlijnen kunnen we echter een aantal raadzame stappen en overwegingen meegeven om tot een effectieve instrumentenmix binnen een gebiedsproces te komen.

We onderscheiden daarin de volgende stappen:

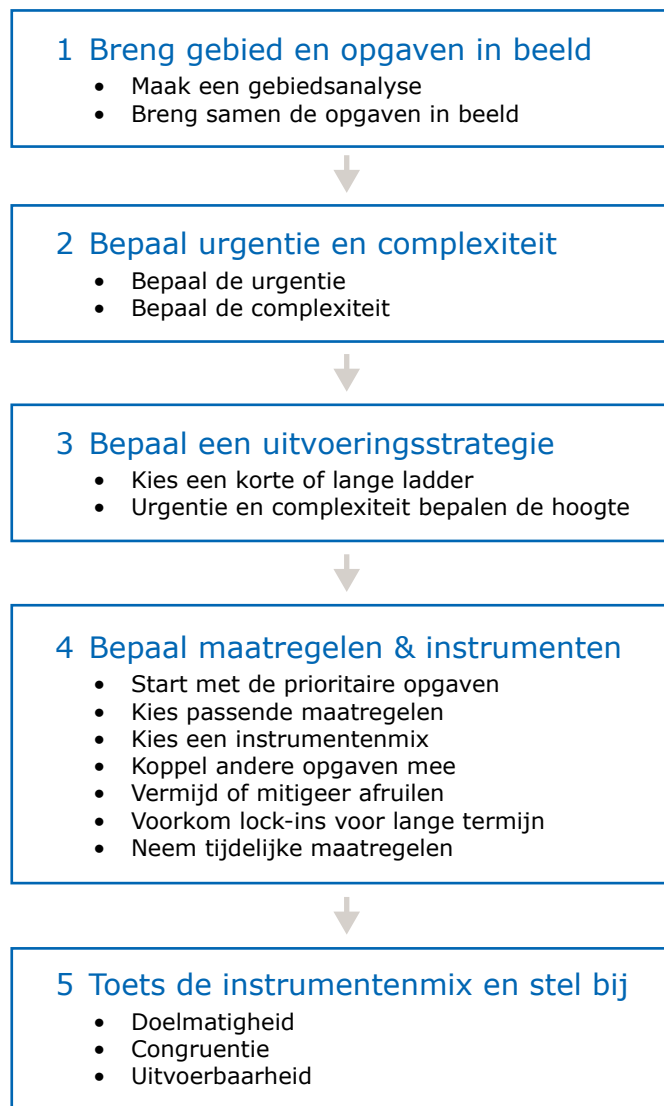
- 1 Breng het gebied en de opgaven in beeld
- 2 Bepaal urgentie en complexiteit
- 3 Bepaal een uitvoeringsstrategie
- 4 Bepaal maatregelen & instrumenten
- 5 Toets de instrumentenmix en stel bij

In deze handreiking ligt de nadruk op het bepalen van een uitvoeringsstrategie en een bijpassende instrumentenmix voor het gebied. Deze moeten aansluiten bij de urgentie en complexiteit. Ook opereren gebiedsprocessen niet geïsoleerd en zijn daarmee afhankelijk van keuzes en omstandigheden elders. Zo zijn ze bijvoorbeeld ingebed in een context van politieke besluiten of maatschappelijke gebeurtenissen. Ook zijn gebiedsprocessen via het landschap met andere gebieden verbonden. Een beekloop stopt immers niet bij de grens van een gebied. We zijn ons ervan bewust dat deze context onderdeel is van het keuzeprocess, maar leggen hier in de handreiking geen nadruk op.



Figuur 1 loodst de lezer door de toelichting van de stappen in dit hoofdstuk. De stappen in de figuur suggereren dat het om een lineair proces gaat. In de praktijk hoeft een stap echter niet afgerond te zijn voordat je aan de volgende begint en wordt er vaak 'heen en weer bewogen'. Zo kan het zijn dat bij de toetsing blijkt dat eerder gemaakte besluiten niet haalbaar zijn, dat zijn de gevallen waarbij je in een gebiedsproces weer terug moet naar een vorige stap. Daarom is het belangrijk om experts op de vele beleidsterreinen te betrekken bij het hele proces, om niet alleen op het eind, maar vooral ook tussentijds te kunnen toetsen of de instrumentenmix uitvoerbaar is en de doelen dichterbij brengt.

**Figuur 1** Het ontwikkelen van een instrumentenmix is balans vinden tussen aan de ene kant de situatie en opgaven in het gebied en aan de andere kant zorgen voor legitimiteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid door te kiezen voor een doordachte strategie.



## 2.1 Breng gebied en opgaven in beeld

### Maak een gebiedsanalyse

Geen gebied in Nederland is hetzelfde. Dat betekent dat elk gebiedsproces om maatwerk vraagt. Daarbij is het cruciaal om het gebied goed te kennen om tot een passende uitvoeringsstrategie en instrumentenmix te komen. Wat zijn de opgaven gezien vanuit zowel overheden als vanuit de bedrijven en bewoners van een gebied? Is er sprake van dilemma's tussen opgaven? Welke belangen spelen er? Hoe ziet de landbouwstructuur eruit? Met het laatste bedoelen we inzicht in het type bedrijven, maar ook antwoord op de vraag hoe ze zich verder willen ontwikkelen en of ze een opvolger hebben. Daarnaast is informatie over burgerbewoning, overige bedrijvigheid en recreatief gebruik van belang.

Mensen met ervaring in gebiedsprocessen benadrukken het belang om inzicht te hebben in grondeigendom en de verwachte grondmobiliteit. Want veel opgaven gaan samen met veranderingen in grondgebruik of eigendom en zorgen daarmee voor een vraag naar grond. Daarom is het cruciaal om aan de ene kant inzicht te hebben in de eigendomsverhoudingen en aan de andere kant de grondvraag van de opgaven. Hier gaat het ook over grondbezit van overheden in het gebied, omdat deze gronden mogelijk als ruilgrond ingezet kunnen worden. In tekstvak 2 geven we een aantal handvatten. Met het inzicht in de verwachte grondmobiliteit kan een onderbouwde keuze gemaakt worden voor de inzet van grondinstrumenten.

Een grondige gebiedsanalyse van het gebied kan ook helpen om slimme combinaties van opgaven te maken. Want er spelen meestal meerdere opgaven tegelijk, zoals natuur- en wateropgaven, naast structuurverbetering voor de landbouw.

### Breng samen de opgaven in beeld

Elke partij in het gebied kan kennis inbrengen over het gebied en aangeven wat de opgaven zijn. Daar hoort ook een standpunt bij over de opgaven vanuit verschillende overheden. Daarbij zullen gebiedspartners eigen doelen en wensen hebben, aanvullend op die van de overheid. Welke wensen, belangen, bedoelingen en bijdragen hebben zij en hoe kunnen die meegenomen worden in het opstellen van een instrumentenmix? Ook hebben eerdere gebiedsprocessen vaak de sfeer in een gebied gezet en beïnvloeden voorkeuren voor instrumenten en verwachtingen.

Naast het in beeld brengen van dit krachtenveld gaat het ook om de fysieke, sociale en economische situatie van



het gebied. Samen het gebied in beeld brengen, geeft inzicht in waar het gebied staat. Een waterschap heeft kaarten en gegevens over het watersysteem, een agrarisch collectief over de bereidheid voor agrarisch natuurbeheer en terreinbeheerders over de status van verschillende beheertypen in natuurgebieden. Agrarisch ondernemers kunnen uit ervaring goed aangeven op welke plekken het te nat of te droog is. Daarnaast kan informatie gebruikt worden van bijvoorbeeld de RVO over de landbouwstructuur en de verwachte situatie over opvolging en vrijkomende agrarisch bedrijven (VAB's).

## 2.2 Bepaal urgentie en complexiteit

Inzicht hoe het gebied in elkaar zit, het krachtenveld en de opgaven maakt het mogelijk de urgentie en complexiteit in

te kunnen schatten. En vanuit die urgentie en complexiteit kun je vervolgens een uitvoeringsstrategie bepalen.

### Bepaal de urgentie

*Urgentie* gaat over de termijn waarbinnen de opgaven gerealiseerd moeten worden. De urgentie is hoog indien de opgaven binnen een tot vijf jaar gerealiseerd moeten zijn. De urgentie is laag indien de realisatie van de opgaven tien jaar of meer mag kosten.

De urgentie kan enerzijds voortkomen uit beleid of regelgeving, zoals wettelijke verplichtingen of termijnen, of omdat er geen omkeerbare schade mag ontstaan aan bijvoorbeeld natuurwaarden. Anderzijds kan de urgentie ingegeven zijn vanuit de situatie in een gebied. Denk bijvoorbeeld aan veehouders in een gebied die problemen hebben met vergunningverlening voor investeringen, zoals een nieuwe stal.

**Tekstvak 2** Hoe kun je de grondmobiliteit in beeld brengen?

### Grondeigendom & mobiliteit in beeld

Zicht op de grondmobiliteit in het gebied helpt bij het kiezen van een passende uitvoeringsstrategie. Komt er bijvoorbeeld de komende jaren veel grond vrij die ingezet zou kunnen worden voor het realiseren van de opgaven? Dan is mogelijk minder inzet gevraagd dan wanneer er te weinig grond vrijkomt. Onderwerpen die bij een analyse van grondmobiliteit aan bod kunnen komen, zijn:

- 1 Wie zijn de grondeigenaren en -gebruikers? Breng deze in kaart. Hebben de overheden in het gebied al veel gronden in bezit? Wie zijn de grote spelers met betrekking tot grond? Achterhaal wie de grond gebruikt en op welke percelen (erf)pacht gevestigd is. Dat kan belangrijk zijn als je grond wilt kopen, omdat je eventueel ook de pachter uit moet kopen (wat duurder is). Hier kunnen ook partijen in beeld komen die in het gebiedsproces niet actief zijn.
- 2 Wat is de grondvraag van de opgaven? Onderzoek hoeveel hectare grond nodig zou zijn voor het realiseren van de opgaven. Maak daarbij duidelijk of de realisatie gebonden is aan een bepaalde plek binnen het gebied of dat de ruimtelijke ligging binnen het gebied weinig uitmaakt. Stel de vraag wanneer de doelen bereikt moeten zijn en koppel dat aan de grondvraag.
- 3 Passen de wensen van grondeigenaren en grondvraag bij elkaar? Mocht uit de eerdere stappen blijken dat de grondeigenaren in het gebied grond beschikbaar willen stellen voor de realisatie van de opgaven, ga dan over naar het maken van een strategie hoe je de grond het beste in kunt zetten. Vaak is dit niet het geval en moeten overheden grond bijkopen.
- 4 Wat is de verwachte grondmobiliteit? Hoeveel grond wisselde de afgelopen jaren in het gebied van eigenaar? Hiermee kun je een inschatting maken van hoeveel hectare in de komende jaren op de vrije markt wordt aangeboden. De kwartaalberichten van het Kadaster kunnen een eerste inschatting geven van de gemiddelde grondmobiliteit per provincie (bijv. Kadaster (2023)). Je kunt denken aan iets tussen 1,5 en 2%. Vertaal dit naar hectares.
- 5 Is het nodig om grond aan te kopen? Van de hectares die elk jaar op de vrije markt worden aangeboden, mag een overheid niet alles kopen. Hiervoor is een juridische check nodig. De Wet Markt en Overheid stelt bijvoorbeeld dat er een gelijk speelveld tussen overheden en andere ondernemers moet zijn (Nota grondprijnsbeleid, 2024). Dit beperkt het aandeel grond dat een overheid daadwerkelijk mag kopen, onder de voorwaarde dat de overheid niet de hoogste bieder is.
- 6 Is het realistisch dat genoeg grond aangekocht kan worden voor de opgaven? Als het aantal hectares dat je jaarlijks als overheid mag kopen overeenkomt met wat je nodig hebt voor doelbereik, kun je overgaan tot grondaankopen. Als dat niet zo is, zet dan instrumenten in om te versnellen, bijvoorbeeld om agrariërs die willen stoppen (sneller) te faciliteren of zet een instrument als wettelijke kavelruil in.



## Bepaal de complexiteit

Bij de complexiteit van de gebiedsopgave(n) gaat het om de omvang en het ambitieniveau van de verschillende gebiedsopgaven in combinatie met de situatie in het gebied. We noemen een gebiedsopgave *complex* indien er sprake is van:

- 1 Veel en (potentieel) tegenstrijdige opgaven
- 2 Opgaven die moeilijk te combineren zijn met de gewenste economische (agrarische) ontwikkeling
- 3 (Veel) gebiedsopgaven die alleen op specifieke plekken gerealiseerd kunnen worden
- 4 Beperkingen in de plekken ingegeven door hoe het gebied landschappelijk of op het bodem- en water systeem in elkaar zit
- 5 Veel private grondeigenaren, weinig eigendom bij overheden en een lage grondmobiliteit
- 6 Een beperkt gedeeld probleembesef en weinig vertrouwen in de overheid onder gebiedsactoren

De gebiedsopgave is *relatief eenvoudig* indien sprake is van:

- 1 Een beperkt aantal opgaven die niet strijdig zijn
- 2 Opgaven die relatief eenvoudig zijn te combineren met de gewenste (agrarische) economische ontwikkeling
- 3 Opgaven die op verschillende plekken in het gebied gerealiseerd kunnen worden
- 4 Veel grond in eigendom van publieke partijen en/of een hoge grondmobiliteit
- 5 Een gedeeld probleembesef en vertrouwen in de overheid onder gebiedsactoren

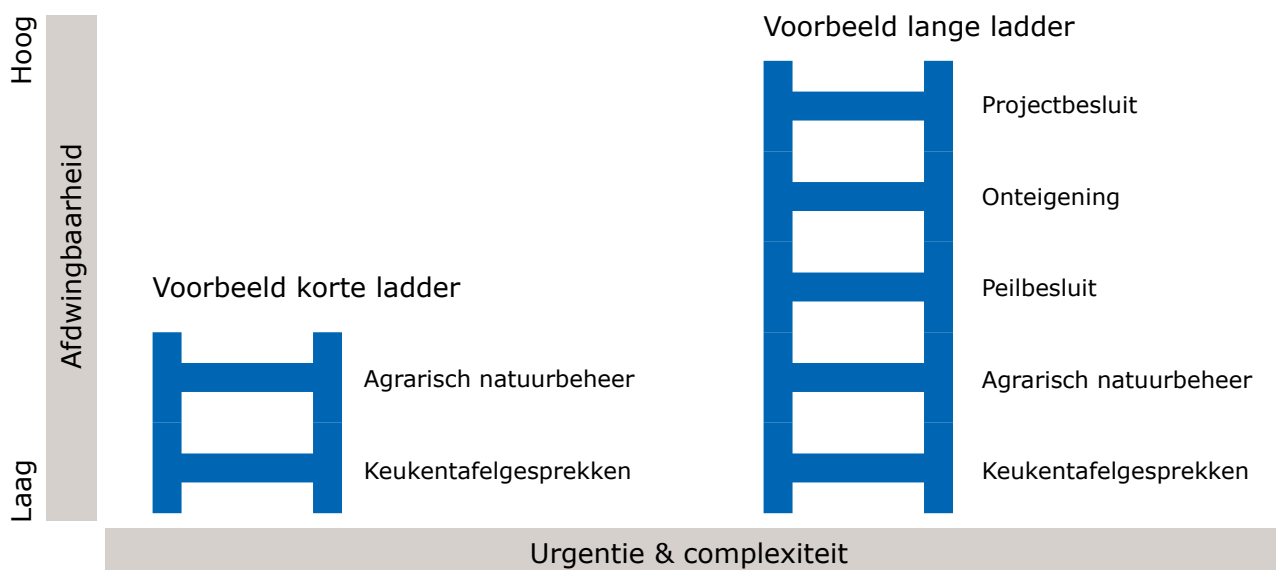
In de praktijk zijn urgentie en complexiteit van de opgaven in een gebied niet altijd eenvoudig en rationeel vast te stellen. Het gaat hier ook om inschattingen op basis van soms onvolledige informatie en kennis en deels ook om (politieke) keuzes in het gebiedsproces zelf. Hoe onzeker ook, we denken dat het verstandig is om vanuit een inschatting over de mate van complexiteit en urgentie door te gaan met het kiezen van een bijpassende strategie met bijpassende instrumentenmix.

## 2.3 Bepaal een uitvoeringsstrategie

In de vorige paragraaf zijn we geëindigd met het bepalen van urgentie en complexiteit om te werken aan de opgaven in een specifiek gebied. In deze paragraaf gaan we in op de vraag welke strategie past bij een hoge dan wel lage complexiteit en urgentie. Daarbij bestaat een strategie uit een specifieke instrumentenmix (zie instrumentenkoffer) en een stijl, ofwel de manier waarop deze instrumentenmix wordt ingezet.

### Kies een korte of lange ladder

In de instrumentenmix kunnen we onderscheid maken tussen een strategie die bestaat uit een beperkte instrumentenmix (*korte ladder*) en een uitgebreide instrumentenmix (*lange ladder*), zie figuur 2. Bij de *korte ladder* ligt de nadruk op de inzet van instrumenten uit de instrumentenkoffer van de typen samenwerking & organisatie, kennis & innovatie en sociaaleconomisch (met name



**Figuur 2** Bij de korte ladder ligt de nadruk op een instrumentenmix met stimulerende instrumenten, de lange ladder vult deze aan met wettelijk afdwingbare instrumenten, zoals de voorbeelden voor instrumenten rechts van de ladders laten zien.



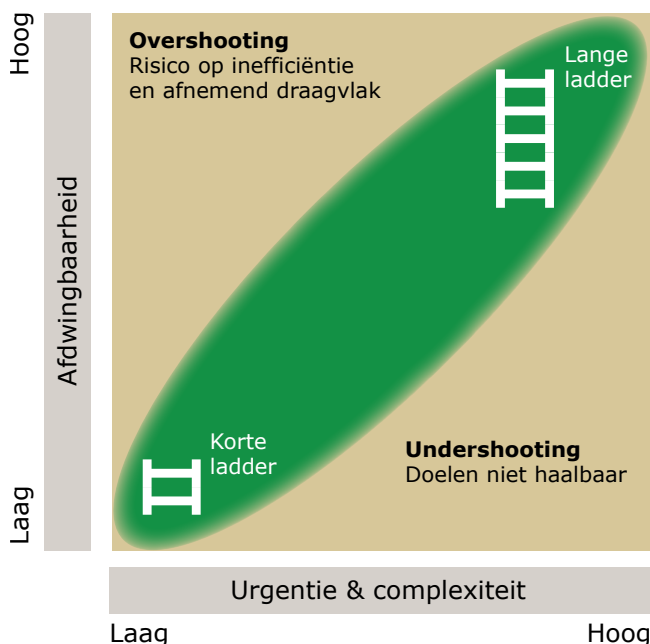
stimulerende subsidies). De nadruk ligt dus vooral op stimulerende instrumenten. Daarbij hoort ook een beleidsstijl vanuit de overheid, die vooral faciliterend is voor initiatieven van onderop, bijvoorbeeld van groepen grondeigenaren en andere gebiedspartijen zoals een gebiedsbod. Indien een dergelijk initiatief er niet is, kan de overheid ook een actievere rol spelen, bijvoorbeeld via keukentafelgesprekken en het organiseren van gebiedsbijeenkomsten.

De instrumentenmix van de *lange ladder* bevat naast stimulerende instrumenten ook meer juridisch afdwingbare instrumenten, zoals wettelijke herverkaveling, onteigening of een peilbesluit of projectbesluit. Hoewel de *lange ladder* dus ook de stimulerende instrumenten bevat, is de werking toch anders dan bij de *korte ladder* (zie ook figuur 2). Je kunt bij de *lange ladder* grondeigenaren ook vrijwillige alternatieven aanbieden, zoals zelfrealisatie van natuur op eigen grond, maar met de achtergrond dat de grond anders onteigend zal worden is de keuze toch minder vrij dan wanneer er geen onteigeningstitel is. De overheid neemt hier ook veel meer een regierol, waarbij hoge eisen worden gesteld aan het proces, om de rechten van de grondeigenaren te waarborgen. Zo kan een eigenaar in beroep gaan bij de rechter tegen verschillende (deel)besluiten en kan er recht zijn op hogere, meer kostendekkende, vergoedingen, bijvoorbeeld via volledige schadeloosstelling dan wel nadeelcompensatie.

### Urgentie en complexiteit bepalen de lengte van de ladder

In paragraaf 2.1 hebben we laten zien dat we ideaaltypisch onderscheid kunnen maken tussen gebiedsprocessen met een (relatief) eenvoudige en/of niet heel urgente opgaven en gebieden met zeer complexe en urgente opgaven. Vanuit een rationeel perspectief ligt de keuze voor een *korte ladder* in de eerste situatie en de *hoge* voor de tweede situatie voor de hand, zoals figuur 3 laat zien.

Bij de keuze voor de *lange ladder* bij beperkte complexiteit en urgentie (overshooting) speelt het risico van inefficiëntie door de inzet van te dure instrumenten en afnemend draagvlak, omdat moeilijk te beargumenteren is waarom de inzet van zware grond- of juridische instrumenten nu eigenlijk nodig is. De inzet van een *lage ladder* bij zeer complexe en urgente gebiedsopgaven (undershooting) brengt het risico met zich mee dat de doelen niet worden gehaald. In sommige situaties is dit niet te voorkomen, bijvoorbeeld omdat de politieke en/of maatschappelijke steun voor inzet van meer dwingende instrumenten ontbreekt. In dat geval is het wel verstandig om aan verwachtingenmanagement te gaan doen. Ook een 'small steps'-aanpak is hierin mogelijk, door eerst te kijken hoever je kunt komen met de *korte ladder*. Mogelijk is de inzet van de *lange ladder* in een latere fase wel mogelijk.



**Figuur 3** Afhankelijk van de urgentie en complexiteit past een lange of korte ladder. Als de zwaarte van de instrumentenmix niet past bij de opgaven, ontstaat er over- of undershooting waardoor de kans groot is dat de instrumentenmix niet effectief is.

### Niet zwart-wit

Ten slotte kunnen zich in de praktijk ook tussensituaties voordoen, waarin de complexiteit en urgentie zich ergens bevinden tussen de geschetste extremen. Is voor deze situaties ook een soort tussentrap denkbaar? Waarschijnlijk wel. Het is ook denkbaar dat dwingende instrumenten niet zozeer worden ingezet vanuit de regierol van de overheid, maar op basis van een verzoek vanuit de gebiedspartijen. Zo kunnen gebiedspartijen bijvoorbeeld vragen om de inzet van wettelijke herverkaveling, of de mogelijkheid om via onteigening de weg te openen naar hogere vergoedingen bij de verkoop van grond (volledige schadeloosstelling). Ook kan het zijn dat onteigening wordt ingezet om enkele 'dwarsliggende' grondeigenaren te kunnen dwingen tot medewerking aan een gebiedsplan waar de overgrote meerderheid van grondeigenaren wel aan wil meewerken. Ook kan het zijn dat provincies in eerste instantie geen afdwingbaar instrumentarium als onteigening willen inzetten maar dat toch doen, omdat de agrariërs in een gebied er baat bij kunnen hebben. Dit omdat volledige schadeloosstelling als gevolg van onteigening over het algemeen financieel gunstiger uitpakt voor de agrariër. Meer hierover is te lezen in tekstvak 3.



**Tekstvak 3** Volledige schadeloosstelling kan ondernemers perspectief bieden.

### **Volledige schadeloosstelling kan ondernemers perspectief bieden**

Opgaven die op een specifieke plek gerealiseerd moeten worden, zoals nieuwe natuur, kunnen grote consequenties hebben voor de agrarisch ondernemers die daar grond in gebruik hebben. Om deze ondernemers de kans te bieden om hun bedrijf anders in te richten of zelfs te verplaatsen, kan het helpen om hen volledig schadeloos te stellen. Dit kan alleen als er sprake is van een onteigeningstitel op basis van een provinciaal of gemeentelijk projectbesluit. Zonder die titel is alleen een lagere vergoeding tegen de marktwarde mogelijk. Ook is het dan niet mogelijk om alle bijkomende kosten te vergoeden, bijvoorbeeld als het gaat om een bedrijfsverplaatsing.

Het hebben van een onteigeningstitel wil nog niet zeggen dat er ook sprake is van onteigening. Zo moeten overheden eerst hun best doen om de grond vrijwillig te verwerven en hebben grondeigenaren het recht op zelfrealisatie van de opgaven. Om onteigening te voorkomen, kunnen overheden vrijwillige grondverwerving of zelfrealisatie stimuleren door hier meer tijd voor te geven en deze mogelijkheden actief te faciliteren, bijvoorbeeld door vervangende grond aan te bieden, kavelruil mogelijk te maken of door de overgang naar een andere bedrijfsvoering te ondersteunen door bijvoorbeeld vergunningverlening voor nevenactiviteiten of subsidie voor het bouwen van een nieuwe stal.

Ondanks dat het instrument wordt omschreven als 'dwingend', zitten er voordelen aan voor agrariërs. Ook voor de provincie kan het gunstiger zijn om (sneller) grond aan te kopen voor doelrealisatie. Zo heeft bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland de mogelijkheid voor onteigening ten behoeve van de realisatie van hun natuurdoelen weer bespreekbaar gemaakt nadat de provincie dwingend instrumentarium heeft uitgesloten (Nieuwe Oogst, 2024).

## 2.4 Bepaal maatregelen en instrumenten

Na het bepalen van de uitvoeringsstrategie is de volgende stap het vertalen van de opgaven naar maatregelen en instrumenten. Deze stap start met het prioriteren van de opgaven.

### **Start met de prioritaire de opgaven**

Een integrale aanpak is voor alle gebieden het streven. Dit streven loopt echter tegen grenzen aan omdat niet alles overal tegelijkertijd kan, bijvoorbeeld omdat budgetten en personeelscapaciteit beperkt zijn. Voor het maken van een

strategie is het belangrijk om scherp te hebben welke opgave prioriteit krijgt, bijvoorbeeld vanwege wettelijke verplichtingen/termijnen of vanwege de kans op onomkeerbare schade. Ook politieke overwegingen en beschikbaarheid van budget op bepaalde opgaven spelen hier mee. Hier geldt dat het maken en onderbouwen van keuzes om een opgave niet op te pakken het proces kan versnellen.

### **Kies passende maatregelen voor prioritaire opgaven**

Gebruik in het vervolg de prioritering van de opgaven om voor het gebied de passende maatregelen te kiezen. Elke provincie heeft op hoofdlijnen bepaalde maatregelen in hun gebiedsprogramma's aangewezen of uitgesloten. Denk aan maatregelen als de inzet van agrarisch natuurbeheer of het faciliteren van stoppende boeren. Kies die maatregelen die het best passen bij de aanpak van de opgaven, zoals ook aangegeven in het stuk over de lage en hoge ladder (paragraaf 2.3).

### **Kies een instrumentenmix bij de maatregelen**

Om de maatregelen tot uitvoering te brengen, kunnen de partijen samen kiezen voor een instrumentenmix die past bij het gebied en de gekozen uitvoeringsstrategie. Daarbij is het uitgangspunt dat de combinatie van instrumenten ervoor kan zorgen dat de maatregelen binnen de gestelde termijn genomen kunnen worden. Daarbij kan gekozen worden uit instrumenten in de instrumentenkoffer (RTLG, 2024). De voorbeelden in hoofdstuk 3 laten zien hoe dit eruit kan zien.

### **Koppel andere opgaven mee**

Idealiter koppelen de minder prioritaire opgaven mee in de gekozen maatregelen en instrumenten voor de prioritaire opgaven. Zo kan een grondwaterstandverhoging door een peilbesluit meekoppelen met een verbetering van de kwaliteit van het leefgebied voor weidevogels. Het kan ook voorkomen dat een kleine aanpassing in de maatregelen of instrumenten voor de prioritaire opgave ervoor zorgt dat een andere opgave wel gehaald wordt. Weeg dan hier af of de aanpassing acceptabel is voor het doelbereik van de prioritaire opgave.

### **Vermijd of mitigeer afruilen**

Het komt ook voor dat de maatregelen voor de prioritaire opgaven zorgen voor een afruil met andere opgaven. Dit kunnen andere prioritaire of minder prioritaire opgaven zijn. Een bekend voorbeeld is de afruil tussen de verhoging van het grondwaterpeil in veenweidegebieden om veenoxidatie te remmen en de waterkwaliteit. Deze peilverhoging leidt tot meer fosfaatuitspoeling en zorgt daarmee voor een afruil met de opgave voor het verbeteren van de waterkwaliteit voor de Kaderrichtlijn Water (KRW). In een dergelijke situatie is het belangrijk om in





het gebiedsproces te bepalen welke opgave voorrang krijgt. Vervolgens kan gekeken worden of de negatieve effecten met de inzet van andere maatregelen gemitigeerd kunnen worden of als nevenschade geaccepteerd worden.

### **Voorkom lock-ins voor de lange termijn**

Bij het bepalen van maatregelen en instrumenten is het belangrijk om ook te kijken naar mogelijke lock-in-effecten voor de lange termijn. Een voorbeeld zijn grote investeringen in agrarische bedrijven. De afschrijvingstermijn van de investeringen kan zomaar twintig jaar zijn. Daarmee zit een agrariër voor twintig jaar vast aan financiële verplichtingen. Het is goed om gezamenlijk te beschouwen of de investeringen op een specifieke plek echt toekomstbestendig zijn. Denk bijvoorbeeld aan een bedrijfsverplaatsing. Is de plek waar het bedrijf heen wordt verplaatst een toekomstbestendig plek gegeven de opgaven voor de lagere termijn?

### **Neem tijdelijke maatregelen om ongewenste activiteiten te voorkomen**

Een planproces kan een lange doorlooptijd vragen. Met name bij ruimtelijke instrumenten, zoals een projectbesluit of een instructie aan decentrale overheden, is het daarom belangrijk tijdelijke maatregelen te treffen, zoals een voorbereidingsbesluit. Hiermee wordt voorkomen dat in een gebied activiteiten worden gestart die strijdig zijn met het besluit dat in voorbereiding is.

## **2.5 Toets de instrumentenmix en stel bij**

Tijdens het ontwerpen van de instrumentenmix is het van belang om te toetsen op een aantal aspecten die gezamenlijk de effectiviteit beïnvloeden. Deze toets vindt zowel plaats op het niveau van een enkele opgave waarvoor meerdere instrumenten ingezet kunnen worden, als op het niveau van de gehele instrumentenmix. Naast deze expliciete toets wordt ook tijdens het proces bijgestuurd, bijvoorbeeld omdat betrokken experts tot nieuwe inzichten komen of als het budget niet voldoende blijkt.

In deze paragraaf lopen we een aantal aspecten langs die van belang zijn bij het opstellen van de instrumentenmix. Wij gaan daarbij uit van de drie criteria uit figuur 1, namelijk:

- Doeltreffendheid
- Congruentie
- Uitvoerbaarheid

Deze check kan leiden tot aanpassing van de instrumentenmix. Dit behandelen we onder lerende aanpak (paragraaf 2.6).

## **2.5.1 Doeltreffendheid**

### **Check op verwachte doeltreffendheid**

We gebruiken de term doeltreffend hier als "Leidt de gekozen aanpak tot de gewenste gedragsverandering en daarmee tot een fysieke verandering in het gebied?" Deze vraag kan gesteld worden op verschillende niveaus van maatregelen, instrumentenmix of losse instrumenten. Eigenlijk kan deze vraag pas achteraf goed beantwoord worden. Bij het samenstellen van een instrumentenmix kun je wel de vraag beantwoorden of het plausibel is dat met deze inzet ook daadwerkelijk de doelen worden gehaald.

Het gaat om vragen als:

- Gaan de instrumenten binnen de gewenste termijn leiden tot de gewenste verandering (doelbereik)?
- Wat zijn mogelijke neveneffecten?
- Sluiten de instrumenten aan bij de situatie in het gebied?

### **Maak gebruik van ervaringen met instrumenten**

Gebruik bij het formuleren van de verwachtingen, de ervaringen met instrumenten of combinaties van instrumenten. Hoe zit het bijvoorbeeld met de handhaafbaarheid van overeenkomsten en juridische instrumenten? En leidden de subsidies echt tot ander gedrag of was het vooral een beloning voor bestaand gedrag? Welke neveneffecten leiden tot gedrag waardoor de effectiviteit uiteindelijk afneemt? Zo kan een teeltverbod voor een specifiek gewas er bijvoorbeeld toe leiden dat telers overstappen op een gewas waar geen regels voor gesteld zijn. Het gewenste effect op bijvoorbeeld minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan zo ondermijnd worden. Idealiter doe je de check samen met de gebiedspartners, bijvoorbeeld als zij voorstellen een bepaald instrument in te zetten. Verschillende soorten ervaringen zorgen voor een rijker beeld.

## **2.5.2 Congruentie**

### **Zorg voor congruentie van instrumenten voor het gebied**

De instrumentenmix werkt het best als de verschillende instrumenten elkaar versterken. Zoals eerder gezegd, is de inzet van een enkel instrument vaak onvoldoende om alle gewenste veranderingen te kunnen bewerkstelligen. Dan is het belangrijk om bij de keuze van de mix telkens te kijken hoe de instrumenten elkaar kunnen versterken. Wij noemen dit de interne congruentie van een instrumentenmix. Vanuit de bestuurskunde weten we dat de combinatie van gedragsbeperkende instrumenten en stimulerende instrumenten, zoals heffingen of verboden voor ongewenst gedrag en subsidies voor gewenst gedrag, vaak goed werkt. Zo kan de inzet van grondinstrumenten,



zoals de afwaardering van landbouwgrond, versterkt worden door subsidieregelingen voor agrarische ondernemers om de bedrijfsvoering te extensiveren.

Denk bij congruentie ook aan het perspectief van de actoren in een gebied, zoals agrariërs, terreinbeheerders, bewoners etc. Bij agrariërs gaat het met name om het bieden van een toekomstperspectief, waarbij de inzet van de instrumenten kan faciliteren. Hun belang is het creëren van mogelijkheden om het bedrijf aan te passen aan de nieuwe omstandigheden of om (delen van) het bedrijf te verplaatsen naar plekken in het gebied waar meer ruimte is voor hun activiteiten. Allemaal met als uiteindelijke doel dat ze een toekomstperspectief hebben in het gebied, of desnoods buiten het gebied als het aankomt op bedrijfsverplaatsingen.

### Zorg voor congruentie met rijksinstrumenten

In het landelijk gebied slaat ook veel rijksbeleid neer. Met name agrarisch ondernemers hebben te maken met generieke regels die direct doorwerken op hun bedrijf. Denk bijvoorbeeld aan de ecoregeling van het GLB of aan maatregelen uit het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Deze regels kunnen ondersteunend zijn aan de opgaven en inzet van decentrale instrumenten in een gebied.

Om te zorgen voor synergie tussen landelijk beleid en de inzet van decentrale instrumenten is het van belang om tijdig te kijken hoe de instrumenten elkaar kunnen versterken in plaats van tegenwerken. Een voorbeeld is het GLB en de mestwetgeving om bufferstroken aan te houden langs waterlopen waarop geen mest of gewasbeschermingsmiddelen gebruikt mogen worden. Een decentrale instrumentenmix kan hierbij aansluiten door in te zetten op ANLb-beheerpakketten. Deze pakketten kunnen agrariërs voor hun bufferstroken afsluiten.

## 2.5.3 Uitvoerbaarheid

Uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid is belangrijk, omdat het resultaat afhankelijk is van een succesvolle uitvoering. Bij uitvoerbaarheid gaat het ons om drie aspecten:

- 1 *Duidelijkheid* – Het is voor de betrokken actoren duidelijk wat van hen wordt verwacht bij de uitvoering van het beleid en op welke termijn ze wat kunnen verwachten.
- 2 *Middelen* – De actoren beschikken over voldoende middelen, zoals geld, menskracht en bevoegdheden om het beleid ook daadwerkelijk uit te voeren.
- 3 *Draagvlak* – De betrokken actoren willen het beleid ook uitvoeren.

### Duidelijkheid: maak rollen en verantwoordelijkheden helder

Bij de uitvoering van de instrumentenmix zijn vaak meerdere overheden betrokken, elk met hun eigen bevoegdheden. Het is van belang om heldere afspraken te maken over de wederzijdse verwachtingen naar elkaar als het gaat om de inzet van verschillende instrumenten. Denk aan financiële inzet, de doorlooptijd van procedures, maar ook duidelijkheid over de verdeling van rollen bij de uitwerking en de uitvoering. Het is voor het proces ook goed om richting alle gebiedspartijen te communiceren wie waarover gaat.

### Duidelijkheid: zorg voor bestuurlijk commitment over de inzet van instrumenten

Bij het in beeld brengen van de mogelijke instrumenten is bestuurlijke afstemming en samenwerking tussen overheden cruciaal. Dit komt doordat het per instrument verschilt wie het bevoegd gezag is. Zo kan een peilbesluit alleen worden genomen door een waterschap en kan een gemeente in haar omgevingsplan regels opnemen ten aanzien van functies, eventueel op basis van instructie van provincies. Zo komt de inzet van provincies, waterschappen en gemeenten samen door de keuze van in te zetten instrumenten. Dit vraagt zowel om bestuurlijke als ambtelijke afstemming. Deze afstemming moet leiden tot een besluit over de bestuurlijke bereidheid van de betrokken overheden om de gekozen instrumenten ook daadwerkelijk in te zetten.

### Middelen: toets op budget en staatssteun

Ook als er voldoende budget beschikbaar is, zijn er twee belangrijk punten om te controleren. Ten eerste op de vraag of de uitwerking van financieringsinstrumenten staatssteun 'proof' is en ten tweede of het budget voor de volledige looptijd beschikbaar is. Een toets op staatssteun is een complexe exercitie, die samen met juristen van de betreffende overheden uitgevoerd moet worden. Dat geldt vooral als er nieuwe of aangepaste instrumenten worden ingezet. Een aantal knelpunten die veel voorkomen en de uitvoerbaarheid kunnen belemmeren zijn:

- Staatssteunregels: bijvoorbeeld rond de uitgifte van grond en voor subsidies of de beloning op basis van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's).
- De tijdelijkheid van financiering: zoals het geval is bij de uitkering van rijks gelden in de vorm van een Specifieke Uitkering (SPUK), terwijl er vaak behoefte is aan langjarige financiering.
- Financiële schotten door gelabelde financiering: zo mag geld dat gelabeld is voor natuur niet zomaar gebruikt worden voor andere gerelateerde maatregelen.



---

### **Middelen: check op uitvoeringscapaciteit**

De inzet van een mix van instrumenten in gebiedsprocessen vraagt om uitvoeringscapaciteit van de betrokken overheden. Dit gaat zowel om menskracht als om de juiste expertise. De benodigde inzet van uitvoeringscapaciteit verschilt per instrument. Denk bijvoorbeeld aan de opzet en uitvoering van een wettelijke herverkaveling of een onteigeningstraject, die beide veel meer capaciteit vragen dan het inzetten van een subsidie voor agrarisch natuurbeheer via het ANLb. Ook de handavingslast kan groter worden, afhankelijk van het ingezette instrument. Het is daarom goed om bij het opstellen van een instrumentenmix tijdig te controleren of de benodigde menskracht en expertise ook daadwerkelijk beschikbaar zijn bij de overheden die de instrumenten moeten uitvoeren.

### **Draagvlak: betrek gebiedspartijen bij uitwerking instrumentenmix**

De uitwerking van een instrumentenmix is onderdeel van het gebiedsproces. Niet alleen om gebruik te maken van meer soorten ervaringen, maar ook omdat ingezetenen in het gebied straks te maken krijgen met de instrumenten en de effecten daarvan. Denk aan subsidieregelingen of de inzet van grondinstrumenten. Daarom is het belangrijk om de keuzes voor de instrumenten onderdeel te maken van het proces om zo draagvlak te krijgen voor de inzet daarvan. Daarbij is het goed om in het gesprek helder aan te geven welk instrument wel en niet ingezet kan worden en op welke termijn procedures doorlopen kunnen worden.

### **Draagvlak: zorg voor balans tussen doeltreffendheid en draagvlak**

Kijken naar de doeltreffendheid van een instrumentenmix vraagt ook om een afweging ten aanzien van draagvlak – het een kan niet zonder het ander. Een sterke focus op doeltreffendheid kan zorgen voor een afruil van het draagvlak voor de inzet van bepaalde instrumenten. Het gaat in een instrumentenmix dus om een balans tussen effectiviteit en draagvlak. Te weinig draagvlak voor een instrument vanuit een gebied kan ervoor zorgen dat bestuurders huiverig zijn om het instrument daadwerkelijk in te zetten. Denk bijvoorbeeld aan draagvlak voor de inzet van wettelijke herverkaveling in een gebied. Ook bij de inzet van meer vrijwillige instrumenten is dit van belang. Als de opgave niet wordt gedeeld en niet als legitiem wordt gezien, zal dat de deelname negatief beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan voldoende deelnamebereidheid voor agrarisch natuurbeheer.

## 2.6 Zorg voor een lerende aanpak

### **Een lerende aanpak maakt een instrumentenmix effectiever**

In de praktijk is een instrumentenmix nooit af. Daar zijn verschillende redenen voor. De complexe opgaven in combinatie met veranderingen in de omgeving zorgen ervoor dat er altijd dynamiek blijft in een gebied. Zo zijn er regelmatig veranderingen in het beleid op verschillende overheidsniveaus en wet- en regelgeving op EU- of rijksniveau. Denk bijvoorbeeld aan veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het nationale mestbeleid, wat doorwerkt in het gebied. Ook worden er voortdurend nieuwe instrumenten ontwikkeld die mogelijk geschikter zijn. Daarnaast zorgen bestuurlijke wisselingen en veranderingen voor aanpassingen van opgaven en doelen in gebieden in de loop van de tijd. Deze dynamiek vraagt om de aanpassing van de inzet en keuze voor instrumenten.

Naast veranderingen in de tijd is op voorhand niet altijd duidelijk of de gekozen mix in de praktijk ook echt effectief (genoeg) is. Misschien werken gekozen instrumenten elkaar zelfs tegen. Dit vraagt om een lerende aanpak en het inbouwen van feedbackloops, waarbij samen met gebiedspartijen en in de uitvoering continu wordt gemonitord of de instrumentenmix nog actueel en effectief is. Op die manier kan tijdig worden gesignaleerd of bijsturen nodig is (Rli, 2023).

### **Stel grenzen wel aan de flexibiliteit van de aanpak**

We pleiten voor flexibiliteit en het continu aanpassen van de aanpak en bijbehorende instrumentenmix. Een benadering vanuit de wens voor transities kan vragen om de inzet van andere, nog niet bestaande instrumenten en/of meer ruimte in het bestaande instrumentarium. Beide vragen om flexibiliteit in de aanpak. Daar zitten wel grenzen aan. Als het blijven aanpassen van plannen en keuzes ervoor zorgt dat de ontwikkeling in het gebied stilstaat, moeten de gebiedspartners de afweging maken tussen 'het perfecte plan' of toch doorgaan met de uitvoering.

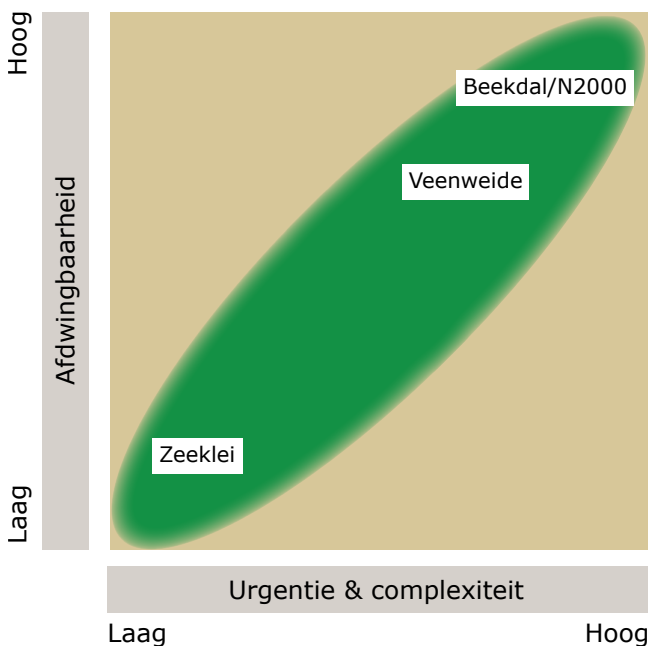


## 3 Fictieve voorbeelden

### Drie fictieve gebiedsschetsen

De aanpak die we beschrijven in hoofdstuk 2 passen we toe op drie fictieve gebiedsschetsen om te komen tot voorbeelden voor instrumentenmixen. De gebiedsschetsen zijn gebaseerd op bestaande inhoudelijke problematiek en beleidsopgaven in het zeekleigebied, het veenweidegebied (met weidevogels) en een Natura 2000-overgangsgebied in combinatie met een beekdal op de hoge zandgronden. De fictieve gebieden verschillen in complexiteit en urgentie. Daarmee illustreren we zowel de *korte* als de *lange ladder*. Binnen de voorbeelden beschrijven we een verscheidenheid aan instrumenten en illustreren afwegingen om te komen tot een instrumentenmix.

We zijn ons ervan bewust dat de uitgangssituatie en opgaven in een gebied sterk bepalen hoe je komt tot een instrumentenmix en de afwegingen ervan. De voorbeelden zijn dan ook nadrukkelijk bedoeld als inspiratie en niet als blauwdrukken voor de betreffende gebiedstypen.



**Figuur 4** De drie voorbeelden van verschillende mate van afdwingbaarheid op basis van verschillen in urgentie & complexiteit.

## 3.1 Zeeklei

### 3.1.1 Gebied en opgaven in beeld

#### Gebiedsschets

We nemen een fictief zeekleigebied in gedachten, van ongeveer 3000 ha. Een landschap met een vruchtbare bodem, waar zowel akkerbouwers als melkveehouders te vinden zijn. In het gebied liggen geen natuurgebieden. Wel komen in het gebied een aantal akkervogels voor, zoals de veldleeuwerik. Deze moeten op grond van de Vogelrichtlijn behouden worden. Veel plaatselijke akkerbouwers dragen de vogels een warm hart toe en er is animo om aan te sluiten bij het agrarisch collectief dat in delen van het gebied actief is.

De concentratie gewasbeschermingsmiddelen is in veel waterlopen hoger dan de toegestane normen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Dit ondanks de teeltvrije zones, zoals die vanuit landelijk beleid (Omgevingswet) verplicht zijn om aan te houden langs watervoerende waterlopen.

De provincie was benieuwd of er in dit gebied animo was voor een gebiedsproces. De relevante overheden waren ertoe bereid. In een aantal open gesprekken heeft de provincie bij de agrariërs gepolst of zij bereid zijn om deel te nemen aan een gebiedsproces en zo ja, onder welke voorwaarden. De meeste agrariërs in het gebied geven aan dat ze behoefte hebben een structuurverbetering. Met name de melkveehouders zouden graag een grotere huiskavel hebben. Dit benoemen zij ook als hun voorwaarde. De meeste melkveehouders en akkerbouwers willen hun bedrijf voortzetten en hebben ook een opvolger. Daarnaast zijn ze bereid om zich in te zetten voor een verduurzaming van de bedrijfsvoering, zolang ze deze kunnen inpassen binnen hun bedrijf.

#### Opgaven

De provincie en de gebiedspartijen willen samen in een gebiedsgerichte aanpak werken aan de volgende opgaven:

- Uitspoeling gewasbeschermingsmiddelen beperken
- Akkervogels behouden
- Verlaging uitstoot meststoffen (stikstof) akkerbouw/veeteelt
- Versterken groenblauwe dooradering
- Een toekomstbestendige landbouw in het gebied, met nadruk op het verbeteren van de landbouwstructuur



### 3.1.2 Urgentie en complexiteit

#### Waterkwaliteit en akkervogels hebben prioriteit

In het gebied spelen voor de provincie twee prioritaire opgaven:

- 1 Het verbeteren van de waterkwaliteit vanwege de te halen KRW-doelen in 2027
- 2 Behoud van akkervogels in het gebied, een verplichting die voortkomt uit de Vogelrichtlijn

Deze twee opgaven zijn urgent. Experts die deelgenomen hebben aan het gebiedsproces verwachten dat de waterkwaliteit verbetert als akkerbouwers en melkveehouders maatregelen op hun bedrijven nemen, zodat minder gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen uitspoelen naar het grond- en oppervlaktewater. Ze schatten in dat de KRW-doelen haalbaar zijn. Minder mest op het land uitrijden zou de stikstofuitstoot naar bodem, water en lucht verkleinen. Met agrarisch natuurbeheer op akkers is de verwachting dat met name de veldleeuwerik in het gebied in stand gehouden kan worden, samen met een aantal andere akkervogels. De doelen lijken haalbaar binnen de gestelde termijn. Dit, in combinatie met de bereidheid van de agrariërs om mee te werken en de mogelijkheid van de overheden om tot op zekere hoogte mee te gaan in de wensen van de

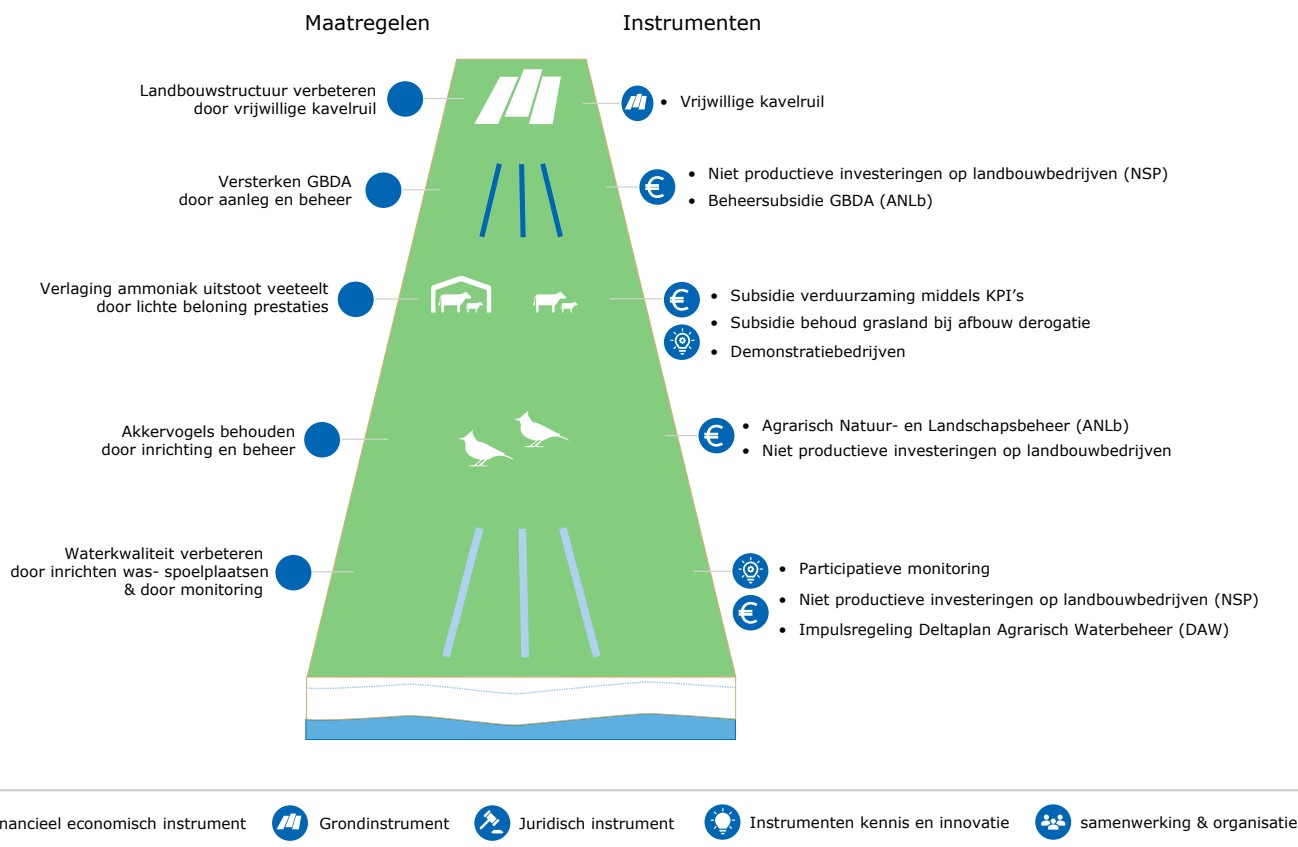
agrariërs, maakt de situatie in onze ogen beperkt complex, maar wel urgent.

### 3.1.3 Uitvoeringsstrategie

#### Opgaven kunnen met een *korte ladder* aangepakt worden

De opgaven voor waterkwaliteit en akkervogels lijken haalbaar zonder grote veranderingen voor de akkerbouwers en melkveehouders in het gebied. Aan de wens van de agrariërs om de landbouwstructuur van het gebied te verbeteren, kan de provincie tegemoetkomen. Dit maakt dat er sprake is van urgente opgaven, maar beperkt complexe opgaven. In dit geval volstaat dus een *korte ladder* zonder de inzet van wettelijk afdwingbare instrumenten, met de kanttekening dat het belangrijk is de uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen te blijven monitoren. Mochten de concentraties in grond- en oppervlaktewater te hoog blijven, dan kan later alsnog voor meer dwingende instrumenten gekozen worden.

De uitvoeringsstrategie in dit gebied is gebaseerd op het voor-wat-hoort-wat-principe. De agrariërs zijn bereid maatregelen te nemen voor de verduurzamingsopgaven in ruil voor landbouwstructuurverbetering.



**Figuur 5** De vertaling van de opgaven en maatregelen (linkerkant) naar een instrumentenmix (rechterkant).



---

### 3.1.4 Maatregelen en instrumenten

#### Synergie tussen de opgaven

In dit gebied zien we niet direct een afruiling tussen de opgaven. De opgave om de waterkwaliteit te verbeteren en de aanleg van groenblauwe dooradering kan goed gecombineerd worden met die voor het behoud van akkervogels. Maatregelen voor alle drie kunnen op dezelfde grond tegelijkertijd uitgevoerd worden. Zo kunnen bijvoorbeeld verplichte spuitvrije zones (rijksbeleid) langs waterlopen (waterkwaliteit) en brede akkerranden ingericht worden (groenblauwe dooradering), met een zaadmengsel en beheer gericht op akkervogels. De verbetering van de landbouwstructuur kan agrariërs helpen bij het verduurzamen.

#### Maatregelen en instrumenten

De gebiedspartijen willen samen de schouders zetten onder de volgende maatregelen:

- Waterkwaliteit verbeterde door inrichting was- en spoelplaatsen & monitoring
- Akkervogels behouden door inrichting en beheer
- Verlaging uitstoot meststoffen akkerbouw/veeteelt door lichte beloning voor prestaties
- Versterken groenblauwe dooradering door aanleg en beheer
- Landbouwstructuur verbeteren door vrijwillige kavelruil

Figuur 5 laat het resultaat zien van de keuzes die de gebiedspartijen hebben gemaakt. Aan de linkerkant staan de opgaven en de maatregelen die daaraan gekoppeld zijn. Aan de rechterkant de instrumenten die ingezet zullen worden om deze te realiseren.

We lichten hieronder per maatregel toe waarom deze genomen is en hoe deze vertaald is naar een instrumentenmix.

#### Waterkwaliteit verbeteren door inrichting was- en spoelplaatsen & monitoring

Uit onderzoek blijkt dat drift en erfafspoeling oorzaken zijn van de belasting van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen (Wenneker et al., 2022). Wanneer agrariërs hun machines schoonspuiten, kunnen resten van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terechtkomen. Ook zijn er andere manieren waarop gewasbeschermingsmiddelen in het water terechtkomen, bijvoorbeeld als een akkerbouwer heel dicht lang een watergang spuit. Hiervoor verplicht de Rijksoverheid echter al een teeltvrije zone met een spuitverbod, zodat een extra maatregel op dit punt niet nodig is (Besluit Activiteiten Leefomgeving van de Omgevingswet).

#### Subsidie niet-productieve investeringen voor was- en spoelplaatsen

- De gebiedspartijen waren het eens over nieuwe was- en spoelplaatsen voor landbouwvoertuigen. Hier kunnen agrariërs hun machines schoonmaken zonder dat de resten van de middelen in het grond- en oppervlakte-water terechtkomen. Hiervoor stelt de provincie een subsidie beschikbaar, via een regeling voor niet-productieve investeringen.

#### Impulsregelingen Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)

- Naast wassen en spoelen komen gewasbeschermingsmiddelen nog via andere manieren in het water terecht. Op dit moment weten agrariërs vaak niet wat ze kunnen doen om de waterkwaliteit te verbeteren. Het waterschap organiseert in het kader van het DAW enkele bijeenkomsten. Hierdoor krijgen agrariërs inzicht in hoe zij minder gewasbeschermingsmiddelen kunnen gebruiken zonder meer schade aan gewassen op te lopen. Geïnteresseerde agrariërs kunnen in het verlengde van de bijeenkomsten deelnemen aan participatieve monitoring.

#### Participatieve monitoring

- Participatieve monitoring kan agrariërs inzicht geven in hoe zij kunnen bijdragen aan een verbetering van de waterkwaliteit, doordat zij een actieve rol kunnen spelen tijdens het ontwerpen van monitoringprogramma's, het verzamelen van data en/of het interpreteren en gebruiken van de resultaten (Ellen et al., 2021). Een deel van de agrariërs heeft op voorhand aangegeven hier interesse in te hebben. Daarom willen de gebiedspartijen hier graag op inzetten. Waterschap en provincie nemen samen met een groep afgevaardigde agrariërs het voortouw bij de ontwikkeling van een participatieve monitoring. Het doel is dat agrariërs leren wat ze kunnen doen om de waterkwaliteit te verbeteren en wat het effect in hun situatie is. De effecten van de aanpassingen meten de agrariërs zelf.

#### Akkervogels behouden door inrichting en beheer

In het gebied komt een aantal akkervogels voor. Uit onderzoek blijkt dat agrarisch natuurbeheer gericht op akkervogels effectief kan zijn. Wel luistert het beheer nauw en is er nog steeds onderzoek gaande om te kunnen vaststellen hoe groot de bijdrage precies (Grondard et al., 2023). Uit de tussenevaluatie van het ANLb lijkt dat het subsidiestelsel werkt, maar dat het belangrijk is dat collectieven sturen op een hoge habitatkwaliteit (Boonstra et al., 2021). In het gebied heeft de provincie samen met het agrarisch collectief geconstateerd dat het huidige areaal aan agrarisch natuurbeheer te beperkt is om met name de veldleeuwerik te behouden. Daarop wordt besloten in te zetten op het vergroten van het areaal



agrarisch natuurbeheer van hoge kwaliteit. Hiervoor worden de volgende instrumenten ingezet:

#### *Subsidie niet-productieve investeringen op landbouwbedrijven voor de aanleg van keverbanken*

- Om voor voedsel te zorgen voor de akkervogels verstrekt de provincie subsidie voor het aanleggen van zogenaamde 'keverbanken'. Dit zijn drie meter brede stroken land die een halve meter hoger worden gemaakt dan de omliggende akker. De keverbanken worden ingezaaid met een kruidenrijk zaadmengsel. Door de keverbanken langs waterlopen aan te leggen, kunnen ze ook bijdragen aan het voorkomen van afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater.

#### *Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer*

- Akkerbouwers kunnen via het agrarisch collectief in het gebied contracten afsluiten voor agrarisch natuurbeheer. Het gaat om akkerranden en volveldspakketten voor broedende akkervogels. De provincie verhoogt het ANLb-budget voor het leefgebied open akker, zodat het agrarisch collectief het areaal volveldsbeheer kan vergroten. Agrariërs met een beheercontract kunnen voor de gemaakte kosten voor het akkervogelbeheer en de lagere opbrengst van hun land gecompenseerd worden. Het verhogen van het budget betekent dat meer agrariërs een beheercontract af kunnen sluiten en/of met meer percelen mee kunnen doen.
- Met name het akkerrandenbeheer sluit inhoudelijk goed aan bij het nationale beleid dat gericht is op mest- en spuitvrije zones om de waterkwaliteit te verbeteren. Wel kan het zijn dat de voorschriften elkaar in de weg zitten, bijvoorbeeld door verschillen in verplichte breedte. Ook kan het belonen voor stroken die deels wettelijk verplicht zijn om extra aandacht te vragen in de uitwerking van de beheerpakketten door het agrarisch collectief.

#### **Verlaging uitstoot akkerbouw/veeteelt door lichte beloning van prestaties**

Om de uitstoot van zowel gewasbeschermingsmiddelen als meststoffen in het gebied te verlagen, hebben de gebiedspartijen afgesproken om in te zetten op een mix bestaande uit de volgende instrumenten:

#### *Subsidie verduurzaming middels KPI's*

- Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) in combinatie met een lichte beloning kan een goede manier zijn om agrariërs te stimuleren om hun bedrijfsvoering te verduurzamen (Reijs et al., 2023; Nieuwenhuizen et al., 2024). De provincie zet een subsidieregeling op die agrariërs beloont voor hun duurzaamheidsprestaties op basis van een integrale

score op een set KPI's. Hoewel het gaat om een integrale set KPI's, wordt hiermee ook gestuurd op het verlagen van het stikstofbodemoverschot, wat bijdraagt aan de doelstelling om de stikstofuitstoot te verlagen. De provincie maakt voor de regeling gebruik van KPI's die zijn ontwikkeld in de biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij en de akkerbouw. De verwachting is dat boeren bereid zijn mee te doen met een beloningsstelsel op basis van KPI's, omdat ze financieel gewaardeerd worden voor hun duurzaamheidsprestaties.

#### *Subsidie behoud grasland bij afbouw derogatie*

- Melkveehouders die minder mest kunnen opbrengen als gevolg van de afbouw van de derogatie, kunnen gebruikmaken van de rijksregeling voor een vergoeding die beschikbaar is via de subsidieregeling voor afbouw derogatie/behoud grasland. Het doel is om te zorgen dat ze hun grasland niet omzetten in akkers. Dit omdat de uitspoeling vanuit gras lager is dan vanuit akkers.

#### *Demonstratiebedrijven*

- De agrariërs geven aan dat zij het liefst van elkaar en van praktijkvoorbeelden leren. Daarom brengt de provincie de rijksregeling voor demonstratiebedrijven onder de aandacht bij agrariërs. Boeren die hun bedrijf open stellen als demonstratiebedrijf kunnen hiervoor een vergoeding krijgen in de vorm van een GLB-projectsubsidie. De demonstratiebedrijven organiseren activiteiten voor agrariërs uit de omgeving, om van nieuwe praktijkvoorbeelden te kunnen leren.

#### **Versterken van groenblauwe dooradering (GBDA)**

De gebiedspartijen hebben afgesproken dat ze streven naar 10% groenblauwe dooradering in het gebied. Er is veel onderzoek gedaan naar de positieve effecten van groenblauwe dooradering op de biodiversiteit en andere ecosysteemdiensten (Roelofsen et al., 2023; Witmond, 2022). Groenblauwe dooradering is een belangrijk onderdeel van het beekdal en kan bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit, bijvoorbeeld door schaduw te geven aan de beekloop. Het past ook bij het sturen op een meer duurzame landbouw in het beekdal. Om dit te bereiken, wordt op historische lijnen en langs de beekloop beplanting aangebracht (BZK, 2024). Agrariërs moeten de beplanting niet alleen aanleggen, maar ook beheren. Hiervoor hebben de gebiedspartijen de volgende instrumenten in gedachten:

#### *Niet-productieve investeringen op landbouwbedrijven*

- Agrariërs kunnen subsidie aanvragen via de provinciale subsidieregeling voor niet-productieve investeringen om de aanleg van groenblauwe dooradering te betalen. Daarbij volgen de agrariërs het gebiedsplan, waarin is



aangegeven waar welke type begroeiing waar gewenst is. *Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)*

- Voor het beheer van groenblauwe dooradering kunnen agrariërs een beheercontract afsluiten met het agrarisch collectief in het gebied. Dit op basis van het subsidie-stelsel voor ANLb. De provincie heeft het collectief hiervoor de financiële middelen gegeven en de doelen beschreven in haar natuurbeheerplan.

*Impulsregeling Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)*

- Vanuit DAW wordt kennis geleverd aan agrariërs voor het beheer en monitoring van de groenblauwe dooradering in het gebied. De bijeenkomsten voor het verbeteren van de waterkwaliteit kunnen gecombineerd worden met het onderwerp groenblauwe dooradering.

### Landbouwstructuur verbeteren door vrijwillige kavelruil

Vrijwillige kavelruil is een beproefde aanpak om tot structuurverbetering in de landbouw te komen (Boonstra et al., 2014). Een groot deel van de agrariërs in het gebied heeft aangegeven interesse te hebben in deelname. Het is zelfs een voorwaarde om bij te dragen aan de doelen van de andere partijen. Voor hen is de winst naast draagvlak onder de agrariërs dat ze met kavelruil de juiste functies op de juiste plek krijgen.

*Vrijwillige kavelruil*

- Agrariërs zetten met ondersteuning van de provincie een vrijwillig kavelruilproject op. Daarbij financiert de provincie zowel het maken van het ruilplan als de uitvoering. Welke organisatie de kavelruil trekt, zal per provincie verschillen, omdat er geen landelijke organisatie meer is die een dergelijke kavelruil kan trekken. In dit geval heeft de provincie zelf onvoldoende capaciteit om het proces op te pakken. Daarom financiert zij de coördinatie die een derde partij uitvoert. Met de kavelruil kunnen de gebiedspartijen gezamenlijk de landbouwstructuur in het gebied verbeteren en ook zorgen dat bepaalde functies op de geschikteste plek terechtkomen. Denk bijvoorbeeld aan het verplaatsen van teelten met een hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de buurt van waterlopen.

## 3.1.5 Toetsing en bijstelling instrumentenmix

### Doeltreffendheid

De focus ligt in de instrumentenmix op het verbeteren van de waterkwaliteit en het behouden van akkervogels. De inzet op het belonen via een KPI-systeem kan bijdragen aan meer vakmanschap bij boeren om te sturen op verduurzaming. Aanvullend hierop zet de provincie in op

agrarisch natuurbeheer op akkervogels. Het waterschap stimuleert ten slotte het opzetten van participatieve monitoring om de waterkwaliteit te verbeteren.

Deze combinatie maakt dat we verwachten dat de instrumentenmix doeltreffend is. Wel blijft het lastig om op voorhand te voorspellen of de doelen van de KRW ook daadwerkelijk gehaald zullen worden, omdat de instrumentenmix inzet op vrijwillige deelname. Dit maakt doelbereik onzeker. Vandaar dat monitoring belangrijk is, zodat bijgestuurd kan worden indien de waterkwaliteit onvoldoende verbetert. Hetzelfde geldt voor het monitoren van akkervogels, maar dat is standaard al een onderdeel van het ANLb. Een risico is dat een deel van de boeren niet bereid is mee te doen aan agrarisch natuurbeheer, een KPI-systeem of participatieve monitoring. In dat geval zal de doeltreffendheid afnemen. Dit betekent dat doelbereik niet geborgd is via deze vrijwillige aanpak.

### Congruentie

De instrumentenmix bestaat uit een aantal subsidieregelingen. Daarbij is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de voorwaarden niet strijdig zijn. Denk bijvoorbeeld aan afstemming tussen de voorwaarden voor deelname aan beloning via KPI's het ANLb en de participatieve monitoring.

Als het gaat om de congruentie met landelijke instrumenten, kan het zijn dat de regels voor breedte van stroken voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer niet overeenkomen met regels voor spuitvrije of bemestingsvrije zones langs waterlopen die voortkomen uit het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Het is goed om te controleren of deze regelgeving elkaar versterkt en niet belemmert.

### Uitvoerbaarheid

Een aantal regelingen vraagt een goede voorbereiding en/of (verdere)uitwerking. Met name de regeling voor beloning voor KPI-prestaties vraagt tijd en inspanning om op te zetten. De verwachte tijdlijn moet daarbij *duidelijk* gecommuniceerd worden binnen het gebiedsproces, zodat de partijen weten wat ze wanneer kunnen verwachten. Hetzelfde geldt voor eventuele wijzigingen bij het ontwikkelen van de regeling als relevant beleid verandert (hangt ook samen met congruentie). Ook wat betreft de *middelen* moet voor beloning met KPI's een check plaatsvinden. Vooral als de regeling meer beloont dan toegestaan is via de de-minimisregeling moet een procedure doorlopen worden om de Europese Commissie te laten controleren of er geen sprake is van staatssteun.

De regeling voor het aanleggen voor wasplaatsen en ook het DAW loopt al een flink aantal jaren. Ook met het opzetten van kennisnetwerken en participatieve monito-





---

ring is landelijk veel kennis beschikbaar. Provincies en waterschappen kunnen daarom leren van anderen met praktijkervaring bij het opzetten en uitvoeren van de regelingen. De uitvoerbaarheid van de maatregelen lijkt dan ook groot. Wel kan het lastig zijn om een koppeling te maken tussen de genomen maatregelen en de effecten op de waterkwaliteit.

De instrumentenmix bestaat volledig uit instrumenten met een vrijwillig karakter. Dit is een gunstig uitgangspunt voor het *draagvlak*. Daarnaast zijn ze inpasbaar in een gangbare bedrijfsvoering en kunnen agrariërs een vergoeding krijgen voor een aantal maatregelen. Groenblauwe dooradering kan bijvoorbeeld ten koste gaan van productieve landbouwgrond. Tegelijkertijd stuurt het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ook steeds meer op groenblauwe dooradering via de ecoregeling. Een agrariër kan dus een vergoeding krijgen via het GLB. Daarmee ontstaat mogelijk meer draagvlak voor aanleg en beheer van een GBDA. De aanpak komt daarnaast – met inzet van vrijwillige kavelruil – aan de wens van agrariërs voor structuurverbetering tegemoet. Dit maakt dat we inschatten dat er voldoende draagvlak is voor de inzet van deze mix.

## 3.2 Veenweide

In dit voorbeeld gebruiken we een fictief veenweidegebied om een *ladder* te illustreren die langer is dan die voor het eerder beschreven zeeleigebied. De opgaven zijn hier complexer en urgenter dan de *korte ladder* in het voorbeeld zeele. Dit voorbeeld voor een veenweidegebied hanteert wel een kortere *ladder* dan het derde voorbeeld in paragraaf 3.3 en zit dus wat betreft te 'lengte' in het middel van de drie gekozen voorbeelden.

### 3.2.1 Gebied en opgaven in beeld

#### Gebiedsschets

We nemen een fictief veenweidegebied in gedachten, van ongeveer 3500 ha. De laatste decennia is er sprake van bodemdaling door veenoxidatie en inklinking als gevolg van lage grondwaterstanden. In het gebied is een groot aantal gangbare melkveehouderijen gevestigd.

Midden in het gebied ligt een natuurgebied dat deel uitmaakt van het Natuurnetwerk Nederland, maar geen Natura 2000-status heeft. Rondom het natuurgebied broeden verschillende weidevogels op agrarische graslanden. Deze gronden liggen wat lager in het gebied. De melkveehouders geven aan dat delen van deze gronden bij een peilverhoging te nat zullen worden voor gangbare agrarisch productie. Gemeente, waterschap en provincie hebben weinig grond in het gebied in bezit. De meeste

grondeigenaren zijn agrariërs. Gemeente, Waterschap, provincie, vertegenwoordigers van de agrariërs en de terreinbeheerende organisatie vormen samen de gebiedspartijen. Deze hebben een aantal verkennende gesprekken gevoerd om te achterhalen of ze bereid zijn om samen een gebiedsproces op te starten. De partijen, inclusief een meerderheid van de agrariërs, zagen potentie in een gebiedsproces om zo elk hun doelen te kunnen bereiken. De provincie heeft in dit gebied de afgelopen jaren vrijkomende agrarische gronden opgekocht. De melkveehouders zijn geïnteresseerd in een kavelruil.

Bij de start van het gebiedsproces heeft de provincie een onderzoek laten uitvoeren naar de agrarische structuur in het gebied. Het gaat om het type bedrijven, hun omvang en de vraag of de bedrijven een opvolger hebben en in welke richting ze zich willen ontwikkelen. Voor dit laatste heeft de provincie keukentafelgesprekken gevoerd. Hieruit blijkt dat de verkaveling van deze melkveehouderijen niet optimaal is, velen zouden een grotere huiskavel willen. Verder hebben de melkveehouders in het gebied verschillende toekomstbeelden voor hun bedrijven. Een deel wil op de huidige weg doorboeren, maar wil wel zorgen voor meer grondgebondenheid. Een ander deel heeft op dit moment al een extensievere bedrijfsvoering of oriënteert zich op omschakeling richting een meer natuurinclusieve landbouw. Tot slot is er een deel dat overweegt het bedrijf te beëindigen, omdat er geen opvolger is.

#### Opgaven

De provincie en de gebiedspartijen willen met de gebiedsgerichte aanpak werken aan de volgende opgaven:

- Veenoxidatie & bodemdaling remmen
- De fosfaatbelasting van het oppervlaktewater reduceren
- Weidevogels in agrarisch gebied behouden
- Weidevogels in het natuurgebied behouden
- (Melk)veehouderijen extensiveren
- Stikstof- en broeikasgasemissies vanuit de landbouw reduceren
- Een toekomstbestendige landbouw in het gebied



---

## 3.2.2 Urgentie en complexiteit

Voor de provincie spelen er drie prioritaire opgaven:

- 1 Veenoxidatie remmen vanuit de doelstelling in het Klimaatakkoord
- 2 Zorgen voor een goede staat van instandhouding voor weidevogels vanuit de VHR
- 3 Terugdringen van de fosfaatbelasting in oppervlaktewateren vanuit de KRW voor 2027

Deze opgaven zijn urgent. De eerste prioritaire opgave bestaat uit het reduceren van veenoxidatie en het tegen gaan van bodemdaling. Dit is nodig om te kunnen voldoen aan de afspraken uit het Klimaatakkoord, maar ook omdat bodemdaling zorgt voor problemen met funderingen van woningen en verzakkingen van wegen in het gebied.

Het gaat om prioriteit in de tijd, waarbij de inzet voorrang heeft op de uitvoering van andere maatregelen. Een tweede prioritaire opgave is het behoud van weidevogels. De achteruitgang van de aantallen vraagt om een tijdige ingreep. Een derde prioritaire opgave is het verbeteren van de waterkwaliteit om de KRW-doelen te halen. De opgave is urgent vanwege de korte termijn waarop de doelen gehaald moeten worden.

### Complex en urgent

De opgaven zijn niet alleen urgent, maar ook complex. Een vernatting van het gebied ligt voor de hand. Dit heeft gevolgen voor een deel van de agrarische gronden die na vernatting minder geschikt zijn voor intensief gebruik. Agrariërs moeten hierdoor hun bedrijfsvoering aanpassen om de opbrengsten op peil te houden. Een andere mogelijkheid is het bedrijf voortzetten op drogere gronden in (of buiten) het gebied. Een herverdeling van grond en een andere invulling van landgebruik ligt dus voor de hand. De uitgangssituatie hiervoor is niet ideaal. De opgave vraagt om invulling van de doelen op specifieke plekken, namelijk de lager gelegen percelen. Hier komt boven op dat op dit moment onzeker is of de grond die de overheden in het gebied samen in bezit hebben, genoeg is voor alle opgaven. Beide zaken maken het complex om gronden op initiatief van de overheden te ruilen. Het is op dit moment in het proces nog onzeker of het de provincie lukt om meer gronden van de stoppers in het gebied op te kopen. Dit zou belangrijk zijn voor doelbereik. Extra gronden kunnen, naast het op gang brengen van een ruilproces, van pas komen om bijvoorbeeld agrariërs die extensiveren te ondersteunen bij het in stand houden van hun inkomsten.

## 3.2.3 Uitvoeringsstrategie

### Complexiteit en urgentie vragen om een relatief *lange ladder*

De combinatie van complex en urgent vraagt om een

beleidsstrategie waarbij de overheid in overleg met de gebiedspartners zoekt naar instrumenten die beweging brengen in de schuifpuzzel rond grond. Daarbij past een uitvoeringsstrategie met meer wettelijk afdwingbare instrumenten. De inschatting is dat grondeigenaren in het gebied niet in beweging zullen komen als er geen wettelijke termijnen worden gesteld waarbinnen ze moeten handelen. Dit betekent de inzet van een *lange ladder* en geen *korte*, met alleen vrijwillige instrumenten. De gebiedsmanager van de provincie schat in dat in het gebied voldoende boeren zijn die – bij voldoende compensatie – willen meewerken aan extensivering van de bedrijfsvoering. Ook stopt een aantal bedrijven de komende jaren, zodat mogelijk grond vrijkomt voor deze extensivering.

Het verhogen van grondwaterstanden in het gebied door middel van een peilbesluit is belangrijk om beweging te krijgen in het gebied. Daarbij is het essentieel dat provincie en waterschap vooraf een beleidsvoornemen nemen om het waterpeil in 2030 te verhogen. Dit zorgt voor duidelijkheid voor de grondeigenaren in het gebied en kunnen overheden met hen in gesprek over de mogelijkheden voor de bedrijven. Provincie en waterschap willen voorkomen dat het besluit voor peilverhoging niet genomen wordt omdat een enkele grondeigenaar niet mee wil werken. Daarom kiezen zij ervoor dat een meerderheid van de grondeigenaren (maar niet allemaal) in moet stemmen met de peilverhoging. In die gevallen kunnen ze bijvoorbeeld inzetten op de voorwaarde dat 80% van de grondeigenaren instemt om de peilverhoging door te laten gaan. Dit betekent wel dat het waterschap bestuurlijk bereid moet zijn om een peilbesluit vast te stellen, ook als daar geen volledige overeenstemming over is in het gebied. Hier hoort ook bij dat het waterschap bereid is om de daarbij behorende planschade te betalen.

## 3.2.4 Maatregelen en instrumenten

### Synergie en afruil tussen de opgaven

Om de opgaven voor veenoxidatie aan te pakken, ligt de verhoging van grondwaterstanden voor de hand. Het verhogen van het waterpeil wordt door de wetenschap gezien als een goede maatregel om veenoxidatie te remmen (Erkens et al., 2022). Dat komt ook ten goede aan de weidevogels, die het liefst in een wat nattere omgeving zitten. Hier is dus sprake van synergie tussen de opgaven. Bij de opgaven voor waterkwaliteit is echter sprake van een afruil. De verhoging van het waterpeil kan op de korte termijn leiden tot een verslechtering van de waterkwaliteit, omdat er meer fosfaat uitspoelt. De gebiedspartijen kiezen ervoor dat het remmen van de veenoxidatie en bodemdaling prioriteit heeft, boven de waterkwaliteit op de korte termijn. Om het effect enigszins



te compenseren, worden er wel maatregelen genomen om de afkalving van oevers te voorkomen, omdat dit proces ook zorgt voor meer fosfaat in het oppervlaktewater.

### Meekoppelen van opgaven

Een verhoging van de grondwaterstanden heeft invloed op het agrarisch gebruik van percelen die hierdoor natter worden. Overheden en gebiedspartijen willen de melkveehouderij in het gebied behouden. Daarom zoeken zij naar manieren om de melkveehouders perspectief te bieden, in combinatie met het realiseren van de andere opgaven. In het gebiedsproces gaan overheden en gebiedspartijen in gesprek over de benodigde mix van instrumenten op de opgaven te kunnen realiseren. Vooral agrariërs vragen om instrumenten die hen compenseren voor lagere opbrengsten. Deze verwachten zij op percelen die natter worden. De bedrijven die zich meer natuurinclusief willen ontwikkelen op de nattere gronden zullen extensiever zijn en de bedrijven die gangbaar willen blijven, kunnen met stalmaatregelen helpen de uitstoot te beperken.

De belangrijkste maatregel om de prioritaire opgaven te halen, vernatting van het gebied, zorgt dus voor aanpassing van de bedrijfsvoering bij veel melkveehouders. Veelal zou het gaan om extensivering van de bedrijfsvoering.

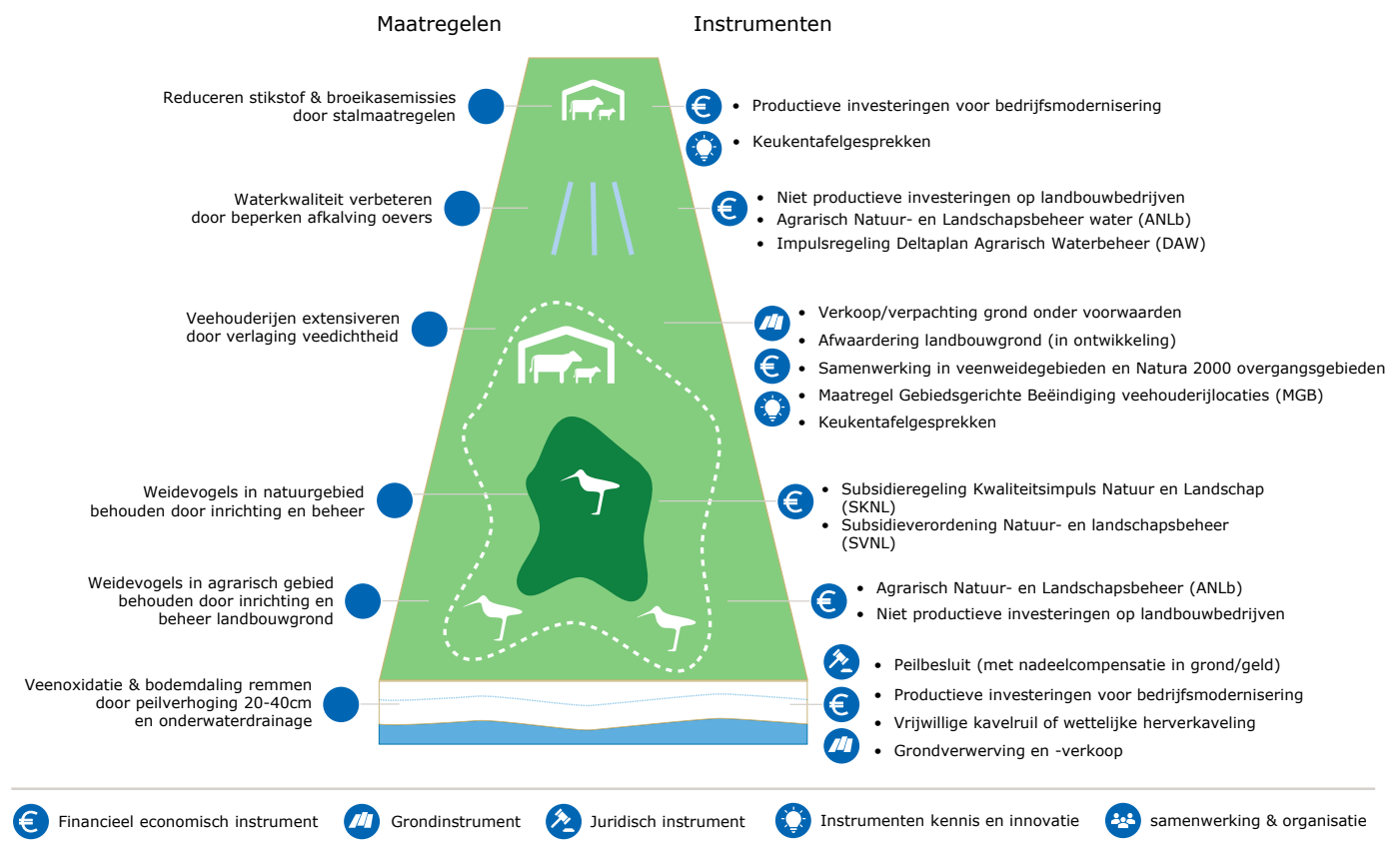
ring. Deze aanpassingen kunnen ook ten goede komen aan de ondergeschikte opgave om de stikstofuitstoot en de broeikasgassen te reduceren, omdat het gaat om relatief minder vee per hectare.

### Maatregelen en instrumenten

De gebiedspartijen kiezen na lang wikken en wegen voor de volgende maatregelen:

- Veenoxidatie & bodemdaling remmen door peilverhoging naar 20 tot 40 cm onder maaiveld
- Weidevogels in agrarisch gebied behouden door inrichting (plas-dras) en agrarisch natuurbeheer van landbouwgrond gericht op weidevogels
- Weidevogels in het natuurgebied behouden door inrichting en beheer gericht op weidevogels
- De fosfaatbelasting van het oppervlaktewater reduceren door de afkalving van slootkanten (oevers) tegen te gaan
- (Melk)veehouderijen extensiveren door de veedichtheid te verlagen
- Stikstof en broeikasgasemissies reduceren door stalmaatregelen te nemen

Figuur 6 toont de keuzes die de gebiedspartijen hebben gemaakt. Aan de linkerkant staan de opgaven en de



**Figuur 6** De vertaling van de opgaven en maatregelen (linkerkant) met de vertaling naar een instrumentenmix (rechterkant).



---

maatregelen die daaraan gekoppeld zijn. Aan de rechterkant de instrumenten die ingezet gaan worden om deze te realiseren.

We lichten hieronder per maatregel toe waarom deze genomen is en hoe deze vertaald is naar een instrumentenmix.

### **Veenoxidatie & bodemdaling remmen door peilverhoging en onderwaterdrainage**

Om de veenoxidatie en bodemdaling te remmen, hebben de gebiedspartijen gekozen voor een verhoging van het grondwaterpeil naar 20-40 cm onder maaiveld. 20 cm in de lage delen van het gebied en 40 cm onder de huiskavel van de melkveehouderijen. Om dit voor elkaar te krijgen, worden de volgende instrumenten ingezet:

#### *Peilbesluit*

- Het waterschap kondigt een peilbesluit aan voor 2030, het moment waarop de grondwaterpeilen verhoogd zullen worden. Hiermee worden de lager gelegen gronden minder geschikt voor de melkveehouderij, omdat ze natter worden. In het gebiedsproces wordt daarom in kaart gebracht hoe de peilverhoging ruimtelijk uitpakt: welke percelen worden natter? Welk gebruik van het land ligt dan wáár voor de hand: natuur of extensieve landbouw? En op welke percelen hoeft het gebruik niet aangepast te worden? Bij het verdelen van toekomstige functies houden de gebiedspartijen ook rekening met de ligging van de boerderijen. Het uitgangspunt is dat de huiskavels in de buurt van de boerderij droog blijven of droog gehouden worden.

#### *Nadeelcompensatie*

- De grondeigenaren hebben recht op nadeelcompensatie, vanwege de relatief korte tijd die ze hebben om hun bedrijfsvoering aan te passen. Daarom ontwikkelt het waterschap samen met de provincie een compensatiesystematiek, waarmee grondeigenaren gecompenseerd kunnen worden voor de gevolgen van de peilverhoging. De provincie gebruikt de uitgewerkte compensatiesystematiek om te bepalen op welke hoeveelheid ruilgrond een eigenaar recht heeft. Nattere gronden worden hierbij lager gewaardeerd dan drogere gronden. De compensatie wordt uitgedrukt in geld of in grond. Het uitdrukken in grond is alleen mogelijk bij voldoende (geschikte) grond. De provincie heeft ter voorbereiding jarenlang vrijkomende agrarische gronden opgekocht.

#### *Subsidieregeling productieve investeringen*

- Voor de huiskavels van melkveehouderijen stelt de provincie een subsidieregeling open voor de aanleg van onderwaterdrainage. Hiermee wordt de veenoxidatie

geremd en blijven de percelen relatief droog.

#### *Vrijwillige kavelruil*

- De provincie koopt al jaren – voordat het peil wordt verhoogd – vrijkomende agrarische grond aan in het gebied. De provincie stelt deze grond beschikbaar aan boeren als nadeelcompensatie in plaats van een financiële vergoeding. Daarbij maakt de provincie gebruik van vrijwillige kavelruil, om een betere match te maken tussen nattere percelen met meer extensieve melkveehouderijen die grond kunnen gebruiken. Omgekeerd kunnen agrariërs die niet willen extensiveren bij de kavelruil voorzien worden van drogere gronden. De compensatiesystematiek van de provincie ondersteunt de kavelruil bij het waarderen van ruilgronden.

#### *Wettelijke herverkaveling als optie*

- De provincie houdt de mogelijkheid open om over te stappen op een wettelijke herverkaveling als blijkt dat de voortgang met de inzet van vrijwillige kavelruil onvolgende is. Deze vorm zorgt voor doorzettingsmacht van de provincie, bijvoorbeeld de verplichte medewerking aan ruiling, de uitvoering van werken op basis van het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit zonder dat de grond in eigendom is van de provincie. Hiermee bestaat er een grote zekerheid op het bereiken van de gestelde opgaven. Daarnaast biedt deze vorm meer rechtszekerheid voor de grondeigenaren dan vrijwillige kavelruil (Boonstra et al., 2014).

### **Samenwerking tussen overheden voor peilverhoging**

De inzet van de verschillende instrumenten vragen om bestuurlijke overeenstemming tussen het waterschap, de gemeente en de provincie, omdat elk een eigen rol heeft in de verschillende instrumenten. Een voorbeeld is de inzet van vrijwillige kavelruil en de optie voor nadeelcompensatie. In dit fictieve voorbeeld is de provincie degene met de meeste ruilgrond in het gebied. Bij het ontwikkelen van de nadeelcompensatie trekken waterschap en provincie dus samen op.

### **Weidevogels in agrarisch gebied & natuurgebied behouden door inrichting en beheer**

Uit de tussenevaluatie van het ANLb is duidelijk geworden dat langjarige verbetering van de habitatkwaliteit nodig is voor de weidevogels (Boonstra et al., 2021). Dat is waar de aanpak op inzet, zowel in het natuurgebied als in het agrarisch gebied daaromheen.

Midden in het gebied ligt op de lager gelegen percelen een natuurgebied waar veel weidevogels broeden. Hier zet het waterschap in op vernatting, met een waterpeil van 20 cm onder maaiveld. Daaromheen liggen percelen van melk-



---

veehouders, waar het waterpeil wordt verhoogd naar 40 cm onder maaiveld. Zowel de peilverhoging van de agrarische percelen als in het natuurgebied remt de veenoxidatie. Door de peilverhoging wordt niet alleen de veenoxidatie geremd, maar worden ook de agrarische percelen natter, waardoor deze aantrekkelijker worden voor weidevogels. Op deze percelen kunnen de melkveehouders ANLb-pakketten afsluiten voor extensief kruidenrijk grasland. De combinatie van natuurgebied met omliggend agrarisch natuurbeheer zorgt voor een sterk kerngebied voor weidevogels.

#### *Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)*

- De provincie stelt via de provinciale subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap geld beschikbaar aan de terreinbeheerder om in het natuurgebied inrichtingsmaatregelen te nemen om de hydrologie van het natuurgebied te verbeteren, wat zorgt voor een aantrekkelijkere omgeving voor weidevogels.

#### *Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL)*

- Het natuurbeheer in het natuurgebied wordt in het Natuurbeheerplan van de provincie gericht op het behoud van weidevogels. De omgeving moet aantrekkelijker worden voor de vogels. Het beheer wordt vergoed via beheersubsidies uit de provinciale subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer, onderdeel natuur.

#### *Agrarisch-, Natuur- & Landschapsbeheer (ANLb)*

- Het omliggende agrarische gebied dat geschikt is voor weidevogels wijst de provincie aan als leefgebied 'open grasland'. Zo kan het agrarisch collectief in het gebied contracten afsluiten met de melkveehouders voor zwaar agrarisch natuurbeheer. Extensief kruidenrijk grasland is belangrijk om de omgeving aantrekkelijk te maken voor weidevogels. De provincie verhoogt het ANLb-budget voor het leefgebied 'open grasland' voor dit collectief. De beheercontracten zorgen ervoor dat boeren via het ANLb gecompenseerd kunnen worden voor gederfde inkomsten (minder opbrengst) en gemaakte kosten als gevolg van het weidevogelbeheer op hun land. Het gaat hier om extra beperkingen, aanvullend op de beperkingen van de verhoogde grondwaterstand.

#### *Niet-productieve investeringen op landbouwbedrijven*

- De provincie zet een regeling op om melkveehouders eenmalig subsidie te kunnen verlenen voor het nemen van inrichtingsmaatregelen, zoals de aanleg van een greppel-plasdras, via een subsidie voor niet-productieve investeringen.

### **Fosfaatbelasting reduceren door beperken afkalving oevers**

De derde prioritaire opgave gaat over waterkwaliteit. In veenweidegebieden zorgt afkalving van oevers voor een slechtere ecologische waterkwaliteit. Dit komt doordat er op deze manier bagger in de sloot komt en uit die bagger meststoffen (zoals fosfaat) in het water terecht komen. Hiervoor wordt de combinatie van onderstaande instrumenten ingezet.

#### *Niet-productieve investeringen op landbouwbedrijven*

- Om de oevers flauwer te maken en zo afkalving te voorkomen, stelt de provincie subsidie beschikbaar via de regeling voor niet-productieve investeringen.

#### *Agrarisch- Natuur- & Landschapsbeheer (ANLb)*

- Omdat een sterk doorwortelde natuurlijke vegetatie ook helpt tegen de afkalving, zet het waterschap een beheerpakket op onder de categorie 'water' van het ANLb. Via deze regeling krijgen agrariërs subsidie voor het natuurlijk beheren van de oevers. Het agrarisch collectief in het gebied sluit hiervoor contracten af met boeren. Het waterschap werkt hiervoor een beheerpakket (blauwe dienst) uit dat wordt aangeboden via het ANLb.

#### *Impulsregeling Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)*

- Voor het vergroten van kennis bij agrariërs over de manier waarop afkalving voorkomen kan worden, zet het waterschap samen met de agrariërs in het gebied een praktijknetwerk in het gebied op. Het netwerk wordt gefinancierd vanuit de DAW-regeling. Omdat rivierkreeften door hun graafgedrag de afkalving verergeren (Roessink et al., 2024), maakt de bestrijding van rivierkreeften onderdeel uit van deze regeling. Tot slot wordt een monitoringssysteem opgezet, om de resultaten van de inzet te volgen en de inzet bij te kunnen sturen op basis van de resultaten.

### **Veehouderijen extensiveren door verlaging veedichtheid**

Meerdere opgaven in het gebied vragen om een extensievere vorm van melkveehouderij. Denk aan het reduceren van stikstof en broeikasgassen, het verbeteren van de waterkwaliteit en het weidevogelbeheer. Daarom hebben de gebiedspartijen afgesproken om instrumenten in te zetten om melkveehouders die willen extensiveren te helpen. De gebiedspartijen kiezen samen voor deze aanpak, omdat er voldoende animo is onder de agrariërs om te extensiveren. Wel onder de voorwaarde dat ze met een extensiever bedrijf nog een goed inkomen hebben. De instrumenten waar de partijen voor kiezen, moeten daarom vooral zorgen voor meer grond of een vergoeding



voor de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering. Want voor extensivering is in veel gevallen meer grond nodig, zodat de veedichtheid per hectare lager wordt. Provincies en gemeenten kopen overheidsgrond aan, onder andere vanuit de grondbank van de provincie. Het is ook mogelijk dat boeren de grond kopen of pachten van de overheid, waarbij de voorkeur van de boeren zal liggen op erfpacht (want langjarige zekerheid).

Voor gronden die te nat worden voor volwaardig landbouwkundig gebruik maakt de provincie het mogelijk om de grond gedeeltelijk af te waarden, in combinatie met een kwalitatieve verplichting. In deze privaatrechtelijke overeenkomst wordt vastgelegd welke gebruiksbeperkingen er op de grond rusten. De gemeente kan deze gronden in het Omgevingsplan een aangepaste bestemming geven, agrarische grond met waarden bijvoorbeeld. Voor deze opgave worden in combinatie de volgende instrumenten ingezet:

#### *Verkoop/verpachting grond onder voorwaarden*

- Provincies en gemeenten hebben gronden in het gebied in eigendom. Naast het inzetten als ruilgronden, kunnen provincie en gemeente deze gronden ook in pacht uitgeven onder voorwaarden die extensivering stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan een maximale veedichtheid per hectare of beperkingen van de mestgift. Ook is verkoop mogelijk, waarbij agrariërs met een extensieve bedrijfsvoering voorrang krijgen.

#### *Afwaardering landbouwgrond (in ontwikkeling)*

- De eigenaar van de grond ontvangt van de provincie een vergoeding voor de afwaardering, in ruil voor gebruiksbeperkingen. Deze worden vastgelegd in een kwalitatieve verplichting. De grond blijft dus zijn agrarische functie behouden. De gronden passen bij een extensievere bedrijfsvoering, waarbij de agrariërs de opbrengsten van de afwaardering kunnen gebruiken om te investeren in extensivering van het bedrijf. Op dit moment is dit instrument nog in ontwikkeling. Het is wel al duidelijk dat het instrument vraagt om voldoende budget om de gewenste omvang te kunnen realiseren.

#### *Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging veehouderijlocaties (MGB)*

- Agrariërs kunnen deelnemen aan de MGB-regeling om hun veehouderij op vrijwillige basis geheel óf gedeeltelijk te laten beëindigen. Gedeeltelijk sluiten kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een ondernemer die twee diercategorieën houdt en daarvan één tak wil beëindigen. In geval van beëindiging kunnen provincies gronden aankopen om in te kunnen zetten als ruilgrond voor andere bedrijven in het gebied die willen extensiveren.

#### *Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden*

- Omschakelen naar een extensiever bedrijfsmodel zorg juist de eerste jaren voor extra kosten. Om de boeren te helpen om te schakelen naar een extensievere bedrijfsvoering, kunnen ze gebruikmaken van de subsidie voor samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden. Het Rijk vergoedt via deze regeling het vormen van een samenwerkingsverband van grondeigenaren en -gebruikers in deze gebieden, het ontwikkelen van een gebiedsplan en de uitvoering hiervan. Ook kunnen de melkveehouders uit het gebied tijdelijk een financiële vergoeding krijgen voor hun activiteiten gericht op extensivering.

#### *Keukentafelgesprekken*

- Extensiveren is een grote stap voor melkveehouderijen. Het betekent voor gangbare melkveehouders omschakeling naar een ander bedrijfsmodel. Daarom is afgesproken dat de provincie de agrariërs ondersteunt bij het maken van keuzes, door subsidie te verlenen voor het geven van onafhankelijk advies via keukentafelgesprekken.

#### **Reduceren stikstof & broeikasgassen door stalmaatregelen**

Een deel van de melkveehouders in het gebied kiest niet voor de nattere gronden en extensivering. Zij willen hun productie zo veel mogelijk op peil houden. Om deze bedrijven toch een bijdrage te laten leveren aan de landelijke stikstofopgave, zet de provincie in op generieke provinciale regelingen, zoals een subsidieregeling voor productieve investeringen voor bedrijfsmodernisering. De subsidie levert een bijdrage aan nodige investeringen, bijvoorbeeld in een nieuw stalsysteem om emissies te verlagen. Ook de eerdergenoemde keukentafelgesprekken worden provincie-breed ingezet om agrariërs te ondersteunen bij de keuze over de technische en financiële mogelijkheden die er zijn voor het beperken van emissies. De gebiedspartijen kiezen er niet voor om gebiedsgericht nog aanvullende instrumenten in te zetten. Ze verwachten namelijk gebiedsgericht vooral reductie van emissies van de instrumenten tegen veenoxidatie en voor extensivering. Ze gaan ervan uit dat ze het budget beter in kunnen zetten voor deze instrumenten dan voor gebiedsgerichte stalmaatregelen.



---

### 3.2.5 Toetsing en bijstelling instrumentenmix

#### Doeltreffendheid

Zoals eerder beschreven, vindt er een afruil plaats tussen de drie prioritaire opgaven in het gebied. Met name de peilverhoging is gunstig voor zowel het remmen van de veenoxidatie als het behoud van de weidevogels. Tegelijkertijd is er een afruil met de waterkwaliteit. Om toch op waterkwaliteit stappen te zetten, zitten instrumenten in de mix om afkalving van de oevers te voorkomen. Toch zal geaccepteerd moeten worden dat het langer zal duren voordat de waterkwaliteit op orde is. De spanning zit in dit gebied ook in het realiseren van de opgaven voor natuur en milieu en het behouden van een toekomstbestendige landbouw. Het is belangrijk te blijven monitoren of de maatregelen voldoende inpasbaar zijn in de agrarische bedrijfsvoering en of de instrumenten die inzetten op compensatie van opbrengstverliezen en investeringen, afdoende zijn. Als dit niet het geval is, vraagt dit om bijsturing van de instrumentenmix.

De instrumentenmix als geheel hebben we voorgelegd aan experts om te beoordelen of de verwachte doelen daadwerkelijk gehaald kunnen worden bij deze inzet. Deze geven aan dat de inzet in principe tot doelbereik kan leiden, maar dat de uitvoering nauw luistert. Bijvoorbeeld omdat een hogere grondwaterstand kan leiden tot een hogere uitstoot van het broeikasgas methaan. Wat betreft het behouden van weidevogels in het gebied, is het onzeker of het areaal extensief kruidenrijk grasland voldoende uitgebreid kan worden door de inzet hierop in het ANLb. Een aandachtspunt is de noodzaak om te zorgen voor langjarig beheer gericht op extensivering. Omdat het ANLb een vrijwillige subsidieregeling is, is het belangrijk om te monitoren of de inzet voldoende is en zorgt voor langjarig beheer. Daarom is het belangrijk om zowel voor de veenoxidatie als de weidevogels een monitoringssysteem in het gebied op te zetten, zodat tussentijds bijgestuurd kan worden (indien nodig). Voor de overige opgaven geldt in feite hetzelfde. Ze zijn voor een deel vrijwillig, waardoor het belangrijk is bij te sturen op het moment dat ze in de praktijk niet tot het gewenste doelbereik leiden.

#### Congruentie

De voorgestelde instrumentenmix is op hoofdlijnen congruent doordat aan de ene kant wordt gestuurd op extensivering van de agrarische bedrijfsvoering en peilverhoging en aan de andere kant wordt gezorgd voor compensatie in de vorm van subsidies voor agrarisch natuurbeheer en nadeelcompensatie. Hierdoor worden agrariërs in staat gesteld om hun bedrijfsvoering aan te passen.

Wel moet ervoor gezorgd worden dat bij het opzetten van de verschillende regelingen deze niet strijdig met elkaar zijn. Zo is het belangrijk dat waterschap en provincie de nadeelcompensatie voor de peilverhoging en het inzetten van ruilgronden in de vrijwillige kavelruil goed op elkaar afstemmen, om te voorkomen dat individuele boeren er niet op achteruitgaan of juist onevenredig veel voordeel toegeedeeld krijgen.

De instrumenten zijn ook in lijn met generiek landbouwbeleid. Zo is bijvoorbeeld de verwachting dat de agrariërs goed kunnen scoren op de coregeling als gevolg van de veranderingen in de bedrijfsvoering die ze nemen om zich aan te passen aan de hogere grondwaterstanden. Daarbij is het wel belangrijk om bij het uitwerken van voorschriften ook te kijken of ze niet strijdig zijn met de coregeling.

#### Uitvoerbaarheid

Wat betreft de uitvoerbaarheid is het nodig om na te gaan welke voorbereiding de inzet van de instrumenten vraagt en van wie. Dit om *duidelijkheid* te krijgen over de tijdslijn en bestuurlijke afspraken tussen provincie, gemeenten en waterschap over verantwoordelijkheden en doorlooptijden. De opgaven vragen namelijk om snel handelen in combinatie met zware ingrepen in het gebied. Uit andere gebieden is bekend dat de uitwerking van een regeling voor nadeelcompensatie voor de peilverhoging drie jaar kan duren. Daar staat tegenover dat de bestaande regeling (deels) overgenomen kan worden. Desondanks verwachten wij dat de uitwerking meer dan een jaar kan duren. Dit komt doordat zorgvuldigheid geboden is, ook omdat de geboden regeling voor nadeelcompensatie bij de rechter stand moet houden. Wat betreft de inzet van grondinstrumenten is aandacht nodig voor een uitwerking die voldoet aan de regels voor staatssteun, want ook het verstrekken van grond valt onder deze EU-regelgeving. Daarnaast is aandacht nodig voor het Didam-arrest, dat de mogelijkheden beperkt om gronden aan één specifieke eigenaar te leveren. De uitvoerbaarheid vraagt dus om een lange voorbereidingstijd, in samenwerking met zowel juristen als mensen uit de praktijk.

Een ander belangrijk aandachtspunt zijn voldoende *middelen*. De gebiedspartners hebben besloten dat agrarische ondernemers die door willen gaan in het gebied meer grond moeten kunnen krijgen, ter compensatie van de vernatting. Om dit mogelijk te maken, koopt de provincie vrijkomende agrarische gronden om die later aan te kunnen bieden/ruilen met deze ondernemers. Daarbij kan de MGB-regeling voor bedrijfsbeëindiging een belangrijke rol spelen, als de provincie de grond van deze stakende bedrijven kan opkopen en inzetten als ruilgrond.



---

Zonder deze grondvoorraad kunnen instrumenten gericht op grond niet starten. Tegelijkertijd mag aankoop van grond door overheden de grondmarkt niet verstoren. Als de overheden bij de start van het gebiedsproces onvoldoende ruilgrond in bezit hebben, kan dit een serieuze vertragende factor zijn. Ze mogen immers niet versneld aankopen om de markt niet te verstoren.

Voor een effectieve inzet van de instrumentenmix is nog een ander *middel* nodig, namelijk gelden uitvoeringscapaciteit. Met name de aankoop afwaardering van gronden vraagt om grote budgetten bij vooral de provincie. Zonder deze budgetten is de aanpak niet uitvoerbaar en in geval van tekorten worden de doelen misschien niet bereikt of in ieder geval vertraagd bereikt. Het feit dat het een complex proces is, vraagt ook om veel *personele inzet* en *expertise* van de betrokken overheden, met name van de provincie. Denk bijvoorbeeld aan het uitwerken en uitvoeren van de verschillende regelingen. Wat betreft het *draagvlak* kan er een spanning ontstaan tussen het belang van een zorgvuldig gebiedsproces en uitwerking van de regelingen versus de druk om de prioritaire opgaven snel aan te pakken. Het is belangrijk om deze spanning open te bespreken in het gebiedsproces.

In het voorbeeld van de veenweide schetsen we de verwachting dat een hoger grondwaterpeil in het gebied samen kan gaan met een toekomstbestendige landbouw. Dit door bedrijven te helpen hun bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Voor het draagvlak is het van cruciaal belang om bij de uitwerking van de instrumentenmix voortdurend te blijven toetsen of deze verwachting ook echt waargemaakt kan worden. Desondanks blijft het risico bestaan dat er geen of te weinig draagvlak komt voor het verhogen van het waterpeil, omdat de vernatting voor veel bedrijven om grote aanpassingen in de bedrijfsvoering vraagt. De inzet is dat de compensatieregeling zodanig gunstig is als het gaat om het verkrijgen van extra landbouwgrond, dat agrariërs hiermee over de streep getrokken kunnen worden.

De instrumentenmix houdt rekening met het feit dat de keukentafelgesprekken met de melkveehouders nieuwe inzichten kunnen opleveren die vragen om aanpassing van de instrumentenmix. Welke toekomst zien ze voor hun bedrijf en welke richting willen ze verder ontwikkelen? Zo zou de verhouding tussen blijvers en stoppers toch anders kunnen zijn dan eerder gedacht, waardoor de instrumenten mogelijk aangepast moeten worden.

## 3.3 Beekdal

### 3.3.1 Gebied en opgaven in beeld

#### Gebiedsschets

We gaan uit van een fictief beekdal in het zandgebied, met daarin een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. In dit natuurgebied liggen beheertypen die vragen om hoge grondwaterstanden. De beek die door het gebied stroomt is aangewezen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW). In het gebied zijn melkveehouderijen, akkerbouwbedrijven en tuinbouwbedrijven gevestigd. Een deel van de melkveehouderijen heeft een contract met het agrarisch collectief, dat zich in dit gebied richt op VHR-soorten die leven in houtwallen en singels.

Voor het Natura-2000 gebied loopt al ruim vijftien jaar een gebiedsproces. De provincie heeft eerder gronden gekocht en grotendeels ingezet voor nieuwe natuur. Desondanks zijn de natuurdoelen van het gebied nog niet gerealiseerd. In het landbouwgebied naast het Natura 2000-gebied zijn vooral gangbare melkveehouderijen gevestigd. Deze zijn gebaat bij een goede ontwatering van hun percelen. Daarom houdt het waterschap het grondwaterpeil in het landbouwgebied laag. Voor het aangrenzende natuurgebied betekent dat dat grondwater wegstroomt naar het landbouwgebied. De grondwaterstand daalt daar dus, met verdroging als gevolg. Daarnaast overschrijdt de stikstofdepositie de kritische depositiewaarde voor een aantal natuurtypen in het natuurgebied.

Door het gebied stroomt een beek die in het verleden is gekanaliseerd, waardoor het water snel afstroomt. Om te voorkomen dat de beek droogvalt, zijn er verschillende stuwen geplaatst. In de zomer staat het water hier lang stil en warmt op. Dit zorgt voor een slechte waterkwaliteit. De uitstoot van veehouderijen en akker- en tuinbouwbedrijven zorgen ervoor dat zowel meststoffen als gewasbeschermingsmiddelen in de beek uitspoelen. Met name percelen met bloembollen zorgen voor een hoge belasting van gewasbeschermingsmiddelen. Tegelijkertijd kampen deze bedrijven met droogte in de zomer. Daarom pompen ze in de zomer grondwater op om hun gewassen te kunnen beregenen.

Het beheerplan voor het Natura 2000-gebied en de plannen voor beekherstel om de KRW-doelen te halen, zijn leidend geweest voor het eerdere gebiedsproces. Omdat het eerder niet is gelukt om de kwaliteit van het Natura-2000 gebied op orde te krijgen en ook de KRW-doelen nog niet gehaald zijn, wil de provincie het gebiedsproces nieuw leven inblazen. Daarvoor heeft de provincie gesproken met de eerder betrokken overheden (waterschap en twee gemeenten) en de terreinbeheerder van





het Natura-2000 gebied. Keukentafelgesprekken met de agrariërs in het gebied hebben duidelijk gemaakt dat een aantal van hen overweegt het bedrijf te staken. Anderen ondernemers willen graag door in het gebied en zijn bereid hun bedrijfsvoering aan te passen, zolang ze hiermee een goed verdienmodel rond kunnen krijgen. De provincie en het waterschap willen graag meer vrijkomende gronden aankopen, bijvoorbeeld om te kunnen gebruiken als ruilgronden of voor beekherstel.

### Opgaven

De provincie en de gebiedspartijen willen met de gebiedsgerichte aanpak werken aan de volgende opgaven:

- Verdroging Natura 2000-gebied verminderen
- Stikstofdepositie in Natura 2000-gebied verminderen
- Uitspoeling gewasbeschermingsmiddelen beperken
- Verdroging in beekdal beperken
- Groenblauwe dooradering versterken
- Een toekomstbestendige landbouw in het gebied

## 3.3.2 Urgentie en complexiteit

De prioritaire opgaven in dit voorbeeld zijn volgens de provincie

- 1 Zorgen voor een goede staat van instandhouding van natte en stikstofgevoelige natuurtypen in het Natura 2000-gebied
- 2 Terugdringen van de belasting met gewasbeschermingsmiddelen in de beek om de KRW in 2027 te kunnen halen

De eerste opgave bestaat uit maatregelen in en rond het Natura 2000-gebied. Deze moeten zorgen voor een vernatting van het gebied, in combinatie met het verlagen van de uitstoot van meststoffen van veehouderijen. Het ligt voor de hand om als belangrijkste maatregel een overgangsgebied in te richten rondom het Natura 2000-gebied. De tweede opgave richt zich op het verbeteren van de waterkwaliteit van de beek. In eerste instantie gaat dit om het beperken van uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen.

### Complex en urgent

De opgaven in het voorbeeldgebied zijn urgent. Beide vragen om maatregelen op de korte termijn om de doelen binnen de wettelijk vastgestelde termijnen voor Natura 2000 en de KRW te kunnen halen. Tegelijkertijd zijn de opgaven om meerdere redenen complex. Ten eerste omdat de maatregelen op specifieke plekken in het gebied genomen moeten worden, namelijk langs de beek en in een zone rond het Natura 2000-gebied. Ten tweede omdat op deze plekken agrarische bedrijven zitten. Deze bedrijven moeten grond opgeven of hun bedrijfsvoering ingrij-

pend aanpassen. Ten derde en laatste omdat de realisatie van de opgave om veel grond vraagt. Dit onder andere voor de aanpassing van de bedrijfsvoering. Overheden hebben weliswaar grond in het gebied en sommige agrariërs overwegen om te stoppen, de vraag is alleen of dit genoeg is om voldoende grond beschikbaar te hebben voor alle opgaven.

## 3.3.3 Uitvoeringsstrategie

### Complexiteit en urgentie vragen om een *lange ladder*

Zowel rond de beek als rondom het Natura 2000-gebied is er sprake van een zone met beperkingen voor de agrarische bedrijven die daar nu zitten. Die kunnen daar blijven en hun bedrijfsvoering aanpassen, of kijken of ze gronden kunnen ruilen voor percelen elders in het gebied met minder beperkingen. Voor de agrariërs daar is een overgangszone dus zeer ingrijpend. Zij hebben veel vragen over hun toekomstperspectief in het gebied. Hierdoor lijkt het niet reëel dat de provincie, en ook het waterschap, met alleen stimulerende en vrijwillige instrumenten haar doelen kan halen. De opgaven vragen om een *lange ladder*, waarbij bestuurders vooraf helder aangeven dat ze bereid zijn om meer dwingend instrumentarium in te zetten, zoals onteigening. Ze doen dit om de agrariërs volledig schadeloos te kunnen stellen en om de opgaven in relatief korte tijd te kunnen realiseren. Dit vraagt om een zorgvuldig proces. Elke onteigeningsprocedure start met een fase waarin wordt gekeken of grond op vrijwillige basis verkregen kan worden of dat de grondeigenaar zelf de opgaven op de grond wil realiseren. Daarbij moeten agrariërs de kans krijgen om hun bedrijfsvoering aan te kunnen passen aan de nieuwe omstandigheden. Ook dat vraagt om zorgvuldigheid.

## 3.3.4 Maatregelen en instrumenten

### Synergie tussen de opgaven

We zien op hoofdlijnen geen afruilen tussen de opgaven die gaan over verbetering van natuur- en waterkwaliteit. De nodige maatregelen sluiten op elkaar aan en kunnen elkaar versterken. De maatregelen bestaan deels uit fysieke ingrepen, zoals het veranderen van de beekloop en hydrologische maatregelen om het natuurgebied te vernattingen. Het andere deel richt zich vooral op de verduurzaming van de landbouw, om de uitstoot van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar bodem, water en lucht te verkleinen. Beide typen maatregelen zijn geconcentreerd in een overgangsgebied rondom het Natura 2000-gebied.

### Spanning tussen landbouw en natuur & water

De spanning zit op de opgave voor een toekomstbesten-



dige landbouw. Sommige bedrijven zijn eerder geneigd om te stoppen. Degenen die in het overgangsgebied en naast de beek willen blijven boeren, kunnen dat alleen doen als ze hun bedrijfsmodel ingrijpend veranderen. In het geval van de melkveehouders zou dat voornamelijk een extensiever grondgebruik betekenen. Die opgave vraagt om een gedegen analyse van de bedrijven en inzicht in de richting die ze op willen gaan. Ook kan het helpen om stoppers te begeleiden en de grond ter beschikking te stellen aan de blijvers, die daarmee kunnen extensiveren.

### Maatregelen en instrumenten

Het resultaat van het gebiedsproces (maatregelen en instrumenten) is als volgt:

- Verdroging in Natura 2000-gebied verminderen door hogere grondwaterstand in een overgangszone rond het Natura 2000-gebied
- Stikstofdepositie in Natura 2000-gebied verlagen door verlaging emissies veehouderijen in een overgangszone
- Uitspoeling gewasbeschermingsmiddelen beperken door teeltverboden voor akker- en tuinbouw in een zone langs de beek

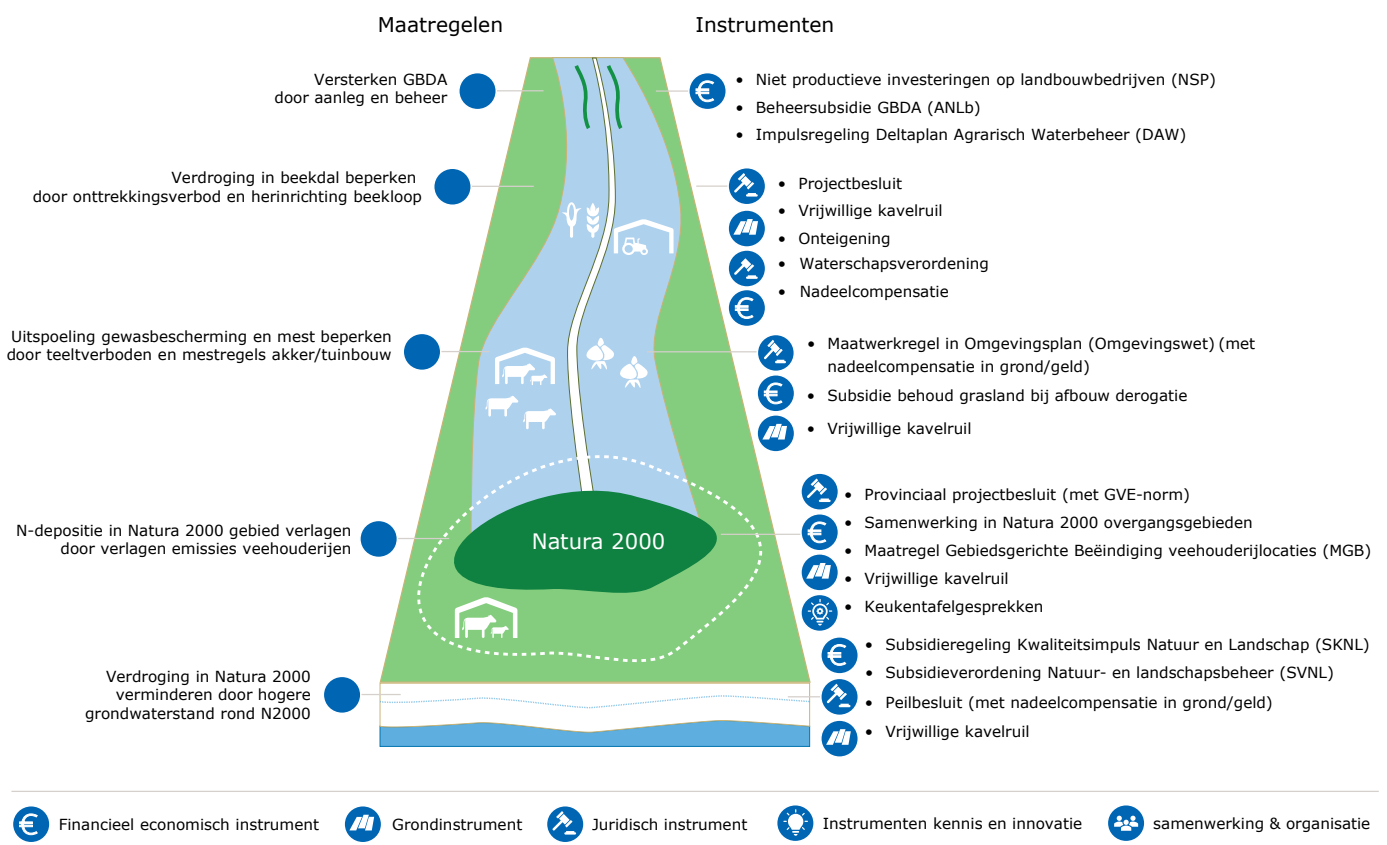
- Verdroging in beekdal beperken door onttrekkingsverbod en herinrichting beekloop
- Groenblauwe dooradering versterken door aanleg en beheer van groenblauwe dooradering

Alle maatregelen samen in het gebied hebben een groot effect op de agrarische bedrijven en vraagt in veel gevallen om omschakeling naar een ander bedrijfsmodel. De gebiedspartijen hebben daarom afgesproken dat provincie en waterschap keukentafelgesprekken en advisering aanbieden. De overheden stellen een subsidie beschikbaar waaruit onafhankelijke adviseurs en coaches betaald worden. Zij ondersteunen de agrariërs bij hun keuzes. Het gaat hier dus om een overkoepeld instrument.

Onderstaand figuur 7 geeft de maatregelen en instrumentenmix weer die we voor ogen hebben voor het gebied.

### Verdroging Natura 2000-gebied verminderen

Om het Natura 2000-gebied te vernatten, willen waterschap en provincie op advies van de terreinbeheerder de grondwaterstanden in de overgangszone verhogen. Het verhogen van de grondwaterstand op landschapschaal is volgens ecologen een belangrijke voorwaarde



**Figuur 7** De vertaling van de opgaven en maatregelen (linkerkant) naar een instrumentenmix (rechterkant).



---

voor het tegengaan van verdroging (Bijlsma et al., 2022). Het voorkomt dat grondwater uit het natuurgebied wegstroomt naar gebieden met een (veel) lagere grondwaterstand. Daarnaast past de terreinbeheerder de inrichting van het Natura 2000-gebied zelf aan. Voor beide type maatregelen willen de gebiedspartijen inzetten op de volgende instrumenten:

#### *Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)*

- De provincie stelt een subsidie beschikbaar voor inrichtingsmaatregelen in en rondom het Natura 2000-gebied. De terreinbeheerder kan met deze subsidie ervoor zorgen dat het natuurgebied zelf meer water vasthoudt. Agrariërs in het overgangsgebied kunnen de subsidie gebruiken om voor een hogere grondwaterstand te zorgen. Denk bijvoorbeeld aan het dempen van sloten of het plaatsen van stuwen.

#### *Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL)*

- Voor het beheer binnen het Natura 2000-gebied stelt de provincie gelden beschikbaar via het SVNL. De terreinbeheerder voert het beheer uit volgens het beheerplan. Dit plan geeft aan dat het nodig is herstelbeheer uit te voeren om de stikstofgevoelige en natte natuurtypen te kunnen behouden, zoals het periodiek plaggen van de heide.

#### *Peilbesluit*

- Als instrument om de grondwaterstanden te verhogen, kondigt het waterschap een peilbesluit aan voor de overgangszone. De verhoging van het peil vindt op relatief korte termijn plaats. Het waterschap legt kunstwerken aan zodat de grondwaterstand verhoogt. Hiermee worden de lager gelegen gronden minder geschikt voor de melkveehouderij, omdat ze natter worden. In het gebiedsproces wordt daarom in kaart gebracht hoe de peilverhoging ruimtelijk uitpakt: welke percelen worden natter? Welk gebruik van het land ligt dan wáár voor de hand: natuur of extensieve landbouw? En op welke percelen hoeft het gebruik niet aangepast te worden? Bij het verdelen van toekomstige functies is het aannemelijk dat melkveehouders eerder bereid zijn om nattere percelen in hun bedrijfsvoering op te nemen dan akkerbouwers of tuinbouwbedrijven. Hun teelten zijn over het algemeen gevoeliger voor hoge grondwaterstanden.

#### *Nadeelcompensatie*

- De grondeigenaren hebben recht op nadeelcompensatie voor de gevolgen van de verhoging van het peil. Ze hebben namelijk relatief kort de tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen op het hogere peil. Daarom

ontwikkelen het waterschap en de provincie een compensatiesystematiek. Ze gebruiken de compensatiesystematiek om te bepalen op welke hoeveelheid ruilgrond een eigenaar recht heeft. Nattere gronden worden hierbij lager gewaardeerd dan drogere gronden. De compensatie wordt uitgedrukt in geld of in grond. Het uitdrukken in grond is alleen mogelijk bij voldoende (geschikte) grond. De provincie heeft ter voorbereiding jarenlang vrijkomende agrarische gronden opgekocht.

- Het peilbesluit heeft grote gevolgen voor de agrarische bedrijfsvoering. Door de compensatie ook in grond uit te drukken, bestaat kans op een vergroot draagvlak. Beschikbaarheid van grond is voor veel bedrijven namelijk een bottleneck om hun bedrijf toekomstbestendig te kunnen maken.

#### *Vrijwillige kavelruil*

- De provincie financiert vrijwillige kavelruil in het gebied, om een betere match te maken tussen nattere percelen voor meer extensieve melkveehouderijen. En omgekeerd: boeren die extensivering niet zien zitten, voorzien van wat drogere gronden.

#### *Wettelijke herverkaveling als optie*

- De provincie houdt de mogelijkheid open om over te gaan naar een wettelijke herverkaveling als blijkt dat de voortgang met de inzet van vrijwillige kavelruil onvoldoende is. Deze vorm zorgt voor doorzettingsmacht, bijvoorbeeld de verplichte medewerking aan ruiling, de uitvoering van werken op basis van het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit zonder dat de grond in eigendom is. Hiermee is er een grote(re) zekerheid op het bereiken van de gestelde opgaven. Daarnaast biedt deze vorm meer rechtszekerheid voor de grondeigenaren dan vrijwillige kavelruil (Boonstra et al., 2014).

### **Stikstofdepositie in Natura 2000-gebied verlagen**

Rond het Natura 2000-gebied komt een overgangszone. In dit gebied zitten voornamelijk melkveehouders. Voor hen betekent het instellen van de zone dat zij de percelen extensiever moeten gebruiken, oftewel dat ze minder dieren per hectare mogen houden. Minder dieren vertaalt zich in een lagere uitstoot van stikstof en daarmee ook een lagere stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied zelf. Hiervoor worden de volgende instrumenten ingezet:

#### *Provinciaal projectbesluit*

- Het creëren van het overgangsgebied is een provinciaal belang. Daarom kiezen de overheden voor het inzetten van een provinciaal projectbesluit onder de Omgevingswet. Het voordeel is dat de partijen er zeker van kunnen zijn dat de zone er komt. Ook biedt het meer mogelijkheden voor schadeloosstelling en vergoedingen voor



agrariërs. Gemeente, waterschap en vertegenwoordiging van agrariërs hebben de provincie advies gegeven over de invulling van het projectbesluit. Het gaat dus om een dwingend instrument dat in samenspraak met andere partijen wordt gebruikt. In het projectbesluit wordt een maximale veebezetting vastgelegd in de vorm van een norm voor het aantal grootvee-eenheden per hectare. Dit in combinatie met aangescherpte bemestingsnormen, agrariërs mogen dus minder mest uitrijden dan eerder.

Het kost tijd om een projectbesluit in werking te laten treden. Daarom neemt de provincie in de tussentijd een voorbereidingsbesluit. Die moet voorkomen dat in het gebied nieuwe activiteiten worden gestart die strijdig zijn met het voorgenomen projectbesluit.

#### *Subsidie behoud grasland bij afbouw derogatie*

- Melkveehouders die minder mest kunnen opbrengen als gevolg van de afbouw van de derogatie, kunnen gebruikmaken van de rijksregeling voor een vergoeding die beschikbaar is via de subsidieregeling voor afbouw derogatie/behoud grasland. Met als doel te zorgen dat ze hun grasland niet omzetten in akkers, omdat de uitspoeling vanuit gras lager is dan vanuit akkers.

#### *Samenwerking in Natura 2000-overgangsgebieden*

- In het gebiedsproces is afgesproken dat de agrariërs die grond hebben in het overgangsgebied rond het Natura 2000-gebied gebruik maken van de subsidieregeling 'Samenwerking in Natura-2000 gebieden'. Het Rijk biedt een tijdelijke vergoeding voor managementmaatregelen van bedrijven om de ammoniakemissie te beperken. De overgang naar een extensiever bedrijfssysteem wordt zo verzacht.

#### *Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging veehouderijlocaties (MGB)*

- Agrariërs kunnen deelnemen aan de MGB-regeling om hun veehouderij op vrijwillige basis geheel óf gedeeltelijk te laten beëindigen. Gedeeltelijk sluiten kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een ondernemer die twee diercategorieën houdt en daarvan één tak wil beëindigen. In geval van beëindiging kunnen provincies gronden aankopen om in te kunnen zetten als ruilgrond voor andere bedrijven in het gebied die willen extensiveren.

#### *Vrijwillige kavelruil*

- Net als bij de opgave om de verdroging tegen te gaan, kan het instellen van de overgangszone ervoor zorgen dat agrariërs behoefte hebben om gronden te ruilen. Deze agrariërs kunnen meedoen met de aanpak voor vrijwillige kavelruil in het gebied.

#### *Keukentafelgesprekken*

- Extensiveren is een grote stap voor melkveehouderijen. Het betekent voor gangbare melkveehouders omschakeling naar een ander bedrijfsmodel. Daarom is afgesproken met agrarisch ondernemers dat de provincie de agrariërs ondersteunt bij het maken van keuzes door subsidie te verlenen voor het geven van onafhankelijk advies via keukentafelgesprekken.

#### **Uitspoeling gewasbeschermingsmiddelen beperken**

In het beekdal zet de provincie samen met de gemeenten in op het beperken van de uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen door teeltverboden af te kondigen. Het is bekend dat gewasbeschermingsmiddelen via verschillende routes in het oppervlaktewater terecht kunnen komen. Ook is bekend dat het middelengebruik bij sierteelten, zoals bollenteelt, hoog is (Kruijne et al., 2020).

Een teeltverbod kan daarom helpen de concentratie van gewasbeschermingsmiddelen in de beek te verlagen. De partijen komen uit op de volgende instrumenten:

#### *Maatwerkregel in Omgevingsverordening*

- De provincie neemt in de provinciale Omgevingsverordening een instructieregel op die gemeenten verplicht om maatwerkregels op te nemen in het gemeentelijke Omgevingsplan. Dit doen ze om er zeker van te zijn dat de provinciale doelen gerealiseerd kunnen worden. De maatwerkregels bestaan uit teeltverboden voor gewassen met een hoog risico op uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen en regels die de bemesting beperken in een zone langs de beek. Het waterschap heeft geadviseerd over de precieze ligging van de zone. Als de gemeenten zelf bereid zijn om de maatwerkregels op te nemen, is het niet nodig dat de provincie hiervoor instructieregels opstelt. In dit geval kiezen de partijen hiervoor, zodat de maatwerkregels in beide gemeenten op dezelfde manier worden opgenomen in het gemeentelijke omgevingsplan.

#### *Nadeelcompensatie*

- Voor de gronden waarop via maatwerkregels beperkingen worden opgelegd, komen grondeigenaren in aanmerking voor nadeelcompensatie. Hiervoor geldt dezelfde regeling als voor de nattere gronden in het overgangsgebied rond het Natura 2000-gebied.

#### *Vrijwillige kavelruil*

- Agrariërs die graag andere gronden met minder beperkingen hebben, kunnen deze via de eerdergenoemde aanpak voor vrijwillige kavelruil verkrijgen.



## Verdroging in beekdal beperken

Onttrekkingen uit het grond- en oppervlaktewater hebben een negatief effect op de waterbalans van een gebied. Wetenschappelijk inzicht stelt dat het permanent aanpassen van wateronttrekkingen een mogelijkheid is om de effecten van droogte te reduceren (Eertwegh et al., 2021). De gebiedspartijen komen overeen dat een onttrekkingsverbod een doeltreffende aanpak is. Overheden hebben niet altijd zicht op het aantal bronnen die in het verleden door agrariërs aangelegd zijn om grondwater te onttrekken. Een goede inventarisatie is belangrijk, net als een goede handhaving van het verbod.

Voor het onttrekkingsverbod worden de volgende instrumenten ingezet:

### *Waterschapsverordening*

- Het waterschap neemt in de waterschapsverordening een onttrekkingsverbod op voor het beekdal.

### *Nadeelcompensatie*

- Afhankelijk van de snelheid waarmee het waterschap het verbod invoert, komen agrariërs in aanmerking voor nadeelcompensatie van het waterschap als ze schade lijden als gevolg van het onttrekkingsverbod. Zo nodig moet het waterschap een aanvullende regeling voor nadeelcompensatie opzetten.

### *Vrijwillige kavelruil*

- Agrariërs krijgen de mogelijkheid om gronden met een onttrekkingsverbod te ruilen met grond zonder een dergelijk verbod in het gebied. Dit sluit aan bij de eerdergenoemde aanpak voor kavelruil.

## Beekafvoer vertragen

Om de afvoer van de beek te vertragen, heeft het waterschap voorgesteld om het beekprofiel te verbreden en ondieper te maken. Er is in Nederland veel ervaring opgedaan met beekherstel, waarbij de afvoer wordt vertraagd door het profiel anders in te richten (hermeandering) en stuwen uit de beek te verwijderen. Deze ervaring leert dat dit inderdaad leidt tot een vertraagde afvoer (Makaske et al., 2020). Het waterschap neemt de kosten voor de inrichting voor eigen rekening en start een herinrichtingsproject. De gronden waar deze ingrepen plaats moeten vinden, zijn nu nog in handen van agrariërs. Om deze gronden in bezit te krijgen van het waterschap, kiezen de gebiedspartijen voor de volgende instrumenten:

### *Provinciaal projectbesluit*

- De provincie neemt in overleg met het waterschap een projectbesluit voor de gronden die het waterschap nodig

heeft voor de herinrichting. Deze voormalige landbouwgronden zijn nodig voor de fysieke ingrepen, bijvoorbeeld om het beekprofiel te verbreden. Een alternatief is dat de betrokken gemeente(n) zelf het omgevingsplan aanpast. In beide gevallen zorgt de aanpassing van het omgevingsplan ervoor dat agrariërs onteigend kunnen worden als dat nodig blijkt. Dat betekent dat ze recht hebben op volledige schadeloosstelling.

### *Onteigening*

- De provincie probeert eerst de nodige gronden van de agrariërs te kopen (minnelijk te verwerven). Tegelijkertijd bereiden ze de mogelijkheid tot onteigening (juridisch) voor in het geval de agrariërs niet willen verkopen. Zo vergroten ze de zekerheid dat het beekherstel ook daadwerkelijk op termijn plaats kan vinden. Het projectbesluit is daarbij de juridische grondslag voor onteigening. Het bestuurlijke besluit om bereid te zijn om in het ultieme geval te onteigenen, kan het draagvlak aantasten. Daar staat tegenover dat grondeigenaren door de onteigeningstitel volledig schadeloos gesteld kunnen worden en dus een hogere vergoeding ontvangen dan in het geval waarin de verwerving alleen op vrijwillige basis gebeurt. Dit betekent ook dat voor deze aanpak een groot budget beschikbaar moet zijn.

### *Vrijwillige kavelruil*

- Grondeigenaren die liever geen gronden meer langs de beek willen hebben, kunnen meedoen met de eerdergenoemde aanpak voor vrijwillige kavelruil.

## Versterken van groenblauwe dooradering (GBDA)

In het gebied is afgesproken te streven naar een percentage groenblauwe dooradering van 10%. Om dit te bereiken, wordt op historische lijnen en langs de beekloop beplanting aangebracht (BZK, 2024). Dit ook om delen van de beek te beschaduwten, wat de waterkwaliteit ten goede komt. Er is veel onderzoek gedaan naar de positieve effecten van groenblauwe dooradering op de biodiversiteit en andere ecosysteemdiensten. De subsidies voor niet-productieve investeringen vergoeden de aanlegkosten (Roelofsen et al., 2023; Witmond, 2022). Wel is het een vrijwillige maatregel, wat de realisatie onzeker maakt. De volgende instrumenten worden in combinatie ingezet:

### *Niet-productieve investeringen op landbouwbedrijven*

- Agrariërs kunnen subsidie aanvragen via de provinciale subsidieregeling voor niet-productieve investeringen om de aanleg van GBDA te betalen. Daarbij volgen de agrariërs het gebiedsplan, waarin is aangegeven waar welke type begroeiing gewenst is.



### Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)

- Voor het beheer van groenblauwe dooradering kunnen agrariërs een beheercontract afsluiten met het agrarisch collectief in het gebied op basis van het subsidiestelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). De provincie heeft het collectief hiervoor de financiële middelen gegeven en de doelen beschreven in haar natuurbeheerplan.
- De kans is groot dat de provincie al veel ervaring heeft met de voorgestelde instrumenten die ingezet worden. Dat maakt dat de instrumentenmix goed uitvoerbaar is. Wel is het belangrijk om samen met het agrarisch collectief in het gebied een plan te maken dat de wensen voor GBDA verder uitwerkt. Dit kan ertoe leiden dat er behoefte ontstaat voor maatwerkpakketten, die dan in overleg met het collectief ontwikkeld kunnen worden. Daarnaast zijn de administratieve lasten groot voor de subsidieaanvraag. Mogelijk kunnen agrarische collectieven een rol kunnen spelen in het ontlasten van de aanvragers.

### Impulsregeling Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)

- Vanuit DAW wordt kennis geleverd aan agrariërs voor het beheer en de monitoring van de groenblauwe dooradering in het gebied, met als belangrijk onderdeel het monitoren van de waterkwaliteit in het beekdal. De regeling wordt opgezet door het waterschap, in overleg met de provincie en het agrarisch collectief.

## 3.3.5 Toetsing en bijstelling instrumentenmix

### Doeltreffendheid

Veel maatregelen zetten in op het verlagen van de uitstoot van meststoffen en op het verbeteren van de waterkwaliteit in het gebied. De maatregelen samen kunnen zorgen voor een substantiële verhoging van zowel de natuurkwaliteit in het gebied als de waterkwaliteit. De vraag is of hiermee ook de gestelde doelen worden gehaald. Dat hangt bijvoorbeeld af van de vraag of het lukt de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied onder de kritische depositiewaarden te krijgen. Hetzelfde geldt voor de waterkwaliteit, het is lastig op voorhand te zeggen of de doelen van de KRW volledig gehaald worden met deze inzet. Dat hangt bijvoorbeeld ook af van de toevoer van water van buiten het gebied waar de maatregelen genomen worden. Daarom is het belangrijk om de effecten van de genomen maatregelen in de tijd te monitoren om – indien nodig – bij te kunnen sturen.

### Congruentie

De voorgestelde instrumentenmix is congruent in die zin dat ze het in beekdal en in de overgangszone inzetten op een extensievere landbouw die minder uitstoot geven naar

bodem, water en lucht. Wel is het belangrijk om in de uitwerking van de regelingen voortdurend na te gaan of er geen tegenstrijdigheden in de regelgeving ontstaan. Met name op het vlak van nationale regels rond mest en gewasbescherming, maar ook bij de regels van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is het belangrijk om bij de uitwerking van de aanpak te controleren of regelgeving elkaar niet in de weg zit.

### Uitvoerbaarheid

De zwaarte en complexiteit van de voorgestelde instrumentenmix vragen om een zorgvuldig proces. Een proces met een lange *doorlooptijd*, vanwege alle wettelijk verplichte termijnen. Denk bijvoorbeeld aan de wettelijke vereisten voor onteigening of nadeelcompensatie. We verwachten een langere doorlooptijd dan de gemiddelde bestuursperiode. Dit vraagt des te meer om *duidelijke* bestuurlijke afspraken tussen provincie, gemeenten en waterschap over verantwoordelijkheden en doorlooptijden. Een mogelijkheid om meer duidelijkheid te scheppen en de doorlooptijd te verkorten, is om de vrijwillige kavelruil in kleinere deelgebieden op te delen. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede. Voor de ambitieuze plannen van de nadeelcompensatie met grond is het belangrijk om goed op de hoogte te zijn van eventuele stoppers. Dit opent mogelijkheden om meer grond aan te kopen en kan dus het proces versnellen. Gedurende het gebiedsproces kan het helpen om de inventariserende keukentafelgesprekken voort te zetten. Toekomstbeelden van agrariërs kunnen namelijk veranderen naarmate het gebiedsproces vordert.

De zwaarte van het proces zorgt ook voor een vraag naar voldoende *middelen* in de vorm van uitvoeringscapaciteit en expertise van de betrokken overheden of om de mogelijkheid die in te huren. Bovendien vraagt de aanpak om een omvangrijk *budget*, zowel voor inrichting als voor de nadeelcompensatie en schadeloosstelling van grondeigenaren. Zo daalt de waarde van 'nattere' gronden ten opzichte van de prijs voor 'drogere' grond en moet er voldoende budget zijn om de waardedaling op te vangen. Dat geldt zowel voor de ruilgronden als voor de nadeelcompensatie uitgedrukt in geld. Ook staat of valt de uitvoerbaarheid met het bezit van voldoende ruilgrond door overheden, die gronden voor en gedurende het gebiedsproces aankopen. Als provincie, gemeente en waterschap bij de start van het gebiedsproces onvoldoende ruilgrond in bezit hebben, kan dit een serieuze vertragende factor zijn. Ze mogen immers niet versneld aankopen om de markt niet te verstoren.

De maatregelen in het beekdal en de overgangszone rond het Natura 2000-gebied leggen grote beperkingen op aan veehouderij en akker- en tuinbouw in het gebied.



Dat beïnvloedt het *draagvlak*. Bedrijven zullen hun bedrijfsvoering aan moeten passen naar bijvoorbeeld biologische landbouw. Ook het bestuurlijk besluit om bereid te zijn om in het ultieme geval te onteigenen, kan het draagvlak aantasten. Daar staat tegenover dat grondeigenaren door de onteigeningstitel volledig schadeloos gesteld kunnen worden en dus een hogere vergoeding ontvangen dan het geval waarin de verwerving alleen op vrijwillige basis gebeurt.

De vraag is of er voldoende draagvlak in het gebied is voor de grote veranderingen. Dat is medeafhankelijk van de manier waarop het gebiedsproces verloopt, de hoogte van de vergoedingen en het aanbod van ruilgrond. We stellen dat het verkrijgen en behouden van draagvlak bij deze instrumentenmix een grote uitdaging is voor alle betrokken partijen.

## Literatuur

- ANOG, 2022. Veldbijeenkomsten 2022: Meer kennis, minder gewasbeschermingsmiddelen MKM. Vlagtwedde: Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen. <https://anog.nl/wp-content/uploads/2022/08/verslag-MKMM-kleiner.pdf>
- Bijlsma, R. J., Sanders, M. E., Jansen, A. J. M., Pouwels, R., & van Hinsberg, A. (2022). Mooi maar stil: Hoe ver kunnen we komen met herstelbeheer? *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 39(4), 210-219. <https://edepot.wur.nl/587876>.
- Boonstra, F. G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt & N. Polman, 2021. Stelselvernieuwing in uitvoering: tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3066). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/541699>
- Boonstra, F.G., D.W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas, 2014. Evaluatie landinrichtings- instrumentarium Wet inrichting landelijk gebied. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2595. 58 blz. <https://edepot.wur.nl/330843>
- Bremmer, B., I. Huisman, F. Toemen, H.H. Ellen, J. van Harn, H.J. van Dooren, I. de Jonge, F. Stouthart, N.W.M. Ogink, 2022. Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk: inventarisatie, analyse kritische factoren en advies voor verbetering van toepassing van ammoniak reducerende technieken. Wageningen: Wageningen Livestock Research. <https://edepot.wur.nl/573878>.
- BZK, 2024. Handreiking Groenblauwe dooradering, naar verweven landbouw en natuur: Perspectief voor landbouw en natuur. Den Haag: Ministerie van BZK, programma Mooi Nederland. <https://edepot.wur.nl/659387>.
- Ellen, G. J., Meijerink, S., Brugmans, B., & Breman, B., 2021. Participatieve monitoring : een praktische handreiking. Deltares. <https://edepot.wur.nl/542830>.
- Grondard, N., E. Kleyheeg, L. Hein & L.G.J. Van Bussel, L. G. J., 2023. Effects of Dutch agri-environmental field margins and bird plots on cropland birds. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 349. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2023.108430>
- Eertwegh, G. v. d., Louw, P. d., Witte, J.-P., Huijgevoort, M. v., Bartholomeus, R., Deijl, D. v., Dam, J. v., Hunnink, J., America, I., Pouwels, J., Hoefsloot, P., Wit, J. d., & Projectteam Droogte Zandgronden Nederland. (2021). Droogte in zandgebieden van Zuid-, Midden- en Oost-Nederland : het verhaal - analyse van droogte 2018 en 2019 en bevindingen : eindrapport (Definitief). KnowH2O. <https://edepot.wur.nl/555352>.
- Erkens, G., Melman, R., Jansen, S., Boonman, J., Hefting, M., Keuskamp, J., Bootsma, H., Nougues, L., Berg, M. van den, & Velde, Y. van der. (2022). Subsurface Organic Matter Emission Registration System (SOMERS): Beschrijving SOMERS 1.0, onderliggende modellen en veenweidenrekenregels. In Amersfoort, NOBV - STOWA. <https://edepot.wur.nl/633130>
- Kadaster, 2024. Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2023-4. Geraadpleegd via: <https://www.kadaster.nl/-/kwartaalbericht-agrarische-grondmarkt-2023-4#:~:text=Grondmobiliteit&text=De%20relatieve%20grondmobiliteit%20%E2%80%93%20het%20verhandeld,dezelfde%20periode%20het%20jaar%20daarvoor>.
- Makaske, B., Maas, G., & Candel, J. (2020). Handboek geomorfologisch beekherstel : leidraad voor een stapsgewijze en integrale ontwerpaanpak (Herziene uitgave (tweede editie)). Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer. <https://edepot.wur.nl/537108>.
- Nieuwenhuizen, W., C. Walther, W. Kuindersma & M. Berkhof, 2024. Natuurinclusief loont: Een verkenning van de (on)mogelijkheden om met doelsturing op basis van KPI's 50 procent natuurinclusief landbouwareaal in Nederland te realiseren. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3323). Wageningen Environmental Research. <https://edepot.wur.nl/648022>.



---

Nota grondprijnsbeleid, (2024). Nota grondprijnsbeleid 2019 – 2022.

Geactualiseerd op 01 mei 2024. Geraadpleegd via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR652623/4>

Nieuwe Oogst (2024). Zuid-Holland sluit gedwongen uitkoop boeren toch niet uit. 26 januari 2024. Geraadpleegd via: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2024/01/26/zuid-holland-sluit-gedwongen-uitkoop-boeren-toch-niet-uit> .

Provincie Zeeland, 2024. Kavelruilbureau Zeeland. Geraadpleegd via: <https://www.zeeland.nl/ruimte/kavelruilbureauzeeland>

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), 2023. De uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving. Den Haag.

RTLГ, 2024. Instrumentenkoffer landelijk gebied. Basisdocument. Den Haag: Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied. Versie 1.0, 5 februari 2024.

Reijs, J. W., & A.M. van Doorn, 2023. Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren: Onmisbaar instrument om duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven te meten en waarderen. Wageningen Environmental Research. <https://edepot.wur.nl/590972>.

Roelofsen, H.D., M. van Buuren, X. Hu, L.L. de Rooij, 2022. Groenblauwe Dooradering van het Landelijk Gebied; Ontwerpen en doorrekening van 10% groenblauwe dooradering in het landelijk gebied. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3212. 52 blz. <https://edepot.wur.nl/581104>.

Roessink, I., Y. van der Sterren, Q. Weggelaar, D. Scholten, F.G.W.A. Ottburg, E.T.H.M Peeters, 2024. Impact van rivierkreeften in Nederland; Schade- en kostenbeeld van invasieve rivierkreeften voor Nederlandse waterbeheerders. Wageningen: Wageningen Environmental Research

Witmond, B., H. Schütte, E. Meurs, J. Schreurs, H. Wedman, G. Venema, H. van der Meulen, J. Jager, M. van Asseldonk, R. van der Meer, F. Boonstra, W. Nieuwenhuizen, 2022. Tussentijdse evaluatie POP3: Rapportage. Rotterdam: ECORYS. <https://edepot.wur.nl/573767>





---

## Contact & informatie

Wim Nieuwenhuizen  
E [wim.nieuwenhuizen@wur.nl](mailto:wim.nieuwenhuizen@wur.nl)  
[wur.nl/environmental-research](http://wur.nl/environmental-research)

Wageningen Environmental Research  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

