

Informatiedocument 'Veranderend grondgebruik en sturingsmogelijkheden'

Hulpmiddel voor gemeenten (en andere overheden) die willen sturen op het verduurzamen van agrarisch grondgebruik

Inleiding

Het Nederlandse landschap verandert. Door o.a. verstedelijking en nieuwe bedrijvigheid neemt het areaal landbouwgrond af. En voor diverse opgaven die Nederland heeft – zoals klimaatadaptatie, natuurherstel, energietransitie en de woningbouwopgave – is extra ruimte nodig. Ook het gebruik van landbouwgrond zelf is de afgelopen 25 jaar veranderd. De hoeveelheid (blijvend) grasland is de afgelopen 25 jaar afgenomen en de hoeveelheid grond voor m.n. bloembollen, bloem- en boomkwekerij en groenteteelt is toegenomen. De beëindigingsregelingen kunnen deze trend gaan versterken. Ondernemers die overwegen gebruik te maken van een regeling, denken na over wat te doen met de gronden (aankoop van gronden is geen onderdeel van de regelingen). Signalen vanuit provincies, gemeenten en waterschappen geven aan dat gedreven door de markt (lees financiële opbrengsten van hoogrenderende gewassen), een significant deel overweegt om de gronden te gaan inzetten voor akkerbouw/tuinbouw (zelf of door gronden te verpachten aan een (grootschalige) akkerbouwer/sierteler). Het wegvallen van de graslandnorm door de afbouw van de derogatie, speelt daarbij mee. Cijfers over veranderend grondgebruik zijn opgenomen in bijlage A. Het mogelijke effect van de beëindigingsregelingen zal pas vanaf 2025 in de cijfers zichtbaar zijn.

Niet alles kan overal: sturing op grondgebruik

Het landelijk gebied heeft diverse maatschappelijke opgaven die ruimtelijk moeten landen. Ruimte is schaars en niet iedere locatie is geschikt voor elke functie. Sturing is dan ook nodig om maatschappelijke opgaven en de daaraan verbonden wettelijke doelen te realiseren, om ongewenst ruimtegebruik of ongewenste effecten te voorkomen en om efficiënt ruimtegebruik te bewerkstelligen. Dat betekent dat sommige functies beter moeten worden beschermd of worden gestimuleerd, dat het soms wenselijk is om te sturen op het combineren van bepaalde functies en dat specifieke locaties gereserveerd moeten worden voor noodzakelijke functies (denk aan wateropvang, uitbreiding van natuur, of opwek van duurzame energie). Ook kan het nodig zijn bij te sturen op bestaande functies of bestaande functies te verplaatsen. Niet alles kan overal.

Samenspel tussen overheden

Met de Omgevingswet zijn gemeenten primair aan zet om het grondgebruik te regelen. Dit informatiedocument richt zich daarom primair op gemeenten. Met het omgevingsplan zorgt de gemeente voor het bereiken van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Uitgangspunt is daarbij dat de gemeente (bevoegd gezag: de raad) zorgt voor een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL), op gemeentelijk gebiedsniveau. Maar ook andere overheden (provincies, waterschappen en Rijk) hebben hun verantwoordelijkheden bij de maatschappelijke opgaven op het gebied van natuur, milieu en waterkwaliteit/-kwantiteit en volksgezondheid. Het Rijk, de provincies en waterschappen beschikken over instrumenten waarmee zij kunnen sturen op de inhoud van het omgevingsplan, als dat nodig is vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen of vanwege belangen van Rijk, provincie of waterschap. Een goed samenspel tussen de diverse overheden is dan ook nodig om tot een optimale inrichting van de fysieke leefomgeving te komen. Daarom komen ook de instrumenten waarmee andere overheden kunnen sturen op het omgevingsplan in dit informatiedocument aan bod.

Beleid als basis voor sturing

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

Om gericht te kunnen sturen, is beleid nodig. Welke functies wil je waar wel en welke niet. Voor gemeenten gaat het dan om de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het programma buitengebied. Het komen tot ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied valt buiten de scope van dit document. Wél gaat hoofdstuk 2 kort in op het beleidsmatige kader voor gemeenten en verwijzen we op diverse plekken naar documenten waar hierover meer informatie te vinden is.

Informatiedocument als hulpmiddel

Dit document geeft een overzicht van verschillende mogelijkheden en instrumenten die gemeenten (en andere overheden) hebben om te sturen op grondgebruik. Dit document is een hulpmiddel voor gemeenten (en andere overheden) die willen sturen op het verduurzamen van agrarisch grondgebruik. Het document is tot stand gekomen in samenwerking met o.a. VNG, P10 en K80.

Beschikbaar instrumentarium

- Overheden beschikken over diverse *stimulerende instrumenten* gericht op kennis, innovatie, samenwerking en financieel economische instrumenten (zoals subsidies).
- *Juridische instrumenten* bestaan uit diverse ruimtelijke juridische instrumenten die door decentrale overheden en het Rijk ingezet kunnen worden vanuit hun rol als bevoegd gezag om te sturen op agrarisch grondgebruik, zoals algemene regels, instructieregels, maatwerkvoorschriften en voorbereidingsbesluiten.
- Bij *grondinstrumenten* gaat het om het inzetten van overheidsgronden en verkavelingsinstrumenten.

Dit document richt zich m.n. op de beschikbare juridische en grondinstrumenten die gemeenten kunnen inzetten om te sturen op agrarisch grondgebruik om maximaal bij te dragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven in een gebied en schadelijke effecten van ongewenst grondgebruik te beperken. Waar relevant, zijn ook instrumenten van andere overheden meegenomen.

Vraagstelling: Welke juridische en overige instrumenten hebben gemeenten (en andere overheden) ter beschikking om te sturen op agrarisch grondgebruik?

Dit informatiedocument gaat in op de volgende onderwerpen:

1. Cijfers veranderend grondgebruik.....	3
2. Beleid als basis voor sturing.....	4
3. Stimulerende instrumenten voor sturing op agrarisch grondgebruik.....	5
4. Juridische instrumenten voor sturing op agrarisch grondgebruik	6
4.1 Gemeentelijke instrumenten (als bevoegd gezag).....	6
4.2 Juridische instrumenten andere overheden (als bevoegd gezag)	10
<i>Provinciale instrumenten</i>	10
<i>Waterschapsinstrumenten</i>	10
<i>Rijksinstrumenten</i>	11
<i>Overkoepelende instrumenten</i>	11
5. Grondinstrumenten	13
5.1 Inzetten overheidsgronden.....	13
5.2 Verkavelingsinstrumenten	14
5.3 Overige Grondinstrumenten.....	15
6. Wanneer welk instrument inzetten?.....	15
7. Praktijkvoorbeelden voor toepassing instrumenten	17
8. Handige links	20

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

1. Cijfers veranderend grondgebruik

De afgelopen 25 jaar is de hoeveelheid agrarische grond afgenomen en veranderde het gebruik van agrarische gronden. Bijlage A geeft een overzicht van deze verschuivingen. Samengevat zien we in de periode 2000 – 2024 het volgende¹:

- Totale oppervlakte agrarische grond: -8%
- Akkerbouw stabiel (verschuiving naar groentes: +42%)
- Tuinbouw (open grond), sterke groei, m.n.:
 - Bloem- en boomkwekerij: +26%
 - Bloembollen: +21%
 - Tuinbouwgroentes: +18%
- Grasland: in totaal 7% afname, waarvan grootste daling bij blijvend grasland (-25%) en grootste stijging bij natuurlijk grasland; het aandeel blijvend grasland daalt van 87% in 2000 naar 70% in 2024; het aandeel natuurlijk grasland stijgt van 2,6% in 2000 naar 9,4% in 2024.

Er is een aantal oorzaken voor de afname van het volume agrarische grond, en de verschuiving van (blijvend) grasland naar m.n. tuinbouw/sierteelt:

- > Leeftijd van boeren en het gebrek aan bedrijfsopvolging: De gemiddelde leeftijd van het agrarisch bedrijfshoofd is 58 jaar²; daarbij is één op de vijf agrarische bedrijfshoofden 67 jaar of ouder³. Van de agrarische bedrijfshoofden van 60 jaar en ouder, heeft 55% geen bedrijfsopvolger (2).
- > Financiële en fiscale redenen waarom een ondernemer kiest voor verandering van de exploitatie van zijn gronden (opbrengend vermogen grond);
- > Het wegvallen van de graslandnorm door de afbouw van de derogatie (Nitraatrichtlijn);
- > Andere redenen (zoals regeldruk, grenzen aan schaalvergroting, ...).

De vrijwillige beëindigingsregelingen (zoals Lbv(-plus)) kunnen de komende jaren tot een verdere omzetting van (blijvend) grasland naar bouwland (akkerbouw/tuinbouw/sierteelt) leiden, wanneer stoppende veehouders de gronden verkopen of verpachten aan – grootschalige - akker-/tuinbouwers/siertelers.

¹ Bron: De landbouwteiling-gegevens voor de periode 2000 – 2024 zijn hier te vinden:

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81302ned/table?dl=B69EA>

² Bron: Agridirect, onderzoek o.b.v. cijfers 2021/2022 onder ruim 14.500 (agrarische bedrijven verdeeld over de diverse sectoren: <https://www.agridirect.nl/blogs/meer-dan-de-helft-van-de-60-boeren-heeft-geen-opvolger-klaar-staan/#:~:text=Gemiddelde%20leeftijd%20agrari%C3%A9%20in%20Nederland,gemiddeld%2054%20jaar%20het%20jongst.>

³ CBS (maart 2024): <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/13/een-op-vijf-bedrijfshoofden-in-de-landbouw-67-jaar-of-ouder>

Kader A: Sturing op agrarisch grondgebruik: Door wie?

Gemeenten hebben onder de Omgevingswet een centrale rol bij het sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ('decentraal tenzij'). Gemeenten hebben daarbij de taak om te komen tot een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' vanuit de beoogde balans tussen beschermen en benutten.

Daarnaast kunnen provincies (bij)sturen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de doelen voor natuur, milieu en water, en waterschappen v.w.b. de KRW-doelen. Voor gezondheid ligt de verantwoordelijkheid primair bij gemeenten en het Rijk

2. Beleid als basis voor sturing

De verschillende overheidsorganen hebben diverse juridische instrumenten om gewenst grondgebruik te stimuleren en ongewenst grondgebruik te beperken of voorkomen. Denk daarbij aan het reguleren, begrenzen of verbieden van bepaalde intensief bespotten teelten of hoge gewassen in open landschappen. Of aan het reguleren, begrenzen of verbieden van het gebruik van (kunst)mest en gewasbeschermingsmiddelen ter bescherming van natuur, milieu en gezondheid. Zie ook kader B.

Beleid vormt de basis voor het inzetten van juridische instrumenten.

De omgevingsvisie beschrijft op hoofdlijnen hoe de toekomst van de fysieke leefomgeving er in een gemeente uit ziet. De juridisch bindende keuzes die de gemeente daarbij maakt voor de fysieke leefomgeving, werkt zij uit in haar omgevingsplan. Elke gemeente stelt één omgevingsplan op waarin de algemene regels voor de fysieke leefomgeving staan. De omgevingsvisie en het omgevingsplan vormen zo de basis voor sturing op grondgebruik.

Aanvullend op de omgevingsvisie kan de gemeente ervoor kiezen om voor bepaalde thema's of bepaalde deelgebieden een programma op te stellen, bijvoorbeeld een programma buitengebied/landelijk gebied. In een omgevingsprogramma worden de ambities en doelen uit de Omgevingsvisie geconcretiseerd in concrete maatregelen. Voor een voorbeeld, zie programma landelijk gebied van de gemeente Bronckhorst. Maatregelen in het programma die van juridische aard zijn, zullen – zoals gezegd – moeten worden doorvertaald naar het omgevingsplan. Een programma bevat namelijk geen juridisch bindende regels voor burgers, bedrijven en andere actoren; die regels staan in het omgevingsplan.

Het programma is in beginsel niet vatbaar voor bezwaar- of beroep (zie onder 'Omgevingswet' onderdeel g van bijlage 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak), echter dat laatste geldt niet voor zover uit de beschrijving van de activiteiten in het programma volgt dat de activiteit(en) (rechtstreeks) is/zijn toegestaan.

Daar waar een gemeente nog niet beschikt over een programma landelijk gebied en er is een beleidsmatig kader nodig voor de sturing op grondgebruik, dan kan de gemeente overwegen om met beleidsregels te werken. N.B. Ook voor beleidsregels geldt dat deze juridisch geborgd moeten worden in het omgevingsplan. Zo kunnen beleidsregels worden gebruikt om een open norm in het omgevingsplan nader in te vullen of uit te werken; ook kan een beleidsregel gebruikt worden als mede-toetsingskader in het geval er in het omgevingsplan een omgevingsplanactiviteit is opgenomen.

Meer informatie over beleidsregels: zie Informatiedocument Beleidsregels en <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/beleidsregels/beleidsregels-bevoegdheden-omgevingswet/>.

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

Meer informatie over de Omgevingswet is te vinden op de website van de VNG:

- [Omgevingswet | VNG](#)
- [Omgevingsplan en andere kerninstrumenten | VNG](#)

Kader B : Sturing op agrarisch grondgebruik: Waar en hoe?

Zeker in gebieden met grote opgaven op o.a. het gebied van natuur, milieu en water kan sturing op grondgebruik gewenst zijn. Gezien de urgente woningbouwopgave, zou dit ook rondom nieuwbouwlocaties het geval kunnen zijn; het gebruik van gewasbescherming kan de mogelijkheden voor nieuwbouw beperken (spuitzones).

Sturing houdt in dat er aanvullende regels worden ingesteld voor bepaalde gebieden. Daarbij kan gedacht worden aan overgangszones rondom Natura 2000-gebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, KRW-wateren, beekdalen (uitspoelingsgevoelige gebieden) en veenweidegebieden; en mogelijk ook rondom nieuwbouwlocaties. Het is van belang dat de aanvullende regels samenhangen met (overige) maatregelen gericht op de doelen voor o.a. natuur, milieu en water.

Bij aanvullende regels kan gedacht worden aan de plicht om blijvend grasland in stand te houden, een graslandnorm (extensivering), een verbod op bepaalde (uitspoelingsgevoelige) teelten en/of voorwaarden aan de teeltwijze, zoals een verbod op het gebruik van (chemische) gewasbescherming en (kunst)mest of het uitsluitend toestaan van biologische/biodynamische landbouw. Andere mogelijke regels zijn een verbod op grondwateronttrekkingen, de verplichting om een bepaald beheerpakket toe te passen ten behoeve van agrarisch natuurbeheer of een bouwbeperking. In veenweidegebieden kan gedacht worden aan een stijging van het waterpeil om bij te dragen aan klimaatmitigatie en om verdere bodemdaling tegen te gaan; verhoging van het waterpeil draagt daarnaast bij aan de verbetering van broed- en foerageergelegenheid voor weidevogels.

3. Stimulerende instrumenten voor sturing op agrarisch grondgebruik

Overheden hebben diverse mogelijkheden om gewenst grondgebruik *) te stimuleren en ongewenst grondgebruik te ontmoedigen, zoals:

- Delen van kennis (informeren en opleiden)
- Bieden van ondersteuning door experts en/of procesbegeleiders
- Opbouwen van een netwerk via bijv. bijeenkomsten
- Stimuleren van pilots / bieden van experimenteerruimte
- Financieel economische instrumenten: subsidieregelingen (zoals de Ecoregeling uit het GLB en de subsidieverordening voor Natuur- en landschapsbeheer (o.a. voor agrarisch natuurbeheer), borgstellingskrediet voor de landbouw (BL Plus), en het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (<https://www.groeiennaarmorgen.nl/regelingen-en-ondersteuning>).

*) *Sturen op gewenst grondgebruik kan bijvoorbeeld gaan over het behoud van blijvend grasland, het stimuleren van kruidenrijk grasland en over het versterken van groenblauwe dooradering en*

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

landschapselementen. Zie bijvoorbeeld hoe Sallandse gemeenten kruidenrijk grasland stimuleren: <https://www.dekrachtvansalland.nl/actueel/actueel/2025/1/24/sallandse-gemeenten-stimuleren-kruidenrijk-grasland>.

Ook financiële instrumenten kunnen ingezet worden om bij te dragen aan gewenst grondgebruik. Voor aanvullende financiële middelen werken sommige gemeenten met een fonds of regeling. Zo werkt de gemeente Ede met een landschapsfonds waarbij voor nieuw gerealiseerde woningen en bedrijfspanden een verplichte bijdrage in dit fonds wordt gestort. De gemeente Weert heeft een 'compensatieregeling kwaliteitsverbetering' waarbij een deel van de hogere grondwaarde die ontstaat door het bouwen van een extra woning, wordt afgeroomd t.b.v. de Voorziening Kwaliteit Leefomgeving. Vanuit deze Voorziening worden investeringen gedaan in bijvoorbeeld de aanleg van stedelijk groen, de aanleg van landschapselementen en bos- en Natuurontwikkeling: <https://gemeenteraad.weert.nl/Vergaderingen/Raadscommissie-Ruimte-en-Economie/2023/14-september/19:30/Compensatieregeling-kwaliteitsverbetering/3-Concept-Compensatieregeling-kwaliteitsverbetering.pdf>.

4. Juridische instrumenten voor sturing op agrarisch grondgebruik

4.1 Gemeentelijke instrumenten (als bevoegd gezag)

Gemeenten hebben onder de Omgevingswet een centrale rol bij het sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ('decentraal tenzij').

Specifiek voor het gemeentelijke omgevingsplan biedt de Omgevingswet ruimere mogelijkheden voor regulering ten opzichte van het eerdere bestemmingsplan. Deze wijzigingen hebben gevolgen voor de manier waarop regels worden ingesteld en de mate van nadeelcompensatie die daarbij aansluit. Het betreft de volgende *drie verruiming*en:

- Onder de oude Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) was het bevoegd gezag verplicht om het standaard overgangsrecht op te nemen in een nieuw bestemmingsplan; daardoor moest rechtmatig bestaand gebruik van gronden worden gerespecteerd. Onder de Omgevingswet bestaat **geen** verplichting meer om het **overgangsrecht** op te nemen in het omgevingsplan. Hierdoor hebben gemeenten meer mogelijkheden om bij te sturen op bestaand (en nieuw) agrarisch gebruik.
- Nieuw is ook dat de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om een **gebodsbepaling** (positieve verplichting) op te nemen in het omgevingsplan. Deze bepaling is een voorschrift dat een burger een onvoorwaardelijke en rechtstreekse verplichting oplegt om een bepaalde handeling te verrichten met het oog op de fysieke leefomgeving.
- Tenslotte is de **scope** van het omgevingsplan **breder** dan het oude bestemmingsplan, waarin regels alleen vanuit het oogmerk van een goede ruimtelijke ordening werden gesteld. Het omgevingsplan kan ook regels stellen die gaan over het beschermen van de fysieke leefomgeving. Dit in lijn met de rol van gemeenten om functies zorgvuldig toe te wijzen - wat kan waar wel en wat niet - vanuit de beoogde balans tussen beschermen en benutten.

Onderstaande instrumenten kan de gemeente inzetten vanuit haar rol als bevoegd gezag.

- Omgevingsplan:
 - Functietoewijzing aan gronden:
 - In het Omgevingsplan kunnen gemeenten aangeven welke functies wel en niet zijn toegestaan in de gehele of delen van de gemeente. Aan landbouwgrond kan een gemeente de functie 'agrarisch' toekennen. In dat geval mag de grond door iedereen gebruikt worden voor land- en tuinbouwdoeleinden, bijvoorbeeld voor veeteelt of voor het telen van groente, fruit of andere gewassen. Een gemeente kan er ook voor kiezen om te sturen op wat wel en niet is toegestaan op landbouwgrond, door de

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

functie te wijzigen naar bijv. 'agrarisch m.u.v. sierteelt'.

Praktijkvoorbeelden: Vijfheerenlanden, Dinkelland (zie hoofdstuk 6).

- Algemene regels:
 - De gemeente kan in het omgevingsplan algemene regels stellen voor activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 2.3, lid 1 van de Omgevingswet). Deze regels kunnen een meldingsplicht of vergunningplicht voor activiteiten inhouden; ook een gebodsbepaling is mogelijk (zie hiervoor). Bij een *meldingsplicht* is de activiteit niet toegestaan als niet aan de meldingsplicht is voldaan. En bij een vergunningplicht is de activiteit verboden zonder omgevingsvergunning. Zo kan een gemeente een *vergunningsplicht* instellen voor bepaalde teeltvrije zones, op bepaalde teelten en op het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen. Met een *gebodsbepaling* kan de gemeente een burger of ondernemer een onvoorwaardelijke en rechtstreeks te handhaven verplichting opleggen om een bepaalde handeling te verrichten met het oog op de fysieke leefomgeving; een voorbeeld is de plicht om blijvend grasland in stand te houden. Onder meer het evenredigheidsbeginsel en het eigendomsrecht vormen het juridisch kader om de toelaatbaarheid van een gebodsbepaling te beoordelen.
- Rechtstreeks werkende maatwerkregels
 - Algemene regels in het omgevingsplan zijn rechtstreeks werkende regels die bindend zijn voor iedereen. Denk bijvoorbeeld aan een algemeen verbod op het gebruik van agrarische gronden voor bepaalde teelten (zie ook kader B).
 - Maatwerkregels zijn regels over activiteiten waarmee een afwijking van of aanvulling op de algemene regel mogelijk wordt gemaakt. Ze gelden voor een vastgesteld gebied (bijv. een gemeente) of een categorie van activiteiten (bijv. landbouw). Maatwerkregels kunnen zich richten op bijv. spuitvrije zones rondom kwetsbare locaties zoals scholen en ziekenhuizen of bijv. op het maximeren van de hoeveelheid (kunst)mest in een bepaald gebied, bijv. een overgangszone. Bij het gebruik van maatwerkregels is het van belang dat deze regels niet in strijd zijn met hogere (dwingende) wet- en regelgeving, bijvoorbeeld het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Voorbereidingsbesluit
 - Vooruitlopend op een aanpassing van het omgevingsplan, kan een gemeente (bevoegdheid college B&W) een tijdelijke regel instellen om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Het voorbereidingsbesluit treedt in werking na bekendmaking (artikel 3:40, Awb). Dat is op de dag van de bekendmaking of op de dag die in het voorbereidingsbesluit is bepaald. Voorbeschermingsregels in een voorbereidingsbesluit vervallen na maximaal 1 jaar en 6 maanden.
- Maatwerkvoorschriften
 - Dit zijn individuele afwijkingen van algemene regels, gericht op een specifieke situatie/één initiatiefnemer: gemeenten (maar ook provincies en waterschappen) kunnen maatwerk leveren op de regels in het Bal (Besluit activiteiten leefomgeving, art. 2.13), bijv. door het instellen van een teeltvrije zone of een verbod op bepaalde teelten op één locatie, of een verbod op een bepaald gewasbeschermingsmiddel op een specifieke locatie. Belangrijk is dat de afwijking die mogelijk wordt gemaakt met een maatwerkvoorschrift niet in strijd is met de regels die het Bal stelt over de specifieke activiteit. Een bedrijf moet om een zienswijze worden gevraagd, en kan bezwaar maken en in beroep gaan. Ook kan

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

nadeelcompensatie worden aangevraagd. Maatwerkvoorschriften worden vastgelegd in een aparte beschikking (besluit in de zin van de Awb, art. 1:3 Awb).

De hiervoor beschreven instrumenten worden nader toegelicht in de '[Factsheet Aanpassen grondgebruik voor KRW](#)' van [FLO Legal](#). Bijlage 1 van dit document bevat uitgewerkte teksten voor bovenstaande instrumenten in een aantal casussen. In Hoofdstuk 6 van dit document staat een overzicht met diverse praktijkvoorbeelden.

Kader C: Nadeelcompensatie

Indien voor bepaalde gebieden aanvullende regels worden opgesteld, dan zullen die in veel gevallen tot beperkingen op de huidige agrarische bedrijfsvoering leiden. Deze beperkingen kunnen productievermindering en verminderde opbrengsten veroorzaken.

Het instellen van regels via één van de beschreven juridische instrumenten, kan daarmee leiden tot een recht op nadeelcompensatie voor de betreffende agrariërs. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is er een nieuwe systematiek voor het toekennen en berekenen daarvan, in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht.

Schade door de introductie van nieuwe regels die binnen het **normaal maatschappelijk risico** valt, is in beginsel voor rekening van de ondernemer (ondernemersrisico). Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico, en de schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (art. 4:126 Awb).

Ook wanneer een ontwikkeling **voorzienbaar** is, bestaat er in principe geen recht op nadeelcompensatie. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van voorzienbaarheid wanneer een nadelige ontwikkeling al langere tijd door het bestuursorgaan beschreven is in een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen.

Een bestuursorgaan kan dus door de manier waarop zij het besluitvormingsproces rond het stellen van dit type regels inricht, de omvang van de nadeelcompensatie beïnvloeden. Ook het opnemen van een **overgangstermijn** is een denkbare relevante factor. Als het voornemen van een bepaalde wijziging – bijv. een verbod op (bepaalde) gewasbescherming – ruim van tevoren wordt aangekondigd en een goed participatietraject wordt ingericht, dan wordt het voor bedrijven voorzienbaar dat de regels worden aangescherpt, en kunnen zij hier in hun bedrijfsvoering rekening mee houden. Dat beperkt de schade die zij ondervinden. Naast de overgangstermijn, zijn ook van belang het **oogmerk** waarmee de regels worden gesteld en of het **bestaand of nieuw gebruik** betreft.

Degene die een verzoek tot nadeelcompensatie indient, moet bewijzen wat de aard en omvang van de schade is, en moet het causale verband aantonen tussen de wijziging van het omgevingsplan en de schade. Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico, en de schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (art. 4:126 Awb). Bij het bepalen van de hoogte van de eventuele nadeelcompensatie, spelen mee of het om directe of indirecte schade gaat, en om vermogens- en/of inkomensschade.

Zie voor een voorbeeld de praktijkcasus van de gemeente Dinkelland (zie H. 7).

Meer informatie over nadeelcompensatie is te vinden in de modelverordening Nadeelcompensatie van de VNG: <https://vng.nl/brieven/vng-model-verordening-nadeelcompensatie-nieuw>.

4.2 Juridische instrumenten andere overheden (als bevoegd gezag)

Ook provincie, waterschap en het Rijk beschikken over juridische instrumenten om te sturen op grondgebruik. Dit betreft:

Provinciale instrumenten

- Omgevingsverordening
 - De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. De regels zijn gericht op het behartigen van provinciale belangen, zoals natuurontwikkeling of het bevorderen van de waterkwaliteit.
- Instructieregels
 - Met instructieregels geeft de provincie een opdracht aan gemeenten over specifieke aanpassingen in regelgeving die gemeenten in het omgevingsplan moeten opnemen. Instructieregels gaan over vaker voorkomende situaties. Provincies kunnen ook instructieregels geven aan een waterschap; deze moeten dan worden opgenomen in de waterschapsverordening.
 - Instructieregels van de provincie staan in de omgevingsverordening.
- Instructie
 - Een instructie is een eenmalige opdracht van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan. Alleen het Rijk en de provincie kunnen een instructie geven, en alleen als instructieregels niet toereikend zijn. Voorbeeld: Om een waterbergingsgebied mogelijk te maken, kan een provincie aan een bepaalde gemeente een instructie geven om een hiervoor een functieaanduiding in het omgevingsplan op te nemen.
- Landinrichtingsbesluit
 - Landinrichting heeft als doel om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toebedeelde functies. Landinrichting wordt gebruikt voor doelen op het gebied van landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Zo kan een landinrichtingsbesluit genomen worden voor herinrichting of herverkaveling van landbouwgebieden, bijvoorbeeld om natuurontwikkeling of woningbouw te faciliteren.

Waterschapsinstrumenten

- Waterschapsverordening
De waterschapsverordening bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen haar beheergebied. Het betreft regels voor waterkeringen, watergangen en grondwater. Deze regels gelden voor iedereen. Voorbeelden van regels die invloed hebben op het grondgebruik, zijn regels over drainage en afwatering.
- Peilbesluit
Het waterschap stelt het waterpeil vast voor regionale oppervlaktewateren, grondwater of onderdelen van zijn watersysteem. In het peilbesluit staat hoe hoog het water mag zijn in een gebied.
- Maatwerkvoorschriften
Met een maatwerkvoorschrift kan het waterschap in individuele gevallen (specifieke locatie of activiteit) afwijken van algemene regels voor activiteiten. Een maatwerkvoorschrift is alleen mogelijk als dit door het waterschap bij die algemene regels is aangegeven. Een maatwerkvoorschrift kan zich bijv. richten op de teeltvrije zone. In het Bal is voor verschillende gewassen een teeltvrije zone tussen een watergang en het gewas gedefinieerd van 0,5-5 meter (paragraaf 4.64 Bal). Het waterschap kan met een maatwerkvoorschrift deze breedte aanpassen voor een specifieke locatie. Het maatwerkvoorschrift kan ook zo worden vormgegeven dat deze alleen geldt voor niet-

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

biologische telers. Er kunnen ook strengere regels aan de teelt worden gesteld door het waterschap.

Rijksinstrumenten

- Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal)
 - In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) stelt het Rijk algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het Bal geldt voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en overheid. Zo staan de rijksregels voor milieubelastende activiteiten in het Bal en regels voor flora- en fauna-activiteiten; dat zijn activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor dieren en planten in het wild. Voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal zijn aangewezen, gelden geen algemene rijksregels. Voor die activiteiten kunnen decentrale overheden in het omgevingsplan zelf regels stellen. Een voorbeeld is het opnemen van lokale regels over compost op een bepaalde locatie, anders dan de regels zoals opgenomen in § 4.89 van het Bal. De mogelijkheid van het opnemen van regels over milieubelastende activiteiten is niet onbegrensd (zie hiervoor de artikelen 2.12 tot en met 2.16 van het Bal en de speciale uitzonderingen per paragraaf van hoofdstuk 4 Bal).
- Besluit kwaliteit Leefomgeving (Bkl)
 - In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring. Het Bkl geldt voor het Rijk en decentrale overheden. Omgevingswaarden in het Bkl moeten door de gemeente in ieder geval worden opgenomen in het omgevingsplan (of door de provincie in de omgevingsverordening) als dat verplicht is (voorbeeld: geluidsproductieplafond ex artikel 2.11a Omgevingswet). Verder kunnen gemeenten eigen, niet-verplichte omgevingswaarden vaststellen. Dit kan bijvoorbeeld een norm zijn over het specifiek gebruik van de bodem op bepaalde locaties. Deze omgevingswaarden mogen alleen strenger zijn dan, of aanvullend zijn op, de rijksomgevingswaarden in het Bkl als voldaan wordt aan de voorwaarden voor afwijking of aanvulling, genoemd in afdeling 2.3 van de Omgevingswet.
- De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) regelt de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Voor meer informatie over gewasbescherming wordt verwezen naar het [Informatiedocument Gewasbescherming](#).

Overkoepelende instrumenten

- Projectbesluit
 - Een projectbesluit is een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van vaak complexe projecten met een publiek belang. Hiermee kunnen bestaande plannen worden aangepast. Voorbeelden zijn projecten voor beekherstel of herstructurering van landbouwgebieden.
- Gedooqplicht
 - Verplichting voor eigenaren om tijdelijke activiteiten toe te staan, zoals onderhoudswerkzaamheden aan waterwerken of natuurgebieden. Een gedooqplicht bij beschikking kan tijdelijk of voor onbepaalde tijd zijn (artikel 10.11 onder a Ow jo. artikel 10.22 lid 2 Ow).
- Onteigening
 - Overname van grond door de overheid voor algemeen belang, zoals natuurontwikkeling of infrastructuur. Alleen onder strikte wettelijke voorwaarden mag de overheid onteigenen. Bij onteigening is er recht op schadeloosstelling: een

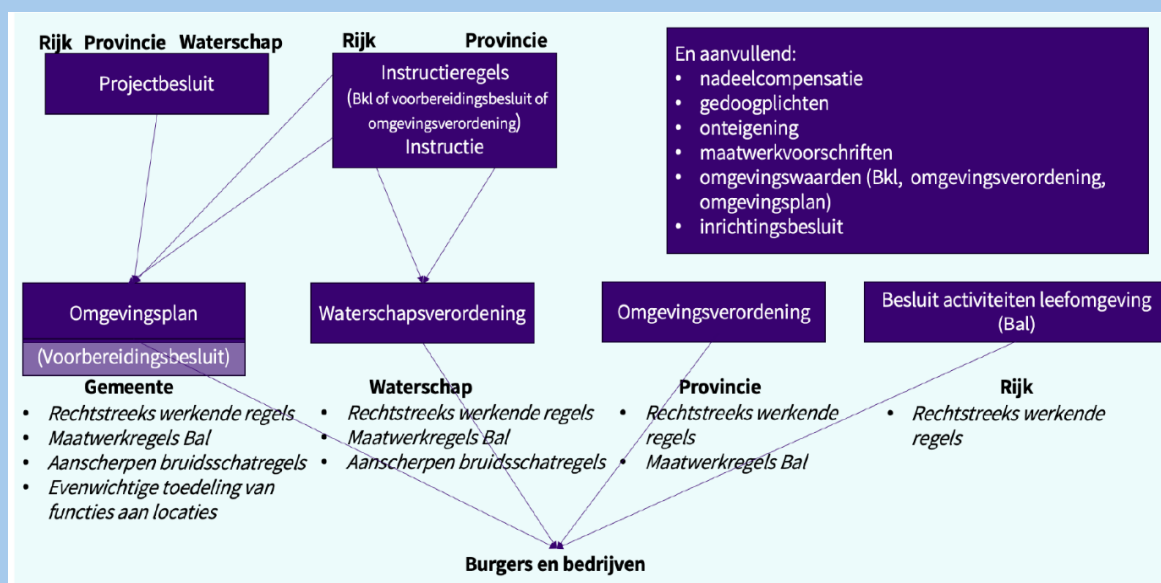
Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

volledige vergoeding van alle schade die het directe en noodzakelijke gevolg is van onteigening (artikel 15.18 Omgevingswet).

- Vestigen voorkeursrecht
 - Met het vestigen van voorkeursrecht krijgt de overheid het recht van eerste koop op een onroerende zaak. Hiermee kan worden voorkomen dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven. Of dat grondposities door anderen worden ingenomen die de ontwikkeling van een gebied belemmeren. Zowel gemeenten, provincies als het Rijk kunnen voorkeursrecht vestigen.
- Nadeelcompensatie
 - Vergoeding van schade aan grondeigenaren/-gebruikers door veranderingen in grondgebruik of regelgeving. Onevenredige schade, veroorzaakt door rechtmatig handelen van de overheid, moet worden vergoed (art. 15.1 lid 1 onder d van de Omgevingswet). Zie kader C voor meer informatie over nadeelcompensatie.

Voor meer informatie over deze juridische instrumenten verwijzen we naar de [Factsheet van FLO Legal](#). Kader D laat de juridische instrumenten in samenhang zien. Voor specifieke vragen kunnen gemeenten terecht bij IPLO.

Kader D: Juridische instrumenten in samenhang



Bron: Factsheet FLO Legal

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbeltzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

5. Grondinstrumenten

5.1 Inzetten overheidsgronden

Als een gemeente (of andere overheid) beschikt over eigen gronden, dan zijn die gronden in te zetten voor sturing op grondgebruik. Als grondeigenaar verhuurt, verpacht of verkoopt de gemeente (of een andere overheid) gronden aan een bedrijf of particulier; daarbij kan zij eisen stellen aan het gebruik van de grond. Het opleggen van beperkingen loopt in dit geval via het privaatrecht. Er zijn voorwaarden van toepassing.

Onderstaande instrumenten kan een overheid inzetten vanuit haar rol als grondeigenaar.

Verpachting:

- Pachtbeleid:
 - Bij reguliere pacht van minimaal 6 jaar met in principe automatische verlenging, is het lastig om tussentijds duurzaamheidseisen op te leggen. Tussentijdse herziening is bedoeld om verouderde en onbevredigende bepalingen te elimineren en niet om bepalingen op te leggen die partijen niet zijn overeengekomen; zeker niet als het om bepalingen gaat die het tegendeel inhouden van wat aanvankelijk was afgesproken.
 - Kortlopende, geliberaliseerde pacht is flexibeler en meestal van korte duur, en biedt daarom meer mogelijkheden voor tussentijdse duurzaamheidseisen. Tegelijkertijd is een kortlopend pachtcontract geen stimulans voor duurzaam bodemgebruik. Een pachtovereenkomst moet in de meeste gevallen ter goedkeuring worden voorgelegd aan één van de vijf regionale grondkamers. De grondkamer keurt de overeenkomst af, als daarin buitensporige verplichtingen zijn opgenomen voor de pachter.
- Individuele (aanvullende) pachtvoorwaarden, zoals een teeltverbod (denk aan lelies), alleen biologische of biodynamische teelten (SKAL, Demeter), verbod op bepaalde bemestingsmiddelen of bepaalde gewasbeschermingsmiddelen (bijv. middelen die als ZZS (Zeer Zorgwekkende Stof) zijn aangemerkt en middelen met werkzame 'stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen' (okt. '24: 46 werkzame stoffen vallen hieronder).
- Fictief ophogen van uitgebrachte bod van teler met een duurzaamheidscertificaat. (het Rijksvastgoedbedrijf doet dit bij geliberaliseerde pachtgronden; ook gemeentes kunnen dit toepassen: voorbeeld: Heusden, Noord-Brabant).
- Praktijkvoorbeelden:
 - Voor informatie hoe de provincie Noord-Brabant stuurt op duurzame pacht: <https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2024/duurzame-pacht-2024/>
 - Staatsbosbeheer stimuleert duurzaam grondgebruik via haar aanpak Natuurinclusieve Landbouw; tegenover voorwaarden die gesteld wordt aan het grondgebruik staat o.a. een langere looptijd van de pachtcontracten (tot maximaal 12 jaar): <https://www.staatsbosbeheer.nl/zakendoen/natuurinclusief-boeren>
- *N.B. In de Kamerbrief Herziening pachtregelgeving van 20 december 2024 worden diverse aanpassingen in het huidige pachtsysteem voorgesteld, waaronder de introductie van een nieuwe vorm van 'duurzame langlopende pacht'.*

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

Verkoop gronden:

- Kwalitatieve plichten, zoals teeltverbod en middelenverbod. Een koper van grond wordt hiermee contractueel beperkt in zijn gebruiksmogelijkheden⁴
- Opnemen van selectiecriteria in de openbare selectieprocedure (bijv. enkel telers die biologisch telen komen in aanmerking als pachter of koper, of een verbod op bepaalde middelen of intensieve teelten).
-

5.2 Verkavelingsinstrumenten

Er zijn verschillende verkavelingsinstrumenten die onder de Omgevingswet ingezet kunnen worden voor gebiedsontwikkeling en landinrichting: vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling.

Vrijwillige kavelruil (afdeling 12.6 Omgevingswet):

- Bij vrijwillige kavelruil (of ruilverkaveling bij overeenkomst) komen drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen (grond en gebouwen) om dit geheel van grond en gebouwen vervolgens te verdelen; dit verdelen (verkavelen) gebeurt bij notariële akte. Het kan om een eenvoudige grondruil gaan, maar er kunnen ook beleidsdoelen op het gebied van natuur en water meegenomen worden; dan is sprake van planmatige kavelruil.
- Geschikt voor kleinere, flexibele gebiedsprocessen met agrariërs, terreinbeheerders en overheden.
- Maakt gebiedsgerichte aanpak mogelijk met minder complexe regelgeving.
- Planmatige kavelruil kan worden ingezet als opstap naar grotere landinrichtingsprojecten.
- Voordeel van kavelruil (t.o.v. grondvererving en -verkoop) is onder voorwaarden de vrijstelling van overdrachtsbelasting.

Wettelijke herverkaveling (afdeling 12.4 Omgevingswet):

- Bij wettelijke herverkaveling worden gronden ingebracht en opnieuw toebedeeld om gewenste ruimtelijke functies te realiseren zoals natuur of waterberging, en om de verkavelingssituatie van agrarische bedrijven te verbeteren.
- Dit instrument biedt rechtszekerheid; iedereen die grond inbrengt heeft recht op toedeling van vervangende grond met een gelijke gebruiksbestemming (bijv. agrarisch) en met een vergelijkbare hoedanigheid (kwaliteit).
- Het kan worden ingezet bij complexe opgaven, zoals functieverandering of verbetering van de landbouwstructuur. Onteigening kan zo worden voorkomen.
- Herverkaveling is geschikt voor gestapelde opgaven (zoals stikstof, waterkwaliteit, natuurontwikkeling) en kan bijdragen aan innovaties in de agrarische sector.
- Het instrument is doorontwikkeld met kortere doorlooptijden (maximaal 5-6 jaar) en met een betere aansluiting bij gebiedsprocessen.

⁴ In het Windmill-arrest is bepaald dat het de gemeente is toegestaan gebruiksbeperkingen of verboden op te leggen bij de verkoop van gronden, ook als die gebruiksbeperking/dat verbod in het bestemmingsplan wel is toegestaan.

Keuze tussen instrumenten:

- Vrijwillige kavelruil wordt aanbevolen bij kleinere en minder complexe opgaven.
- Wettelijke herverkaveling biedt meer zekerheid bij grootschalige veranderingen en is effectief bij functieveranderingen en intensieve grondgebruikswijzigingen.
- Wanneer een traject wordt gestart als kavelruil en later wordt omgezet naar herverkaveling, kan dit tot complicaties leiden.

Voorwaarden voor succes:

- Een duidelijke gebiedsanalyse, draagvlak in het gebied én bestuurlijk draagvlak zijn essentieel.
- Provincies en gemeenten moeten beschikken over voldoende personeel, middelen en partners (zoals het Kadaster en natuurorganisaties).
- Herverkaveling vereist een inrichtingsprogramma en een besluit over eigendomstoedeling, vaak ondersteund door financiële regelingen.

5.3 Overige Grondinstrumenten

Hieronder wijzen wij nog op het instrument 'grondbank' als overig grondinstrument dat bevoegde gezagen kunnen inzetten.

Grondbank:

- Een provinciale of nationale grondbank is een instrument om de grondmobiliteit in het landelijk gebied te verhogen. Hiertoe verwerft de grondbank gronden (en bedrijven), vooruitlopend op de concretisering van beleidsdoelen en gebiedsplannen. Deze gronden kunnen vervolgens via ruil of verkoop ingezet worden voor het extensiveren, omvormen en verplaatsen van boerenbedrijven, voor natuur of voor waterdoelen. Ter overbrugging naar de uiteindelijke bestemming worden deze gronden doorgaans in tijdelijk beheer gegeven.
- De Nationale Grondbank is een landelijke faciliteit voor m.n. provincies, in situaties waar de provincie zelf geen mogelijkheden ziet om via eigen grondinstrumentarium gronden te verwerven.

6. Wanneer welk instrument inzetten?

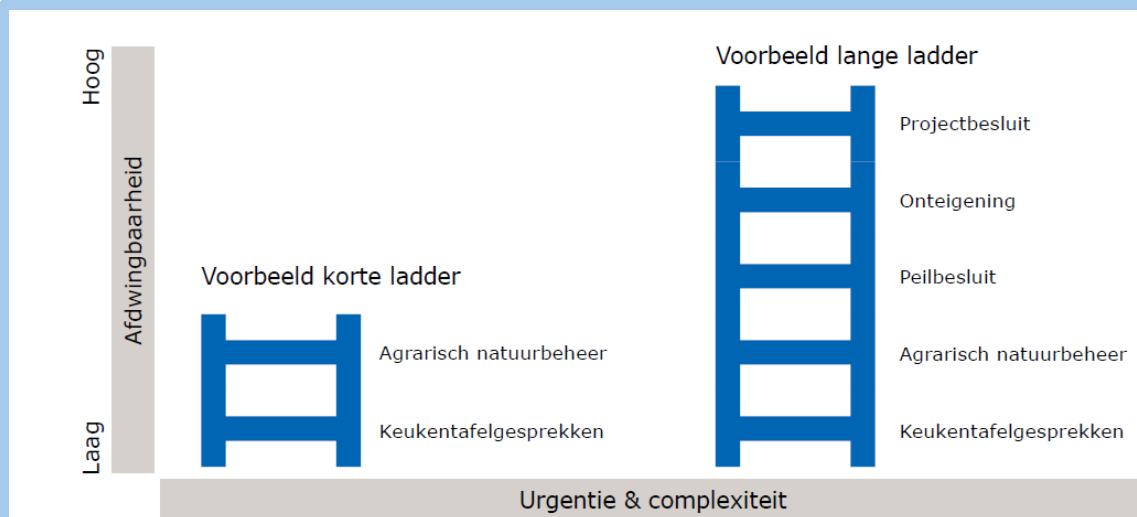
Per gebied en per situatie kan de afweging voor de in te zetten instrumenten anders zijn. Bij de afweging moet rekening worden gehouden met o.a. de opgave (welk doel wordt beoogd, in welk gebied en wat is de urgentie), juridische houdbaarheid, proportionaliteit, doelmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, maatschappelijke impact en financiële impact (incl. nadeelcompensatie). Ook de synergie met andere opgaven kan een rol spelen. Lokale instrumenten zoals maatwerkregels en omgevingsplannen zijn geschikt voor specifieke situaties, terwijl bredere ingrepen, zoals instructieregels of projectbesluiten, worden ingezet bij complexe of gebiedsbrede opgaven. Een integrale aanpak met betrokkenheid van relevante bestuursorganen is noodzakelijk om draagvlak te creëren en synergie te realiseren met andere ruimtelijke en beleidsmatige doelen.

Meer informatie over het bepalen van de best passende (mix van) juridische instrumenten voor sturing op grondgebruik is te vinden in het 'Afwegingskader voor juridische instrumenten om emissies van agrarisch grondgebruik te beperken' van Arcadis (juli 2024): [link](#). Dit afwegingskader is gemaakt vanuit de KRW doelen (verbetering waterkwaliteit), maar is als afwegingskader breder te gebruiken.

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

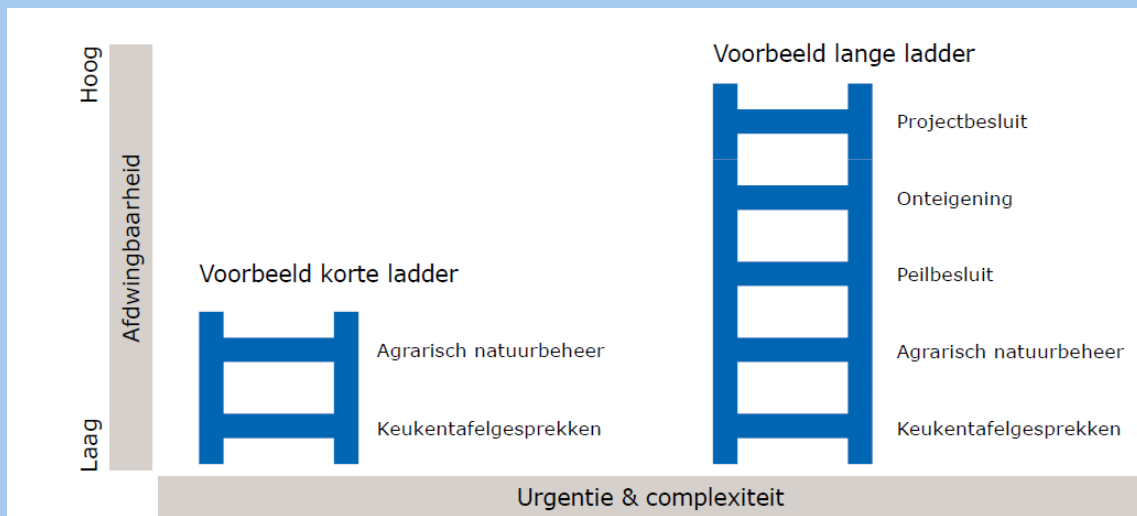
Ook de handreiking 'Van gebiedspuzzel tot instrumentenmix' van Wageningen Environmental kan behulpzaam zijn bij het samenstellen van de juiste instrumentenmix: [link](#). Deze handreiking neemt ook andere dan juridische instrumenten mee.

In het [document](#) van FLO Legal wordt een aantal fictieve voorbeelden uitgewerkt waarbij een mix van juridische instrumenten wordt ingezet. Een korte toelichting hierop is te vinden in het volgende hoofdstuk.



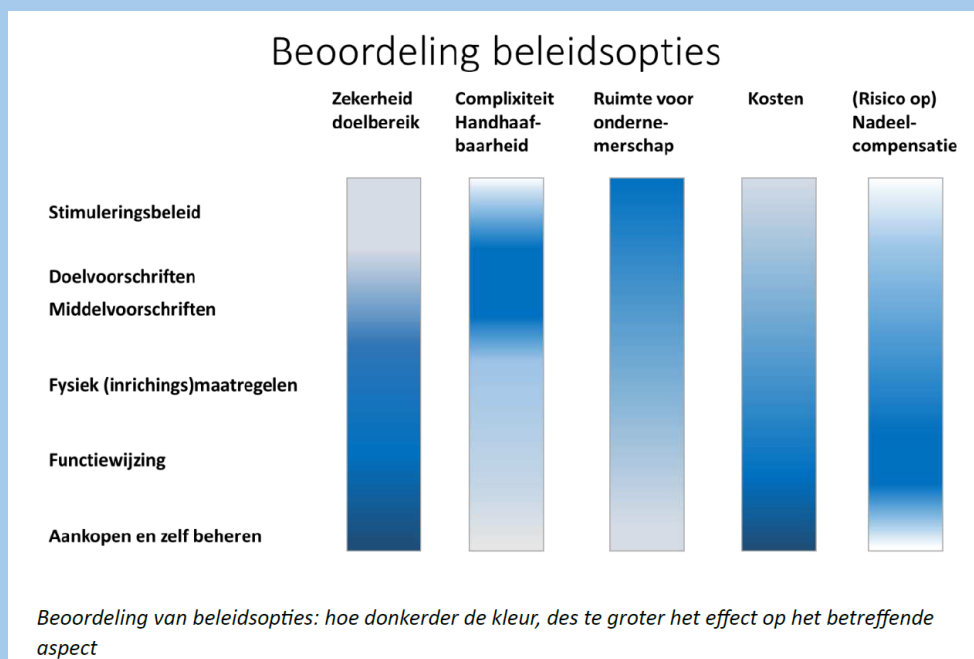
Figuur 2 Bij de korte ladder ligt de nadruk op een instrumentenmix met stimulerende instrumenten, de lange ladder vult deze aan met wettelijk afdwingbare instrumenten, zoals de voorbeelden voor instrumenten rechts van de ladders laten zien.

Kader E: Urgentie mede bepalend voor instrumentenmix



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.

Hoewel de inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

Kader F: Diverse criteria voor beoordeling beleidsopties voor sturing op grondgebruik

Bron: Bijlage bij Statenmededeling 'Sturingsmogelijkheden duurzaam grondgebruik', provincie Noord-Brabant, 2 december 2024

7. Praktijkvoorbeelden voor toepassing instrumenten

- **Dinkelland:** De gemeente Dinkelland heeft een beleidsvoornemen tot het wegbestemmen van boom- en sierteelt opgesteld. Dit stuk beschrijft de inhoud van de beleidswijziging die plaats zal vinden om te voorkomen dat boom- en sierteelt zal gaan plaatsvinden op locaties waar dit (landschappelijk) niet gewenst is. Inhoudelijk staat er in het stuk: "Dit voornemen tot beleidswijziging bevat concreet het 'wegbestemmen' van de gebruiksmogelijkheden voor boom- en sierteelt en geldt alleen voor de gronden die zijn aangewezen als 'agrarisch – 1' en 'agrarisch – 2' en waar boom- en sierteelt is toegelaten met uitzondering van gronden die zijn voorzien van de functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - bouwperceel sierteelt- en/of boomkwekerijbedrijf'.". [Voornemen tot wijziging beleid voor boom- en sierteelt in het buitengebied | Gemeente Dinkelland](#)
- **Vijfheerenlanden:**
 - De gemeente Vijfheerenlanden heeft in het bestemmingsplan Buitengebied van Zederik bij bestemming agrarisch staan, dat er beperkingen zijn ten aanzien van boomkwekerij. [Buitengebied Zederik: Artikel 3 Agrarisch](#).
 - Bij het bestemmingsplan voor het buitengebied van Leerdam staat de functie agrarisch met waarden. Hierin wordt beschreven hoe agrarisch gebruik te combineren is met toegevoegde waarde voor natuur en landschap: [Buitengebied: Artikel 4 Agrarisch met waarden - Natuur en landschap](#)

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

- **Haaksbergen:** In het bestemmingsplan van het buitengebied van de gemeente Haaksbergen zijn regels opgesteld over waar bepaalde vormen van teelt zijn toegestaan. Ook benoemt de gemeente hierin mogelijke redenen voor het afwijken van de regels. [Microsoft Word - 130711_120158304_BP VA.docx](#)
- **Opsterland:** De gemeente Opsterland heeft in haar bestemmingsplan al meer dan 10 jaar vastgelegd dat lelieteelt verboden is in het buitengebied. De teelt van lelies heeft toch plaatsgevonden zonder dat de gemeente daar tegenin is gegaan. Nu legt de gemeente lelietelers een dwangsom op van 10.000 euro per week met een maximum van 100.000 euro. [Opsterland legt lelieteler dwangsom op](#)
[Opsterland brief van diverse natuurorganisaties over lelieteelt](#)
- **Provincie Noord-Brabant:**
 - **Attentiezones:** In de verordening Noord-Brabant Beschermde gebieden waterhuishouding en attentiegebieden natte natuurplek legt de provincie beschermingsgebieden vast waar restricties gelden t.a.v. grondwateronttrekking. De provincie maakt hierbij onderscheid tussen beschermde gebieden en attentiegebieden. [Verordening Water Noord-Brabant, Beschermde gebieden waterhuishouding en attentiegebieden natte natuurplek](#)
 - **Sturing op duurzaam grondgebruik:** De Provincie gaat sturen op duurzaam en extensief grondgebruik door in te zetten op minder gebruik van meststoffen en gewasbescherming in overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden. <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/provincie-brabant-zet-extra-duurzaam/>
 - **Duurzame pacht:** Als een pachtobject binnen 1000 meter van een stikstof gevoelig Natura 2000-gebied ligt heeft de provincie regels opgesteld. Zo mag er geen kunstmest worden gebruikt, en ook chemische bestrijdingsmiddelen zijn verboden. <https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2024/duurzame-pacht-2024/>
- **Provincie Drenthe** (verbod GWB op provinciale gronden): In het pachtbeleid van de Provincie Drenthe zijn beperkingen opgenomen t.a.v. het gebruik van bestrijdingsmiddelen (b.v. geen glyfosaat); Daarnaast is in de Provinciale Omgevingsverordening een verbod opgenomen op het gebruik van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit laatste blijkt in de praktijk lastig uitvoerbaar en wordt in de toekomst mogelijk aangepast.
- **Provincie Utrecht:** De provincie Utrecht heeft de ambitie om chemische bestrijdingsmiddelen zo veel mogelijk uit te faseren. Er wordt onderzoek gedaan naar concrete mogelijkheden en consequenties, en hoe dit het beste in omgevingsvisie- en verordeningen opgenomen kan worden. [Motie Provincie Utrecht bestrijdingsmiddelen](#)
- **Provincie Gelderland:** De Provincie Gelderland heeft plannen voor zonering rondom Natura2000-gebieden, waarbij de provincie gebruik wil maken van maatwerk per gebied. <https://www.gelderland.nl/nieuws/plannen-voor-zonering-rondom-natura-2000-gebieden>
- **Aanpassing landbouwgebruik** (fictief voorbeeld, Scenario 1 uit rapport FLO Legal). In een beekdal constateert een provincie dat de waterkwaliteit is aangetast. Via instructieregels in de omgevingsverordening verplicht de provincie gemeenten om in hun omgevingsplannen maatwerkregels op te nemen, zoals bredere teeltvrije zones en beperkingen op specifieke teelten. Om verdere intensivering te voorkomen, wordt een voorbereidingsbesluit gebruikt voor tijdelijke beschermingsregels. Daarnaast scherpert het waterschap de regels voor drainagebeheer aan om afvoer van meststoffen te beperken.
- **Beekherstelproject** (fictief voorbeeld, Scenario 2 uit rapport FLO Legal). Een waterschap start een beekherstelproject om de waterkwaliteit en biodiversiteit te verbeteren. Via een projectbesluit worden regels in het omgevingsplan aangepast, zoals het schrappen van bouw mogelijkheden langs de beek. Drainage wordt verwijderd en greppels worden verondiept om de emissie van meststoffen te verminderen. Gronden die

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

nodig zijn voor het project worden tijdelijk via gedoogplichten gebruikt, en bij blijvende beperkingen kan onteigening worden overwogen. Eventuele schadeclaims worden afgehandeld via nadeelcompensatie.

- **Aanpassen Verbreden teeltvrije zones** (fictief voorbeeld, Scenario 3 uit rapport FLO Legal)

Om de emissie van gewasbeschermingsmiddelen langs watergangen te verminderen, stelt een waterschap maatwerkregels in voor bredere teeltvrije zones. In specifieke situaties worden maatwerkvoorschriften opgelegd, waarbij bufferzones breder kunnen worden vastgesteld. Het waterschap werkt samen met agrariërs om de maatregelen te verduidelijken via beleidsregels en participatietrajecten, waardoor maatschappelijk draagvlak wordt vergroot en nadeelcompensatie beperkt blijft (Scenario uit rapport FLO Legal).

- **Aanpassen grondgebruik via functietoedeling** (fictief voorbeeld, Scenario 4 uit rapport FLO Legal)

In kwetsbare gebieden, zoals beken nabij Natura 2000-gebieden, besluit een provincie om landbouwgronden een natuurbestemming te geven. Via een instructieregel in de omgevingsverordening worden gemeenten verplicht om de functietoedeling in hun omgevingsplannen aan te passen. Agrariërs ontvangen financiële compensatie via subsidies voor de overgang naar extensief gebruik of natuurbeheer (Scenario uit rapport FLO Legal).

Meer informatie over de fictieve voorbeelden is te vinden in de 'Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW' van FLO Legal (oktober 2023): [Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW - FLO Legal](#)

8. Handige links

Voor meer informatie over sturing op grondgebruik kunnen de volgende documenten/websites geraadpleegd worden:

- Meer informatie over de Omgevingswet is hier te vinden: [Omgevingswet | VNG](#);
[Omgevingsplan en andere kerninstrumenten | VNG](#)
- <https://iplo.nl/>: Op het informatiepunt leefomgeving (IPLO) is veel handige informatie te vinden, bijvoorbeeld over voorkeursrecht en onteigening. Daar zijn ook verwijzingen te vinden naar diverse handreikingen, het kenniscentrum onteigening en het Kadaster.
- [Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW - FLO Legal](#)
- [Afwegingskader Arcadis](#)
- Kamerbrief pacht:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/20/kamerbrief-herziening-pachtregelgeving>
- [Lelieteeft in de buurt: wat nu? - IJzer Advocaten](#)
- [Instrumentenkoffer landelijk gebied - NPLG](#)
- [Van gebiedspuzzel tot instrumentenmix - WUR](#)
- [Landinrichting | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Voornemen tot wijziging beleid voor boom- en sierteelt in het buitengebied | Gemeente Dinkelland](#)
- [Buitengebied: Artikel 4 Agrarisch met waarden - Natuur en landschap](#)
- [Buitengebied Zederik: Artikel 3 Agrarisch](#)
- [Opsterland legt lelieteeler dwangsom op](#)
- [Opsterland brief van diverse natuurorganisaties over lelieteelt](#)
- [Motie Provincie Utrecht bestrijdingsmiddelen](#)
- <https://www.gelderland.nl/nieuws/plannen-voor-zonering-rondom-natura-2000-gebieden>
- [Verordening Water Noord-Brabant, Beschermde gebieden waterhuishouding en attentiegebieden natte natuurpleels](#)
- <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/provincie-brabant-zet-extra-duurzaam/>
- <https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2024/duurzame-pacht-2024/>
- Staatsbosbeheer Natuurinclusieve Landbouw, duurzame pacht:
<https://www.staatsbosbeheer.nl/zakendoen/natuurinclusief-boeren>

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

Bijlage A: Veranderingen agrarisch grondgebruik, periode 2000 – 2024

Onderwerp Oppervlakte, ha	Nederland					2024 (voorlopig)
	2000	2015	2020	2022	2023	
Grondgebruik						
Cultuurgrond	1.975.504	1.845.746	1.814.451	1.804.369	1.803.004	1.810.585
Akkerbouw						
Aardappelen, totaal	180.162	156.511	165.621	163.058	157.732	157.217
Akkerbouwgroenten	45.993	56.172	63.807	61.915	65.306	71.287
Tuinbouw open grond						
Tuinbouw open grond, totaal	81.061	90.464	93.128	95.406	92.409	92.097
Bloembollen en -knollen	22.513	24.842	26.991	28.045	28.111	27.342
Bloemkwekerijgewassen	2.930	2.801	3.538	3.981	3.662	3.459
Boomkwekerijgewassen en vaste planten	12.641	17.713	16.713	17.233	16.526	16.146
Tuinbouwgroenten	22.378	25.339	259.60	26.425	25.252	26.488
Grasland en groenvoedergewassen						
Grasland						
Grasland, totaal	1.036.675	1.007.989	977.538	969.571	957.765	965.222
Blijvend grasland	900.017	714.337	694.437	680.005	668.470	674.441
Natuurlijk grasland	26.658	51.690	77.974	82.981	89.610	90.834
Tijdelijk grasland	110.000	241.962	205.127	206.585	199.685	199.946
groenvoedergewassen	212.808	232.420	206.864	194.048	195.256	206.918

Bron: CBS, statline, tabel: Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar gemeente (in ha) - Gewijzigd ☐ 28 november 2024

*1) Doorvertaling naar CBS cijfers.

CBS, statline, tabel: Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar gemeente (in ha) - Gewijzigd op: 29 maart 2024

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbelzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.

Bijlage B: Overzicht juridische instrumenten

INSTRUMENT	WAT	WIE
OMGEVINGSPLAN	- Evenwichtige toedeling van functies aan locaties. - Rechtstreeks werkende regels, waaronder maatwerkregels milieubelastende activiteiten (MBA). - Omgevingswaarden.	Gemeente
VOORBEREIDINGS-BESLUIT	- Voorbeschermingsregels voor een wijziging van het omgevingsplan, de omgevingsverordening, instructieregels of een projectbesluit.	Gemeente, provincie en Rijk
MAATWERKVOOR-SCHRIFTEN	- Individuele beschikking voor aanvulling of afwijking van algemene regels (bijv. MBA of lozingsactiviteiten MBA).	Gemeente, waterschap, provincie en Rijk
OMGEVINGS-VERORDENING	- Regels ter behartiging van provinciale belangen. - Instructieregels (generieke regels voor het vaststellen van een omgevingsplan of waterschapsverordening). - Rechtstreeks werkende regels, waaronder maatwerkregels MBA. - Omgevingswaarden.	Provincie
LANDINRICHTING INSTRUCTIE	- Inrichtingsbesluit. - Eenmalige aanwijzing aan de gemeente of het waterschap om het omgevingsplan of de waterschapsverordening aan te passen.	Provincie Rijk en provincie
WATERSCHAPS-VERORDENING	- Regels voor het beheer van watersystemen. - Rechtstreeks werkende regels, waaronder maatwerkregels lozingsactiviteiten MBA.	Waterschap
PROJECTBESLUIT	- Uitvoeren van een project van publiek belang. - Wijzigen van regels in het omgevingsplan, als dat nodig is voor uitvoering, in werking houden of instandhouding van het project.	Waterschap, provincie en Rijk
BESLUIT ACTIVITEITEN LEEFOMGEVING (BAL)	- Rechtstreeks werkende regels voor milieubelastende activiteiten.	Rijk
BESLUIT KWALITEIT LEEFOMGEVING (BKL)	- Instructieregels. - Omgevingswaarden.	Rijk

Bron: Factsheet FLO Legal

Hoewel wij ons inspannen om betrouwbare informatie te bieden, kunnen wij niet garanderen dat deze door veranderende inzichten – bijvoorbeeld door jurisprudentie – altijd actueel blijft. Voorts benadrukken wij dat dit document geen richtinggevende en anderszins ondubbeltzinnige uitspraken doet op casus- of individueel niveau, hiervoor is altijd een aparte (individuele) beoordeling nodig. Heeft u vragen of aanvullende informatie over de onderwerpen in dit document? Dan horen wij dat graag via OndersteuningUAPB@minlnv.nl.