

# Verkenning van het perspectief voor landinrichting bij de Aanpak Veluwe

Jaap Ruiter

Jaap Ruiter advies

Jan Gorter

Land in zicht Advies

DECEMBER 2025



# Inhoudsopgave

---

## 1. Opdracht 3

## 2. Het kader: het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe 4

## 3. Aanpak en werkwijze 6

## 4. Analyse 7

4.1 Waar staan we nu op de Veluwe

4.2 De autonome ontwikkeling

4.3 Van stilstand naar beweging

4.4 Inspiratie uit het verleden

4.5 Eigentijdse landinrichting

4.6 Grond is de sleutel

## 5. Resultaten werkateliers 14

5.1 Opzet ateliers

5.2 Werkatelier Grond en grondbeschikbaarheid

5.3 Werkatelier Extensivering

5.4 Werkatelier Planologie

5.5 Werkatelier Stikstof

## 6. Voorbeelden van nieuwe toepassing van landinrichting 16

6.1 Voorbeeld gebied grasland en hydrologie

6.2 Voorbeeldgebied strokenaanpak

6.3 Voorbeeldgebied beekdalgebied

6.4 Voorbeeldgebied intensieve veehouderij

## 7. Sturende voorwaarden 32

7.1 Heldere kaders en operationele instrumentenkoffer

7.2 Programmering en financiering van verkavelings-instrumentarium

7.3 Slagvaardige uitvoeringsorganisatie

7.4 Simpele governance

7.5 Top down en bottom up

## 8. Het perspectief voor landinrichting 35

8.1 Waarom verkavelen

8.2 Aanpak in hoofdlijnen

8.3 Ambitieniveau, gebiedskeuze, gebiedsgrootte en aanpak

8.4 Landinrichting onder de omgevingswet

8.5 Aanbevelingen over grond

8.6 Aanbevelingen over extensivering

## Bijlage 1 Lijst van personen die geraadpleegd zijn en/of een bijdrage hebben geleverd 45

## Bijlage 2 Verslagen werkateliers (Apart document, niet bijgevoegd)

---

Alle kaarten in hoofdstuk 6 zijn gemaakt door Dienst voor het Kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.

Fotoverantwoording: de in dit advies opgenomen foto's zijn van Hans van den Bos, Jaap Ruiter, Jan Gorter, Fabrice Ottburg en beeldbank RWS

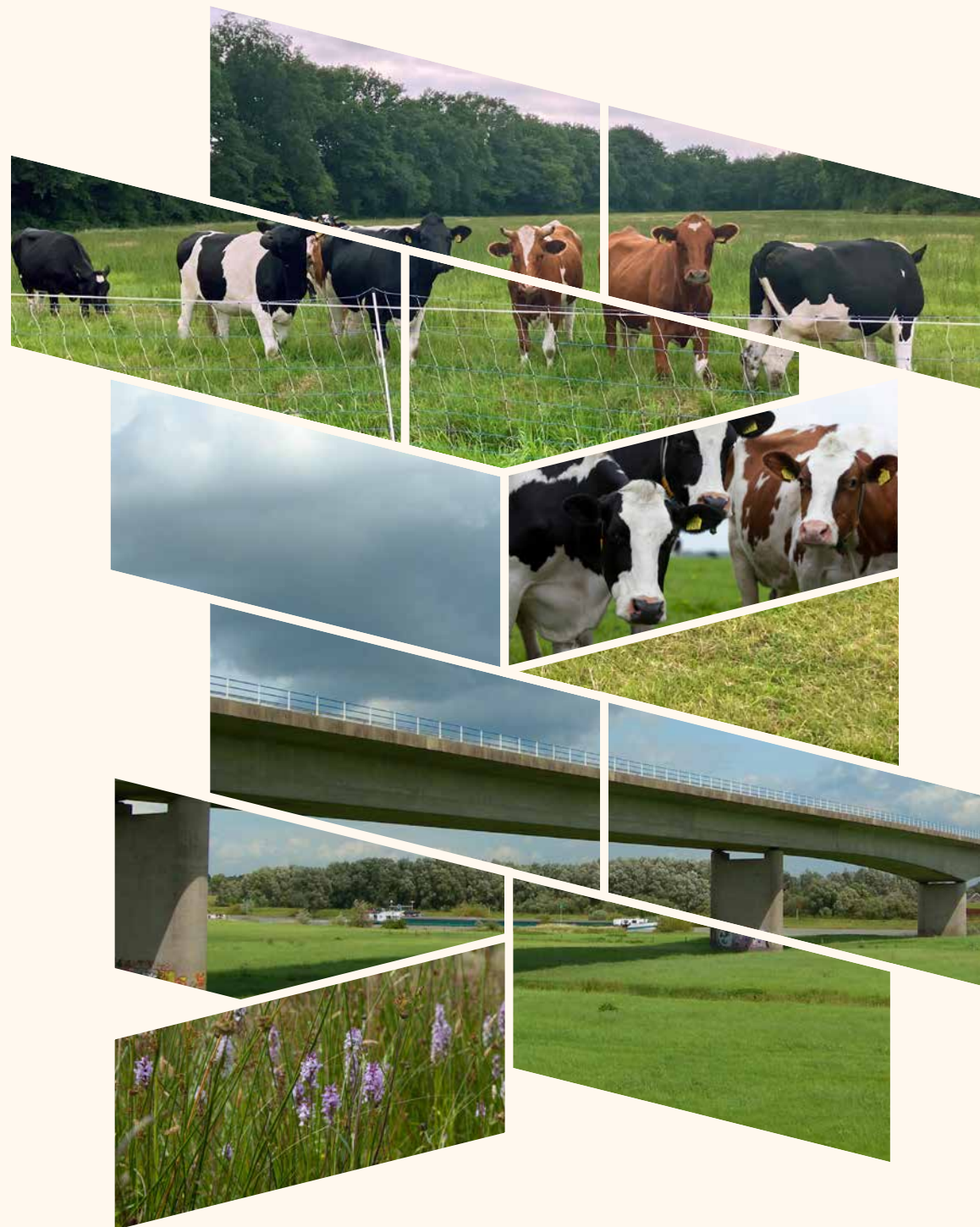
Opmaak: Aukje Gorter

# 1. Opdracht

Dit perspectief is opgesteld in opdracht van het interbestuurlijke programma Aanpak Veluwe. De opdracht richt zich op de vraag of nieuwe vormen van landinrichting kunnen bijdrage aan de gestelde opgaven in de Aanpak Veluwe. De opdracht is uitgevoerd door Jan Gorter en Jaap Ruiter in de periode van september tot december 2025. De opdracht is verstrekt door de provincie Gelderland en begeleid door Henk Mulder (programmadirecteur Aanpak Veluwe), Ad Schoof (gedelegeerd opdrachtgever namens het interbestuurlijk programma en projectleider van het werkspoor Grond) en Stephon van der Hulst (hoofd grondzaken LVVN/RTL). Dit opgeleverde perspectief is te zien als een extern advies.

Het advies behandelt welke (nieuwe) vormen van toepassing van verkavelingsinstrumenten kunnen bijdragen aan de door de overheden gestelde opgaven, welke voorwaarden daarbij gesteld kunnen worden, en welke (nieuwe) aanpakken dan denkbaar zijn. De ambitie is om daarmee en daarbij de uitvoeringskracht in het landelijk gebied te versterken en de benodigde regie te kunnen voeren. En zo tegelijk bij te dragen aan meer perspectief voor landbouw, natuur en andere belangen.

Tegelijk met deze opdracht wordt ook onder leiding van de provincie in het kader van de Aanpak Veluwe geschreven aan de input op gebied van grond- en verkaveling in het uitvoeringsplan van de Aanpak Veluwe. We hebben ons advies met enige regelmaat afgestemd met de schrijvers van het uitvoeringsplan. Er zijn echter ook verschillen omdat de invalshoek verschilt. Waar het voorstel voor het uitvoeringsplan meer uitgaat van huidig beleid en de huidige bestuurlijke keuzes kijkt dit advies naar de ruimere planhorizon van het Veluweprogramma van 10 jaar en daarnaast ook naar de beleidsinnovatie die nodig zal zijn om de doelen te halen.





## 2. Het kader: Het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe

De Aanpak Veluwe is het initiatief van de gezamenlijke overheden: rijk, provincie, gemeenten en waterschappen om met partijen in de regio te komen tot een aanpak van stikstof, natuurherstel en water en het scheppen van duidelijkheid en perspectief voor landbouwbedrijven. Beoogd wordt om vergunningverlening van het slot te krijgen, natuurherstel tot stand te brengen, bij te dragen aan doelen van de kaderrichtlijn water en ondernemers op toekomstgerichte bedrijven te begeleiden in de transitie naar verduurzaming van hun bedrijf.

De Aanpak Veluwe richt zich op een ruime tijdhorizon van de komende 10 jaar. In geografische zin richt de Aanpak Veluwe zich op de Veluwe als kerngebied: het Natura 2000-gebied met omliggende natuurgebieden en agrarische enclaves en de daar om heen liggende overgangsgebieden. Dat gaat om het gehele gebied tussen Rijn, IJssel, Randmeren en de regio Food Valley.

De Aanpak Veluwe ligt in het verlengde van de ondernemersgerichte aanpak die de afgelopen jaren is ingezet en die zich met name richt op de keuze die op bedrijfsniveau bestaat om te verduurzamen door te innoveren, te extensiveren, te verplaatsen of te beëindigen (in lijn met advies Remkes: niet alles kan overal, wat kan waar wel). Met name de emissiereductie zal op bedrijven tot stand moeten komen, met doelsturing en emissieplafonds per bedrijf. Dit type maatregelen is dan ook een hoofdlijn van het programma.

Er wordt een gebiedsgerichte aanpak ingezet voor de water- en natuurdoelstellingen en ook voor de belangrijkste gebieden waar het grondgebruik zal moeten extensiveren, of waar anderszinds nadere eisen aan gebruik moeten worden gesteld. Daarmee sluit de Aanpak aan op de integrale gebiedsprocessen die op en rond de Veluwe in gang zijn gezet met ondernemers, inwoners en maatschappelijke partijen. Recent is aan

dit palet de aanpak van de stroken voor stikstofreductie aan toegevoegd. Daar waar in de Aanpak Veluwe ook de gebiedsgerichte aanpak wordt ingezet en de Aanpak daarmee een ruimtelijke vertaling krijgt die doorwerkt in de inrichting van gebieden, daar popt de vraag op naar verkaveling en landinrichting. Immers de Aanpak Veluwe is in zichzelf geen ruimtelijk plan, althans op dit moment geen ruimtelijk operationeel plan. Wel een plan dat beleidsopgaven voor water, natuur en stikstof verbindt en die beleidsopgaven hebben ruimtelijke uitwerking, de één meer dan de ander, ruimtelijke uitwerking. Ze landen letterlijk op boerenerven en op boerengrond in het landelijk gebied. Maar daar waar bijvoorbeeld extensiveringsopgaven en grondgebruiksbeperkingen worden gesteld zal dat de ene boer wel passen en de ander niet. Dan kan ruiling van percelen grond uitkomst bieden.

Met het naar verwachting ter beschikking komen van extra rijksmiddelen van € 300 mln als aanvulling op beschikbare middelen bij de andere overheden, is sprake van een financiële impuls op de korte termijn.

In deze verkenning naar het perspectief van landinrichting wordt onderzocht in hoeverre de Aanpak Veluwe kan worden ondersteund met de inzet van grond- en verkavelingsinstrumenten, toegespitst op kavelruil en wettelijke herverkaveling als bedoeld in de Omgevingswet. De verkenning richt zich in geografische zin met name op de agrarische enclaves en de overgangsgebieden, waaronder de stroken.



### 3. Aanpak en werkwijze

Dit advies is ontstaan op basis van een groot aantal interviews met betrokkenen in het werkveld van lopende gebiedsontwikkelingen en beleidsprogramma's bijvoorbeeld op het gebied van water, natuur en stikstof op en rond de Veluwe. Dit omdat we met ons advies aan willen sluiten bij de praktijk in die gebiedsontwikkelingen en in die beleidsprogramma's. En tegelijkertijd willen we er enige afstand van nemen. Immers ieder advies dat over landinrichting wordt gegeven, krijgt te maken met het imago dat rond het instrument is ontstaan. Terwijl de kracht van het instrument is: komen tot nieuwe combinaties van grond en grondgebruiker. Die kracht kan van grote waarde zijn in die gebiedsontwikkelingen die nu lopen en in die beleidsprogramma's. En wij geloven dat die kracht opnieuw benut kan worden.

Uiteraard vraagt dat om een andere aanpak dan de aanpak die vroeger gehanteerd werd. En juist om die vernieuwende aanpak te ontwikkelen en aan te reiken, hebben we ons ook in vele gesprekken laten inspireren door mensen die vernieuwend naar dat oude instrument hebben gekeken. Ze hebben ons geholpen om die mogelijkheden om te komen tot nieuwe toepassingen scherper en vollediger op het netvlies te krijgen. In bijlage 1 hebben we de lijst opgenomen van mensen die we hebben geraadpleegd en/of een bijdrage hebben gevraagd.

Daarmee waren we er niet. Eigenlijk hebben we in de uitvoering van ons werk twee belangrijke interventies toegevoegd.

De eerste interventie bestond er uit dat we op punten waar we zelf (veel) vragen bleven houden, werkateliers hebben georganiseerd met – opnieuw – mensen met betrokkenheid in de gebieden waar de opgaven spelen en externe deskundigen die met een ander perspectief kunnen kijken. De vier werkateliers zijn gegaan over grond, over extensivering, over de relatie met planologie en over stikstof. We zijn er in geslaagd om in vier dagdelen

vier keer een gezelschap deelnemers bij elkaar te krijgen dat uitermate toegesneden op de gestelde thematiek aan het werk is geweest. Vier zeer geanimeerde bijeenkomsten – vier keer de diepte van de thematiek verkend. Vier keer voor ons een bijzonder waardevolle oogst die verwerkt is in dit advies.

De tweede interventie betreft het opnieuw ontwikkelen en verbeelden van wat we dan bedoelen met die vernieuwde aanpak van dat oude instrument. Hoe ziet dat er dan in de praktijk uit. We prijzen ons gelukkig dat veel gesprekspartners met ervaring in de gebieden ons voorbeelden hebben aangereikt. En dat het Kadaster met ons heeft meegedacht om te verbeelden hoe die nieuwe vragen opgepakt zouden kunnen worden en wat dat in de praktijk betekent. Die voorbeelden zijn – uiteraard geanonimiseerd – in dit rapport opgenomen.

Het rapport eindigt in hoofdstuk 8 met ons eindadvies. Daarmee is niet tot in detail uitgewerkt hoe landinrichting kan bijdragen aan de Aanpak Veluwe. Er ligt wel een mooie start. We nodigen uit om die start een vervolg te geven.

## 4. Analyse

### 4.1 Waar staan we nu op de Veluwe?

Er is de afgelopen jaren erg veel werk verricht aan het Provinciaal Programma Landelijk gebied (het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland, het VLGG), met bijbehorende onderbouwende rapportages van bijvoorbeeld bureau TAUW. Daarin werd helderheid gegeven over de grote opgaven die voor ons liggen. Dat kader is formeel verdwenen, tezamen met de financieringsbron Transitiefonds. Maar hier kan op teruggegrepen worden, c.q. inspiratie uitgehaald op het moment dat de nieuwe opgaven (weer) omschreven moeten worden.

Daarmee zijn we teruggekeerd in de huidige impasses die leiden tot het ontbreken van vergunningsruimte voor landbouw en andere economische sectoren, en tot het ontbreken van perspectief voor functies als landbouw, natuur, recreatie en verstedelijking. Recent is er langs andere wegen geprobeerd beweging in te krijgen in het gebied, onder meer via het Bouwstenen document “Emissiereductie landbouw -Vergunningverlening in Nederland weer in beweging” van LTO, IPO, VNG, Unie van Waterschappen en NAJK, 9 juli 2025, en recent het “Uitvoeringsplan Stikstof”, van Regio Food Valley van 17 juli 2025.

Inmiddels is landelijk besloten om in prioritaire regio's, waaronder de Veluwe en de Peel, programmatisch en interbestuurlijk aan de slag te gaan. Daar is 300 miljoen euro voor vrijgemaakt per gebied. Op die basis is in december 2025 het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe in concept gereed gekomen, als vrucht van deze samenwerking tussen rijk, provincie, waterschap en gemeenten. De aanpak beoogt de koepel te zijn en de centrale aansturing te gaan worden van de veranderingsprocessen in het landelijk gebied op en rond de Veluwe. Dit advies beoogt voor de aanpak nadere invulling te geven aan het perspectief en de instrumentatie op gebied van grond en verkaveling.

Ondertussen lopen er al een aantal gebiedsprocessen, die blijkens onze



talrijke gesprekken merendeels last hebben van de onduidelijkheid op kaderstellings- en instrumentatiegebied. De meest in het oog springende zijn:

- Het Binnenveld: Er ligt een lange historie, er is een wens om eindelijk aan de slag te gaan en resultaten te boeken, maar dat gaat eigenlijk niet zonder helderheid over de opgaves van natuur, woningbouw, en energietransitie. We constateren dat er geen gedeeld beeld is onder partijen over het toekomstperspectief voor de landbouw. De gebiedspartners (landbouw, natuur, recreatie) maken geen deel uit van het bestuurlijk overleg. Waar de bestuurders vragen om resultaten is de stemming: wachten.



- Food Valley: er is op stikstof een stevige ambitie, maar weinig aandacht nog voor een gebiedsgerichte benadering en hoe andere opgaven daarin meegenomen worden. Tegelijk speelt er wel een Gebiedsproces Ede-Barneveld, en wil het waterschap graag werk maken van beken. Er liggen lokaal kansen, onder andere langs de Nederwoudse beek en in het Veenhuizerveld. Er is echter nog geen interbestuurlijke afspraak over regie, en wie wat waar gaat doen. Er is vooral zorg over het voortbestaan van de melkveehouderijsector in dit gebied. Met name voor deze sector is verkaveling, grond en samenwerking in gebiedsprocessen relevant.
- Het gebied Garderen-Elspeet-Uddel-Staverden (GEUS): Hier ligt een veel lagere stikstofambitie dan in de Food Valley om historische redenen (42%), waarbij men in technische zin al heel ver is of kan komen. Hier ligt de focus dus op techniek. Er ligt WEL een gebiedsvisie en er loopt een gebiedsproces. Het gebied is in meerdere deelgebieden verdeeld waarbij elke gemeente een deelgebied trekt, en daarvoor een detailplan uitwerkt. Apeldoorn werkt nu aan deelgebied Uddelerveen. Er ligt geen uitspraak in welke mate de kalverhouderij in dit gebied lange termijn toekomst heeft. Het gebied is uitgezonderd van het strokenbeleid. In het gebied wordt gewacht op nadere kaders vanuit de overheid.
- De zuidelijke IJsselvallei: In dit gebied speelt de planvorming en uitvoering van het Rivierklimaatpark (nog zonder stikstof). En er is onlangs door de Metropoolregio Arnhem-Nijmegen een klein gebiedsproces Soerensche beek opgestart. In de Stedendriehoek is meer activiteit op gebied van planvorming te verwachten.
- Noord Veluwe: hier hebben we weinig activiteit kunnen bespeuren los van kavelruil en ANLb initiatieven.

De aansturing door en coördinatie vanuit het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe moet volgens een aantal gebiedstrekkers nog groeien. De Aanpak Veluwe moet volgens veel mensen die wij hebben gesproken, zijn meerwaarde nog bewijzen.

## 4.2 De autonome ontwikkeling

We zien een enorme urgentie: de opgaven zijn groot, wat er moet gebeuren is veel, en het in werking zetten van dit nieuwe beleid gaat ook nog best enige tijd kosten. Ondertussen zien we in alle gebieden autonome ontwikkelingen een kant op gaan die we echt niet willen, en die veel mooie beleidsdoelen steeds verder uit het zicht brengen. We zien bijvoorbeeld de volgende zaken voor onze ogen gebeuren:

- Waar we extensivering van grondgebruik zouden willen, zien we intensivering toenemen: akkerbouw en boomteelt rukken op in het Food Valley gebied, en soms ook al bollenteelt. Met een stijging van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot gevolg. De KRW-doelen raken eerder meer uit zicht dan dat ze binnen bereik komen.
- De melkveehouderij is een terugtrekkend bedrijfstype in de Vallei: de grond is te duur om nieuw te starten, of te vergroten, of bedrijfsopvolging te laten plaatsvinden: Er stoppen alleen maar bedrijven. Er is grote zorg over de lange termijn toekomst van de melkveehouderij in de Gelderse Vallei. Er is ook zorg over blijvend grasland en of er nog wel een koe in de wei te vinden is op termijn.
- Door gebrek aan verkaveling is het percentage huiskavel gemiddeld genomen van de gewenste 60% gedaald naar 40 %. Als je melkveehouderij in stand wilt houden, helpt dat niet.
- De extreem hoge grondprijs zorgt voor beleggingsgedrag, en werkt jonge blijvende boeren met een grondbehoefte steeds meer tegen.
- Het feit dat op dit moment eigenlijk alleen luchtwassers geborgde stikstofmaatregelen zijn veroorzaakt dat verduurzaming van de intensieve veehouderij (met name kippen en kalveren), wel tot stand komt, terwijl de verduurzaming van grondgebonden veehouderij (melk, vlees) stagneert.
- Door niet te kiezen wordt bijvoorbeeld in het Binnenveld de verwachting bevorderd dat het gebied landbouwgebied kan blijven (terwijl er een enorme opgave voor huizenbouw en uitloopgebied ligt), idem voor Ede-Lunteren. Voor GEUS en Food Valley dreigt het verdwijnen van melkveehouderij en het behoud van stallen voor de



intensieve veehouderij, met grondgebruik voor mais en andere intensiever wordende teelten.

Als we blijven vertrouwen op marktwerking, vrijwilligheid en de sectorale werking van beleidsprogramma's op het gebied van stikstof, water en natuur zullen deze autonome ontwikkelingen blijven doorgaan.

De Aanpak Veluwe geeft voorsnog geen antwoord op deze ontwikkeling. Daarvoor is een strategische gebiedsvisie met een operationele doorvertaling naar deelgebieden nodig.

## 4.3 Van stilstand naar beweging

Letterlijk in alle gesprekken en ook in de werkateliers komen we de huidige impasses tegen, waarbij ambtelijk wordt geworsteld met ingewikkelde materie (velen nemen het woord 'zoektocht' in de mond). Dan gaat het

over de wisselende politieke context, de hoeveelheid betrokken overheden en de benodigde afstemming, het gebrek aan bestuurlijk kader en keuzes, het ontbrekend instrumentarium, het stikstofslot, de grondprijzen, etc.

Aan de kant van de stakeholders (boeren, landgoedeigenaren en natuurorganisaties) gaat het om het ontbrekend perspectief, ontbrekende vergunningen, het ontbrekend verdienmodel, het ontbrekend instrumentarium, de te hoge grondprijzen, etc. Men verdwaalt snel in de vele planvormings-processen (natuurherstelmaatregelen, gebiedsprocessen, strokenbeleid, zaakbegeleiders, Veluwetafel, Veluwealliantie, regioarrangementen, doelsturing, etc).

Op bestuurlijk niveau wil men resultaten zien, maar in de gebieden wil men duidelijker kaders en helderder inzet van instrumentarium. Dit gegeven leidt wederzijds tot frustratie en stilstand en verdient nader gesprek. Een paar onderwerpen noemen we apart:

- We zien dat de overheid het bijzonder moeilijk vindt om qua visie te sturen op landbouw en grondgebruik. De pleidooien voor een landbouwvisie (welke landbouw past nu waar) komt telkens terug (bij voorbeeld bij Remkes 1, Remkes 2, de Raad voor het landelijk Gebied, het recente advies van het PON-Telos, en meer), maar de overheid schrikt terug voor ruimtelijke keuzes. Dit creëert onduidelijkheid, belemmert beweging en verhindert perspectief.
- Ten aanzien van wettelijke verkaveling komen we bestuurlijk weinig enthousiasme tegen terwijl de adviezen, ook van LTO, NAJK, Food Valley en anderen daar duidelijk wel positief over zijn, omdat men beweging wil! Blijkens een enquête onder LTO leden bleek in 2021 80% van de boeren voorstander van wettelijke verkaveling (Grondvisie LTO, 2021).
- We zien terughoudendheid om te sturen op grondgebruik. Functieverandering lukt nog wel hier en daar (naar wonen of natuur), maar sturen op het soort agrarisch gebruik binnen de bestemming agrarisch gebruik blijkt lastig, hoewel daarvoor inmiddels vernieuwend instrumentarium beschikbaar is via de Omgevingswet. Voor herwaar-





dering op grotere schaal ontbreekt nog het instrumentarium en de benodigde financiering. Met het werken met Kwalitatieve Verplichtingen (KV's) is beperkte ervaring opgedaan.

Tegelijkertijd groeit het besef van de noodzaak om intensieve teelten op bepaalde plekken te voorkomen, en om gewasbeschermingsmiddelen in bepaalde gebieden naast natuurgebieden en rond KRW wateren en grondwaterbeschermingsgebieden te verminderen. De terughoudendheid om te sturen op grondgebruik zien we ook terug in de invulling van het strokenbeleid door de provincie.

- De bestuurlijke context en governance is eigenlijk veel te ingewikkeld. Vergelijk het primaat vroeger van het rijk, met een eenduidige uitvoeringsdienst met wat we nu zien: Een caleidoscoop van betrokkenen, en deels losstaande of veel afstemming vragende initiatieven van rijk, provincie, regio, waterschap en gemeenten. Veel betrokken ambtenaren maar geen gemeenschappelijke uitvoeringsdienst. Veel ambtelijke activiteit, weinig bestuurlijke keuzes, en weinig streekparticipatie. Of wel streekparticipatie, maar bij gebrek aan heldere doelen en heldere instrumentatie weinig ambitie. En af en toe een verkiezing, of een potentieel landbouwakkoord waarna iedereen weer wacht in de hoop op meer duidelijkheid.

#### 4.4 Inspiratie uit het verleden

Integrale landinrichting, ruilverkaveling (nu doorontwikkeld tot wettelijke verkaveling) wordt al jaren bijna nergens meer toegepast. Veel mensen weten niet meer hoe dat 'vroeger' werkte, of hebben er een negatief beeld van. Toch willen we even terugkijken, omdat het verleden ook inspiratie geeft. Want eigenlijk zijn de laatste 100 jaar de grote transitie en veranderingsprocessen in het landelijk gebied met behulp van ruilverkaveling en landinrichting aangepakt, aanvankelijk met vooral baten voor de landbouw en verlies voor de natuur, maar later ook met fors meer ruimte voor de natuur, en ook ten dienste van andere doelen b.v. op gebied van waterbeheer en infrastructuur. Als je kijkt naar de succesfactoren, dan zijn die voor een groot deel eigenlijk nu ook nog nastrevenswaardig:

- Er was een duidelijke planfiguur (met een vaststaand proces, planarchitectuur, betrokkenheid van stakeholders uit het gebied) met een publiekrechtelijke status.
- De rijksoverheid bepaalde welke gebieden het belangrijkste waren en 'aan de beurt waren', vastgelegd in het "Voorbereidingsschema Landinrichting". Dat is nu een taak van provincies. Vroeger speelde juist het gebied een belangrijke rol door aanvragen in te dienen. Die beide zaken kunnen nu ook richtinggevend zijn.



- Er was sprake van helder instrumentarium, inclusief grondverwerving en bijbehorend (genormeerd) budget.
- Het was duidelijk wat *ongeveer* de bedoeling was op gebiedsniveau (de opgave en de doelen) en welke detaillering binnen het gebied nog aangebracht diende te worden, onder meer door kaderstelling voortvloeiend uit de RO-verantwoordelijkheid van de provincie.
- Er was dus enerzijds een duidelijke sturing van bovenaf op de hoofddoelen en opgaven, en tegelijkertijd een belangrijke beslissende rol van de gebiedscommissie (vaak in de vorm van een bestuurscommissie met een heldere opdracht en mandaat) uit de streek zelf over hoe dat dan precies moest: gebiedsgericht maatwerk.
- De overheid (Rijk, Provincie, Waterschap en gemeente!) sprak met één mond via de Landinrichtingsdienst (later DLG) en de vertegenwoordiging in de gebiedscommissie.
- De taakstelling grondverwerving was essentieel en zorgde voor de smeerolie om alle belangen te kunnen dienen en de verkaveling te kunnen doen.

Wij constateren dat op dit moment eigenlijk aan geen van die factoren wordt voldaan. Misschien is het niet zo gek dat het gebiedsgericht beleid momenteel 'niet werkt!'

#### 4.5 Eigentijdse landinrichting

Al deze voorgaande principes kunnen nu ook gehanteerd worden, *zonder* dat je de landinrichting 'oude stijl' noodzakelijkerwijs terug krijgt. Wat we bij voorbeeld *niet* terug willen is de rigide procedure van destijds die uiteindelijk gemiddeld 27 jaar duurde. Ook de rollen en opgaven van de overheden zijn veranderd, de opgaven zijn veel diverser, de druk op het landelijk gebied is groter, het maatschappelijk veld is mondig. De instrumentatie is geheel anders: geen accent op ontwatering, boerderijverplaatsing en ontsluiting en heel veel nieuwe natuur, maar veel meer sturen op grondgebruik richting ANB en extensivering in bepaalde gebieden, met instrumenten die daarbij het verdienmodel leveren. Een adaptieve toe-

passing die aanhaakt op wat in een gebied met en door de betrokken ondernemers mogelijk wordt. Immers, de maatschappij is minder maakbaar dan vroeger.

Als je nu nadenkt over eigentijdse toepassingen dan zou je wat ons betreft moeten denken aan het verkavelen van minder grote gebieden, en daarbinnen wellicht maar delen verkavelen. Of verkavelen voor specifieke doelen, bijvoorbeeld gericht op percelen waar ANB of extensivering mogelijk wordt. Ook kun je met korter lopende modules werken, vaker ruilmomenten introduceren en zo zijn er allerlei veranderingen die een eigentijdse vertaling kunnen krijgen. Kleinere gebieden, sneller, flexibeler. Verder is te zien dat landinrichting vroeger ook al adaptief was aan de maatschappelijke context. En vertaald naar de huidige opgaven wordt sturen op grondgebruik binnen de landbouwfunctie (zie eerdere adviezen van Remkes, PBL, RLI en nu ook Het PON & Telos en de NVM) een essentiële nieuwe tak van sport die ontwikkeld moet worden. “De goede boer (of teelt) op de juiste plek”. Op die manier zouden we – gebruikmakend van het instrumentarium uit de Omgevingswet – toe kunnen werken naar nieuw gebiedsgericht maatwerk. Met een grondstrategie waar per gebied in een zorgvuldig gekozen mix, verschillende grond- en verkavelingsinstrumenten en extensiveringsregelingen worden ingezet, samen met ondernemersgerichte instrumenten. Daarbij geldt dat puzzelen met grond en verkaveling vooral nuttig is in gebieden met grondgebonden bedrijven. In gebieden met vooral intensieve veehouderijen is kleinschalige vrijwillige kavelruil wellicht vaak voldoende.

#### 4.6 Grond is de sleutel

De gebiedsdoelen voor stikstof, water en natuur in de Aanpak Veluwe vergen in deelgebieden grote veranderingen in grondgebruik in het landelijk gebied. Deze doelen kunnen realistisch gesproken alleen gehaald worden als er naast maatregelen op bedrijfsniveau ook maatregelen op gebiedsniveau worden genomen, door te sturen op en te schuiven met grond(gebruik). De grond van stoppers moet naar te verduurzamen blijvers. Grond

is daarbij de sleutel, zowel voor boer als natuur, en al helemaal daar waar extensivering nodig is.

Grondmobiliteit is de basis voor krachtige gebiedsprocessen. Sturen op grond en verkaveling in gebieden met grotere opgaven is cruciaal. Dat kan alleen door grond (speelruimte) beschikbaar te krijgen, en actief aan een (ruil)grondvoorraad te werken. Het is belangrijk om kavelruil EN vormen van wettelijke verkaveling in het gehele gebied mogelijk te maken.



## 5. Resultaten werkateliers

### 5.1 De opzet van de ateliers

Vier werkateliers zijn georganiseerd om helderheid en integratie van gedachten te bereiken over vier thema's die terugkerend aandacht hebben gevraagd in ons werkproces. Het gaat om de volgende thema's die nader beleid en/of verheldering vragen, feitelijk de lastigste vragen:

- grond en grondbeschikbaarheid
- extensivering
- planologie
- stikstof

We kozen steeds een groep van deskundigen vanuit zowel externe en/of landelijke expertise én expertise uit de werkomgeving van de Veluwe, 'gebiedsmensen' en 'beleidsmensen'. Daarbij hebben we een aantal genodigden gevraagd een pitch te geven over het onderwerp vanuit hun werkveld. Twee experts hebben we uitgenodigd om ons te inspireren met een ruimere inleiding, vanuit hun specialistische expertise over stikstof (Ton Brouwer, samenwerkend als expert met Jan Willem Erisman), en Harm Borgers (Kokx de Voogd, expert Omgevingswet). We hebben de ateliers ook gebruikt om onze denklijn te presenteren en te toetsen.

De uitkomsten van de werkateliers waren vruchtbaar, veelomvattend en integrerend en zijn daarom als bijlage 2 bij dit advies opgenomen (Apart document, niet bijgevoegd). In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten samen. De uitkomsten vormen een belangrijke onderbouwing van ons advies. In ons eindadvies (hoofdstuk 8) komen ze uitgebreider terug.

### 5.2 Werkatelier Grond en grondbeschikbaarheid

Grip op grond is een sleutelfactor voor regie op de gewenste ontwikkeling van functies en grondgebruik in het landelijk gebied. Die grip is nu vol-

strekt onvoldoende om de huidige ontwikkelingen te beïnvloeden, bij te sturen en problemen op te lossen. We zien extreem hoge (en stijgende) grondprijzen, daaruit voortkomende blijvend intensief grondgebruik, of intensivering ervan (bollenteelt, boomteelt), omzetting van grasland in akkerland, gaten in de verkavelingssituatie door stoppende boeren, etc.

Er zijn veel mechanismen actief die de grondprijs tot een hoogte opvoeren die ver ligt boven de maatschappelijke en landbouwkundige waarde. Onder andere door beleggingsgedrag naast het gegeven dat veel extern geld vanuit wonen, defensie en andere belangen naar het landelijk gebied vloeit. Fiscale regels, directe inkomenssteun GLB en eigen overheidsbeleid (beëindigingsregeling) verhinderen dat duurzaam gebruik – en waar mogelijk extensiever – door toekomstbestendige bedrijven tot stand komt.

*Hoofdconclusie: Breed werd onderschreven dat een krachtige impuls van de grondverwerving door de overheid gewenst is. Hiermee 'koop je' smeerolie en speelruimte, en regie, mobiliteit en perspectief voor blijvers. Verken ook vernieuwende vormen van regie en grondverwerving via agrarische grondcoöperaties en andere vormen van private financiering.*

*Om de lastige problematiek van zeer hoge grondprijzen op te lossen zal echt gekeken moeten worden naar verdergaande maatregelen en beleidsinnovatie – vaak ook verder dan de schaal van de Veluwe. Zoals: opheffen landbouwvrijstelling, omzetting stakingswinstregeling in een pensioenregeling, voorkeursrecht voor te extensiveren deelgebieden, aanpassing beëindigingsregeling (grond meekopen) en voeren van milieu- en RO beleid.*

### 5.3 Werkatelier Extensivering

Extensivering blijkt in dit werkatelier in hoge mate 'werk in uitvoering', veel vragen staan nog open.

Een paar deelconclusies:



- ‘Verplichting geeft richting’ maar ook: “Complexiteit vraag collectiviteit (gebiedsproces)”.
- De grondinstrumenten zijn nu te vrijblijvend en grondverwerving wordt nu vaak ingezet terwijl je eigenlijk via omgevings- en milieubeleid moet reguleren en normeren. Er wordt meer ‘afgekocht’ dan dat er wordt verboden c.q. voorgeschreven op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden. De overheid moet helderder zijn waar sprake kan zijn van optimale landbouwproductie versus een meer verweven ‘maatschappelijke landbouw’ waar meerdere doelen gediend worden.
- Welke systematiek kan ingezet worden voor vergoedingen voor extensivering; wat is de rol/wenselijkheid van (langjarige) transitievergoedingen als ondernemers hun bedrijfsvoering ingrijpend wijzigen? In hoeverre ontstaat daarmee een aantrekkelijk verdienmodel en bedrijfsperspectief?

*De hoofdconclusie was toch wel dat er op gebied van extensivering nog veel werk te doen is in de kaderstelling, verheldering van doelen in deelgebieden, EN in de uitwerking van instrumentarium.*

## 5.4 Werkatelier Planologie

*De hoofdopbrengst van dit werkatelier was dat we de procedurele ophanging van het Veluwe-werk in de Omgevingswet in stappen hebben gedeeld en van de juiste termen hebben voorzien. Het belang van een heldere beschrijving hiervan conform de kaders van de Omgevingswet helpt: Gebruik resp. in diverse fases de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening, het Omgevingsplan en de Waterschapsverordening en maak van de Aanpak Veluwe een speciaal provinciaal of – mogelijk meer voor de hand liggend – een interbestuurlijk programma onder de Omgevingswet, en tot slot inrichtingsprogramma’s en inrichtingsbesluiten voor deelgebieden, met de beoogde doorwerking naar gemeentelijk en waterschapsbeleid. In hoofdstuk 8.3. werken we dit uit naar preciezere fasering en verantwoordelijke actoren.*

## 5.5 Werkatelier Stikstof

Op dit werkatelier is vooral kennis gedeeld en geïntegreerd op de volgende gebieden:

- Meten is weten: Het GISpoint-rekenmodel NVIRO is gepresenteerd waar je sneller en preciezer dan met Aeries maatregelen en maatregelpakketten heel concreet kunt doorrekenen op depositie-effectiviteit.
- Geconstateerd is dat het Provinciale beleid zich sterk richt op de stroken, met instrumentatie via de Omgevingsverordening. Het Food Valleyplan en GEUS richten zich meer generiek op bedrijven en stallen, waarbij GEUS een ander (lager) ambitieniveau hanteert. Voor de stroken wordt ambtelijk voorlopig een verbod van gebruik van kunstmest voorzien, en daarnaast géén nieuwvestiging en uitbreiding voor intensieve veehouderij en een verbod op het scheuren van grasland.
- Daar waar sprake is van grondgebonden (rund)veehouderij speelt grond en gebruik van grond ook een belangrijke rol in de reductie van de stikstofemissie. Inzet van ruilgrond in combinatie met kavelruil en herverkaveling kan – samen met de inzet van andere instrumenten (GBDA, ANB, Extensivering) – een grote bijdrage leveren aan het bereiken van het verminderen van de emissie van stikstof en aan het ontstaan van koppelmogelijkheden met de andere doelen van de Aanpak Veluwe op het gebied van water en natuur.

*Een eerste conclusie van dit werkatelier is dat de rekenmethodiek van GISpoint zeer behulpzaam kan zijn om heel snel verschillende en maatregelen en scenario’s door te rekenen. Een tweede conclusie is dat er voor de stroken nu wel een beleidskader via een verordening gloort maar nog geen uitgewerkt instrumentarium hoe overheid en boeren hier tot zaken willen komen, en voor de overige gebieden ook nog niet. Dus ook hier: werk in uitvoering.*

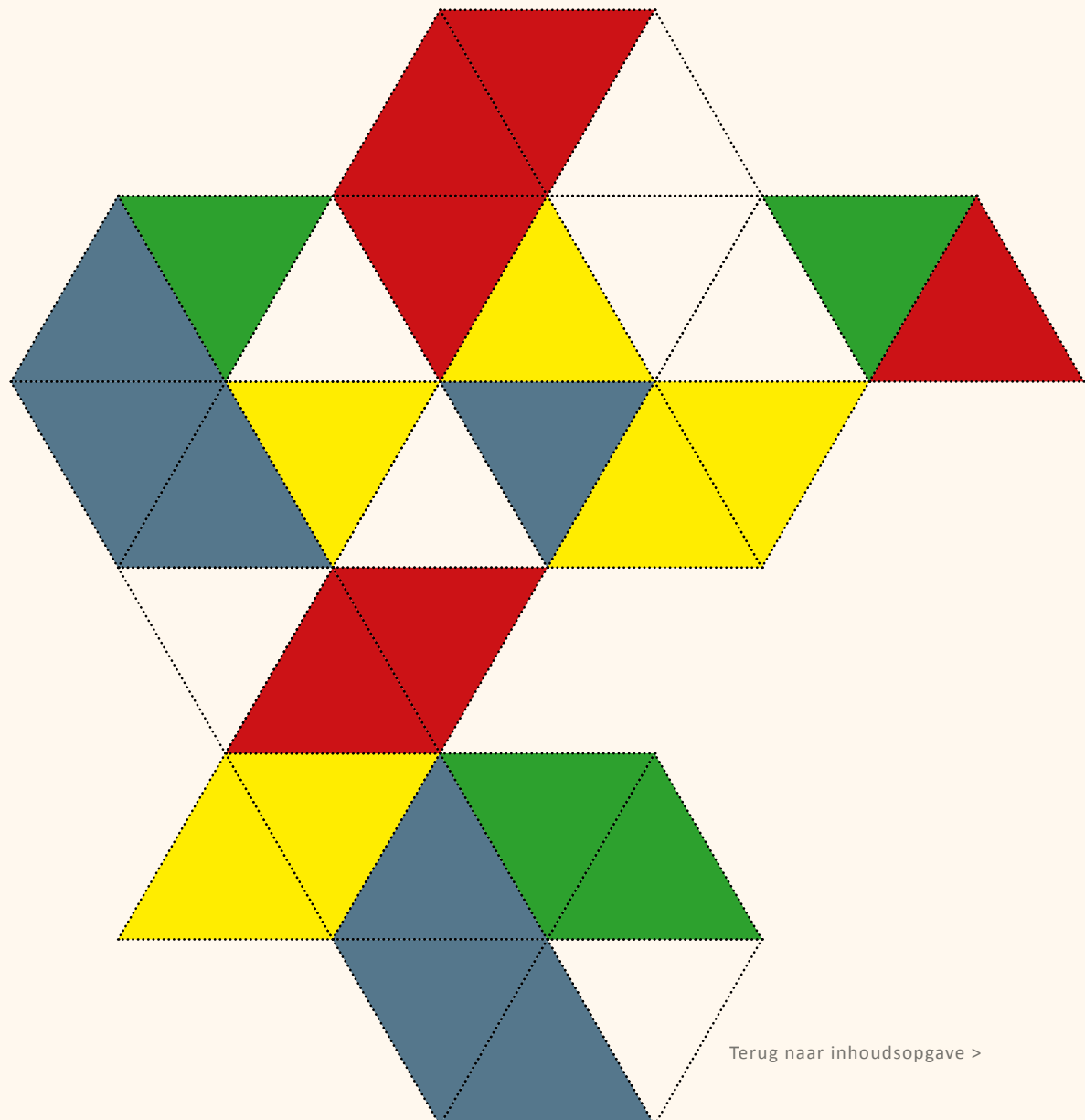
## 6. Voorbeelden van nieuwe toepassing van landinrichting

Aan het kadaster is gevraagd om voor het soort opgaves waar we op de Veluwe voor staan indicatief aan te geven hoe verkaveling zou kunnen bijdragen aan de doelstellingen.

We hebben in samenwerking met het Kadaster voor een viertal kleinere voorbeeldgebieden gesimuleerd wat je met verkaveling kunt doen als je speelruimte hebt verworven door een hoeveelheid ruilgrond te verwerven. De gekozen voorbeelden zijn exemplarisch voor situaties op en rond de Veluwe en zijn door het Kadaster uitgewerkt in een situatie voor en na de verkaveling:

- Een gebied met voornamelijk grondgebonden rundveehouderij waar naast een deelgebied met een taakstelling voor hydrologische vernatting en een stukje nieuwe natuur een betere verkaveling en huis-kavelvergroting voor de melkveebedrijven wordt nagestreefd
- Een stukje strook klein (met drie betrokken boeren) en een groter stuk strook met zo'n 10 betrokken boeren. Het beoogde grondgebruik in de strook kenmerkt zich door vermindering van veldemissies van stikstof en eventuele andere beperkingen. De verkaveling kan zorgen voor toedeling van bedrijfsonderdelen waar dat bij past en uitruil van bedrijfsonderdelen waar dat niet past.
- Een zone met een beekdal waar blijvend grasland gewenst is met beperkingen voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen: toedeling van bedrijfsonderdelen daarheen waar dat past en uitruil van bedrijfsonderdelen/teelten waar dat niet past
- Een intensief gebruikt veehouderijgebied waar door een aantal stoppers 'gaten vallen' in het verkavelingspatroon, met een situatie waarin grond aan blijvers worden toegedeeld EN een groenblauwe dooradering wordt gerealiseerd.

In alle gevallen is grond de sleutel! Door proactieve grondverwerving kan een grondbank worden opgebouwd waarmee de gebiedsdoelen en een betere verkaveling voor alle boeren kunnen worden gerealiseerd. Onder een grondbank verstaan we de verzameling van grond van alle overheden die ingezet kan worden voor de Aanpak Veluwe, waar mogelijk aangevuld met privaat gefinancierde gronden.



## Kaartserie 1

### Grasland-rundveehouderijgebied met hydrologische maatregelen

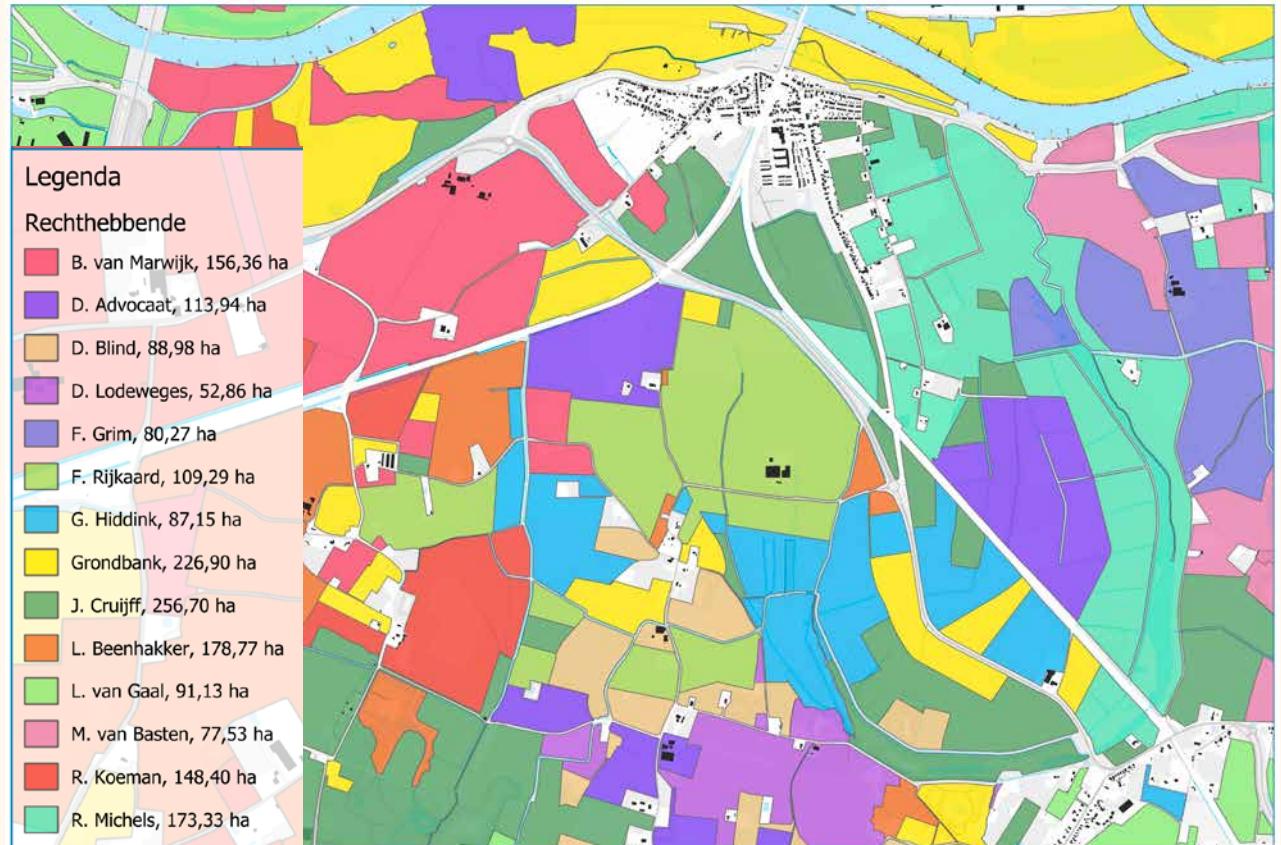
#### Problematiek:

In een aantal gebieden zal het noodzakelijk zijn om hydrologische maatregelen te nemen in de randgebieden van de Veluwe. Deze zullen veelal bestaan uit het opzetten van het waterpeil. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de landbouw. Middels de onderstaande 3 kaartbeelden wordt gevisualiseerd hoe de toewijzing van gronden in deze gebieden zou kunnen plaatsvinden door inzet van wettelijke herverkavelingen waarbij gronden geruild worden.

#### Uitleg kaartserie 1

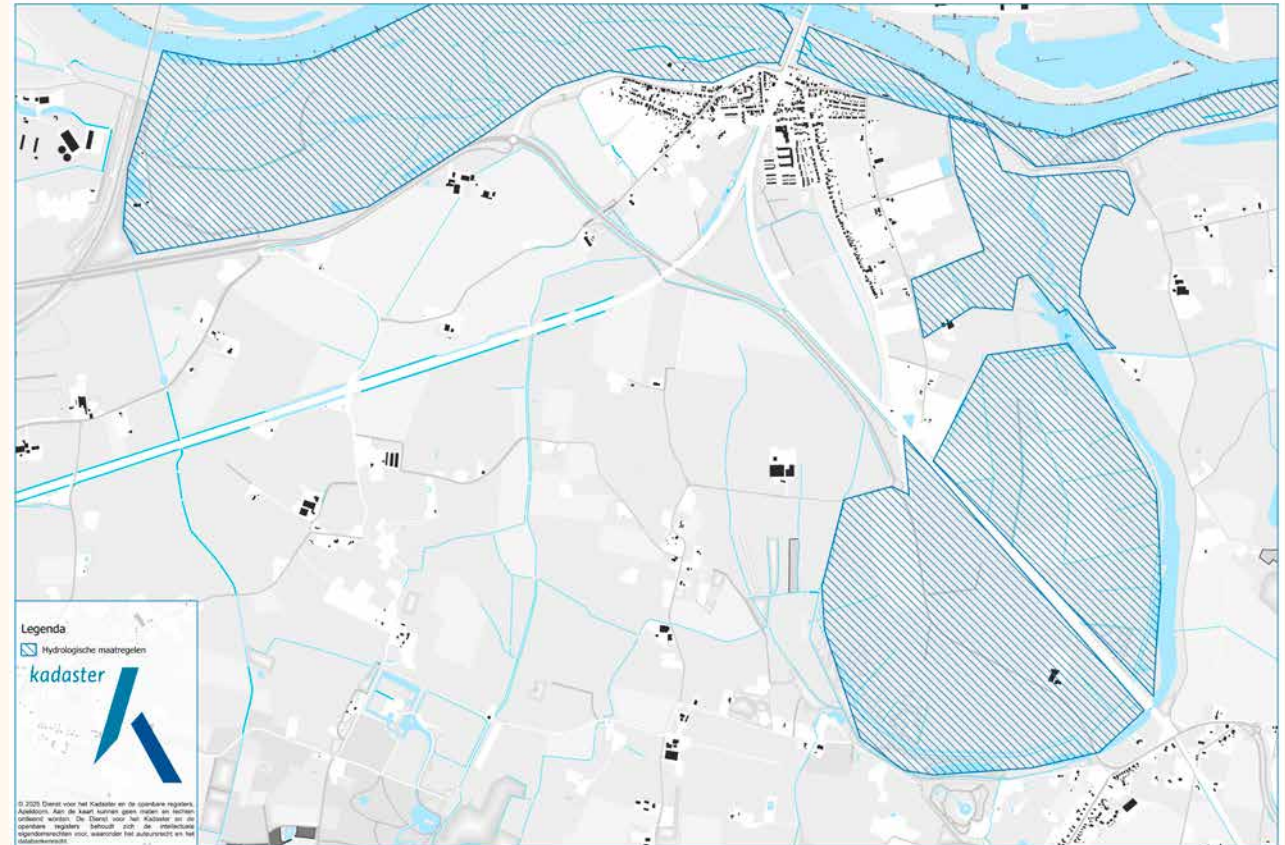
**Op kaart 1.1** is de uitgangssituatie (de situatie voor ruiling) weergegeven. Hierbij hebben de gronden van elk bedrijf/eigenaar een unieke kleur gekregen. In de kleur geel zijn alle gronden weergegeven die zijn aangekocht door de groundbank. Deze gronden zullen tijdens het ruilproces worden ingezet als compensatiegronden.

### 1.1 Grasland- en rundveehouderijgebied: voorsituatie



**Op kaart 1.2** is middels de arcering aangegeven in welk gebied het waterpeil opgezet zal worden; deze zijn gelegen 'langs' de reeds bestaande beek/rivier.

## 1.2 Hydrologische maatregelen



**Op kaart 1.3** is de nieuwe situatie (situatie na ruiling) weergegeven.

Daarbij zijn de 'grondbankgronden' enerzijds toegewezen in de lager gelegen gebieden; feitelijk in de gebieden die te nat zijn geworden voor de landbouw.

Anderzijds zijn deze 'grondbankgronden' gebruikt:

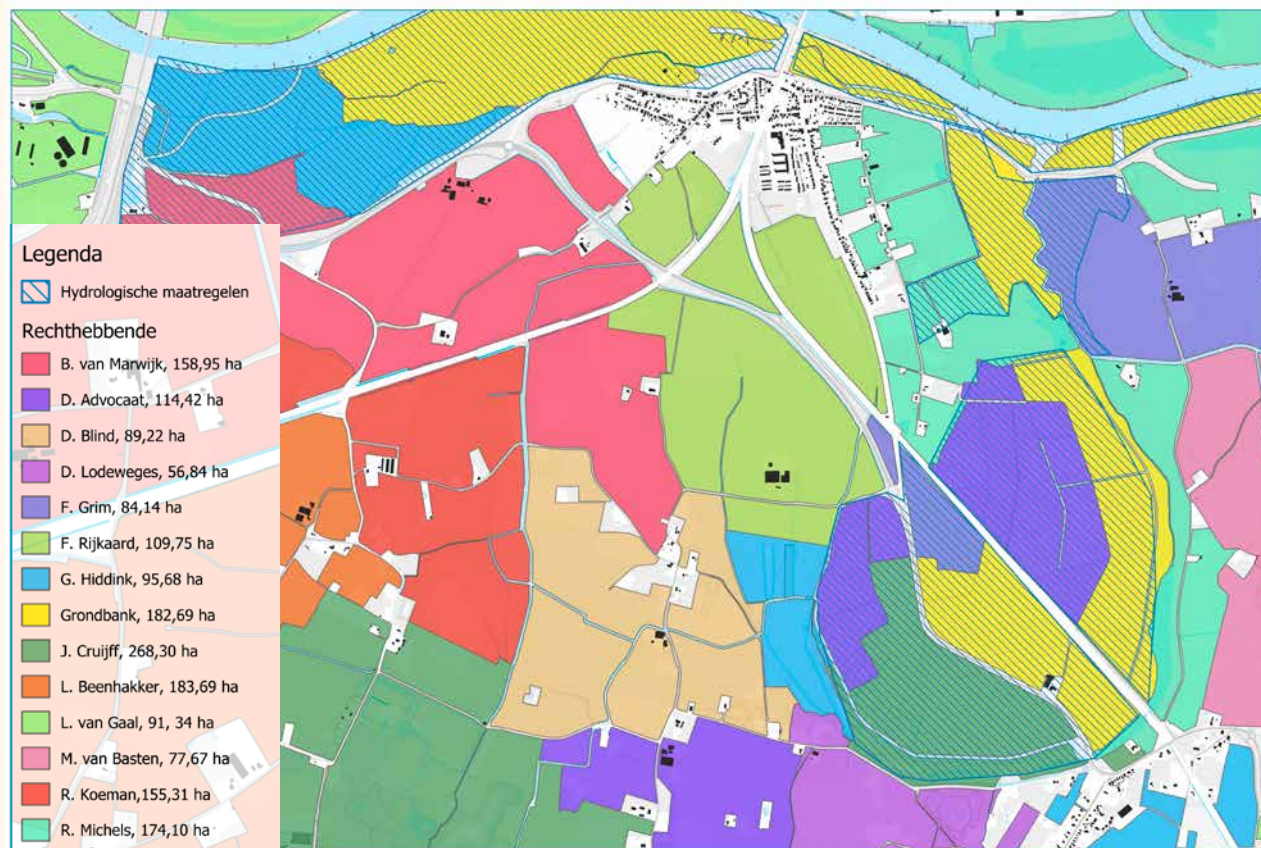
- Buiten het gebied waar het waterpeil is opgezet om:
  - de verkavelingssituatie van de agrarische bedrijven te verbeteren
  - bedrijven die percelen hebben ingebracht binnen het gebied waar het waterpeil is opgezet te compenseren door deze uit te ruilen van binnen dit gebied naar daarbuiten. Dit zijn agrarische bedrijven waarvoor het niet mogelijk is om deze nattere gronden in te passen in hun bedrijfsvoering.
- Binnen het gebied waar het waterpeil is opgezet en wel in de hoger gelegen gebieden om:
  - Daar agrarische bedrijven toe te wijzen waarbij deze nattere gronden passen (of inpasbaar zijn) in de bedrijfsvoering van de betreffende bedrijven. Overigens zal dit altijd op vrijwillige basis plaats vinden! Een agrarisch bedrijf kan niet gedwongen worden deze nattere gronden te accepteren.

Immers als gevolg van het opzetten van het waterpeil zal het voortbrengend vermogen van deze gronden afnemen hetgeen gevolgen heeft voor de economische waarde van deze gronden.

Om dit te compenseren zijn er 2 mogelijkheden:

- > Compensatie in grond: in dat geval wordt er meer oppervlakte toegewezen aan het betreffende agrarisch bedrijf
- > Compensatie in geld: in dat geval wordt een financiële vergoeding uitgekeerd aan de betreffende agrariër.

### 1.3 Grasland- en rundveehouderijgebied: nasituatie



Als voorbeeld het bedrijf van G. Hiddink. Dit bedrijf heeft gronden liggen binnen het gebied waar het waterpeil wordt opgezet, maar ook daarbuiten. Hiddink heeft gekozen voor compensatie in grond en aangewezen dat percelen met een hoger waterpeil goed inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering. Vandaar dat Hiddink dan ook weer gronden toegewezen heeft gekregen binnen het gebied waar het waterpeil wordt opgezet en ter compensatie meer oppervlakte krijgt. Deze 'meer oppervlakte' is gelegen binnen het gebied waar het waterpeil wordt verhoogd.

## Kaartserie 2

### Stroken-aanpak om Natura 2000 gebied

#### Problematiek:

In onderstaand kaarten zijn voorbeelden uitgewerkt die duidelijk maken hoe wettelijke herverkaveling kan bijdragen aan de invulling van het stroken-beleid (gebied met grondgebruiksbeperkingen rondom Natura 2000-gebieden).

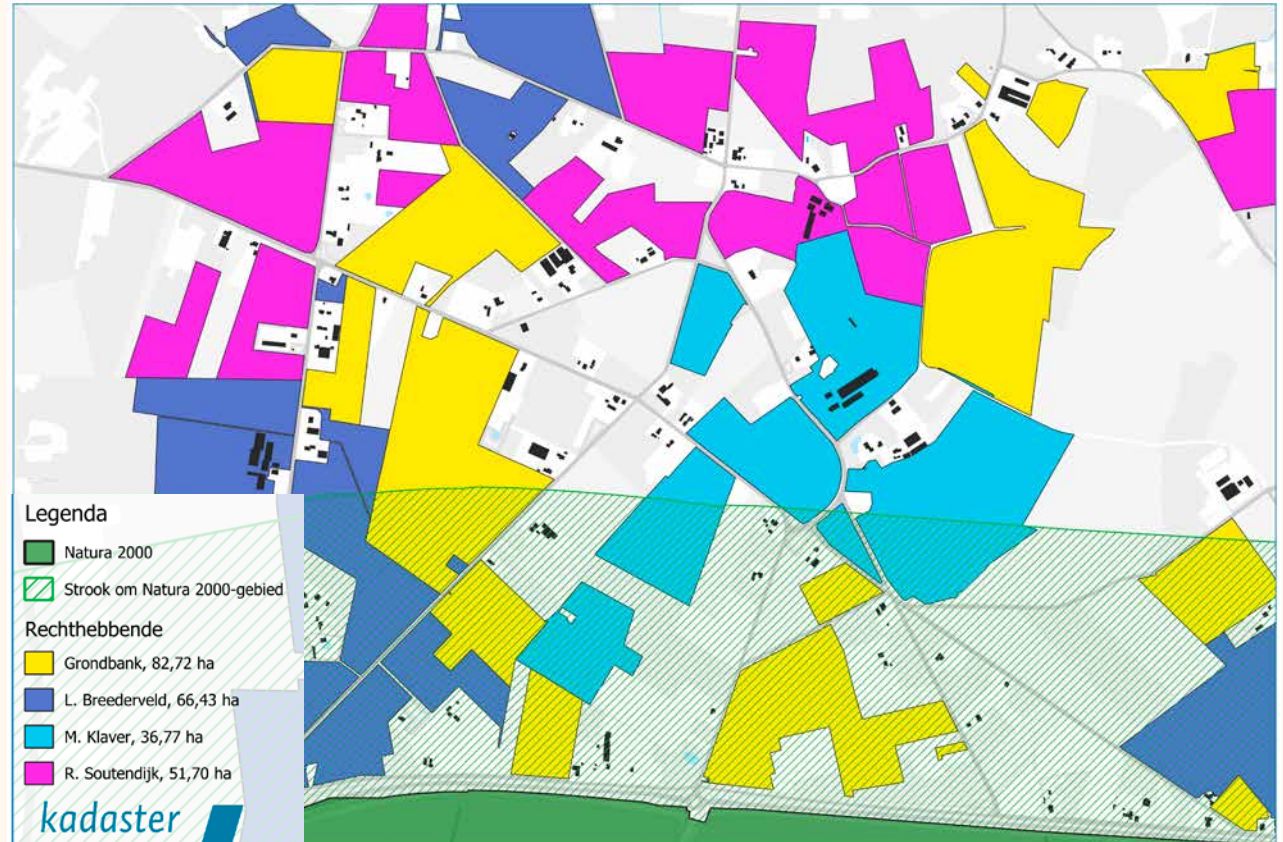
Om het overzichtelijk te houden is in kaartserie 2A dit uitgewerkt voor een drietal agrarische bedrijven. In kaartserie 2B is dit uitgewerkt voor een wat groter gebied waarin meer agrarische bedrijven liggen.

#### Uitleg kaartserie 2A:

**Op kaart 2.1** is de Ausgangssituatie (situatie voor ruiling) weergegeven. In het zuiden is nog net de rand zichtbaar van het Natura 2000-gebied. Daarnaast hebben de gronden van elk van de 3 bedrijven/eigenaren een unieke kleur gekregen. Middels een arcering is de strook die van toepassing is rondom het Natura 2000 gebied weergegeven. Daar gelden beperkende voorwaarden.

De 'grondbankgronden' zijn wederom in geel weergegeven

## 2.1 Strook om Natura 2000-gebied: voorsituatie



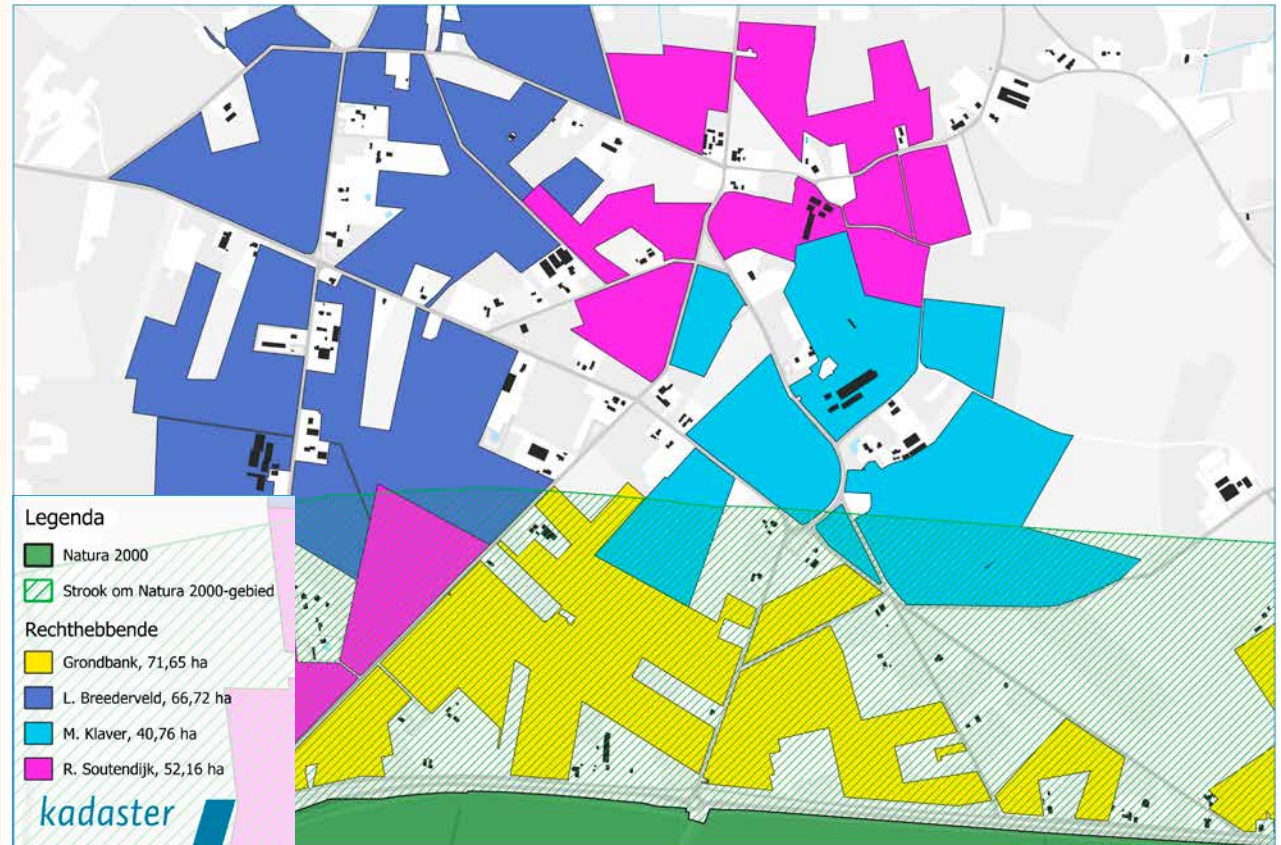
**Op kaart 2.2** is de nieuwe situatie (situatie na ruiling) weergegeven.

Voor de percelen die zijn gelegen binnen deze strook is een kwalitatieve verplichting gevestigd om daarmee helderheid te geven voor nu en de toekomst omtrent de gebruiksbeperkingen die van toepassing zijn in deze strook. De 'grondbankgronden' zijn uitgeruild en liggen nu allemaal binnen de strook. Deze gronden kunnen vervolgens verkocht worden aan boeren die dat past. Uiteraard zal de prijs van deze percelen die zijn gelegen binnen de zone lager zijn als gevolg van de gebruiksbeperkingen (kwalitatieve verplichting) die rusten op deze percelen.

Daarnaast zijn er toch nog gronden die zijn gelegen binnen de strook toegewezen aan agrariërs. Deze agrariërs hebben voorafgaand aan het ruilproces tijdens de wenszitting hun wensen hieromtrent duidelijk gemaakt. Ook hebben zij duidelijk gemaakt of zij gecompenseerd willen worden in grond of in geld als gevolg van het waardeverschil dat ontstaat als gevolg van de vestiging van de kwalitatieve verplichting op de percelen die binnen de strook zijn gelegen:

- L. Klaver: dit bedrijf brengt gronden in zowel binnen als buiten de strook. En wordt ook weer toegewezen zowel binnen als buiten de strook. Dit bedrijf heeft gekozen voor compensatie in grond. Gevolg hiervan is dat Klaver meer oppervlakte toegewezen heeft gekregen dan hij heeft ingebracht; hij wordt in feite gecompenseerd met meer oppervlakte aan grond hetgeen is gelegen binnen de strook met de kwalitatieve verplichtingen.
- R. Soutendijk: dit bedrijf brengt al zijn gronden in buiten de strook. Echter zij heeft aangegeven dat zij ook wel gronden toegewezen wil krijgen binnen de strook omdat dit prima inpasbaar is in haar bedrijfsvoering. Daarnaast heeft zij aangegeven dat zij gecompenseerd wil worden in geld. Deze wens is gehonoreerd. Soutendijk krijgt gronden toegewezen zowel binnen als buiten de strook waarbij de oppervlakte ongeveer gelijk blijft. Voor het waardeverschil (immers de gronden binnen de buffer zijn in de nieuwe situatie minder waard als gevolg van de kwalitatieve verplichting die is gevestigd voor de strook) ) wordt Soutendijk gecompenseerd in geld.
- L. Breederveld: dit bedrijf brengt gronden in zowel binnen als buiten de strook. Hij heeft de wens geuit om zoveel mogelijk gronden (liefst alle gronden) buiten de

## 2.2 Strook om Natura 2000-gebied: nasituatie



strook toegewezen te krijgen omdat dit moeilijk inpasbaar is in zijn bedrijfsvoering. Ook deze wens is grotendeels gehonoreerd. Hij heeft meer oppervlakte toegewezen gekregen buiten de strook dan hij heeft ingebracht binnen de strook. Helaas is het niet helemaal gelukt om alle gronden uit te ruilen van binnen de strook naar erbuiten. Hij krijgt ongeveer evenveel grond toegewezen als hij heeft ingebracht. Voor het gedeelte van de oppervlakte dat blijft liggen binnen de buffer ontvangt Breederveld dan ook een vergoeding in geld; immers hij krijgt daar wel te maken met de daar gevestigde kwalitatieve verplichtingen waaraan hij zal moeten voldoen.

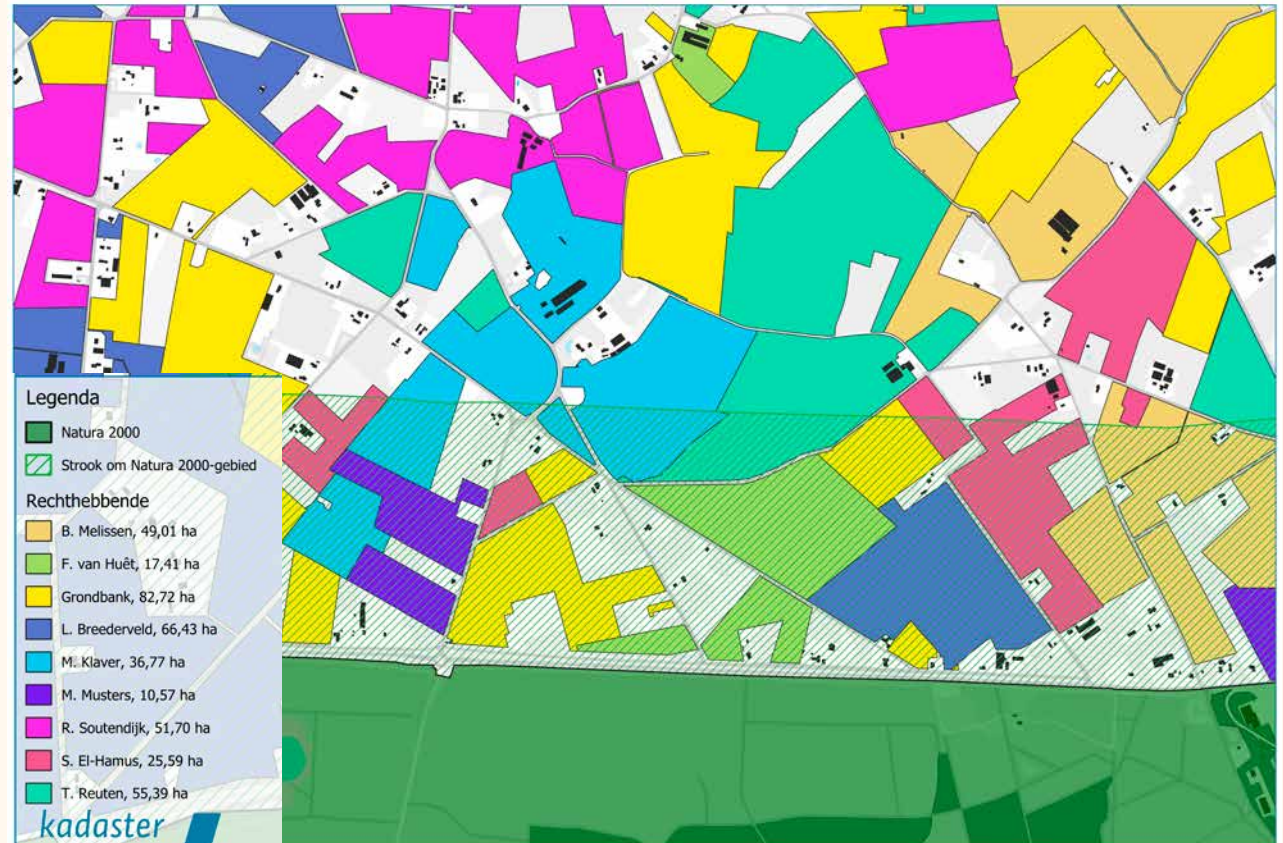
Tenslotte is goed te zien dat de verkavelingssituatie voor alle drie de agrarische bedrijven aanzienlijk verbetert. Hier geldt: hoe meer grond er in de grondbank zit en als speelruimte gebruikt kan worden: hoe meer opties er zijn voor boeren. Grond is de sleutel!

#### Uitleg kaartserie 2B:

**Op kaart 2.3** is wederom de uitgangssituatie (situatie voor ruiling) weergegeven. In het zuiden is nog net de rand zichtbaar van het Natura 2000-gebied. Daarnaast hebben de gronden van bedrijf/eigenaren een unieke kleur gekregen. Middels een arcering is de strook die van toepassing is rondom het Natura 2000 gebied weergegeven.

De 'grondbankgronden' zijn wederom in geel weergegeven.

### 2.3 Strook om Natura 2000-gebied: voorsituatie



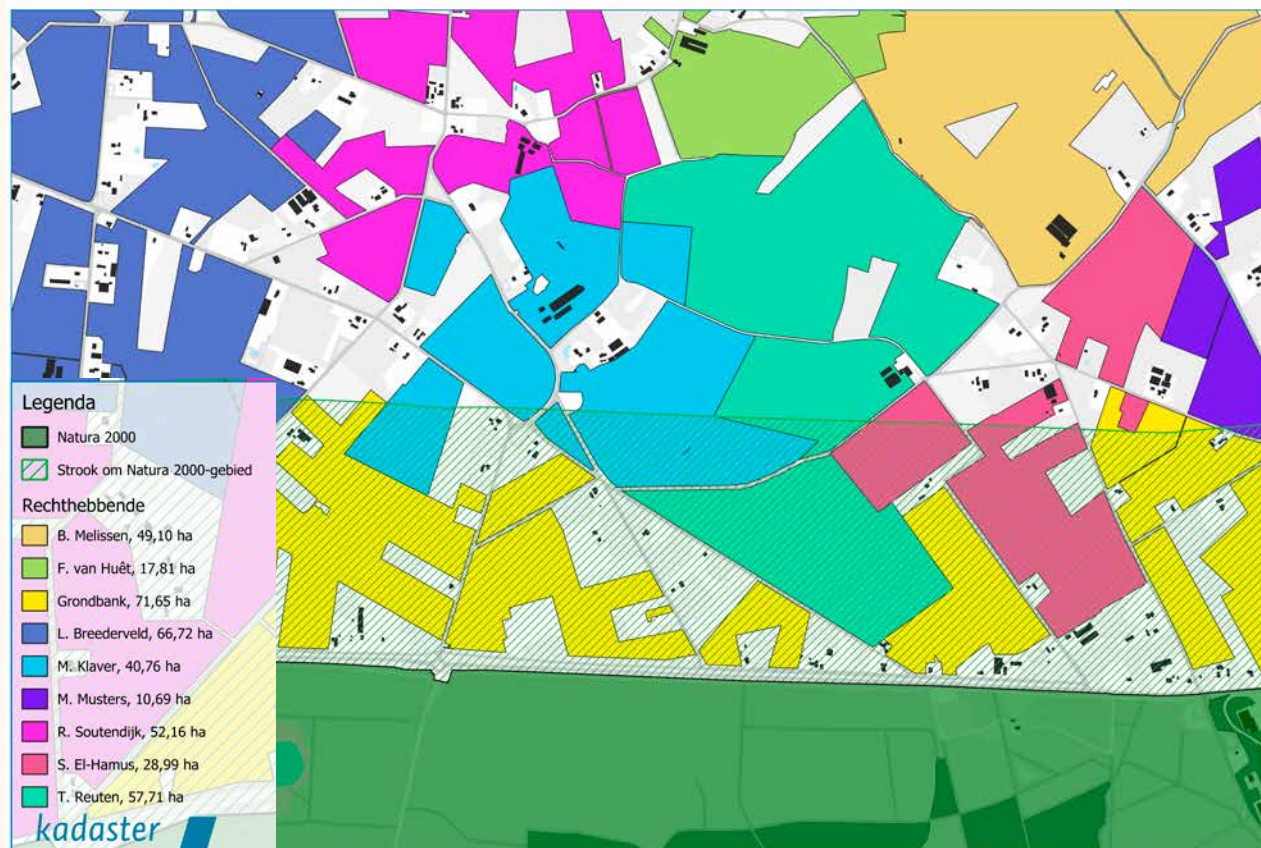
**Op kaart 2.4** is de nieuwe situatie (situatie na ruiling) weergegeven.

Voor de percelen die zijn gelegen binnen de zone is wederom een kwalitatieve verplichting gevestigd om daarmee helderheid te geven voor nu en de toekomst omtrent de gebruiksbeperkingen die van toepassing zijn in deze strook.

Net als bij de uitwerking in kaartserie 2A is ook hier te zien dat de 'grondbankgronden' zijn toegewezen binnen de zone. Daarnaast zijn de overige gronden die zijn gelegen binnen de zone toegewezen aan agrariërs waarvoor dit past (of passend te maken is) in de bedrijfsvoering. Dit omdat de gronden die zijn gelegen binnen de strook zijn afgewaardeerd en dit bedrijf ervoor heeft gekozen om gecompenseerd te worden in (opervlakte) grond.

En tenslotte is wederom zichtbaar dat de verkavelingssituatie voor alle bedrijven verbeterd.

## 2.4 Strook om Natura 2000-gebied: nasituatie



### Kaartserie 3

#### Beekdalgebied: zone met beperkingen mbt gebruik pesticiden en bemesting

##### Problematiek:

In de randgebieden van de Veluwe zal het noodzakelijk zijn om in de beekdalen te gaan werken met stroken langs de beken met gebruiksbeperkingen ten aanzien van bemesting en bestrijdingsmiddelen. Dit om de kwaliteit van het oppervlaktewater te beschermen. In de hierbij behorende kaartserie is uitgewerkt hoe inzet van het ruilinstrumentarium kan bijdragen aan de oplossing van deze problematiek.

##### Uitleg kaartserie:

**Op kaart 3.1** is de Ausgangssituatie (voor ruiling) weergegeven. De gronden van elk bedrijf/eigenaar hebben een unieke kleur gekregen. Middels een arcering is de zone weergegeven die is gelegen langs de beek en waarbinnen de gebruiksbeperkingen van kracht zullen gaan worden.

De 'grondbankgronden' zijn wederom in geel weergegeven.

### 3.1 Beekdalgebied met gebruiksbeperkingen: voorsituatie



**Op kaart 3.2** is een 'tussensituatie' weergegeven. Daarbij worden de gronden van de grondbank zoveel mogelijk toegewezen in de zone met gebruiksbeperkingen ten aanzien van bemesting en bestrijdingsmiddelen (hier indicatief weergegeven). Verder is goed zichtbaar dat de verkavelingssituatie in het gehele gebied is verbeterd.

### 3.2 Beekdalgebied met gebruiksbeperkingen: tussensituatie



**Op kaart 3.3** is de eindsituatie weergegeven. De grondbankgronden zijn vervolgens doorverkocht met kwalitatieve verplichtingen, en dus ook voor minder geld, aan boeren die daarvoor opteren en zo kunnen extensiveren met meer grond. Binnen de zone met gebruiksbeperkingen is een strook grond die direct grenst aan de beek (circa 10 meter) doorverkocht van de grondbank aan het waterschap. Hiermee worden de gebruiksbeperkingen in deze strook direct langs de beek veilig gesteld. Iets verder vanaf de beek maar nog wel binnen de strook waar gebruiksbeperkingen van kracht zijn is de grond van de grondbank doorverkocht aan agrariërs waarbij het gebruik van deze percelen is in te passen in de bedrijfsvoering.

### 3.3 Beekdalgebied met gebruiksbeperkingen: nasituatie



#### Kaartserie 4

##### Intensieve veehouderij met stoppers

###### Problematiek:

Stel dat middels een stoppersregeling niet alleen geregeld wordt dat agrarische bedrijven stoppen en de stallen worden afgebroken, maar dat ook de gronden worden aangekocht door de grondbank van deze bedrijven. Welke toegevoegde waarde zou dit kunnen hebben? Waarvoor kunnen deze gronden dan ingezet worden? In de onderstaande kaartbeelden zal dit in enkele scenario's worden uitgewerkt.

###### Uitleg kaartserie:

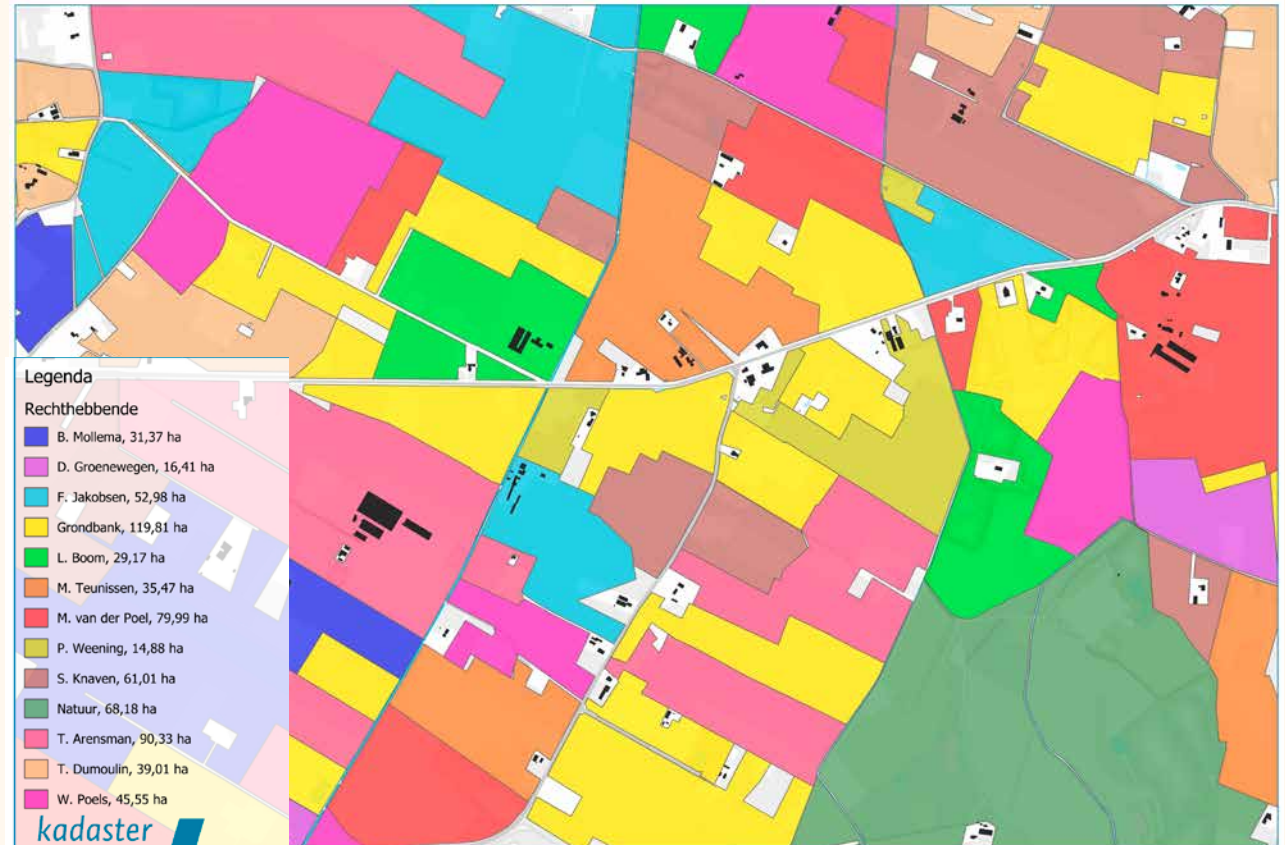
**Op kaart 4.1** is de huidige situatie weergegeven. In dit geval is ervoor gekozen om een gebied weer te geven met intensieve veehouderijen. Een aantal van deze intensieve veehouderijen zal gaan stoppen

#### 4.1 Intensieve veehouderij met veel stoppende bedrijven: pre-voorsituatie



**Op kaart 4.2** is in geel weergegeven een situatie waarbij een heel aantal gronden van stoppers door de de grondbank zijn verworven, ten behoeve van blijvers en gebiedsdoelen.

#### 4.2 Intensieve veehouderij met veel stoppende bedrijven: voorsituatie



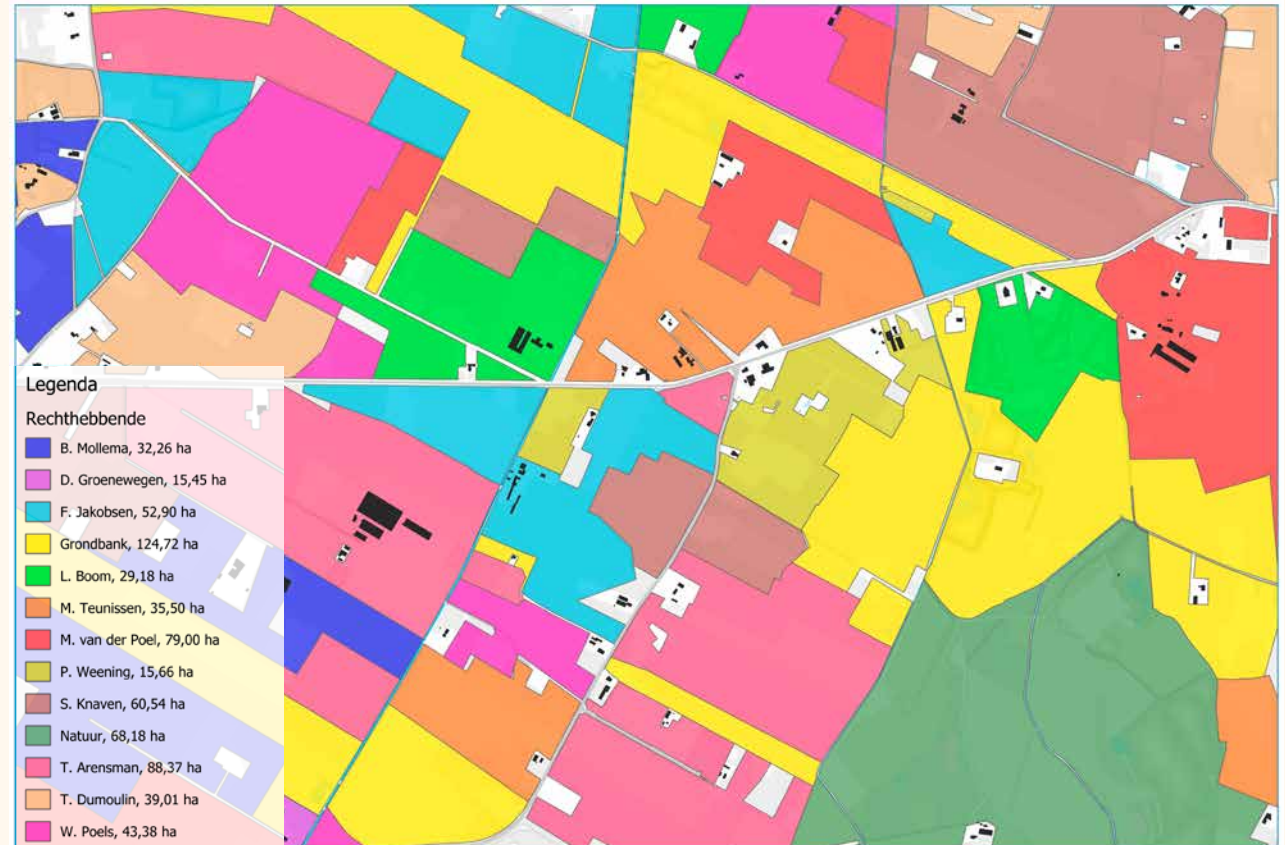
**Op kaart 4.3** is de nieuwe situatie (na ruiling) van scenario 1 weergegeven. In dit scenario zijn de gronden van deze stoppende bedrijven gebruikt ten behoeve van extensivering van de landbouw, al of niet met beperkende bepalingen. Dit is zichtbaar doordat de oppervlaktes die deze bedrijven in de nieuwe situatie in gebruik/eigendom hebben zijn vergroot. Ook is zichtbaar dat de verkavelingssituatie van het gehele gebied sterk is verbeterd. Dit zou je kunnen koppelen aan afspraken over herstel van landschapselementen (zie verder in deze paragraaf).

#### 4.3 Intensieve veehouderij met veel stoppende bedrijven: scenario 1



**Op kaart 4.4** is de nieuwe situatie (na ruiling) van scenario 2 weergegeven. In dit scenario zijn de gronden van deze stoppende bedrijven gebruikt ten behoeve van de realisatie van de nog resterende NNN. Mooi zichtbaar is dat de grondbankpercelen in robuustere percelen met bossages zijn toegewezen in stroken door het gebied (de geplande resterende natura 2000 opgave) aan Staatsbosbeheer.

#### 4.4 Intensieve veehouderij met veel stoppende bedrijven: scenario 2



**Op kaart 4.5** is de nieuwe situatie (na ruiling) van scenario 3 weergegeven. In dit scenario zijn de gronden van de stoppende bedrijven gebruikt voor zowel de extensivering van de landbouw alsook ten behoeve van de realisatie van een groenblauw raamwerk.

Op de stroken die in scenario 4 waren ingetekend tbv natuur zijn nu landschapselementen gerealiseerd terwijl de overige delen van deze stroken zijn uitgegeven aan aanliggende agrariërs. Je zou de aanleg van landschapselementen ook wat meer planmatig dan hier geschetst, aan de hand van een landschapsplan) kunnen uitwerken waarbij je afspraken over toedeling en grond (eventueel met overbedeling) koppelt aan afspraken over herstel van landschapselementen, paden en routes.

Bovendien is een deel van de grondbankpercelen gebruikt voor de extensivering van de landbouw in dit gebied.

#### 4.5 Intensieve veehouderij met veel stoppende bedrijven: scenario 3



## 7. Sturende voorwaarden

Gelet op de eerder genoemde oorzaken van stilstand, en de vele gesprekken die we gevoerd hebben, komen we tot een aantal belangrijke sturende voorwaarden. Deze achten we essentieel voor het halen van de gebiedsdoelen.

Dit zijn:

- Heldere kaders en doelen en een operationele instrumentenkoffer
- Programmering en financiering van herverkaveling, kavelruil en ander instrumentarium
- Oprichting van een uitvoeringsorganisatie
- Een heldere en een simpele(r) governance
- Combinatie top-down en bottom-up

Om te beginnen: Een boer heeft eigenlijk twee kernvragen: “Beste overheid, wat vraagt u nu precies van mij in dit gebied?” En: “Overheid, welke hulp biedt u mij dan?”. Op die vragen kwam tot nu toe echt onvoldoende antwoord. Dat zien wij als een hoofdreden voor het gebrek aan perspectief en beweging tot nu toe. Dat brengt ons bij de noodzaak van de eerste twee voorwaarden:

### 1. Heldere kaders en doelen en een operationele instrumentenkoffer:

Naarmate de overheden helderder zijn in het beoogde toekomstperspectief (visie op de landbouw in een gebied, en andere kaders), en bijbehorende doelen, EN: Een operationele instrumentenkoffer (instrumenten, geld, bedrijfsbegeleiding, flankerend beleid) biedt, zul je meer beweging in het gebied zien, en dus ook meer perspectief op grondmobiliteit, verkavelings-opties en perspectief voor blijvers. In het scheppen van die helderheid hebben alle overheden een rol!

Hierbij zij opgemerkt dat wij geen pleidooi houden om nog meer instru-

menten te ontwikkelen; wel een pleidooi om de beschikbare instrumenten daadwerkelijk operationeel en effectief in te kunnen zetten, voorzien van voldoende daarvoor benodigde middelen. Bijvoorbeeld op het gebied van instrumenten om extensivering in te zetten wordt daar op dit moment niet aan voldaan. De ervaring leert dat draagvlak inzakt als middelen voor de uitvoering niet of onvoldoende beschikbaar zijn.

Het is, denken wij, met name belangrijk dat de belangrijkste functieveranderingen en te extensiveren gebieden (de stroken, zones langs beken en waterlopen) ruimtelijk worden aangegeven als kader voor gebiedsprocessen, en om daar ook krachtig instrumentarium als hulp in te zetten. Dat kan op een manier waarbij de provincie de globale begrenzing of een taakstellende koers of keuze aangeeft die in een gebiedsproces tot op perceleniveau wordt uitgewerkt. Hierbij kan de systematiek van de Omgevingswet ingezet worden met een ordentelijke democratische processen. Naarmate deze vragen helderder beantwoord worden zullen boeren hun strategie kunnen bepalen, mogelijkheden afwegen, en keuzes maken. Daar kan de bedrijfgerichte benadering in de advisering sterk aan bijdragen, mits bedrijfsbegeleiders echt integraal kunnen adviseren, en breed kijken. We zien daarnaast nog 4 andere noodzakelijke voorwaarden:

### 3 Programmering en financiering van verkavelings- en ander ruimtelijk instrumentarium:

De overheid moet duidelijk maken welke instrumenten beschikbaar zijn en welke ondersteuning mogelijk is, waaronder de mogelijkheden voor kavelruil en wettelijke herverkavelingen. Wat dat laatste betreft: het gaat er niet om dat er overal herverkaveld gaat worden – integendeel - maar wel dat de overheid deze instrumenten ter beschikking stelt, en waar nuttig, wil inzetten. Dat is een andere boodschap dan “we gaan nog een jaar studeren over waar dit moet”.

Vervolgens moet jaarlijks geprogrammeerd worden welke instrumenten waar beschikbaar zijn en welke kavelruilen en wettelijke verkavelingen worden gestart en van budget en ondersteuning en



uitvoeringskracht worden voorzien. Dit programma moet jaarlijks worden herzien. Dan kan het ook adaptief meebewegen met ontwikkelend draagvlak, de beschikbare budgetten etc.

Daarbij is het essentieel dat dan ook de combinatie met de programmering van *ander* beschikbaar ruimtelijk instrumentarium inzichtelijk is (herwaardering, innovatie, ANB, zaakbegeleiding). Dan weet je als boer wat er te kiezen valt en waar perspectief ligt. Dat is de bedding voor samenwerking aan perspectief in gebieden.

### 3. Uitvoeringsorganisatie

Er mist een slagvaardige en eenduidig opererende uitvoeringsorganisatie, gevestigd in de gebieden, die de taal van de boer spreekt en de soms veelstemmige overheid tot één stem trechtert. Een voorbeeld hoe dat zou kunnen is te zien in Drenthe en Groningen waar Prolander een dergelijke uitvoeringsdienst vormt. Maar dat kan ook via een uitvoeringsorganisatie op basis van een gemeenschappelijk regeling.

Wat we nu zien, is dat er heel veel ambtelijk trekkerschap wordt georganiseerd vanuit provincie, Waterschap en gemeenten. Maar het werk op gemeentehuizen, waterschapskantoren en bij de provincie is echt een ander vak dan gebiedsmanagement en bedrijfsbegeleiding. Het leidt ook tot versnippering zoals in deelgebieden van GEUS die door 4 verschillende gemeentes worden getrokken, die allemaal het wiel uitvinden. In plaats van een uitvoeringsdienst worden vervolgens voor tijdelijke opdrachten verschillende ingenieursbureaus ingevlogen. Dit is tijdelijk misschien een oplossing, maar geen garantie voor een slagvaardige aanpak van de grote ambities die er liggen.

### 4. Een heldere en simpele(r) governance kan echt helpen

We komen uit een situatie met veel wisselende politieke contexten, beleidsonduidelijkheid, weinig regie, verschillende initiatieven, veel af-

stemmingsnoodzaak, meerdere grondverwerwers, en gebrek aan een intermediaire uitvoeringsorganisatie tussen overheid en de wereld van gewone boeren, burgers en buitenlui in de gebieden. Niet alleen overheden, maar ook gebiedsstakeholders raken daarin echt het overzicht kwijt. Dat moet (wellicht op enige termijn) veel simpeler kunnen. De hoofdlijn kan zijn dat het rijk normeert en financiert, de provincie regisseert, kaders en doelen stelt, en centraal verantwoordelijk is, en dat gebiedscommissies als bestuurscommissies mandaat hebben voor uitvoeringsplannen, geholpen door een uitvoeringsdienst. Deze planvorming staat op enige afstand van de politiek, behalve dat de politiek *wel* besluit over begin en eind: de kaders en financiering aan het begin, en het definitieve plan met financiering aan het eind. Dat alles binnen de kaders van de Omgevingswet (zie verderop). Het is belangrijk om uit de wereld van de 'pilots' en 'de duizend bloemen' te komen. Een voorbeeld van een heldere taakverdeling tussen overheden is bij voorbeeld te zien bij Ruimte voor de Rivier.

### 5. Top down EN bottom-up

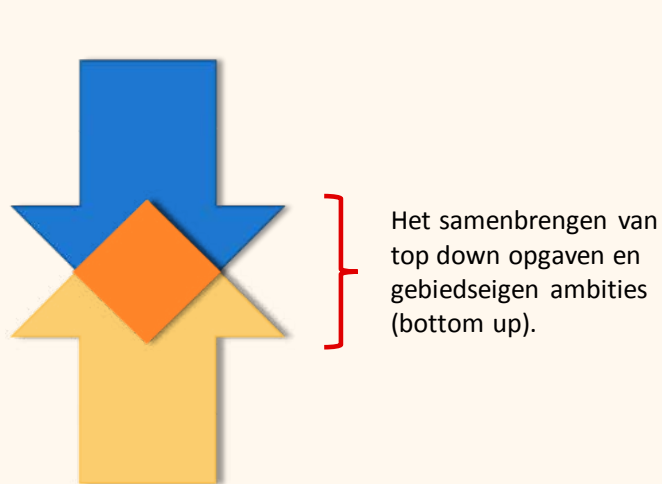
Er worden vaak gesproken over top down, OF bottom-up. De kracht van gebiedsgericht werken is de koppeling daarvan. Top down is belangrijk om richting aan te geven, bottom-up is nodig om de koppeling te maken met de streek, de mensen en de wensen daar, en eigenaarschap te creëren.

Toelichting: De opgave niet vrijblijvend. Er wordt top down dus richting gegeven en soms harde eisen opgelegd, bijvoorbeeld als het gaat om reductie van stikstof en verbetering van de waterkwaliteit. Naast de "top-down" opgaven zijn er in ieder gebied "bottom-up"-ambities, oftewel eigen wensen uit het betreffende gebied, bijvoorbeeld op sociaaleconomisch gebied. Per gebied kan dit verschillend zijn, maar de wensen zullen betrekking hebben op een vitaal platteland, waar boeren en burgers prettig kunnen wonen, werken en recreëren.

Op dit moment signaleren we op de Veluwe heel veel activiteit in de be-

stuurlijke en ambtelijke “systeemwereld”, veel impasses gebrek aan perspectief en frustratie in de “mensenwereld” van stakeholders in gebieden (boeren, burgers, buitenlui en natuurmensen). En een ontbrekend of niet zo goed lopend veld van gebiedsprocessen, samenwerking en uitvoering. Juist in deze wereld waar samen wordt gewerkt en vertrouwen opgebouwd vindt de magie plaats en ontmoeten beide werelden (top-down en bottom-up elkaar. (Zie figuur). Daarom is ons advies om als overheid helderder kaders te leveren, maar vervolgens veel meer mandaat en regie bij gebieden (bestuurscommissies) te laten. Dat geeft creatieve ruimte en het gevoel van eigenaarschap.

Over het samenspel van top down bottom-up: het is een praktijkgegeven dat de mooiste boereninitiatieven vaak voortkomen uit een eerder gevoelde ‘bedreiging van buitenaf’, bij voorbeeld door beleidsvoornemens vanuit de overheid die later blijken te leiden tot mooie initiatieven in het veld. Daarvan getuigen gebiedsprocessen met een stimulerend samengaan van top-down beleid en bottom-up initiatieven zoals Schiermonnikoog, Veenhuizen, en andere gebieden. Ook rond de Veluwe zien we kiemen van stakeholders die ideeën ontwikkelen zoals rond de Nederwoudse beek, de Kraats, en wellicht ook in de IJsselvallei, rond Brummen.



*Figuur 1.2: Samenbrengen “top-down” opgaven en “bottom-up”-wensen als de pijlers voor een succesvolle geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak (Elzinga & Oterdoom Procesmanagement, 2023).*



## 8. Het perspectief voor landinrichting

### 8.1 Waarom (her)verkavelen?

In het gebied van de Aanpak Veluwe is sprake van twee aanleidingen die de basis kunnen vormen om te kiezen voor de inzet van verkavelingsinstrumenten.

- De eerste aanleiding is het gegeven dat de verkavelingssituatie autonoom verslechterd is door het autonoom optredende proces van versnippering van eigendom en gebruik van grond. Dat proces is de afgelopen jaren versterkt door bedrijfsbeëindiging van grondgebonden bedrijven. Met een verbetering van de verkaveling kan het toekomstperspectief van toekomstgerichte bedrijven enorm versterkt worden.
- De tweede aanleiding ligt in de opgaven voor de gebieden en met name in de gewenste wijziging van grondgebruik die voortvloeit uit de beleidsopgaven. Daarbij kan gedacht worden aan volledige functieverandering van bijvoorbeeld naar natuur, maar ook aan gedeeltelijke functieverandering, bijvoorbeeld de wens om grondgebruik in de stroken te extensiveren, gewenste extensivering van grondgebruik in zones langs beken die water van de Veluwe afvoeren, en gronden/percelen waar agrarisch natuurbeheer plaatsvindt. Dat gewenste grondgebruik spoort niet altijd met de wensen of ambities van bestaande eigenaren en grondgebruikers; met de inzet van verkavelingsinstrumenten kan er aan worden bijgedragen de passende eigenaar/gebruiker te vinden bij de gewenste functie.

Daarbij zijn – in het landelijk gebied – twee verkavelingsinstrumenten ter beschikking: vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling. Onze verkenningen samen met het Kadaster geven inzicht in het soort resultaten die je kunt boeken door inzet van wettelijke herverkaveling (en kavelruil) gekoppeld aan grondinstrumenten als aankoop, herwaardering.



## 8.2 Aanpak in hoofdlijnen

Het is belangrijk om als overheid de boodschap te geven dat het kavelruil en verkavelingsinstrument bestaat, en dat er bereidheid en ook de wens is dit in te zetten, in combinatie met andere instrumenten (zaakbegeleiding, flankerend beleid, extra inzet ANLb en instrumentatie groen-blauwe dooradering en herwaardering). Daar gaat bewustwording en uitnodiging vanuit naar boeren om in beweging te komen, en toekomstopties te verkennen.

- Daarom is het eerste advies om in het Uitvoeringsprogramma Aanpak Veluwe voor het gehele landelijk gebied de bereidheid en de mogelijkheid bestaat voor de toepassing van vrijwillige kavelruil EN wettelijke verkaveling. Omdat we nu geen helderheid hebben over de precieze opgaves kunnen we nu geen advies geven over welk instrument waar zou kunnen worden toegepast. Daarvoor is nadere duiding nodig.
- Het tweede advies is om in het Uitvoeringsprogramma Veluwe WEL nu alvast op te nemen de ambitie om op veel ruimere schaal gronden te verwerven, om speelruimte te creëren voor bewegingen in de vorm van ruilgrond, of grond die weer uitgegeven kan worden (soms voor minder geld na herwaardering in geval van extensiverings- en gebiedsdoelstellingen).
- Het derde advies is om tussen nu en eind 2026 voldoende helderheid te creëren voor de keuze in welke gebieden kavelruil wordt ingezet en in welke gebieden voor wettelijke herverkaveling wordt gekozen. Dit is het (jaarlijkse) 'landinrichtingsprogramma'. Deze planfiguur kan worden vastgelegd in het nog te maken speciale Veluwe-Programma onder de Omgevingswet.
- Als vervolgens gestart wordt met een wettelijke verkaveling is vereist dat door de provincie een startdocument (inrichtingsprogramma) wordt vastgesteld waarin doelen en kaders, en globale begrenzing, budget en ondersteuning met een uitvoeringsorganisatie helder zijn. In een inrichtingsbesluit wordt de begrenzing concreet vastgesteld. Gekoppeld aan inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit is het



advies om een bestuurscommissie te mandateren om een (land)inrichtingsplan uit te werken en uit te voeren, met bijbehorend budget. De bestuurscommissie wordt verantwoordelijk voor de uitvoering (aanwending van beschikbaar gesteld budget) en het opstellen van het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen.

- Als er gekozen wordt voor wettelijke verkaveling is dat een intensief gebiedsproces. In dat geval is het van belang integraal te werken en alle doelen mee te nemen, ook op gebied van groenblauwe dooradering, basiskwaliteit, recreatie en toegankelijkheid, etc. Daarmee is het voor alle gebiedspartners duidelijk dat dit het centrale handelingskader wordt waarmee zicht op toekomstperspectief kan worden verkregen.
- Kavelruil kan sneller, is gemakkelijker, en kan ook meer ad hoc, volgend op grondverwerving. Maar hier past een waarschuwing: Pas op voor lock-ins bij kavelruil: Wat niet moet gebeuren is een snelle kavelruil waarbij voor de landbouw van alles in orde is gemaakt en waarbij je daarna voor andere gebiedsdoelen nog een keer terug moet komen. In die gebieden zul je even moeten wachten totdat het tijd is om alle doelen in 1 keer goed te regelen.

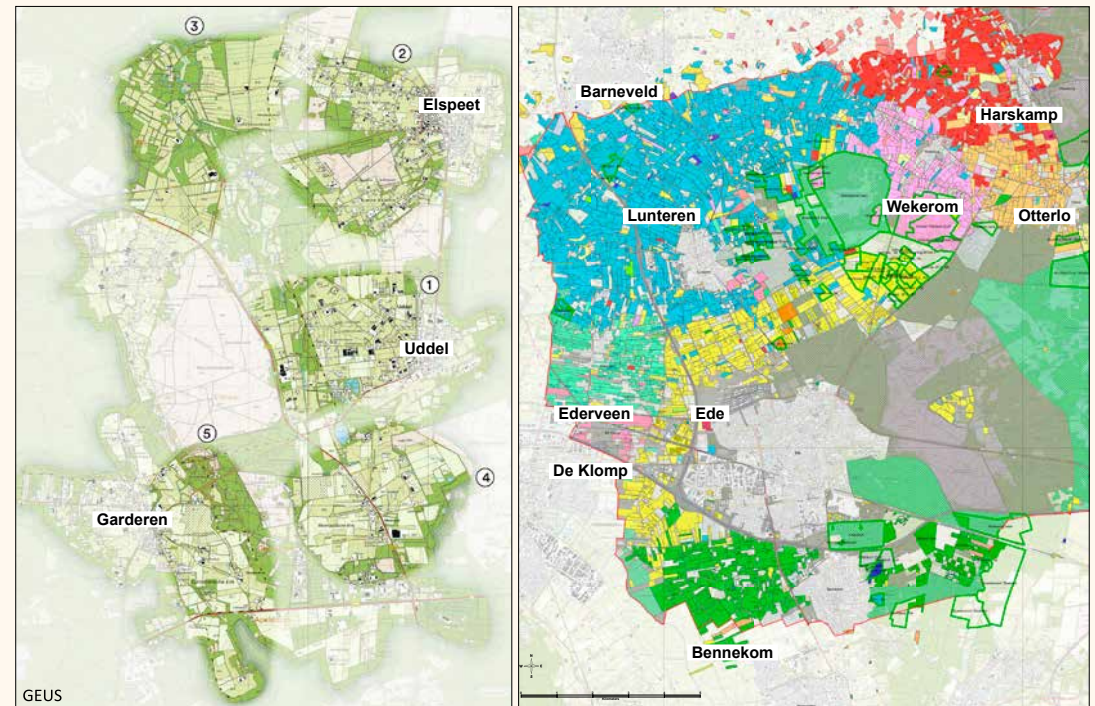
### 8.3 Aanbevelingen over ambitieniveau, gebiedsgrootte, keuze gebieden, en aanpak

Qua ambitieniveau zou gekoerst kunnen worden op de start van 3-5 kavelruilprojecten per jaar en 1-2 wettelijke verkavelingsprojecten in de eerste 5 jaar.

Qua gebiedsgrootte wil je niet terug naar enorme en veel tijd vragende projecten maar naar kleinere gebieden, globaal tussen minimaal 300 ha en maximaal 3000 ha. Dan kom je bij deelgebieden met een samenhangende verkaveling zoals in het buitengebied van Ede (zie figuur uiterst rechts: de kleuren geven de eigendommen per dorpsgemeenschap aan: dat blijken hier sterk geclusterde verkavelingen te zijn, die als vanzelf de schaal van een verkavelingsgebied aangeven), of bij de maat van de deelgebieden zoals gehanteerd in GEUS (zie kaartbeeld GEUS). Ook in het Binnenveld moet je dan aan een deelgebieden denken zoals de Kraats, of juist het Wageningse Binnenveld. Elders kun je denken aan een stuk strook met ruime omgeving of een beekdalgedeelte of andere deelgebied met een herkenbare grotere opgave.

Wat zijn nu criteria voor wettelijke verkavelingen? Je zou aan het instrument van wettelijke verkavelingen moeten denken in de volgende gevallen:

- in geval van grotere opgaven op gebied van verandering grondgebruik/teelten. Zoals vroeger gekozen werd op verkavelingsbehoefte van boeren maar later ook op functiewijzigingsdoelen (zoals destijds realisering NNN, Randstadgroenstructuur). Zo zou je nu ook woningbouw- of natuurgebieden ermee kunnen realiseren, maar ook grotere aaneengesloten deelgebieden met beperkingen ten aanzien van drukfactoren als bemesting, gewasbeschermingsmiddelen en hydrologie kunnen realiseren: boeren waar dat (gedeeltelijk) in hun bedrijfsmodel past daar toedelen, anderen juist uitruilen of in bijzondere gevallen verplaatsen. Dus bij voorbeeld stukken strook met hun ruimere omgeving. Kadasterverkenningen kunnen dienstbaar zijn om



tot een begrenzing per deelgebied te komen.

- In geval van meer integrale opgaven: in een aantal gebieden is sprake van gestapelde opgaven: natuur, landbouwstructuurverbetering, extensivering EN GBDA/recreatiedoelen. De kracht van landinrichting/verkaveling is juist dat je alle doelen tegelijk en integraal kunt realiseren, en ook functiecombinaties kunt realiseren.
- Voorwaardelijk is dat er draagvlak is (of ontwikkeld kan worden) bij de belangrijkste gebieds-stakeholders. Dat kan variëren van een aanvraag uit een gebied zelf tot initiatief vanuit de overheid waarna er via overleg stakeholders bereidheid ontstaat om hierin mee te gaan, ook omdat de autonome ontwikkeling voor niemand goed is. Dat laat onverlet dat de Provincie verantwoordelijk is voor natuurherstel en de basis daarvoor in de provinciale Omgevingsvisie legt.
- Voorwaardelijk is ook dat er uitzicht op grondposities is (nu of in de

nabije toekomst) Dat is nodig om de benodigde beweging aan te ja-  
gen en de puzzel te kunnen leggen. Ook vroeger was dat zo: meteen  
in het begin werd er een taakstelling (vrijwillige) grondverwerving  
afgesproken, en bij de planvaststelling moet er dan ook zekerheid zijn  
dat die grond verworven is en dat er voldoende zekerheid is op doel-  
realisatie.

- Anticiperend op landinrichting is het nuttig om grondrukanalyses en  
verkavelingsanalyses te maken. Dit kan richting geven aan gebieds-  
keuzes en grondverwervingsactiviteiten.

#### Prioritaire gebieden: Waar moeten je beginnen?

Qua timing ligt het voor de hand om bij de keuze van wettelijke verkave-  
lingsgebieden dan het eerste te kijken naar gebieden die grotere opgaven  
kennen, en die al 'onderweg zijn' met een gebiedsproces en waar partijen  
al in 'planvormingsmodus' staan: Binnenveld, Food Valley, IJsselvallei Zuid,



en wellicht landgoederenclusters (Vallei-lint, Brummense landgoederen,  
Middachten/Twickel) die zelf regie zouden willen nemen. Voor Food  
Valley is het van belang om kleinere gebieden te nemen, zoals een stuk  
strook, een prioritair beekstelsysteem of deel daarvan (Nederwoudse beek,  
Veenhuizerveld, of een beektraject (Esvelderbeek, of een van de Barne-  
veldse beken).

In gesprek met de Gemeente Ede is bij voorbeeld gebleken dat er  
een enorme verstedelijkingsopgave, natuurcompensatieopgave en een  
uitloopgebiedsopgave ligt tussen Ede en Lunteren, en zich ook de vraag  
voordoet: past daar nog blijvende landbouw en in welke mate? Bij een  
dergelijke opgave past eigenlijk de vestiging van een voorkeursrecht heel  
goed met een integrale landinrichting erbij om e.e.a. in samenhang te  
regelen.

Ook de Kraats is een kansrijk gebied: de stakeholders wachten al  
lang op duidelijkheid, er ligt een gebiedsproces klaar, het gaat hier vooral  
om realisering blijvende landbouw in combinatie met het realiseren van  
groenblauwe dooradering/basiskwaliteit en recreatieve uitloop. De verka-  
velingssituatie is al geanalyseerd. Ook dit zou een samenhangend deelge-  
bied kunnen zijn wat zich leent voor wettelijke verkaveling. En voor GEUS  
zou je, mits zicht op grondposities, aan wettelijke verkaveling kunnen den-  
ken in een deelgebied met een zware opgaven.  
Voor gebieden met heel veel intensieve veehouderij is grond minder  
belangrijk. Als daar ook geen extensiveringsdoelstellingen of ambitieuze  
GBDA/recreatieve doelen gelden, ligt wettelijke verkaveling hier minder  
voor de hand, en kan het eerder gaan om kavelruilen om grond bij blijven-  
de boeren te organiseren.

## 8.4. Het verband van landinrichting met de Omgevingswet

### Landinrichting onder de Omgevingswet

De toepassing van landinrichting is verankerd in de Omgevingswet. De  
definitie van landinrichting die in de Omgevingswet wordt gegeven is



daarbij ongewijzigd ten opzichte van eerdere definities: Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toege-deeld.

Bij het streven om te komen tot de gewenste functies in het lande-lijk gebied zal blijken dat het bestaande huidige eigendom en het gebruik niet altijd zullen passen bij die gewenste situatie. Landinrichting/herver-kaveling kan dan enorm helpen om eigendom en grondgebruik wel weer passend te krijgen bij die nieuwe gewenste situatie – op een manier dat niemand er minder van wordt. In de wet is namelijk vastgelegd dat elke boer recht heeft op toedeling van gelijke aard en hoedanigheid als zijn inbreng. Wettelijke herverkaveling is daarbij een enorm krachtig instru-ment omdat het in kan grijpen op eigendoms- en gebruiksrechten, met behoud van rechten.

Landinrichting omvat naast verkaveling ook de mogelijkheid van inrichting, bij voorbeeld de aanleg van groenblauwe dooradering, routes en paden, verbeteren landbouwkundige toegang en ook waterbeheer-singsmaatregelen! Juist deze combinatie maakt het zo'n krachtig instru-ment! Overigens kunnen een aantal van deze inrichtingsmaatregelen op gebied van natuur en water, als de gronden beschikbaar zijn (gemaakt)

via de verkaveling , ook door waterschappen of terrein-beherende organisaties worden uitgevoerd. Wat betreft verkaveling kent de Omgevingswet vervolgens twee vormen van herverkaveling, namelijk vrijwillige kavel-ruil en wettelijke herverkaveling.

Voor de uitvoering van vrijwillige kavelruil geldt dat het onderling ruilen van grond tussen eigenaren altijd mogelijk is; als voldaan wordt aan de (eenvou-dige) spelregels voor vrijwillige kavelruil, is vaak een

tegemoetkoming mogelijk in de notaris- en kadasterkosten en geldt vrij-stelling van overdrachtsbelasting. Ook beschikbaarheid van grond (b.v. na verwerving door de overheid) kan een aanleiding zijn voor kavelruil in combinatie met doelrealisatie.

Voor de uitvoering van wettelijke herverkaveling bestaat slechts één basis en één formule: dat is de formule die de Omgevingswet be-schrijft en waartoe uitsluitend provinciale besturen kunnen besluiten. Als gekozen wordt voor landinrichting als voertuig om plannen in een gebied in een publiek kader tot uitvoering te brengen horen daar de plan-figuren bij die de Omgevingswet daarvoor geeft in hoofdstuk 12 van die wet: het Inrichtingsprogramma, het Inrichtingsbesluit, het Ruilbesluit en het Besluit geldelijke regelingen. Dit zijn besluiten die door of namens het college van GS van het provinciaal bestuur moeten worden genomen. Daarbij verwacht de Omgevingswet van de provincie ook een coördine-rende rol (art. 2.18 lid1 Omgevingswet) in het aanbrengen van samen-hang met bijvoorbeeld het Omgevingsplan (waar de gemeente voor verantwoordelijk is) en het peilbeheer (waar het waterschap verantwoor-delijk voor is, via het peilbesluit) Dit zijn besluiten en plannen die bindend zijn voor iedereen en ook rechtszekerheid bieden. Die samenhang met Omgevingsplan en Peilbesluit kan je ook op een andere manier borgen, maar met landinrichting is die samenhang bijna automatisch geborgd.

## Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

De besluiten die voor landinrichting nodig zijn vormen slechts een onderdeel van de beschikbare instrumenten, planfiguren en planprocessen uit de gereedschapskist die met de Omgevingswet beschikbaar zijn bij de Aanpak Veluwe. Een belangrijk deel van die rollen, instrumenten en processen zijn verplicht voorgeschreven in de Omgevingswet. Tot de verplichte planfiguren die de provincie behoren de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. De Omgevingsvisie benoemt de lange-termijn ambities (klimaat, energie, biodiversiteit), schetst de gebiedsopgaven (bijvoorbeeld natuurnetwerk, wateropgaven) en schetst de beoogde samenhang tussen ruimtelijke functies. Daarmee mag verwacht worden dat de Omgevingsvisie voor Gelderland ook de onderlegger vormt voor de Aanpak Veluwe en het maatschappelijk doel voor het gebied schetst in de zin van de provinciale weging van de functies die op en rond de Veluwe een rol spelen. Dit is echt een cruciale stap. Of de Omgevingsvisie die op dit moment in voorbereiding is op dit punt voldoende richting geeft kunnen wij niet overzien. In de provinciale Omgevingsverordening bundelt de provincie vervolgens

alle regels die van kracht zijn voor de fysieke leefomgeving. Die regels zijn bindend zijn voor gemeenten, waterschappen, bedrijven en burgers. Overigens hebben ook gemeenten en waterschap tools om bij te dragen aan de inrichting van het landelijk gebied, en kan interbestuurlijk worden opgetrokken, wat nu op de Veluwe ook gebeurt!

## Programma onder de Omgevingswet

Daarnaast is er de mogelijkheid om provinciale programma's (of een interbestuurlijk Programma, zoals nu voor de Veluwe wordt voorbereid) op te stellen en verwacht de Omgevingswet dat de provincie een sterke coördinerende rol speelt. In dit geval heeft zo'n programma echt meerwaarde, onder andere vanwege de publieke legitimatie van de Aanpak Veluwe. De situatie die zich nu voordoet op en rond de Veluwe leent zich er bij uitstek voor om invulling te geven aan die coördinerende rol, mogelijk ook interbestuurlijk.

Daarmee is niet op voorhand gezegd dat het uitvoeringsplan voor de Aanpak Veluwe nu op korte termijn ook als programma onder de Omgevingswet door de provincie (GS) zou moeten worden vastgesteld. Daarvoor is het plan naar verwachting nog te intentioneel en te weinig concreet.

## Inrichtingsprogramma's en inrichtingsbesluiten voor deelgebieden

Dat laat onverlet dat het wat ons betreft zeer gewenst is om op enig moment de combinatie van inzet van samenhangende maatregelen, instrumenten en acties voor de uitvoering van de Aanpak Veluwe als speciaal (interbestuurlijk) programma onder de Omgevingswet vast te stellen. Dat geldt in ieder geval voor (en voor zover wordt ingezet op) de inzet van verkavelingsinstrumenten, in samenhang met de inzet en programmering van andere instrumenten om het beoogde evenwicht tussen die beoogde functies tot stand te brengen.

Daarbij hoort dat ook dat de provincie met de Omgevingswet de tools heeft om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren. Om daarmee te komen tot het aanbrengen / realiseren van evenwicht tussen de functies van landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Dat



kan vorm krijgen in het vaststellen van eerder genoemde inrichtingsprogramma's (mogelijk als onderdeel van het programma Aanpak Veluwe) en inrichtingsbesluiten.

Als 'aorta' van de Aanpak Veluwe kan de vaste cyclus van stappen gehanteerd worden die de Omgevingswet biedt. Daarmee kunnen programma-onderdelen worden benoemd en uitgevoerd, toegespitst op de functies natuur en landbouw, rekening houdend met de (kwaliteit) van bodem, water en lucht – en daarmee ook de 'drukfactor' stikstof. Dat je als onderdeel van je beschikbare instrumenten óók gebruik gaat maken van grondinstrumenten waaronder kavelruil en herverkaveling, staat wat ons betreft niet ter discussie. Wat wel ter discussie kan staan zijn de criteria die je gebruikt om tot die besluitvorming te komen. Die criteria vragen nadere ontwikkeling evenals de procesarchitectuur om te komen tot besluiten over welk instrument je waar in gaat zetten. Bezien vanuit de wenselijkheid om uiteindelijk die instrumenten in te zetten, is er alle urgentie om die criteria en deze procesarchitectuur snel te ontwikkelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de architectuur van de samenhang en inzet van planfiguren in het kader van de omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsplan, waterschapsverordening enz.) en de bestuursverantwoordelijkheid van de diverse overheden: wie besluit op welk moment waarover om te komen tot die samenhangende aanpak.

Uit de vertaling van de beleidsvisie in de uitvoeringsprogrammering en de samenwerkingsafspraken volgen de randvoorwaarden voor de in te richten uitvoeringsorganisatie. Dat veel behoefte bestaat aan een uitvoeringsorganisatie op enige afstand van de politieke omgeving is helder. Ook dat de wens bestaat om in voorkomende gevallen met tijdelijke bestuurscommissies te werken die – ondersteund door die uitvoeringsorganisatie – met mandaat gaan zorgen voor de uitwerking en uitvoering van de aanpak in deelgebieden.

Er bestaat zorg hoe de Aanpak Veluwe aan gaat haken op bestaande gebiedsprocessen zodanig dat ingezette processen en besluitvorming vervolg krijgen, zonder dat 'wacht en herhalingsverschijnselen' optreden.



## 8.5. Aanbevelingen t.b.v. inzet grond

De autonome ontwikkeling is zodanig ongewenst en 'guur' en er is nu dermate weinig grip op dat er veel steviger beleid op grond nodig is dan we momenteel ontwikkeld hebben. Met name om blijvende boeren in het licht van de gebiedsdoelen te helpen. Er is een robuuste en proactieve grondverwerving door de overheid nodig.

- Dat vereist in de eerste plaats een veel ruimer budget en mandaat voor de overheid voor verwerving. Het gaat hier wel om een revolving fund: als de grond na verloop van tijd weer wordt verkocht komt er weer geld terug in de overheidskas. Eventuele waardedeling van grond na herwaardering moet apart verrekend worden, zoals nu wordt toegepast bij functiewijziging naar natuur. Waar er nu enkele tientallen hectares per jaar worden verworven (1-2 op elke 5 biedingen wordt gerealiseerd, waarbij mogelijk iets teveel 'achter de markt aan' wordt geboden) denken we aan een ambitieniveau van enkele honderden hectares per jaar waarbij toch wel 3 op de 5 biedingen zouden moeten kunnen worden gerealiseerd.

- Een simpel rekenvoorbeeld hierbij: stel de ambitie op 300 ha/jr, dan is bij de huidige grondprijzen een verwervingsbudget vereist van  $300 \times 120.00 - 150.000 = 36 - 45$  mln/jr.
- Omdat naast het veel grotere aankoopvolume óók slagvaardigheid op de markt nodig is, is één uitvoeringsorganisatie vereist die de grondverwervingsambities van alle overheden coördineert en uitvoert. Zolang die er nog niet is, pleiten we voor een tijdelijke interbestuurlijke taskforce grondverwerving mogelijk gecoördineerd door een externe partij en onder rechtstreekse aansturing van de programmadirectie Aanpak Veluwe, waar de operationeel werkende grondverwerwers van de betrokken organisaties in samengebracht worden. Er moet veel sneller geschakeld en gehandeld kunnen worden.

En er moet daarnaast echt gekeken worden naar beleidsinnovatie: mogelijkheden die er nu nog niet zijn. Daarbij moet duidelijk zijn dat dat gebeurt ten dienste van gebiedsprocessen, in belangrijke mate mede ten



gunste van blijvende boeren. (zie ook het verslag van werkatelier Grond, bijlage 2). De belangrijkste zijn:

- Toepassing mogelijk maken van voorkeursrecht in het ruimere gebied van de grote verstedelijkingsopgaven, om ook de nog blijvende landbouw te kunnen helpen. Idem in gebieden waar nadere eisen aan drukfactoren worden gesteld, dus de transitie van 'landbouwgrond zonder beperkingen' naar 'landbouwgrond MET beperkingen' in overgangsgebieden. Dit geldt dan voor de ruimtelijk aan te geven stroken EN de zones langs beken waar eisen worden gesteld aan blijvend grasland, dan wel beperkingen op gebied van hydrologie, mest, gewasbeschermingsmiddelen. Dit vereist wijziging van de toepassingsmogelijkheden van voorkeursrecht zodanig dat dit ook in geval van gedeeltelijke functiewijziging mogelijk wordt.
- De koppeling met en operationaliseren van instrumenten als herwaardering en extra inzet van (te verbeteren) ANLb- regelingen en andere instrumenten die verdienmodellen naderbij brengen zijn belangrijk. In de praktijk is dit mogelijk; operationele toepassing ontbreekt nog vaak.
- Wijziging beëindigingsregeling zodanig dat er verplicht grond wordt mee gekocht, ten behoeve van regie op de heruitgave naar blijvers (eventueel plaatselijk met kwalitatieve verplichtingen). Daarbij zou voorkomen moeten worden dat minder bedrijven gaan deelnemen aan de beëindigingsregelingen. Rigide beroep op regels over staatssteun – wat als reden werd/wordt aangevoerd om grond niet mee te 'kunnen' kopen met de beëindigingsregeling - conflicteert hier ernstig met het staatsbelang om die grond wel marktconform te verwerven.
- Landelijk is het van groot belang om toe te werken naar een wijziging van fiscale regelingen rond bedrijfsbeëindiging (stakingswinst).
- Op landgoederen is vaak beweging mogelijk als er een bepaalde pachter stopt of verplaatst wordt of uitgeplaatst wordt. Er is daarbij extra hulp nodig voor ontpachting en uitplaatsing (zie hierna onder extensivering).

- Ruimtelijke normering via milieu- en RO-beleid zal bijdragen aan daling van grondprijzen of althans verdere verhoging kunnen voorkomen of beperken.
- Naast overheidsaankopen kan verkend worden in hoeverre agrarische coöperaties (of andere private financiers) een passend initiatief zouden kunnen nemen als grondverwerver/beheerder, met als centraal doel het beschikbaar krijgen van vrijkomende gronden voor de blijvers in combinatie met het voldoen aan gebiedsdoelen. Dat vraagt wel hulp van de overheid. (zie ook het voorbeeld Bollenstreek, voorbeeld Alblasserwaard en enkele andere gebieden).
- Het is gewenst dat bedrijfsbegeleiders (“zaakbegeleiders”) integraal denken en bij voorbeeld ook naar grond- en verkavelingsbehoefte vragen, en kennis hebben van het brede overheidsinstrumentarium. In gebiedsprocessen is zaakbegeleiding ingebed in een gebiedsproces van grote meerwaarde!

## 8.6. Aanbevelingen t.b.v. uitwerking extensiveringsinstrumenten

De hoofdconclusie uit het werkatelier extensivering (zie verslag, bijlage 2) is dat er op het gebied van extensiveringsregelingen die zicht moeten bieden op verdienmodellen nog veel werk te verrichten is. Alleen de stroken zijn op dit moment ruimtelijk begrensd, en regelstelling via de omgevingsverordening is in voorbereiding.

Wat zou helpen is een helderder aanduiding welke ruimte de overheid per gebied ziet voor welk type landbouw. Zorgwekkend is het toekomstbeeld voor de melkveehouderij: hoe kan de melkveehouderij in de regio behouden worden, met name in Food Valley? Wat is de strategische visie op de toekomst voor deze sector in dit gebied en welke instrumenten kunnen worden ingezet. Voor de zones langs beken is extensivering gewenst, wellicht ook de verplichting tot blijvend grasland (in het kader van de KRW doelen en de huidige stijgende uitspoeling). Wij pleiten voor ruimtelijke aanduiding

daarvan. Dan kun je daar maatregelen aan koppelen. Daarbij is meer helderheid nodig over instrumenten als herwaardering en versterkte inzet ANLb, en inzet van verkaveling. Ook de doelen en instrumenten voor groenblauwe dooradering zijn onvoldoende uitgewerkt. Daar is echt veel winst voor het verdienmodel voor boeren bij te bereiken. Dat is nog onvoldoende uitgewerkt.

Op het gebied van juridisch instrumentarium om regels te stellen voor (verandering van) grondgebruik is al best veel mogelijk (zie factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW van FLO Legal, 2023). Daarin worden allerlei handelingsperspectieven gegeven voor Provincie, Waterschap en gemeentes, waaronder: rechtstreeks werkende regels, maatwerkregels Bal, aanscherpen ‘bruidschatregels’. Het gaat vooral daarbij om politieke wil, EN om meer zicht op instrumenten die boeren daarbij aan een passend verdienmodel helpen, waaronder grond en verkaveling.

Maar er is daarnaast ook beleids-innovatie nodig:

- Op het gebied van ANLb wordt al tijden gesproken over langjariger overeenkomsten, hogere beloningen bij met name zwaardere pakketten, en financiële impulsen, maar die zijn nog te weinig in zicht. Versterkte inzet in de Veluweranden kan echt perspectief leveren.
- De herwaarderingsregeling ligt nog in Brussel, maar is essentieel om toe te voegen aan het instrumentenpakket.
- Ook kan gebruik worden gemaakt van een constructie die in Brabant deel uitmaakt van de aanpak van het provinciale Groen ontwikkelbedrijf: Dat bedrijf koopt grond aan, van een boer die wil extensiveren, en verpacht terug onder groene/natuurinclusieve voorwaarden. Met de door verkoop verkregen liquide middelen kan de boer vervolgens extra grond aankopen.
- Zijn er transitievergoedingen denkbaar voor bedrijven die hun bedrijfsvoering echt veranderen? Voorbeeld: biologische bedrijven hebben vaak een goed verdienmodel, evenals niet biologische bedrijven, maar om van a naar b te komen is vaak een probleem.
- Er ligt ook de vraag in hoeverre je beperkingen op grondgebruik snel wilt afdwingen (met veel nadeelcompensatie tot gevolg) of tijd geeft.

Als je e.e.a. pas in 2035 verplicht, kost het minder of geen geld, en hebben agrariërs tijd om de bedrijfsvoering aan te passen, eventueel met ruilverkaveling als hulpmiddel.

- En in het algemeen speelt hierdoorheen voor alle bedrijven het stikstofplafond per gebied, en de uitwerking die nog uitgewerkt moet per sector en uiteindelijk per bedrijf, die voor helderheid zorgt!
- Het is een interessante gedachte om te verkennen of verkaveling te koppelen is aan mogelijke vergunningverlening voor PAS-melders, interimmers en verplaatsters: Als je met de herverkaveling kunt aantonen dat de Staat van Instandhouding daarmee verbetert zou je de betrokken bedrijven (met name ook PAS-melders en interimmers zonder geldige natuurvergunning) in hun nieuwe situatie mogelijk kunnen vergunnen dankzij de herverkaveling.
- Op diverse landgoederen spelen essentiële ontpachtingen of pacht-uitplaatsingen. Er is een ontpachttingsregeling maar die schiet op enkele essentiële punten tekort: de pachtafkoop is qua taxatie veel gunstiger bij onvrijwillige uitplaatsingen dan bij vrijwillige uitplaatsingen. Dat zou gelijkgetrokken moeten kunnen worden. Daarnaast spelen er fiscale risico's bij uitplaatsingen die afgedekt moeten worden. Tot slot spelen er vragen rond stallen rond saldering en afbraak (bij uitplaatsing verplicht terwijl dat niet altijd gewenst is bij extensivering en samenvoeging). Noodzakelijke investeringen juist ten behoeve van de instandhouding van aangepaste melkveehouderij op deze landgoederen kunnen op dit moment niet vergund worden. Dit blokkeert belangrijke transitie (voorbeelden op Gerven/Hell, Middachten, Twickel, Staverden, allemaal qua doelstellingen belangrijke gebieden). Wij adviseren om per landgoed(cluster) overheidshulp te bieden en deze problematiek verder in beeld te brengen om daarmee voor deze situaties te komen tot een afspraak over stikstof, natuur en landbouw met een landgoedtarget met speelruimte (maatwerk) daarbinnen. Veelal zijn de betrokken landgoedeigenaren graag bereid om daarbij dan ook een regierol te vervullen.



## Bijlage 1

### Lijst van personen die geraadpleegd zijn en/of een bijdrage hebben geleverd

|                        |                                       |
|------------------------|---------------------------------------|
| Marco van Beek         | Kadaster                              |
| Karl Blokland          | waterschap Vallei en Veluwe           |
| Thea de Boer           | provincie Gelderland                  |
| Marius Bolck           | provincie Gelderland                  |
| Carel Bolt             | provincie Gelderland                  |
| Froukje Boonstra       | LVVN                                  |
| Harm Borgers           | Kokx de Voogd                         |
| Nils Borgesius         | provincie Gelderland                  |
| Hielke Bos             | Deloitte                              |
| Arjan Bosschenbroek    | regio Food Valley                     |
| Petra van den Brand    | Infram                                |
| Wim Brouwer            | LTO                                   |
| Margreet Brouwer       | waterschap Vallei en Veluwe           |
| Geert Butz             | gemeente Ede                          |
| Lyda Dik               | gemeente Ede                          |
| Thomas Dillon Peynado  | RLI                                   |
| Ruth Dobbelsesteen     | provincie Gelderland                  |
| Erik Dubelaar          | Natuurmonumenten                      |
| Jos Ebbers             | NVM                                   |
| Evelien van Everdingen | Prolander                             |
| Mariken Fellingier     | Waterschap Vallei en Veluwe           |
| Age Fennema            | rentmeester De Rentmeesterscoöperatie |
| Elsbeth Gerritsen      | provincie Gelderland                  |
| Roel Groot Jebbink     | provincie Gelderland                  |
| Johan Heinen           | Kadaster                              |

Femy Horstink  
Patrick Hulshof  
Stephon van der Hulst  
Paul de Jong  
Jannemarie de Jonge  
Robert Ketelaar  
Gerdien Kleijer  
Michiel Koetsier  
Katja Nagelkerke  
Astrid Manhoudt  
Anko Jan Marringa  
Theo Meeuwissen  
Senna Middelveld  
Jurjen Moorman  
Henk Mulder  
Marcel Nijhof  
Mark Obbink  
Roos Ottink  
Krijn Poppe  
Marit Rietveld  
Ad Schoof  
Ilanthe Smulders  
Dirk Jan Schoonman  
Jan Spijkerboer  
Jeroen Stieber  
Paul Terwan  
Janneke Veeneman  
Hans Veurink  
Willemien Vreugdenhil  
Gerard de Vries  
Carlo Vromans  
Arjan Vriend  
Douwe Wielenga

waterschap Vallei en Veluwe  
gemeente Apeldoorn  
LVVN / manager grondzaken  
gemeente Barneveld  
WING  
Natuurmonumenten  
gemeente Ede  
provincie Gelderland  
Het PON & Telos  
Boerennatuur  
provincie Gelderland  
St. Geldersch Landschap en Kastelen  
provincie Gelderland  
provincie Gelderland  
programmamanager Aanpak Veluwe  
provincie Gelderland  
gemeente Barneveld  
Infram  
RLI  
gemeente Ede  
opdrachtgever namens interbestuurlijk programma  
LVVN  
Landbouwcollectief  
Kadaster  
gemeente Ede  
Paul Terwan  
Waterschap Veluwe  
Boerennatuur  
GEUS  
provincie Gelderland  
LVVN  
Stichting Landschapsbeheer Gelderland  
RLI