



Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe

Een samenwerking tussen 21 Gelderse gemeenten, Waterschap Vallei en Veluwe, Waterschap Rijn en IJssel provincie Gelderland en het Rijk

22 mei 2026

Auteurs

Interbestuurlijk Programmateam Aanpak Veluwe



Voorwoord

De Veluwe is een uniek en prachtig gebied. Een parel in het hart van onze provincie en van Nederland. Met haar uitgestrekte, robuuste natuur, levendige steden en dorpen, een vitaal landelijk gebied, een innovatieve agrarische sector en een recreatieve functie van onschatbare waarde. Een gebied om trots op te zijn en zorgvuldig te koesteren.

We willen dit gebied vitaal en toekomstbestendig houden, maar staan voor grote opgaven. De natuur vraagt om herstel en tegelijkertijd willen we een duurzaam perspectief bieden aan onze inwoners, ondernemers en de vele recreanten die van het gebied genieten.

Om als reactie op de stikstofopgave beweging in de vergunningverlening te krijgen zijn we volop aan de slag. Met de Versnellingsaanpak Stikstof en de ontwikkeling van de stikstofreductiegebieden, de zogeheten 'stroken', wordt een eerste stap gezet. Met de Aanpak Veluwe zetten we hier een grote, beslissende stap bij. Dit is onze integrale en ambitieuze aanpak voor de lange termijn, met een horizon van minstens tien jaar.

De Aanpak Veluwe is een plan *voor* en *van* het gebied. De kracht van deze aanpak zit in de **bottom-up benadering**: we geven dit vorm door direct met de mensen en partijen in het veld samen te werken. We zien een robuuste natuur en een vitaal landelijk gebied met een sterke agrarische sector niet als tegenstellingen, maar als twee kanten van dezelfde medaille. Rijk, provincie, 21 gemeenten en de waterschappen werken als één overheid intensief samen, in partnerschap met de landbouw, natuurorganisaties en recreatieondernemers. We stellen het ondernemerschap en vakmanschap dat in onze regio zo sterk aanwezig is centraal.

Dit uitvoeringsplan is geen einddocument, maar een krachtig startpunt. Het is onze gezamenlijke routekaart om aan de slag te gaan. We weten wat de richting is en we weten dat we onderweg nog zaken verder moeten uitwerken. Dat doen we samen, lerend en in de praktijk.

We gaan samen aan de slag. Als 4 overheden slaan we de handen ineen. Niet wachten, maar doen. Door hier op de Veluwe deze grote stap te zetten, creëren we niet alleen perspectief voor ons unieke gebied, maar dragen we bij aan de oplossing voor heel Nederland.

De Veluwe, met haar unieke natuur, haar ondernemers en haar bewoners, is ons veel waard. Het is onze gezamenlijke plicht om er alles aan te doen om perspectief te bieden voor een robuuste natuur én een vitaal landelijk gebied.

“Met de Aanpak Veluwe kiezen we voor beweging en perspectief. Dit plan is geen stip op de horizon, maar een concrete routekaart om nú aan de slag te gaan. Samen zetten we de schouders onder een toekomstbestendige Veluwe, waar natuur en een vitale, economische regio hand in hand gaan.” Peter Drenth, gedeputeerde provincie Gelderland

“De noodzaak om in beweging te komen is groot. Dit uitvoeringsplan doorbreekt de onzekerheid en biedt waar onze agrarische ondernemers al zo lang om vragen: een helder en langjarig perspectief. Alleen met die duidelijkheid kunnen zij investeren, innoveren en bouwen aan een toekomstbestendig bedrijf, in balans met onze prachtige natuur.” Jan Pieter van der Schans, wethouder gemeente Ede

“De kracht van deze aanpak is dat we de opgaven voor stikstof, natuur, water en klimaat in samenhang en gebiedsgericht oppakken. Met elkaar hebben we allemaal een stukje van de puzzel in handen. Alleen door samen en in het gebied aan de slag te gaan, kunnen we bouwen we aan een robuust en veerkrachtig systeem dat de Veluwe klaarstoomt voor de toekomst.” Erik den Hertog, heemraad waterschap Vallei en Veluwe

“Het is een ambitieus plan, maar we hebben nu de kans om daadwerkelijk door te pakken. Er staat een duidelijke koers in het plan maar we hebben ook samen nog veel uit te werken. Ik ben blij dat we, gezamenlijk, het uitvoeringsplan Aanpak Veluwe, verder kunnen ontwikkelen en daadwerkelijk tot uitvoering kunnen brengen.” Donné Slangen, Directeur-Generaal Realisatie (DGR), Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

Managementsamenvatting

De Veluwe heeft prioriteit

De Veluwe is met ca. 82.000 ha het grootste stikstofgevoelige Natura 2000-gebied op land in Nederland. De natuurkwaliteit staat onder druk door een samenloop van te hoge stikstofdepositie, verdroging, versnippering en recreatiedruk. Ondernemers en overheden ervaren dat de vergunningverlening in een impasse zit: zonder aantoonbare emissiereductie en geborgd natuurherstel is er onvoldoende juridische basis om nieuwe ontwikkelingen (landbouw, woningbouw, infrastructuur, recreatie, economie en andere maatschappelijke opgaven) verantwoord mogelijk te maken.

Rondom de Veluwe ligt een hoge concentratie landbouw: ca. 2.850 agrarische bedrijven in de 21 gemeenten direct rondom de Veluwe. Juist daardoor kan een gerichte aanpak op en rond de bedrijven relatief snel en aantoonbaar effect hebben op de depositiedruk op de Veluwe: emissiereducties van ammoniak dichtbij het natuurgebied hebben een relatief grote impact op het natuurgebied.

Het Rijk en de provincie Gelderland hebben de Veluwe daarom als prioritaire regio aangewezen en middelen vrijgemaakt om een gebiedsgerichte doorbraak te realiseren. Met de Aanpak Veluwe bundelen het Rijk, provincie Gelderland, Waterschap Vallei en Veluwe, Waterschap Rijn en IJssel en de 21 omliggende gemeenten de inzet: als één overheid, met één aanpak en één uitvoeringslijn.

Waar we voor gaan: een vitaal landelijk gebied en robuuste natuur

De Aanpak Veluwe werkt toe naar twee onlosmakelijk verbonden ambities voor en met ondernemers en natuur:

- **Vitaal landelijk gebied:** perspectief voor landbouw, wonen, werken en recreatie, met aandacht voor leefbaarheid en sociaaleconomische veerkracht;
- **Robuuste natuur:** aantoonbaar natuurherstel op en rondom de Veluwe, met concreet zicht op de instandhoudingsdoelen en versterking van het water- en bodemsysteem.

Deze ambities vertalen we naar drie concrete, samenhangende kernopgaven waar de focus op ligt in de aanpak:

- **Stikstofreductie:** structurele emissiereductie via een gebiedsemissieplafond met tussendoelen richting 2030 en een einddoel van 3,0 kton ammoniak per jaar in 2035;
- **Natuurherstel:** versnellen en borgen van maatregelen in en rond Natura 2000, zodat verslechtering stopt en herstel zichtbaar wordt;
- **Beekdalherstel:** systeem aanpak in natte flanken en beekdalen, gekoppeld aan KRW-doelen en natuurdoelen.

Andere opgaven binnen de Aanpak Veluwe, die samenhangen met de ambitie 'vitaal landelijk gebied', zijn een vitale economie, sterke gemeenschappen en omgevingskwaliteit. Hier wordt gebiedsgericht invulling aan gegeven.

Het verder op gang brengen van de vergunningverlening is daarbij geen doel op zichzelf, maar een middel onderweg: voor de gewenste ontwikkeling is het essentieel dat bedrijven reducties kunnen realiseren. Het borgen van emissiereductie, natuur- en beekdalherstel moet de ruimte bieden om vergunningverlening ook voor woningbouw en andere activiteiten verder mogelijk en houdbaar te maken.

Voor de korte termijn benutten we de beweging die al op gang is gekomen met de Gelderse beleidsregels salderen waarmee onder strikte voorwaarden vergunningen verleend kunnen worden. Dit zorgt voor gegarandeerde stikstofreductie. Naarmate de normen op bedrijfsniveau concreter worden en in de praktijk tot aantoonbaar resultaat leiden kan de generieke werking van de beleidsregels worden afgebouwd.

Kern van het uitvoeringsplan: duidelijke doelen, ruimte voor ondernemerschap

De samenwerkende overheden kiezen voor een aanpak die duidelijkheid biedt over doelen, normen en maatregelen, die uitvoerbaar is in termen van instrumenten en ondersteuning en die aantoonbaar resultaat oplevert middels een onderbouwing van de haalbaarheid en (natuur)effecten aan de voorkant, monitoring en waar nodig bijsturing. Kernelementen zijn:

- **Gebiedsemissieplafond:** Een concreet en afrekenbaar doel voor ammoniakemissies vanuit de landbouw in de 21 gemeenten op en rondom de Veluwe middels een gebiedsemissieplafond van (werkhypothese) ca. 3,0 kton per jaar (gemiddeld 60% reductie ten opzichte van 2019). Ten opzichte van de 7,4 kton ammoniakemissie in 2019 was in 2023 reeds 1,0 kton gereduceerd, wordt tot 2030 ca. 1,3 aan aanvullende reductie verwacht door stoppers,

waarmee de restopgave voor de ‘blijvers’ nog 2,1 kton reductie bedraagt indien de reductie door stoppers blijvend geborgd is. In het definitief bepalen van dit gebiedsemissieplafond wordt gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds aantoonbare relevantie voor natuurherstel en anderzijds haalbaarheid en draagvlak. Dit is een zoektocht en wordt in de komende periode verder uitgewerkt en gekalibreerd;

- **Normen op bedrijfsniveau:** Medio 2026 wordt het doel van 3,0 kton/jaar in 2035 vertaald naar deelsectoren en uiteindelijk naar concrete normen op bedrijfsniveau. We nemen daartoe eerst de tijd om het reductiepotentieel per deelsector verder in kaart te brengen, samen met experts en de sector, om uiteindelijk de stap naar normen op bedrijfsniveau zorgvuldig te maken. We werken met tussendoelen op gebiedsniveau (richting 2030) en duidelijke beslismomenten voor aanscherping als realisatie achterblijft;
- **Ondernemersgericht werken:** Agrarisch ondernemers krijgen de ruimte om binnen randvoorwaarden een passend (reductie)plan uit te werken, nadrukkelijk rekening houdende met de breedte van opgaven in het landelijk gebied. We ondersteunen ondernemers en gebieden met een samenhangend pakket van instrumenten zoals een menukaart met effectieve en borgbare maatregelen, financiële prikkels en vergoedingen en persoonlijke begeleiding;
- **Gebiedsgericht werken:** Naast het ondernemersgerichte spoor faciliteren en versterken we gebiedsprocessen met capaciteit en grond- en verkavelingsinstrumenten. Ook concretiseren we een samenhangend flankerend ruimtelijk beleid, waar het gaat om grotere ruimtelijke keuzes in gebieden, bouwmogelijkheden op het boeren erf en instrumenten om te sturen op grondgebruik;
- **Natuur-en beekdalherstel:** Parallel voeren we maatregelen voor natuur- en beekdalherstel versneld en in samenhang uit, in de context van landbouw en andere gebiedsopgaven en brengen we middelen en instrumenten daarvoor op orde;
- **Evenredig aandeel andere sectoren:** industrie, mobiliteit, recreatie en overige sectoren dragen aantoonbaar bij, middels concrete maatregelen in de provinciale verordening, aanvullend op landelijke afspraken en ontwikkelingen. We nemen het (uiteindelijke) beleid met betrekking tot de stikstofreductie gebieden (500-meterstroken rondom de Veluwe) als vertrekpunt voor wat we willen gaan toepassen binnen de Aanpak Veluwe. Dit is nog nader uit te werken in de komende periode.

Relatie Aanpak Veluwe en Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof

De maatregelen en doelen uit de Aanpak Veluwe moeten zich (kunnen) verhouden tot de bestaande rijksmaatregelen en doelen, en bij de uitkomsten die voortvloeien uit de besluitvorming over maatregelen en doelen uit de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof.

Bij de toerekening van de effecten van de maatregelen moet onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende maatregelpakketten op Rijks- en regionaalniveau, zodat stikstofreducties niet dubbel worden ingeboekt.

Te denken valt aan de toepassing van de landelijke beëindigingsregelingen en de generieke maatregelen, zoals doelsturing voor bedrijven in de nabijheid van de Veluwe.

Een integraal programma: één overheid en focus op 10 jaar uitvoering

De uitvoering van de Aanpak Veluwe wordt programmatisch en **interbestuurlijk** ingericht voor ten minste **tien jaar**, waarbij deelnemende overheden zoveel mogelijk als één overheid opereren en duidelijke scheidslijnen tussen het “wat” en het “hoe” gelden. Bestuurlijke kaders en doelen worden op strategisch niveau vastgesteld en geborgd, terwijl een stuurgroep met ambtelijke ondersteuning de besluitvorming voorbereidt (voor het BO), samenhang bewaakt en periodiek rapporteert over voortgang en bijsturing. In een samenwerkingsovereenkomst (SOK) worden rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden vastgelegd als basis voor de interbestuurlijke samenwerking. De SOK laat de uitoefening van wettelijke taken en bevoegdheden ongemoeid. Dat betekent dat wat in dit plan staat niet automatisch ook het besluit van het bevoegd gezag is. De betreffende overheid zal daar altijd zijn eigen wettelijke procedure volgen en verantwoordelijkheden dragen.

De feitelijke uitvoering wordt zo dicht mogelijk in het gebied georganiseerd met **co-creatie met direct betrokkenen**: vertegenwoordigers van overheden, landbouw, natuur en andere sectoren worden betrokken bij het vertalen van de doelen naar gebiedsopgaven. Een **uitvoeringsorganisatie** fungeert waar mogelijk als één loket voor ondernemers en gebiedspartijen, van ondernemingsplannen en ondersteuning bij vergunningen, subsidieregelingen en nadeelcompensatie. De voortgang wordt onafhankelijk gemonitord met duidelijke prestatie-indicatoren en periodieke rapportages, zodat effecten aantoonbaar, toetsbaar en bijsturend zijn.

Juridische borging: van gebiedsemissieplafond naar afdwingbare uitvoering

De aanpak wordt juridisch geborgd via een **programma onder de Omgevingswet**, waarin doelen, maatregelen, monitoring, handhaving en vooraf vastgelegde bijsturing worden verankerd, in lijn met het advies van de landsadvocaat bij het startpakket van de Ministeriele Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN). Doorwerking vindt plaats via:

- Vastlegging van **stikstofnormen op bedrijfsniveau** in de **provinciale omgevingsverordening**, in lijn met het interbestuurlijke programma en onderliggende afspraken tussen de samenwerkende overheden. De normen zijn beoogd in te gaan per 2030, met op gemotiveerd verzoek de mogelijkheid tot uitstel tot 2035;
- Intensieve **monitoring** op het **Gebiedsemissieplafond** (inclusief tussendoelen), op basis van de best beschikbare data, met **periodieke rapportages** en **onafhankelijke validatie**;
- Het sluitstuk van de aanpak is **handhaving** op de bedrijfsnormen die worden opgenomen in de verordening, zowel voor de landbouw als andere sectoren.

De aanpak beoogt daarmee aantoonbare reductie en een juridisch houdbare basis te creëren, op basis waarvan de (natuur)vergunningverlening onder evenwichtigere voorwaarden kan worden verleend binnen afzienbare termijn. De randvoorwaarden voor de uitvoering dienen daartoe tijdig te worden ingevuld, zoals normering, financiering, gereed instrumentarium, een uitvoeringsorganisatie, monitoring en handhaving.

De aanpak moet leiden tot stikstofruimte voor vergunningverlening (als onderdeel van het programma), maar verdeelt zelf geen stikstofruimte. Stikstofruimte is benodigd voor woningbouw, recreatie, economie, infrastructuur, maar ook PAS-melders en interimers, voor zover juridisch verantwoord.

Van uitvoeringsplan naar uitvoeringsprogramma

Om de Aanpak Veluwe daadwerkelijk te laten werken is een langjarige, programmatische inzet nodig met bijpassende middelen, heldere afspraken en voldoende capaciteit. Dit dekt vier samenhangende sporen:

- Het **inrichten** van de **governance** en **bemensen** van de **uitvoeringsorganisatie**, inclusief: capaciteit voor begeleiding van projecten, zaakbegeleiding op bedrijfsniveau, monitoring, inrichting toezicht en handhaving;
- Het **uitwerken van bouwstenen** zoals de normeringssystematiek, de financiële vergoedingen middels subsidies en mogelijk nadeelcompensatie en het opbouwen van de innovatie- en monitoringsinfrastructuur;
- Het **faciliteren en versterken van gebiedsprocessen**, inclusief instrumenten voor **grond- en verkaveling**, vanuit de inhoudelijke focus van de Aanpak Veluwe, **adaptief aan en faciliterend** voor andere (lokale) opgaven;
- Het versneld uitvoeren van **maatregelen voor natuurherstel en beekdalherstel**.

Tegelijkertijd werken we aan breed draagvlak in de gebieden en sectoren, met structurele aandacht voor de menselijke maat en het psychosociaal welzijn van ondernemers. Dit is een rode draad door de hele aanpak heen.

Voor de financiële dekking kunnen in eerste aanleg bij wijze van ‘startkapitaal’ de reeds gereserveerde Rijksmiddelen voor de Veluwe (€ 300 mln.) worden benut binnen de daarvoor geldende spelregels. In 2026 wordt het financiële kader verder geconcretiseerd, aangevuld en gekoppeld aan fasering, mijlpalen en besluitvorming.

Met deze middelen en randvoorwaarden realiseren we als samenwerkende overheden een geloofwaardige en geborgde uitvoering: aantoonbare emissiereductie door de landbouw en andere sectoren, met een beredeneerd positief effect op de natuur, maatregelen voor natuur- en beekdalherstel in samenhang, en het juridisch houdbaar uitbreiden van de natuurvergunningverlening waardoor ruimte ontstaat voor landbouw, woningbouw, infrastructuur en andere maatschappelijke opgaven. Zo maken we de gebiedsgerichte doorbraak op de Veluwe waar.

Inhoud

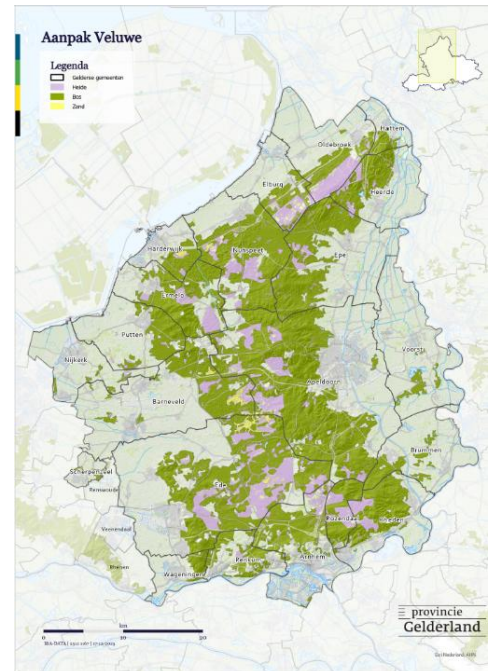
Voorwoord.....	4
Managementsamenvatting	5
1 Waarom de Aanpak Veluwe?	10
1.1 Stand van de natuur	10
1.2 Stand van de landbouw	12
1.3 Urgentie Aanpak Veluwe.....	16
1.4 Vergunningverlening.....	17
2 Wat willen we bereiken in 2030 en 2035?	20
2.1 Ambities & Concrete doelen	20
2.2 Doelstelling stikstofreductie	21
2.3 Doelstelling natuurherstel	27
2.4 Doelstelling Beekdalherstel	28
2.5 Overige opgaven.....	29
3 Hoe pakken we het aan?	32
3.1 Uitvoeringsfilosofie Aanpak Veluwe	32
3.2 Bedrijfsgericht werken (Reis van de ondernemer).....	33
3.3 Gebiedsgericht werken.....	44
3.4 Uitvoeringsgovernance	48
4 Hoe ziet het pakket van maatregelen eruit?	53
4.1 Stikstofreductie op het boerenbedrijf	53
4.2 Scenario's stikstofreductie	58
4.3 Maatregelen natuur- en beekdalherstel.....	60
5 Wat vragen we van de overige sectoren?	71
5.1 Industrie, bedrijven en maatschappelijke instellingen.....	71
5.2 Mobiliteit	74
5.3 Mobiele werktuigen	75
6 Hoe sturen we op doelen en hoe helpt dat vergunningverlening?	78
6.1 Waar leggen we de afspraken vast?.....	78
6.2 Welke normen leggen wij vast?	81
6.3 Stikstofruimte en vergunningverlening	83
6.4 Vervolgstappen	85
6.5 Monitoring en Data	86

7	Wat hebben we nodig en waar beginnen we?	91
7.1	Randvoorwaarden voor succes	91
7.2	Overzicht kostensoorten en financiële dekking.....	91
7.3	Fasering en mijlpalen	93
	Bijlagen	95
	Bijlage 1 Instrumenten	95
1.1	Subsidies	95
1.2	Ondernemingsplanaanpak	97
1.3	Grond en verkaveling (grondstrategie)	97
	Bijlage 2 Overige sectoren	100
	Bijlage 3 Juridische kader voor de emissiereductie van stikstof	101
	Bijlage 4 Recreatie en toerisme.....	108
	Bijlage 5 Financiële dekking (€ 300 mln.)	109

1 Waarom de Aanpak Veluwe?

De Veluwe is het grootste natuurgebied op land en gelegen in het midden van Nederland. Rondom de Veluwe liggen enkele middelgrote steden, tal van dorpen en een concentratie van agrarische bedrijven, voornamelijk aan de westkant van de Veluwe. Op en rond de Veluwe zijn gemeenschappen sterk met elkaar verbonden, waarbinnen de agrarische sector van oudsher een belangrijke rol speelt. Naast de landbouw staat de Veluwe bekend om haar recreatiefunctie met vele vakantieparken, dagrecreatie en natuurliefhebbers. Zo zetten de landbouw en recreatie de staat van de natuurgebieden onder druk, naast overige sectoren zoals woningbouw, industrie en mobiliteit. Daarnaast kent het gebied enkele bijzondere beekdalen die specifieke maatregelen vragen voor zowel waterkwaliteit als waterkwantiteit.

De Veluwe ligt in 21 Gelderse gemeenten: Apeldoorn, Ede, Arnhem, Barneveld, Ermelo, Putten, Nunspeet, Elburg, Harderwijk, Nijkerk, Scherpenzeel, Epe, Heerde, Wageningen, Rozendaal, Renkum, Voorst, Brummen, Hattem, Oldebroek en Rheden. Gezamenlijk wonen in deze gemeenten ongeveer 1,0 mln. inwoners¹. Binnen de bestuurlijke context werken gemeenten samen in verschillende regionale clusters, waaronder Regio Foodvalley², EHPZ³, Stedendriehoek⁴, Veluwezoom⁵ en Kop van de Veluwe⁶. Het gebied ligt in de werkgebieden van twee waterschappen waarvan voornamelijk in Vallei en Veluwe en een klein stuk in Rijn en IJssel.



Figuur 1: Kaart Aanpak Veluwe

1.1 Stand van de natuur

Grootste natuurgebied van Nederland

De Veluwe neemt in Nederland een unieke positie in: met ca. 90.000 ha (waarvan ca. 82.000 ha Natura 2000-gebied) is het grootste aaneengesloten natuurgebied van ons land met unieke leefgebieden (habitats) en soorten en belangrijke verbindingen naar andere natuurgebieden. Ongeveer 64.000 ha (ca. 65%) bestaat uit bos, waarmee de Veluwe ook het grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland is⁷. Daarnaast is de Veluwe te kenmerken door haar droge zandbodem en voedselarme zandgronden met weinig bufferend vermogen. Het Natura 2000-gebied Binnenveld ligt ook in de regio Veluwe en is een blauwgraslandreservaat in het zuidelijk deel van de Gelderse Vallei en ligt zowel in de provincie Utrecht als de provincie Gelderland. Ook landgoederen Brummen, Rijntakken en Veluwerandmeren zijn Natura 2000-gebieden die in de regio Veluwe liggen.

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn de basis van het Europese natuurbeleid. Beide richtlijnen verplichten lidstaten tot het beschermen van habitatten, soorten en hun bijbehorende leefgebieden, wat in Nederland is vastgelegd in de Omgevingswet⁸. Samen vormen deze richtlijnen de basis voor het Natura 2000-netwerk, dat bestaat uit beschermde natuurgebieden. Voor elk Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelen opgesteld om soorten en habitats te behouden of te verbeteren. Aanvullend geldt de Kaderrichtlijn Water (KRW) als Europees kader voor de bescherming en verbetering van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater.

¹ CBS: regionale kerncijfers bevolkingsaantallen per 1 januari 2025.

² Foodvalley bestaat uit de volgende zes Gelderse gemeenten: Barneveld, Ede, Putten, Nijkerk, Scherpenzeel, Wageningen.

³ EHPZ bestaat uit de 2 Gelderse gemeenten: Ermelo, Harderwijk.

⁴ Stedendriehoek bestaan uit de volgende 4 gemeenten: Epe, Voorst, Apeldoorn, Brummen.

⁵ Veluwezoom is een deelgebied binnen de Groene Metropoolregio bestaand uit de volgende vier Gelderse gemeenten: Arnhem, Renkum, Rheden, Rozendaal.

⁶ Kop van Veluwe bestaat uit de volgende 5 gemeenten: Elburg, Hattem, Oldebroek, Nunspeet, Heerde.

⁷ Natura2000.nl

⁸ De overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet is geregeld in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet – deze wet bevat wijzigingen in de Omgevingswet en belangrijke overgangsbepalingen voor zaken zoals gebiedsbescherming, beheerplannen, vergunningen en fauna-activiteiten. In de Aanvullingswet natuur zelf is er een Hoofdstuk 1 met wijzigingen in de Omgevingswet (waaronder aanpassing van artikelen) en een Hoofdstuk 2 met overgangsrecht waarin bepalingen uit de Wet natuurbescherming worden omgezet naar de Omgevingswet-systematiek.

De natuur in Natura 2000-gebieden staat in Nederland onder druk door diverse drukfactoren zoals: verdroging, versnippering, verstoring en verzuring. Deze drukfactoren hebben allemaal hun invloed op de staat van de natuur en hangen voor een deel ook met elkaar samen. Welke drukfactor het zwaarst weegt, verschilt sterk per (deel)gebied: op de ene plek zijn hydrologische ingrepen tegen verdroging nodig, terwijl elders vooral beheer van recreatiedruk of herstel van leefgebied-kwaliteit prioriteit heeft. Nederland heeft te maken met hoge stikstofuitstoot, afkomstig van verschillende sectoren, waaronder de landbouw (ammoniak), het verkeer (stikstofoxiden), de industrie en de bouw. Deze stikstof slaat neer in natuurgebieden (stikstofdepositie), wat leidt tot problemen als vermisting en verzuring van bodem en water. Hierdoor gaan kwetsbare soorten en habitats verloren, vermindert de biodiversiteit, en raken ecosystemen en voedselketens verstoord. Bovendien verslechtert te veel stikstof de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, o.a. door uitspoeling van nitraat naar het grondwater en verhoogde nutriëntenbelasting in beken en vennen. In KRW-termen betreft dit diffuse verontreiniging, die samen met andere bronnen (zoals gewasbeschermingsmiddelen en lozingen) de waterdoelen onder druk zet. Integrale hydrologische herstelmaatregelen en bronaanpak voor nutriënten en verontreinigingen zijn daarom essentieel om zowel de Natura 2000-instandhoudingsdoelen als de KRW-doelen op en rond de Veluwe te realiseren.

De Veluwe is een aangewezen Natura 2000-gebied onder zowel de Habitatrichtlijn als de Vogelrichtlijn en daarmee een beschermd natuurgebied. Het gebied kent een grote variatie aan stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden⁹. Uit de Natuurdoelanalyse Veluwe ¹⁰ (NDA) blijkt dat de natuurwaarden op veel plekken onder druk staan:

- Van de 19 verschillende habitattypen zijn er 16 overbelast door te veel stikstofdepositie;
- Van de 7 leefgebiedtypen voor habitatrichtlijnsoorten zijn er 2 overbelast; en
- Van de 10 leefgebieden voor vogelrichtlijnsoorten zijn er 9 overbelast.

De belangrijkste drukfactor voor het niet halen van de natuurdoelen is de hoge stikstofdepositie. Op grote delen van de Veluwe wordt de Kritische Depositiewaarde (KDW) overschreden, wat leidt tot vermisting en verzuring: bijzondere en beschermde planten en diersoorten raken verdrongen en de bodem- en waterkwaliteit verslechteren. De aanpak Veluwe richt zich op het Natura 2000-gebied Veluwe, maar voor sommige bedrijven kan er ook effect zijn op andere Natura 2000-gebieden, zoals Landgoed Brummen, Veluwerandmeren en het Binnenveld. De vergunbaarheid in die gevallen kan (naast de Aanpak Veluwe) afhankelijk zijn van de stikstofplannen voor die specifieke gebieden. Hieronder volgt een overzicht van het aantal hexagonen per overschrijdingsklasse op de Veluwe.

Natura 2000-gebied	Geen overschrijding	0 - 100 mol/ha/jaar	100 - 250 mol/ha/jaar	250 - 500 mol/ha/jaar	500 - 1000 mol/ha/jaar
Veluwerandmeren	1.412	-	-	-	-
Veluwe	4.965	4.338	4.929	22.105	46.362
Landgoederen Brummen	74	21	30	32	49
Binnenveld	3	7	29	6	11

Tabel 1: Aantal hexagonen (eveneens ha) per overschrijdingsklasse op de Veluwe (absoluut)¹¹

Het RIVM heeft alle natuurgebieden opgedeeld in hexagonen met een oppervlakte van één ha. De tabel laat zien dat het grootste deel van het Veluwe-areaal een aanzienlijke overschrijding kent: 22.105 ha met 250–500 mol/ha/jaar en 46.362 ha zelfs met 500–1.000 mol/ha/jaar. Slechts 4965 ha kent geen overschrijding. Meer dan 95% van de Veluwe heeft dus een overschrijding in hexagonen.

⁹ Ontwerpbesluit Veluwe: N2K057_WB HVN Veluwe.

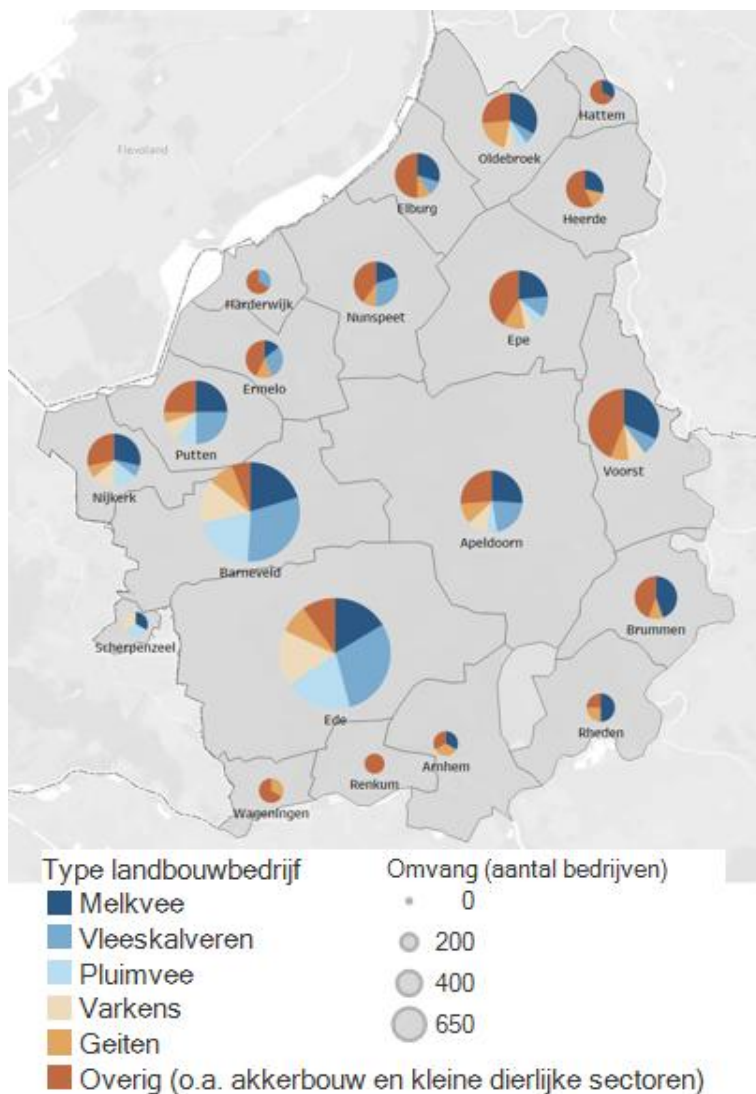
¹⁰ Arcadis: Natuurdoelanalyse Veluwe (57).

¹¹ Provincie Gelderland: Stikstof / Veluwe / Stikstofsituatie / Digitaal Toegankelijkheid Tabel.

1.2 Stand van de landbouw

Veehouderij aan de randen van de Veluwe

Rondom de Veluwe bevinden zich concentraties veehouderijbedrijven, vooral aan de westzijde van het natuurgebied. In totaal zijn er in de 21 gemeenten ca. 2.850 agrarische bedrijven, met in het gebied aanzienlijke regionale verschillen in bedrijfsvoering, zoals weergegeven in figuur 2.



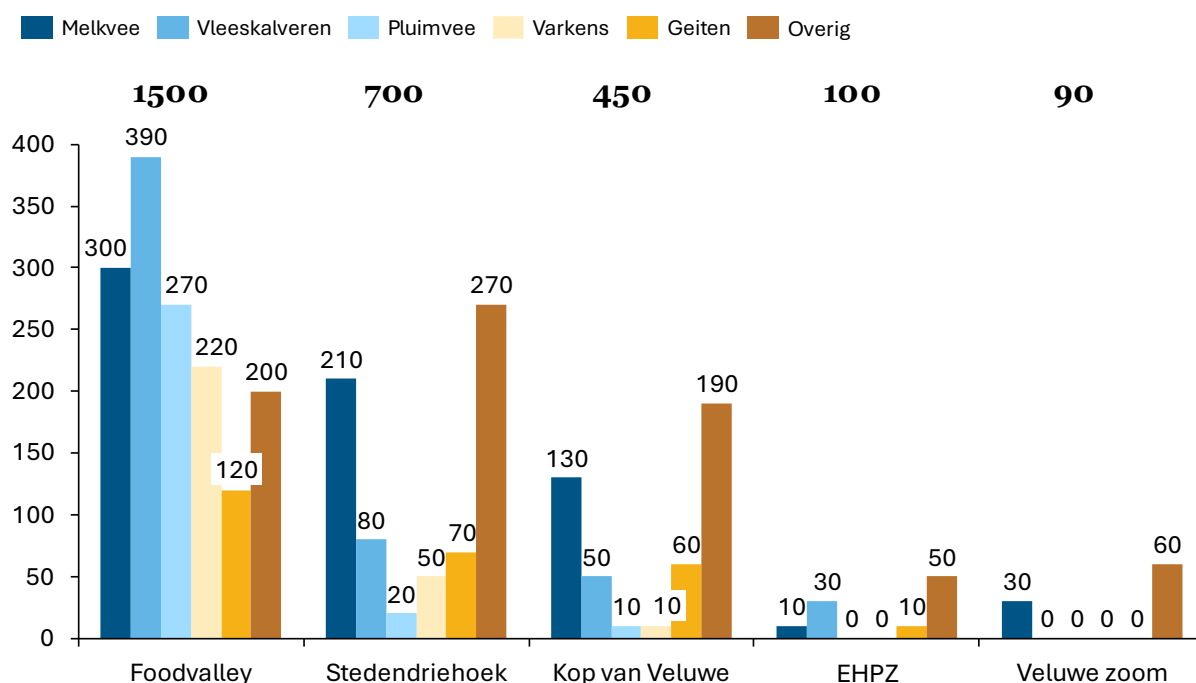
Figuur 2: Omvang aantal agrarische bedrijven en type landbouwbedrijf per gemeente

Figuur 2 toont de omvang van het aantal veehouderijbedrijven per deelnemende gemeente van de Aanpak Veluwe. Daarnaast toont het de verdeling per deelsector. Uit de kaart blijkt dat aan de westkant relatief veel intensieve deelsectoren voorkomen (vleeskalveren, pluimvee en varkens), terwijl in de IJsselvallei grondgebonden melkveehouderij domineert waarbij grasland als voerwinning en als bestemming van mest dient.

Foodvalley	Kop van Veluwe	EHPZ	Stedendriehoek	Veluwezoom
Barneveld	Elburg	Ermelo	Apeldoorn	Renkum
Ede	Hattem	Harderwijk	Brummen	Rheden
Nijkerk	Heerde ¹²		Epe	Rozendaal
Putten	Nunspeet		Voorst	Arnhem
Wageningen	Oldebroek			
Scherpenzeel				

Tabel 2: Overzicht van de gemeenten per regio Aanpak Veluwe

De 21 gemeenten van Aanpak Veluwe zijn in vijf verschillende regio's verdeeld. Deze regioverdeling is weergegeven in tabel 2. In de grafieken en tabellen hieronder wordt vervolgens dieper ingegaan op het aantal agrarische bedrijven, de dieraantallen en de emissiegegevens per regio.



Figuur 3: Aantal agrarische bedrijven¹³ op de Veluwe: per sector¹⁴ en deelgebied¹⁵

Figuur 3 toont het aantal agrarische bedrijven per regio en per deelsector. Het figuur laat zien dat er tussen de regio's grote verschillen zijn in de verdeling van de deelsectoren maar ook het aantal veehouderijen. Regio Foodvalley is het grootste deelgebied en huisvest met ruim 1.500 bedrijven bovendien het grootste aandeel intensieve veehouderij; in dat deelgebied komen ook relatief veel biologische pluimveebedrijven met open stalsystemen voor. In de overige deelgebieden, zoals Stedendriehoek en Kop van Veluwe is het aandeel melkveehouderij groter. In de Regio's EHPZ en Veluwezoom is het 'overig' deel groter, wat bestaat uit akkerbouw en deels uit bedrijven met paarden, schapen of geiten, vaak met een nevenactiviteit van beperkte schaal. In dit Uitvoeringsplan wordt voornamelijk op melkvee, kalveren, pluimvee, varkens en geiten gefocust. De doelen en maatregelen voor deze categorie 'overige diersoorten' worden later in 2026 nader uitgewerkt, volgens dezelfde systematiek beschreven in dit Uitvoeringsplan voor varkens, kalveren, melkvee en pluimvee.

¹² Formeel behoort Heerde tot het WGR-samenwerkingsverband Stedendriehoek. Voor de indeling in deze rapportage is Heerde echter ondergebracht bij de Kop van de Veluwe, omdat de gemeente op dit moment ook samenwerkt binnen dat netwerk.

¹³ Een bedrijf kan meerdere diersoorten houden en dus in meerdere sectoren zitten.

¹⁴ Overig: (o.a. akkerbouw en kleine dierlijke sectoren).

¹⁵ Putten valt binnen het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe onder Foodvalley en Zeewolde en de gemeenten die niet in Gelderland liggen zijn niet meegenomen.

	Totaal Aanpak Veluwe	Foodvalley	Kop van Veluwe	EHPZ	Stedendriehoek	Veluwezoom
Aantal bedrijven	2.840	1.500	450	100	700	90
Aantal melkkoeien	55.922	19.948	11.612	1.133	20.483	2.746
Aantal jongvee	56.622	21.444	10.627	797	21.195	2.559
Aantal vleeskalveren	415.841	291.058	35.981	24.468	64.029	305
Aantal varkens	259.042	193.986	12.882	2.664	49.489	21
Aantal pluimvee	9.946.321	8.342.834	569.851	174.729	858.907	1
Aantal geiten	60.896	42.379	10.524	23	7.865	105
Overige dieren	58.318	26.116	17.049	1.621	13.952	1.606

Tabel 3: Overzicht aantal dieren en diersoorten in Aanpak Veluwe per deelgebied in 2024¹⁶

Tabel 3 geeft een overzicht van het totale aantal bedrijven en de verdeling per deelsector in 2024. De dieren aantallen illustreren de relatieve bijdrage van de verschillende deelsectoren: de kalversector omvat naar schatting ca. 415.000 kalveren, de pluimveesector bijna 10 mln. pluimvee, de varkenssector ca. 250.000 varkens en de ‘overige’ diercategorieën ongeveer 60.000 dieren. De agrarische bedrijven op en rond de Veluwe leveren hiermee een substantiële bijdrage aan de nationale voedselproductie. Daarmee dragen bij aan de Nederlandse voedselzekerheid en de continuïteit van de voedselvoorziening.

Categorie	2019	2023	% verschil 2019- 2023
Melkvee	1,08	1,01	-6%
Vleeskalveren	1,70	1,32	-22%
Varkens	0,77	0,57	-26%
Pluimvee	1,47	1,38	-6%
Geiten	0,10	0,10	0%
Overig	0,32	0,16	-50%
Veldemissies	1,97	1,85	-6%
Totaal	7,42	6,38	-14%

Tabel 4: Emissie in kton NH₃ per deelsector in 2019 en 2023¹⁷

Tabel 4 toont de verdelingen van ammoniakemissie in kton NH₃ per deelsector voor de jaren 2019 en 2023. Deze informatie is aangeleverd door Edo Gies (WUR) op basis van emissieregistratie. Deze tabel heeft een clustering van de categorieën in tabel 3. Bij melkvee zijn jongvee, zoog-weide, en vleeskoeien toegevoegd. De categorie veldemissies omvat de emissies van: aanwending dierlijke mest, weidemest, weiding kunstmest, aanwending overige organische stoffen, gewasresten- en afrijping. In emissietermen is de kalversector binnen de veehouderij de grootste bron van ammoniak (kton NH₃), maar tussen 2019 en 2023 heeft juist deze sector ook de grootste absolute reductie laten zien (ongeveer 0,4 kton NH₃).

¹⁶ CBS: Landbouwtelling, 2025.

¹⁷ Wageningen Universiteit: Emissieregistratieberekeningen Edo Gies, 2025.

Diercategorie	2019	2023	% verschil 2019-2023
Melkvee	113.320	114.751	1%
Vleeskalveren	443.485	431.171	-3%
Varkens	353.104	287.275	-19%
Pluimvee	11.184.799	10.947.022	-2%
Geiten	61.418	61.327	0%
Overig	168.046	60.520	-64%

Tabel 5: Verschil in dieren aantallen tussen 2019 en 2023 ¹⁸

Tabel 5 toont per deelsector de aantallen dieren in 2019 en 2023 en de procentuele verandering. Voor de categorie melkvee is hierbij het aantal melkkoeien gecombineerd met het aantal jongvee, zoog-weide en vleeskoeien vermeld.

Uit de tabel blijkt dat in vrijwel alle deelsectoren het aantal dieren is afgenomen in meerdere diersectoren (varkens -19%, vleeskalveren -3%, pluimvee -2%, 'overig' -64%), maar dat de bijbehorende emissiedalingen in veel gevallen procentueel groter zijn (zie Tabel 4). Zo is bij varkens de ammoniakemissie met ca. -26% gedaald, terwijl het dieren aantal met -19% afnam; bij vleeskalveren is de emissie met -22% afgenomen tegenover -3% in aantallen; bij melkvee nam het totaal aantal licht toe (+1%) terwijl de emissie daalde (-6%). Een uitzondering vormt de categorie 'overig', waar de aantallen sterker daalden dan de emissies. Deze patronen wijzen erop dat een substantieel deel van de emissiereductie niet alleen door vermindering van dieren aantallen is gerealiseerd, maar ook door toepassing van geborgde maatregelen en verbeterde stalsystemen.

Regio	2019	2020	2021	2022	2023	Aandeel deelregio in totaal	Emissiereductie 2019 - 2023
Foodvalley	4,47	4,21	3,95	3,88	3,79	60%	-15%
Kop van Veluwe	0,89	0,86	0,84	0,80	0,79	12%	-11%
EHPZ	0,26	0,22	0,21	0,21	0,19	3%	-26%
Stedendriehoek	1,64	1,60	1,57	1,51	1,46	23%	-11%
Veluwezoom	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	2%	-14%
Totaal aanpak Veluwe	7,42	7,05	6,71	6,54	6,38	100%	-14%

Tabel 6: emissies in kton NH₃ per deelgebied ¹⁹

Tabel 6 toont de emissie verdelingen in kton over de 5 deelgebieden en in totaal tussen 2019 en 2023. De melkveehouderij en varkenshouderij realiseerden over dezelfde periode minder sterke reducties, gemiddeld rond de 10%. Regionaal gezien is Foodvalley verantwoordelijk voor bijna 60% van de ammoniakemissies uit de landbouw binnen de 21 gemeenten van de Aanpak Veluwe; daarna volgen Stedendriehoek (ca. 23%), Kop van Veluwe (ca. 12%), EHPZ (ca. 3%) en Veluwezoom (ca. 2%). In totaal laat de tabel zien dat tussen 2019 en 2023 de gebieden gemiddeld al 14% hebben gereduceerd.

¹⁸ Wageningen Universiteit: Emissieregistratieberekeningen Edo Gies, 2025.

¹⁹ Wageningen Universiteit: Emissieregistratieberekeningen Edo Gies, 2025.

Boeren 50+	Boeren van 60+	Boeren van Aantal opvolging	boeren 50+ zonder Aantal opvolger	boeren 60+ zonder
2840	2020	1143	1502	855

Tabel 7: aantal boeren zonder opvolger van 50 en 60 plus²⁰

Tabel 7 geeft een demografische uitsplitsing van het aantal agrarische bedrijven en het ontbreken van opvolging. Demografische ontwikkelingen binnen de sector beïnvloeden de autonome emissiedaling: van de ca. 2.840 agrarische bedrijven heeft naar schatting ongeveer 850 een bedrijfshef van 60 jaar of ouder zonder opvolger, waardoor voor een deel van deze bedrijven op korte termijn bedrijfsbeëindiging te verwachten is.

Deze combinatie van demografische dynamiek, huidige maatregelen en de al ingezette daling vormt de uitgangspositie voor de nadere uitwerking van paragraaf 2.2 Doelstelling stikstofreductie.

1.3 Urgentie Aanpak Veluwe

Ruimtelijke druk vanwege vele maatschappelijke opgaven

De Veluwe heeft te maken met tal van grote opgaven: het realiseren van een vitaal landelijk gebied met toekomstperspectief voor de landbouw, natuurherstel, woningbouw en verstedelijking (NOVEX-opgave), recreatie, mobiliteit en infrastructuur, economie en defensie. Deze maatschappelijke opgaven leggen een aanzienlijke druk op schaarse fysieke- en milieugebruiksruimte.

Veluwe is een nationale stikstof hotspot

Zoals hiervoor beschreven staat de natuur op de Veluwe onder druk. Door de omvang en kwetsbaarheid van de natuur op de Veluwe is de opgave voor natuurherstel hier groot, vooral omdat de Veluwe is ingebed in een regio met een relatief hoge concentratie veehouderij, waarvan veel intensieve veehouderijbedrijven, in de nabijheid van het natuurgebied. De combinatie van kwetsbare natuur en nabijgelegen emissiebronnen maakt de Veluwe tot een nationale hotspot in de stikstofproblematiek: 42% ²¹ van alle stikstofgevoelige natuur van Nederland ligt hier. Gerichte maatregelen op en rond de Veluwe leveren daardoor, vergeleken met andere Natura-2000-gebieden, relatief veel “winst” op voor het realiseren van landelijke doelen voor stikstofdepositie en natuurherstel. Zoals ook in recente jurisprudentie (het Greenpeace-arrest) is benadrukt, moet hier gebiedsgericht en aantoonbaar worden ingegrepen ²².

Startpakket MCEN zet in op de Veluwe

Op landelijk niveau wordt gewerkt aan het doorbreken van de stikstofimpasse. In januari 2025 is de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) ²³ ingesteld om een plan van aanpak te presenteren dat moet zorgen voor een doorbraak in de stikstofcrisis. Deze commissie had als voornaamste doel om op korte termijn een concreet programma uit te werken om de verlening van natuurvergunningen weer op gang te brengen en perspectief te bieden aan sectoren die geraakt zijn door de rechtelijke uitspraken ²⁴. Daarnaast richtte zij zich op het bieden van perspectief aan ondernemers. Daartoe werkt de commissie aan juridische opties, een maatregelenpakket voor structurele emissiereductie en natuurherstel, een aanpak voor knelgevallen door recente jurisprudentie, en een Europese inzet op verruiming van regels.

De commissie heeft op 25 april 2025 een startpakket gepresenteerd. Daarin is de Veluwe samen met de Peel door het Rijk als maatwerkgebied aangewezen waar extra inzet nodig is. Voor deze extra inzet heeft de commissie een startbudget beschikbaar gesteld van ca. € 600 mln. (€ 300 mln. voor de Veluwe en € 300 mln. voor de Peel). Deze ondersteuning van het Rijk is bedoeld om snel en aantoonbaar voortgang te boeken met een integraal pakket dat zich richt op zowel emissiereductie als natuurherstel en waterkwaliteit.

²⁰ Gecombineerde opgave (2023).

²¹ Provincie Gelderland: Waar speelt het probleem.

²² ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 33576, nr. 417.

²⁴ Rijksoverheid/ actueel/nieuws/ MCEN.

Aanpak provincie Gelderland

Naar aanleiding van de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024 (Amercentrale en Rendac) is de verlening van natuurvergunningen in de provincie Gelderland nagenoeg stilgevallen, met grote gevolgen voor bedrijven, woningbouw en infrastructuur. Eind 2024 zijn Gedeputeerde Staten gestart met de Versnellingsaanpak Stikstof [1], gericht op het herstellen van de balans tussen maatschappelijke ontwikkeling en natuurkwaliteit, met bijzondere focus op de Veluwe en met bronmaatregelen als belangrijke route voor snelle, aantoonbare reductie [2]. In dat kader werkt de provincie aan een zoneringsplan met 500-meterstroken rond de Veluwe en Landgoederen Brummen: striktere, handhaafbare regels dicht bij het Natura 2000-gebied. Hiervoor hebben de Provinciale Staten op 16 april 2025 een voorbereidingsbesluit genomen [3] en in oktober 2026 moeten de regels in werking treden. De stroken zijn daarmee de eerste versneller binnen de VAS; tegelijk blijft aanvullend bronbeleid buiten de stikstofreductiegebieden nodig, evenals versneld natuur en beekdalherstel. Daarnaast maken de beleidsregels salderen het nú al mogelijk om projecten die een substantiële reductie kunnen realiseren (minimaal 35%) te kunnen vergunnen. Deze regels blijven gelden tot het complete pakket aan maatregelen is uitgewerkt.

Met de Aanpak Veluwe willen we een stevige bijdrage leveren aan stikstofreductie en natuurherstel om in samenhang met generieke maatregelen additionaliteit te kunnen onderbouwen en structureel vergunningverlening verder los te trekken. De rechtbank Den Haag (Schiphol, 4 juli 2025) onderstreepte de noodzaak van een gebiedsgerichte, juridisch onderbouwde aanpak. Dit wordt door de Landsadvocaat beaamt: “Zonder gebied specifieke doorrekening van effecten en aanvullende bron- en natuurmaatregelen met tijdige uitvoering en robuuste borging, is er geen perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening.” Aanvullend schetst de landsadvocaat in zijn reactie kaders waar de uitwerking van een gebiedsgericht uitvoeringsplan aan dient te voldoen.

Met de Aanpak Veluwe gaan we voor een aanpak die voldoet aan deze kaders; een uitvoering die juridisch is geborgd, met concrete tussendoelen, monitoring en bijsturingsmaatregelen die vooraf vastliggen. Het uitvoeringsplan moet realistische termijnen en geloofwaardige maatregelen bevatten, met al op korte termijn zichtbare resultaten en financiële dekking. Dit met als doel de vergunningverlening verder te kunnen uitbreiden. We zien het stikstofreductiegebied en de Aanpak Veluwe dus in elkaars verlengde.

Uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley

De Regio Foodvalley heeft in juli 2025 een uitvoeringsplan stikstof aangeboden aan de minister van LNV. Dit plan zet in op een reductie van ammoniakemissies in de landbouw van ten minste 60% tot en met 2035. Het door de Regio Foodvalley opgestelde uitvoeringsplan is opgegaan in het uitvoeringsplan van de Aanpak Veluwe.

1.4 Vergunningverlening

De natuurvergunningverlening is na de Rendac uitspraak onder druk komen te staan. Inmiddels zijn de Beleidsregels salderen in Gelderland 2026 vastgesteld, maar vergunningverlening is alleen mogelijk onder strikte voorwaarden. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor ondernemers en bedrijven (waaronder agrariërs), die al geruime tijd problemen hebben bij het aanvragen van een natuurvergunning voor het uitvoeren van nieuwe activiteiten die stikstof uitstoten of verminderen en daardoor extra depositie veroorzaken op het Natura 2000-gebied De Veluwe. Dit raakt nadrukkelijk ook de woningbouwopgave en -sector, de recreatiesector en tal van andere bedrijven.

Dit leidt tot uitstel van investeringen, een belemmering voor innovatie, het niet kunnen uitvoeren van noodzakelijke aanpassingen op bedrijven en vastlopende projecten. Voorheen kon een nieuwe stikstofdepositie nog worden verrekend met een bestaande depositie via ‘intern salderen’. Sinds de uitspraken “Amercentrale”²⁵ en “Rendac”²⁶ van de Raad van State blijkt dat voor veel van deze activiteiten een natuurvergunning vereist is, en dat deze met terugwerkende kracht geldt. Intern salderen mag enkel nog als mitigerende maatregel binnen een passende beoordeling worden toegepast. Dit leidt tot de verplichting dat elke vergunningaanvraag wordt getoetst aan het “additionaliteitsvereiste”, wat inhoudt dat stikstofruimte die vrijkomt door het stoppen of wijzigen van een activiteit, alleen mag worden ingezet voor een nieuwe activiteit als deze ruimte niet nodig is voor het natuurherstel van Natura 2000-gebieden. In en rond de Veluwe is die ruimte vrijwel altijd nodig, waardoor vergunningverlening voor landbouw, woningbouw, infrastructuur en andere activiteiten in de praktijk vrijwel tot stilstand is gekomen. Voor meer informatie over het juridische kader rond natuurvergunningverlening zie bijlage 3.

²⁵ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909

²⁶ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVZS:2024:4923

Hierdoor stagneren ook de economische en ruimtelijke ontwikkeling op en rondom de Veluwe en komt o.a. woningbouw onder druk te staan. Bovendien legt uitbreiding van activiteiten in het gebied (onder meer door defensie) een extra claim op schaarse milieuruimte en vergroot dit de complexiteit van noodzakelijke stikstofcompensatie.

Alle sectoren dienen hun bijdrage te leveren, maar op en rondom de Veluwe ligt de sleutel voor emissiereductie nadrukkelijk bij de ca. 2.850 boerenbedrijven gezien de grote bijdrage aan de emissies uit het gebied en aan depositie op het gebied: ca. 53% van de depositie op de Veluwe komt van de binnenlandse landbouw. Gecorrigeerd voor emissies van over de grens is dit bijna 75% ²⁷ Hiervan komt uiteraard ook een aanzienlijk deel van buiten de 21 gemeenten en de ca. 2.850 daarin gelegen agrarische bedrijven. Het is daarmee van belang dat ook de rest van Nederland stappen zet. Anderzijds wil Aanpak Veluwe daar niet op wachten en hier met een concrete aanpak komen.

De agrarische sector heeft de afgelopen jaren al een reductie ingezet, maar aanvullende emissie reducerende maatregelen door agrariërs zijn onvermijdelijk voor het behoud en herstel van de natuur en daarmee de toekomstbestendigheid en het behoud van de agrarische sector in de regio. Ervaringen uit de pilot Ondernemingsplannen ²⁸ laten zien dat agrariërs bereid zijn maatregelen te nemen en op bedrijfsniveau emissiereducties van 40% tot 75% kunnen behalen, maar dat het momenteel ontbreekt aan duidelijkheid over hun concrete opgave en daarmee hun toekomst. Deze onduidelijkheid en de stapeling van eisen vanuit verschillende opgaven (stikstof, natuur, water, bodem, klimaat, milieu, dierenwelzijn) dreigen tot een onwerkbaar situatie te leiden wanneer niet integraal en gebiedsgericht wordt gestuurd.

Daarnaast missen agrariërs zekerheid over de verlening van een natuurvergunning, is het lastig een sluitende business case op te stellen bij aanpassingen aan hun bedrijfsmodel om stikstof te reduceren en durven ondernemers in deze onzekere context niet te investeren en banken niet te financieren. Veel ondernemers willen wel, maar kunnen niet, met verslechtering van de natuur en frustratie in de sector tot gevolg.

Tegelijkertijd blijft natuurherstel op de Veluwe achter. De natuurdoelanalyses⁸ laten zien dat voor veel doelen de huidige beheermaatregelen en de autonome daling van stikstofemissies tot 2030 onvoldoende zijn voor natuurherstel. Bijna het gehele gebied (ongeveer 99% van de hexagonen²⁹) is stikstof overbelast, terwijl verdroging, versnippering en verzuring de staat van instandhouding verder ondermijnen. Extra reductiemaatregelen, ecologische en hydrologische ingrepen zijn noodzakelijk om achteruitgang te stoppen en herstel te realiseren. De KDW wordt op veel plekken overschreden, waardoor kwetsbare habitats niet kunnen herstellen. In die context is de gewenste stikstofruimte voor nieuwe activiteiten in de praktijk vrijwel altijd nodig voor natuurherstel, ook als die wordt aangevraagd binnen de stikstofruimte van voormalige activiteiten (het voorheen gebruikelijke ‘intern salderen’).

Ondanks het lopende natuurbeheer en een autonome daling van emissies richting 2030, zijn de tot nu toe ingezette stappen op de Veluwe onvoldoende en te vrijblijvend. Vrijwillige instrumenten, losse pilots en niet-afrekenbare afspraken missen borging, tempo en schaal voor een gebied waar KDW-overschrijdingen wijdverbreid zijn en waar verdroging, versnippering en recreatiedruk de natuur extra belasten. Zonder bindende bronaanpak, geborgde uitvoering en aantoonbare effecten verbetert de staat van de natuur niet zichtbaar en blijft vergunningverlening alleen onder strikte voorwaarden mogelijk.

Omdat de natuur op de Veluwe aantoonbaar onder druk staat en verbetering uitblijft, hebben recente uitspraken de vergunningverlening sterk ingeperkt. De Raad van State bevestigde in onder meer Amercentrale 10 (18 december 2024) en Rendac 11 (18 december 2024) dat voor veel activiteiten een natuurvergunning (met terugwerkende kracht) vereist is, dat intern salderen slechts als mitigerende maatregel binnen een passende beoordeling kan en dat het zogenoemde ‘additionaliteitsvereiste’ strikt geldt. De rechtbank Den Haag (Schiphol, 4 juli 2025) ³⁰ onderstreepte de noodzaak van een gebiedsgerichte, juridisch onderbouwde aanpak. Dit wordt door de Landsadvocaat beaamt: “Zonder gebied specifieke doorrekening van effecten en aanvullende bron- en natuurmaatregelen met tijdige uitvoering en robuuste borging, is er geen perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening.”

²⁷ AERIUS monitor

²⁸ De Pilot Ondernemingsplan is een initiatief van het ministerie van LNV, waarin in de praktijk is onderzocht of toekomstperspectief kan worden geboden aan agrariërs die hun bedrijf duurzaam willen voortzetten. Agrariërs stelden hierbij een bedrijfsplan op dat voldoet aan de doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, bodem, water, klimaat, omgeving en dierenwelzijn. De pilot vond plaats in de regio's Gelderse Vallei en De Peel, waarbij intensief is samengewerkt tussen het ministerie, waterschappen, provincies, gemeenten en agrariërs.

²⁹ Ministerie LNV / Aeriushulp: AERIUS berekent de stikstofneerslag op specifieke punten, waarbij het resultaat wordt toegewezen aan een gebied van één ha rond dat punt. Het resultaat dat AERIUS weergeeft in de hexagoon, is het resultaat van het punt in het midden van de Hexagoon

³⁰ RBDHA 4 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9781, en RBDHA 4 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782

Aanvullend schetst de landsadvocaat in zijn reactie kaders waar de uitwerking van een gebiedsgericht uitvoeringsplan aan dient te voldoen, hier samengevat als:

- **Duidelijke doelen en tussendoelen:** Er zijn heldere en meetbare doelstellingen voor 2035 en tevens voor de tussenjaren (ook vóór 2035) opgesteld;
- **Duidelijke maatregelen en instrumenten:** Het maatregelenpakket en de inzet van doelgerichte instrumenten zorgen voor aantoonbare emissiereductie met op korte termijn aannemelijk effect;
- **Monitoring en bijsturing:** De uitvoering, emissies, depositie en ecologische effecten worden systematisch gemonitord en teruggekoppeld in voortgangsrapportages, met vooraf gedefinieerde triggers en corrigerende maatregelen bij achterblijvende resultaten;
- **Normen op bedrijfsniveau:** Afrekenbare doelen en emissienormen op bedrijfsniveau;
- **Juridische vastlegging:** De doelen en normen worden verankerd in een duidelijk omlijnd programma met juridische werking en afdwingbare normen;
- **Handhaving:** Er is voldoende bereidheid tot handhaving van de normen en er wordt voldoende capaciteit ingericht;
- **Financiering op orde:** Er zijn voldoende, structurele financiële middelen voor de uitvoering en bijsturing;
- **Afgestemd op Natura 2000-gebied:** Het gebiedsgerichte plan bevat een kwantitatieve onderbouwing van emissie- en depositiereducties afgestemd op het Natura 2000-gebied;
- **Samenwerkingsafspraken:** Afspraken over regionale uitwerking en uitvoering tussen de betrokken overheden en relevante stakeholders.

Daarmee is een samenhangende aanpak noodzakelijk om een vitaal landelijk gebied op de Veluwe te realiseren, met robuuste natuur, een sterk sociaaleconomisch perspectief en het verder uitbreiden van de (natuur)vergunningverlening.

2 Wat willen we bereiken in 2030 en 2035?

In dit hoofdstuk verschuiven we het perspectief van de huidige impasse naar waar we in 2030 en 2035 willen staan. Allereerst worden de ambities van Aanpak Veluwe beschreven in paragraaf 2.1. Vervolgens worden in paragrafen 2.2-2.4 concrete doelstellingen beschreven voor de drie kernopgaven. In paragraaf 2.5 wordt de samenhang met andere opgaven toegelicht.

2.1 Ambities & Concrete doelen

Ambities: Vitaal landelijk gebied en Robuuste natuur

De aanpak Veluwe is een langjarig interbestuurlijk programma en vertrekt vanuit twee overkoepelende ambities die richting geven aan alles wat we doen:

- **Een vitaal landelijk gebied:** met een leefbaar gebied dat economisch en ecologisch gezond is en waar inwoners graag hun kinderen grootbrengen, waar inwoners en bezoekers graag recreëren en waarbij de Aanpak Veluwe adaptief is voor (aanvullende) lokale vraagstukken en uitdagingen en die faciliteert en versterkt;
- **Robuuste natuur:** op en rond de Veluwe, waar de verslechtering van de kwaliteit van habitats wordt gestopt, de natuurkwaliteit aantoonbaar verbetert richting de instandhoudingsdoelen, de robuuste werking van het water- en bodemsysteem wordt versterkt en het omringende landelijk gebied basiskwaliteiten biedt die de beschermde natuur versterken.

De samenwerkende overheden willen dat het landelijk gebied rond de Veluwe een plek blijft waar mensen goed kunnen wonen, werken, recreëren en ondernemen. Waar agrarische bedrijven en andere ondernemers perspectief hebben, waar jonge ondernemers durven investeren, en waar dorpen vitaal blijven met voorzieningen, verenigingen en sociale verbanden. Tegelijkertijd willen we dat stikstofgevoelige habitattypen en soorten op de Veluwe niet verder achteruitgaan, dat de kwaliteit en de omvang van leefgebieden verbetert en dat natuurgebieden beter met elkaar en met het omliggende landschap zijn verbonden. Deze ambities geven richting aan de keuzes die we de komende tien jaar maken in het landelijk gebied, in de Natura 2000-gebieden en in de overgangszones daartussen.

Concrete opgaven: Emissiereductie, Natuurherstel, Beekdalherstel

Om deze ambities uitvoerbaar te maken, werken de samenwerkende overheden binnen de Aanpak Veluwe primair aan drie concrete opgaven:

- **Emissiereductie (stikstof):** een structurele en juridisch geborgde aanpak invoeren met een gebiedsemissieplafond en normen per deelsector en per bedrijfstype voor de veehouderij. Naast deze sector moeten ook andere sectoren als mobiliteit, industrie, recreatie, bedrijven en maatschappelijke instellingen een bijdrage leveren aan de reductie;
- **Natuurherstel:** het stoppen van verslechtering en het stap voor stap realiseren van instandhoudingsdoelen op en rond de Veluwe, inclusief basiskwaliteit natuur in het omringende landelijk gebied;
- **Beekdalherstel:** herstel van het bodem- en watersysteem in de beekdalen en natte flanken rond de Veluwe, om op termijn te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). Bovendien draagt beekdalherstel ook bij aan natuurherstel.

De kern van de Aanpak Veluwe is dat deze drie opgaven niet naast elkaar bestaan, maar elkaar versterken: bronaanpak op het bedrijf, natuurherstelmaatregelen en beekdalherstelmaatregelen worden zó gecombineerd dat zowel de natuurkwaliteit als het toekomstperspectief in het landelijk gebied verbeteren. **Vergunningverlening** is daarbij een **middel** en noodzakelijke tussenstap om maatschappelijke en economische activiteiten mogelijk te maken. Op dit moment komt de vergunningverlening voorzichtig op gang en worden de eerste stappen gezet om het proces weer in beweging te brengen. Op grote schaal vergunningverlening op gang brengen is mogelijk wanneer **aantoonbare voortgang** is geborgd op stikstofreductie, natuurherstel en waterkwaliteit. Deze drie opgaven zijn het meest urgent vanwege **wettelijke doelstellingen** en direct relevant voor natuurvergunningverlening.

In de uitwerking van de uitvoering vraagt het nog nadere uitwerking om de drie genoemde opgaven daadwerkelijk te integreren in zowel een gebiedsgerichte als bedrijfsgerichte aanpak.

Andere opgaven: Vitale economie, Sterke gemeenschappen en Omgevingskwaliteit

Een Vitaal landelijk gebied is één van de twee ambities van de Aanpak Veluwe, waarbij vitale economie, sterke gemeenschappen en omgevingskwaliteit als opgaven zijn geïdentificeerd. Deze ambitie is gebiedsgericht: er wordt per gebied integraal, met in achtneming van de verschillende belangen en opgaven, gekeken naar wat nodig is om deze drie opgaven te realiseren:

- **Vitale economie:** is gericht op de voornaamste economische sectoren in en rondom de Veluwe, landbouw en recreatie & toerisme, die op elkaar aansluiten en versterken. Voor een duurzame en toekomstbestendige landbouwsector, die in balans is met ecologie, economie en leefbaarheid en waarin boeren nu en in de toekomst een reëel verdienmodel hebben. Waarbij gedacht kan worden aan keuzes over het type landbouwactiviteiten in een gebied, efficiënt nutriëntengebruik, het ondersteunen van de transitie naar natuur-inclusieve praktijken waar mogelijk en het bevorderen van een breed maatschappelijk gedragen en verankerde voedselproductie in de regio. Er moet ook ruimte blijven voor werklocaties en campusontwikkeling, zodat kennisintensieve functies en lokale werkgelegenheid zich kunnen ontwikkelen en bijdragen aan de regionale economie. Daarnaast is de recreatie- en toerismesector onderdeel van de identiteit van het buitengebied. De sector draagt bij aan leefbaarheid, gezondheid en sociale cohesie. Door bijvoorbeeld uitloopgebieden, landschapsparken, het inzetten op 'slow-tourism', duurzame mobiliteit met fijnmazige fiets- en wandelnetwerken, groenblauwe dooradering en het versterken van erfgoed- en cultuurlandschappen. Op deze manier ontstaat economisch vitaal model waarbij de menselijke druk op kwetsbare gebieden verlaagt;
- **Sterke gemeenschappen:** dit betreft initiatieven gericht op de mens en gemeenschap, waarbij sociale cohesie, werkgelegenheid en leefbaarheid met elkaar samenhangt. Hier wordt bijvoorbeeld stilgestaan bij het creëren van lokaal draagvlak, sociale cohesie en gemeenschapskracht, het begeleiden van ondernemers in de transitie, maar ook het realiseren (de bereikbaarheid van) van goede voorzieningen;
- **Omgevingskwaliteit:** gaat in op de fysieke leefomgeving, met een focus op natuur, landschap, water, bodem, erfgoed en landbouw in onderlinge samenhang. Omgevingskwaliteit draagt bij aan een gezonde, schone, veilige en welvarende omgeving. Hieronder vallen ook ruimtelijke en beleevingskwaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan een leefomgeving met een schone lucht, gezonde bodem en goede waterkwaliteit, bescherming van biodiversiteit en klimaatbestendig is voor risico's zoals droogte, hitte en overstromingen. Daarnaast is de beleving vanuit de mens van belang, gericht op een veilige inrichting en zorgvuldig gebruik van het gebied en duurzame en verantwoorde economische activiteit.

De opgaven Vitale economie, Sterke gemeenschappen en Omgevingskwaliteit kennen vanuit de Aanpak Veluwe geen vaste, set aan maatregelen. De gebiedseigen invulling hangt af van lokale opgaven en kan worden gerealiseerd met (financiële) ondersteuning vanuit de Aanpak Veluwe (indien die beschikbaar komt). De wijze waarop de Gebiedsprocessen (zie paragraaf 3.3) hun planvorming vormgeven bepaalt de mate waarin de opgaven van de ambitie Vitaal landelijk gebied integraal gerealiseerd worden. De **recreatie- en toerismesector** is een integraal onderdeel van deze drie opgaven om een vitaal landelijk gebied te realiseren. In bijlage 4 is het belang ervan op en rond de Veluwe uiteengezet. De inhoudelijke uitwerking volgt in 2026.

Overige opgaven

Overige opgaven, zoals de klimaatopgave (bijvoorbeeld methaanreductie bij de melkveehouderij), de Natuurherstel verordening en dierenwelzijn, zijn op dit moment nog niet klaar voor uitvoering. Wanneer dergelijke opgaven concreet worden en het effectief is ze in de Aanpak Veluwe mee te nemen, kunnen de samenwerkende overheden besluiten ze te integreren. Waar al bekend is dat deze opgaven invloed hebben, wordt daar waar mogelijk rekening mee gehouden, zodat verrassingen voor boeren en andere ondernemers in de komende jaren zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.5.

2.2 Doelstelling stikstofreductie

Voor de doelgerichte interbestuurlijke samenwerking zijn goed onderbouwde gezamenlijk vastgelegde en bestendige doelen en normen op gebieds-, sector- en bedrijfsniveau van belang voor een integrale meerjarige aanpak die zowel juridisch houdbaar als effectief en uitvoerbaar is. Op deze manier weten boeren en andere ondernemers wat er op hun bedrijf van hen wordt verwacht, kunnen normen passend worden toegedeeld aan de verschillende sectoren en kan de voortgang op regioniveau worden gemonitord en waar nodig worden bijgestuurd en gehandhaafd. Het komen tot duidelijke normen op bedrijfsniveau vergt eerst een duidelijk sectordoel, wat beredeneert moet worden vanuit een gebiedsdoel, namelijk de stikstofopgave in concrete natuurgebieden. Deze paragraaf gaat verder in op deze doelstellingen.

Depositie en de KDW

Het nationale stikstofdoel is op dit moment gekoppeld aan de KDW ³¹. Dit is de maximale hoeveelheid neerslag van stikstof uit de lucht ('depositie') die een ecosysteem kan verdragen zonder dat de natuurkwaliteit aantoonbaar verslechtert. Deze is bepaald en vastgelegd voor alle natuurtypen (habitats) binnen Natura 2000-gebieden, zo ook voor de Veluwe. Volgens de Omgevingswet moet in 2030 gemiddeld 50% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW liggen, oplopend naar 74% in 2035. De KDW wordt door velen ervaren als lastig om op te sturen en wordt daarom ook wel omschreven als een 'bewegend doel': tal van bronnen veroorzaken depositie en inzichten over KDW-waarden en hun betekenis verandert in de tijd.

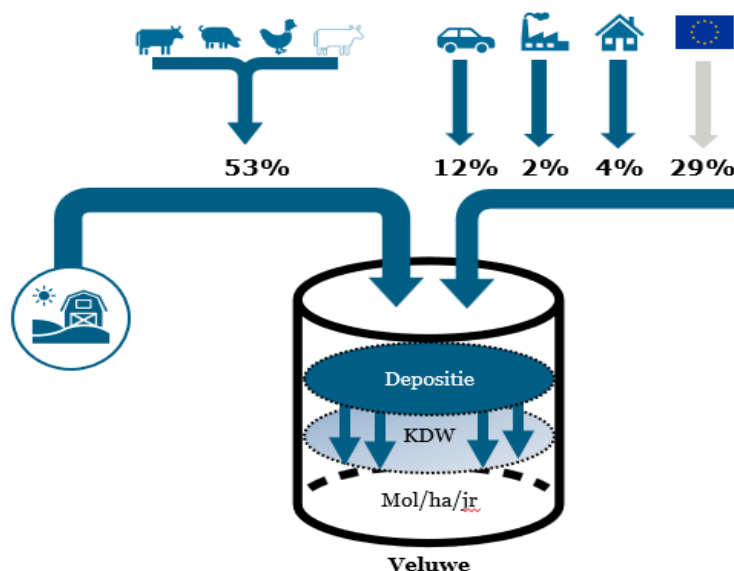
Metingen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) ³² geven weer dat de directe relatie tussen de emissie van ammoniak (stikstof) van een specifieke activiteit en de depositie hiervan binnen een zone van ca. 500 m rondom de emissiebron het hoogst is. Tegelijkertijd is het percentage van de ammoniakemissie dat neerkomt binnen 500 m van een bron 'slechts' 5 tot 9 procent (RIVM resp. studie UVA) en binnen een straal van 100 km komt ca. 50% neer. Emissiereductie leidt dus niet automatisch tot een evenredige daling van depositie, wat de opgave complex maakt met vele veroorzakers van depositie, wat lokaal sturen op depositie bemoeilijkt.

Om de depositie van stikstof te reduceren en richting of onder de KDW te komen moeten de emissies van stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) omlaag. Voor deze stikstofemissiereductie circuleren verschillende doelen op verschillende schaalniveaus, voor Nederland, de provincies en de Veluwe, uitgedrukt in percentages (reductie) en kton (reductie of plafond). **Emissiegericht sturen** ³³ geeft op gebiedsniveau en voor specifieke sectoren zoals de landbouw het benodigde houvast. Dit wordt vaak uitgedrukt in reductiepercentages met een referentiejaar. Over dat basisjaar (2018 of 2019) bestaat discussie. In dit uitvoeringsplan sluiten we, conform de meest recente Kamerbrieven, aan bij 2019.

Depositie op de Veluwe

Figuur 4 toont de bijdrage van verschillende emissiebronnen aan de totale stikstofdepositie op de Veluwe. De getoonde percentages zijn berekend met de Aerius Monitor op basis van emissieregistratie-inputgegevens en geven de achtergronddepositie op het Natura 2000-gebied weer. Van de totale depositie wordt 53% toegerekend aan de agrarische sector, 29% aan emissies uit het buitenland en 18% aan overige bronnen, zoals mobiliteit, industrie en woningbouw.

Vanwege het relatief grote aandeel van de landbouw wordt in het vervolg van dit hoofdstuk de nadruk gelegd op emissiereductie binnen de agrarische sector; de bijdrage en de mogelijke maatregelen voor de overige sectoren worden in hoofdstuk 5 behandeld.



Figuur 4: Depositiepercentages per bron op Natura 2000-gebied Veluwe³⁴

³¹ De Kritische depositiewaarde refereert naar de neerslag van stikstof vanuit de lucht die op of in de grond terechtkomt.

³² RIVM: Stikstof/Stikstofdepositie/ Depositie van ammoniak en stikstofoxide tot 0,5 km van de bron.

³³ Met emissie wordt gerefereerd aan de uitstoot van stikstof, die in de lucht terechtkomt. Dit als tegenhanger van sturing op depositie, waarbij er vele bronnen zijn, waardoor hier lastig op te sturen is vanuit een specifieke bedrijfstak.

³⁴ Aerius Monitor, Opbouw gemiddelde stikstofdepositie Natura 2000-gebied Veluwe.

Advies expertgroep

Op advies van een onafhankelijke expertgroep³⁵ op het gebied van doelen binnen de veehouderij bestaande uit is nader onderzoek gedaan naar passende emissiedoelen voor de 21 gemeenten rondom de Veluwe. De expertgroep bouwt voort op het MCEN-advies (het startpakket van de Commissie Schoof) en eerdere studies en reductiepercentages. Gezamenlijk zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

1. **Stuur op stikstofemissie (ammoniak) in plaats van depositie.**
Emissies zijn wél effectief te sturen en te monitoren en voorkomen het ‘bewegende doel’ van de KDW. Dit sluit ook aan bij het startpakket van de MCEN. Het emissiedoel voor een specifiek gebied (bijvoorbeeld de 21 gemeenten rondom de Veluwe) wordt afgeleid van de depositiedoelen voor de natuur (KDW), uitgaande van bijdragen van alle gebieden en sectoren. Vervolgens wordt er een ‘knip’ gelegd tussen het emissiedoel en depositie;
2. **Stel een absolute norm in kton op in de vorm van een gebiedsemissieplafond.**
Een percentage vereist een referentiepunt, en wanneer dit referentiepunt wordt gewijzigd, vormt ook het percentage een ‘bewegend doel’. Een absoluut doel dat de maximale emissies op jaarbasis bepaalt, voorkomt naar de toekomst toe discussies over het referentiejaar en geeft daarmee meer duidelijkheid;
3. **Differentieer de opgave naar deelsector en per bedrijfstype en niet naar deelgebieden.**
Door de opgave te differentiëren *naar deelsectoren* (zoals melkvee, pluimvee, varkens, kalveren) en per bedrijfstype (bijvoorbeeld open en gesloten stallen) wordt rekening gehouden met de specifieke behoeften en mogelijkheden van verschillende boerenbedrijven. Het differentiëren van de opgave en (vervolgens) bedrijfsnormen *naar deelgebieden* heeft volgens de experts slechts beperkt effect omdat uiteindelijk de hele ‘stikstofdeken’ omlaag moet. Daarnaast is dit complex in de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid. Percelen van bedrijven liggen namelijk nooit precies in een bepaalde zone. Dit leidt tot veel grensdefinities en -discussies;
4. **Vertaal de sectornormen naar bedrijfsniveau.**
Werk met de sector heldere emissienormen per eenheid (bijvoorbeeld per dierplaats) uit, zoveel mogelijk in aansluiting op het reductiepotentieel per sector en de karakteristieken van bedrijven, met ruimte voor maatwerk in specifieke omstandigheden, zodat bedrijven gericht kunnen sturen en eerdere reducties niet worden bestraft.

Beredeneerd vanuit het depositievraagstuk adviseerde de expertgroep specifiek voor de Regio Foodvalley (de bron van 60% van de landbouwemissies binnen de Aanpak Veluwe) een reductiedoelstelling van ca. 60% ammoniakemissies in 2035 ten opzichte van 2019. Dit percentage ligt iets hoger dan eerdere percentages zoals het MCEN advies van 42-46% en is gemotiveerd door de omvang en kwetsbaarheid van de Veluwe als grootste stikstofgevoelige Natura 2000-gebied van Nederland.

Voorlopig uitgangspunt: een gebiedsemissieplafond voor de landbouw van 3,0 kton NH₃

Een reductiedoelstelling van ca. 60% ammoniakemissies in 2035 ten opzichte van 2019 komt voor de 21 gemeenten in de Aanpak Veluwe neer op een reductie van ca. 7,4 naar ca. 3,0 kton.

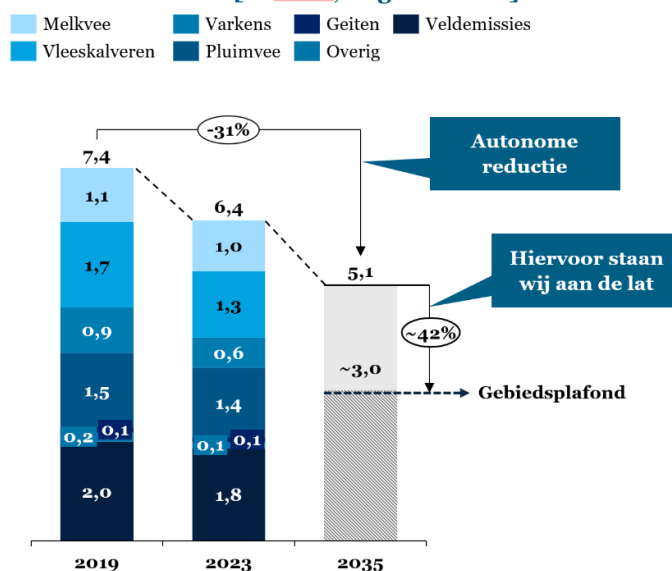
³⁵ Expertgroep bestaande uit experts van Wageningen University & Research, Universiteit Utrecht en Nyenrode Business Universiteit/ CHE.

Van deze opgave wordt naar verwachting ca. 31% (ca. 2,4 kton) reeds in 2030 bereikt door reeds gerealiseerde reductie van 2019 tot 2023 (ca. 1,0 kton) en verwachte autonome ontwikkelingen (ca. 1,3 kton). Autonome ontwikkeling is gebaseerd op huidig beleid en omvat een verwacht aantal stoppers van bedrijven met een bedrijfshoofd ouder dan 55 jaar zonder opvolger en stoppers via LBV, LBV-plus, derogatie en overige regelingen.

Indien de reductie door stoppers kan worden geborgd is de restopgave voor de 'blijvers' nog 2,1 kton reductie. Verdere borging hiervan wordt onderzocht op basis van het inzetten op intrekken van dierrechten, of het toekomstig intrekken van vergunningen.

In het definitief bepalen van dit gebiedsemissieplafond wordt gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds aantoonbare relevantie voor natuurherstel en anderzijds haalbaarheid en draagvlak. Dit is een zoektocht en wordt in de komende periode verder uitgewerkt en gekalibreerd.

Ammoniakemissie [in Kton, 21 gemeenten]



Figuur 5: Totale³⁶ ammoniakemissie³⁷ (in kton in 21 gemeenten)³⁸

Bij het definiëren van dit gebiedsemissieplafond wordt ook rekening gehouden met externe risico's van sectoren en met factoren die buiten de reikwijdte van Aanpak Veluwe liggen, zoals de mogelijke uitbreiding van defensie en de opening van Lelystad Airport. Op dit moment vinden gesprekken plaats en worden inventarisaties uitgevoerd om deze risico's in kaart te brengen en hierop passend te handelen. Aanpak Veluwe beoogt het gebiedsemissieplafond voor de komende tien jaar vast te zetten, ongeacht eventuele externe ontwikkelingen.

Basisscenario analyse effect op depositie

In het kader van de Aanpak Veluwe bracht Wageningen University of Research (WUR) in samenwerking met bureau Wing EMC voor het ~82.000 ha grote Natura 2000-gebied Veluwe in beeld wat de impact van emissiereductiescenario's is op de mate van overschrijding van de kritische depositiewaarden (KDW) van de verschillende stikstofgevoelige habitats. Deze scenario's zijn ondersteunend bij het stellen van het gebiedsemissieplafond voor de Veluwe. Momenteel zit vrijwel het hele stikstofgevoelige Natura 2000-areaal op de Veluwe (>99%) boven de KDW: voor de meeste habitats (bossen) met een factor 1,5 en voor bepaalde habitats (heiden, verstuivingen) met een factor van (ruim) 2.

De analyse³⁹ van WUR/Wing EMC concludeert, op basis van onderstaande uitgangspunten, een duidelijk neerwaartse depositielijn, waarbij het overgrote deel van de Veluwe in (zeer) lage overschrijdingsklassen komt of zelfs onder de KDW, namelijk: 90% van het areaal binnen 10% overschrijding van de KDW of onder de KDW. De gemiddelde overschrijding van de KDW op de Veluwe daalt van ca. 660 mol per heden naar ca. 90 mol in 2035. Daarmee wordt een enorme stap gezet op weg naar doelbereik.

Van belang bij dit modelmatige resultaat blijft dat naast de 21 gemeenten van de Aanpak Veluwe ook de rest van Nederland levert door bij te dragen aan emissiereductie, zowel de landbouw als ook andere sectoren als mobiliteit en industrie. Zie onderstaande uitgangspunten.

³⁶ De sector overig bevat dieren zoals schapen, geiten, paarden, pony's en andere kleine dieren sectoren.

³⁷ De verwachte emissie in kton in 2030 is gebaseerd op NEMA-data die uitgaan van het vastgestelde en voorgenomen beleid per 1 mei 2024 en van autonome ontwikkeling (betreft in de kern daling door stoppers).

³⁸ Berekeningen Wageningen Universiteit and Research, Edo Gies, 2025.

³⁹ Om het effect van dit scenario op de Veluwe te berekenen is gebruik gemaakt van de meest recente beschikbare data en inzichten die ook gebruikt worden voor de landelijke monitoring door het RIVM en advisering van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel. Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende bronnen: (1) De landelijke Emissieregistratie is gebruikt voor analyse van emissies in de jaren 2019 en 2023 uit de meest recente reeks, (2) De Klimaat- en Energieverkenning 2024 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (KEV 2024) voor de prognoses van emissies in 2035, (3) AERIUS Monitor 2025 (RIVM) voor de berekening van de depositie op het natuurgebied de Veluwe, (4) Herkomst deposities zijn bepaald met behulp van de ruimtelijke verdeling in DASH (RIVM). Voor landbouw is die verdeling daarin gebaseerd op het model INITIATOR van de WUR. Hiermee sluiten we aan bij de data en methoden die standaard worden gehanteerd voor emissie- en depositieberekeningen binnen nationale en regionale stikstofanalyses.

Er zal in de komende periode nader onderzocht moeten worden in een aantal scenario's, wat de verwachte impact precies is op de verschillende habitattypen, of de resterende overschrijding met aanvullende natuurherstelmaatregelen kan worden gemitigeerd en wat het effect en de impact is van een hogere emissiereductie, rond de Veluwe en/of in de rest van Nederland. Daarbij wordt ook nadrukkelijk het reductiepotentieel en toekomstperspectief van de agrarische sector meegewogen.

Gerekend is met het volgende scenario:

- Prognose emissies buitenlandse bronnen 2035 volgens de Klimaat- en Energieverkenning 2024 van het Planbureau voor de Leefomgeving (KEV 2024);
- De landbouw in de 21 gemeenten rondom de Veluwe reduceert NH₃ met 60% ten opzichte van 2019: van ~7,5 kton naar 3,0 kton in 2035;
- De landbouw in de rest van Nederland reduceert gemiddeld 44% ten opzichte van 2019, in lijn met de 42-46% vanuit de MCEN; en
- NO_x uit overige sectoren (mobiliteit en industrie) reduceert met 50% in zowel de 21 gemeenten als de rest van Nederland.

De voorlopige uitkomsten van de analyse zijn op hoofdlijnen:

- Ca. 25% van het areaal komt in 2035 onder de KDW;
- Ca. 65% van het areaal komt in 2035 minder dan 10% boven de KDW;*
- Ca. 4% van het areaal komt in 2035 tussen de 10% en 20% boven de KDW; en
- Ca. 6% van het areaal komt in 2035 meer dan 20% boven de KDW.**

*Binnen deze categorie zijn er twee grote habitattypen die samen ongeveer 70% van de Veluwe vormen:

- 26.893 ha Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden (deels onder en deels <10% boven KDW), met 53 mol gemiddelde resterende overschrijding in het basisscenario, ofwel gemiddeld 5% boven de KDW;
- 29.978 ha Bos van arme zandgronden (deels onder en deels <10% boven KDW), met 58 mol gemiddelde resterende overschrijding in het basisscenario, ofwel gemiddeld 5% boven de KDW;
- Een vraag is of er binnen of buiten de Veluwe nog een stap gezet kan worden om deze twee grote habitattypen (voor een groter deel van het oppervlak) onder de KDW te krijgen.

**Deze laatste categorie betreft de volgende habitattypen:

- 13 ha 'Zwakgebufferde vennen';
- 52 ha 'Stuifzandheiden met struikhei';
- 130 ha 'Heischrale graslanden, droog kalkarm'; en
- 4.445 ha 'Droge heiden'.

Voor deze habitattypen zal moeten worden bekeken of via aanvullende natuurherstelmaatregelen in het gebied tot een perspectief op herstel gekomen kan worden.

Gevoeligheidsanalyse van het basisscenario

Er is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op dit reductiescenario, door de WUR in samenwerking met bureau Wing. Hieruit blijkt op hoofdlijnen het volgende:

- Indien aan het hiervoor uiteengezette basisscenario een strook wordt toegevoegd van 1 km met 70% ammoniakemissiereductie (in 2035 ten opzichte van 2019) voor alle Natura 2000-gebieden op land in Nederland *behalve de Veluwe* (die blijft op 60% ammoniakemissiereductie staan binnen de 21 gemeenten), is het effect op depositiereductie op de Veluwe nog eens ca. 30 mol.
- Zoomen we in op de hiervoor genoemde twee grootste habitats op de Veluwe, namelijk Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden en Bos van arme zandgronden (samen 70% van de Veluwe), dan komt de gemiddelde resterende overschrijding van deze twee habitats mét de 70%-strook uit op 23 respectievelijk 30 mol (t.o.v. in het basisscenario 53 en 58 mol).

Vervolgens is dit laatstgenoemde scenario (met de 70%-strook) verder onderzocht op gevoeligheden:

- Bij 5% hogere emissiereductie vanuit de landbouw in de 21 gemeenten van de Aanpak Veluwe (totaal 65%) is het aanvullend effect op depositiereductie op de Veluwe ca. 8-10 mol (t.o.v. 60%);
- Bij 10% hogere emissiereductie vanuit de landbouw in de 21 gemeenten van de Aanpak Veluwe (totaal 70%) is het aanvullend effect op depositiereductie op de Veluwe ca. 16-20 mol (t.o.v. 60%);

- Bij 5% hogere emissiereductie vanuit de landbouw in de rest van Nederland (totaal 49%) is het aanvullend effect op depositiereductie op de Veluwe ca. 8-10 mol (t.o.v. 44%);
- Bij 10% hogere emissiereductie vanuit de landbouw in de rest van Nederland (totaal 54%) is het aanvullend effect op depositiereductie op de Veluwe ca. 16-20 mol (t.o.v. 44%).

De gevoeligheidsanalyse geeft een indicatie van wat een eventuele extra stap toevoegt aan het basisscenario qua depositie-effect. Deze extra stap is dus geen onderdeel van het basisscenario. Daarbij is het goed om te beseffen dat dergelijke scenario's onzekerheden en bandbreedtes kennen en niet absoluut zijn. Zo heeft de Nederlandse gemiddelde stikstofdepositie een onzekerheidsmarge van 20-30 %, zitten er onzekerheden in aannames en de ruimtelijke verdeling van de beoogde emissiereducties in de scenario's en worden de kritische depositiewaarden in de wetenschap uitgedrukt met een bandbreedte en niet met een exact getal.

Ook is het de vraag of dergelijke percentages in de praktijk haalbaar zijn gezien vanuit het reductiepotentieel (in combinatie met de autonome ontwikkeling). Dit vergt een nadere economische impactanalyse. Zie daarvoor ook paragraaf 4.1 en 4.2.

Ecologische duiding

Door een ecologische werkgroep is een analyse gemaakt van wat de impact is op de habitats op de Veluwe van bovenstaand depositiebeeld in combinatie met de beoogde natuurherstelmaatregelen als uitgewerkt in hoofdstuk 4. Immers, de benodigde ecologische onderbouwing ten aanzien van het verslechtingsverbod uit de Habitatrichtlijn gaat verder dan enkel de KDW-effecten.

De ecologische werkgroep komt tot de volgende voorlopige conclusies (nader uit te werken):

- Op basis van bovenstaand uiteengezet scenario voor de Aanpak Veluwe wordt in 2035 een stevige en substantiële stikstofreductie gerealiseerd;
- Voor een aanzienlijk deel van de habitats en VHR-soorten op de Veluwe verwachten de ecologen dat de geraamde stikstofreductie - in combinatie met de reeds geplande natuurmaatregelen uit het Natura 2000-beheerplan en bijbehorende herstelprogramma's én de aanvullende natuurmaatregelen uit de Aanpak Veluwe - zal leiden tot het stoppen van verdere verslechtering van de habitats. Dat geldt ook voor een deel van habitats die onder de verwachte stikstofreductie nog altijd (deels) licht (<10%) boven de KDW blijven. Voor een deel van deze habitats en soorten komen daarnaast als gevolg van de aanvullende natuurmaatregelen uit de Aanpak Veluwe ook de Natura 2000-uitbreiding- en kwaliteitsdoelen binnen bereik;
- Voor een deel van de habitats zal de geraamde stikstofreductie leiden tot het stoppen van verdere verslechtering van de habitats, maar zal de toekomstige stikstofdepositie onder het stikstofreductiescenario uit de Aanpak Veluwe nog altijd te hoog zijn om, met name de Natura 2000-kwaliteitsverbeteringsdoelen, maar soms ook de uitbreidingsdoelen, te realiseren. Voor een ander deel van de habitats zal de geraamde stikstofreductie leiden tot het stoppen van verdere verslechtering van de habitats, maar zal herstel richting de ecologische kwaliteit op het moment van aanwijzen (m.a.w. herstel van de opgelopen verslechtering) en verder voorwaarts richting de Natura 2000-uitbreiding- en kwaliteitsdoelen onzeker blijven. Dat is dan echter niet meer het gevolg van een te hoge stikstofdepositie, maar van het effect van het nog beschikbaar komen van in het systeem geaccumuleerde stikstof en de opgebouwde bodemverzuring en -degradatie als gevolg van de historische stikstofdepositie van de afgelopen decennia. Of het herstel van deze habitats mogelijk is, bijvoorbeeld met behulp van steenmeel, schelpkalk of andere vormen van bekalking is nog onzeker en vraagt verder onderzoek (dat is ook al voorzien in de Aanpak Veluwe). Voor enkele habitats op de Veluwe is ook onder de geraamde stikstofreductie het risico op voortdurende verslechtering van deze habitats niet uit te sluiten. Om voor deze habitats verslechtering te stoppen, opgelopen verslechtering te herstellen en de Natura 2000-uitbreiding- en kwaliteitsdoelen uiteindelijk te realiseren is verdere stikstofreductie – in samenhang met het wegnemen van eventueel andere drukfactoren – noodzakelijk;
- Bovenstaande prognose is tot stand gekomen op basis van stikstofreductiescenarios met hun eigen onzekerheid. Zo zal bijvoorbeeld de op termijn daadwerkelijk gerealiseerde stikstofdepositiereductie lokaal verschillen met de modelinvoer en daarmee de effectieve lokale daling voor het habitatype en/of leefgebied van soorten. Gezien de beperkte tijd is voor bovenstaande prognose gekozen voor een pragmatische analyse die niet dezelfde grondigheid en status heeft als een natuurdoelanalyse. Het blijft een prognose en deze kan in de praktijk dus zowel positiever als negatiever uitvallen.

De nadere, cijfermatige uitwerking van deze ecologische analyse wordt toegevoegd in een volgende versie, wat een nauwkeuriger antwoord moet bieden op de vraag naar het voorkomen van verdere verslechtering.

Vervolgstappen

Wanneer we het gebiedsemissieplafond vaststellen op om en nabij de 3,0 kton NH₃ per 2035, dienen op hoofdlijnen de volgende vervolgstappen te worden doorlopen:⁴⁰

Reductiepotentieel per diersector (hoofdstuk 4)

In hoofdstuk 4 vindt via een bottom-up benadering differentiatie van de resterende reductieopgave naar sector- en bedrijfsniveau plaats. De voorkeurslijst met maatregelen per bedrijfstype (zie paragraaf 4.1) dient als uitgangspunt. Op deze manier worden passende doelstellingen en afdwingbare normen per diersector (kalveren, pluimvee, varkens, melkvee, geitenhouderij) opgesteld, afgestemd op het reductiepotentieel van sectoren en bedrijven, zodat de agrarische sector vitaal blijft. Dit wordt verder uitgewerkt met experts en de sector. Deze uitwerking vindt plaats na vaststelling van dit Uitvoeringsplan.

Reductiepotentieel akkerbouw (hoofdstuk 4)

In 2026 worden de NO_x- en stikstofemissies van de akkerbouw verder uitgewerkt volgens de hierboven beschreven systematiek. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar mestaanwending, maar ook naar onder meer watergebruik en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Normering op bedrijfsniveau (hoofdstuk 6)

Vervolgens wordt het reductiepotentieel per diersector vertaald naar bijpassende normen op bedrijfsniveau, waarbij waar mogelijk recht wordt gedaan aan verschillende bedrijfsconcepten en reductiepaden. Binnen Aanpak Veluwe worden diersectoren en bedrijfstypen gebenchmarkt op de gemiddelde emissie per eenheid, en wordt de benodigde norm (emissie per eenheid) per bedrijfstype vastgesteld om het reductiepotentieel te behalen. Dit gebeurt in afstemming met de agrarische sector en in lijn met landelijke ontwikkelingen. Deze uitwerking vindt plaats na vaststelling van dit Uitvoeringsplan. In hoofdstuk 6 wordt al wel uitgewerkt hoe deze normering juridisch wordt geborgd.

2.3 Doelstelling natuurherstel

Voor natuurherstel worden binnen de Aanpak Veluwe de volgende doelstellingen gehanteerd:

1. Verslechtering van de natuur in Natura 2000-gebieden is gestopt

De eerste doelstelling is de verslechtering van de natuur binnen Natura 2000-gebieden te stoppen. Hiervoor moeten de maatregelen uit de huidige Natura 2000-beheerplannen en herstelprogramma's voortvarend worden uitgevoerd (zie paragraaf 4.3 Maatregelen natuurherstel en beekdalherstel). Daarnaast moet de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Veluwe, Landgoederen Brummen en het Binnenveld - alle drie met stikstofgevoelige natuur - voldoende zijn afgenomen (zie paragraaf 2.2 Doelstelling stikstofreductie).

Deze maatregelen zullen niet in alle gevallen voldoende zijn om verdere verslechtering van de natuur te voorkomen, ook bij vermindering van stikstofdepositie. Door historische depositie is de bodem in natuurgebieden op en rond de Veluwe verregaand verzuurd en bevat deze een overmaat aan geaccumuleerde stikstof. De maatregelen uit de Natura 2000-beheerplannen zijn onvoldoende om tot het noodzakelijke herstel te komen. Aanvullende herstelmaatregelen zijn noodzakelijk, bijvoorbeeld bodemmaatregelen met steenmeel of schelpkalk. Of deze maatregelen voldoende effectief zijn en geen ongewenste bijeffecten hebben is echter nog onzeker. Er is dus ook extra onderzoek naar de effectiviteit van deze ingrepen nodig.

2. Behalen van de Natura 2000-doelen is in 2035 binnen bereik

In 2030 is een totaalpakket van geborgde maatregelen uitgewerkt op het gebied van hydrologie, natuurherstelmaatregelen, agrarisch natuurbeheer en stikstofreductie dat voldoende is om de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden binnen de Aanpak Veluwe te realiseren.⁴¹ Een groot deel van de benodigde maatregelen is al opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen en herstelprogramma's. Vanuit de natuurdoelanalyse van Natura 2000-gebied Veluwe weten we echter dat er aanvullend ook maatregelen rondom de Veluwe noodzakelijk zijn. Het gaat om maatregelen in het landelijk gebied, gericht op hydrologisch herstel, verbeteren van de natuurkwaliteit van het agrarisch landschap (basiskwaliteit

⁴⁰ De maatregelen en doelen uit de Aanpak Veluwe moeten zich (kunnen) verhouden tot de bestaande rijksmaatregelen en doelen, en bij de uitkomsten die voortvloeien uit de besluitvorming over maatregelen en doelen uit de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Bij de toerekening van de effecten van de maatregelen moet onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende maatregelpakketten op Rijk- en regionaalniveau, zodat stikstofreducties niet dubbel worden ingeboekt. Te denken valt aan de toepassing van de landelijke beëindigingsregelingen en de generieke maatregelen, zoals doelsturing voor bedrijven in de nabijheid van de Veluwe.

⁴¹ Intussen werken Rijk en provincies aan het verder concretiseren van de instandhoudingsdoelen (de omvang en aantallen voor habitats en soorten), zodat beter kan worden beoordeeld wanneer voldoende maatregelen zijn getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. We streven ernaar om deze doelen zoveel mogelijk in 2035 te realiseren. Dit is wellicht niet voor elke habitattypen mogelijk.

natuur) en het verbinden van natuurgebieden. De aanvullende maatregelen voor het realiseren van de Natura 2000-doelen op Veluwe worden in het kader van de Aanpak Veluwe verder uitgewerkt en opgenomen in het volgende Natura 2000-beheerplan (2030). Daarmee worden de maatregelen juridisch geborgd onder de Omgevingswet en meegenomen in de volgende natuurdoelanalyse (NDA). In de Natura 2000-beheerplannen van Landgoederen Brummen en het Binnenveld zijn vergelijkbare maatregelen in het landelijk gebied reeds geformuleerd. Met deze maatregelen wordt gewerkt aan **robuust systeemherstel** van het landschap in en rondom deze natuurgebieden (zie paragraaf 4.3 Maatregelen natuurherstel en beekdalherstel). Door middel van robuust systeemherstel kan er aan de wettelijke doelen op het gebied van Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Natuurherstelverordening (NHV) worden voldaan; o.a. met betrekking tot de VHR-opgave (Art. 4), maar ook aan herstel van populaties van bestuivers (Art. 10), herstel van landbouwecosystemen (Art. 11) en herstel van bosgebieden (Art. 12).

3. Basiskwaliteit Natuur rondom de Veluwe is in 2035 op orde

In het agrarisch en stedelijk gebied rondom de natuur wordt aan de **Basiskwaliteit Natuur (BKN)** gewerkt. Basiskwaliteit Natuur is een landelijk aanvaarde systematiek met als doel om algemene planten- en diersoorten algemeen te houden of te krijgen. Het omvat een set van gewenste condities op het gebied van: hydrologie, landschappelijke dooradering, ecologisch beheer van bermen en stedelijk groen, extensieve natuurinclusieve landbouw en reductie van gewasbeschermingsmiddelen. Basiskwaliteit Natuur is gericht op gebieden buiten de natuurgebieden, dus het landelijk en stedelijk gebied waar natuur niet de primaire functie is. Als in deze gebieden de kwaliteit van de leefomgeving op orde is, profiteert alle om- en inliggende natuur daarvan. Bij de uitwerking van de Basiskwaliteit Natuur worden de handreikingen van LVVN (deels i.o.) en komende ervaringen uit de pilot Basiskwaliteit Natuur Foodvalley gebruikt.

Er wordt een gebiedspecifieke uitwerking van de Basiskwaliteit Natuur gemaakt, die voldoende aansluit op de knelpunten van de Natura 2000-gebieden en is afgestemd op het bestaande landschap daar omheen. Aanpak Veluwe streeft ernaar dat de gebieden rondom de Veluwe uiterlijk in 2035 voldoen aan de Basiskwaliteit Natuur. De basiskwaliteit is tevens een onderdeel van robuust systeemherstel en valt daarmee onder de Aanpak om aan de wettelijke doelen op het gebied van Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Natuurherstelverordening (NHV) te voldoen.

2.4 Doelstelling Beekdalherstel

Het bodem- en watersysteem van de Veluwe bepaalt sterk de condities voor de natuur en de manier waarop de gronden op het massief, langs de flanken en in de valleien gebruikt (kunnen) worden. De Veluwe en haar flanken zijn afhankelijk van regenwater; alleen in de valleien is het op specifieke locaties mogelijk om water vanuit de grote rivieren het gebied in te laten stromen. Het regenwater dat de Veluwe voedt zorgt voor aanvulling van het grondwater en laat de beken stromen. Dit grondwater van de Veluwe treedt als uittredend kwelwater op en voedt diverse natuurgebieden. Het bodem- en watersysteem op en rond de Veluwe is de basis voor robuust systeemherstel. De bodem moet meer werken als een spons en water beter vasthouden. Door klimaatverandering met grotere weersextremen staat het systeem onder druk. Dit vraagt om een meer klimaat adaptief ingericht landelijk gebied. Daarom is het verbeteren van de algehele waterbeschikbaarheid voor alle verschillende vormen van grondgebruik van belang. Waarbij voldoende en schoon grondwater uit het Veluwesysteem essentieel is voor het bereiken van de doelstellingen voor de beekdalen en voor natuur en ook voor de landbouw.

Daaraan onderliggend onderscheiden we voor de Veluwe Aanpak de volgende doelstellingen:

1. Herstel voor beken met een Natura 2000- en KRW-status

De beken hebben voldoende toevoer van (grond) water nodig om te kunnen blijven stromen. Hiervoor is het nodig om meer water vast te houden in het gehele stroomgebied van een beek. Aanvullend hierop is ruimte nodig voor natuurlijke processen in de beek en in de directe omgeving van de beek. Ook is er ruimte nodig om extra water te bergen bij piekafvoeren (sterke regenval).

2. Herstel voor natuurwateren en overige wateren

Rondom de Veluwe liggen veel kleinere beken die geen KRW-waterlichaam zijn en goede potenties voor kwaliteitsverbetering en biodiversiteitsherstel in zich dragen. Ze zijn daarom benoemd als 'natuurwater' in het bestaande waterbeleid. Het gaat o.a. om de beken tussen de noordelijke Veluwerand en het Veluwemeer en tevens de beken in de Veluwezoom. Ook voor het overige oppervlaktewater gelden er nog kwaliteitsopgaven die zijn uitgewerkt als 'doelen overig water'. In de Aanpak Veluwe nemen we deze opgaven mee en concretiseren deze waar nodig op gebiedsniveau.

3. Herstel voor grondwater afhankelijke landnatuur

Voldoende aanvulling van de grondwatervoorraad op en rond de Veluwe is nodig om kwelstromen te voeden en grondwaterstanden op peil te houden. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor behoud en herstel van natuurtypen (habitattypen) binnen en buiten de Natura 2000-gebieden, die afhankelijk zijn van schoon en voldoende grondwater. Kwelstromen en goede grondwaterstanden zijn daarbuiten ook belangrijk voor een goede basiskwaliteit natuur.

De maatregelen die nodig zijn om de KRW-doelen te halen, zowel naar soort als naar locatie, zijn vaak ook nodig om de natuurdoelen te halen zoals vastgelegd in de Natuurherstelverordening (NHV) met betrekking tot de VHR-opgave (Art. 4), maar ook aan herstel van populaties van bestuivers (Art. 10), herstel van landbouwecosystemen (Art. 11) en herstel van bosgebieden (Art. 12). In een groot deel van de gebieden in de Aanpak Veluwe vallen de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water en de natuurgebieden daarom samen. Vooral in natte en vaak wat lager in het landschap gelegen gebieden is er veel potentie om natuurwaarden te herstellen of toe te voegen.

Natuurherstelverordening en de Aanpak Veluwe

De Europese Natuurherstelverordening (NHV) is sinds 2024 van kracht en schrijft de EU-lidstaten voor om maatregelen te nemen om de biodiversiteit te versterken en aangetaste ecosystemen te herstellen. Om hier invulling aan te geven moeten Europese lidstaten binnen twee jaar na inwerkingtreding van de verordening, voor 1 september 2026, een concept Natuurplan indienen bij de Europese Commissie (EC) met concrete maatregelen voor de periode tot 2030 en met een doorkijk naar de invulling van de doelen voor verschillende ecosystemen in 2040 en 2050. De maatregelen richten zich op i) het verminderen van drukfactoren, zoals het tegengaan van verdroging, het verbeteren van de waterkwaliteit, en stikstof, en ii) het versterken van ecosystemen, zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden.⁴² Dit geldt voor land-, stedelijke-, bestuiver-, landbouw- en bosccosystemen, inclusief bomenaanplant (art. 4, 8, 10, 11 en 12). De Aanpak Veluwe draagt bij aan deze opgaven en houdt daarbij rekening met het komende Landelijke Natuurplan.

2.5 Overige opgaven

Het Uitvoeringsplan zet de noodzakelijke stappen om de natuurvergunningverlening rondom de Veluwe weer verder op gang te brengen. De kernopgaven die met prioriteit worden opgepakt zijn stikstofreductie, natuur- en beekdalherstel, maar ook andere opgaven dienen in de uitwerking van bedrijfs- en gebiedsplannen een plek te krijgen.

Opgaven waar de Aanpak Veluwe aan raakt

Op bedrijfsniveau maakt iedere ondernemer een plan. Ondernemers die dat willen kunnen hulp krijgen bij het opstellen van een integraal bedrijfsplan waarin alle relevante (duurzaamheids)opgaven samenkomen (zie paragraaf 3.2). In de ‘pilots ondernemingsplannen’ in Ede en Barneveld (in samenwerking met het Ministerie van LNV, provincie Gelderland en Waterschappen Vallei & Veluwe) is geoefend in het werken met brede bedrijfsplannen die recht doen aan de breedte aan opgaven.

Naast stikstofemissies gaat het op bedrijfsniveau dan om opgaven en KPI's als: waterkwaliteit (stikstof en fosfaat in de bodem en de uitspoeling daarvan, gewasbeschermingsmiddelen), waterkwantiteit, het aandeel natuur- en landschap(elementen), broeikasgasemissies en energieverbruik, de herkomst van input (voer) en aanwending van output (mest), milieuaspecten (geur en fijnstof) en dierenwelzijn.

De agrarische sector moet de komende jaren naar verwachting gaan voldoen aan een brede set aan doelen en KPI's op deze opgaven. Deze zijn echter nog niet allemaal even concreet uitgewerkt. De Aanpak Veluwe toetst bij de uitrol van (stikstof)maatregelen per maatregel expliciet op mogelijke neveneffecten op genoemde opgaven, positief én negatief. Die beoordeling bepaalt de inzet en voorkeur van (stikstof)maatregelen op bedrijfsniveau.

Specifiek voor *klimaat* is het voornemen een impactanalyse uit te voeren van de Aanpak Veluwe in relatie tot de regionale verdeling van de klimaatdoelen. Het gaat om de Aanpak Veluwe als geheel (hoeveel draagt het bij aan de klimaatdoelen) en om het toetsen van kansrijke maatregelen voor stikstof op het erf ten aanzien van klimaat, om zo afwenteling te voorkomen.

⁴² Toelichting wettelijke eisen Natuurherstelverordening | Rapport | Rijksoverheid.nl

Specifiek voor *dierenwelzijn* geldt dat veehouderijen dienen te gaan voldoen aan nieuwe regels vanuit de concept-AMvB Dierwaardige Veehouderij, die naar verwachting vanaf 2027 van kracht zullen zijn.

Indien over deze onderwerpen nadere besluitvorming plaatsvindt zal worden bekeken of deze opgaven (concreet uitgewerkt naar doelen en mogelijk normering) aan de Aanpak Veluwe toegevoegd worden.

Op gebiedsniveau ondersteunt de Aanpak Veluwe een gebiedseigen invulling voor de opgaven vitale economie, sterke gemeenschappen en omgevingskwaliteit. In de gebiedsprocessen moet bottom-up aandacht zijn voor de breedte van deze en andere lokale opgaven (zie paragraaf 3.3). De Aanpak Veluwe is daarmee flexibel ten opzichte van *andere opgaven* naast de focus op de kernopgaven stikstofreductie, natuurherstel en beekdalherstel.

Echter, ook voor de *kernopgaven* zal sprake zijn van een gebiedseigen invulling, juist in relatie tot andere opgaven die spelen. Zo loopt voor de beekdalen een technisch-inhoudelijke uitwerking van de daar stapelende beleidsopgaven. Deze laat zien dat opgaven in de praktijk qua maatregelen, maar ook ruimtelijk regelmatig samenvallen. Door hier aan de voorkant aandacht voor te hebben, wordt zo efficiënt mogelijk omgegaan met de ruimtelijke component van de maatregelen. We anticiperen hiermee op opgaven die we in de basis kennen maar nog een concrete vertaling naar een gebied moeten krijgen.

Opgaven waar de Aanpak Veluwe niet (direct) over gaat

Naast de brede benadering van de opgaven via bedrijfsplannen en gebiedsprocessen zijn er aantal opgaven die vanuit het Uitvoeringsplan niet direct worden opgepakt. Dit zijn:

Voedselzekerheid	De Aanpak Veluwe gaat voor een vitale, volhoudbare en toekomstbestendige landbouwsector rondom de Veluwe die een relevante bijdrage levert aan de voedselproductie in Nederland en een kritische massa heeft. In het kader van de Aanpak Veluwe wordt dit niet vertaald in een nadere visie op de structuur en omvang van de land- en tuinbouw rondom de Veluwe. Zie daarvoor bijvoorbeeld het nieuwe land- en tuinbouwbeleid van de provincie Gelderland.
Woningbouw	De woningbouwopgave rondom de Veluwe is groot. Over die opgave zijn nader afspraken gemaakt tussen de provincie en gemeenten en het gesprek over de voortgang daarvan is belegd op andere tafels. De ambitie van de Aanpak Veluwe is de natuurvergunningverlening voor de woningbouwopgave (en aanverwante opgaven) weer verder mogelijk te maken. Zie daarvoor ook paragraaf 6.3.
Defensie	De Veluwe speelt een belangrijke rol in de Nederlandse defensieopgave, zowel historisch als in de huidige en toekomstige inrichting van de krijgsmacht. Het gebied herbergt diverse militaire oefenterreinen en kazernes, die essentieel zijn voor training, paraatheid en logistieke ondersteuning. Door de toenemende geopolitieke spanningen neemt de druk op deze ruimte toe. De defensieopgave richt zich niet alleen op intensivering en modernisering van het gebruik, maar ook op het zorgvuldig inpassen daarvan binnen ruimtelijke, ecologische en bestuurlijke randvoorwaarden, met nadrukkelijke aandacht voor stikstofproblematiek, geluidsoverlast en samenwerking met regionale overheden en stakeholders. De bestuurlijke discussie hierover behoort niet tot de scope van de Aanpak Veluwe.
Winkels en voorzieningen	Rondom de Veluwe bevinden zich diverse dorpen en kleine steden met een basisaanbod aan winkels en voorzieningen, gericht op zowel inwoners als toeristen. Het gaat daarbij vooral om dagelijkse voorzieningen zoals supermarkten, horeca en recreatieve faciliteiten, met in grotere plaatsen een iets uitgebreider aanbod. De schaal en spreiding van deze voorzieningen sluiten over het algemeen aan bij het landelijke karakter van het gebied, al kan de bereikbaarheid en capaciteit onder druk staan in piekseizoenen. De Aanpak Veluwe formuleert hiervoor geen doelen en reserveert hiervoor geen middelen.

Integrale ruimtelijke keuzes	Ruimtelijke keuzes in specifieke gebieden, zoals de positionering van veehouderij in relatie tot andere functies, worden door gemeenten gemaakt in afstemming met de overige overheden binnen de Aanpak Veluwe, als onderdeel van gebiedsprocessen en overwegingen in het kader van ruimtelijke ordening. Dergelijke keuzes worden vastgelegd in omgevingsplannen. De Aanpak Veluwe maakt die gebiedskeuzes niet zelf, maar gaat voor brede emissiereductie en bedrijfsnormering, waardoor alle ondernemers een bijdrage hebben te leveren. In de uitwerking daarvan in een specifiek deelgebied zal dit naar verwachting tot ruimtelijke vraagstukken leiden en nadere ruimtelijke keuzes en besluiten vergen van gemeenten, met als richtinggevend principe ‘water en bodem sturend’.
------------------------------	---

De mogelijkheid bestaat dat een aantal van deze onderwerpen toch meegenomen worden in de gebiedseigen invulling om tot een Vitaal landelijk gebied te komen. Echter, besluitvorming en het specifiek vrij maken van middelen (of andere vormen van ondersteuning) voor bovenstaande onderwerpen zal voort moeten komen vanuit andere gremia dan de Aanpak Veluwe.

Brede loketfunctie Aanpak Veluwe

Vanuit de Aanpak Veluwe zijn twee ambities, drie kernopgaven en drie andere opgaven geformuleerd waar gericht op gestuurd wordt (zie paragraaf 2.1). Echter, de mogelijkheid bestaat dat vraagstukken en verzoeken op zowel bedrijfs- als gebiedsniveau niet (direct) opgepakt kunnen worden binnen de Aanpak Veluwe. Vanuit de Aanpak Veluwe is wel een loketfunctie beoogd naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (zie paragraaf 3.4).

Naar verwachting worden er geregeld signalen ontvangen over zaken die niet goed gaan en waar de Aanpak Veluwe direct of indirect aan raakt. De Aanpak Veluwe beoogt een rol te vervullen bij het signaleren en agenderen hiervan. Ondernemers en inwoners die deze zaken aandragen, krijgen persoonlijk antwoord en/of er wordt met hen in gesprek gegaan om te horen wat er aan de hand is en welke acties en verbeteringen mogelijk zijn, binnen of buiten de scope en organisatie van de Aanpak Veluwe.

3 Hoe pakken we het aan?

De Aanpak Veluwe draait niet alleen om wát de samenwerkende overheden willen bereiken (hoofdstuk 2), maar ook om hóe de interbestuurlijke samenwerking dat wil doen. Daarbij is er het besef dat het succes van de aanpak valt en staat met goede en zorgvuldige uitvoering. Door ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst Aanpak Veluwe en het gelijktijdig vaststellen van dit Uitvoeringsplan verbinden de samenwerkende overheden zich om hun aanpak voor de doelen in het gebied met elkaar te coördineren en af te stemmen. Tegelijkertijd maken partijen in de Overeenkomst duidelijk onderscheid tussen hun samenwerkingsverband in de Aanpak Veluwe en het bevoegd gezag dat elke partij uitoefent op basis van zijn of haar wettelijke taken en bevoegdheden. De Samenwerkingsovereenkomst laat de uitoefening daarvan onverlet. Dat betekent dat wat in dit plan staat niet automatisch leidt tot een besluit in die richting van het bevoegd gezag. De betreffende overheid zal daar altijd zijn eigen wettelijke procedure volgen en verantwoordelijkheden dragen.

In dit hoofdstuk worden eerst de waarden beschreven die in de komende tien jaar leidend zijn (uitvoeringsfilosofie). Vanuit deze filosofie wordt het bedrijfsgerichte instrumentarium toegelicht aan de hand van de 'reis van de ondernemer', gevolgd door het gebiedsgerichte instrumentarium. Ten slotte wordt de uitvoeringsgovernance uiteengezet, waarin concreet wordt aangegeven hoe de uitvoering eruit moet komen te zien en zou moeten worden georganiseerd.

Gebieds- en bedrijfsgerichte inzet

De **instrumenten** is een **mix** van zowel gebiedsgericht als bedrijfsgericht. We gaan overal bedrijfsgericht aan de slag met het faciliteren van ondernemers om te voldoen aan de nader te bepalen bedrijfsnormen. We gaan daarnaast in gebieden met grote en integrale opgaves gebiedsgericht aan de slag met de volle breedte van de opgaven, zoals stikstof, natuurherstel, beekdalherstel, hydrologie en ruimtelijke ontwikkeling, en met de andere lokale opgaven die belangrijk zijn.

Bedrijfsgericht werken in alle gebieden ondernemers met ondersteuning op maat aan integrale ondernemingsplannen en kiezen zij binnen heldere kaders een passende combinatie van management-, technische-, en structuurmaatregelen om aan de (nog te bepalen) bedrijfsspecifieke normen te voldoen. Waar nodig wordt dit gestimuleerd met gerichte subsidies en, aanvullend, financieel mogelijk gemaakt via nadeelcompensatie als de opgelegde norm aantoonbaar tot een abnormale en speciale last leidt.

In gebieden met grotere opgaven gaan we gebiedsgericht aan de slag waarbij meerwaarde ontstaat door de individuele bedrijfsplannen in te bedden in de gebiedsontwikkeling. Daar faciliteren we gebiedsprocessen en zetten we gecombineerd allerlei instrumenten in. Om te beginnen grond- en herverkavelingsinstrumenten (vrijwillige kavel ruil, maar soms ook wettelijke herverkaveling), extra ANLb, strategische grondverwerving, grondbanken en pacht). Daarnaast ook flankerend ruimtelijk beleid zoals functiewijziging, verbrede/multifunctionele landbouw en heldere kaders voor agrarische ontwikkelruimte. Het is belangrijk om in het gehele gebied de mogelijkheid voor vrijwillige kavelruil. Binnen een jaar willen we in een Programma onder de Omgevingswet (zie paragraaf 6.2) meer gebiedsgericht keuzes maken voor ruimtelijke inzet van instrumenten, waaronder de programmering van de eerste generatie kavelruilen.

3.1 Uitvoeringsfilosofie Aanpak Veluwe

De uitvoeringsfilosofie van de Aanpak Veluwe beschrijft de manier waarop we deze grote opgave gezamenlijk gaan realiseren. Niet alleen via normen en regelingen, maar vooral door in de praktijk met ondernemers, inwoners en gebiedspartners op te trekken. Acht samenhangende principes staan daarbij centraal die richting geven aan de uitvoering en de keuzes die we per onderweg maken:

1. Duidelijkheid en zekerheid

We willen de regionale opgave voor de komende tien jaar zo concreet mogelijk maken, zodat ondernemers weten waar zij aan toe zijn en hierop durven te investeren en financieren. Tegelijkertijd blijft er altijd sprake van normaal ondernemersrisico; ondernemen is nooit volledig voorspelbaar, maar de randvoorwaarden moeten wél stabiel en begrijpelijk zijn.

2. Medezeggenschap

Binnen die heldere opgave is er nadrukkelijk ruimte voor co-creatie. De doelen staan vast, maar de manier waarop de doelen in de praktijk worden gerealiseerd, worden samen met ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen ingevuld.

3. Eigen ondernemerschap

In deze aanpak staat ondernemerschap en vakmanschap van de ondernemer centraal. Er is ruimte voor diversiteit aan maatregelen, afgestemd op de ondernemer en bedrijfsspecifieke omstandigheden, binnen de grenzen van de opgave: Iedere ondernemer maakt zelf een plan wat past bij de eigen bedrijfsvoering.

4. Reëel en uitvoerbaar

De opgave moet uitvoerbaar zijn voor individuele ondernemers en in verhouding staan tot hun bedrijfsvoering. Daarom werken we met uitdagende, maar reële tijdspaden, financiële randvoorwaarden en de mogelijkheid tot maatwerk per bedrijfstype, aangevuld met praktische ondersteuning en begeleiding⁴³.

5. Toekomstbestendig

De aanpak houdt rekening met verschillende opgaven op de lange termijn, zoals stikstofreductie, natuurherstel en beekdalherstel. Daarmee wordt gezorgd dat de keuzes die nu gemaakt worden op bedrijfsniveau en op gebiedsniveau zo veel mogelijk toekomstbestendig zijn (minimaal 10 jaar).

6. Adaptief

De aanpak heeft een adaptief karakter; we evalueren tussentijds, leren van resultaten en sturen bij op basis van data, praktijkervaring en feedback uit het gebied. We werken met vaste evaluatiemomenten en een duidelijke uitvoeringsgovernance, zodat keuzes transparant zijn en tijdig kunnen worden aangepast. Zo houden we koers en zorgen we dat de opgaven daadwerkelijk worden gehaald.

7. In verbinding

Vanuit de aanpak willen we voortdurend in verbinding staan met ondernemers, inwoners en gebiedspartners. Dat doen we door beschikbaar, betrouwbaar en reflectief te zijn met aandacht voor de persoonlijke kant. Daarnaast werken we met één herkenbaar aanspreekpunt en voor heldere communicatiekanalen. Zo bouwen we aan vertrouwen en signaleren we knelpunten vroegtijdig.

8. Eén overheid

Vanuit de Aanpak Veluwe treden de 21 gemeenten, de provincie Gelderland, de twee waterschappen en het Rijk op als één overheid in de uitvoering en in de voorbereiding van de besluitvorming. Deze intensieve samenwerking leggen we vast in een Samenwerkingsovereenkomst (SOK).

3.2 Bedrijfsgericht werken (Reis van de ondernemer)

Aanpak Veluwe werkt doelgericht toe naar robuuste natuur en een vitaal landelijk gebied, vanuit concrete doelen voor stikstofreductie, natuurherstel en beekdalherstel. Er wordt op stikstofemissiereductie gestuurd via een gebiedsemissieplafond en afdwingbare normen op sector- en bedrijfsniveau, met duidelijke tussendoelen (2030) en een einddoel (2035). Omdat deze normen directe impact hebben op ondernemers, wordt een **bottom-up benadering** gehanteerd: er wordt gestart bij de vraag en situatie van de ondernemer en daar wordt een mix van passende instrumenten op aangesloten. In figuur 6 een uitwerking gemaakt van het proces wat een ondernemer zou kunnen doorlopen binnen de context van Aanpak Veluwe (de zogenaamde “reis van de ondernemer”). Op deze manier is het perspectief van de ondernemer centraal gezet, de daadwerkelijke maatregelen moeten immers op het bedrijf of in het gebied plaats vinden. Tegelijkertijd is het kunnen beschikken over een vergunning (natuurtoestemming) een onlosmakelijk onderdeel van deze reis en het perspectief van de ondernemer. De ondernemersreis is op dit moment globaal uitgewerkt voor de agrariërs – die op korte termijn de grootste opgave hebben. In Q2 2026 wordt deze uitwerking verder verdiept evenals de reis van de recreatieondernemers en mogelijk ook ander type ondernemers.

Persoonlijke benadering & maatwerk

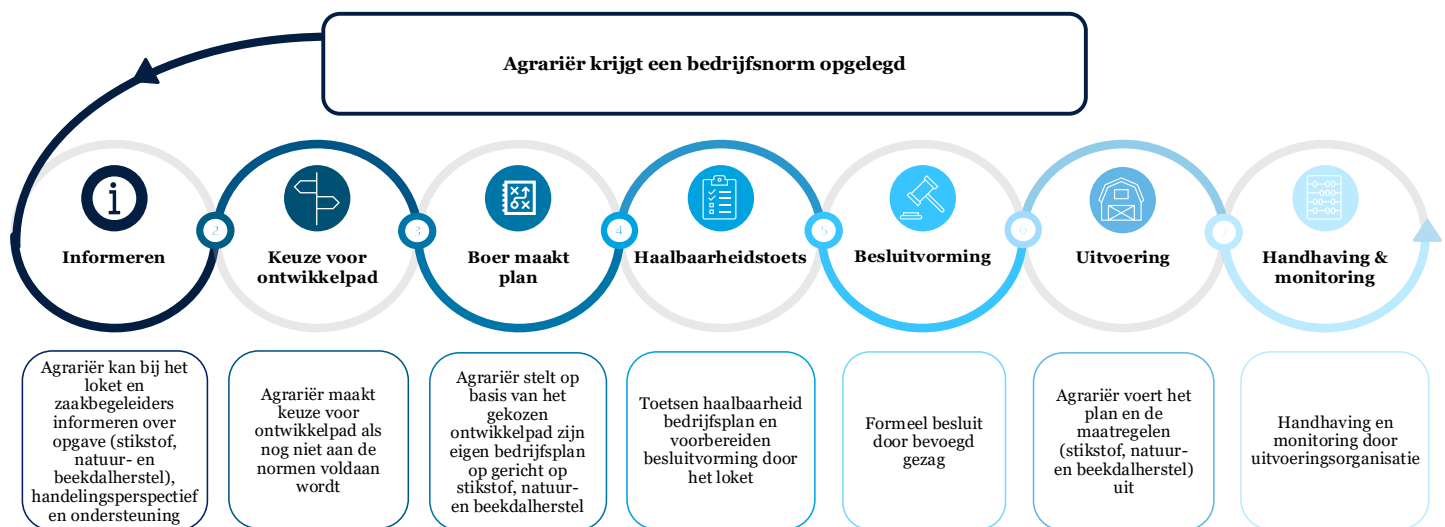
De opgaven op de Veluwe grijpen in op de leefomstandigheden, de bedrijfsvoering en het toekomstperspectief van het (familie) bedrijf van ondernemers. Dat vraagt niet alleen om goede regelingen, maar ook om oog voor de ondernemer achter het bedrijf. Daarom verankert de Aanpak Veluwe structureel aandacht voor **psychosociaal welzijn** ⁴⁴ in de

⁴³ Dit vergt voldoende uitvoeringscapaciteit bij de samenwerkende overheden. Hierop wordt ingezet door werkzaamheden zoveel mogelijk te standaardiseren en de overheden via de uitvoeringsorganisatie zoveel mogelijk te ontlasten bij het voorbereidende werk. De benodigde capaciteit wordt in 2026 nader uitgewerkt.

⁴⁴ We sluiten aan bij de landelijke en gemeentelijke verplichtingen uit de Wet integrale suicidepreventie en verwijzen actief naar bestaande initiatieven voor mentale ondersteuning. Medewerkers die het erf betreden of telefonisch contact hebben met ondernemers, krijgen daarbij een duidelijke rol: zij weten welke vormen van hulp beschikbaar zijn, hebben basisvaardigheden om zorgen en mentale problematiek te signaleren en bespreekbaar te maken, en kunnen gericht doorverwijzen naar gespecialiseerde hulp.

ondernemersreis en staat **persoonlijke benadering** centraal. De maatregelen moeten daarmee haalbaar en uitvoerbaar zijn maar bovenal; ondernemers moeten weten waar ze aan toe zijn en er is de mogelijkheid tot persoonlijke begeleiding.

Daarnaast blijft er ruimte voor **maatwerk**. We standaardiseren waar mogelijk om de uitvoering te versnellen, maar onderzoeken de mogelijkheden van maatwerk in situaties waarin ondernemers *nét* niet binnen een bestaande regeling passen of waarin generieke maatregelen onbedoeld verkeerd uitpakken. Maatwerk kan uiteenlopen van het zoeken naar oplossingen binnen de kaders van bestaande regelingen, tot, in uitzonderlijke gevallen en met zorgvuldige motivering, het afwijken van een regeling met hardheidsclausules⁴⁵ of het organiseren van een oplossing buiten de regeling om. Het doel is steeds hetzelfde: ervoor zorgen dat beleid en regelingen zoveel mogelijk hun doelen bereiken en ondernemers zo goed mogelijk in staat gesteld worden om maatregelen te nemen die bijdragen aan de opgaven binnen Aanpak Veluwe. Een randvoorwaarde voor maatwerk is transparantie: het moet inzichtelijk zijn waarom iemand een andere behandeling krijgt, met een goede motivering en onderbouwing.



Figuur 6: Reis van de agrarische ondernemer (nog nader uit te werken in 2026)

1. Denkrichting: De agrariër informeert bij één loket of zaakbegeleiders

Agrariërs en andere ondernemers zullen vragen hebben en willen weten wat binnen de context van de Aanpak Veluwe de opgave op hun bedrijf precies is, wat hun handelingsperspectief is en welke ondersteuning zij kunnen verwachten. De beantwoording van deze vragen, het uiten van zorgen en over ideeën over de Aanpak Veluwe kunnen de agrariërs terecht bij **één loket**. Dit loket fungeert als herkenbaar toegangspunt en zorgt voor doorverwijzing naar de juiste ondersteuning, financiële regelingen (nadeelcompensatie en subsidies) en gebiedsprocessen. Het loket is onderdeel van de Uitvoeringsorganisatie van Aanpak Veluwe (zie paragraaf 3.5 Uitvoeringsgovernance voor nadere toelichting).

Daarnaast kunnen agrariërs ook informatie in winnen bij een **zaakbegeleider**. Deze zaakbegeleiders vormen de mensgerichte schakel tussen agrarische ondernemers en de betrokken overheden. De zaakbegeleider:

- brengt kennis, beleid, praktijk en partijen samen in een gesprek aan de keukentafel;
- ondersteunt de Aanpak Veluwe bij de ontwikkeling van (nieuwe) regelingen en instrumenten;
- verbindt verlangens van ondernemers aan de Aanpak Veluwe voor het creëren van perspectief; en
- signaleert knelpunten in de uitvoerbaarheid en geeft die terug aan beleid en uitvoering;
- beïnvloedt het proces, niet de uitkomst;
- stimuleert eigenaarschap bij de ondernemer;
- bewaakt de menselijkheid van het traject;
- is bekend met de sector en wat er speelt in het gebied.

⁴⁵ Afwijken van de regeling met hardheidsclausules, omdat het volgen van de regeling onbedoeld verkeerd (gelet op het doel van de regeling) uitpakt.

De zaakbegeleider is nadrukkelijk geen loket, geen beslisser en geen belangenbehartiger. De zaakbegeleider voert geen regelingen uit en neemt geen besluiten over aanvragen, maar helpt de ondernemer zich goed voor te bereiden, scenario's te verkennen en waar nodig aanvullende expertise (fiscaal, juridisch, ruimtelijk) te betrekken. Zie Bijlage 2 Lokale en Persoonlijke benadering voor nadere informatie over de zaakbegeleider. Daarnaast kan de ondernemer voor inhoudelijk advies terecht bij een agrarische bedrijfsadviseur.

2. Denkrichting: De agrariër kiest een ontwikkelpad

Op basis van de informatie van het loket en, indien gewenst, ondersteuning door de zaakbegeleiders bepaalt de agrariër het voor hem gewenste **handelingsperspectief**. Een ondernemer heeft twee primaire handelingsperspectieven:

- **Blijven en/of doorontwikkelen:** het bedrijf toekomstbestendig maken en via passende maatregelen voldoen aan de bedrijfsspecifieke norm;
- **Stoppen:** ondernemers kunnen direct hun bedrijf beëindigen, op termijn de bedrijfsactiviteiten staken (voor 2035) of verplaatsen buiten de regio Aanpak Veluwe en daarmee aan de bedrijfsspecifieke norm voldoen.

Beide handelingsperspectieven dragen bij aan het behalen van het gebiedsemissieplafond; het verschil zit in de route en de benodigde randvoorwaarden. Deze perspectieven leiden tot de volgende **ontwikkelpaden**, die desgewenst gecombineerd kunnen worden:

- **Technische maatregelen** (zoals o.a. luchtwassers en emissiearme vloeren) om aan de bedrijfsnorm te voldoen. Raadpleeg hoofdstuk 4.1 voor meer informatie;
- **Managementmaatregelen** (zoals o.a. voermaatregelen, weidegang en het verlagen van het tankmelk ureum gehalte) om aan de bedrijfsnorm te voldoen. Raadpleeg hoofdstuk 4.1 voor meer informatie;
- **Extensiveren:** het reduceren van stikstofemissies per ha door gebruik van een groter areaal of afname van het aantal dieren;
- **Verplaatsen** naar een gebied met minder strenge bedrijfsnormen;
- **Omschakelen** naar een andere diersoort of een ander bedrijfsvoering (bijvoorbeeld biologisch);
- **Maatregelen voor natuur en water** implementeren om bij te dragen aan natuurherstel en een goede waterkwaliteit en -kwaliteit. Dit kan ook extensiveren ondersteunen;
- **Stoppen:** gedeeltelijke of volledige beëindiging direct of op termijn.

Aanpak Veluwe zet een instrumentenmix in om bedrijfsgericht de ondernemers te faciliteren en te ondersteunen bij het voldoen aan de bedrijfsemissienormen. Deze instrumenten zijn bedoeld om ondernemers in staat te stellen passende maatregelen te nemen die aansluiten op hun bedrijfsvoering, met focus op wat wél kan. Zes typen instrumenten zijn daarbij leidend en moeten in samenhang uitgedacht en ingezet worden om ondernemers een handelingsperspectief te bieden om tijdig aan de norm te kunnen voldoen:

1. **Subsidies** ter ondersteuning en stimulering van verschillende ontwikkelpaden;
2. **Nadeelcompensatie**⁴⁶ als financiële compensatie om te voldoen aan de norm indien subsidie niet toereikend of passend is;
3. **Plannen** (waaronder de **Ondernemingsplanaanpak**) ter ondersteuning van bedrijfsspecifieke keuzes in de context van opgaven;
4. **Vroegtijdige beëindiging/wegbestemming** om stoppers te faciliteren;
5. **Flankerend RO-beleid** gericht op duidelijkheid over mogelijke functiewijzigingen en grondgebruik;
6. **Grond en verkavelingsinstrumenten** om toekomstbestendige verkavelingen te realiseren.

⁴⁶ Nadeelcompensatie is een recht, maar in dit geval tevens een instrument, omdat de ondernemers ondersteund worden in het aanvragen van deze compensatie via de nadeelcompensatieregeling.

Het instrument: Subsidies

Aanpak Veluwe stimuleert ondernemers met **gerichte subsidies** om snel in beweging te komen én om te bewegen in een richting waarop zoveel mogelijk maatschappelijke waarde wordt gecreëerd. Dit gaat verder dan stikstofreductie en omvat ook opgaven rond natuur, water en een vitaal landelijk gebied. De subsidieregelingen worden afgestemd op de **ontwikkelpaden** en de **gebiedsopgave**.

Waar mogelijk maakt de Aanpak Veluwe gebruik van **bestaande** subsidies, welke – waar nodig – binnen de interbestuurlijke samenwerking kunnen worden aangepast via lobby of door wijziging van eigen regelingen voor effectievere inzet. Zoals o.a. de maatregel gebiedsgerichte beëindiging (MGB), de landelijke verplaatsingsregeling en de landelijke extensiveringsregelingen voor overgangsgebieden rond Natura 2000. Daarnaast zijn er landelijke innovatie-regelingen en programma's voor agrarisch ondernemers, zowel voor pilots, opschaling als brede toepassing van innovatie. Voorbeelden hiervan zijn de GLB regeling, Samenwerken aan innovatie (EIP), de Kennis op Maat (KOM) subsidie of een lening via het Groenfonds. Tot slot zijn er ook diverse bestaande subsidies voor de uitvoering van **natuur- en beekdalherstelmaatregelen**, zoals de Ecoregeling en de provinciale regeling van Gelderland voor de aanleg van agroforestry.

Echter, de bestaande subsidies zijn niet voldoende: diverse **nieuwe** regelingen moeten nog (door)ontwikkeld worden. Deze regelingen stimuleren wenselijk maatregelen. Dit zijn maatregelen die bijdragen aan de opgaven binnen Aanpak Veluwe en mogelijk bredere opgaven van nu of in de toekomst. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde technische- of managementmaatregelen of bijvoorbeeld permanente extensivering wat resulteert in een herwaardering van grond of een subsidie gericht op het belonen van groenblauwe dooradering om natuur- en beekdalherstelmaatregelen onder de agrariërs te stimuleren.

In bijlage 1.1 is een inventarisatie van de bestaande subsidies per ontwikkelpad weergegeven evenals wat binnen Aanpak Veluwe het plan is om aan te passen of te ontwikkelen en welke randvoorwaarden daarbij gelden. Uit deze eerste inventarisatie komen de volgende randvoorwaarden voor werkbare subsidies naar voren:

- **Langjarige én gelijktijdige openstelling:** subsidies moeten langdurig beschikbaar zijn en regelingen voor verschillende ontwikkelpaden moeten zo veel mogelijk gelijktijdig open staan.⁴⁷ Ondernemers hebben daarmee echte keuzevrijheid en handelingsperspectief.
- **Voldoende capaciteit;** voldoende capaciteit bij provincies, gemeenten en omgevingsdiensten voor een snelle afhandeling van zowel subsidieaanvragen als (waar nodig) wijzigingen in vergunningen en omgevingsplannen. Hier moet de nieuw op te zetten uitvoeringsorganisatie ook aan gaan bijdragen.
- **Voldoende budget:** voor de verschillende ontwikkelpaden moeten subsidieregelingen voldoende budget hebben. Met name voor beëindiging en permanente extensivering zijn additionele middelen benodigd om de gestelde doelen binnen de aanpak te bereiken. Zie ook paragraaf 7.2 over financiële middelen.
- **Voldoen aan de staatsteunkaders:** Subsidies worden vooraf getoetst aan de staatsteunkaders. Staatssteun is iedere met overheidsmiddelen gefinancierde subsidie of maatregel die ondernemingen een economisch voordeel verschaft en de mededinging en het handelsverkeer tussen EU-lidstaten kan verstoren. Staatssteun is in beginsel verboden, tenzij zij onder een Vrijstellingsverordening valt of door via een meldingsprocedure bij de Europese Commissie is goedgekeurd. In 2026 werkt de Aanpak Veluwe haar staatsteunbenadering uit; deze wordt vervolgens vastgesteld en, indien van toepassing, proactief gemeld bij de Europese Commissie.

In 2026 wordt door de samenwerkende overheden verder uitgewerkt welke subsidies binnen Aanpak Veluwe beschikbaar worden gesteld, zoals specifieke subsidies voor het verbeteren van de vitaliteit van het landelijk gebied. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een subsidie voor landschapsarchitectuur. De subsidieregelingen worden zo snel mogelijk operationeel gemaakt.

⁴⁷ De randvoorwaarde 'gelijktijdige openstelling' is gebaseerd op het creëren van keuzevrijheid voor de ondernemers. Indien één beoogde regeling in de praktijk vertraging oploopt, dan dient dit niet een reden te zijn om geen regeling open te stellen. Dit is een geleerde les vanuit de Aanpak Piekbelasting.

Nadeelcompensatie

Er zijn diverse financiële instrumenten die ondernemers kunnen benutten ter ondersteuning van de te nemen maatregelen om aan de bedrijfsspecifieke norm (zie paragraaf 2.2) te voldoen, zodat het bedrijf toekomstbestendig wordt en kan blijven ondernemen. De hulp die een ondernemer bijvoorbeeld kan krijgen middels bijvoorbeeld subsidies, kan niet mitigerend genoeg werken. Dan heeft de ondernemer mogelijk recht op nadeelcompensatie.

Nadeelcompensatie is een gedeeltelijke schadeloosstelling bij schade veroorzaakt door het bestuursorgaan als gevolg van rechtmatig overheidsoptreden⁴⁸. De vergoeding heeft betrekking op schade die het normale maatschappelijke risico of bedrijfsrisico overstijgt (zogeneten abnormale last) en die bepaalde bedrijven onevenredig zwaar treft ten opzichte van anderen (zogeneten speciale last).

Als ondernemers op de Veluwe (in de context van de Aanpak Veluwe) moeten voldoen aan een bepaalde (hogere) norm dan andere ondernemers, dan hebben zij mogelijk recht op nadeelcompensatie en kunnen zij daarvoor een verzoek indienen. Het begrip '**redelijk denkend en handelend ondernemer**' is cruciaal bij het bepalen van de nadeelcompensatie. Het fungeert als **maatstaf** voor het bepalen van actieve risicoaanvaarding (voorzienbaarheid)⁴⁹ en passieve risicoaanvaarding⁵⁰: bepalen of de ondernemer de schade had kunnen voorkomen of beperken, en in hoeverre de schade geheel of deels voor eigen rekening moet blijven en welke schade dan voor vergoeding in aanmerking komt.

Om de administratieve last voor ondernemers en de overheid te beperken en te komen tot snelle afhandeling en uitbetaling van verzoeken wordt onderzocht of een nadeelcompensatieregeling uitgewerkt kan worden. Waar mogelijk willen we hierbij aansluiten bij de voorkeursmaatregelen zoals beschreven in paragraaf 4.1. Wanneer een ondernemer van mening is dat zijn situatie niet aansluit bij die voorkeursmaatregelen kan hij hiervoor een gemotiveerd verzoek indienen en zal de situatie individueel beoordeeld worden. Nb. Wanneer het onverhoopt niet mogelijk blijkt om te komen tot een gestandaardiseerde regeling zullen alle verzoeken op individuele basis beoordeeld moeten worden door het bevoegd gezag. In figuur 7 is een eerste concept van een nadeelcompensatieregeling voor Aanpak Veluwe weergegeven.

Ondernemers hebben de vrijheid om zelf te kiezen hoe zij aan de bedrijfsnorm in 2030 willen voldoen. Sommige maatregelen kunnen voor compensatie via (nog uit te werken) **subsidies** in aanmerking komen. Als vergoeding via subsidie niet mogelijk of passend is kan een ondernemer een verzoek doen voor nadeelcompensatie.⁵¹ Eventuele toekenning van nadeelcompensatie betekend trouwens niet dat een ondernemer dan vanzelf gaat voldoen aan de bedrijfsnorm. Voor nadeelcompensatie geldt de zogenaamde bestedingsvrijheid. De ondernemer is niet verplicht om de ontvangen nadeelcompensatie te gebruiken om aan de bedrijfsnorm te voldoen. Daarnaast dient er rekening gehouden te worden met de staatssteunkaders.

Op korte termijn worden, als vervolgstap op het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe, de volgende aspecten uitgewerkt om de omvang en standaardisatie van nadeelcompensatie verder uit te werken:

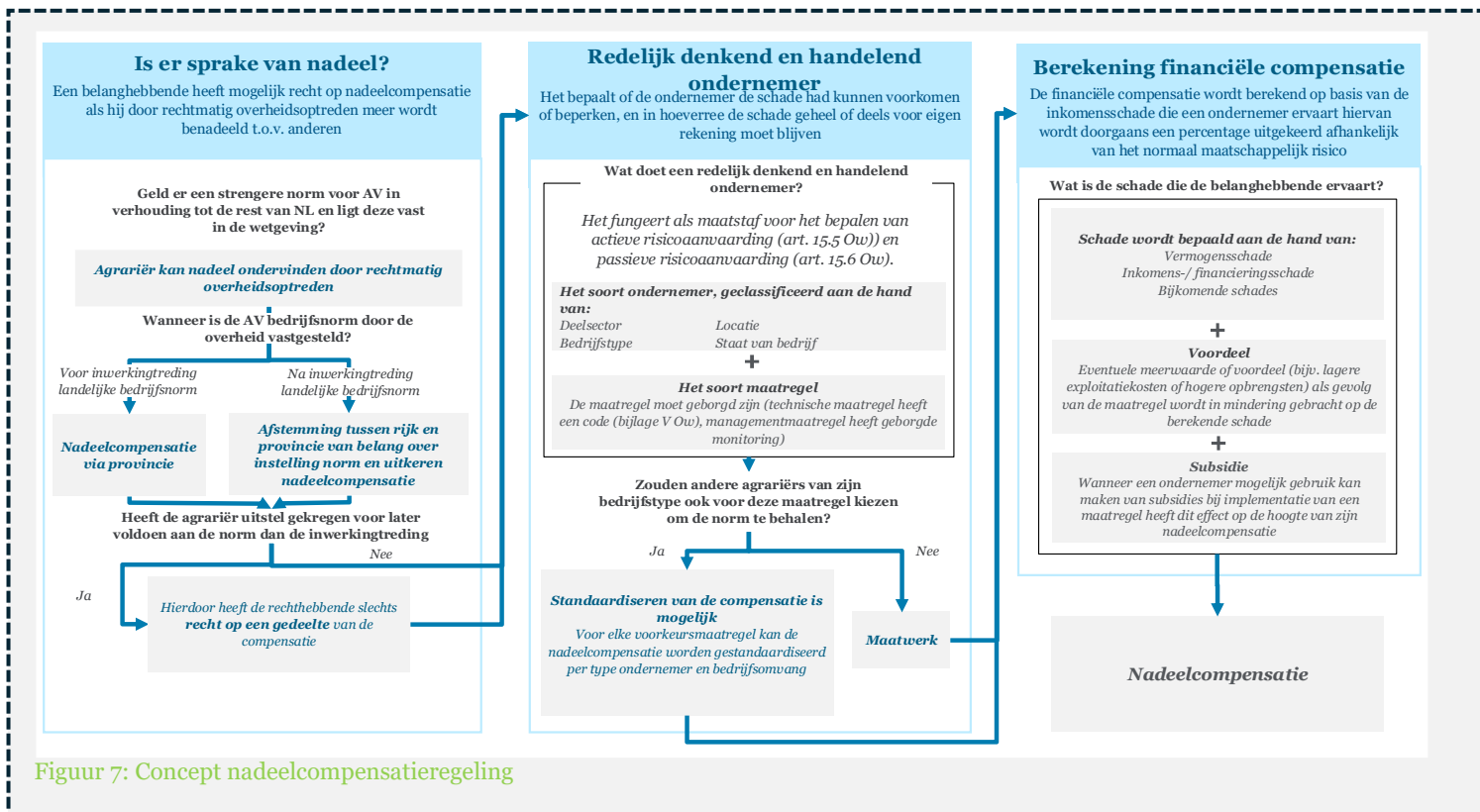
- **Bedrijfseconomische analyse per voorkeursmaatregel** uit paragraaf 4.1 op basis van een bedrijfsinventarisatie van alle agrarische bedrijven op de Veluwe per sector en naar bedrijfstype. Op deze manier wordt per maatregel, waar mogelijk, een standaardprocedure met bijbehorende compensatiebedragen afhankelijk van bedrijfsspecifieke componenten uitgewerkt.
- **Kostenraming en capaciteit:** Op basis van de bedrijfseconomische analyse wordt een inschatting gemaakt van de maatregelen die in redelijkheid mogen worden verwacht en tegen welke kosten. Tevens schatten we, op basis van deze uitkomsten, het aantal fte dat nodig is voor de afhandeling van aanvragen.

⁴⁸ Er is sprake van rechtmatig overheidsoptreden als de overheid een (formeel) besluit heeft genomen dat de toets van (rechterlijke) kritiek kan of heeft doorstaan. Er dient dus een besluitvormingstraject te zijn doorlopen, omdat nadeelcompensatie in wezen het sluitstuk vormt van de belangenafweging die de overheid maakt bij het nemen van besluiten. In het kader van het algemeen belang wordt een besluit genomen, waarbij sommige individuele belangen worden geschaad. Indien deze schade onevenredig is, dient deze te worden vergoed.

⁴⁹ Actieve risicoaanvaarding is de bewuste acceptatie van het risico op schade door benadeelde voorafgaand aan overheidsmaatregel. In artikel 15.5 Ow staan de criteria wanneer er sprake is van actieve risicoaanvaarding.

⁵⁰ Passieve risicoaanvaarding houdt in dat een benadeelde de gelegenheid had om schade te voorkomen/beperking en dat niet heeft benut, ondanks voorzienbaarheid van schade. Dit wordt ook wel 'verwijtbaar stilzitten' genoemd. Wanneer passieve risicoaanvaarding van toepassing is, zal een schadevergoeding eveneens worden afgewezen of verminderd. In artikel 15.6 Ow zijn criteria voor passieve risicoaanvaarding te vinden, zoals een officiële bekendmaking van het bevoegd gezag omtrent toekomstige beperkingen, gevolgd door het ontbreken van actie van de benadeelde om schade te beperken binnen een bepaalde termijn.

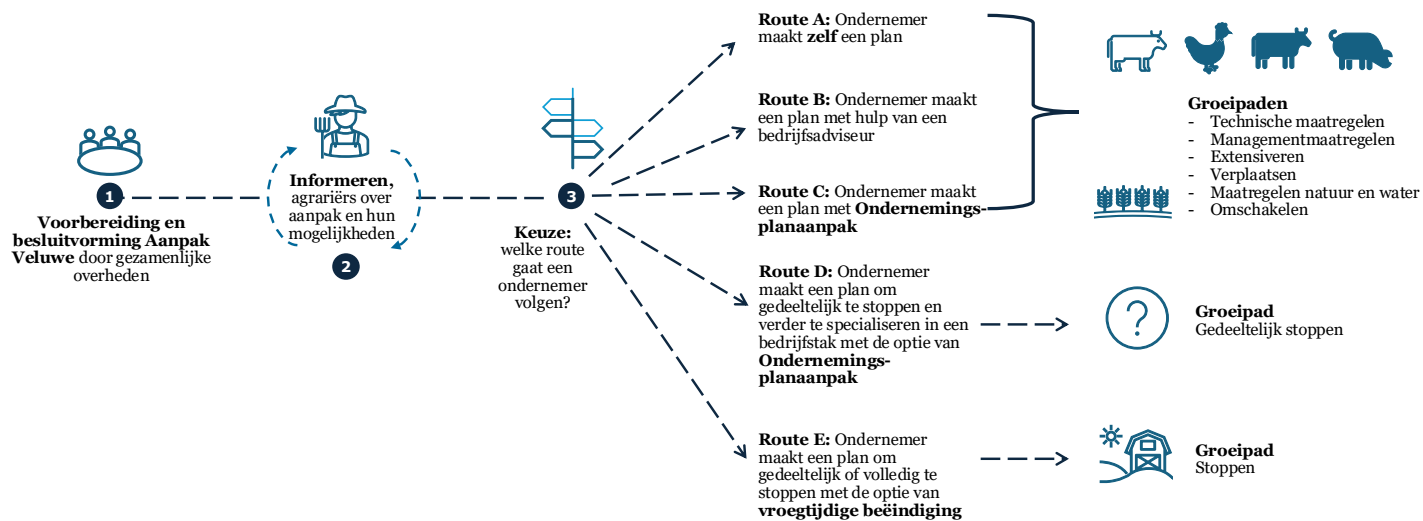
⁵¹ Er is een direct verband tussen mogelijke subsidies waarop een ondernemer aanspraak kan maken en de hoogte van het uitgekeerde nadeelcompensatie waarop dezelfde ondernemer recht heeft. Zo geldt dat de ondernemer de omvang van de schade heeft kunnen beperken door aanspraak te maken op een subsidie, dit mogelijk in mindering wordt gebracht op de nadeelcompensatie. Dit kan tevens het geval zijn als de ondernemer geen aanspraak heeft gemaakt op de subsidie (art. 6:96, tweede lid BW).



Figuur 7: Concept nadeelcompensatieregeling

3. Denkrichting: De agrariër maakt een plan

Iedere agrariër werkt zijn handelingsperspectief en het gekozen ontwikkelpad uit in een plan. Dit plan is de basis voor een verzoek aan de overheden voor eventuele vergunningverlening, subsidieregelingen, nadeelcompensatie of andere publiekrechtelijke medewerking. De ondernemer stelt zelfstandig dit plan op en kan met vragen terecht bij het loket. Voor de contouren van dit plan wordt een template door Aanpak Veluwe beschikbaar gesteld. De ondernemer kan, zoals weergegeven in figuur 8, hier verschillende routes in kiezen. In alle routes blijft het plan eigendom van de ondernemer en wordt het plan door de uitvoeringsorganisatie van Aanpak Veluwe getoetst op haalbaarheid via het loket (zie stap 4).



Figuur 8: De verschillende routes van de agrariër met betrekking tot het opstellen van een plan. Bij route A en B is het inzetten van een zaakbegeleider sterk aanbevolen, bij optie C tot en met E wijst de uitvoeringsorganisatie van Aanpak Veluwe een zaakbegeleider toe

Indien de ondernemer besluit om een van de groeipaden te kiezen die vallen onder het handelingsperspectief van ‘**blijven en/of doorontwikkelen**’ dan kan de ondernemer kiezen voor route A t/m C:

- **Route A:** De ondernemer stelt een plan op, dat primair gericht is op het voldoen aan de opgaven binnen Aanpak Veluwe op de korte termijn, dus de beoogde stikstofreductie in samenhang met de gebiedsopgaven voor water en natuur. De ondernemer maakt in zijn plan een keuze uit een aangeboden set van voorkeursmaatregelen per deelsector (zie paragraaf 4.1). De ondernemer kan hierbij de hulp van een zaakbegeleider aanvragen. De zaakbegeleider kan de ondernemer informeren over alle mogelijkheden. Nadat de ondernemer dit plan heeft ingediend kunnen de overheden volstaan met een lichte toets omdat het gaat om bekende en geborgde maatregelen. Voor zover van toepassing kunnen de vergunning, subsidie of andere publiekrechtelijke medewerking aansluitend worden verleend en toegewezen.
- **Route B:** De ondernemer stelt, net als in route A, een plan op, maar met behulp van een agrarische bedrijfsadviseur. De ondernemer kan hiervoor een subsidie aanvragen ter gedeeltelijke vergoeding van de advieskosten. Daarnaast heeft de ondernemer de mogelijkheid om een zaakbegeleider in te schakelen.
- **Route C:** De ondernemer maakt gebruik van de **Ondernemingsplanaanpak** om de **toekomstbestendigheid** van het bedrijf te bepalen. Binnen de Ondernemingsplanaanpak werkt de agrariër, samen met een agrarisch bedrijfsadviseur, een ondernemersplan uit op basis van de kaders voor de fysieke leefomgeving en de wateropgave (omgevingsscan) en een integrale set kritische prestatie-indicatoren (hierna: “KPI’s”) (waar de specifieke opgaven voor Aanpak Veluwe onderdeel van zijn). Dit ondernemersplan is dus veel breder en diepgaander dan de plannen in route A en B en kijkt naar de toekomstbestendigheid van het bedrijf, zodat de ondernemer beter voorbereid is op toekomstige opgaves breder dan stikstof, natuur en water. Agrariërs ontvangen daarbij intensieve ondersteuning van een zaakbegeleider en gespecialiseerde adviseurs.

Het instrument: Ondernemingsplan

Agrariërs kunnen gebruikmaken van de werkwijze van de Ondernemingsplanaanpak wanneer zij zich in het **stikstofreductiegebied** bevinden of wanneer hun situatie dusdanig **complex** is dat een integrale toekomstbestendighedsanalyse vereist of gewenst is. Bijvoorbeeld wanneer een biologische agrariër vanwege dierenwelzijn niet kan aansluiten bij de voorkeursmaatregelen, is het via de Ondernemingsplanaanpak mogelijk om te onderzoeken welke maatregelen zowel voldoende stikstof reduceren als het dierenwelzijn borgen.

Om agrarisch ondernemers met een toekomstbestendig plan daadwerkelijk perspectief te kunnen bieden is het van belang dat diverse instrumenten en producten klaarstaan op het moment dat communicatie over de Ondernemingsplanaanpak start (zie bijlage 1.3 Ondernemingsplanaanpak). Deze randvoorwaarden omvatten in ieder geval: een geborgd pakket aan maatregelen waardoor vergunningverlening mogelijk wordt, de uitvoeringsorganisatie van Aanpak Veluwe die de begeleiding kan uitvoeren en plannen kan behandelen, een subsidieregeling voor agrarisch bedrijfsadvies, een omgevingsscan per gemeente, instrumentarium om plannen uit te voeren (subsidie, functieveranderingsbeleid etc.). Deze onderdelen worden binnen Aanpak Veluwe ontwikkeld. Daarnaast wordt op korte termijn de KPI-set doorontwikkeld⁵², de financieel juridische infrastructuur en wordt een analyse van de behoeften voor het ICT-systeem, communicatiemiddelen en de subsidieregeling uitgevoerd.

Ten aanzien van de rol en taakverdeling van de verschillende overheden bij de begeleiding en uitvoering van de ondernemingsplanaanpak zal nog besluitvorming plaats moeten vinden.

Indien de agrariër kiest voor het handelingsperspectief van ‘**gedeeltelijk of volledig te stoppen**’, dan kan de ondernemer kiezen voor route D of E:

- **Route D:** De ondernemer die een deel van zijn agrarisch bedrijf wil stoppen en zich verder wil specialiseren in één van de andere takken, kan gebruikmaken van de werkwijze van de Ondernemingsplanaanpak. Net als bij Route C maakt de ondernemer een plan voor de toekomstbestendigheid van zijn bedrijf en krijgt de ondernemer een zaakbegeleider toegewezen om het proces te begeleiden. Voor het gedeeltelijk stoppen met één of meerdere bedrijfstakken kan de ondernemer gebruik maken van een stoppersregeling.
- **Route E:** Ondernemers die willen stoppen met een agrarisch bedrijf kunnen een plan opstellen, zodat de mogelijkheden, waaronder aanspraak maken op een stoppersregeling, verkend worden. Bijvoorbeeld een groot aantal agrarische ondernemers is 55 jaar of ouder en heeft geen opvolging. De verwachting is dat deze agrariërs de komende jaren gedeeltelijk of volledig hun bedrijfsvoering gaan beëindigen. De ondernemer kan kiezen helemaal

⁵² Op dit moment hanteert de Ondernemingsplanaanpak een KPI-set van de volgende 14 KPI's: Ammoniakemissie, stikstofbodemoverschot, stikstof- en fosfaatefficiëntie, fosfaatbodembeheer, middelengebruik, bodembedekking, aandeel natuur & landschap, waterkwantiteit, herkomst inputs, broeikasgasemissies, energiebalans, fijnstofemissie, geurhinder en dierenwelzijn.

te stoppen of om te schakelen naar een andere economische sector, zoals een caravanstalling. Ook dan dient de ondernemer een plan op te stellen en krijgt de ondernemer een zaakbegeleider om het proces te begeleiden. Tevens kan de ondernemer een agrarische bedrijfsadviseur inschakelen en een subsidie aanvragen ter gedeeltelijke vergoeding van de advieskosten. Voor dit plan komt een template beschikbaar, maar door de grote diversiteit aan omschakelmogelijkheden blijft het vooral maatwerk. Daarbij kan tevens gebruik worden gemaakt van het instrument: **vroegtijdige beëindiging/wegbestemming**.

Het instrument: Vroegtijdige beëindiging/wegbestemming

Als op **voorhand** met agrariërs afspraken worden gemaakt over **bedrijfsbeëindiging en wegbestemming**, dan zou de stikstofreductie die daarmee op termijn (uiterlijk 2035) gerealiseerd wordt, nu al mogelijk worden meegerekend voor het gebiedsemissieplafond.

Om agrariërs te bewegen om op voorhand afspraken te maken over wegbestemming op termijn, is het van belang om het gesprek met hen proactief te gaan voeren en hen iets te kunnen bieden. Daarom gaat Aanpak Veluwe in een pilot in één of enkele gebieden de volgende aanpak verkennen:

- Agrariërs die vooraf vastleggen dat zij hun vergunning inleveren of via functiewijziging binnen gestelde randvoorwaarden de agrarische bestemming opgeven, zouden in aanmerking kunnen komen voor uitstel van de 2030-bedrijfsnorm, mits zij hun bedrijf uiterlijk 2035 beëindigen;
- Voor deze groep is het vaak niet doelmatig om nog te investeren in maatregelen om de norm van 2030 te halen als zij toch kort daarvoor of daarna zullen gaan stoppen;
- Er wordt onderzocht of en in welke omvang zij in aanmerking komen voor nadeelcompensatie. Daarnaast wordt actief met de agrariërs meegedacht over functieverandering, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om op het erf te blijven wonen. Tevens zou de uitvoeringsorganisatie met deze agrariërs in gesprek kunnen gaan over grondverwerving.

Met deze aanpak zouden agrariërs daadwerkelijk iets geboden kunnen worden: geen noodzaak om aan de norm per 2030 te voldoen, uitboeren tot maximaal 2035 en eventueel enige vorm van financiële compensatie⁵³ mits men bereid is om het wegbestemmen per uiterlijk 2035 op voorhand vast te leggen. In 2026 wordt dit instrument nader doorontwikkeld als onderdeel van grondbeleid (zie instrument: grond en verkaveling) of als subsidie (bijvoorbeeld MGB).

4. Denkrichting: De haalbaarheidstoets

Op basis van het plan uit stap 3 zullen agrariërs de volgende hoofdvragen hebben:

- Voldoe ik met mijn plan aan de concrete normen voor mijn bedrijf binnen de context van Aanpak Veluwe?;
- Wat betekent dit voor mijn vergunning?;
- Welke financiële ondersteuning is er mogelijk (subsidie en compensatie)?;
- Op welke manier kan ik verder publiekrechtelijk worden ondersteund?;
- En in geval van een Ondernemingsplan: is mijn plan toekomstbestendig op basis van een integrale analyse van de KPI's⁵⁴?

Deze vragen worden door het loket, en dus de uitvoeringsorganisatie van Aanpak Veluwe beantwoordt middels het beoordelen van het plan via een **haalbaarheidstoets**. Met de boordeling van dit plan kunnen ondernemers duidelijkheid krijgen over hun situatie en daadwerkelijk toegang krijgen tot: vergunningverlening, subsidieregelingen, eventueel nadeelcompensatie en eventuele andere vormen van ondersteuning/publiekrechtelijke medewerking zoals **functiewisseling** en **grond en verkaveling**. De aanvragen voor subsidie, nadeelcompensatie, vergunning, functiewisseling etc. worden door de uitvoeringsorganisatie voorbereid, maar de besluitvorming blijft bij de respectievelijke overheden. Op termijn zal dit mogelijk verschuiven naar mandatering van deze bevoegdheden aan de uitvoeringsorganisatie.

Daarnaast werkt Aanpak Veluwe aan de volgende systematiek: indien uit de haalbaarheidstoets blijkt dat de agrariër niet tijdig de bedrijfsnorm in 2030 gaat behalen vanwege een valide reden, dan kan de agrariër **gemotiveerd uitstel** vragen tot maximaal 2035. Deze aanvraag wordt door het loket voorbereid en ten slotte bij het bevoegd gezag (de provincie Gelderland) ingediend. Dit heeft bijvoorbeeld impact op de hoogte van de compensatie waar een agrariër recht op heeft. Dit wordt in 2026 nader uitgewerkt.

⁵³ Er wordt in 2026 nader onderzocht of de compensatie publiek- of privaatrechtelijk kan worden verhaald.

⁵⁴ De werking met KPI's vraagt nog om een nadere uitwerking.

Het instrument: RO-beleid

Effectief RO-beleid is essentieel voor het laten slagen van de Aanpak Veluwe. Daarbij worden zes belangrijke uitgangspunten gezien:

1. Sturen op de juiste functie op de juiste plek;
2. Heldere kaders bieden voor agrarische bedrijfsontwikkelingen, om zo te kunnen voldoen aan de normen;
3. Een toereikend functieveranderingsbeleid om ondernemers die willen stoppen te begeleiden naar een nieuwe (passende) invulling van het erf. Naast een functieverandering naar Wonen kan het daarbij ook gaan om de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid of een maatschappelijke functie op het erf;
4. Het actief sturen door gemeenten op het behouden van agrarische bedrijfslocaties in gebieden waar de agrarische sector toekomstperspectief heeft;
5. Het bieden van mogelijkheden voor verbrede/multifunctionele landbouw, zodat ondernemers nieuwe verdienmodellen kunnen ontwikkelen en daarbij ook ruimte ontstaat voor gedeeltelijke bedrijfsbeëindiging; en
6. Het gericht sturen door gemeenten op grondgebruik om bij beëindiging van agrarische bedrijven ongewenste landschappelijke veranderingen en negatieve neveneffecten op natuur, bodem en water te voorkomen.

1. Sturen op de juiste functie op de juiste plek

Het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe kenmerkt zich door een integrale benadering van de opgave in de (deel)gebieden, gericht op natuurherstel, waarbij naast stikstofreductie ook het hydrologisch systeem een belangrijke rol speelt. De Aanpak stelt hiervoor de kaders waarbinnen gebiedsprocessen worden uitgewerkt en ruimtelijke keuzes worden gemaakt volgens het principe 'de juiste functie op de juiste plek'. Deze doorvertaling sluit aan op de Omgevingscan binnen de ondernemingsplanaanpak en wordt ondersteund met grond- en verkavelingsinstrumenten. Waar passend kan aanvullend worden gestuurd via bijvoorbeeld het instellen van een graslandnorm (zie punt 6).

De uitkomsten van de gebiedsprocessen worden vervolgens geborgd in de Omgevingsvisies van gemeenten, de provincie en het Rijk, conform het één-overheid-principe en met een gezamenlijke verantwoordelijkheid.⁵⁵ Bij de nadere uitwerking van plannen volgens de andere lijnen in deze paragraaf, vormt de Omgevingsvisie vervolgens het ruimtelijk kader voor agrarische ontwikkelingen, maar dus ook voor andere ontwikkelingen op het gebied van bedrijvigheid, wonen, recreatie etc.

Via deze stapsgewijze aanpak wordt geborgd dat uiteindelijke ontwikkelingen voldoen aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) zoals bedoeld in de Omgevingswet. Zie hoofdstuk 6 voor meer informatie.

2. Heldere kaders voor agrarische bedrijfsontwikkelingen

De Aanpak Veluwe is gebaseerd op het principe 'Wie ontwikkelt, draagt bij'. Naast het sturen op emissienormen, betekent dit ook dat een doorvertaling in het ruimtelijk beleid van de gemeenten noodzakelijk is. Gemeenten moeten vastleggen onder welke voorwaarden zij via een omgevingsplanwijziging of omgevingsvergunning medewerking verlenen aan vormwijzigingen/optimalisatie of vergroting van agrarische bouw mogelijkheden op bestaande erven. Hierdoor weet de ondernemer op basis van de Aanpak Veluwe niet alleen in het milieu- en natuurspoor (via normen), maar ook in het ruimtelijk spoor welke mogelijkheden er zijn om het bedrijf toekomstbestendig te ontwikkelen. Hierbij moet o.a. worden gedacht aan het bieden van uitbreidingsruimte voor dierenwelzijn (bijvoorbeeld meer oppervlakte per dier en/of een overdekte uitloop aan een stal), maar ook aan vormwijzigingen voor het beter benutten van het erf en het bieden van ruimte aan (technische) installaties, mestopslag, etc. De integrale benadering van de Aanpak Veluwe helpt daarbij om deze omgevingsplanwijzigingen of omgevingsvergunningen te onderbouwen. De noodzakelijke sturing wordt provinciaal geregeld vanuit overstijgende belangen, maar er wordt zoveel mogelijk ruimte gehouden voor lokaal maatwerk vanuit de Omgevingsvisie.

3. Functieveranderingsbeleid

Alle 21 gemeenten hebben functieveranderingsbeleid, aangezien de agrarische sector al lang te maken heeft met een autonome daling van bedrijven.

Van belang is om de verwachte impact van de Aanpak Veluwe nader uit te werken en een ruimtelijke strategie ten aanzien van stoppende bedrijven uit te werken. Vraagstukken daarbij zijn o.a.:

- In welke gebieden zijn nieuwe gevoelige functies niet wenselijk, om zo optimaal perspectief te houden voor de agrarische sector? Zie hiervoor ook punt 3 met betrekking tot het behouden van bestaande agrarische bedrijfslocaties;

⁵⁵ Dit kan in de praktijk door collectief een partiele herziening af te spreken die alle overheden tegelijkertijd gaan doorvoeren in hun omgevingsvisie.

- In welke gebieden is ruimte voor het toevoegen van (meer) woningen?;
- In welke gebieden is ruimte voor het toevoegen van bedrijvigheid, en in hoeverre is het nodig om nader te gaan sturen op het type bedrijvigheid?;
- Een vraag over het meer verweven van landbouw en natuur.

4. Actief sturen op het behouden van agrarische bedrijfslocaties

Tot op heden wordt nog niet actief gestuurd op het behouden van bestaande agrarische bedrijfslocaties in gebieden waar veel toekomstperspectief wordt gezien voor de agrarische sector. Indien op dergelijke locaties nu een verzoek tot functieverandering wordt ingediend, wordt daaraan in beginsel medewerking verleend. Daarbij zijn de mogelijkheden voor een nieuwe functie veelal beperkt als gevolg van omliggende geur- en fijnstofemissies, maar een functieverandering naar een reguliere woonbestemming (bestaande boerderijwoning) is wel mogelijk.

Een nieuwe koers kan zijn om actief aan te geven in welke gebieden dergelijke agrarische bedrijfslocaties behouden dienen te worden om voldoende ruimte voor de agrarische sector te houden. In dat geval is bij beoogde bedrijfsbeëindiging geen sprake van functieverandering, maar is de opgave voor de ondernemer om de locaties aan te bieden aan andere ondernemers die het bedrijf willen voortzetten. Ook kunnen deze locaties dienen als nieuwe locatie van bestaande agrarische bedrijven die omwille van verstedelijking of ander ruimtelijk beleid geen perspectief hebben op de huidige locatie.

Naast de aandacht voor de bedrijfslocaties zelf verdient – in geval van grondgebonden (melk)veehouderij - de verkaveling daarbij aandacht. Autonoom is sprake van geleidelijke verslechtering van de verkavelingssituatie. Het beëindigen van bedrijven verergert dat proces terwijl een goede verkaveling voor bedrijven van uitermate groot belang is. Herverkaveling kan worden ingezet om de uitgangspositie van agrarische bedrijfslocaties te versterken. In veel gevallen zijn combinaties denkbaar met kavelruil of herverkaveling die wordt opgezet om in een deelgebied de juiste grondgebruiker op de juiste plek te krijgen.

5. Verbrede/multifunctionele landbouw

Beleid voor multifunctionele landbouw biedt aan ondernemers de mogelijkheid om aanvullende nevenactiviteiten te ontplooiën naast het agrarisch bedrijf. Dit kunnen activiteiten in de horeca, recreatie, maar ook andere economische activiteiten zijn. Het is van belang dat in het beleid duidelijk wordt aangegeven welke activiteiten op welke locaties mogelijk en wenselijk zijn én dat deze mogelijkheden voldoende ruim zijn om ook deze maatschappelijke functies inhoud te kunnen geven. Door het vooraf vaststellen van dit beleid kan de besluitvorming over individuele initiatieven bovendien aanzienlijk worden versneld. Aandachtspunt bij deze vorm van nevenactiviteiten is het behouden van (beperkte) emissieruimte voor de nieuwe functie, wanneer een deel van de veehouderij wordt beëindigd.

6. Gericht sturen op grondgebruik

Overheden kunnen gericht sturen op grondgebruik, bijvoorbeeld door een scheurverbod van het huidige graslandareaal in te voeren, zoals in het beleid gericht op de stikstofreductiegebieden. Een scheurverbod borgt het behoud van grasland en verbiedt de omzetting naar akkerland. Ook zou er op het behoud van grasland gestuurd kunnen worden door de implementatie van een graslandnorm. Deze noodzaak volgt uit ervaringen met beëindigingsregelingen, waarbij veel grasland is omgezet naar akkerbouw met negatieve landschappelijke en hydrologische consequenties. Andere te verkennen opties zijn het beperken van (laan)bomen en/of bloem(boll)enteelt. In 2026 wordt nader uitgewerkt welke overheid hierin het initiatief neemt (de gemeenten of de provincie Gelderland).

5. Formele beoordeling bevoegd gezag

Door het bevoegd gezag wordt vervolgens op verzoek van de agrariër een formele beoordeling van de vergunning, compensatie, subsidie of andere publiekrechtelijke medewerking uitgevoerd, wat leidt tot een formeel besluit. De uitvoeringsorganisatie van Aanpak Veluwe bereidt dit zo veel mogelijk voor om het bevoegd gezag te ontzien en het proces voor de ondernemer zo soepel en eenduidig mogelijk te laten verlopen. Gelet op de grote hoeveelheid te verwachten aanvragen, geeft dit binnen de uitvoeringsorganisatie ook mogelijkheden voor specialisatie.

6. Uitvoering

Agrariërs en andere ondernemers voeren het plan en de bijbehorende maatregelen uit om aan de bedrijfsnorm te voldoen. Daarbij houdt de agrariër nauw contact met de uitvoeringsorganisatie en kan voor vragen of begeleiding een zaakbegeleider worden ingeschakeld. Op deze manier wordt gezamenlijk het gebiedsemisatieplafond gerealiseerd.

7. Handhaving en monitoring

Tot slot vindt handhaving door de Uitvoeringsorganisatie in samenwerking met het bevoegd gezag plaats. Tevens wordt de voortgang van het behalen van het gebiedsemissieplafond gemonitord en periodiek gerapporteerd (zie paragraaf 6.4).

Conclusie en vervolgstappen

Samengevat zet Aanpak Veluwe in vakmanschap en ondernemerschap van de ondernemer centraal. Met verschillende instrumenten worden de ondernemers ondersteund in het behalen van de normen: (ondernemings)plannen, subsidies, nadeelcompensatie, gerichte inzet van grond- en verkavelingsinstrumenten en flankerend RO-beleid. Voor het slagen van de instrumentenmix zijn enkele algemene randvoorwaarden cruciaal; langjarige beschikbaarheid met voldoende budget en voorspelbaarheid voor ondernemers, keuzeruimte in de tijd waardoor ondernemers op meerdere momenten keuzes kunnen maken richting 2030, voldoende uitvoeringscapaciteit bij overheden en transparante communicatie en handreikingen richting ondernemers. Als onderdeel van een nadere uitwerking zal nog aanvullend onderzocht worden welke instrumenten specifiek voor natuur- en beekdalherstel inzet kunnen worden.

Het instrument: Grond en verkaveling

Met grondinstrumenten kan de overheid sturen op het realiseren van opgaven, zoals het sturen op verkavelingen om een vitaal landelijk gebied mogelijk te maken. De overheid kan gebruik maken van de volgende grondstrategie op de korte termijn (zie bijlage 1.2 voor meer informatie over grond en verkaveling):

1. Zelfrealisatie en subsidies

Er is een breed scala aan subsidies beschikbaar, denk o.a. aan functieverandering, agrarisch natuurbeheer en bedrijfsbeëindiging. Waar de opgaven voldoende helder zijn kunnen deze subsidies autonoom ingezet worden. Vanaf 2027 wordt een regeling verwacht voor permanente extensivering door middel van afwaardering. Tot hiervoor een regeling beschikbaar is zal op korte termijn in het vrijwillige spoor aan-, verkoop en kavelruil in combinatie met agrarisch natuurbeheer de enige mogelijkheid zijn om bij te dragen aan dit specifieke doel. Voor meer informatie raadpleeg bijlage 1.2 Subsidies.

2. Anticiperende-/strategische aankopen

Voor de korte termijn zijn alleen instrumenten met een vrijwillig karakter beschikbaar. Altijd zal in eerste instantie zelfrealisatie en inzet van ruilgrond worden onderzocht en ingezet. Daarna en daarnaast is de strategie om actief in te zetten op anticiperende aankoop van gronden en eventueel hele bedrijven door de overheid. Beschikbaarheid van grond helpt om in de uitvoering snel van start te kunnen. Aangezien nog niet overal de opgave helder is reageren we vooralsnog alleen op gronden of hele bedrijven die (vrijwillig) te koop aangeboden worden. Naarmate de opgave en de gewenste aan te kopen locaties duidelijk worden kan de overheid actiever opereren op de grondmarkt en op eigen initiatief eigenaren benaderen. Zowel de provincie als de Nationale Grondbank hebben middelen beschikbaar om aankopen te doen, dit moet gedaan worden in nauwe samenspraak met de gemeente.

Al tijdens het verwervingstraject dient er aandacht te zijn voor het (tijdelijk) beheer van gronden. Het kan nodig zijn om gronden enige tijd, soms wel meerdere jaren, in eigendom te houden om deze uiteindelijk in het kader van de gebiedsstrategie weer uit te geven. In die tussenfase dienen de gronden gericht op de toekomstige functie duurzaam beheerd te worden. Nu de pachtwetgeving herzien wordt, verdient dit nadrukkelijk aandacht.

3. Vrijwillige kavelruil

Met vrijwillige kavelruil kunnen ondernemers zelf percelen ruilen om hun verkavelingssituatie te verbeteren. Aan die kavelruilen kunnen ook overheden of terreinbeheerders deelnemen. Als voldaan wordt aan de (eenvoudige) spelregels voor vrijwillige kavelruil, is vaak een tegemoetkoming mogelijk in de notaris- en kadasterkosten en geldt vrijstelling van overdrachtsbelasting. Ook beschikbaarheid van grond (b.v. na verwerving door de overheid) kan een aanleiding zijn voor initiatief vanuit de overheid voor kavelruil. Voorwaarde voor inbreng van grond door overheden is veelal dat (globaal) duidelijkheid bestaat over de opgaven en de gewenste locaties. Dit om te voorkomen dat gronden geruild worden naar locaties waar naderhand nog maatschappelijke opgaven moeten worden gerealiseerd.

Strategie langere termijn

Gezien de forse opgaven op de Veluwe en de gewenste realisatietermijn (10 jaar) zal de inzet van op termijn dwingend instrumentarium mogelijk nodig zijn om de opgaven te realiseren: 100% realisatie van de opgave op basis van vrijwilligheid lijkt niet haalbaar. Denk hierbij aan instrumentarium als een omgevingsverordening en gerichte verwerving (als uitkomst van gebiedsprocessen) in het kader van een concreet ruimtelijk inrichtingsplan. Hiermee kan de grond naar de passende gebruiker worden gebracht. Pas bij het verder uitwerken van de gebiedsplannen of sectorale opgaven kunnen keuzes gemaakt worden over het meest logisch in te zetten instrumentarium. Per opgave of deelgebied zullen deze verschillend zijn.

3.3 Gebiedsgericht werken

De Aanpak Veluwe kiest voor duidelijkheid. Vanwege de doelstellingen zullen ondernemers de komende 10 jaar hun bedrijfsvoering aanpassen. We verwachten dat dit grote gevolgen zal hebben voor, met name, het landelijk gebied. De uitvoering is bedrijfsgericht én gebiedsgericht. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de lokale en gebiedsgerichte benadering is en hoe Aanpak Veluwe kan ondersteunen in deze veranderingen.

Bedrijfsgerichte en gebiedsgerichte instrumenten

In paragraaf 3.2 zijn de bedrijfsgerichte instrumenten beschreven. Voor een groep ondernemers die gezamenlijk een stap wil zetten, bijvoorbeeld via kavelruil, extensivering, natuurinclusieve landbouw, mestverwerking of waterbeheer, kan een gecombineerde aanpak worden gehanteerd: individueel krijgt iedere ondernemer een zaakbegeleider en de ondernemer stelt een ondernemingsplan op; collectief werken de ondernemers een bedrijfsoverstijgend plan uit, ondersteund door o.a. de uitvoeringsorganisatie van Aanpak Veluwe en provinciale procesregisseurs.

Werken aan een Vitaal landelijk gebied

Voor de Aanpak Veluwe is het van belang dat er een Vitaal landelijk gebied is, in het bijzonder vitale economie, sterke gemeenschappen en omgevingskwaliteit. Vanuit de ambitie Vitaal landelijk gebied werkt de Aanpak Veluwe meer integraal en gebiedsgericht en ook mens- en gemeenschapsgericht, om de opgaven lokaal te realiseren. De geformuleerde opgaven versterken de algehele leefbaarheid. Vanuit de verschillende belangen en opgaven die binnen het gebied spelen wordt een samenhangende aanpak uitgewerkt. In tegenstelling tot de kernopgaven stikstofreductie, natuur- en beekdalherstel (ambitie Robuuste natuur) zijn voor genoemde andere opgaven weinig tot geen concrete maatregelen vastgelegd vanuit de Aanpak Veluwe. Dit biedt ruimte voor een gebiedseigen invulling ondersteund door gebiedsprocessen. Aanpak Veluwe benut zo veel mogelijk bestaande tafels en sluit voor de gebiedsgerichte aanpak waar mogelijk aan bij lopende gebiedsprocessen.⁵⁶ Vanuit de gebiedseigen, lokale vraagstukken kan een aanvraag gedaan worden op de beschikbare middelen en instrumenten om deze opgaven te realiseren.

Gebiedsprocessen

De realisatie van de kernopgaven (natuurherstel, beekdalherstel en stikstofreductie) kunnen alleen behaald worden met draagvlak vanuit de agrarische sector en de samenleving als geheel. Het doorlopen van een gebiedsproces is een beproefde manier om dit draagvlak te bewerkstelligen en uiteindelijk de in de Aanpak Veluwe gedefinieerde doelen te bereiken. Dit door in gesprek te gaan met alle stakeholders. Randvoorwaardelijk voor een succesvol gebiedsproces is dat het proces:

- Perspectief biedt;
- De opgave integraal benadert;
- Vanuit het gebied werkt; en
- Inzet op het collectief.

Voor de kernopgaven natuurherstel en beekdalherstel zijn in het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe concrete maatregelen geformuleerd. Vanuit Aanpak Veluwe wordt verwacht dat de Gebiedsprocessen deze maatregelen mogelijk maken conform wat in het Uitvoeringsplan is vastgelegd. De inhoudelijke scope van Aanpak Veluwe is kleiner en primair gericht op een bedrijfsgerichte aanpak waarbij bedrijven een reductieplan maken als onderdeel van een breder ondernemingsplan. Die plannen worden gemaakt in de context van gebieden, waarbij steeds zal moeten worden gekeken of het plan past in het perspectief voor het gebied, hoe het plan zich verhoudt tot andere doelen en of er grond- en verkavelingsvraagstukken mee samenhangen die op gebiedsniveau moeten worden vormgegeven.

Op deze wijze ondersteunt de Aanpak Veluwe enerzijds de Gebiedsprocessen bij het realiseren van de opgaven voor Robuuste natuur en biedt zij anderzijds ruimte voor een gebiedseigen invulling van een Vitaal landelijk gebied.

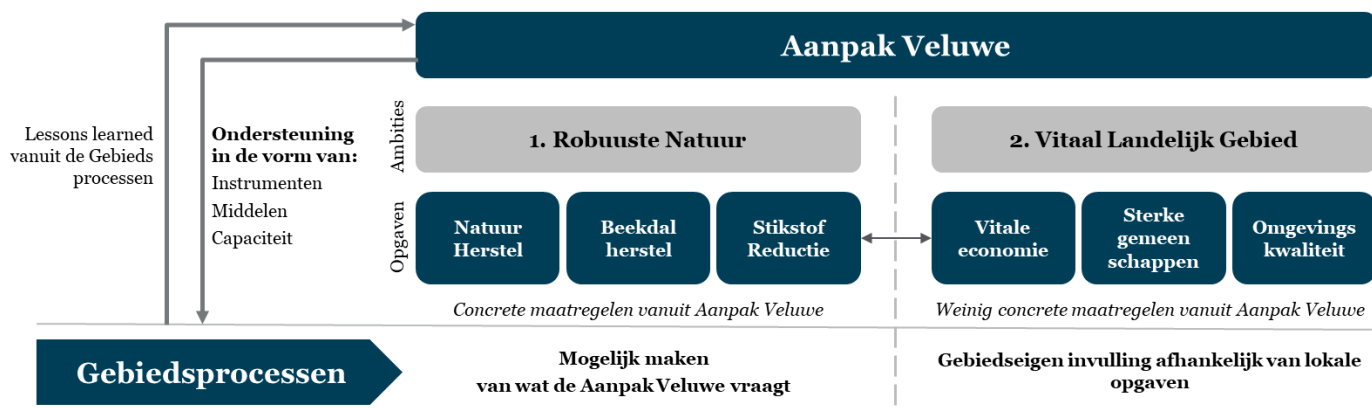
Instrumenten, middelen en capaciteit op gebiedsniveau

Aanpak Veluwe biedt ter ondersteuning instrumenten en capaciteit en geeft mandaat en middelen voor lokale uitvoering. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Capaciteit en ondersteuning ter versterking van het Gebiedsproces in het algemeen en uitwerking van specifieke onderdelen (denk hierbij aan grond- en verkavelingsplannen, uitvoeringsplannen voor beoogde maatregelen natuur- en beekdalherstel, specifieke projecten met groepen boeren, etc.);

⁵⁶ In 2026 wordt nadrukkelijk de landgoederen betrokken in de gebiedsprocessen. Momenteel vallen de landgoederen niet binnen bestaande regelingen en subsidies, terwijl deze partijen een grote rol spelen in het bereiken van de ambities en opgaven van de Aanpak Veluwe.

- Instrumenten op gebiedsniveau, in het bijzonder grond- en verkavelingsinstrumenten (denk hierbij aan capaciteit en expertise grondzaken, inzet grondbank, ondersteuning kavelruil, etc.), om de bedachte uitkomst van de gebiedspuzzel ook daadwerkelijk te kunnen leggen;
- Inzet zaakbegeleiders die oog hebben voor de ontwikkeling van bedrijfsplannen in een specifieke gebiedscontext en Gebiedsproces;
- Financiële middelen voor deelprojecten binnen het Gebiedsproces die gericht zijn op één of meer van de drie opgaven voor robuuste natuur en de drie opgaven voor vitaal landelijk gebied.



Figuur 9: Schematische weergave hoe de opgaven voor Vitaal Landelijk Gebied zich verhouden tot de Gebiedsprocessen.

Aanpak Veluwe volgt en ondersteunt lokale en gebiedseigen vragenstukken

In het landelijk gebied op en rondom de Veluwe lopen verschillende gebiedsprocessen. Via deze gebiedsprocessen worden voor een aantal gebieden met meervoudige doelen pre-verkenningen en verkenningen uitgevoerd volgens de Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling⁵⁷. De provincie heeft van het Rijk middelen verkregen om in een aantal gebieden met meervoudige doelen een gebiedsproces op te starten waarbij de urgentie ligt op de versnellingsaanpak stikstof, wateropgaven en natuurherstel. Vanuit Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) wordt Extra Rijksinzet aangeboden in enkele van deze gebiedsprocessen⁵⁸.

Om de opgaven voor de ambitie Vitaal Landelijk Gebied te realiseren benut de Aanpak Veluwe waar mogelijk de lopende gebiedsprocessen. De verbinding tussen de Aanpak Veluwe en de Gebiedsprocessen vindt plaats via de Gebiedscommissies, bestuurlijke vertegenwoordiging van deelregio's binnen het programmagebied. De Gebiedscommissies hebben een vergelijkbare binding met het (deel)gebied, doordat zij bestaan uit vertegenwoordiging vanuit lokale overheden, landbouw- en agrarische ketenpartners, natuur- en terreinbeherende organisaties en recreatie ondernemers. De ruimtelijke scope van de Gebiedscommissies ten opzichte van de Gebiedsprocessen kan variëren. De inhoudelijke opdracht van de gebiedsprocessen is in de regel breder dan de kernopgaven van de Aanpak Veluwe.

Benodigde ondersteuning per Gebiedsproces

Aanpak Veluwe ondersteunt de Gebiedsprocessen ten behoeve van het realiseren van de opgaven behorende tot de ambities Robuuste Natuur en Vitaal Landelijk Gebied. Om te achterhalen in hoeverre de Gebiedsprocessen deze opgaven al hebben opgenomen in de planvorming is er een inventarisatie (vragenlijst) uitgevoerd onder enkele lopende Gebiedsprocessen. Daaruit komt het volgende beeld naar voren. Veel Gebiedsprocessen die in de planvormings- of uitvoeringsfase zitten hebben al concrete doelen geformuleerd die deels aansluiten bij de twee ambities en zes opgaven van de Aanpak Veluwe. Echter, er is nog niet altijd een duidelijk stikstofdoel, mede in afwachting van wat komt vanuit de Aanpak Veluwe en de Versnellingsaanpak Stikstof. Binnen de Gebiedsprocessen is doorgaans al inzicht in waar de kritieke subgebieden liggen en wat aangepakt moet worden. Er is een eerste inventarisatie gedaan waarbij de gebiedsprocessen zijn getypeerd in de mate waarin Aanpak Veluwe aangehaakt moet blijven in de planvorming dan wel uitvoering. In het geval van 'volgen' heeft het gebiedsproces de kernopgaven in beeld en opgenomen in de uitwerking.

⁵⁷ Lees de Aanpak Gebiedsontwikkeling voor meer informatie over gebiedsgerichte werken in Gelderland.

⁵⁸ Lees de kamerbrief van 29 november 2024 en 19 september 2025 voor meer informatie over Ruimte voor Landbouw en Natuur.

Indien een gebiedsproces aangeduid is met ‘versterken’ dienen de opgaven scherper in beeld gebracht te worden en indien er (vrijwel) niets is opgenomen dan wel niet volledig niet in lijn is met de opgaven van Aanpak Veluwe dient er een nieuwe opzet te komen voor de desbetreffende gebiedsprocessen.

Om te zorgen dat de twee ambities en zes opgaven van de Aanpak Veluwe meegenomen worden in de Gebiedsprocessen zijn voor de komende periode de volgende stappen in beeld om nader uit te werken:

1. Verdere inventarisatie van lopende Gebiedsprocessen: welke processen dragen concreet bij aan de kerndoelen, welke moeten nader onderzocht en mogelijk versterkt worden en welke gebieden rond de Veluwe hebben nog geen Gebiedsproces;
2. Analyse binnen de Gebiedsprocessen: waar is welke ondersteuning nodig en welke subgebieden vragen aandacht vanuit de Aanpak Veluwe;
3. Bepalen van ondersteuning: welke capaciteit, expertise, instrumenten en maatregelen Aanpak Veluwe kan bieden.

Huidige gebiedsprocessen

Hieronder worden de huidige gebiedsprocessen rondom de Veluwe beschreven. In 2026 wordt een overzicht van deze huidige gebiedsprocessen weergegeven in een kaart.

GEUS (Garderen, Elspeet, Uddel en Speuld)

In mei 2023 hebben Gedeputeerde Staten (GS) Gelderland ingestemd met de startnotitie GEUS en de intentieovereenkomst met waterschap en gemeenten. GEUS richt zich op de transitie van het landelijk gebied, waarin doelen voor natuur, water, klimaat en stikstof samenkomen met leefbaarheid, landbouw en recreatie. De verkenningsfase is afgerond met een gebiedsplan tot 2050, een samenwerkingsovereenkomst en een meerjarenbegroting; de planuitwerkingsfase is inmiddels gestart na vaststelling door GS en ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst.

Het Groene Valleilint⁵⁹

Het Groene Valleilint omvat het landelijk gebied van Barneveld (Noordwest), Nijkerk en Putten en bevindt zich sinds 2025 in de oriëntatiefase. Aanleiding is de transitie van het landelijk gebied en de behoefte aan recreatief uitloopgebied als groene contramal voor verstedelijking. Doel is om samen met gebiedspartners te werken aan een sterk groen blauw raamwerk met opgaven voor stikstof, natuur, water, bos en recreatie; in het voorjaar van 2026 volgt een besluit over de (pre-)verkenning.

Ede–Barneveld

De gemeenten Ede en Barneveld, waterschap Vallei en Veluwe, provincie Gelderland en het ministerie van LNV starten een gebiedsproces voor het gebied tussen de gemeenten Ede en Barneveld, met als doel bij te dragen aan stikstofreductie, natuurherstel, toekomstbestendig maken van het watersysteem en verbetering van de waterkwaliteit. Eind 2025 is een intentieovereenkomst getekend voor de verkenningsfase. Naast maatregelen om vergunningverlening weer op gang te brengen, wordt een gebiedsprogramma opgesteld voor de komende 3–5 jaar en wordt verkend of het gebied kan dienen als natuurcompensatie.

Binnenveld

In het afgelopen jaar hebben de Provincie Gelderland, Provincie Utrecht, de gemeenten Ede, Wageningen, Rhenen en Veenendaal, het Waterschap Vallei & Veluwe en het ministerie van LNV samen gekeken hoe zij plannen in het Binnenveld kunnen uitvoeren. In dit gebied spelen veel verschillende opgaven. Het gaat bijvoorbeeld om natuurherstel en minder om stikstofreductie, maar ook om landbouw, recreatie, woningbouw, mobiliteit en energie. De bestuurders hebben besloten om verder te gaan in twee delen: een Utrechts deel en een Gelders deel van het Binnenveld. Dit doen zij omdat vooral de plannen voor verstedelijking aan de Utrechtse kant nog verder onderzocht moeten worden. De twee gebieden vragen om een andere aanpak en een ander tempo. Door ze te splitsen, kunnen de eerste stappen sneller worden gezet en kunnen projecten starten.

Gelderse Poort

In de Gelderse Poort is het provinciale doel om ruimtelijke opgaven op lokale en regionale schaal op te halen en in te brengen in het proces Ruimte voor de Rivier (RvR) 2.0. Belangrijke hoofdprocessen zijn het Ruimtelijk Perspectief Rijn en RvR 2.0. In het tweede kwartaal van 2026 wordt naar verwachting besloten over een vervolg (go/no go) van de Samenwerkingsagenda Gelderse Poort.

⁵⁹ Het deelgebied Het Groene Valleilint is als pilotgebied meegenomen in het praktijkwerkboek Overgangsgebieden dat vanuit VRO/Mooi Nederland is gemaakt. De provincie en verschillende gemeenten zijn daarbij betrokken geweest. Zie <https://hnsland.nl/projecten/praktijkwerkboek-overgangsgebieden/> of [Overgangsgebieden in transitie | Ruimtelijke ordening Nederland](#).

Oostelijke Beekdalen Veluwezoom

GS heeft besloten de gebiedsaanpak Oostelijke Beekdalen – Soerens Beekdal en Zuidflank te ondersteunen met een programma-aanpak en procesmiddelen voor de pre-verkenning. De inzet is gericht op vier samenhangende hoofdoopgaven voor water, natuur, klimaat en landbouw, met aandacht voor landschap, cultuur en beleving. De regio Groene Metropool Regio is trekker en werkt de komende 2–3 jaar met partijen aan concrete maatregelen.

Masterplan IJsselvallei

Voor het Masterplan IJsselvallei is een ambitiedocument opgesteld met een doorkijk tot 2050 voor een gebied met hoge prioriteit voor natuur, stikstofreductie en wateropgaven. Het plan verbindt deze opgaven met klimaatadaptatie, landbouwontwikkeling en recreatie. Het gebiedsproces bevindt zich in de oriëntatiefase; begin 2026 wordt een plan van aanpak opgeleverd voor besluit (go/no go) over de start van de pre-verkenning.

Vervolgstappen

Gebiedsgericht werken via gebiedsprocessen wordt in 2026 nader uitgewerkt. Daarbij worden de regioregisseurs actief betrokken, wordt afstemming georganiseerd tussen de Aanpak Veluwe en de huidige gebiedsprocessen, en wordt de samenhang ertussen geconcretiseerd. Onder meer worden de bedrijfsgerichte aanpak en de bijbehorende instrumenten expliciet gekoppeld aan de lopende processen. Tevens wordt de benodigde capaciteit in beeld gebracht en worden de rollen en verantwoordelijkheden op elkaar afgestemd.

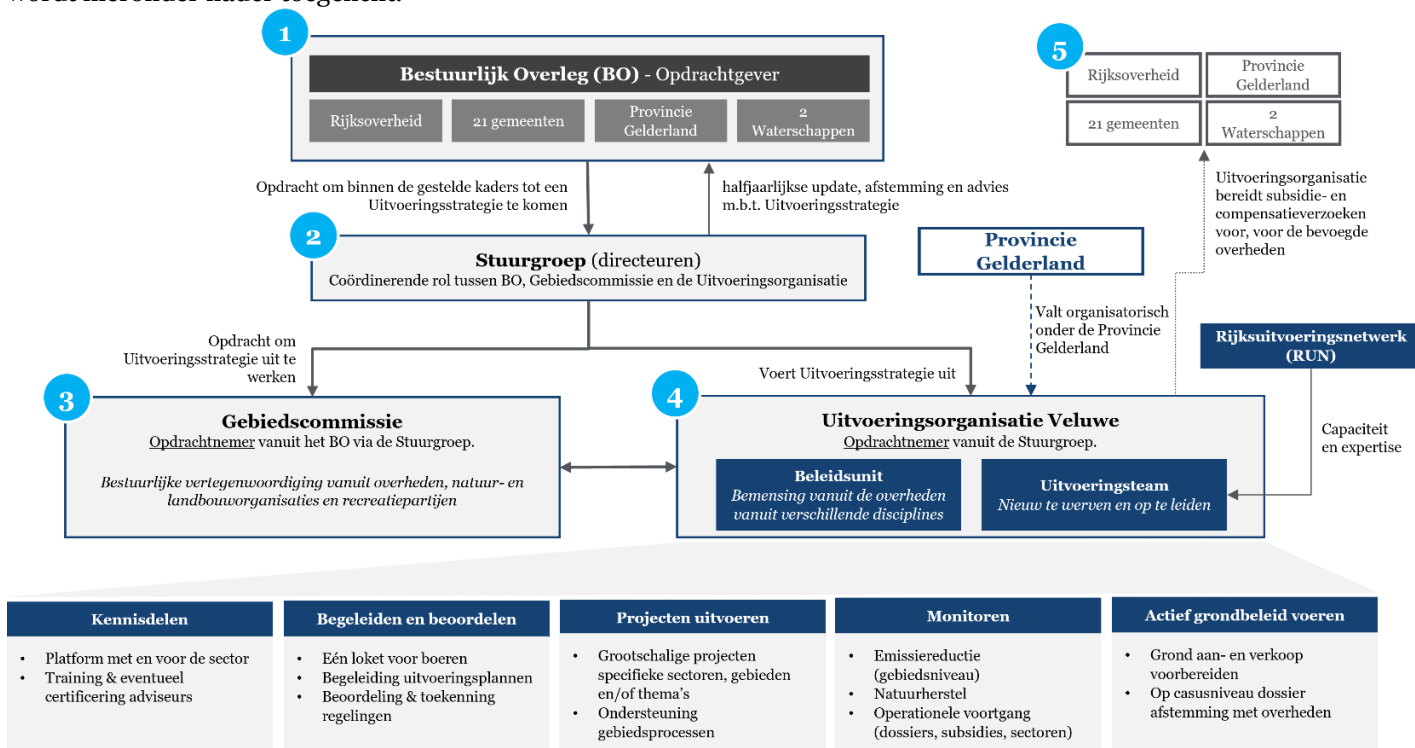
3.4 Uitvoeringsgovernance

De Aanpak Veluwe is een langjarig programma van het Rijk, de provincie Gelderland, waterschap Vallei en Veluwe, waterschap Rijn en IJssel en 21 Gelderse gemeenten. Met het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (hierna: “SOK”) spreken deze overheden af om als één overheid op te treden, met heldere doelen, duidelijke rollen en een gezamenlijke uitvoering. De Aanpak Veluwe is echter primair een uitvoeringsprogramma. Ten behoeve van het organiseren van deze uitvoering voor de komende >10 jaar is een inrichting nodig die de volgende doelen dient: de betrokkenheid vanuit het gebied borgen, het organiseren van uitvoeringskracht, de interbestuurlijke samenwerking verstevigen en het fungeren als één loket voor de regio.

Het Rijk wordt binnen de Aanpak Veluwe vertegenwoordigd door het ministerie van LNV. Er zijn natuurlijk vraagstukken die ook aan andere departementen raken (I en W, VRO, BZK etc.), voor deze vraagstukken organiseert LNV de rijksafstemming en vertegenwoordigd zij deze binnen het BO.

In deze paragraaf wordt een eerste schets gegeven van de uitvoeringsgovernance. Hierbij wordt aangesloten bij de SOK. De komende periode zal de uitvoeringsgovernance nog nader uitgewerkt worden en besluitvorming hierover wordt separaat voorgelegd aan het BO.

In figuur 10 is de uitvoeringsgovernance zoals die voor ogen is binnen Aanpak Veluwe schematisch weergegeven. Dit schema wordt hieronder nader toegelicht.



Figuur 10: Schematische weergave van de uitvoeringsgovernance

1. Bestuurlijk Overleg (BO):

Het (interbestuurlijk) BO is **opdrachtgever** voor de uitvoering. Het heeft hiermee de publieke regie door de kaders vast te stellen waarbinnen de uitvoeringsstrategieën per deelgebied opgesteld dienen te worden. Het heeft daarmee als opdrachtgever een **kaderstellende** taak voor de kernopgaven stikstofreductie, natuur- en beekdalherstel en een **besluitvormende** taak (na beoordeling) over het Uitvoeringsplan en de uitvoeringsstrategieën (zie ook de SOK).

Het BO heeft zoals verwoord in de **SOK** de volgende verantwoordelijkheden, zonder daarbij de publiekrechtelijke bevoegdheden van de overheden aan te tasten of te doorbreken:

- **Vaststellen en bijstellen** van het **Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe**;
- **Vaststellen doelen** voor stikstofreductie, natuurherstel en herstel bodem- en watersysteem;

- Expliciet maken van **kaders** waarbinnen een Uitvoeringsstrategie geformuleerd moet worden;
- Bewaken van de integraliteit van de Aanpak Veluwe over de gebieden heen;
- Bepalen van de opgaven per programma- of deelgebied;
- Halfjaarlijkse afstemming over de Uitvoeringsstrategie;
- **Vaststellen** van de **Uitvoeringsstrategie** per deelgebied en periodieke actualisatie;
- Verdelen van beschikbare middelen en bewaken samenhang met andere programma's en fondsen;
- **Besluitvorming** over **bijsturing** wanneer monitoring laat zien dat doelen niet op koers liggen. Waarna de gebiedscommissie de opdracht krijgt om hier op toe te zien om met voorstellen van aanpassing van de strategie te komen; en
- **Periodieke evaluatie** van de samenwerking en governance via een evaluatiecommissie.

Het BO bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van het Rijk, de provincie Gelderland, waterschap Vallei en Veluwe, waterschap Rijn en IJssel en de 21 gemeenten. De **SOK** vormt het fundament onder deze gezamenlijke governance, hierin wordt ook opgenomen dat besluitvorming plaatsvindt op basis van consensus vanuit de betrokken overheden. In de komende periode dient ook gekeken te worden hoe de interbestuurlijke samenwerking publiekrechtelijke borging krijgt.

Het hoogste orgaan van de uitvoeringsgovernance waar besluitvorming plaatsvindt is het BO, hetzelfde geldt voor eventuele escalatie. Besluitvorming vindt plaats over de doelen en kaders ten behoeve van de uitvoeringsstrategie, en indien nodig halfjaarlijkse bijsturing op de doelen, kaders of andere aspecten binnen de uitvoeringsstrategie.

2. Stuurgroep

Het BO stelt een stuurgroep in (zie hiervoor ook de SOK) om namens het BO dagelijkse sturing te geven aan de uitvoering van het programma Aanpak Veluwe. De stuurgroep moet daarmee opereren binnen de kaders die door het BO gesteld zijn. De stuurgroep vervult namens het BO de opdrachtgevende rol in de uitvoering en een coördinerende rol ten behoeve van de uitvoering. De stuurgroep ondersteunt het BO en bereid besluitvorming in het BO voor. De nadere rol en taken en samenstelling van de stuurgroep zijn in de SOK verwoord.

De stuurgroep heeft naast een coördinerende taak en een opdrachtgevende taak namens het BO de verantwoordelijkheid voor de verantwoording van de voortgang van het programma. Daartoe zal periodiek een voortgangsrapportage moeten worden opgesteld die wordt voorgelegd aan het BO.

Uitwerking voortgangsrapportage

Om zicht te houden op het halen van de doelstellingen in Aanpak Veluwe is het belangrijk om inzicht te krijgen in de voortgang van de uitvoering en eventuele oorzaken van vertraging in beeld te brengen en te houden. Ook is het van belang om zicht te houden op de planning, het beoogde resultaat en het beschikbare budget. De voortgangsrapportage moet zo worden ingericht dat een relatie gelegd kan worden met de beoogde beleidsdoel(en) van de Aanpak Veluwe.

Tijdens het uitvoeringsjaar komt twee keer per jaar informatie beschikbaar over de voortgang van de uitvoering. Naast de informatie uit de uitvoering zal ook een meerjarenbegroting en uitputting opgesteld worden. Dit komt in de integrale voortgangsrapportage. Op basis van de beschikbare middelen kan door de stuurgroep in samenspraak met de uitvoeringsorganisatie voorstellen worden gemaakt ten aanzien van inzet beschikbare middelen en indien nodig voorstellen voor acties om projecten van de grond te krijgen. Deze sturingsinformatie kan in januari en september voorgelegd worden aan het BO zodat eventuele financiële aspecten daarvan via de P&C cyclus (voorjaars en najaarsnota) van de provincie in de begroting van de provincie verwerkt kunnen worden.

De exacte vorm van de voortgangsrapportage zal door de stuurgroep in nauwe afstemming met de uitvoeringsorganisatie worden vormgegeven.

3. Denkrichting: Gebiedscommissie

Zoals in de SOK verwoord heeft het BO de mogelijkheid om voor specifieke gebieden gebiedscommissies in te stellen. Het is aan het BO om op voordracht en advies van de stuurgroep en in nauwe afstemming met de verschillende gebieden binnen Aanpak Veluwe, te bepalen voor welke gebieden de instelling van een Gebiedscommissie noodzakelijk is en bijdraagt aan de uitvoering. Daarmee kan met meerdere Gebiedscommissies gewerkt worden binnen de aanpak. De geachte is op dit moment dat een Gebiedscommissie de **opdrachtnemer** is van de opdracht vanuit het BO om een uitvoeringsstrategie te ontwikkelen voor haar programmagebied, binnen de door het BO vastgestelde kaders. De stuurgroep vervult in dat geval de opdrachtgevende rol richting de Gebiedscommissie namens het BO en zorgt voor frequente afstemming met en

aansturing van de Gebiedscommissie. De Gebiedscommissie zou frequente afstemming moeten hebben over de feitelijke uitvoering met zowel de stuurgroep als met de Uitvoeringsorganisatie.

De primaire taak van de Gebiedscommissie(s) zou kunnen zijn: het fungeren als klankbord voor de uitvoeringspraktijk en het adviseren over de uitvoeringsstrategie. Met betrekking tot die uitvoeringsstrategie zou zij in opdracht van de stuurgroep en ondersteund door de Uitvoeringsorganisatie het initiatief kunnen nemen om een uitvoeringsstrategie en een grondstrategie op te stellen. Vaststelling van deze uitvoeringsstrategie en grondstrategie liggen bij het BO. Bij het opstellen van een uitvoeringsstrategie wordt gebruik gemaakt en aansluiting gezocht op de eventuele uitvoeringsstrategieën die gebiedsprocessen in het gebied al hebben ontwikkeld of aan het ontwikkelen zijn. Uitgangspunt daarbij is wel dat ook deze gebiedsprocessen moeten opereren binnen de kaders zoals gesteld binnen de Aanpak Veluwe door het BO.

Wanneer het BO besluit tot het instellen van Gebiedscommissies, dan wordt (zoals ook geformuleerd in de SOK) de volgende opdracht voorzien:

- Een **uitvoeringsstrategie** voor het gebied te **ontwikkelen** voor de kernopgaven emissiereductie, natuur- en beekdalherstel, met de volgende onderwerpen:
 - Vertaling van gebiedsdoel naar bedrijfsdoelen, met bijbehorend overzicht van reductieplannen en transitiepaden van bedrijven in het gebied;
 - Advies over benodigd instrumentarium, financiering en de invulling van natuur- en watermaatregelen;
 - Een grondstrategie, met daarin een overzicht van stoppers en vrijkomende gronden;
 - Afstemming van de strategie op gebiedsprocessen en voert nauwe afstemming met stakeholders in het gebied;
 - Indien van toepassing: landinrichtingsplan maken als onderdeel van uitvoeringsstrategie;
 - De doorwerking naar publiekrechtelijke besluitvorming.
- Op basis van de voortgang van de uitvoering in nauwe afstemming met de stuurgroep en de uitvoeringsorganisatie voorstellen doen voor aanpassing of bijstelling van de uitvoeringsstrategie en deze ter besluitvorming voorleggen aan het BO (via de stuurgroep);
- Voert een **actief grondbeleid**, (optioneel en nader uit te werken) door:
 - Besluit over de aan- en verkoop van gronden ten behoeve van de opgaven binnen kaders van de vastgestelde grondstrategie (om snelheid te behouden);
 - Ondersteund in de uitvoering door de uitvoeringsorganisatie;
 - Gronden worden binnen nader te bepalen entiteit onder gebracht (bijvoorbeeld een revolverend Gebiedsfonds of via een (regionale) groundbank);
 - Met inachtneming van andere ruimtelijke opgaven binnen het programmagebied waarvoor de betrokken overheden verantwoordelijk zijn.
- Werkt in nauwe **afstemming** met de lopende **Gebiedsprocessen** voor gezamenlijke ontwikkeling van de uitvoeringsstrategie, mét inpassing van andere opgaven die geen kernopgave zijn.

De Aanpak Veluwe krijgt mogelijk meerdere Gebiedscommissies. Aanpak Veluwe start vanuit de praktijk en dus in de gebieden die al hard lopen. De gebieden *Foodvalley* en *IJsselvallei* zijn goed georganiseerd en zijn de opgaven bekend. Daarom zouden dit logische gebieden zijn om te starten. Besluitvorming hierover zal door het BO genomen moeten worden conform de SOK en in nauwe afstemming op basis van de behoefte in de gebieden. De uitvoering is leidend dus vanuit daar kan benoemt worden wat aanvullend nodig is. In hoeverre de Gebiedscommissies volledig gebied dekkend voor het Programmagebied moeten zijn, wordt nog nader uitgewerkt en is ook afhankelijk van wat de uitvoering in de praktijk nodig heeft. Gebiedscommissies bestaan uit **bestuurlijke vertegenwoordiging** vanuit de regio. Een voorbeeldsamenstelling is als volgt:

- Drie vertegenwoordigers van de deelnemende overheden (gemeente, provincie, waterschap);
- Twee vertegenwoordigers van landbouw en agrarische partijen;
- Twee vertegenwoordigers van natuur- en terreinbeherende organisaties;
- Twee vertegenwoordigers van de recreatiesector in het gebied.

Benoeming en samenstelling van de Gebiedscommissies is voorbehouden aan het BO op voordracht van de stuurgroep.

De Gebiedscommissie adviseert over de uitvoeringsstrategie en stemt dit advies af met de Uitvoeringsorganisatie en de stuurgroep. Het advies wordt vervolgens voorgelegd aan het BO, die stelt de strategie vast. Signalen vanuit de uitvoering worden door de stuurgroep gecoördineerd en gedeeld met de Gebiedscommissie. De Gebiedscommissie kan op basis van deze signalen gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen om de uitvoeringsstrategie aan te passen of bij te stellen. De Gebiedscommissie heeft daarmee voornamelijk een adviserende en klankbord rol.

Bovenstaand is een eerste indicatie van de rol van de Gebiedscommissie, waarbij zij primair een rol heeft als adviseur over de uitvoeringsstrategie in specifieke gebieden en een klankbord is in de uitvoering. Hoe de Gebiedscommissie(s) effectief moeten gaan functioneren is nog onderwerp van nadere uitwerking. Besluitvorming voor installatie van de Gebiedscommissies ligt bij het BO, voorafgaand aan deze besluitvorming zal deze nadere uitwerking gedaan worden.

De gebiedscommissies sluiten zoveel mogelijk aan bij lopende **Gebiedsprocessen**. Zo worden bestaande tafels benut en voorkomt dubbel overleg over dezelfde onderwerpen. De gebiedscommissie en de gebiedsprocessen werken beide vanuit (dezelfde) lokale binding, zij verhouden zich als volgt tot elkaar:

- De ruimtelijke scope van Gebiedscommissies zal (meestal) groter zijn; er kunnen meerdere gebiedsprocessen vallen onder één Gebiedscommissie;
- De inhoudelijke opdracht van een Gebiedscommissie is smaller (opgaven stikstof, natuur- en beekdalherstel);
- De vertegenwoordiging van 'niet-overheden' is meer geformaliseerd in de Gebiedscommissies;
- Besluitvorming is uiteindelijk vergelijkbaar met de gebiedsprocessen (in een BO), maar loopt voortaan via besluitvormingsstructuur zoals vastgelegd in de SOK van Aanpak Veluwe;
- Het product uitvoeringsstrategie kan in co-creatie worden gemaakt door de gebiedsprocessen en de (overkoepelende) gebiedscommissie.

Hoe de governance van de gebiedsprocessen zich exact zou kunnen verhouden tot de Gebiedscommissies, de uitvoeringsorganisatie, de stuurgroep en het BO, vraagt nog om nadere uitwerking. Streven is om zo veel mogelijk dubbele overlegstructuren te voorkomen en coördinatie van de opgaven binnen Aanpak Veluwe te borgen.

4. Uitvoeringsorganisatie

De Uitvoeringsorganisatie voert de uitvoeringsstrategie uit in opdracht van het BO, de stuurgroep vervult de opdrachtgeversrol aan de Uitvoeringsorganisatie namens het BO. De uitvoeringsorganisatie gebruikt de Gebiedscommissie als klankbord en voorziet de Gebiedscommissie periodiek van een rapportage over de voortgang van de uitvoering. De belangrijkste taken die de uitvoeringsorganisatie daarbij heeft zijn:

- Daadwerkelijke uitvoering:
 1. **Kennisdelen:**
 - Creëert een kennisplatform voor sectoren en adviseurs en tussen uitvoerende diensten van overheden;
 - Fungeert als centraal loket voor binnenkomende vragen en zorgt voor tijdige afhandeling;
 - Aansluiten bij marktinitiatieven (o.a. Building Balance, ik wil eerlijke zuivel en Biohuis).
 2. **Begeleiden en beoordelen:**
 - Begeleidt en beoordeelt ondernemingsplannen en projectvoorstellen;
 - Toetst plannen aan door het BO vastgestelde kaders en gebiedsafspraken;
 - Ondersteunt bij vergunningsprocessen zonder bevoegd gezag over te nemen;
 - Ondersteunt bij aanvragen voor subsidies, nadeelcompensatie en grond en ruimtelijke vraagstukken.
 3. **Projecten uitvoeren** (inclusief analyses en uitvoeringsplannen):
 - Voert analyses uit en ondersteunt gebiedsprocessen;
 - Maakt uitvoeringsplannen;
 - Is verantwoordelijk voor uitvoering van projecten;
 - Zoekt actief aansluiting bij marktinitiatieven en gebiedsgerichte innovatie (o.a. Building Balance, ik wil eerlijke zuivel, Biohuis).
 4. **Monitoren:**
 - Monitort voortgang doelbereik op project-, gebieds- en programmaniveau.
 5. Voert **actief grondbeleid** binnen de kaders van de grondstrategie
 - Bereidt aan- en verkoop van gronden voor vanuit de grondstrategie
- Relatie en samenwerking met overheden in de uitvoering (*zie onderdeel 5 in figuur 10*)
 - **Vooralsnog geen mandatering van bevoegdheden:** één loket waar alle vragen en casussen worden behandeld en voorbereid voor besluitvorming bij de betreffende overheden (vergunningverlening, subsidie of compensatie);
 - Bereidt zoveel mogelijk subsidie- en compensatieverzoeken voor en leidt deze door naar **bevoegde overheden ter besluitvorming**;

- **Uitgangspunt:** na voorbereiding door het loket is slechts een beperkte beoordeling/toets door de betreffende overheid nodig omdat het dossier compleet is en voorbereid.
- Ondersteunend, vanuit de Beleidsunit, de Gebiedscommissie en de stuurgroep:
 - Neemt **signalen** vanuit de uitvoering mee in beleidsadviezen richting de Gebiedscommissie en de stuurgroep
 - **Secretariaat** voor BO, Gebiedscommissies en stuurgroep: Ondersteunt de Gebiedscommissie en de stuurgroep en informeert over voortgang, ontwikkelingen en eventuele knelpunten in de uitvoering;
 - **Implementeert aangepast beleid** van overheden binnen het programma gedurende de looptijd.

De Uitvoeringsorganisatie monitort het doelbereik, in het geval bij niet-op koers liggende doelen dient via de Gebiedscommissie het advies voor bijsturing voorgelegd te worden bij het BO. Hetzelfde geldt voor signalen die betrekking hebben op niet passend beleid. Beleidsadviezen worden vanuit de Beleidsunit aan de Gebiedscommissie voorgelegd, die vervolgens dit (indien noodzakelijk geacht) voorlegt in het BO.

De Uitvoeringsorganisatie bestaat uit de Beleidsunit (wat overeenkomst met de ambtelijke beleidsondersteuning zoals beschreven in de SOK) en het Uitvoeringsteam en vormen samen één loket. De Beleidsunit wordt bemenst met beleidsadviseurs vanuit de 25 overheden. Voor het Uitvoeringsteam dient de bemensing (en eventueel bijbehorende opleiding) nog plaats te vinden. Het streven is om in 2026 te starten met werving en opleiding voor 10-15 fte's, gericht op zaakbegeleiders en projectleiders op het gebied van natuur en landbouw. Daarbij zal zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van beschikbare capaciteit binnen de pool van zaakbegeleiders van de Provincie Gelderland. Aanvullende ondersteuning op capaciteit wordt bijvoorbeeld gezocht door de betrokkenheid van het Rijksuitvoeringsnetwerk (RUN).

5. Uitvoering in afstemming met overheden

De Uitvoeringsorganisatie zal bij de uitvoering zeer nauwe afstemming hebben met de Omgevingsdienst Veluwe en de afdelingen voor vergunningverlening en subsidieverstreking van de verschillende overheden. Er wordt initieel geen mandaat overgeheveld aan de uitvoeringsorganisatie, wel heeft de uitvoeringsorganisatie de taak om alle aanvragen in het kader van Aanpak Veluwe te kanaliseren en voor te bereiden. Daadwerkelijke besluitvorming over bijvoorbeeld vergunningverlening, subsidies en eventuele compensatie zal door de betreffende overheden zelf worden gedaan. Op termijn is mandatering van bevoegdheden waar dat bijdraagt aan een effectieve uitvoering te overwegen.

De exacte samenwerkingsrelatie tussen de uitvoeringsorganisatie en de overheden in de uitvoering wordt de komende periode nader uitgewerkt voordat een uitvoeringsorganisatie daadwerkelijk wordt geïnstalleerd. Daarbij wordt ook nadrukkelijk ingegaan op de verwachte capaciteit die daarbij benodigd is bij de verschillende overheden en hoe deze capaciteit vanuit de Aanpak Veluwe ondersteund en/of gefinancierd kan worden.

Uitvoeringsgovernance als groeimodel

De uitvoeringsgovernance is een groeimodel omdat het noodzakelijk is om op korte termijn te starten. Het voorstel is daarom om de Uitvoeringsorganisatie initieel functioneel onder te brengen bij de Provincie, zodat snel gestart kan worden. Daarnaast is het voorstel bij aanvang geen bevoegdheden te mandateren aan de Uitvoeringsorganisatie. De beoogde eindsituatie is een zelfstandige Uitvoeringsorganisatie met mandatering van bevoegdheden. De uitvoeringspraktijk zal moeten uitwijzen of en wanneer dit opportuun en mogelijk is. Besluitvorming hierover ligt bij het BO.

4 Hoe ziet het pakket van maatregelen eruit?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de maatregelen die genomen worden om de stikstof-, natuurherstel- en beekdalherstel doelen uit hoofdstuk 2 te behalen. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de specifieke maatregelen voor stikstofreductie op het boerenbedrijf. In paragraaf 4.2 wordt de scenario-analyse beschreven om het opgetelde effect van al deze maatregelen in te kunnen schatten. Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke maatregelen voor natuurherstel (paragraaf 4.3) en de maatregelen gericht op beekdalherstel (zie paragraaf 4.4).

4.1 Stikstofreductie op het boerenbedrijf

Dit plan heeft als uitgangspunt dat een gebiedsgericht plan een geloofwaardige uitvoering en tijdsplan moet bevatten evenals aantoonbare en aannemelijke maatregelen die op korte termijn zichtbare resultaten opleveren op het gebied van emissiereductie – een vereiste die ook door de landsadvocaat wordt onderstreep. Op deze manier kan worden geborgd dat het doel – het gebiedsemissieplafond van 3,0 kton in 2035 – daadwerkelijk kan worden gehaald.

Er wordt voortgebouwd op de aanpak die in Regio Foodvalley is toegepast en voor de Aanpak Veluwe dezelfde opzet gehanteerd; de fijnmazige uitwerking van de uitvoeringsaanpak voor de Veluwe is nog in ontwikkeling, maar loopt inmiddels. In Regio Foodvalley is een bottom-up-aanpak gebruikt, gericht op de meest effectieve en geschikte maatregelen per deelsector binnen de veehouderij, waarmee is onderbouwd dat een emissiereductie van ca. 60% haalbaar is. Eenzelfde bottom-up benadering wordt nu toegepast om de potentiële bijdrage van de belangrijkste dierlijke deelsectoren in kaart te brengen en realistische, sectorspecifieke doelen te formuleren op basis van wat op het individuele bedrijf praktisch haalbaar is. Deze werkwijze maakt het mogelijk concreet vast te stellen welke maatregelen uitvoerbaar zijn, welke negatieve neveneffecten (bijvoorbeeld voor dierwelzijn) kunnen optreden, welke maatregelen de meest betrouwbare ammoniakreductie opleveren, en hoe de implementatie geborgd en gehandhaafd kan worden.

De nog vast te stellen sectordoelen voor de deelsectoren hangen samen met het gebiedsemissieplafond waarmee voldoende reductie wordt gerealiseerd om natuur en milieu te beschermen. Dat doel kan per sector en per individuele ondernemer in het gebied worden geborgd met eigen keuzes ten aanzien van preventie, maatregelen en best passende maatregelen per bedrijf waarvan bekend is dat zij effectief de emissie van stikstof verlagen. Zodoende is de Aanpak Veluwe voortbouwend op het stikstofreductiegebied waarmee in de directe nabijheid van kwetsbare natuur niet alleen een eigen invulling mogelijk is maar ook concrete regels gelden.

De focus ligt in het vervolg van deze paragraaf op de belangrijkste maatregelen en deelsectoren vanuit het perspectief van ammoniakemissie, namelijk melkvee, kalveren, pluimvee en varkens (zie figuur 3 in paragraaf 1.2). De kleine dierlijke sectoren zoals geiten, schapen, paarden en eenden hebben een relatief beperkt aandeel in het totaal aan ammoniakemissies. Hierbij is voor de deelsectoren geiten en eenden is wel een inventarisatie van mogelijke maatregelen uitgevoerd. Maatregelen voor veldemissies zullen ook toegepast moeten worden (akkerbouw en grasland) en worden op dit moment verder uitgewerkt met experts en deelsectoren.

Algemene maatregelen veehouderijsector

Er zijn drie categorieën maatregelen voor het verminderen van ammoniakemissie in de veehouderij ⁶⁰



Figuur 11: Overzicht van het type maatregelen voor de veehouderijsector

Op dit moment zijn over het algemeen alleen technische maatregelen juridisch geborgd. Deze maatregelen zijn voorzien van een RAV-code, welke aangeeft dat de verwachte emissiereductie na de implementatie van de maatregel vrijwel overeenkomt met de daadwerkelijke emissiereductie ⁶¹. Binnen de Aanpak Veluwe ligt de focus op maatregelen die aantoonbaar het grootste effect hebben, waarbij de ontwikkelingen de komende tien jaar worden gevolgd. Zodoende worden ook managementmaatregelen en structuurmaatregelen ingezet. Controleerbaarheid en handhaafbaarheid van managementmaatregelen vormen hierin een aandachtspunt; daarom wordt ingezet op het inzichtelijk maken van het effect van deze maatregelen in de monitoring (zie paragraaf 6.4). In het vooraf inboeken van niet geborgde maatregelen wordt terughoudend gedaan (zie paragraaf 4.2).

Voorkeurslijst specifieke maatregelen per deelsector

Per deelsector is een **voorkeurslijst** van de meest kansrijke maatregelen opgesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek, diverse praktijkpilots en adviezen van de expertgroep. Deze lijst, die voortvloeit uit de selectie uit een totaal overzicht van beschikbare emissie reducerende maatregelen, biedt agrariërs, overheden en andere betrokken partijen een overzicht van de meest effectieve maatregelen. Tevens biedt het inzicht in het handelingsperspectief per deelsector. Het is daarmee een belangrijke bouwsteen voor de scenario uitwerking (zie paragraaf 4.2). De lijst bevat een evenwichtige mix van bewezen en geborgde maatregelen en oplossingen die nog moeten worden aangetoond en geborgd. De lijst is samengesteld op basis van de volgende uitgangspunten:

- Inzet van best beschikbare technieken;
- Het vakmanschap van de agrariër staat centraal evenals lokale kennis en expertise;
- Beoordeling van maatregelen op reductiezekerheid en handhaafbaarheid om een solide technische borging te waarborgen;
- Maatregelen met geen of beperkte afwenteling op andere doelen (dit vraagt nog nadere verdieping).

Dit is een voorlopige lijst die momenteel nader wordt uitgewerkt in overleg met experts en de sector.

⁶⁰ Gies, E., Cals, T., Kros, H., Van Ree, M., & Voogd, J.C. (2023). Integrale doorrekening doelen en doelbereik Gelderse deelgebieden voor landbouw op basis van indicatieve maatregelen voor stikstof, waterkwaliteit en klimaat. WUR-publicatie, 10 pp.

⁶¹ Een aantal RAV-emissiefactoren staan ter discussie op basis van rechtspraak.

De ammoniakreducties van maatregelen uit de voorkeurslijst zijn niet simpelweg bij elkaar op te tellen; bij gecombineerde maatregelen (stapelen genoemd) kunnen effecten elkaar beïnvloeden. Voor een correcte inschatting zijn aparte rekenmethoden nodig. Deze methoden worden bij nader onderzoek verder uitgewerkt en geanalyseerd, zodat per deelsector een nauwkeurige raming van het reductiepotentieel bij het toepassen van meerdere maatregelen mogelijk is. Om deze rede is het nodig om een veiligheidsmarge aan te houden voor stapeling van effecten, deze is ingeschat op 20%. Meer meetgegevens kunnen leiden tot een beter inzicht in het effect van mogelijke combinaties kunnen meer uitweiden over het gecombineerde effect.

Aansluitend is een tabel opgenomen met de meest effectieve maatregelen per deelsector. Per maatregel zijn de verwachte ammoniakreductie, de reductiezekerheid en de handhaafbaarheid weergegeven, gebaseerd op forfaitaire vuistregels uit wetenschappelijk onderzoek ⁶² (zoals Ros et al., 2025) ⁶³ en nader onderbouwd met expertbeoordelingen. Reductiezekerheid heeft betrekking op het verwachte fysieke effect van de maatregel, handhaafbaarheid op de controleerbaarheid van correcte toepassing en realisatie van effect. Hierbij wordt uitgegaan van goede implementatie van maatregelen.

Maatregelen per sector	Reductie (%)	Reductiezekerheid	Handhaafbaarheid
Melkveehouderij			
Managementmaatregelen (zoals verlagen ruw eiwitgehalte in het rantsoen van melkvee, en meer beweiding)	30% (1 gram RE/kg DS = 1% reductie) ⁶⁴	Hoog	Goed*
Technische maatregelen, pH verlaging van mest en diepe mestinjectie	30-60%	Hoog	Goed
Mestverwerking plus bewerking via (centrale) installaties ⁶⁵	60-80%	Hoog	Goed
Varkenshouderij			
Luchtbehandeling (zoals luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	60-95%	Hoog	Goed
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen en koelen van mest)	40-60%	Hoog	Goed
Managementmaatregelen (zoals voeraanpassingen en behandelen met additieven)	10-30%	Middel	Goed
Pluimveehouderij			
Luchtbehandeling (zoals luchtwassers en Klimaatbeheersingstechnieken)	60-95%	Hoog	Goed
Bronmaatregelen (zoals de mestschuifel met stofbadhuis ⁶⁶ of strooiselschuif)	20-40%	Hoog	Goed
Managementmaatregelen (zoals vaker afdraaien mestbanden bij volières)	20-50%	Hoog	Goed
Kalverhouderij			
Luchtbehandeling (zoals luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	60-95%	Hoog	Goed
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen en koelen van mest)	40-60%	Hoog	Goed
Managementmaatregelen (zoals behandelen met additieven)	10-30%	Middel	Goed

Tabel 8: Maatregelen stikstofreductie veehouderij

**Voor BEX-deelnemers⁶⁷ is de verlaging van ruw eiwit in het rantsoen goed handhaafbaar, omdat RVO en NVWA steekproefsgewijs en op basis van een risicoanalyse (met de door WLR ontwikkelde BEX-checker) fysiek wordt uitgevoerd. Voor niet BEX-deelnemers is geen borging mogelijk.*

⁶² IPLG (2025). Uniforme effectinschatting landbouw-bronmaatregelen voor vermindering van ammoniakemissies. 14-49 pp.
⁶³ Ros, G. H., Kager, H., Boom, G., & de Vries, W., 2025. Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen. WUR-publicatie, 45-74 pp.
⁶⁴ Netwerkpraktijkbedrijven: deze reductie is niet lineair.
⁶⁵ Installaties zoals; Cowtoilet, Lelysphere & JOZ Gazoo.
⁶⁶ De mestschuifel met stofbadhuis is een brongericht systeem voor dagontmesting, dat op dit moment ontwikkeld wordt in de pluimveehouderij, met emissiereductiepotentieel van rond de 50% t.o.v. volière huisvesting bij leghennen.
⁶⁷ Om BEX geregistreerd te worden als melkveehouderij moet het bedrijf aan een reeks criteria voldoen zoals beschreven door de RVO.

Bottom-up benadering maatregelen melkveehouderijen

In de melkveehouderij zijn momenteel vooral technische en managementmaatregelen inzetbaar, wat naar verwachting ca. 30% van de ammoniakemissies reduceert (Ros et al., 2025). Vooral voermaatregelen, met name het verlagen van het ruw-eiwitgehalte in het rantsoen (waarover sectorale afspraken in een convenant⁶⁸ zijn vastgelegd), als meer beweiding, worden als het meest effectief en relatief goedkoop gezien. De reductie zekerheid is hoog en de borging is goed vanwege controle door de instanties RVO en NVWA. Daarnaast zijn mestmaatregelen die de pH verlagen (verzuring met zwavelzuur of salpeterzuur, of via biologische processen) effectief, wetenschappelijk onderbouwd en goed te borgen via aankoopbonnen, verbruiksmetingen en handhaafbaar met mest- en voermonsters. Ten slotte kan mestverwerking/ bewerking — bijvoorbeeld met een JOZ Gazoo-installatie of vergelijkbare systemen — leiden tot een ammoniakreductie van 60 tot 80 procent. De borging kan plaatsvinden via de N/S en/of de NO₃-N/NH₃ verhouding in het spuiwater. Op basis van deze verhoudingen en het zwavelzuur en salpeterzuur verbruik kan vrijwel exact de hoeveelheid gebonden N worden berekend en daarmee de ammoniakreductie.

Bottom-up benadering maatregelen intensieve veehouderijen

Binnen de intensieve veehouderij kunnen met name **kalveren-, varkens- en pluimvee**bedrijven met gesloten stalsystemen een relatief hoog reductiepercentage van ammoniak bereiken door het toepassen van technologische maatregelen (waaronder mestscheiding, dagontmesting, klimaatbeheersingstechnieken en luchtwassers), mits de veehouder vergunning wordt verleend voor de toepassing hiervan en er voldoende financiële en/of fiscale mogelijkheden worden geboden. Een reductiepercentage van rond de 70% wordt als realistisch beschouwd.

In de **varkenssector** worden luchtwassers al veel toegepast. Ook zijn daar veel verschillende putuitvoeringen voor reductie van ammoniak door verkleinen emitterend oppervlakte in gebruik, die ook zorgen voor een verbeterd stalklimaat. Het perspectief voor de varkenssector is innovatie met dagontmesting, ook vanwege het effect op methaanuitstoot.

In de **kalversector** worden luchtwassers eveneens toegepast, met name bij bedrijven waar emissiereductie verplicht is op basis van vergunningseisen. Toch ligt het belangrijkste innovatie- en ontwikkelpoor in deze sector bij bronmaatregelen. Kalverstallen kenmerken zich door meer emissies vanuit de mestkelder, dan vanaf de vloer, waarbij mest en urine samenkomen en snel ammoniak vormen. Daarom wordt steeds meer ingezet op technieken die deze emissie zo vroeg mogelijk in het proces beperken.

Actuele ontwikkelingen richten zich onder meer op het scheiden van mest en urine, het snel afvoeren of koelen van mest, en het behandelen van meststromen. Deze maatregelen kunnen het stalklimaat aanzienlijk verbeteren, doordat ze ammoniakemissie in de stal al reduceren. Daarnaast is het voordeel dat door de meeste bronmaatregelen ook methaan gereduceerd wordt, wat niet het geval is bij luchtwassers.

Veel van deze bronmaatregelen bevinden zich in de pilot- of opschalingsfase, maar laten in praktijkproeven en bedrijfsmetingen veelbelovende resultaten zien. De borging van dit soort maatregelen wordt doorgaans vormgegeven via continue emissiemetingen, technische logbestanden, monitoring van meststromen of registratie van gebruiksparementen.

In de **pluimveehouderij** zijn er de afgelopen jaren veel fijnstoffilters geïnstalleerd, maar bijvoorbeeld bij leghennen beschikt minder dan 1% ⁶⁹ over een luchtwasser die ook ammoniak afvangt. Voor bijvoorbeeld opfok leghennen is dat ca. 3% ⁴² Hier ligt dus nog flinke reductie potentie. Daarnaast kent deze technische maatregel een hoge reductie zekerheid en is goed te borgen via controle op energie- en zuurgebruik. Bij pluimveehouderijen met uitloop zal de ammoniakreductie naar verwachting lager uitkomen, omdat een deel van de ammoniak buiten de stal wordt geproduceerd, waar geen emissie wordt gereduceerd. Daardoor is de effectiviteit van technologische maatregelen in de Veluwe en Regio Foodvalley, met relatief veel uitloopbedrijven, beperkter. Tot slot is bij pluimvee urine en mest niet te scheiden, omdat het als één geheel door het dier wordt geproduceerd. Management- en bronmaatregelen, zoals het frequenter afdraaien van de mestbanden in volière stalsystemen, de strooiselschuif, de mestschuif in combinatie met het stofbadhuis zijn daarom effectief om ammoniak te reduceren. Dit is ook goed handhaafbaar in het verlengde van de bestaande controlepraktijk.

⁶⁸ Convenant: Verlagen Ruw Eiwit Rantsoenen Melkveebedrijven.

⁶⁹ Ellen, H. Van Harn, J. Jebbink, S. Vermije, I. & Winkler, A., 2025. Sectoranalyse NH₃ pluimveehouderij: Deskstudie naar ontwikkelingen ten aanzien van de emissie en mogelijkheden voor reductie (Wageningen Livestock Research rapport 1556).

Voor de **geitenhouderij** is binnen de aanpak Veluwe is, in samenwerking met experts, een overzicht opgesteld van potentiële maatregelen. Hierin wordt voornamelijk ingezet voor vernieuwende stalsystemen bij nieuwbouw en toepassingen van management maatregelen binnen de bestaande stalsystemen. De algehele lijst word samen met de sector verder uitgewerkt tot een set voorkeursmaatregelen. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat er voor de geitenhouderij minder bekend is over de mogelijkheden voor ammoniakreductie en de exacte reductiepercentages van afzonderlijke maatregelen.

Voor de **eendenhouderij** (met name in de Noord-Veluwe) zal in lijn met de algemene systematiek van de Aanpak Veluwe, worden ingezet op de realisatie van de best beschikbare technieken. Gezien de specifieke mestkarakteristiek bij eenden wordt prioriteit gegeven aan innovatieve stalsystemen die ammoniak bij de bron aanpakken (bijvoorbeeld door snelle mestverwijdering of droogtechnieken). Voor het reduceren van ammoniakemissies vanuit de overige **kleine dierlijke sectoren**, zoals schapen, paarden en pony's zijn in dit uitvoeringsplan nog geen concrete maatregelen benoemd. Dit wordt nog nader verkend op potentiële bijdrage aan emissiereductie en bijbehorende maatregelen.

Bottom-up benadering maatregelen veldemissies

Op het gebied van veldemissies in akkerbouw en op grasland moeten ook stappen worden gezet om **veldemissies** bij mestaanwending te verminderen. Het terugdringen van ammoniakemissies door mestaanwending is mogelijk door het toepassen van technische, management- en structuurmaatregelen. Mogelijke opties zijn mestverwaarding / stikstofstrippen; diepere mestinjectie, het toevoegen van additieven aan de mest en/of verdunning met water bij het uitrijden; ook het toepassen van additieven, zoals aanzuren, in stalsystemen kan tot extra emissiereducties leiden⁷⁰. In de komende periode wordt, samen met experts en de sector, een voorkeurslijst met concrete maatregelen opgesteld. Daarnaast wordt de potentiële bijdrage van deze maatregelen aan emissiereductie in de akkerbouw nader verkend. Bij het vaststellen van de mate van normering en voorschriften en bij het inschatten van het reductiepotentieel wordt rekening gehouden met overige beleidsontwikkelingen, zoals het 8e NAP. In de verdere uitwerking wordt tevens vastgesteld welke normeringsmethodieken geschikt zijn en hoe monitoring kan worden ingezet voor de borging van de beoogde reducties. Deze onderwerpen zijn in het uitvoeringsplan nog niet opgenomen en worden in vervolgstappen verder uitgewerkt.

Maatregelen en monitoring

Technisch geborgde maatregelen krijgen prioriteit en worden opgenomen in de formele gebiedsmonitoring: interventies met aantoonbaar effect op stikstofreductie wegen zwaarder in de formele sturing en vergunningverlening. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat niet alle RAV-codes de werkelijke reductie correct weergeven. Daarom is het voornemen om per techniek een **risicoclassificatie** vast te stellen en in het monitoringssysteem niet uit te gaan van de maximale stikstofreductie. Daardoor is de kans groter dat de reductie in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd, wat leidt tot minder benodigde meetapparatuur en minder inzet van handhaving. Deze aanpak wordt binnen het milieudomein eveneens toegepast.

De Veluwe, en expliciet Regio Foodvalley, beschikt hiervoor over een breed palet aan experts, toonaangevende kennisinstellingen en ruime ervaring met het opzetten en benutten van meetnetwerken. Na validatie worden effectieve maatregelen opgenomen in het formele monitoringssysteem; waar nodig worden bestaande emissiereductiegegevens voor deze maatregelen gecorrigeerd.

Maatregelen en Uitvoering

Om de uitvoering van de maatregelen in de komende periode te realiseren, zijn drie fasen gedefinieerd. In deze fasen worden de maatregelen verder uitgewerkt, gespecificeerd naar bedrijfsspecifieke eigenschappen en deelsectoren, en worden de juridische en operationele aspecten geborgd. De drie fasen zijn: Fase 1: Uitwerking en draagvlak dit gebeurd in de periode richting eind Q2. Fase 2: Uitwerken borgings- handhavingsmechanisme, dit wordt uitgewerkt in 2026/2027. Fase 3: Risicoclassificatie van maatregelen, hier moet onderzoek naar gedaan worden om tot een gedegen opzet te komen. De tijdsspan hiervan kan tussen de 1-4 jaar zijn.

⁷⁰ Ter achtergrond: binnen de 500-meterstroken rondom Natura 2000-gebieden wordt een kunstmestverbod overwogen vanuit het beleid voor stikstofreductiegebieden van de provincie Gelderland en de provincie Utrecht heeft in haar ontwerp UPLG een bemestingsnorm uit dierlijke mest opgenomen binnen 250m rondom Natura 2000-gebieden.

Onderdeel	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Voorkeurslijst per sector	Uitwerken maatregelen per deelsector	Onderzoek of de maatregelen juridisch te borgen zijn en hoe ze gemonitord en gehandhaafd kunnen worden.	
Specifieke maatregelen	Uitwerken van elke specifieke maatregel	Pakket maken van alle juridisch borgbare en handhaafbare maatregelen	Consistente inventarisatie van validatie en borings procedures van nieuwe innovaties
Samen met de sector	Sector inzichten verwerken en het creëren van draagvlak voor de maatregelen		Het opstellen van risicoclassificaties voor maatregelen, waarbij we ruimte willen bieden aan de ondernemer om zelf te bepalen welk deel van de reductie wordt ingerekend in relatie tot de zwaarte van de borgingsmethodiek

Tabel 9: Overzicht uitwerking 4.1 Stikstofreductie op het boerenbedrijf

4.2 Scenario's stikstofreductie

Volgens de systematiek van Aanpak Veluwe worden de stikstofdoelen bottom-up opgebouwd op basis van de meest geschikte en praktisch haalbare maatregelen per deelsector (zie paragraaf 4.1) in combinatie met wat er vanuit landelijk perspectief gerealiseerd moet worden om te voldoen aan de doelen in de wet. Op deze manier is het gebiedsdoel van 3,0 kton ammoniakreductie in 2035 ambitieus, afrekenbaar en uitvoerbaar. De praktische haalbaarheid en adoptie van maatregelen uit de lijst kan aan de hand van vier verschillende beleidskeuzes (scenario's) worden getoetst die variëren langs twee assen: de mate van financiële compensatie en de aanwezigheid van een afdwingbare norm. Elk scenario geeft inzicht in het doelbereik en het tempo van uitvoering. Voor Aanpak Veluwe is **scenario 3 als voorkeursroute**: juridisch afdwingbare normen in combinatie met maximale compensatie. Deze combinatie biedt de grootste zekerheid dat de vereiste ammoniakreductie binnen de gestelde termijnen wordt gerealiseerd. De vier scenario's zijn hieronder weergegeven.



Figuur 12: Vier scenario's. Aanpak Veluwe kiest voor scenario 3

Vervolgstappen

Momenteel (in de eerste helft van 2026) wordt de scenario-analyse voor Aanpak Veluwe stapsgewijs uitgewerkt op basis van de maatregelen per deelsector (zie paragraaf 4.1) die in 2026 samen met de diersectoren en in lijn met de landelijke ontwikkelingen verder worden geconcretiseerd:

1. De voorkeursmaatregelen worden per deelsector gevalideerd en voor scenario 3 worden de normering, compensatie en handhaving geformuleerd;
2. Met experts wordt per maatregel een adoptiegraad (%) ingeschat op basis van de praktische toepasbaarheid van de voorkeursmaatregelen binnen de deelsectoren, in combinatie met de verwachte acceptatie. Bij deze inschatting wordt uitgegaan van gegevens van het type stalsystemen dat in de Veluwe voorkomt en van welke technische maatregelen hier reeds worden toegepast. Waar data hiervoor ontbreekt, worden deze samen met experts geschat;
3. Het effect van een maatregel op een deelsector (%) wordt berekend door de adoptiegraad (%) te vermenigvuldigen met de ammoniakreductie per bedrijf (%) van die maatregel;
4. De totale ammoniakuitstoot per sector (kg) wordt berekend door de sectoromvang (als % van de totale ammoniakuitstoot) te vermenigvuldigen met de totale emissies (stand per 2030, op basis van autonome ontwikkeling) (kg);
5. Vervolgens wordt de reductie van ammoniak per maatregel per deelsector (kg) berekend door de totale ammoniakuitstoot van de sector (kg) te vermenigvuldigen met het effectpercentage van de maatregel op die deelsector gecorrigeerd voor de vermindering van de marginale effectiviteit door overlap/interactie tussen gelijktijdig toegepaste maatregelen;
6. Voor scenario 3 wordt de benodigde financiële ondersteuning berekend op basis van de kosten per maatregel. Op hoofdlijnen worden de totale kosten van ammoniakreductie inzichtelijk gemaakt door de ammoniakreductie per maatregel (kg) te vermenigvuldigen met de kosten per kg gereduceerde ammoniak voor die maatregel.

Deze vervolgstappen worden momenteel doorlopen samen met experts en de agrarische sector.

Inschatting reductiepotentieel

Deze scenarioanalyse van het reductiepotentieel is eerder grofmazig uitgevoerd in het kader van het stikstofplan van de Regio Foodvalley, dat in juli 2025 is aangeboden aan de Minister van LNV. Daaruit bleek dat 60-70% reductie ten opzichte van 2019 een haalbaar percentage was. De reductie was opgebouwd uit een deel door stoppende bedrijven (ca. 30%) en een deel door reducerende bedrijven (gemiddeld ca. 40% per blijvend bedrijf). Dit is vrijwel gelijk aan het reductiescenario als opgenomen in paragraaf 2.2.

De inschatting voor de 21 gemeenten van de Aanpak Veluwe is dat gemiddeld 60% reductie eveneens haalbaar moet zijn. Van de landbouw emissies vanuit de Aanpak Veluwe komt ca. 60% vanuit Foodvalley. Aan de oostkant van de Veluwe is meer melkvee te vinden en minder intensief. Het reductiepotentieel van Foodvalley is daarom niet zondermeer te extrapoleren naar de hele Aanpak Veluwe. Het reductiepotentieel per diersector en voor de hele Aanpak Veluwe wordt mede daarom nog een aantal slagen nauwkeuriger bekeken per diersector, als uiteengezet hierboven onder de vervolgstappen. Op het moment van schrijven is deze exercitie nog niet afgerond.

4.3 Maatregelen natuur- en beekdalherstel

Voor natuurherstel en beekdalherstel wordt binnen de Aanpak Veluwe gewerkt met een samenhangend pakket aan maatregelen, geclusterd in zes onderdelen. Deze maatregelen zijn overwegend gebiedsgericht, deels al vastgesteld, geborgd en in uitvoering en deels nog nader uit te werken. De monitoring van natuur- en beekdalherstel wordt beschreven in paragraaf 6.5 Monitoring en data.

1. Voortvarende uitvoering van Natura 2000-herstelmaatregelen

Binnen het plangebied van Aanpak Veluwe liggen zes Natura 2000-gebieden.⁷¹ We werken binnen al deze gebieden aan het realiseren van de Natura 2000-doelen. Binnen de Aanpak Veluwe ligt de prioriteit op de gebieden met stikstofgevoelige natuur. Dat zijn de Landgoederen Brummen, Binnenveld en de Veluwe. De noodzakelijke maatregelen voor herstel van de natuur liggen binnen de natuurgebieden en deels ook daarbuiten.

Geborgd natuurbeheer is de basis

Professioneel dagelijks beheer van de natuurgebieden is de basis voor behoud en verdere ontwikkeling van de natuurkwaliteiten en voor het realiseren van de Natura 2000-doelen. Terreineigenaren, waaronder op de Veluwe ook diverse gemeenten, voeren dit beheer van natuurgebieden uit, deels met financiering uit het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Het Rijk zorgt voor voldoende financiering van dit subsiestelsel. De provincie werkt samen met natuurbeheerders aan een verdere professionalisering en versterking van het certificerings- en verantwoordingssysteem van de SNL en maakt afspraken over de uitvoering van het noodzakelijke natuurbeheer.

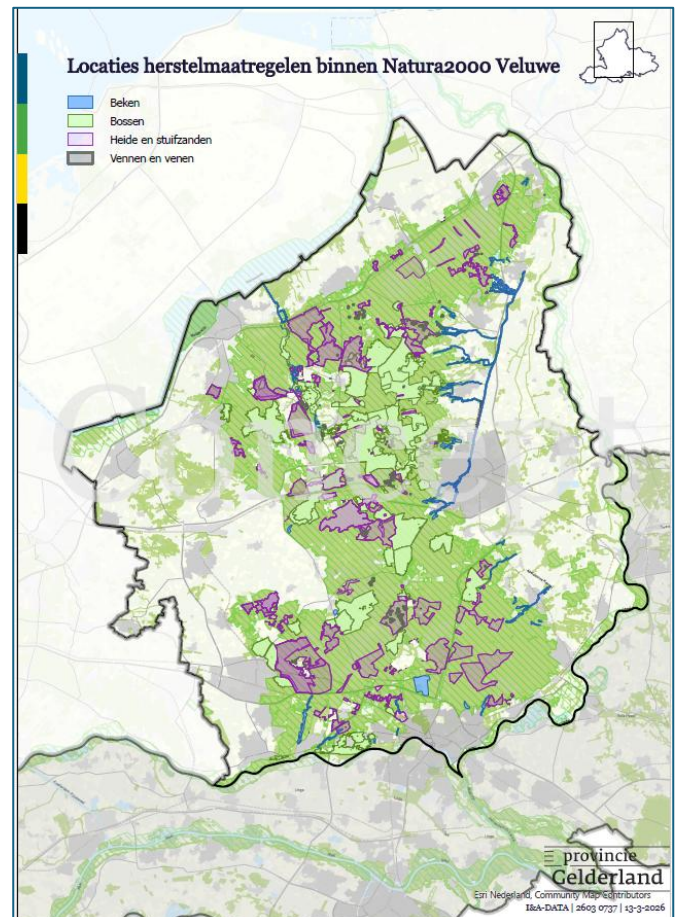
Bestaand beleid en geborgde uitvoeringsmaatregelen

Het grootste deel van de noodzakelijke herstelmaatregelen binnen en rondom de genoemde Natura 2000-gebieden is onderdeel van de Natura 2000-beheerplannen en herstelprogramma's. Dit gaat om ruim 1.300 natuurherstelmaatregelen op ruim 17.000 ha. Deze maatregelen zijn bestuurlijk vastgesteld en meegewogen in de natuurdoelanalyses⁷² voor deze gebieden. Het Rijk financiert deze maatregelen via het Programma Natuur, fase 1 en 2. Het Programma Natuur voorziet nu in 80% van de benodigde financiering tot 2032. Voor de periode daarna is aanvullende financiering noodzakelijk. De natuurbeheerders en waterschappen voeren deze maatregelen uit binnen hun natuurgebieden en watersystemen onder coördinatie en met ondersteuning van de provincie. De maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden worden geïnitieerd door de provincie, in wisselende samenwerking met lokale grondeigenaren, waterschappen en andere gebiedspartners.

Herstelmaatregelen Veluwe

Voor Natura 2000-gebied Veluwe zijn de maatregelen uitgewerkt het beheerplan Veluwe (2018) en in vijf herstelprogramma's (2022-2023):

1. Herstelprogramma Beken;
2. Herstelprogramma Bossen;
3. Herstelprogramma Heiden en stuifzanden;
4. Herstelprogramma Vennen en venen;
5. Recreatiezoneringssplan Veluwe.



Figuur 13: Locaties herstelmaatregelen binnen Natura 2000 Veluwe

⁷¹ Veluwe, Landgoederen Brummen, Binnenveld, Arkemheen, Veluwerandmeren (deels) en Rijntakken (deels).

⁷² Zie: <https://www.gelderland.nl/themas/natuur/natuurdoelanalyse/samenvattingen-en-rapporten-natuurdoelanalyses>.

Het gaat binnen de Veluwe om maatregelen zoals het opbrengen van bufferstoffen zoals steenmeel of kalk voor bodemherstel, aanleggen van heidecorridors, omvormen van uitheemse productiebossen naar inheemse loofbossen⁷³, hydrologisch herstel, recreatiezonering, het verlagen van de graasdruk door herten en het beperken van houtoogst in oude loofbossen. Een deel van deze maatregelen is inmiddels al uitgevoerd, uitvoering van de andere maatregelen is gepland tot en met 2032.

Op en rond de Veluwe worden daarnaast nog verschillende onderzoeken uitgevoerd om tot maatregelen te komen. Het gaat o.a. om landschapsecologische systeemanalyses (LESA), bijvoorbeeld voor het beekdal van de Hierdense beek, beekdalen op de oostflank van de Veluwe en het Renkums en Heelsums beekdal op de Zuid-Veluwe. Deze studies brengen in beeld welke concrete maatregelen nodig zijn voor het behoud en versterken van de Natura 2000-kwaliteiten en andere daarmee verbonden natuur- en landschapswaarden in deze beekdalen. Uit de LESA's kunnen maatregelen volgen zoals verbetering van habitattypen en leefgebieden, extensiveren van landbouwkundig gebruik, hydrologisch herstel (in veel gevallen met behoud van landbouwkundige functie) en omvorming van landbouwgrond naar natuur.

Overheden en gebiedspartijen bepalen gezamenlijk de benodigde omvang (in hectares) voor natuurontwikkeling en de aanpassing van het agrarisch grondgebruik op de Veluwe, met inachtneming van de vastgestelde provinciale beleidsdocumenten en de Natuurherstelverordening.

Aanvullend beleid en uitvoeringsmaatregelen

Voor het realiseren van de Natura 2000-doelen is het voortvarend uitvoeren van de natuurmaatregelen uit de Natura 2000-beheerplannen, in samenhang met voldoende stikstofreductie, essentieel. Binnen de Aanpak Veluwe zetten we stappen om deze uitvoering te versnellen en kijken we ook naar aanvullende natuurmaatregelen die bijdragen aan het realiseren van de Natura 2000-doelen.

Versnellen van de uitvoering van Natura 2000-maatregelen

Provincie Gelderland werkt aan een versnelling van de uitvoering van bovenstaande Natura 2000-herstelmaatregelen. Dat doet de provincie bijvoorbeeld door het oplossen van capaciteitsproblemen bij natuurbeheerders en het vereenvoudigen en versnellen van vergunningsprocedures voorafgaand aan de uitvoering.

Voor versnelling van maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden werkt de provincie aan passende instrumenten voor de uitvoering. Dit gaat o.a. om het opstellen van subsidieregelingen zoals voor de aanleg van groenblauwe dooradering en om (financiële) mogelijkheden om het (agrarisch) gebruik van percelen blijvend te extensiveren.

Aanvullende bodemherstelmaatregelen binnen de natuur

Enkel het verminderen van de stikstofdepositie zal in veel gebieden op de droge zandgronden onvoldoende zijn om opgelopen verslechtering als gevolg van historische stikstofdepositie te herstellen en de Natura 2000-uitbreiding- en kwaliteitsdoelen uiteindelijk te realiseren. Door het blijvend beschikbaar komen van in het systeem geaccumuleerde stikstof en door de opgebouwde bodemverzuring en -degradatie, als gevolg van de historische stikstofdepositie van de afgelopen decennia, zijn aanvullende bodemherstelmaatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen zijn nu nog niet voorhanden en het is onzeker of we tot deze maatregelen kunnen komen. Dit vraagt aanvullend onderzoek en (meer grootschalige) experimentele inzet van deze maatregelen.

We gaan daarom - samen met natuurbeheerders - extra bodemherstelmaatregelen onderzoeken en uitvoeren om verdere verslechtering van de natuurkwaliteit te voorkomen en waar mogelijk versneld tot natuurherstel te komen. Deze bodemherstelmaatregelen dragen pas duurzaam bij aan natuurherstel wanneer de huidige stikstofdepositie op de natuur ook voldoende is teruggebracht.

Mogelijke aanpassing landbouwkundig gebruik binnen Natura 2000-grenzen

Specifiek voor Natura 2000-gebied Veluwe onderzoeken we of een aanpassing van het gebruik van agrarische percelen die binnen de Natura 2000-grenzen liggen, kan bijdragen aan de gestelde natuurdoelen (herstelprogramma Bossen, maatregel MBo71). Dit start met een analyse van de ligging van deze percelen en de impact van het gebruik van deze percelen op het realiseren van de instandhoudingsdoelen. Op basis van de analyse worden, in samenwerking met de grondeigenaren, mogelijke maatregelen opgesteld.

⁷³ Een deel van deze maatregelen draagt ook bij aan de doelen uit de Landelijke bossenstrategie voor revitalisering van bos en vitaal en klimaatbestendig bos.

Benodigde aanpassing landbouwkundig gebruik buiten Natura 2000-grenzen

In en rond het Natura 2000-gebied Veluwe zijn in de herstelprogramma's Heiden en Stuifzanden en Beken een aantal locaties en percelen in agrarisch gebruik aangewezen waar we verwachten dat meer extensief gebruik of omvorming naar natuur nodig is voor het behalen van de Natura 2000-doelen. Ook kan uit landschapsecologische systeemanalyses (LESA) voor delen van de Veluwe een dergelijke opgave nog volgen. De aanpassing betreft vooral al lang in gebruik zijnde, historische akkerlocaties en locaties direct grenzend aan heide of langs een beek. Extensivering of omvorming naar (schrale) graslanden of akkers draagt bij aan het vergroten van leefgebied voor diverse vogelsoorten en aan meer voedselaanbod voor (overwinterende) broedvogels van schraalgrasland en heidegebied en voor wintergasten. Daarnaast gaat het om locaties die een ontbrekende schakel vormen in noodzakelijke verbindingen.

Voorzover deze locaties en percelen buiten de Natura 2000 liggen, zijn het geen geborgde maatregelen. Door deze maatregel op te nemen in de Aanpak Veluwe zorgen we alsnog voor die borging.

Robuust systeemherstel en de Aanpak Veluwe

Om binnen de Aanpak Veluwe integraal de natuur- en waterdoelen van Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Natuurherstelverordening (NHV) te realiseren richten we ons op robuust systeemherstel van de Natura 2000-gebieden en de gebieden daar omheen.



Figuur 14: Illustratie robuust systeemherstel

Robuust systeemherstel richt zich op een robuuste, veerkrachtige en toekomstbestendige gebieden. Naast de gebiedspecifieke Natura 2000-doelen voor habitats en VHR-soorten, gelden ook algemene Natura 2000-doelen, waaronder "behoud en waar nodig herstel van de ruimtelijke samenhang met de omgeving ten behoeve van de duurzame

instandhouding van de in Nederland voorkomende natuurlijke habitats en soorten.” Robuust systeemherstel is daarmee middel en doel ineen.

Robuust systeemherstel valt uiteen in de volgende onderdelen:

- De grondwatervoorraad in het Veluwe massief op peil houden binnen de grenzen waarbij bronnen, waardevolle sprengen en beken zoveel mogelijk permanent watervoerend zijn en de kwelzones aan de flanken van de Veluwe blijven functioneren. Zodat de overgangen van droog naar nat, voedselarm naar voedselrijk en zuur naar mineraalrijk in stand worden gehouden. De stuurknoppen zijn de vegetatieontwikkeling op de Veluwe, de grondwateronttrekkingen en de ont- en afwatering in flanken en beekdalen.
- Robuuste en continue hydrologische gradiënten van de hoge en droge delen in het landschap -bijvoorbeeld bovenop de stuwwallen van de Veluwe - naar de lageregelegen delen, zoals het Binnenveld, de beekdalen zoals het beekdal van de Veldbeek, de Hierdense beek, de beken rondom Epe en Vaassen, het Renkums- en Heelsums beekdal of het Soerens beekdal.
- Optimalisatie van het hydrologisch systeem gericht op behoud en versterking van (regionale) kwelstromen. Hiermee behouden en versterken we de kwelafhankelijke natuur, bijvoorbeeld in het Beekbergerwoud, Lampenbroek, het Binnenveld en de flanken van de Veluwe.
- Bescherming van de (grond)waterkwaliteit en -kwantiteit.
- Herstel van verbindingen en ruimtelijke samenhang tussen natuurgebieden en landschappelijke dooradering van het landelijk gebied. Bijvoorbeeld tussen de droge Veluwe en de meer vochtige gebieden in en rondom de landgoederen Brummen (o.a. Beekbergerwoud, Lampenbroek en het Soerens beekdal).
- Zoveel mogelijk verminderen van de ongewenste input van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen nabij kwetsbare natuur, bijvoorbeeld door aanpassen van het agrarisch gebruik nabij de natuur.

Robuust systeemherstel draagt niet enkel bij aan de wettelijke Natura 2000- en KRW-opgaven, maar ook aan:

- Het beperken van de negatieve effecten van toenemende lange periodes van droogte voor zowel de landbouw als voor de natuur.
- Het beperken van hoogwaterpieken in het stedelijk gebied door water vasthouden en waterberging in beekdalen.
- Borgen van grondwaterkwaliteit ten behoeve van natuur en drinkwaterwinning.
- Versterken van recreatieve mogelijkheden in het landschap ondersteunend aan de woningbouwopgave en ter ontlasting van kwetsbare natuur.
- Toegenomen koolstofvastlegging door vitale natte en droge natuurgebieden.

2. Versterken van de natte flanken van de Veluwe

De Veluwe is een stuwwal met zeer diepe grondwaterstanden. Bossen, heiden, venen en stuifzanden zijn hierdoor vooral afhankelijk van regenwater. Naar de randen toe komen spoelzandwaaiers voor die overlopen in de dekzandruggen en -wellingen van de Gelderse vallei en IJsselvallei. In de winter als de vegetatie weinig water gebruikt kan regenwater infiltreren. Het regenwater infiltreert in de bodem en vult de grondwatervoorraad aan. Het grondwater stroomt door de ondergrond af naar de flanken van het gebied. Vanaf de flanken stroomt het water via beken, via moerassige laagten of door de ondergrond af naar de omgeving. Het geïnfilteerde grondwater kwelt op in omliggende gebieden, zoals Beekbergerwoud, Lampenbroek, het Binnenveld en aan de randmeerkust, maar soms ook hoog op de flanken van de Veluwe, zoals bij het Wisselse Veen bij Epe, Motketel, veel beken op de zuidelijke Veluweflank of het Korte Broek bij Vaassen. Dit fenomeen hangt samen met het kleischottensysteem van de Oost- en Zuid-Veluwe.

Het versterken van de overgangen van de droge gebieden bovenop de Veluwe naar de natte gebieden op en rondom de flanken van de Veluwe is een kernopgave voor Natura 2000-gebied Veluwe. Herstel en versterking van deze flanken draagt bij aan de noodzakelijke uitbreiding van vochtige en kwelafhankelijke Natura 2000-habitats zoals doorstroomvenen en blauwgrasland, zowel binnen als buiten de Natura 2000-begrenzing. Ook draagt dit bij aan meer leefgebied voor soorten van bestaande habitats bovenop de Veluwe, doordat deze habitats meer verbonden worden met de rijkere meer vochtige gebieden aan de Veluweflank. Op de flanken van de Veluwe liggen ook de brongebieden voor verschillende Natura 2000-en/of KRW-beken, waardoor maatregelen ter versterking van de natte flanken ook bijdragen aan de KRW doelen en doelen voor de Natura 2000 beken.

Bestaand beleid en geborgde uitvoeringsmaatregelen

In het Natura 2000-beheerplan en de herstelprogramma's voor de Veluwe zijn maatregelen opgenomen en deels al in uitvoering, gericht op het herstel van de natte flanken van de Veluwe. Dit start vaak met het uitvoeren van een Landschapsecologische systeemanalyse (LESA's), wat o.a. is gedaan voor de Motketel, Wisselse veen en de Verloren beek. Op basis van de LESA worden maatregelen concreet gemaakt en uitgevoerd met financiering uit het Programma Natuur tweede fase.

Aanvullend beleid en uitvoeringsmaatregelen

Aanvullend beleid voor de natte flanken van de Veluwe richt zich op het verbeteren van de watersituatie van grondwaterafhankelijke beken. De waterkwantiteit kan verbeteren door aanpassing van de lokale ont- en afwatering vanuit de haarvaten van het watersysteem en het beperken van (lokale) onttrekkingen. De waterkwaliteit kan verbeteren door het aanpassen van agrarisch gebruik (zowel lokaal als in het inzijsgebied) en het afkoppelen van regenwater in stedelijk gebied om riooloverstorten te beperken. Voor zover deze maatregelen rond de Veluwse Natura 2000-beken liggen, zijn deze al geborgd in het herstelprogramma Beken. Voor de beektrajecten die buiten de Natura 2000-grenzen vallen, zal borging plaatsvinden door deze op te nemen in de Aanpak Veluwe.

We extensiveren het landgebruik op zowel de flanken als in het inzijsgebied bovenop de Veluwe, gericht op vermindering van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Dat kan door maatwerkafspraken met agrariërs of vormen van Agrarisch natuurbeheer, maar ook door de aanleg van landschapselementen (GBDA) en vochtige bosjes op de meest vochtige locaties. Hierdoor beperken we de ongewenste input van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, maar anderzijds versterken en verzachten we ook de overgangen en verbinding van het landelijk gebied op de flanken van het Veluwemassief met de natuurgebieden. We werken in de natte flanken als geheel aan de Basiskwaliteit Natuur, zowel in de dorpen en steden als in het landelijk gebied.

3. Hydrologisch herstel Landgoederen Brummen en Binnenveld

Landgoederen Brummen

Op korte afstand van Natura 2000-gebied Veluwe ligt in het natte zandlandschap van de Zuidoostelijke IJsselvallei het Natura 2000-gebied Landgoederen Brummen. Dit gebied is onderdeel van hetzelfde landschappelijk-ecologisch systeem als de Veluwe. Om in en rondom dit gebied tot robuust systeemherstel te komen zijn er maatregelen in het watersysteem in het omliggende landelijk gebied en het verbeteren van de grondwaterkwaliteit nodig. Deze maatregelen zijn deels vastgelegd en geborgd in het Natura 2000-beheerplan van dit gebied. Eventuele aanvullende maatregelen worden opgenomen en geborgd in de Aanpak Veluwe.

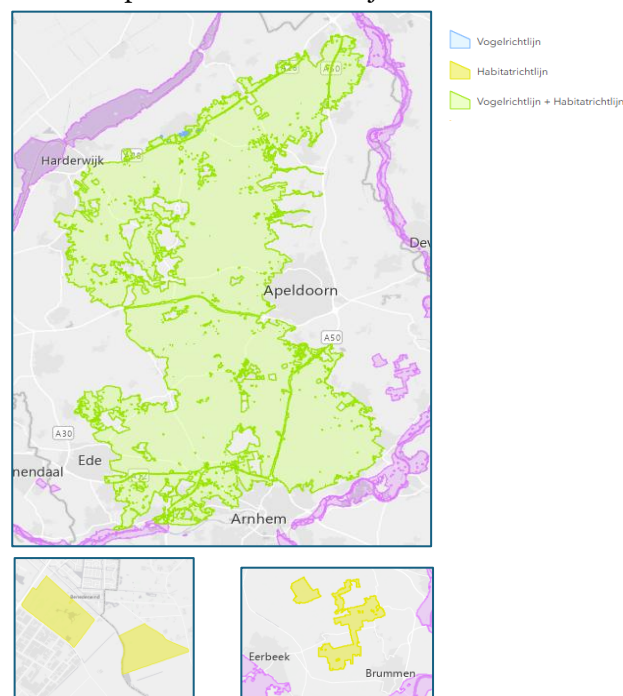
Binnenveld

In het dal tussen het Veluwemassief en Utrechtse Heuvelrug ligt het Binnenveld. Het grondwatersysteem van het Binnenveld wordt gevoed door het diepe regionale grondwatersysteem, dat gevoed wordt door beide stuwwallen. Keuzes die we maken voor het grondwatersysteem van de Zuidwest Veluwe hebben een directe relatie met de diepe kwel in het Binnenveld.

Verbetering van het bodem- en watersysteem en het verbeteren van de waterkwaliteit dragen bij aan realisatie van de Natura 2000-doelen, maar ook aan realisatie van de doelen op de Veluwe doordat dit gebied zo nadrukkelijk in het verlengde van de natte flanken van het Veluwemassief ligt. Ook voor dit gebied worden eventuele aanvullende maatregelen via de Aanpak Veluwe geborgd.

4. Robuust beekdalherstel

De beken rond de Veluwe liggen in hun eigen landschappelijke setting. Ieder beeksysteem heeft zijn eigen specifieke kenmerken en eigen 'interne' landschapsvariatie. Bij het uitwerken van de beoogde maatregelen zal hier rekening mee moeten worden gehouden.



Figuur 15: Ligging van Natura 2000-gebieden Veluwe, Landgoederen Brummen en Binnenveld

Beeksystemen Veluwe

De **Voorsterbeek** in de Zuidoostelijke IJsselvallei ligt in een van oorsprong nat zandlandschap met bossen, natte heiden, een enkel beekdal en natte hooilanden. Het landgebruik nu is vooral grondgebonden landbouw. De bovenlopen worden gevoed door het kleischottensysteem van de Oost-Veluwe. In het stroomgebied liggen ook belangrijke grondwaterafhankelijke natuurgebieden zoals Empese en Tondense Heide en Lampenbroek.

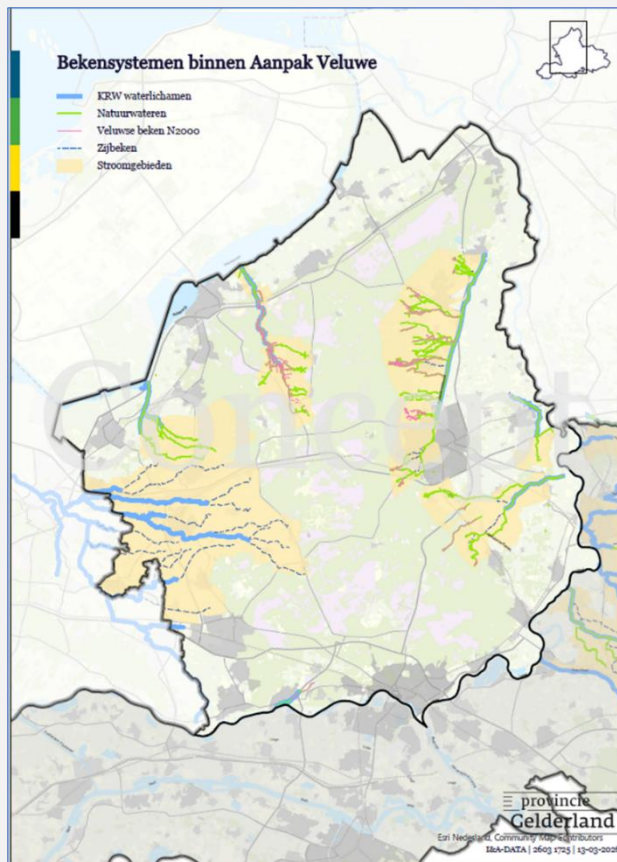
De **Grift** ligt op de scheiding van het kleischotten systeem van de Oost-Veluwe en de IJsselvallei en wordt voor het grootste deel gevoed door sprengbeken van de Oost-Veluwe. De kwaliteit van de sprengbeken is goed en deze hebben grotendeels de status Natura 2000 of natuurwater. De sprengbeken zijn allemaal gegraven ten behoeve van de waterkracht of het watergebruik van schoon beekwater. Daarmee is er ook veel cultuurhistorie met een sterke relatie met de beken. In de beekdalen van deze sprengbeken liggen ook veel kwelgevoede natuurgebieden. Er is veel niet-agrarisch land- en ruimtegebruik in dit gebied.

De **Hierdense beek** vindt zijn oorsprong in de enclave Uddel-Elspeet en mondt uit in het Veluwe randmeer. Dit is een eigenstandig watersysteem onafhankelijk van het diepe Veluwesysteem door een kleilaag in de ondergrond. Van oorsprong was het een landschap met twee grote landgoederen in het beekdal en esdorpen in een groot heidegebied. Landschap-ecologisch is dit gebied heel belangrijk voor de Veluwe. Een nat eiland in een droge omgeving.

Het **Veldbeekstelsel** ligt in de landgoederenzone van het Groene Valleilint. Ook dit is een meer eigenstandig watersysteem met nog enige voeding uit de kleine stuwwal Putten-Ermelo. Het is van oorsprong een heidesysteem dat in de winter erg nat is met hoge grondwaterstanden en in de zomer sterk kan uitdrogen met lage grondwaterstanden. Door de landgoederen zijn de oude landschapsstructuren behouden gebleven.

De **beken van de Gelderse Vallei** liggen in een van oorsprong nat zandlandschap met natte heiden, beekdalen en akker-essencomplexen. De beken in dit landschap zijn de Barneveldse beek, de Esvelder beek en de Lunterse beek. Het land- en ruimtegebruik is zeer intensief.

De **Heelsumse beek** aan de zuidzijde van het Veluwemassief is de enige beek die geheel afhankelijk is van het Veluwesysteem. Het beekdal van deze beek is diep ingesneden in de zogenaamde Sandr vlakte. De hoogte van de grondwaterbel onder de Veluwe bepaalt hoeveel water er in de beek stroomt.



Figuur 16: Bekensystemen binnen Aanpak Veluwe

Hydrologische maatregelen in beeksystemen buiten Natura 2000-gebied

De hierboven beschreven beeksystemen rond de Veluwe willen we zowel naar kwantiteit als kwaliteit verder herstellen. In hoofdlijnen gaat het om de volgende soorten maatregelen:

1. KRW-maatregelen gericht op meer ruimte voor natuurlijke processen in de beek en in de directe omgeving van de beek. Het gaat hierbij om het creëren van goede omstandigheden voor stromings-, substraat- en structuurvariatie in de beek, ruimte voor planten, vissen, kleine waterdieren, etc. En ruimte voor hoge afvoeren en voor zuiveringsprocessen. Dit vraagt om herinrichting van (delen van) de beken.
2. Klimaatadaptatie en KRW-maatregelen voor water vasthouden in het gehele stroomgebied van de beken en waterberging verspreid over het stroomgebied waar dit het beste past in het beekdal of in lokale laagten in het stroomgebied.
3. KRW- en Natura 2000-maatregelen gericht op het verminderen van de belasting met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.

Aanvullend op deze watermaatregelen is voor alle stroomgebieden het generieke mestbeleid van het Rijk van belang, inzet van agrarisch natuurbeheer gericht op water en klimaat en samenwerkings- en bewustwordingsprogramma's gericht op de agrarische sector.

Door gericht onderzoek te doen willen we zicht krijgen op zogenaamde hotspots van uit- en afspoeling van nutriënten (herstelprogramma Beken, maatregel Vb 13). In plaats van generieke bufferzones gericht op het terugdringen van nutriëntenbelasting kunnen er dan meer lokaal maatregelen worden getroffen, die dan ook effectiever zijn. In de beken en in directe omgeving daarvan kunnen natuurlijke zuiveringsprocessen nutriënten verwijderen uit het systeem. Of er ook nog specifieke bufferzones nodig zijn voor beken die binnen het Natura 2000-gebied Veluwe liggen zal uit de landschapsecologische systeemanalyses moeten blijken. In het herstelprogramma voor deze beken zijn bufferzones van 50 m genoemd als maatregel.

Bij het uitwerken van de bovenstaande maatregelen zal rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de beek en het landschap waarin de beek ligt. Herinrichting van beken zal vooral van toepassing zijn op de beken in de Gelderse Vallei en de benedenlopen van de Voorsterbeek en de Veldbeek, want daar is er ruimte om dit door te voeren. Bij de andere beeksystemen gaat het veelal om relatief kleine beken, gelegen in oude landschapsstructuren met cultuurhistorie waar grootschalige herinrichting minder voor de hand ligt. Wellicht is juist gebruik te maken van de oude structuren. Of er zijn nadere keuzes nodig, bijvoorbeeld tussen handhaven sprengenbeek of ontwikkelen doorstroomveen.

Bekenproject Veluwe en Valleien

In het bekenproject van Waterschap Vallei en Veluwe en de provincies Gelderland en Utrecht wordt de KRW-opgave van de hierboven genoemde beken concreet in beeld gebracht. Ook wordt in dit project al een doorkijk gegeven naar de mogelijke koppelkansen met klimaat- en natuuropgaven.

Een voorbeeld uit het genoemde bekenproject is de aanpak voor de Barneveldse beek. Voor dit beekstelsel wordt met een stappenplan gewerkt om de KRW-opgave goed in beeld te krijgen evenals de koppelkansen met klimaat- en natuuropgaven. Met hetzelfde stappenplan zullen vervolgens ook de opgaven voor de andere beeksystemen worden uitgewerkt: voor de Gelderse Vallei, Hierdense beek, de zuid- en oostflank van de Veluwe en Zuidoostelijke IJsselvallei tot aan de grens van het Natura 2000-gebied Veluwe. Voor deze gebieden komen de wateropgaven landschappelijk in beeld waaronder locaties voor meer nat-droog gradiënten en locaties om grondwaterafhankelijke natuur te kunnen ontwikkelen (habitattypen van het natte zandlandschap of van het bekenlandschap).

Synergie met natuuropgaven

Met de bovenstaande maatregelen voor het halen van de KRW-doelen werken we binnen de Aanpak Veluwe niet alleen aan de KRW-doelen (ecologie, hydrologie en temperatuur/beschaduwing) en nutriëntenreductie, maar ook aan klimaatadaptatie, bosopgaven, koolstofopslag, doelen Natuurherstelverordening, basiskwaliteit natuur en groenblauwe dooradering. In het stadium van concrete maatregelen en uitvoering leidt dit waar mogelijk tot een ruimtelijke 'stapeling' van maatregelen.

Oppervlaktewatersysteem

Het huidige oppervlaktewatersysteem op en rond de Veluwe is in sterke mate gevormd door naoorlogse agrohydrologische inzichten. In grote delen van de flanken en beekdalen zijn ontginningen uitgevoerd, zijn watergangen rechtgetrokken en is een inrichting ontstaan met relatief smalle en diep gelegen ontwateringsprofielen. Deze systematiek was primair gericht op een snelle afvoer van water, zodat zo veel mogelijk landbouwgronden in gebruik konden worden genomen en wateroverlast

beperkt bleef. Dit vroeg om intensief onderhoud van de watergangen en functioneerde bij een gematigd klimaat waarin gedurende het groeiseizoen doorgaans voldoende neerslag viel.

Het veranderende klimaat laat echter zien dat dit systeem niet langer robuust is. In droge zomers blijft neerslag steeds vaker uit, waardoor diepe ontwatering leidt tot structurele verdroging, met negatieve gevolgen voor zowel landbouw als natuur. Tegelijkertijd neemt de intensiteit van neerslagpieken toe; wanneer regen valt, komt dit vaker in korte, hevige buien. In de smalle en diep geschoonde watergangen ontstaan hierdoor hoge stroomsnelheden en piekafvoeren, wat leidt tot erosie, risico's op lokale wateroverlast en een gebrek aan buffering in het systeem.

Om zowel verdroging als wateroverlast tegen te gaan is een fundamentele aanpassing van het oppervlaktewatersysteem nodig. Dit sluit aan bij de doelstellingen voor beekdalherstel en hydrologisch herstel binnen de Aanpak Veluwe. Concreet betekent dit:

- Verondiepen van watergangen om de ontwatering te matigen en de grondwaterstand in droge perioden beter op peil te houden;
- Verflauwen van taluds (boven de waterlijn) zodat er ruimte ontstaat voor natuurlijke vegetatieontwikkeling, vergroting van de ecologische draagkracht en remming van stroomsnelheden;
- Meer ruimte voor natuurlijke processen, zoals meandering en oeverontwikkeling, zodat waterkwaliteit, biodiversiteit en hydrologisch functioneren verbeteren.

Deze maatregelen maken het watersysteem toekomstbestendig, verminderen de kwetsbaarheid voor klimaatverandering en dragen direct bij aan de opgaven voor KRW-doelen, natuurherstel, basiskwaliteit natuur en robuust systeemherstel op en rond de Veluwe.

Kaderrichtlijn Water en de Aanpak Veluwe

Om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) is herstel van de waterkwaliteit van zowel grondwater als oppervlaktewater essentieel, in samenhang met hydrologisch systeemherstel. Deze opgave en de maatregelen die hieruit voortkomen vallen deels samen met het gewenste robuuste systeemherstel in het kader van de Aanpak Veluwe.

In grote delen van het gebied van de Aanpak Veluwe zijn de concentraties nutriënten (stikstof en fosfaat) in de beeksystemen nog te hoog voor een duurzaam functioneren. Dit leidt tot verminderde ecologische kwaliteit, vervuiling en afname van karakteristieke soorten. Daarnaast zijn de verbindingen voor migrerende vis- en macrofaunasoorten nog onvoldoende op orde door fysieke barrières, knelpunten in waterkwaliteit en een te uniforme inrichting van watergangen.

Herstel van de waterkwaliteit vraagt om een samenhangend pakket aan maatregelen gericht op het terugdringen van belasting van nutriënten- en gewasbeschermingsmiddelen, het verbeteren van natuurlijke zuiveringsprocessen, het herstellen van verbindingen en het creëren van meer gevarieerde, ecologisch functionele waterlopen. Deze maatregelen zijn onlosmakelijk verbonden met het hydrologisch systeemherstel en vormen samen de basis om te voldoen aan de KRW-doelen én de natuurdoelen van de Aanpak Veluwe. Dit vraagt om een aanpak in zowel hoofdbeken, zijbeken en bovenloop. Dus een aanpak op stroomgebiedsniveau.

5. Groenblauwe verbindingen en dooradering

In de recente beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden Landgoederen Brummen en Binnenveld is opgenomen dat er (deels) nieuwe verbindingen nodig zijn met omliggende natuurgebieden om de gestelde natuurdoelen te halen. In het Beheerplan Natura 2000 Veluwe is deze maatregel nog niet opgenomen, maar wel is deze aanvullend geadviseerd in de natuurdoelanalyse Veluwe en het advies van de Ecologische Autoriteit. In de Aanpak Veluwe werken we deze maatregelen daarom verder uit en zorgen daarmee voor borging.

We bekijken voor elk Natura 2000-gebied waar en hoe een landschaps- of beekverbinding bij kan dragen aan het herstel van de natuurstypen en doelsoorten van het gebied. Daarvoor wordt naar verschillende mogelijke zones gekeken en naar verschillende inrichtingen van die zone. De bestaande droge en natte ecologische verbindingzones rond de Veluwe en bij Landgoederen Brummen en het Binnenveld - die in het verleden al voor bepaalde algemene doelsoorten zijn aangewezen - kunnen we ook (deels) benutten voor de Natura 2000-doelsoorten. Op beperkte schaal zijn ook nieuwe verbindingslocaties in het landelijk gebied nodig. De concrete uitwerking in maatregelen zal per zone en Natura 2000-gebied variëren.

De verwachting is dat er een beperkt aandeel omvorming naar natuurgrond nodig is en dat voor de meeste doelsoorten maatregelen zoals aanpassing in landgebruik (extensivering), het versterken van groenblauwe dooradering of de aanleg van kleine bospercelen kan volstaan.

Groenblauwe dooradering

Groenblauwe dooradering (GBDA) zien we in het algemeen als een goede aanpak om de gewenste verbindingen tussen kleine en grote natuurgebieden en natte elementen te realiseren en om meer leefruimte te bieden aan doelsoorten in het landelijk gebied. Het gaat hierbij o.a. om aanleg van houtwallen, bosjes, struwelen, heggen, oeverzones langs beken en sloten en aanleg van poelen. Voldoende groenblauwe dooradering draagt bij aan de natuurkwaliteit van het landelijk gebied en verzacht de overgang van natuurgebied naar het agrarisch buitengebied. De nulmeting van GBDA in Gelderland uit 2023 laat zien wat de huidige omvang van de GBDA in het Veluwegebied is (7,8%) echter deze geeft niet de kwaliteit van de bestaande dooradering aan. Behalve naar uitbreiding (tot 10%) willen we ook werken aan de kwaliteit van de bestaande landschapselementen in het Veluwegebied.

Binnen de Aanpak Veluwe zetten we het uitbreiden en verbeteren van de GBDA met voorrang in op locaties waar we de verbindingen tussen natuurgebieden willen versterken en/of we het agrarisch gebruik willen extensiveren. In veel gevallen komen deze locaties samen in de beekdalen.

6. Basiskwaliteit Natuur en natuurinclusieve landbouw in het landelijk gebied

In het landelijk gebied en in de dorpen rondom de natuurgebieden werken we aan de Basiskwaliteit Natuur en uitbreiding van het areaal natuurinclusieve landbouw. Zowel de Basiskwaliteit Natuur als de uitbreiding van het areaal natuurinclusieve landbouw zetten we in als middel om de wettelijke doelen vanuit Natura 2000, Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natuurherstelverordening (NHV) te realiseren.

Basiskwaliteit Natuur

In 2021 introduceerde de Vogelbescherming het concept Basiskwaliteit Natuur (BKN). Dit begrip is overgenomen door het Ministerie van LNV en de provincies en gedefinieerd als de set van condities die algemene soorten algemeen laat blijven of laat worden en is primair gericht op landelijk en bebouwd gebied buiten natuurgebieden.⁷⁴

Door te werken aan basiskwaliteit natuur (BKN) worden het landschap en de biodiversiteit versterkt rondom de Natura 2000-gebieden, wat zorgt voor een gezonde, klimaatadaptieve en een herkenbare leefomgeving. Bovendien is het verbeteren van basiscondities buiten natuurgebieden nodig om de wettelijke natuurdoelen waar de Aanpak Veluwe zich op richt te kunnen halen: de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), EU natuurherstelverordening (NHV) en Kaderrichtlijn water (KRW). Als de basiscondities in het landelijk en bebouwd gebied in orde zijn, zorgt dat voor vermindering van drukfactoren op de natuurgebieden en zorgt dit dat verplichtingen voor de ecosystemen, bestuivers, boerenlandvogels, stedelijk gebied en landbouw, zoals benoemd in de NHV, gehaald kunnen worden. Daarnaast wordt gewerkt aan de doelen van de KRW door ook in de haarvaten de waterkwaliteit en bodems te verbeteren.

BKN in landelijk en stedelijk gebied

Het koppelen van de natuuropgave van de BKN aan andere ruimtevragers zorgt ervoor dat het landschap versterkt kan worden. Dit betekent dat de opgave ook een plek moet krijgen op publieke gronden en in de bebouwde omgeving in diverse projecten, zoals bij infrastructuurprojecten, energie-infrastructuurprojecten, woningbouw, uitbreiding van defensieterrinen, klimaatadaptatie etc. Enkele voorbeelden hiervan zijn natuurpositief bouwen van nieuwe woningen, aanleg van bufferzones langs wateren, aanleg van natuurvriendelijke oevers en ecologisch bermbeheer. Bij de uitwerking van deze maatregelen spelen gemeenten en waterschappen een grote rol.

BKN met draagvlak in het gebied

Er wordt een gedegen proces opgezet onder de Aanpak Veluwe om de basiskwaliteit natuur in 2035 in orde te brengen, waarbij de precieze uitwerking per deelgebied plaatsvindt. Dit zorgt voor een door het gebied gedragen aanpak die aansluit bij de specifieke knelpunten, kansen en opgaves per deelgebied. Daarbij wordt van grof naar fijn gewerkt: van landelijke schaal (bijvoorbeeld de landelijke advieswaarden BKN), via een regionale schaal (bijvoorbeeld Regio Foodvalley), via gebiedsprocessen (bijvoorbeeld Binnenveld) naar projecten (bijvoorbeeld implementatie ecologisch bermbeheer).

Bij de verdere uitwerking van BKN binnen de Aanpak Veluwe willen we concreet het verband leggen met noodzakelijke maatregelen voor Natura 2000-gebieden die buiten de begrenzing van de natuurgebieden nodig zijn.

⁷⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/28/kennisdocument-basiskwaliteit-natuur>

Natuurinclusieve landbouw

Uit de opgaven voor de Natura 2000-gebieden, KRW en NHV volgt dat we zowel binnen de Natura 2000-gebieden als in het landelijk gebied er omheen het areaal natuurinclusieve landbouw willen uitbreiden. Natuurinclusieve landbouw gebruiken we hier als een verzamelnaam voor subsidie- en compensatie-instrumenten waarmee de natuurkwaliteit van landbouwgrond wordt vergroot en/of de negatieve effecten van landbouwactiviteiten (nutriënten-input, gewasbeschermingsmiddelen en/of lokale grondwaterintrekking) worden beperkt met behoud van landbouwkundige functie.

Om grondeigenaren rondom de natuur en in beekdalen effectief te ondersteunen bij het realiseren van onze opgaven, werken we uit welk instrumentarium doelmatig is voor realisatie van onze opgaven en welke financiering hiervoor nodig is. Het gaat hierbij zowel om eenmalige financiering (af- en herwaardering van grond en inrichtingssubsidie) als om meerjarige financiering. Wat nodig is, is een langjarig geborgd instrumentarium voor agrarisch natuurbeheer wat ingrijpt op de gebiedspecifieke natuur- en waterknelpunten van de omliggende natuurgebieden en beekdalen. Dit stelt agrarische ondernemers in staat om aan de natuur- en waterdoelen bij te dragen en waar noodzakelijk zich aan te passen aan een veranderde (hydrologische) inrichting van het landschap én aan de emissienormen uit het beleid voor stikstofreductiegebieden.

Agrarische gronden Natura 2000-gebied Veluwe

Met name in het Natura 2000-gebied Veluwe liggen verscheidene grote en kleinere landbouwenclaves (zowel binnen als buiten de Natura 2000-begrenzing), waarvoor gradaties van natuurinclusieve landbouw kan bijdragen aan de gestelde natuurdoelen. We onderzoeken voor deze gronden welke aanpassing in gebruik gewenst is. Een aantal van deze locaties zijn vanuit het herstelprogramma Heiden en Stuifzanden al aangewezen (zie paragraaf 6.4.4) omdat op deze locaties meer extensief gebruik of omvorming noodzakelijk wordt gezien voor het realiseren van de Natura 2000-doelen. Het gaat om historisch in gebruik zijnde akkerlocaties en locaties direct grenzend aan heiden.

Inzet agrarisch natuur- en landschapsbeheer

Het bestaande stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) biedt al diverse vormen van subsidie voor lichtere en zwaardere pakketten van agrarische natuurmaatregelen en wordt op een groot aantal landgoederen, particuliere en landbouwpercelen toegepast, in termijnen van 6 jaar. Recent zijn hier extra rijksmiddelen voor beschikbaar. Voor heel Gelderland gaat het om 7 mln. per jaar voor het afsluiten van nieuwe beheercontracten voor 3 jaar. Deze uitbreiding gaat uit van het bestaand beleid (doelen). Daarnaast komt er t/m 2030 extra budget om in te zetten in specifieke (prioritaire) gebieden, te weten:

- Kerngebieden voor de grutto;
- Zones in en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, inclusief bovenstrooms en aangrenzend gelegen beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden.

Naast deze prioritaire gebieden blijft de inzet van ANLb van kracht voor akker- en struweelvogels, overige boerenlandvogels, bestuivers en graslandvlinders en het vergroten van het areaal groenblauwe dooradering.

Het is aan provincies om de nieuwe prioritaire gebieden voor het ANLb aan te wijzen. Voor de Aanpak Veluwe willen we o.a. zones rond de Veluwe, Binnenveld en Landgoederen Brummen aanwijzen, evenals de beekdalen met KRW- en Natura 2000-opgaven. Met deze inzet kan het ANLb bijdragen aan het gewenste natuur- en watersysteemherstel.

Beleid agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)

Met agrarisch natuur- en landschapsbeheer dragen agrarische ondernemers, landgoederen en particulieren in het landelijk gebied bij aan verbeteren van natuurkwaliteiten. Het ANLb beleid is in 2016 gestart met financiering vanuit de EU en het Rijk. Er zijn doelen bepaald t.a.v. de instandhouding en/of verbetering van een aantal soorten of soortengroepen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VR/HR) in landelijk gebied, aangevuld met provinciale soorten en bijdragen aan de versterking van de Gelderse natuurgebieden en kwaliteit van het landschap, watersysteem en bodem. De uitvoering (afsluiten beheercontracten) wordt voor de Veluwe gedaan door het Collectief Veluwe in opdracht van provincie Gelderland en Waterschap Vallei en Veluwe. Daarnaast voert ook het Kroondomein agrarisch natuurbeheer uit op eigen gronden. De uitvoering van het ANLb gaat in perioden van 6 jaar en sluit aan bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie, dat de basis is voor een deel van de financiering. De huidige beheerperiode loopt van 2023 t/m 2028.

Vervolgstappen

In 2026 worden de volgende vervolgstappen gezet, samen met natuurorganisaties, terreinbeheerders en overige terreineigenaren:

- Uitvoering en waar mogelijk versnelling van geplande herstelmaatregelen binnen de Natura 2000-gebieden Veluwe, Binnenveld en Landgoederen Brummen;
- Uitwerken en start uitvoering aanvullende bodemherstelmaatregelen binnen Natura 2000-gebied Veluwe;
- Bepalen omvang en ligging van (agrarische) percelen voor mogelijke extensivering van gebruik, zowel binnen als rond Natura 2000-gebied Veluwe;
- Vaststellen deelgebieden met natte flanken op en rond Natura 2000-gebied Veluwe waar geplande maatregelen en mogelijke aanvullende maatregelen in samenhang worden uitgewerkt en uitgevoerd, bijvoorbeeld voor de beken aan de Noordoost flank;
- Uitwerken stappenplan voor de maatregelen in de beeksystemen buiten de Natura 2000-gebieden, zoals al voor de Barneveldse beek is gedaan;
- Uitwerken van groenblauwe verbindingen en dooradering rondom de Natura 2000-gebieden Veluwe, Binnenveld en LG Brummen;
- Vaststellen deelgebieden voor het uitwerken van concrete doelen en maatregelen ten behoeve van de Basiskwaliteit Natuur;
- Inzetten van het ANLb-instrument in zones rond de Natura 2000-gebieden en in de beekdalen (agrarisch natuurbeheer);
- Uitwerken (aanvullend / nieuw) instrumentarium en financiering voor eenmalige aanpassing van grondgebruik en meerjarig agrarisch natuurbeheer;
- Uitvoeren monitoringsaanpak voor meten van natuurkwaliteiten en effecten van maatregelen op natuurherstel en robuust systeemherstel;
- Op basis van monitoring en wanneer het nodig is, het Natura 2000-beheerplan De Veluwe aanscherpen.

5 Wat vragen we van de overige sectoren?

Hoewel de landbouw in voorgaande hoofdstukken de focus kreeg, is dat niet het volledige beeld: ook industrie, bedrijven, mobiliteit en maatschappelijke instellingen leveren een substantiële bijdrage aan de stikstofuitstoot. Waar bij de landbouw de stikstofuitstoot vooral in de vorm van ammoniak, NH_3 betreft, stoten de overige sectoren vooral stikstofoxiden, NO_x , uit. NO_x komt vooral vrij bij verbranding.

Het doel is dat de gezamenlijke inzet leidt tot de noodzakelijke emissiereductie, met voorspelbaarheid voor vergunningen en ruimte voor maatschappelijke en economische ontwikkeling.

De maatregelen voor de overige sectoren worden op dit moment geconcretiseerd en verder uitgewerkt. De maatregelen zoals hieronder beschreven zijn suggesties en ideeën die mogelijk ingevoerd kunnen worden in de Aanpak Veluwe. Het vertrekpunt voor de maatregelen is het beleid voor stikstofreductiegebieden van de provincie Gelderland. Deze maatregelen worden verder onderzocht in 2026 aan de hand van economische impact analyses en haalbaarheidsanalyses (inclusief netcongestie als randvoorwaarde). Waar het bij de landbouw over het buitengebied gaat bevinden NO_x bronnen zich vaak in stedelijk gebied. De regels zouden dus ook daar gaan gelden. Omdat de Aanpak Veluwe verder vooral gaat over het landelijk gebied moet overwogen worden over hier een extra communicatie of participatie stap voor nodig is. Over uitgewerkte maatregelen wordt later binnen het interbestuurlijk overleg van Aanpak Veluwe besloten.

Doelstelling NO_x

Voor ammoniak (NH_3) is de afstand tot het Natura 2000-gebied een bepalende factor en verschillen de normen binnen en buiten het stikstofreductiegebied. Voor NO_x , zeker afkomstig uit hoge schoorstenen, reiken de effecten veel verder. Het is daarom logisch om voor NO_x in de basis even strenge normen buiten de stroken te hanteren als binnen het stikstofreductiegebied. Het uitgangspunt van de provincie Gelderland blijft daarbij dat regels buiten het stikstofreductiegebied nooit strenger zijn dan binnen het stikstofreductiegebied, maar wél gelijkwaardig kunnen zijn. In dit hoofdstuk is uitgewerkt wat dit concreet zou betekenen, te beginnen met industrie, bedrijven en maatschappelijke instellingen (zie paragraaf 5.1) en vervolgens de mobiliteitssector.

De provincie Gelderland heeft voor het stikstofreductiegebied al regels uitgewerkt voor de overige sectoren. Het is dus een optie om die regels, eventueel met aanpassingen, over te nemen. Dit scheelt veel ambtelijke inzet. De provincie Gelderland heeft hier al veel ontwikkelingstijd in gestoken inclusief participatie. De regels zullen, waar nodig, aangepast worden aan de specifieke omstandigheden van het werkingsgebied van de Aanpak Veluwe en de economische impact analyses. In de systematiek van het strokenbeleid wordt er niet vanuit een plafond teruggerekend naar opgaven per bedrijf of sector. Er worden normen en regels opgelegd die complementair zijn aan de regels vanuit het Rijk. Daarmee wordt een extra daling bovenop de 50% in 2035 t.o.v. 2019 bewerkstelligd zoals genoemd in paragraaf 2.2. Op dit moment kunnen is er helaas nog geen inschatting maken van de extra daling die de regels zouden opleveren.

Uiteindelijk is het de bedoeling dat dezelfde uitvoeringsgovernance, zoals beschreven in hoofdstuk 3, ook stuurt op de doelen en maatregelen voor de overige sectoren zoals hieronder benoemd. In het geval van normeringen is dat geen probleem. Alleen voor mobiliteit is er gekozen om niet met normeringen te werken maar met een verbodsbepaling, een maximumsnelheid.

Wat vragen we van de andere ministeries

Aanpak Veluwe is een interbestuurlijke aanpak waarin we werken vanuit één overheid. Omdat we alle sectoren gaan vragen om bij te dragen aan de emissiereductie komen er meer ministeries dan alleen LNV in beeld. Dit vraagt in de nadere uitwerking afstemming met de ministeries van EZK, IenW en JenV.

5.1 Industrie, bedrijven en maatschappelijke instellingen

Industrie

Wanneer het Rijk naar industrie refereert, in relatie tot NO_x en CO_2 uitstoot, bedoelt het de basisindustrie. De basisindustrie maakt uitgangsmaterialen zoals papier, bakstenen, olie, chemie en staal. Binnen de Aanpak Veluwe worden geen regels toegevoegd specifiek voor de basisindustrie. De regels die binnen Aanpak Veluwe worden onderzocht zijn voor stookinstallaties met een opgeteld vermogen van minstens 400 kW, ongeacht de aard van het bedrijf en dus ook voor bedrijven die geen basisindustrie zijn. Voor sommige bedrijven uit de basisindustrie geldt dat er vanuit andere sporen al beleid is voor verduurzaming en (stikstof)emissiereductie.

De problemen met vergunningverlening voor het uitstoten van stikstof hindert de industrie, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Maatregelen om de stikstofemissie te reduceren zijn dus hard nodig voor deze sectoren, net zoals natuurherstelmaatregelen en maatregelen in het kader van de KRW-doelen. Het is dus ook in het belang van deze sectoren om een bijdrage te leveren aan stikstofemissiereductie.

Piekbelasters

Vanuit het Rijk is er een Aanpak Industriële Piekbelasters. Hierover werken Rijk en provincie zoveel mogelijk samen door het delen van informatie en belangen, waardoor de effectiviteit groter wordt. Daarnaast werkt de provincie aan een eigen aanpak niet-agrarische ondernemingen met piekbelasting. Die aanpak gaat over heel Gelderland en zal (grotendeels) complementair zijn aan de Aanpak Industriële Piekbelasters van het Rijk. De doelen van de provinciale aanpak niet-agrarische ondernemingen met piekbelasting komen overeen met die van de Aanpak Veluwe, het verlagen van de emissie en depositie van stikstof.

Ook als het gaat over piekbelasters zijn er verschillen in definities en onderbouwing tussen Rijk en provincie. Bij het Rijk is er een Aanpak Industriële Piekbelasters. Die gaat alleen over piekbelasters in de categorie basisindustrie. Bij de provincie gaat het over alle piekbelasters die geen agrarisch bedrijf zijn, niet-agrarische ondernemingen met piekbelasting.

Naast dit verschil in definitie wordt de emissie van de bedrijven ook op een andere manier bepaald. Het Rijk gaat uit van de cijfers van het RIVM die gebaseerd zijn op EMJV (Elektrisch Meer Jaren Verslag). Alle bedrijven in de basisindustrie zijn verplicht een EMJV in te vullen. Het invullen van een EMJV is niet voor alle niet-agrarische piekbelasters verplicht. De provincie baseert zich op de aanwezige vergunningen van de bedrijven, zowel van de (niet-agrarische) bedrijven die als piekbelaster staan aangemerkt als de anderen. Daardoor verschillen de lijsten met piekbelasters van het Rijk en de provincie van elkaar. Ondanks dezelfde naam liggen er andere definities en methoden aan ten grondslag. In het algemene taalgebruik verwijst de term piekbelasters naar de lijst van het RIVM van het Rijk. De rapporten van Remkes verwijzen naar die lijst als er gesproken wordt over piekbelasters.

De provinciale lijst die ook wordt gebruikt binnen het werkgebied van Aanpak Veluwe is daarmee complementair aan de landelijke lijst: waar het Rijk zich op een klein aantal bedrijven in de basisindustrie richt, omvat de provinciale aanpak een bredere groep. De provinciale maatregelen zijn zodanig ontworpen dat ze naast de landelijke Aanpak Industriële Piekbelasters kunnen bestaan en zodoende kunnen ze ook toegepast worden binnen het gehele werkgebied van Aanpak Veluwe. De provinciale aanpak piekbelasters die in ontwikkeling is, gaat over meer en andere bedrijven dan de landelijke Aanpak Industriële Piekbelasters. Daar zijn dus op voorhand geen problemen te verwachten. De gelegde contacten worden gebruikt om tijdens de ontwikkeling van provinciaal beleid het Rijk te betrekken.

De maatregelen die worden onderzocht zijn grotendeels complementair aan de aanpak van het Rijk om de stikstofemissie vanuit de industrie te beperken. De mogelijke effecten zullen dus optellen bij de reductie van 50% zoals waar vanuit gegaan wordt in paragraaf 2.2.

Doelen

De reductiedoelen van de aanpak zullen volgen uit het reductiepotentieel, wat is haalbaar volgens de huidige stand der techniek en wat binnen redelijke economische grenzen mogelijk is. De economische grenzen worden daarbij opgezocht en, indien nodig, verschoven door flankerend beleid. Hiervoor worden botsproeven uitgevoerd door de provincie in het kader van het stikstofreductiegebied. De uitslagen daarvan worden begin juni verwacht. Maar door de verschillen in schaal en kenmerken tussen het stikstofreductiegebied en het werkingsgebied van de Aanpak Veluwe zal het nodig zijn om een eigen analyse te maken.

Stookketels: Doel(bereik) maatregelen

De nieuwe norm voor maximale N-emissie per m³ rookgas, 40 mg/Nm³, zorgt voor een reductie van 20% per bedrijf met een opgeteld vermogen van meer dan 400 kW in 2035 t.o.v. de autonome ontwikkeling. Opgeteld vermogen betekent dat het bijvoorbeeld ook voor vakantieparken kan gelden als alle losse Cv-ketels in de huisjes optellen tot 400 kW. Het zorgt ervoor dat bedrijven de regels niet kunnen ontlopen door met meerdere installaties van onder de 400 kW te gaan werken.

Aanpak

De eisen zijn gebaseerd op wat technisch haalbaar is. Dit is gebaseerd op metingen aan stookinstallaties, registraties uit SCIOS, gesprekken met fabrikanten en de participatie in het kader van het provinciale stokenbeleid. Tijdens de participatie in het kader van de stikstofreductiegebieden zijn er uitgebreide gesprekken geweest met, vertegenwoordigers, van de sector.

Naar aanleiding daarvan zijn de regels aangepast. De norm is iets verhoogt en de termijn waarop de regels gaan gelden is verlengd waardoor deze beter aansluit bij de bedrijfsvoering en investeringscyclus. De systematiek sluit aan bij regels voor milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteit en leefomgeving (Bal).

Maatregelen

Aanpak Veluwe stelt voor om een aanscherping van emissienormen in te voeren voor de volgende categorieën installaties, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het Bal en de bestaande systematiek van vergunningverlening en toezicht (o.a. via SCIOS): Aardgasgestookte (collectieve) ketelinstallaties, gasmotoren, biomassa-gestookte installaties (niet-IPPC), overige brandstoffen en overige stookinstallaties (niet-IPPC) en IPPC. Alle bedrijven zouden daar dan per 1 januari 2035 aan moeten voldoen.

Hieronder de maatregelen die verder worden onderzocht, waarbij het belangrijk is dat dit pakket maatregelen één geheel vormt. Eén maatregel niet overnemen leidt tot mazen in de wet. Bedrijven zouden dan reductie kunnen omzeilen.

Aanscherping emissienormen

Verlaging van de huidige norm van 70 mg/Nm³ naar 40 mg/Nm³ voor gasgestookte stookinstallaties met een opgeteld vermogen van minstens 400kW.

Vermindering gasverbruik

Het verplichten van bedrijven om het gasverbruik met 35% te verminderen ten opzichte van 2019. De uitstoot van NO_x daalt dan ook met 35%. Deze regel voorkomt dat bedrijven de ruimte die in hun vergunning krijgen door te voldoen aan de bovenstaande emissienorm simpelweg meer gas gaan gebruiken en dus netto geen reductie realiseren.

Geen nieuwe stookinstallaties

Het verbieden van het plaatsen van nieuwe, extra, stookinstallaties in het werkgebied van de Aanpak Veluwe. Nieuwe maatschappelijke en bedrijfsactiviteiten zijn welkom, zolang deze geen stikstofuitstoot met zich brengen. Het vervangen van bestaande stookinstallaties zal wel mogelijk blijven.

Schoonste technieken verplichten (BBT+)

Het meteen door laten werken van bestaande regels voor best beschikbare technieken (BBT) in de referentiesituatie. Dit voorkomt latente ruimte. Daardoor zal de emissie van NO_x automatisch dalen en kunnen bedrijven niet uitbreiden na het reduceren van hun emissie door de verplichte BBT binnen de bestaande vergunning.

Vanuit onder meer het Schone Lucht Akkoord geldt de verplichting om de best beschikbare techniek toe te passen voor o.a. verbrandingsinstallaties en te voldoen aan de onderkant van de BBT GEN-range wanneer het een IPPC- installatie betreft.

Kosten

Op dit moment kan nog geen inschatting van de kosten worden gemaakt. Bij implementatie zullen kosten voortkomen uit nadeelcompensatie, als er sprake van recht daarop zou zijn, subsidies of ander flankerend beleid. BBT is een combinatie van wat technisch én economisch haalbaar is. De te stellen eisen zitten op de grens van wat economisch haalbaar geacht kan worden. Vaak zijn branders of stookketels met een lagere emissie van NO_x niet of nauwelijks duurder. Branders hebben een (economische) levensduur van ongeveer 5 jaar, stookketels van 15 jaar. Door de mogelijke verplichting in 2035 in te laten gaan wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de normale investeringscyclus en afschrijvingstermijnen. De regels zijn al aangepast, versoepeld, naar aanleiding van de participatie die voor het beleid voor strokenreductiegebieden heeft plaatsgevonden. Begin juni zullen de uitkomsten van botsproeven die gedaan worden in het kader van het stikstofreductiegebieden bekend worden en meer inzicht geven. Maar door de verschillen in schaal en kenmerken tussen het stikstofreductiegebied en het werkingsgebied van de Aanpak Veluwe zal het nodig zijn om een eigen analyse te maken.

De kosten zullen afhangen van het aantal bedrijven waarop de regels van toepassing zullen zijn en in hoeverre financiële steun vanuit de Aanpak Veluwe nodig wordt geacht. Onze inschatting nu is dat de kosten vrij laag zullen zijn omdat door de verplichting in te laten gaan in 2035 er vaak kan worden aangesloten bij de investeringscyclus. Het subsidiëren van wettelijke verplichtingen is mogelijk omdat er strengere eisen gesteld zouden worden dan de nationale of Europese wetgeving. Daardoor is er geen sprake van staatssteun. Gezien het aantal bedrijven dat geraakt zou worden zou de gevraagde capaciteit voor zaakbegeleiding of uitvoeringsorganisatie groot kunnen zijn.

Handhaafbaarheid

Om de regels rondom stikstofemissies van stookinstallaties uit de Omgevingsverordening in het kader van de reductiegebieden en de Veluwe-aanpak goed te kunnen handhaven, is het belangrijk om vooraf een goed overzicht te hebben van de aanwezige installaties. Daarvoor gaan zouden afspraken gemaakt moeten worden met de Omgevingsdienst(en) dat tijdens reguliere bedrijfscontroles wordt geregistreerd welke ketel of stookinstallatie op een locatie aanwezig is. Door deze informatie structureel vast te leggen ontstaat in de loop van de tijd een actueel overzicht van welke installaties op een locatie aanwezig zijn, of installaties zijn vervangen en welke typen ketels in gebruik zijn. Als dan in 2035 de regel in werking treedt de regel, is direct zichtbaar op welke locaties nog aanpassingen nodig zijn. Hierdoor kan de handhaving gericht worden ingezet en kan prioritering plaatsvinden op basis van het bestaande overzicht. Dit vraagt geen extra capaciteit, maar wel goede afspraken met de omgevingsdienst.

5.2 Mobiliteit

Mobiliteit levert een grote bijdrage aan de emissie van NOx. In 2019 komt er vanuit de 21 gemeenten van de aanpak Veluwe ongeveer 54% van de emissie van NOx van het wegverkeer, en dat is daarmee de grootste bron van NOx. Het wegverkeer toont een grote autonome emissiedaling door de strenger wordende eisen aan motoren en de elektrificatie van voertuigen. Op basis van prognoses is de verwachting dat de emissie van NOx vanuit het wegverkeer in 2035 met ongeveer 72% gedaald is ten opzichte van 2019.

Doelen

De mogelijkheden om te sturen op het wegverkeer zijn beperkt. Wat gedaan kan worden is de autonome, door reeds vastgesteld beleid ingezette ontwikkeling, lokaal, versnellen. De bijdrage van de aanvullende maatregelen aan de emissie- en depositiedaling neemt af in de tijd omdat het wegverkeer schoner wordt met de tijd. Maar, met een reductie van ongeveer 72% in 2035 t.o.v. 2019, is het de vraag of dwingend optreden wel evenwichtig en efficiënt is. Nader onderzoek zal hier meer inzicht in geven.

Aanpak

Particulier eigendom en vervoer is moeilijk of niet aan te pakken. Hiervoor is gezocht naar manieren waarop verplichtend gestuurd kan worden en wat grote bijdragers aan emissie zijn. Woon- werkverkeer is via de werkgever beperkt te sturen. Er wordt nog onderzocht hoeveel woon-werkverkeer bijdraagt aan de stikstofemissie van het gebied van de Aanpak Veluwe. Maar het lijkt op voorhand weinig zinvol gezien de grote autonome daling dankzij reeds vastgesteld beleid van de emissies vanuit wegverkeer. Stimulerende maatregelen zijn wel te overwegen zoals meer ondernemers helpen bij hun mobiliteitsbeleid en het aanleggen van laadinfrastructuur en fietspaden.

Snelwegen zijn binnen de categorie mobiliteit een grote bron van emissies. Omdat de emissies uit de uitlaten van auto's laag bij de grond zijn en een lagere temperatuur hebben is de lokale depositie groter dan die van NOx uit hoge schoorstenen van grote fabrieken. Zeker als de wegen omgeven zijn door hoge begroeiing. Verlaging van de maximum snelheid is een mogelijkheid om op een geborgde manier de stikstofemissie te sturen. Vooral licht verkeer stoot naast NOx niet verwaarloosbare hoeveelheden NH₃ uit. Niet elke snelheidsverlaging leidt tot een emissiereductie, van 80 naar 60 km/u op provinciale wegen levert een lichte stijging van stikstofemissie op, snelheidsverlaging van 120 naar 100 km/u levert wel een reductie van NOx op, maar ook een lichte stijging van NH₃.

Maatregel

Verlaging maximumsnelheid op snelwegen 's avond en 's nachts

Het verlagen van de maximumsnelheid van 120 naar 100 km/u levert een emissiereductie van ca. 16% per gereden km op, als de handhaving streng is. 's Avonds en 's nachts is er minder verkeer dan overdag. Hier moet rekening mee gehouden worden bij de berekening van de reductie. Omdat auto's steeds schoner worden zal een snelle invoering een grotere bijdrage leveren dan een uitgestelde invoering. De invoering zou niet via de provinciale omgevingsverordening gaan. Het ministerie van IenW is het bevoegd gezag voor het vaststellen van de maximum snelheid op de snelwegen. Voor handhaving – inclusief het instellen van trajectcontroles - is het ministerie van JenV het bevoegde gezag. Strikte handhaving van de maximumsnelheid heeft, ook overdag, een extra reducerend effect op de emissies.

Voor het stikstofreductiegebied is doorgerekend wat de effecten van verlaging van de maximumsnelheid (zonder strikte handhaving) tussen 19 en 6 uur op de verkeersstromen zijn (leidt de maatregel tot alternatieve routekeuzes), de emissie en ook de depositie. Als men een andere route neemt dichters langs stikstofgevoelige natuur kan de totale emissie dalen maar de depositie lokaal toenemen. De door IenW (op verzoek van de provincie) uitgevoerde verkenning laat zien dat het tussen 19 en 6 uur verlagen van de maximumsnelheid naar verwachting een beperkte invloed zal hebben op de verkeersstromen

in (en buiten) het stikstofreductiegebied. Verder blijkt uit de verkenning dat door deze verlaging van de maximumsnelheid: de totale NO_x-emissie afneemt, de totale NH₃-emissie toeneemt, er gemiddeld sprake is van een daling van de depositiebijdrage door het verkeer op de snelwegen, maar er lokaal sprake zal zijn van depositietoenames. Voor eventuele invoering in het grotere gebied van de aanpak Veluwe zullen nieuwe berekeningen gedaan moeten om de netwerkeffecten en invloed op emissie en depositie in beeld te brengen. De Oost-West verkeersstromen zouden bijvoorbeeld zich kunnen verleggen naar de A15, de A6 of N-wegen.

Verlaging van de maximumsnelheid buiten het natuurgebied de Veluwe zullen waarschijnlijk een kleiner effect op de depositie hebben door de grotere afstand. Maar de A50 loopt parallel aan de Oostflank van de Veluwe en deels buiten het stikstofreductiegebied. Daar zou een snelheidsverlaging meer voor de hand liggen. Voor de andere snelwegen ligt overleg met de provincie Utrecht voor de hand. Het Natura-2000 natuurgebied Het Binnenveld en de Utrechtse Heuvelrug kunnen ook baat hebben bij een snelheidsverlaging.

Echter, gezien de grote autonome emissiedaling van 72% door reeds vastgesteld beleid is het de vraag of het wel de moeite waard is om hier dwingende maatregelen voor snelwegen op te nemen. Het voornoemde onderzoek zal uitwijzen hoe groot de bijdrage van een verlaging van de maximumsnelheid 'avonds en 's nachts zou zijn.

We stellen voor een onderzoek te laten doen naar een snelheidsverlaging op de A50 's avonds en 's nachts op de stukken die nu buiten het stikstofreductiegebied vallen. Daarin zouden netwerkeffecten, emissie en depositie onderzocht moeten worden. De A50 loopt aan de oostflank van het natuurgebied de Veluwe bijna parallel en doorkruist soms wel en soms niet het stikstofreductiegebied. Door de stukken die er net buiten vallen ook een snelheidsverlaging op te leggen wordt optrekken en afremmen voorkomen. Een uitgebreidere analyse waarin een verlaging van de maximumsnelheid 's avonds en 's nachts op meer, delen, van snelwegen onderzocht wordt kan ook overwogen worden.

Kosten

De kosten van een eventuele snelheidsverlaging zullen uitgezocht moeten worden. Borden en hectometer paaltjes zullen moeten worden vervangen en aanpassingen in software gemaakt worden. In 2020 werden de kosten voor de verlaging van de maximumsnelheid overdag naar 100 km/u voor heel Nederland geschat op € 7 – 19 mln. Verder is er extra inzet op handhaving, van tijdelijke mobiele flitsers tot aan trajectcontrole, nodig en dat brengt ook kosten met zich mee. Er zal geen sprake zijn van subsidies of nadeelcompensatie.

Handhaafbaarheid

Handhaving valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV. Strikte handhaving maakt een snelheidsverlaging 's nacht vele malen effectiever. Sterker nog, een strikte handhaving overdag zorgt ook voor een vermindering van stikstofemissie zonder dat de maximumsnelheid aangepast hoeft te worden.

5.3 Mobiele werktuigen

In alle sectoren worden mobiele werktuigen gebruikt. Gezamenlijk zijn ze in 2019 verantwoordelijk voor 12% van de emissie van NO_x. De regel voor mobiele werktuigen is een aparte, en sector overstijgende, regel.

Doelen

De routekaart voor Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) heeft als ambitie een reductie van 60% voor de bouwsector in 2030 t.o.v. 2018. SEB is alleen gericht op de bouwsector. De systematiek van SEB kan gebruikt worden om juist aan andere sectoren eisen op te leggen. Er moet nog uitgewerkt worden hoe deze regels precies doorwerken in reductiepercentages voor mobiele werktuigen in de andere sectoren.

Aanpak

Deze aanpak was tot nu toe primair gericht op de bouwsector. Door de aanpak te baseren op de systematiek uit het convenant SEB is er het vertrouwen dat de eisen realistisch en haalbaar zijn. Waar nodig zullen bedrijven ondersteund worden. De aanpak is ontwikkeld voor de bouwsector maar wij stellen voor om deze systematiek toe te passen op alle mobiele werktuigen die bedrijfsmatig in gebruik zijn, behalve in de landbouwsector. Omdat er voor de woningbouw al regels zijn worden daar geen extra regels opgelegd. Daarmee is de reductie van emissie complementair aan de autonome ontwikkeling vanuit reeds vastgesteld beleid want daar is het SEB al in opgenomen. De daling van emissies vanuit mobiele werktuigen is grotendeels het gevolg van regels vanuit het Rijk en de EU.

Maatregel

Toepassing routekaart SEB

Voortbouwend op de SEB routekaart zou Aanpak Veluwe op kunnen leggen dat vanaf 1 januari 2030 de eisen op het minimumniveau voor periode 4, bedoeld in paragraaf 3.6 en tabel 8 van de Routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen, in acht genomen wordt. Omdat we als overheden het goede voorbeeld willen geven, en de markt een duw in de goede richting willen geven, zou vanaf 1 januari 2028 bij een publieke opdrachtgever de eisen op tenminste het basisniveau voor periode 3, bedoeld in paragraaf 3.6 en tabel 9 van de routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen, in acht worden genomen. Vanaf 1 januari 2030 gelden dan de eisen op het ambitieuze niveau voor periode 4, bedoeld in paragraaf 3.6 en de tabellen 10 en 12 van de routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen, voor publiek opdrachtgevers. Deze regels zouden gelden voor alle overheden, ook die niet het SEB convenant ondertekend hebben.

Waar in het SEB het alleen gaat om mobiele werktuigen voor bouw-, onderhouds- en sloopwerkzaamheden zullen voor de Aanpak Veluwe deze regels ook gelden voor werktuigen die ingezet worden bij andere werkzaamheden, zoals groen- en (vaar)wegonderhoud of het schonen van sloten.

Kosten

Voor de bouwsector heeft het Rijk al middelen beschikbaar, € 1 mld. voor heel Nederland tot 2030. Dit is beschikbaar via de volgende regelingen:

- Subsidieregeling Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB);
- Ondersteuningsprogramma (OP);
- Kennis opschaling praktijk (KOP, via TSL Connekt);
- Subsidie private laandinfrastructuur (SPriLa);
- Aanschafsubsidieregeling Zero-Emissie Trucks (AanZET, niet betaald uit SEB geld);
- Subsidieregeling Verduurzaming Binnenvaartschepen (SRVB, niet betaald uit SEB geld); en
- Milieu-investeringsaftrek (MIA, niet betaald uit SEB geld).

Verder ondersteunt de Rijksoverheid Provincies, Gemeenten en Waterschappen bij de uitvoering van het SEB convenant voor de bouwsector. De ondersteuning wordt opgedeeld in twee pijlers. Binnen de eerste pijler wordt ondersteuning georganiseerd voor het doorvoeren van de afspraken uit het convenant in de organisatie. Het gaat hier bijvoorbeeld om ondersteuning in de vorm van externe expertise voor zaken als organisatie en begeleiding van de implementatie, handreikingen, het delen van kennis en andere tools.

In de tweede pijler wordt ondersteuning geboden bij de uitvoering van concrete projecten. Of deze regelingen en steun vanuit het Rijk kunnen worden uitgebreid wordt onderzocht. Door een verplichting verder in de toekomst te plaatsen zal de investering die gemaakt moet worden vaker aansluiten bij de normale investeringscyclus of de financiële afschrijvingstermijn van het mobiele werktuig waarmee de kosten voor ondernemers verlaagt wordt.

Aan de opdrachtgeverskant is er nog winst te behalen. Daarom zullen deze opdrachtgevers verdere ondersteuning geboden worden door het delen van kennis en ervaringen.

Handhaafbaarheid

Omwille van de handhaafbaarheid en uniformiteit wordt erop ingezet om één regel te maken voor mobiele werktuigen, ongeacht in welke sector die worden ingezet. Het convenant SEB is bedoeld voor de bouw (wegen, woningen, utiliteit). Vanuit de Aanpak Veluwe zouden de normen uit dat convenant ook van toepassing worden op andere sectoren, zoals de industrie.

Uitzondering voor bouwwerken

Beleidsmatig heeft de provincie de wens om ook bij het realiseren van bouwwerken verplicht het gebruik van emissieloze mobiele werktuigen op te leggen. Echter, het rijk heeft in artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) al gesteld dat 'adequate maatregelen' moeten worden getroffen om de emissie van stikstofverbindingen te beperken bij bouwen en sloop. Het is de provincie wettelijk niet toegestaan om hiervoor aanvullende regels te stellen.

Het is aan gemeenten, als bevoegd gezag, om invulling te geven aan wat 'adequate maatregelen' precies zijn. De routekaart SEB benoemt de eisen van het minimumniveau expliciet als optie om deze invulling concreet te maken. Omdat de rijksoverheid zelf ook het convenant bij deze SEB-routekaart heeft ondertekend, mag geconcludeerd worden dat de rijksoverheid de SEB-routekaart als adequaat beschouwt. Via deze route krijgt de bouw dus al feitelijk vergelijkbare normen

opgelegd. De provincie gaat desalniettemin in overleg met de rijksoverheid om te bezien of ook voor het realiseren van bouwwerken de regelgeving aangescherpt kan worden.

Uitzondering voor agrarische bedrijven

In 2026 zal onderzocht worden of een uitzondering voor agrarische bedrijven voor het verplicht gebruiken van emissieloze mobiele werktuigen, waaronder tractoren, mogelijk is. De belangrijkste reden hiervoor is dat de agrarische sector al veel nieuwe regels opgelegd krijgt. En veel agrarische machines gaan lang mee voordat ze afgeschreven zijn, zijn zeer specialistisch en ook op termijn moeilijk in een elektrische variant te verkrijgen. Het extra gewicht van elektrische machines (door de accu's) kan ook problematisch zijn voor de bodemstructuur.

De reden waarom er niet direct een uitzondering opgenomen wordt, is dat het een zorgvuldige afweging vraagt hoe die uitzondering precies te maken. Daarbij moet bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de rol van loonbedrijven en het gebruik van landbouwwerktuigen buiten de landbouw zelf. Omdat de regel pas in 2035 inwerking zou treden, is er voldoende tijd om eerst een zorgvuldige afweging te maken over de vormgeving van deze uitzondering.

6 Hoe sturen we op doelen en hoe helpt dat vergunningverlening?

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de stikstofdoelstelling voor de landbouw en andere sectoren op en rondom de Veluwe. Daarnaast is de stap naar de inschatting van het reductiepotentieel per deelsector van de landbouw in hoofdstuk 4 beschreven. Dit wordt momenteel nader uitgewerkt. Wat daarna moet gebeuren in de komende maanden is de stap van reductiepotentieel per diersector naar normering van emissies op bedrijfsniveau, op basis van nader onderzoek en in gesprek met de agrarische sector.

In dit hoofdstuk wordt verondersteld dat die normen er met een paar maanden zijn en wordt beschreven waar die normen worden vastgelegd (zie paragraaf 6.1), hoe de normen moeten gaan werken in verschillende situaties (zie paragraaf 6.2), hoe de gerealiseerde / geborgde daling ingezet kan worden om de vergunningverlening verder los te krijgen (zie paragraaf 6.3) en hoe we met behulp van monitoring en data invulling geven aan monitoring van het gebiedsdoel (zie paragraaf 6.4). In bijlage 3 is ter achtergrond een beschrijving van het juridisch kader voor natuurvergunningverlening te vinden.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de landbouwsector en op stikstof. De verankering van doelen en normen voor de overige sectoren (woningbouw, mobiliteit en industrie), zoals geschetst in hoofdstuk 5, volgt een vergelijkbare systematiek. Eventuele normering op andere opgaven en indicatoren (waaronder bijvoorbeeld broeikasgassen, gewasbeschermingsmiddelen, nutriënten), evenals de monitoring daarvan, wordt in een vervolgfase uitgewerkt.

Ook is gekeken naar vergunningverlening in relatie tot de Kaderrichtlijn Water. De Aanpak Veluwe richt zich in de uitwerking van maatregelen immers ook op beekdalén die KRW-lichaam zijn. Dit raakt aan een eventueel benodigde omgevingsvergunning water⁷⁵, maar niet direct de natuurvergunningverlening en wordt hier daarom niet uitgebreid behandeld.

6.1 Waar leggen we de afspraken vast?

In de rechtspraak is bepaald onder welke voorwaarden een pakket van maatregelen leidt tot het weer kunnen verlenen van vergunningen onder minder strikte voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde is dat geborgd is dat de maatregelen worden uitgevoerd en zorgen voor afname van stikstofuitstoot. De landsadvocaat adviseert om de afspraken vast te leggen in een 'duidelijk omlijnd programma' dat is afgestemd op het Natura 2000-gebied, met doelen, tussendoelen, voldoende monitoring, bijsturing waar nodig met vooraf vastgelegde, doorgerekende en afdwingbare maatregelen en met voldoende financiering.

Aanpak Veluwe wil de afspraken op de volgende manieren vastleggen:

In een samenwerkingsovereenkomst tussen de overheden

- De ministerie van LNVN, provincie, 21 gemeenten en 2 waterschappen werken interbestuurlijk samen in de Aanpak Veluwe met focus op emissiereductie, natuurherstel en beekdalherstel. De overheden maken afspraken over de manier waarop zij samenwerken. Deze afspraken komen in een samenwerkingsovereenkomst.

⁷⁵ De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn (2000/60/EG) die lidstaten verplicht om per stroomgebied samenhangend beleid te voeren voor oppervlaktewater en grondwater, met als kern het bereiken en behouden van een goede ecologische en chemische toestand, het voorkomen van achteruitgang, het monitoren van waterlichamen en het uitvoeren van programmatische maatregelen op basis van zesjarige beheerplancycli tot uiterlijk 2027. Het doel is duurzaam herstel en bescherming van waterkwaliteit en -kwantiteit, zodat waterecosystemen functioneren en maatschappelijke functies zoals drinkwater, natuur, landbouw en recreatie veiliggesteld worden.

De KRW geldt voor alle waterlichamen in Nederland, dus ook voor de grondwaterlichamen onder de Veluwe en de beken, sprengen en randmeren eromheen. Daardoor worden in en rond de Veluwe maatregelen getroffen zoals herstel van natuurlijke hydrologie en beken, vispasseerbaarheid, het terugdringen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, het sturen van grondwateronttrekkingen en vernatting waar nodig, en het verbeteren van de ecologische samenhang met aangrenzende natuurgebieden; deze maatregelen worden door waterschappen en provincie afgestemd binnen de stroomgebiedbeheerplannen van Rijn-Oost.

Ondernemers hebben een zorgplicht voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in en rond hun percelen (zoals sloten). Die kwaliteit wordt onder meer beïnvloed door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het uitrusten van mest. De algemene regels hiervoor zijn vastgelegd in de waterparagraaf van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Hierop wordt niet getoetst bij de natuurvergunningverlening; het waterschap ziet toe op de naleving en handhaaft waar nodig.

Ondernemers krijgen met de KRW te maken wanneer een nieuwe agrarische activiteit een omgevingsvergunning water vereist, bijvoorbeeld als een bouwblokaanpassing het verleggen van een sloot noodzakelijk maakt. Ook bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk is doorgaans een omgevingsvergunning water nodig. Er wordt dan beoordeeld of de activiteit geen nadelige gevolgen heeft voor de waterkwaliteit, en ook tijdens de uitvoering moeten negatieve effecten worden voorkomen.

Een programma onder de Omgevingswet.

- Het programma beschrijft het pad naar bindende emissienormen op bedrijfsniveau en de beoogde werking daarvan. De scope van het beoogde programma is breder en zal ook maatregelen omvatten die raken aan het ruimtelijk beleid van de overheden. Denk aan nadere uitwerking van het functieveranderingsbeleid, eventuele maatregelen t.a.v. grondgebruik, regels voor watergangen etc. Dit zal doorwerking krijgen in de visies, (omgevings)plannen en verordeningen van alle betrokken overheden;
- Daarnaast beschrijft het programma ook de uitvoering: de uitvoeringsorganisatie, de wijze van monitoring, het instrumentarium, regelingen en financiële compensatie, de financiering van het programma en het handhavingsbeleid. Het programma richt zich niet alleen op het terugdringen van stikstofemissies, maar ook op natuurherstel, bijbehorende natuurherstelmaatregelen en hydrologische opgaven op de Veluwe;⁷⁶
- Beoogd is een 'gebiedsgericht programma' in plaats van een 'thematisch programma'. Het programma richt zich niet alleen op het terugdringen van stikstofemissies, maar ook op natuurherstel en hydrologische opgaven op de Veluwe. Mogelijk worden op termijn nog andere opgaven uitgewerkt en opgenomen in het programma (zie paragraaf 2.5);
- Het programma wordt interbestuurlijk voorbereid: de 21 gemeenten, twee waterschappen en de provincie Gelderland bepalen gezamenlijk de inhoud. De beoogde wijze van vaststelling is door Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag, waarbij de andere overheden zich committeren via genoemde Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Als het belangrijke meerwaarde biedt dat alle overheden het programma vaststellen, kiezen we daarvoor. Het programma focust op stikstofreductie, natuurherstel en beekdalherstel;
- Daarnaast zal sprake blijven van aanvullende gebiedskeuzes, instrumenten en maatregelen waarvoor andere overheden dan de provincie het bevoegd gezag zijn. Bijvoorbeeld stikstof-, natuur- en watermaatregelen, die locatie-specifiek zijn of (wijzigingen van) ruimtelijke regels vragen, kunnen in gemeentelijke omgevingsplannen en in de waterschapsverordeningen worden opgenomen. Binnen de interbestuurlijke samenwerking Aanpak Veluwe wordt dit afgestemd, onder meer in relatie tot gebiedsprocessen en op advies van de in te richten gebiedscommissies;
- Het programma is zelfbindend voor de samenwerkende overheden. Het programma zelf bevat geen direct bindende normen voor burgers en bedrijven. Deze worden als uitvloeisel van het programma opgenomen in de provinciale omgevingsverordening.

Andere beleidsdocumenten, programma's en omgevingsplannen

- Veel onderwerpen waarvoor in de Aanpak Veluwe maatregelen worden uitgewerkt, staan ook al beschreven in andere documenten, bijvoorbeeld: regioprogramma's van de vier regio's rondom de Veluwe, het Beheerplan Natura 2000 Veluwe, het regionaal waterbeheerprogramma, het beleid voor stikstofreductiegebieden en het (nog uit te werken) provinciale Programma Versnellingsaanpak Stikstof (VAS). Het programma Aanpak Veluwe zal beschrijven wat de verhouding en afhankelijkheid is tot de genoemde andere documenten en programma's;
- Ruimtelijke keuzes in specifieke gebieden, zoals de positionering van veehouderij in relatie tot andere functies, worden door gemeenten gemaakt in afstemming met de overige overheden binnen de Aanpak Veluwe, als onderdeel van gebiedsprocessen en overwegingen in het kader van ruimtelijke ordening. Dergelijke keuzes worden vastgelegd in omgevingsplannen middels het principe van 'Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties' (ETFAL). De Aanpak Veluwe maakt die gebiedskeuzes niet zelf, maar gaat voor brede emissiereductie en bedrijfsnormering, waardoor alle ondernemers een bijdrage hebben te leveren. In de uitwerking daarvan in een specifiek deelgebied zal dit naar verwachting tot ruimtelijke vraagstukken leiden en nadere ruimtelijke keuzes vergen.

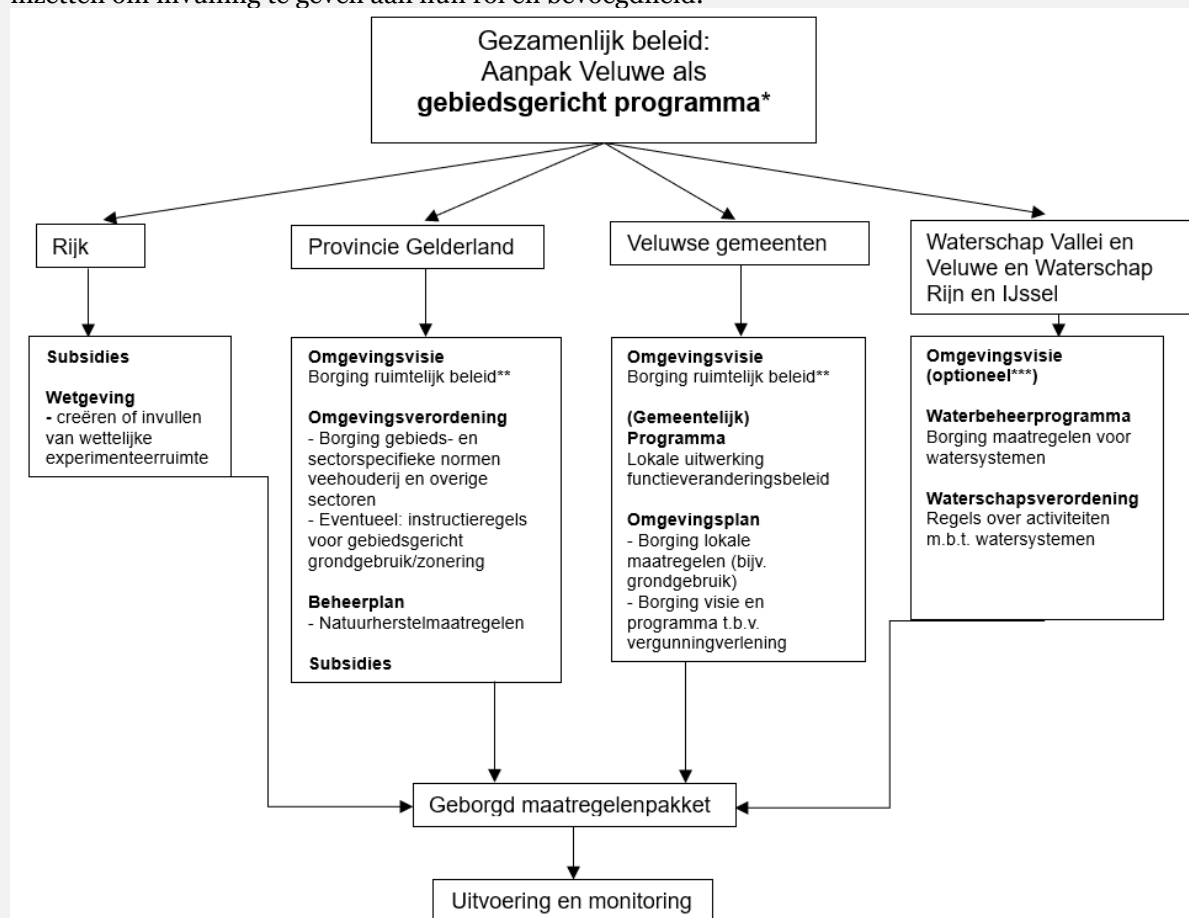
⁷⁶ Vooralsnog denken wij onze doelen te bereiken met een programma. Wij zien daarom geen noodzaak voor een zogenaamd programma met een programmatische aanpak. Wij overwegen het wel als dit meerwaarde biedt voor vergunningverlening.

Doorwerking programma onder de Ow in bestaand instrumentarium

Belangrijk om te benadrukken is dat het hiervoor bedoelde programma onder de Omgevingswet gericht is op het vaststellen van integraal beleid. Het programma in het kader van de Aanpak Veluwe is daarbij niet enkel gericht op beleidsontwikkeling, maar ook op beleidsdoorwerking en -uitvoering.

Het vast te stellen programma kwalificeert echter nog steeds als beleidsdocument, het is aan de betrokken overheden bij de Aanpak Veluwe om via bestaand instrumentarium te borgen dat de maatregelen uit het programma daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het programma heeft daarmee ten aanzien van regels en andere maatregelen een aankondigend karakter. In het programma wordt daarbij duidelijk vastgelegd welke rol en bevoegdheid de overheden hebben bij de uitvoering, zodat het resultaat wordt geborgd. Het omgevingsprogramma is het enige kerninstrument uit de Omgevingswet waarin verschillende overheden de doorwerking en uitvoering van beleid interbestuurlijk, integraal en in gelijkwaardigheid kunnen vaststellen. Dit betekent dat vanuit dit centrale punt gestuurd kan worden op de vertaling van keuzes richting de verschillende omgevingsvisies en regelgeving (o.a. omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en provinciale verordening). Het samenspel van deze instrumenten bepaalt uiteindelijk het succes en het bereiken van de doelen. Dit moeten we als overheden gezamenlijk en in samenhang doen. Dit vraagt om het goed uitlijnen van de verschillende instrumenten in samenhang met het interbestuurlijke omgevingsprogramma, niet alleen richting de vaststelling maar juist ook in de fase van uitvoering.

In het schema hieronder is weergegeven hoe het programma in het kader van de Aanpak Veluwe fungeert als 'paraplu' voor de daadwerkelijke borging en uitvoering. Ook is indicatief aangegeven welke type instrumenten de diverse overheden gaan inzetten om invulling te geven aan hun rol en bevoegdheid:



Figuur 17: Doorwerken van het programma onder de Omgevingswet in bestaand instrumentarium.

*Vastgesteld door provincie Gelderland met commitment vanuit andere overheden, óf vastgesteld door alle betrokken overheden.

**Borging van (sturende) ruimtelijke keuzes op basis van de Aanpak Veluwe als basis voor doorwerking in regels

***Het waterschap heeft geen verplichting tot het opstellen van een Omgevingsvisie. Belangen vanuit de Waterschappen worden betrokken bij opstellen provinciaal en gemeentelijk beleid.

6.2 Welke normen leggen wij vast?

Aanpak Veluwe is voornemens regels vast te stellen waardoor de stikstofuitstoot zal dalen. Wij voorzien daarbij de volgende systematiek van normering:

Gebiedsemissieplafond van NH₃ per jaar in 2035

Gedeputeerde Staten stellen dit gebiedsemissieplafond (onderbouwd, gemotiveerd) in het programma vast als beleidsmatig doel. Nader bezien moet worden of een borging hiervan als omgevingswaarde in de omgevingsverordening wordt opgenomen. Dit gebiedsemissieplafond gaat gelden voor de landbouw in de 21 gemeenten binnen de Aanpak Veluwe (of voor nog te bepalen deelregio's) per 2035. In de context van depositie blijft het van belang dat ook andere gebieden en sectoren hun bijdrage leveren (zie paragraaf 2.1), bijvoorbeeld middels vergelijkbare emissieplafonds binnen en buiten Gelderland.⁷⁷

Het gebiedsemissieplafond wordt in het programma vertaald naar emissieplafonds op bedrijfsniveau (zie hierna). Het gebiedsemissieplafond heeft dus geen directe werking voor bedrijven, maar is het uiteindelijke doel. Emissienormen en afgeleide emissieplafonds op bedrijfsniveau zijn de vervolgstap om tot dat doel te komen.

Rechtstreeks werkende regel: norm op bedrijfsniveau in 2030

Provinciale Staten kunnen regels in de provinciale omgevingsverordening opnemen, die van toepassing zijn op bedrijven (artikel 4.1 Ow). Het voornemen is emissienormen op bedrijfsniveau (een maximale emissie per dier/eenheid met een maximum op bedrijfsniveau)⁷⁸ op te nemen in de provinciale omgevingsverordening. Deze normen zijn afgestemd op het gebiedsemissieplafond, op de deelsector (melkvee, pluimvee, kalveren, varkens, geiten, eenden etc.) en op het bedrijfstype (open of gesloten stalsystemen). Ondernemers die in het verleden al investeringen hebben gedaan om de emissies te verminderen, zullen de maximale norm op bedrijfsniveau eerder behalen dan ondernemers die nog weinig reducerende maatregelen hebben getroffen.

De systematiek, eenheid en hoogte van de bedrijfsnormen worden op korte termijn bekendgemaakt (uiterlijk december 2026), na uitvoerige consultatie van de sector, afstemming met en aansluiting op de (nog te bepalen) landelijke systematiek voor KPI's en normering op bedrijfsniveau (zie kader), een juridische second opinion en in samenhang met de beschikbare financiële middelen en inzetbare instrumenten voor de uitvoering.

Aansluiten op landelijke normeringssystematiek

Aansluiten betekent concreet:

- De Aanpak Veluwe sluit aan bij de in ontwikkeling zijnde landelijke systematiek voor bedrijfsspecifieke normen. De Aanpak Veluwe volgt in beginsel de keuzes die het Rijk hierop gaat maken ten aanzien van de eenheid/KPI van de norm en het monitoringssysteem;
- In de verdere uitwerking van de Aanpak Veluwe wordt in samenhang met het Rijk bekeken of er mogelijkheden worden gezien om af te wijken in de ingangstermijn en hoogte van bedrijfsnormen, waarbij voorwaarde is dat dit juridisch en uitvoeringstechnisch gezien kan en ook beleidsmatig niet grote problemen worden voorzien;
- Tussen de landelijke uitwerking en de Aanpak Veluwe zal er contact en samenwerking zijn om kennis te delen en te bekijken waar eventueel gebiedsgericht afwijken wenselijk en mogelijk kan zijn. Hierbij is speciale aandacht voor het gewenste tempo van de uitwerking (zicht op een landelijke systematiek is zo spoedig mogelijk nodig), maar ook een gedeelde aanpak op bijvoorbeeld juridische vastlegging, handhaving en monitoring;
- De inzet is om hierop goed samen te werken. Voor de landelijke beleidsontwikkeling kan het nuttig zijn de gebiedsgerichte uitwerking te kennen en voor de verdere ontwikkeling van de Aanpak Veluwe is het nodig om direct aangesloten te zijn op de landelijke ontwikkelingen. Eventuele knelpunten of dilemma's worden voorgelegd in het directeurenoverleg Aanpak Veluwe.

Concrete gevolgen voor het proces:

- Dit vraagt van het Rijk dat er snel duidelijkheid geboden wordt over de vormgeving en invulling van een systematiek voor bedrijfsspecifieke emissienormen en de wijze waarop deze worden vastgesteld. Ook in het nieuwe coalitieakkoord wordt ingezet op bedrijfsspecifieke emissienormen. Ambtelijk is hier reeds verdiepende uitwerking gedaan op basis waarvan besluitvorming door een nieuwe bewindspersoon plaats kan vinden;

⁷⁷ Zie in dat kader ook het gehanteerde stikstofreductiescenario in paragraaf 2.2 en de beoogde normering voor andere sectoren dan landbouw in hoofdstuk 5.

⁷⁸ Bij voorkeur wordt er in Nederland een zelfde soort systematiek voor doelsturing gebruikt. De gebieden hebben vervolgens de ruimte om zelf de normen vast te stellen.

- Het Rijk neemt hier in het voortouw maar trekt hierin ook samen op met de provincies, onder meer via de interbestuurlijke werkgroep onder regie van IPO/LVVN. Daarbij vindt ook een gezamenlijke uitwerking plaats op de systematiek voor afrekenbaarheid (o.a. bedrijfsspecifieke monitoring, handhaving, sanctionering).

Bezien wordt of de bedrijfsnorm in beginsel al in 2030⁷⁹ zou kunnen ingaan voor alle agrarische bedrijven. Dat houdt in dat iedere boer vanaf dat jaar dient te voldoen aan die norm en hiertoe tijdig een plan dient te maken, waarin beschreven wordt op welke manier het bedrijf de bedrijfsnorm behaalt. Dit is van belang om de dalende emissietrend daadwerkelijk op korte termijn in te zetten. Er is ook een uitstelmogelijkheid, zie hierna.

Het streven is om in de normeringssystematiek op bedrijfsniveau recht te doen aan verschillende bedrijfssituaties, zoals het bedrijfstype en het voorgenomen reductiepad (zie hoofdstuk 4 maatregelen). Dit doen we door dit goed te bespreken en uit te werken samen met de agrarische sector en experts van kennisinstellingen en uit de praktijk. Door te kiezen voor een norm per eenheid voorkomen we dat koplopers die al relatief laag in hun emissies zitten onevenredig veel moeten reduceren.

Een systematiek om te voorkomen dat niet alleen de emissies per eenheid dalen, maar ook de totale emissies wordt nog nader uitgewerkt in het traject van uitwerking van de normen. Dit gaat over drie aspecten:

- Een duidelijk kader voor het beperken van groei en het waarborgen van emissiereductie op bedrijfsniveau. Dit is integraal onderdeel van de uit te werken normeringssystematiek;
- Het borgen van reductie door stoppers, bijvoorbeeld door opkoop van dierrechten en/of het vastleggen van toekomstige intrekking van vergunningen;
- Het voorkomen van nieuwvestiging, wat momenteel al niet of nauwelijks mogelijk is vanuit RO-kaders.

Agrarisch ondernemers hebben flexibiliteit in het overschakelen naar andere maatregelen zolang zij onder hun plafond blijven. Er zijn in de praktijk meerdere wegen en maatregelen waarlangs een ondernemer invulling kan geven aan de norm en wijzigende inzichten en voorkeuren daarbij. De ondernemer dient te allen tijde aan te kunnen tonen middels concrete, controleerbare maatregelen dat hij op of onder de norm zit, inclusief onderbouwing van het effect van die maatregelen. De eisen aan en inrichting van deze informatiestroom is cruciaal vanuit handhavingsoogpunt.

NB: uitgangspunt is en blijft dat bij aanpassing van stallen de omgevingsvergunning wordt aangepast, inclusief de natuurtoestemming, in lijn met de bedrijfsnorm(en). De verwachting is dat een groot deel van de bedrijven dusdanige aanpassing zal moeten doen aan hun bedrijfsvoering dat dit leidt tot wijziging van de vergunning (of intrekking bij beëindiging).

Een systematiek om te voorkomen dat niet alleen de emissies per eenheid dalen, maar ook de totale emissies wordt nog nader uitgewerkt in het traject van uitwerking van de normen. Dit gaat over drie aspecten:

- Het borgen van reductie door stoppers, bijvoorbeeld door opkoop van dierrechten en/of het vastleggen van toekomstige intrekking van vergunningen;
- Het voorkomen van nieuwvestiging, wat momenteel al niet of nauwelijks mogelijk is vanuit RO-kaders;
- Het beperken van groei op bedrijfsniveau en duidelijkheid over de kaders daarvoor.

Uitstelmogelijkheid tot 2035

In bepaalde gevallen is er de mogelijkheid om niet per 2030 aan de bedrijfsnorm te voldoen en uitstel aan te vragen tot uiterlijk 2035. Er zijn drie mogelijkheden:

a) Op basis van een bedrijfsplan.

Op gemotiveerd verzoek kan aan individuele ondernemer bij maatwerkvoorschrift uitstel tot uiterlijk 2035 worden verleend. Een grond voor uitstel is bijvoorbeeld de timing van investeringen: de implementatie van technische maatregelen vergt vaak aanpassingen aan bestaande stallen en daarmee meerdere jaren. Een ander grond is een langjarig managementtraject, bijvoorbeeld om een optimale balans in het eiwitgehalte van het voer te realiseren. Ook kan sprake zijn van afhankelijkheid van een gebiedsproces dat tot vertraging leidt voor het individuele bedrijfsplan. Verzoeken om uitstel worden per individuele ondernemer door het bevoegd gezag beoordeeld. Ook wordt onderzocht of ondernemers al eerder aan de bedrijfsnormen kunnen worden gehouden dan 2030 en hoe gemeenten hiermee om kunnen gaan in de vergunningensystematiek. Een voorbeeld is het huidige Interimbeleid van de gemeente Ede, waar vanuit ruimtelijke

⁷⁹ Deze insteek wijkt af van de gekozen systematiek voor de regels in het stikstofreductiegebied, die de provincie voornemens is om op te nemen in de omgevings-verordening. Nader bezien moet worden hoe die benaderingen van elkaar verschillen en of dat verschil in benadering uitvoerbaar is of dat één van beide benaderingen de voorkeur verdient.

ordering aanvullende vergunningsvoorwaarden worden gesteld voor nieuwe vergunningsaanvragen omtrent stikstof-emitterende activiteiten.

b) Op basis van een groepsaanvraag.

Verder verkennen we of coöperaties, stichtingen of andere groepen agrariërs gezamenlijk aan de bedrijfsnorm(en) kunnen voldoen door een koepelaanvraag op bijvoorbeeld sectorniveau in te dienen voor een uitzonderingssituatie (maatwerkregel): de norm wordt op deze manier juridisch gekoppeld aan een ander werkingsgebied (de groep). De groep kan een verzoek doen gezamenlijk te voldoen aan hun opgetelde emissieplafond⁸⁰ per 2030 en daarbij tevens uitstel vragen tot 2035. Individuele agrariërs uit de groep kunnen dan zowel boven als onder de norm uitkomen, wat mag zolang het groepsgeïntegreerde maar onder de bedrijfsnorm per eenheid ligt. Daarbij geldt dat stoppers in principe niet meetellen in de groep, waarbij nog wordt verkend of er randgevallen zijn, hoe daarmee om te gaan en welke kaders worden meegegeven. De provincie heeft te maken met de contactpersoon binnen de stichting, coöperatie of de groep. De groep heeft eigen verantwoordelijkheid om de pijn van bijvoorbeeld freeriders op te lossen. Indien de groep uit elkaar valt, dan worden de agrariërs weer individueel beoordeeld en gehouden aan hun individuele bedrijfsnorm(en). In de nadere verkenning van de systematiek voor deze groepsaanvraag wordt ook de uitvoerbaarheid nader onderzocht, in het bijzonder vanuit het perspectief van VTH.

c) Op basis van een afspraak uiterlijk 2035 te stoppen.

Boeren die na 2030, maar uiterlijk in 2035, hun bedrijfsvoering en daarmee hun emissie willen staken, kunnen al vóór 2030 vastleggen dat zij zullen stoppen en hun natuurtoestemming uiterlijk in 2035 zullen intrekken. Wie dat doet, hoeft op gemotiveerd verzoek niet te voldoen aan de bedrijfsnorm per 2030, maar moet het bedrijf wel uiterlijk in 2035 hebben gestaakt. Dit geeft in principe geen staatssteunproblematiek, omdat stoppers geen regeling krijgen en specifiek worden uitgesloten van de landelijke uitkoopregelingen (LBV en LBV+). Dit past in functieveranderingsbeleid en biedt als incentive dat geen stikstofmaatregelen hoeven te worden getroffen. De natuurtoestemming wordt door het bevoegd gezag ingetrokken; intrekking kan tot zeven jaar van tevoren worden geregeld. Dit biedt zekerheid over de stikstofreductie die via stoppers wordt gerealiseerd, wat relevant is voor de gebiedsmonitoring (zie paragraaf 6.4).

6.3 Stikstofruimte en vergunningverlening

Huidige situatie Gelderland

Op dit moment worden in de Provincie Gelderland alleen vergunningen verleend voor een Natura 2000-activiteit als er wordt voldaan aan strenge voorwaarden. Voor intern en extern salderen geldt dat een natuurvergunning alleen kan worden verleend als feitelijke reductie kan worden behaald. In de geldende Beleidsregels salderen in Gelderland 2026 is vastgelegd dat voor intern salderen geldt dat er moet worden voldaan aan een feitelijke depositie reductie van 35% ten opzichte van de referentiesituatie. Voor extern salderen geldt dat er moet worden voldaan aan een feitelijke depositie reductie van 65% ten opzichte van de activiteit die wordt overgedragen van de saldogever naar de saldonemer. De reductieverplichtingen gelden op dit moment voor habitats met een nee-tenzij oordeel waar stikstof het sturende knelpunt is en ze gelden per bedrijf ééns in de vijf jaar. De provincie heeft deze beleidsregels vastgesteld om goede stappen die gedaan kunnen worden, ook te kunnen doen. Op deze manier wordt er bijgedragen aan de natuurdoelstellingen. De reductieverplichting blijft gelden tot een compleet pakket aan maatregelen is vastgesteld om de natuur op orde te brengen. Hiermee is geborgd dat op den duur de natuurdoelstellingen worden gehaald. Tegelijkertijd heeft Gedeputeerde Staten bij vaststelling van de beleidsregels aangegeven dat de beleidsregels niet het meest wenselijke instrument zijn om deze verplichting te realiseren, hoewel op korte termijn noodzakelijk. In de Aanpak Veluwe wordt dus verder uitgewerkt hoe de beleidsregels zich verhouden tot de Aanpak Veluwe en hoe deze sturingselementen in de toekomst eventueel gezamenlijk worden opgepakt.

⁸⁰ Abstract rekenvoorbeeld: een groep bestaat bijvoorbeeld uit 10 veehouders met ieder 120 stuks vee met een norm van 10 per dier. Het opgetelde emissieplafond van de groep is dan $10 * 120 * 10 = 12.000$. De groep moet daar als geheel dan onder zien te komen en blijven en daar een gezamenlijk plan voor maken.

Vertrekpunten systematiek Aanpak Veluwe

Het verschil wat de Aanpak Veluwe brengt ten opzichte van de Gelderse beleidsregels is dat gewerkt gaat worden met emissienormen op bedrijfsniveau, zoals in de vorige paragraaf omschreven. Hiermee wordt hetzelfde doel beoogt als de beleidsregels salderen, maar is de systematiek op bedrijfsniveau naar verwachting fijnmaziger en is er borging op gebiedsniveau. Daarnaast is het vastleggen van de normering in de omgevingsverordening een geschikter instrument dan de beleidsregels, omdat subsidies gericht kunnen worden ingezet en eventueel recht op nadeelcompensatie beter is geborgd. Op het moment dat de Aanpak Veluwe juridisch is geborgd, is het zaak om de beleidsregels in overeenstemming te brengen met de werking van de Aanpak Veluwe.

Een belangrijk stap binnen de Aanpak Veluwe is het kunnen verlenen van houdbare omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten (in dit document soms ook ‘natuurvergunningverlening’ genoemd) voor maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, infrastructuur, economische activiteiten en de agrarische sector onder meer evenwichtigere voorwaarden dan in de Gelderse beleidsregels. Daarvoor moet de aanpak als geheel invulling geven aan de vereisten vanuit gerechtelijke uitspraken. Dit houdt het volgende in: een juridisch geborgd tijdpad voor de noodzakelijke emissiereductie met concrete tussendoelen, normen en maatregelen, een uitgewerkte aanpak voor natuurherstel, het instrumentarium voor de uitvoering op orde, uitgewerkte monitoring, handhaving en bijsturing en de randvoorwaarde van structurele financiering. Verder moet duidelijk worden uitgewerkt welke vervolgstappen worden genomen als uit monitoring blijkt dat de doelen niet worden gehaald.

Passende maatregelen nodig

Op grond van de Habitatrichtlijn moeten lidstaten de gunstige staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden behouden of herstellen. In de Natura 2000-gebieden bevinden zich habitats (en habitats van soorten). De doelstellingen per habitat zijn aangewezen in het Aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied. Het kan daarbij gaan om een behoudsdoelstelling, hersteldoelstelling of uitbreidingsdoelstelling, met betrekking tot kwantiteit (oppervlakte, aantallen broedparen) of kwaliteit (structuur en functie, voorkomen van typische soorten). Voor de Veluwe geldt dat deze instandhoudingdoelen op dit moment vaak niet worden behaald, waarbij op dit moment ook sprake is van (al dan niet dreigende) verslechtering. Daarbij volgt uit de systematiek van de Habitatrichtlijn dat in dat geval passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechtering te voorkomen. Passende maatregelen zijn nodig bij (dreigende) verslechtering en dienen direct te worden genomen. Daarbij bestaat wel afwegingsruimte over het type maatregelen, maar niet over het tempo. Uitstel tot het nemen van *passende maatregelen* kan dan ook niet worden verleend (zie r.o. 13.4 in PAS-uitspraak). De Aanpak Veluwe geeft hier invulling aan door in het programma maatregelen op te nemen die gericht zijn op het bereiken van feitelijke daling van depositie direct vanaf de aanvang van het programma.

Hoe krijgen we vergunningverlening verder op gang?

De route naar uitvoering van projecten (inclusief een eventuele natuurtoestemming) wordt op hoofdlijnen als volgt gezien.

In de eerste plaats gebruiken wij Aanpak Veluwe als onderbouwing van het additionaliteitsvereiste ten aanzien van het Natura-2000 gebied Veluwe. Het additionaliteitsvereiste komt in beeld bij het inzetten van een mitigerende maatregel (intern of extern salderen) voor het verlenen van een Natura 2000-vergunning of voor het afwijzen van een verzoek tot intrekking ervan. Het doel is dat de Aanpak Veluwe de onderbouwing vormt waaruit blijkt dat de inzet van de mitigerende maatregel (salderen) niet nodig is als passende maatregel voor het Natura 2000-gebied Veluwe. Uitgangspunt is daarbij dat de Aanpak Veluwe als geheel gericht is op het voorkomen van verslechtering van het Natura 2000-gebied Veluwe.

In de tweede plaats zorgt het nog vast te stellen omgevingsprogramma Veluwe (hierna aangeduid als “Aanpak Veluwe”) voor een geborgde daling van stikstofemissie en -depositie vanuit en op de Veluwe. Hierdoor kunnen op termijn (als de dalende emissie- en depositielijn is ingezet en natuurmaatregelen zijn/worden uitgevoerd) mogelijkheden komen voor individuele projecten om ecologisch te onderbouwen dat deze geen significant negatieve gevolgen hebben op de habitats van de Veluwe. Dit kan bijdragen aan het weer op gang brengen van vergunningverlening voor individuele projecten.

In de derde plaats onderzoeken wij of Aanpak Veluwe ook gebruikt kan worden als zelfstandige basis voor de verlening van Natura 2000-vergunningen. Een mogelijkheid hiervoor is om specifieke categorieën van projecten (zoals agrarische activiteiten onder de bedrijfsnorm of andere genormeerde bedrijven) te benoemen in de Aanpak Veluwe. Voor deze projecten kan de (daling van de) stikstofemissie in beeld gebracht worden. Vervolgens kunnen deze projecten samen met de Aanpak Veluwe als geheel passend beoordeeld worden. Op grond van deze passende beoordeling kunnen dan vergunningen worden verleend. Deze systematiek is naar verwachting juridisch kwetsbaar in het licht van het

toetsingskader dat de Raad van State momenteel hanteert, omdat daarmee de Aanpak Veluwe een zelfstandige basis voor vergunningverlening zou worden.

In de vierde plaats onderzoeken wij of de Aanpak Veluwe stikstofruimte kan reserveren in een stikstofbank, waaruit individuele projecten vergund kunnen worden, zoals woningbouw en andere (economische) activiteiten. Dit betreft dan een vorm van extern salderen, die voortbouwt op de additionaliteits-onderbouwing zoals uiteengezet onder punt 1. Hierbij wordt afstemming gezocht met de verkenning van de provincie Gelderland naar een generieke oplossing qua vergunningen voor de woningbouw in heel Gelderland, inclusief de Veluwe.

Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- a. Het verwachte effect van de reductiemaatregelen moet vaststaan ten tijde van de passende beoordeling van het programma. Alleen dan kan daar in de passende beoordeling van worden uitgegaan met het oog op het creëren van ontwikkelruimte zodat nieuwe ontwikkelingen ook kunnen plaatsvinden;
- b. De gewenste ontwikkelingen moeten op voorhand zo concreet mogelijk worden gekwantificeerd, zodat er geen onzekerheid bestaat over de hoeveelheid emissie die optreedt als gevolg van het toestaan van die ontwikkelingen. Dit vraagt een zorgvuldige doorkijk naar de verwachte ontwikkelingen tot 2035.

6.4 Vervolgstappen

In de tabel hieronder worden de belangrijkste vervolgstappen weergegeven met betrekking tot de normeringssystematiek inclusief een bijbehorende fasering:

Onderdeel	Wat wordt uitgewerkt na maart 2026?
Omgevingsprogramma	Vaststellen van Omgevingsprogramma Aanpak Veluwe Opstellen plan-MER en passende beoordeling Dynamische verwijzingen tussen de verschillende programma's Uitwerken besluitvormingstraject Uitwerken samenhang diverse provinciale programma's
Omgevingsverordening	Vertaling en vaststellen van normen uit Omgevingsprogramma Aanpak Veluwe in provinciale omgevingsverordening Uitwerken besluitvormingstraject
Gebiedsemissieplafond en bedrijfsnormen	Uitwerken normen op bedrijfsniveau samen met de sector.

Tabel 10: Overzicht vervolgstappen hoofdstuk 6

6.5 Monitoring en Data

Een robuust monitoringssysteem is, conform de vereisten van de Rendac-uitspraak en het advies van de landsadvocaat, een randvoorwaarde om de emissies aantoonbaar te borgen. Tevens moet er tijdig bijgestuurd kunnen worden met vooraf geformuleerde en afdwingbare maatregelen als de voortgang achterblijft. Voor de Aanpak Veluwe wordt langs drie sporen gemonitord: stikstofemissies uit de landbouw, stikstofemissies uit overige sectoren (nog uit te werken) en natuur- & beekdalherstel. Er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande monitoringssystemen. Tegelijkertijd zijn er veel initiatieven voor de doorontwikkeling van deze systemen. Dit lichten we hierna toe.



Figuur 18: Monitoringssystematiek Aanpak Veluwe. *In 2026 wordt de monitoringssystematiek voor de landbouw nader uitgewerkt, evenals de systematiek voor de overige sectoren en voor natuur- en beekdalherstel.

Doel en huidige situatie monitoring stikstofemissie (NH₃)

Het doel van de Aanpak Veluwe is om op gebiedsniveau een meerjarig emissie monitoringsprogramma te ontwerpen, primair op stikstof (de monitoring voor de overige sectoren⁸¹ en de monitoring voor natuur- en beekdalherstel zijn afzonderlijke sporen), met een wetenschappelijk gedegen en juridisch houdbare systematiek die ondersteunend is bij vergunningverlening. Het monitoringssysteem dient daarom zowel juridisch bruikbaar als operationeel nuttig te zijn:

- Het toont de **gebiedsvoortgang** van stikstofreductie aan, relevant voor het gesprek tussen bevoegd gezag(en), de agrarische sector en de natuurorganisaties;
- Het ondersteunt **programmatische sturing** met vooraf vastgelegde bijsturingsmechanismes⁸²; en
- Het levert de benodigde informatie / bewijs voor vergunningruimte bij **vergunningverlening** en in **juridische procedures**.

De uitdaging ligt in het structureel vormgeven van de monitoring met de juiste data op gebiedsniveau, waarbij de nationale emissieregistratie (hierna: NER) momenteel leidend is.

De Emissieregistratie berekent voor diverse stoffen hoeveel Nederland jaarlijks uitstoot. Deze jaarlijkse emissieberekeningen worden gemaakt door verschillende taakgroepen voor o.a. industrie, landbouw en verkeer en vervoer. Dit zijn landelijke berekeningen. Er is ook een taakgroep die zorg draagt voor de ruimtelijke verdeling van de emissies. De Emissieregistratie legt de methoden die zij voor deze berekeningen van de emissies naar lucht uitvoert vast in methoderapporten. Deze methoderapporten worden elk jaar geactualiseerd als dat nodig is. De resultaten hiervan worden o.a. gebruikt door het RIVM voor het doorberekenen van atmosferische verspreiding met het OPS-LT om te komen tot Grootschalige Concentratie- en Depositiekaarten (GCD). De uitstoot vanuit landbouw wordt berekend met het National Emission Model for Agriculture (NEMA), in Nederland ontwikkeld. Het NEMA berekent de uitstoot van stoffen voor bijvoorbeeld stallen, mestopslag en het gebruik van mest op nationaal niveau. De nationale emissie wordt vervolgens

⁸¹ Het RIVM beheert de Emissieregistratie en monitort daarin de NO_x-emissies; op basis daarvan kunnen de NO_x-emissies per provincie worden afgeleid. In het vervoltraject vragen we deze gegevens op en hanteren we, zoveel mogelijk, dezelfde systematiek als voor NH₃, met tussentijdse rapportages en besturingsmechanismen.

⁸² De bijsturingsmechanismen worden voor de definitieve versie in maart 2026 uitgewerkt.

ruimtelijk verdeeld over de stallocaties en percelen in Nederland. Hiervoor wordt o.a. het model INITATOR (Integrated Nitrogen Impact Assessment Tool) ingezet. Dit model berekent op basis van de ruimtelijke situering van percelen en stallen de ammoniakemissie uit stal, opslag, aanwending en beweiding volgens de NEMA-rekenmethodiek.

Naast de ‘top-down’ NEMA-methodiek zijn er ‘bottom-up’ praktijkgerichte methodieken voor het meten van daadwerkelijke emissies en het bepalen van effecten van maatregelen - zoals **sectorale bedrijfsemissiemodellen** (bijvoorbeeld de Kringloopwijzer bij melkvee) en **meetpilots** (zoals de meetnetwerken in de Foodvalley). Deze databronnen zijn momenteel echter niet of onvoldoende gekoppeld aan elkaar en aan NEMA. Verderop in dit hoofdstuk worden deze databronnen nader toegelicht.

Ontwerp monitoringssystematiek stikstofemissie (NH₃)

Een onafhankelijke expertgroep⁸³ op het gebied van monitoring en data binnen de veehouderij heeft onderzocht hoe de verschillende bestaande databronnen, metingen en modelleringen samengevoegd kunnen worden. De uitkomst is de volgende tweedelig monitoringssystematiek:

1. Op **gebiedsniveau** wordt de ammoniakemissie gemonitord om te controleren of de gestelde doelstellingen worden behaald. Dit geldt zowel voor het beoogde gebiedsemissieplafond van ca. 3,0 kton ammoniak voor de Veluwe als geheel als voor eventuele opdelingen daarvan. Op bedrijfsniveau kunnen door diverse factoren aanzienlijke verschillen tussen emissies optreden. Deze verschillen compenseren elkaar op ‘macro-niveau’, waardoor de gegevens op gebiedsniveau betrouwbaar zijn. Daarnaast worden de effecten van het implementeren van bepaalde maatregelen gemeten, geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd. NEMA vormt daarbij het motorblok voor de emissiecijfers van de landbouw en sluit aan op de landelijke monitoringssystematiek. Deze gegevens kunnen op de volgende manieren verrijkt worden:
 - a. RE-NEMA is momenteel in ontwikkeling en biedt de mogelijkheid om bedrijfsspecifieke data (bijvoorbeeld kringloopwijzer, sectorale bedrijfsemissiemodellen en sensor/mest) metingen) bottom-up te kunnen aggregeren naar gebied (en land). Dit is voor NEMA momenteel nog niet mogelijk. De technische ontwikkeling hiervan duurt naar verwachting minimaal tot eind 2026;
 - b. Met INTIATOR worden de landelijke emissiecijfers van NEMA geregionaliseerd en vormt de basis voor de doorontwikkeling van RE-NEMA;
 - c. NEMA en RE-NEMA kunnen op termijn worden aangevuld met sectorale bedrijfsemissiemodellen, data en inzichten vanuit het Omgevingsnetwerk Foodvalley en het Depositienetwerk Foodvalley. Deze databronnen vergen nog doorontwikkeling, zoals nader toegelicht verder in dit hoofdstuk.
2. Op **bedrijfsniveau** vindt monitoring plaats via (sensor)metingen op stalniveau en bedrijfsemissiemodel berekeningen op bedrijfsniveau (o.a. via het Bedrijvennetwerk Regio Foodvalley)⁸⁴ om de effectiviteit van specifieke emissiereducerende technieken en managementmaatregelen te evalueren en valideren, emissiefactoren iteratief bij te stellen en praktijkkennis voor het managen van emissies te delen. Zo wordt gewerkt aan het verwerken van bevindingen uit het Bedrijvennetwerk en nieuwe wetenschappelijke inzichten en metingen in de actualisatie van de emissiefactoren in NEMA en RE-NEMA. Dit stelt bijvoorbeeld een gebiedscommissie in staat om de verwachte emissiereductie per maatregel beter in te schatten. Indien blijkt dat bepaalde maatregelen een lagere ammoniakreductie realiseren dan aanvankelijk verwacht, kan er tijdig worden bijgestuurd door aanvullende maatregelen te adviseren. Op deze manier wordt inzicht in de voortgang van de uitvoering op het boerenbedrijf verkregen, zonder dat het noodzakelijk is om bij elk bedrijf sensoren te gebruiken voor het meten van de ammoniakemissies.

Meet- en bedrijfsgegevens worden waar nodig gebundeld en ontsloten via een publiek-private data-infrastructuur die beheerd wordt door een betrouwbare derde partij, bijvoorbeeld AgriDataWarehouse.⁸⁵ Emissies worden berekend met gestandaardiseerde, geharmoniseerde rekenregels volgens het ‘richtlijnenrapport’ voor het bepalen van emissies uit veestallen⁸⁶, dat periodiek wordt geactualiseerd op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten. Daarnaast wordt een

⁸³ De onafhankelijke expertgroep op het gebied van monitoring en data bestaat uit Henk Kievit (Nyenrode Business Universiteit/ CHE), Edo Gies (Wageningen University & Research), Dick Heederik (Universiteit Utrecht), Kees Lokhorst (Wageningen University & Research) en experts van de provincie Gelderland en LNVN.

⁸⁴ Het bedrijvenmeetnetwerk richt zich op stalemissies met sensoren, opschaling naar ca. 80 stallen, ontwikkeling van gestandaardiseerde rekenregels en een dashboard voor bedrijfssturing.

⁸⁵ Het AgriDataWarehouse (ADW) is een onafhankelijk dataplatform voor de agrifoodketen, waarin bedrijfs- en ketendata gestandaardiseerd worden verzameld, beheerd en gedeeld.

⁸⁶ Werkgroep richtlijnen emissies veehouderij, 2024. Richtlijnen voor het bepalen van emissies uit veestallen (versie 2) [Guidelines for determination of emissions from livestock barns (version 2)]. Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1525. <https://doi.org/10.18174/678752>.

benchmarkingsystematiek geïmplementeerd om een onafhankelijke vergelijking van emissie gerelateerde bedrijfsresultaten mogelijk te maken.

De monitoringarchitectuur is **multischaal**: gebied en sector als primair sturingsniveau, met een onderliggend fijnmaziger niveau (gemeente/bedrijf) voor verklaring, validatie en sturing. Onzekerheden, bandbreedtes en representativiteitseisen zijn expliciet onderdeel van het ontwerp kader, inclusief drempelwaarden per gebruiksdoel en periodieke herijking. De monitoringsarchitectuur is aanvankelijk gebaseerd op de huidige en beschikbare (landelijke) systematiek en wordt in de loop van de tijd stapsgewijs uitgebreid met nieuwe technieken, modellen en aanvullende databronnen. Binnen de monitoringsgovernance worden voor elk ontwikkel- en implementatietraject duidelijke actiehouders en verantwoordelijkheden aangewezen, zoals een **wetenschappelijke klankbordgroep** die de emissies narekent en advies geeft over de benodigde bijsturing. Er wordt niet alleen rekening gehouden met de mogelijke invoering van nieuwe technieken, maar ook met aanpassingen en verrijkingen van de emissieregistratie. Deze aanpassingen kunnen met terugwerkende kracht worden doorgevoerd en hebben daarmee effect op de benchmarking. **Onzekerheden en wijzigingen** worden gedurende het hele traject vastgelegd – inclusief impactanalyses en procedures voor eventuele herberekening van benchmarks – zodat tijdig en adequaat kan worden bijgestuurd.

Sectorale bedrijfsemissiemodellen

Daarnaast dienen **sectorale bedrijfsemissiemodellen voor melkvee-, kalver-, varkens- en pluimveesectoren** te worden ontwikkeld of doorontwikkeld. Sectorspecifieke databronnen kunnen parameters verbeteren en zijn kansrijk voor kwaliteitsborging en benchmarking.

- Voor de melkveesector wordt ingezet op doorontwikkeling van de Kringloopwijzer (KLW) richting KLW+. Dit instrument zal naar verwachting als eerste beschikbaar zijn en wordt al breed gedragen in de sector;
- Voor de geitensector start in maart 2026 een driejarige ontwikkeling van een sectorspecifieke Kringloopwijzer;
- Voor de varkenssector wordt via Anipro een KPI-monitor ontwikkeld, dat de basis gaat vormen voor een sectoraal bedrijfsemissiemodel;
- Voor de kalverhouderij en pluimveehouderij wordt een verkenning van 2 jaar uitgevoerd naar potentiële basismodellen en de mogelijkheden om deze door te ontwikkelen. Vervolgens duurt het naar verwachting ca. 2 jaar om voor deze sectoren een bedrijfsemissiemodel op te zetten, mits de sectoren meewerken en meedenken.

Daarnaast wordt de mogelijkheid van assurance op het bedrijfsemissiemodel in samenwerking met accountants verkend; dit moet toezien op de controle van de emissieboekhouding die de input is voor specifieke KPI's.

Benchmarking

Aanvullend wordt **benchmarking op bedrijfs- en sectorschaal** (naar analogie van de antibiotica-aanpak⁸⁷) ingericht om prestaties en trends vergelijkbaar te maken en leereffecten en prikkels voor verbetering te creëren. Hierbij:

- Worden gevoeligheidsanalyses toegepast om variatie in emissies te verklaren en robuuste trends vast te stellen;
- Krijgen agrariërs datatoegang tot bedrijfsinzichten en sectorbandbreedtes, die aanzetten tot reductiegedrag en tijdige bijsturing van het management.

Emissiemeting en modelvalidatie

Het **Omgevingsnetwerk** (71 meetlocaties) en **Depositienetwerk in de Foodvalley** (25 meetlocaties) bieden een sterke basis voor modelvalidatie en het verrijken NEMA/RE-NEMA met betrouwbare data.

In samenwerking met het RIVM worden voor de Foodvalley metingen systematisch vergeleken met modeloutput van OPS-LT. Het RIVM kalibreert modeluitkomsten gebruikelijk met metingen van het MAN-netwerk (200+ locaties) om ondermeer te corrigeren voor landelijke (west-oost) trends in ammoniakconcentraties in de omgeving. Omdat MAN-metingen in natuurgebieden worden uitgevoerd is deze kalibratie niet optimaal over het hele concentratiegebied. Vergelijking met de Foodvalley-gegevens levert specifieke validatie voor het Foodvalley gebied op, maar deze uitkomsten kunnen ook worden gebruikt om de RIVM modeluitkomsten specifiek voor de het Foodvalley gebied te kalibreren. Deze kalibratie is juist geschikt om tot precieze concentratieschattingen voor het gebied te komen en niet alleen voor de natuurgebieden (in geval

⁸⁷ De antibiotica-aanpak in de veehouderij is een sectorgedreven monitoringssysteem waarin gedetailleerde bedrijfsinformatie (zoals diercycli en groeifasen) structureel wordt vastgelegd en aangeleverd via kwaliteitssystemen aan aangewezen, sectorale databanken (bijvoorbeeldnaar aan via een Agridatawarehouse). Die gegevens worden samengevoegd, jaarlijks gerapporteerd en gebruikt voor benchmarking: bedrijven krijgen een bedrijfsspecifiek referentiegetal en kunnen zich vergelijken met collega's, wat aantoonbaar gedragsverandering en reductie van antibioticagebruik stimuleert. De sector levert deze data zelf aan de bevoegde overheidsinstantie; het geheel functioneert als een publiek-private samenwerking met sterk eigenaarschap in de sector en is daarmee een bruikbaar ijkpunt voor vergelijkbare monitorings- en sturingsaanpakken (zoals emissies).

van kalibratie op de MAN gegevens). Nadere analyse van de verschillen tussen metingen en modeluitkomsten laten zien dat verschillen vooral worden verklaard door onzekerheden in emissie-informatie (zowel bedrijfsemissie als mestaanwending) als wordt gekeken naar landgebruik variabelen die verschillen tussen metingen en modeluitkomsten verklaren.

Momenteel worden op basis van de meetuitkomsten hybride benaderingen ontwikkeld waarin verspreidingsmodellering wordt gecombineerd met land-use regressie op basis van meetgegevens en omgevingskenmerken. Ook zijn verkenningen gepland voor het gebruik van satellietgegevens voor ammoniakmonitoring in combinatie met metingen en modellering. De eerste resultaten van hybride modellen tonen fijnere resolutie dan de huidige concentratiekaarten, minder onzekerheden en vergroten het draagvlak onder bewoners en boeren. Een verkennend hybride model, dat emissiegegevens op stal- en bedrijfsniveau combineert met veehouderij gerelateerde omgevingskenmerken, toont duidelijke verschillen in granulariteit⁸⁸ ten opzichte van louter emissiegedreven modellering en ondersteunt verdere verfijning.⁸⁹

Doorontwikkeling van deze modelvalidaties middels een omgevingsnetwerk (en de mogelijke uitbreiding daarvan) is een cruciale bouwsteen in de emissie-monitoring Aanpak Veluwe.

Transparante en toegankelijke rapportages en dashboards

Daarnaast moet een helder onderscheid en samenhang zijn tussen monitoring (meten en modelleren), toezicht (controle op naleving) en evaluatie en bijsturing (ex ante en ex post effectinschatting). Daarvoor zijn transparante en toegankelijke rapportages, live dashboards, jaarlijkse gebiedsrapportage en periodieke updates van voortgang voor agrariërs en bestuur essentieel:

- **Agrariër:** continu inzicht in emissies om (kleine) managementbeslissingen te nemen. Omdat stikstofemissies weersafhankelijk zijn, vergroot near-real-time of frequent beschikbare informatie de mogelijkheid om voerkeuzes, bemestingstiming en stalmanagement aan te passen;
- **Sector en gebied:** een dashboard met benchmarking creëert eigenaarschap en stimuleert verbetering - vergelijkbaar met het succes bij antibiotica - waar sectorale rapportages en publiek-private governance tot gedragsverandering hebben geleid. Dit sluit aan bij het bedrijven Meetnetwerk Regio Foodvalley en kan ook breder ingezet worden voor de Aanpak Veluwe. Tevens kan via monitoring van de infrastructuur verschillende ontwikkelingen op sector- en gebiedsniveau in kaart worden gebracht die invloed hebben op de emissies: bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal bedrijven en het aantal dieren per verschillende diercategorie;
- **Dekking:** een klein deel van de agrarische bedrijven wordt via sensoren gemonitord; het modelspoor en sectordata vullen de dekking aan. Zichtbaar rendement van kleine managementmaatregelen in dashboards stimuleert adoptie; netwerkbijeenkomsten, benchmarkpublicaties en gerichte financiële prikkels maken deel uit van het stimulanspakket.

Tijdspad en vervolgstappen monitoringssysteem NH₃

Het monitoringssysteem wordt gefaseerd uitgevoerd: voor de uitvoering van het monitoringssysteem wordt gestreefd naar het inrichten van de basisstructuren uiterlijk eind 2026 (met gebruik van het huidige NEMA-model), gevolgd door een doorontwikkeling en integratiepad van ca. twee tot vier jaar naar een volwaardig systeem. Daarbij worden landelijke ontwikkelingen nauwgezet gevolgd en waar mogelijk benut, en worden nieuwe ontwikkelingen in monitoring toegepast. Op korte termijn wordt, als vervolgstap van het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe, de roadmap van het tweedelige monitoringssysteem van ammoniak concreet uitgewerkt: welke bronnen, modellen, meetpunten, validatieprotocollen en dashboards per fase worden opgeleverd, inclusief afhankelijkheden en kwaliteitscriteria. In deze roadmap wordt tevens het schaalniveau van de data infrastructuur uitgewerkt: wat gebeurt op niveau Aanpak Veluwe en wat op het niveau van de provincie. In 2026 wordt tevens gewerkt aan een **monitoringssystematiek voor de NO_x uitstoot** van de overige sectoren binnen Aanpak Veluwe.

⁸⁸ In de context van stikstofmonitoring duidt granulariteit op de resolutie waarop je emissies en effecten bekijkt: hoe hoger de granulariteit, hoe specifiekere je verschillen tussen bedrijven, locaties en tijdstippen kunt zien en verklaren.

⁸⁹ Presentatie van Dick Heederik, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Onderdeel	Basisspoor (nu)	Toekomst spoor (2 tot 4 jaar)
Monitoring en data	- Monitoring op gebiedsniveau o.b.v. NEMA / Initiator (emissietotalen en trends) - Monitoring via meetpilots op proefbedrijven om technieken te valideren - Innovaties vaak nog niet terug te zien in emissiemodellen - Validatie modellen op basis van metingen omgevingsnetwerk	- Creatie van bedrijfsemissiemodellen voor alle sectoren (niet alleen Kringloopwijzer voor melkvee) - Landelijke / gebiedsemissiemodellen (NEMA) verrijken met maatregelen die worden toegepast binnen de Aanpak Veluwe: ‘terug zien wat we met elkaar aan het doen zijn’ - Benchmarken: trends inzichtelijk maken en boeren actief stimuleren stikstofemissies te verminderen - Datakwaliteit, dataveiligheid en juridische houdbaarheid als randvoorwaarden

Tabel 11: Overzicht uitwerking: Monitoring & Data

Monitoring natuur- en beekdalherstel en BKN

Voor de monitoring van het beoogde natuur- en beekdalherstel sluit de Aanpak Veluwe aan bij en maakt deze gebruik van bestaande monitoringssystemen. Daarbij gaat het enerzijds om het volgen van de uitvoering van de beschreven natuur- en beekdalherstelmaatregelen (prestatie-monitoring) en anderzijds om onderzoek naar het effect van uitgevoerde maatregelen op de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden, de waterkwaliteit en de ‘basiskwaliteit natuur’ (effectmonitoring). Voor de uitvoering van maatregelen werken gemeenten, waterschappen en provincie met een (eigen) maatregelenregistratie. Voor de monitoring van de effecten van maatregelen wordt gebruik gemaakt van bestaande monitoring van Natura 2000-habitats en -soorten en van systeemherstel. Voor de Basiskwaliteit natuur en de Groenblauwe dooradering wordt nog een vorm van monitoring opgezet.

Monitoring Natura 2000-habitats en -soorten

Onder regie van de provincie wordt elke habitattypen, habitatsoort en vogelsoort waarvoor een Natura 2000-gebied een instandhoudingsdoelstelling heeft gemonitord. Zo kan de provincie volgen hoe het binnen een Natura 2000-gebied met het habitattypen of de betreffende soort gaat. De dataverzameling binnen het landelijke Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) vormt de basis voor deze monitoring. De monitoring is in de eerste plaats gericht op het bepalen van de ontwikkeling van de populatieomvang (trend). Op basis van terreinmerken brengt de provincie ook de (ontwikkeling van) leefgebieden van aangewezen dier/vogelsoorten in beeld. De provincie brengt voor de aangewezen habitattypen (typen bos, heiden etc.) de locaties/gebieden waar deze aanwezig zijn in kaart. De habitattypenkaart wordt iedere 6 jaar geactualiseerd om na te gaan welke verandering zich heeft voorgedaan en of dit te herleiden is naar uitgevoerde maatregelen. De kaart is beschikbaar en in te zien in de [Nationale Databank Vegetatie- en Habitatkarteringen](#) (NDVH) en via de [website van de provincie Gelderland](#).

Monitoring robuust systeemherstel

De provincie werkt ook aan een monitoringsplan voor het volgen van de ontwikkeling van systeemfactoren voor het Natura 2000-gebied Veluwe, om op termijn na te kunnen gaan of het gewenste robuuste systeemherstel optreedt. Dit plan wordt opgesteld in samenwerking met terreinbeherende organisaties, gemeentelijke natuurbeheerders en de waterschappen en is eind 2026 gereed. Deze monitoring levert, in combinatie met de monitoring van habitattypen en soorten, informatie op over de actuele natuurkwaliteit van de Veluwe. Op basis van deze informatie bepalen we in hoeverre de instandhoudingsdoelen al zijn bereikt en in hoeverre nog bijsturing nodig is. Dit doen we als eerste in het komende traject tot actualiseren van het Natura 2000-beheerplan Veluwe, dat in 2030 vastgesteld moet zijn.

Monitoring waterkwaliteit KRW

De monitoring van de vereiste waterkwaliteit conform de Kaderrichtlijn Water (KRW) vindt plaats binnen een zesjarige plan- en beoordelingscyclus. In elke cyclus wordt gedurende één volledig jaar een set toetsingsmetingen uitgevoerd: chemische, fysisch-chemische en ecologische parameters worden gemeten en getoetst aan de geldende normen per waterlichaam. Daarnaast worden tussentijdse evaluaties uitgevoerd om trends te signaleren en de voortgang van de water- en natuurdoelstellingen te bewaken.

Om de borging te versterken en frequenter, gebiedsgericht inzicht te verkrijgen, richt het waterschap aanvullend een fijnmaziger watermeetnet in. Dit netwerk maakt een hogere meetfrequentie en betere ruimtelijke dekking mogelijk,

waardoor afwijkingen sneller worden gesignaleerd en gericht kan worden bijgestuurd. In Q2 van 2026 wordt de monitoringsaanpak voor de Basiskwaliteit natuur en Groenblauwe dooradering nader uitgewerkt.

7 Wat hebben we nodig en waar beginnen we?

In dit hoofdstuk gaan we in op de randvoorwaarden voor een succesvolle realisatie van het Uitvoeringsplan (paragraaf 7.1). Daarnaast worden de belangrijkste kosten in paragraaf 7.2 beschreven evenals de vervolgstappen en de fasering daarvan in paragraaf 7.3.

7.1 Randvoorwaarden voor succes

Voor een succesvolle realisatie van dit Uitvoeringsplan moeten samenvattend de volgende randvoorwaarden worden ingevuld:

1. Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen alle betrokken overheden waarin de rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle partijen zijn vastgelegd;
2. Duidelijkheid over de stikstofopgave, natuurherstel en beekdalherstel waarbij we helderheid geven over wat we van ondernemers verwachten;
3. De doelen en maatregelen vanuit de samenwerkende overheden worden vertaald naar een (of meer) programma('s) onder de Omgevingswet en vinden hun doorwerking in de provinciale omgevingsverordening;
4. Het programma wordt ingericht voor een looptijd van ten minste tien jaar, inclusief politiek commitment voor de lange termijn om de doelen op de Veluwe te halen en een krachtige uitvoeringsorganisatie vanuit de regio, met (bij)sturing zo dicht mogelijk op de praktijk;
5. We bieden ondernemers en gebieden de ruimte om binnen de doelen, maatregelen en normen concrete plannen op bedrijfs- en gebiedsniveau uit te werken en te realiseren, met uitvoeringskracht en passend instrumentarium;
6. We borgen een langjarige interbestuurlijke samenwerking en treden waar mogelijk op als één overheid, met toereikende middelen en heldere rol- en mandaatafspraken in het gebied;
7. De gerealiseerde stikstofreductie komt ten goede aan de natuur en leefbaarheid en wordt, waar juridisch verantwoord, deels ingezet voor vergunningverlening voor woningbouw, overige economische activiteiten en de agrarische sector zelf (waaronder PAS-melders en interimers). We toetsen vooraf de juridische borging en uitvoerbaarheid;
8. Andere regio's dan de Veluwe leveren aantoonbaar hun bijdrage, zodat de gezamenlijke inspanningen optellen tot het beoogde natuurherstel en de benodigde stikstofreductie op de Veluwe;
9. Bestuurders en ambtenaren nemen verantwoordelijkheid voor tijdige besluitvorming, tonen bestuurlijk lef en maken maatwerk en adaptieve uitvoering mogelijk, in nauwe samenwerking met en ondersteund door de uitvoeringsorganisatie.

Deze randvoorwaarden zijn de basis voor het behalen van de ambities waarmee voldoende stikstofreductie behaald kan worden en daarmee een vitaal landelijk gebied op- en rond de Veluwe ontstaat, terwijl er tegelijkertijd een toekomstperspectief voor de agrarische sector komt, vergunningverlening verder loskomt en de KRW-doelen behaald kunnen worden. Aanvullend op de bovenstaande randvoorwaarden is binnen de Aanpak Veluwe leidend dat de nadere uitwerking en de uitvoering participatief plaatsvindt, in nauwe afstemming en waar mogelijk in co-creatie met de betrokken stakeholders. De uitvoeringsgovernance wordt ingericht zodat alle betrokkenen via verschillende gremia proactief kunnen participeren in de uitvoering.

7.2 Overzicht kostensoorten en financiële dekking

De realisatie van de beoogde reductie van ammoniakemissies en het herstel van natuur en beekdalen vergt aanzienlijke, structurele investeringen. Daarmee wordt een vitaal landelijk gebied en robuuste natuur mogelijk gemaakt. Hieronder presenteren wij een globaal overzicht van de belangrijkste kosten voor de uitvoering van dit Uitvoeringsplan. In 2026 worden de kostenraming en het financiële kader nader uitgewerkt.

- a. **Maatregelen en instrumenten gericht op emissiereductie:** Het operationaliseren van scenario 3 (zie paragraaf 4.2, scenarioanalyse) vergt structurele, jaarlijkse investeringen om agrariërs te ondersteunen bij het treffen van maatregelen (zie paragraaf 4.1, voorkeurslijst maatregelen per sector). In het vervolgtraject wordt nader uitgewerkt welke kosten zijn verbonden aan emissiereductie, via subsidies en nadeelcompensatie en ondersteunende bedrijfsplannen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de personele kosten die samenhangen met de afhandeling van subsidies en nadeelcompensatie. Ter indicatie: de beoordeling van één dossier vergt gemiddeld ca. 50 uur. Om 2.850 bedrijven binnen drie jaar te beoordelen, is ca. 25 fte nodig. Ook dit wordt in het vervolgtraject nader

uitgewerkt;

- b. **Begeleiden en ondersteunen van stoppende agrariërs:** Voor agrariërs die besluiten hun bedrijf te beëindigen, wordt specifieke begeleiding en ondersteuning geboden middels zaakbegeleiders. Dit bestaat onder meer uit persoonlijke begeleiding bij het maken van keuzes over hun toekomst, hulp bij het afwikkelen van bedrijfsactiviteiten en ondersteuning bij deelname aan opkoop- of beëindigingsregelingen. De kosten voor deze begeleiding omvatten o.a. de inzet van begeleiders, juridische- en financiële advisering. Met deze inzet wordt beoogd de emissiereductie via autonome ontwikkeling van het aantal bedrijven te faciliteren en waar mogelijk te versnellen. De vergoedingen voor de feitelijke opkoop of beëindiging van bedrijven liggen bij het Rijk;
- c. **Uitvoering natuurherstelmaatregelen:** Op en rond de Veluwe omvat de opgave ca. 1.340 natuurherstelmaatregelen op ruim 17.000 ha. Deze maatregelen zijn tot 2032 voor 80% door het Rijk gefinancierd; daarna is aanvullende financiering vereist voor de resterende maatregelen;
- d. **Uitvoering beekdalmaatregelen:** De globale kostenraming voor de maatregelen in de KRW-beekdalen en voor beekdalen in Natura 2000 inclusief instrumentarium wordt nog nader uitgewerkt;
- e. **Vitaal landelijk gebied projecten:** Budget waarop gebieden een beroep kunnen doen voor: capaciteit, instrumenten en concrete projecten die bijdragen aan de benoemde opgaven voor een vitaal landelijk gebied, namelijk: vitale economie (landbouw, recreatie en toerisme), sterke gemeenschappen en omgevingskwaliteit. Deze budgetten worden nog nader uitgewerkt en zullen aanvullend zijn op budgetten voor de realisatie van de kernopgaven emissiereductie, natuur-, en beekdalherstel;
- f. **Flankerend RO-beleid:** De ontwikkeling van het landelijk gebied vraagt om aanvullend flankerend beleid, gericht op het faciliteren van functieverandering, mogelijke beperkingen ten aanzien van grondgebruik, extensivering en het realiseren van groenblauwe dooradering. De specifieke kosten worden in afstemming met de provincie nader uitgewerkt;
- g. **Grond & verkaveling:** Zowel voor de strategie op de korte termijn als die op de langere termijn zijn forse budgetten nodig. De strategie voor de korte termijn zal vooral bestaan uit het op vrijwillige basis aankopen van (landbouw)gronden en (agrarische) bedrijven door de overheid. Hierbij zal de overheid in concurrentie met andere partijen moeten opereren op de grondmarkt. De afgelopen 3 jaar is er op de Veluwe op jaarbasis ongeveer 1.300 ha verhandeld en hadden de overheden daar als koper een aandeel in van bijna 80 ha. Gezien de grote opgaven op de Veluwe is de uitdaging om het aandeel van de overheid fors te verhogen. Bij maximale inzet op vrijwillige basis is misschien 200 ha op jaarbasis mogelijk. Een hoger aandeel is slechts mogelijk bij de inzet van verplichtend instrumentarium. Voor de korte termijn hebben zowel de provincie als de Nationale Grondbank middelen beschikbaar om anticiperende aankopen te doen. De provincie heeft hiervoor een budget van € 80 mln. Dit budget is provincie breed inzetbaar, dus ook op en rond de Veluwe. Aankoop van hele bedrijven is beperkt financierbaar uit dit budget. Met de middelen van de Nationale Grondbank is aankoop van hele bedrijven wel mogelijk (ook losse grond). Ook de betrokken gemeenten en waterschappen zullen een financiële bijdrage leveren, dit is nu nog niet verder uitgewerkt. Bij de verdere uitwerking van de strategie voor de langere termijn en de strategieën per (deel)gebied worden de benodigde middelen (financiën, inzet personeel, etc.) bepaald;
- h. **Uitvoeringsgovernance:** De kosten bestaan hoofdzakelijk uit de personele lasten van de uitvoeringsorganisatie om de vijf kerntaken uit te voeren: begeleiden en beoordelen, kennisdelen, projecten uitvoeren, monitoren en grondbeleid. Daarnaast omvat het uitvoeringskosten van gemeenten (bijvoorbeeld het aanpassen van omgevingsplannen), zaakbegeleiders en handhaving. Verder gaat het om operationele kosten voor huisvesting, communicatie, administratie en rapportage, evenals investeringen in IT-systemen, data-infrastructuur en overige ondersteunende middelen. Daarnaast zijn kosten verbonden aan de gebiedscommissies en op te stellen uitvoeringsstrategieën per gebied binnen de Aanpak Veluwe;

- i. **Innovatietrajecten en kennisdeling:** Het stimuleren van innovatie en kennisdeling is een cruciale succesfactor om ook niet-geborgde maatregelen zo snel mogelijk wetenschappelijk en juridisch te onderbouwen. Hierop wordt al ingezet via trajecten als de Regio Deal en via experimenteerlocaties, gericht op experimenten, pilots en kennisdeling. Daarnaast wordt verwacht dat er extra geld nodig is voor uitbreiding naar de gehele Veluwe en voor de verdere doorontwikkeling van benchmark- en monitoringsystemen, inclusief de wetenschappelijke onderbouwing. Specifiek voor de borging van gegevens wordt een bedrag geraamd voor een databureau, zodat alle meetgegevens onafhankelijk en betrouwbaar kunnen worden opgeslagen en gebruikt voor beleidsmonitoring en sturing.

Financiële dekking Aanpak Veluwe

Momenteel is er een startbudget van € 300 mln. beschikbaar vanuit het programma 'Nederland van het slot'. De minister heeft aan het startbudget de volgende kaders gesteld:

- De voorgestelde maatregelen zijn getoetst of worden nog getoetst aan de relevante staatssteunkaders;
- Maatregelen dienen in samenhang bij te dragen aan stikstofreductie en natuurherstel. Via cumulatiebedingen wordt geborgd dat er geen dubbele subsidie wordt verstrekt.

Aan beide kaders wordt met het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe voldaan. Essentieel is dat de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de betrokken overheden op korte termijn wordt ondertekend, zodat de € 300 mln. beschikbaar komt voor de uitvoering. Met deze middelen kunnen we de komende jaren voortgang boeken. Voor nadere financiële afspraken worden na ondertekening van de SOK gemaakt. Een dummy verdeling van de € 300 mln. is in bijlage 5 te vinden.

Aanvullend heeft de provincie in de Voorjaarsnota ca. € 23 mln. beschikbaar gesteld en is er bij de Tussenbalans € 72 mln. gereserveerd voor stikstofreductie in heel Gelderland. Deze middelen zijn bedoeld voor concrete stappen via de Aanpak Veluwe, naast bijdragen aan de legalisatie van PAS-melders, de gebiedsgerichte aanpak GEUS en Winterswijk en het opzetten en toepassen van meetnetwerken. Binnen de Aanpak Veluwe benutten we deze middelen om de samenwerking in dit gebied op te bouwen en aan de slag te kunnen met de uitvoering.

Om de Aanpak Veluwe voor de komende 10 jaar in de uitvoering mogelijk te maken is aanvullend budget nodig, hier zal de komende periode tussen betrokken overheden afstemming over plaats moeten vinden.

7.3 Fasering en mijlpalen

De doelstelling van de Aanpak Veluwe is om snel en voortvarend te starten. Daarom wordt een **gefaseerde uitvoering** gehanteerd; overal tegelijk starten is niet noodzakelijk. De uitvoeringsfase begint met de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst medio mei en de vaststelling van het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe. Vervolgens wordt direct gestart met **juridisch houdbare no-regretmaatregelen**, terwijl de doelen en het totale maatregelenpakket dit jaar en in de daaropvolgende jaren volgens het principe '**van grof naar fijn**' steeds preciezer worden uitgewerkt. De vervolgstappen zijn:

- In 2026 vindt de nadere inhoudelijke uitwerking plaats van de opgaven stikstofreductie, natuurherstel en beekdalherstel, ook per deelgebied (zie per paragraaf de benoemde vervolgstappen met een inhoudelijk en uitvoerend karakter);
- Het opstellen van een programma onder de Omgevingswet, inclusief plan-MER, passende beoordeling en sociaal economische impact analyse (SEIA);
- Het doorvertalen en borgen van de maatregelen uit de Aanpak Veluwe in het instrumentarium van de betrokken overheden. Dit gaat over het opnemen van de normering in de Provinciale Omgevingsverordening, maar ook over het inrichten van subsidie instrumenten en nadeelcompensatie.

Door deze stappen tijdig en in samenhang uit te voeren, wordt een snelle start mogelijk gemaakt en wordt tegelijk een juridisch houdbare aanpak richting 2035 geborgd.

Hierna volgt een indicatief overzicht van de activiteiten en mijlpalen per fase:

	Periode	Fases	Activiteiten
Inrichting en kwartier maken	Q2 '26	Start	• Samenwerkingsovereenkomst ondertekenen • Vaststellen Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe
	Q2 t/m Q4 '26	Start uitvoering projecten, laatste uitwerking werkstromen en Pilot fase uitvoering	• Opstarten eerste uitvoeringsprojecten (er is een groslijst met 100 potentiële projecten) • Commitment benodigde middelen vanuit het Rijk • Inrichting uitvoeringsorganisatie inclusief gebiedscommissie in eerste 2 deelgebieden • Blijvend in gesprek met de stakeholders rondom draagvlak voor maatregelen • Eerste 100 boeren maken een integraal reductieplan in prioritair gebied onder begeleiding van een uitvoeringsorganisatie • Vaststellen van omgevingsprogramma inclusief voorbereiding, uitwerking en participatie inclusief voorbereiding • Opstellen van een milieueffectrapport (plan-MER) en uitvoeren van een sociaal economische impact analyse (SEIA) • Omgevingsverordening uitwerken in lijn met omgevingsprogramma • Versterken, volgen of sturen op een nieuwe opzet voor lopende (en nieuwe) gebiedsprocessen • Verdere uitwerking en inrichting van: ◦ Normering op bedrijfsniveau (samen met betrokkenen / sectoren) ◦ Instrumentenmix: subsidies, nadeelcompensatie, vroegtijdige beëindiging, bedrijfs- of ondernemingsplan, grond en verkaveling en flankerend RO-beleid. ◦ Grond en verkaveling ◦ Normering overige opgaven ◦ Projecten, instrumenten en maatregelen natuur- en beekdalherstel ◦ Monitoring Aanpak Veluwe ◦ Huidige gebiedsprocessen in relatie tot Aanpak Veluwe
Uitvoering en Borging	2027 - 2029	Uitvoering	• Bedrijfsnormen worden bekend begin 2027 (en gelden vanaf 2030/2035) • Ondernemers informeren over bedrijfsspecifieke opgave en normen • Alle betrokken ondernemers maken een bedrijfsplan • Haalbaarheid bedrijfsplannen van ondernemers wordt getoetst door uitvoeringsorganisatie • Beschikbaarstelling subsidies en financiële compensatie door uitvoeringsorganisatie • Uitwerking uitvoeringsstrategie per gebied door gebiedscommissie met ondersteuning van gebiedsprocessen • Vaststelling uitvoeringsstrategie per gebied in bestuurlijk overleg • Uitvoeren maatregelen natuur- en beekdalherstel
	2030 - 2034	Opschalen uitvoering	• Uitvoering door uitvoeringsorganisatie: ◦ Uitstel voor specifieke bedrijven ◦ Uitvoering kavelruilen en grondinstrumenten ◦ Uitvoeren maatregelen natuur- en beekdalherstel ◦ Subsidiëren en compenseren en vergunnen (NB: vergunnen door provincie) ◦ Handhaving op bedrijven zonder uitstel • De effectiviteit wordt door de gebiedscommissies geëvalueerd en, waar nodig, bijgestuurd
	2035	Behalen doelstelling	• Gebiedsemissieplafond gehaald • Start handhaving op bedrijven met uitstel • Maatregelen natuur en beekdalen uitgevoerd • Afronding en evaluatie Aanpak Veluwe

Tabel 12: Overzicht van de mijlpalen voor de komende 10 jaar. Dit tijdspad wordt de komende maanden met de partners verder verfijnd

Bijlagen

Bijlage 1 Instrumenten

In deze bijlage worden de in hoofdstuk 3 genoemde instrumenten nader en gedetailleerd uitgewerkt. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de beschikbare subsidies per ontwikkelpad. Vervolgens wordt de werking van nadeelcompensatie behandeld. Ten slotte worden de mogelijkheden met betrekking tot grond & verkaveling uiteengezet.

1.1 Subsidies

Voor de verschillende ontwikkelpaden waaruit een ondernemer kan kiezen, komen subsidies beschikbaar. Ondernemers kunnen zich ontwikkelen via technische en managementmaatregelen, extensivering, omschakeling, verplaatsing, het nemen van maatregelen voor natuur en water, of ervoor kiezen te stoppen. Hieronder lichten we per ontwikkelpad kort toe welke subsidies al beschikbaar zijn, wat we nog willen aanpassen of ontwikkelen en welke randvoorwaarden daarbij gelden.

1. Technische maatregelen

Dit betreft o.a. luchtwassers en emissiearme vloeren. Momenteel is er hiervoor geen subsidie beschikbaar; in het verleden bestond wel een landelijke regeling. We willen deze regeling wel ontwikkelen voor de komende jaren. Randvoorwaarden bij een subsidie voor technische maatregelen zijn:

- Vergunningverlening voor stalaanpassingen moet mogelijk zijn;
- Een breed scala aan technische maatregelen moet per sector subsidieerbaar zijn (zodat een ondernemer keuzevrijheid heeft);
- Een ondernemer moet de mogelijkheid hebben om te groeien in dieraantallen, wanneer dit bijdraagt aan de oplossing in een gebied (en wanneer bedrijf gelegen is in de stikstofreductiegebieden dit in lijn is met de beleidsregels aldaar).

2. Management maatregelen

Dit betreft o.a. voermaatregelen, weidegang en het verlagen van het tankmelk ureum gehalte. Het idee is om voort te borduren op de subsidieregeling '[Managementmaatregelen melkveehouderij](#)' van de provincie Gelderland, waarbij subsidie kon worden verkregen voor het verminderen van eiwit in het rantsoen en meer uren weidegang (combinatie mogelijk met subsidie voor real-time meetsensoren). Hierbij kan gedacht worden aan een methodiek waarbij aan bepaalde management maatregelen een forfaitaire stikstofreductie (voor vergunningverlening) en een forfaitaire subsidie wordt gekoppeld. De KringloopWijzer zou gebruikt kunnen worden voor de monitoring van dergelijke maatregelen.

3. Extensivering

Vooral voor grondgebonden landbouw (melkveehouderij) kan extensivering bijdragen aan het reduceren van stikstofemissies per ha. Er zijn twee subsidieregelingen waar ondernemers binnen de Aanpak Veluwe gebruik van zouden kunnen maken de komende jaren.

- De eerste is de regeling Samenwerking in Natura 2000-overgangsgebieden. Hierbij kan een ondernemer binnen een samenwerkingsverband subsidie krijgen voor extensiever gebruik van grond. De regeling staat naar verwachting in het voorjaar van 2026 open en heeft als beheerjaren 2027-2028. Na evaluatie van de openstelling wordt de regeling waar nodig aangepast en in de toekomst opnieuw opgesteld;
- Daarnaast werkt het ministerie van LNV aan een Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem). Ingezet wordt op een driejarige looptijd van de Sem, waarbij melkveehouders kunnen kiezen om tijdelijk tussen de 10-20% minder melk- en kalfkoeien te houden. Het fosfaatrecht dat hoort bij het aantal melk- en kalfkoeien dat minder wordt gehouden, moet volledig worden doorgehaald. Subsidie ziet op vergoeding voor het netto inkomensverlies. Goedkeuring van de Europese Commissie is nog benodigd voordat de Sem gepubliceerd en opgesteld kan worden.

De uitdaging is hoe inkomstenderving door extensivering op lange termijn gecompenseerd kan worden. Lokale marktinitiatieven die een hogere prijs bieden aan extensief geproduceerde producten kunnen hierbij helpend zijn. Gezien de (inter)nationale markt waarin Veluwe ondernemers opereren is een vergoeding voor extensievere productie een uitdaging.

- Herwaardering van landbouwgrond kan een oplossing zijn om blijvend te compenseren voor extensivering. Momenteel is IPO in gesprek met de Europese Commissie over een herwaarderingsregeling. Een dergelijke regeling is van groot belang voor de Aanpak Veluwe, met name in nabijheid van Natura 2000;

- De komende maanden gaan we ook met de sector in gesprek om te bezien op welke manier extensivering binnen de Aanpak Veluwe gestimuleerd kan worden;
- Duidelijk is dat er meer nodig is dan momenteel beschikbaar – zowel qua regelingen als budget als kennisontwikkeling bij boeren – om extensiveren te stimuleren.

4. Verplaatsen

Er is een landelijke verplaatsingsregeling beschikbaar voor ondernemers die vallen binnen de doelgroep van de aanpak piekbelasting (Lvvp). Een groot deel van de ondernemers binnen de Aanpak Veluwe valt binnen deze doelgroep. Deze regeling staat open tot november 2027. Het is echter de verwachting dat slechts een zeer beperkt deel van de ondernemers binnen de Aanpak Veluwe hiervan gebruik zal willen maken.

5. Maatregelen ten behoeve van natuur en water.

Naast stikstofemissiereductie willen we binnen de Aanpak Veluwe ook stimuleren dat ondernemers maatregelen nemen die bijdragen aan natuurherstel en een goede waterkwantiteit en -kwaliteit. Dit kan ook extensivering ondersteunen. Hiervoor zijn de volgende subsidies beschikbaar:

- ANLb: jaarlijks beheerpakketten voor o.a. kruidenrijk grasland, later maaien en landschapselementen, waarbij boeren een vaste vergoeding krijgen voor natuurbevorderend beheer;
- Ecoregeling: GLB-regeling waarbij ondernemers punten verdienen met eco-activiteiten (o.a. biodiversiteit, klimaat, bodem), die leiden tot een bronzen, zilveren of gouden betaling bovenop de basispremie;
- Aanleg Agroforestry van provincie Gelderland, bijvoorbeeld de aanleg van notenbomen;
- Daarnaast verkennen we welke aanvullende regelingen Rijk, provincie en/of waterschappen kunnen ontwikkelen ter ondersteuning van maatregelen voor natuur- en wateropgaven.. Denk aan subsidie voor groenblauwe dooradering, specifieke gebiedskenmerken of andere maatschappelijke diensten zoals waterberging.

6. Stoppen:

Het kan ook zijn dat ondernemers besluiten te stoppen, bijvoorbeeld bij het ontbreken van opvolging of vanwege pensioen. Voor deze ondernemers zijn er binnen de Aanpak Veluwe de komende jaren twee subsidieregelingen beschikbaar:

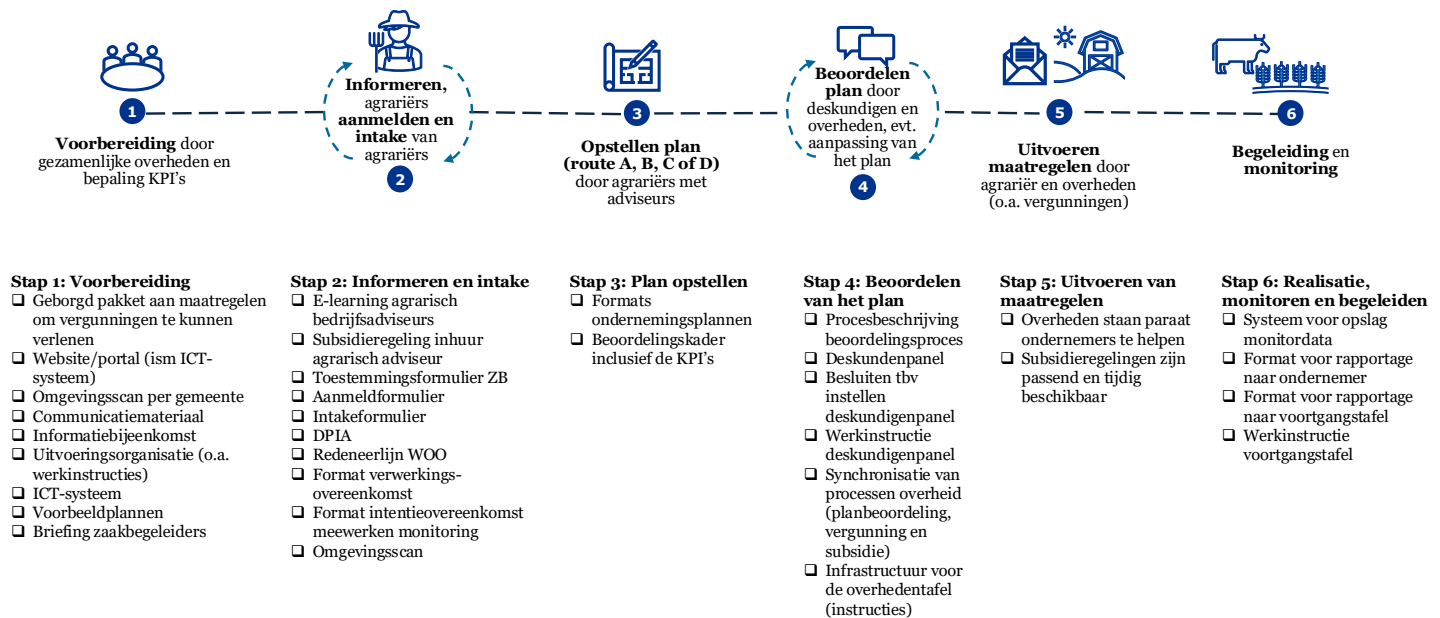
- Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging (Rpgb), waaronder provinciale beëindigingsregelingen kunnen worden opgesteld. De regeling is gericht op veenweidegebieden, beekdalen, zandgronden of overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden. Subsidies mogen door provincies uiterlijk tot 31 december 2027 worden verleend, en moeten uiterlijk op 31 december 2031 worden besteed;
- Daarnaast werkt het ministerie van LNV aan de vrijwillige beëindigingsregeling (Vbr). Deze zal naar verwachting in Q3 2026 opgesteld worden, met een subsidieplafond van in ieder geval € 715 mln. Wel zal deze regeling slechts voor een beperkte tijd openstaan (twee tot drie maanden). Daarnaast kent deze regeling een voorrangscategorie voor bedrijven binnen 1.000 m van overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, zoals de Veluwe. Veehouders binnen deze stroken zullen op basis van een 'first come, first serve' methodiek beschikt worden. Veehouders buiten deze stroken zullen gerangschikt worden op basis van doelmatigheid ('euro per hoeveelheid reductie aan stikstofemissie').

Bovenstaande twee regelingen zullen niet afdoende zijn om de ondernemers die willen stoppen hierin te kunnen faciliteren. Daarom willen we drie dingen bewerkstelligen:

- Een breder toepassingsgebied voor de MGB binnen Provincie Gelderland, Gelderland zodat het werkgebied van de Aanpak Veluwe hier grotendeels tot volledig onder valt. En voor de Vbr dat ondernemers in de Gelderse Vallei binnen de Vbr (voorrangscategorie vallen);
- Extra financiële middelen voor beëindiging, bij voorkeur via ophoging van de budgetten van de genoemde regelingen. Het naast elkaar inzetten van meerdere beëindigingsregelingen achten we onwenselijk vanwege mogelijke onderlinge concurrentie;
- Openstelling van de Vbr (met een verhoogd budget) in meerdere tranches, zodat ondernemers richting 2030 op meerdere momenten kunnen kiezen voor bedrijfsbeëindiging, met daarbij voldoende zekerheid over beschikbare middelen.

1.2 Ondernemingsplanaanpak

In het figuur hieronder is een indicatief overzicht weergegeven van de benodigde producten per stap in de route met de Ondernemingsplanaanpak.



Figuur 19: Stappen in het proces van de ondernemingsplanaanpak

1.3 Grond en verkaveling (grondstrategie)

Hoewel de titel van dit hoofdstuk anders doet vermoeden staat niet grond maar de te realiseren opgaven centraal. De Aanpak Veluwe zet zich in voor robuuste natuur en een vitaal (landelijk) gebied met het verder op gang krijgen van natuurvergunningverlening als noodzakelijke tussenstap. Vanuit deze opgaven volgt de keuze voor de inzet van grondinstrumenten, c.q. de grondstrategie. Grondinstrumenten zijn daarbij een middel om doelen te realiseren.

Met grondinstrumenten kan de overheid sturen op het realiseren van die opgaven. In dit hoofdstuk wordt de strategie hiervoor beschreven. Er wordt een onderscheid gemaakt naar een strategie voor de korte termijn en de langere termijn. Om tot deze strategie te komen worden eerst de opgaven (voor zover nu bekend), het beschikbare (grond)instrumentarium en de uitdaging daarbij beschreven. Ook wordt nog stil gestaan bij de verschillende gebiedsprocessen die er al lopen op de Veluwe.

Opgave

Op een aantal plekken op en rondom de Veluwe komen verschillende opgaven samen. Deze zijn groot en urgent. Het Rijk en de provincie Gelderland hebben besloten om de inzet in, op en rondom de Veluwe te focussen op 3 kernopgaven:

1. Emissiereductie (stikstof);
2. Natuurherstel; en
3. Beekdalherstel.

De opgaven variëren per gebied, maar er is altijd een breed samenspel van landbouw, natuur, water, bodem en klimaat. Soms aangevuld met gebied specifieke opgaven. In een aantal gebieden zullen veel ondernemers hun bedrijfsmodel moeten aanpassen. Voor de stikstofopgave geldt wel dat gestart wordt waar de opgave en de impact het grootst is: de agrarische sector.

Grond is bij veel van de ruimtelijke opgaven een succesfactor, met een gerichte actieve inzet van het beschikbare grondinstrumentarium kunnen doelen sneller en beter bereikt worden. Om het grondinstrumentarium succesvol in te kunnen zetten is een goede grondstrategie noodzakelijk voor de uitvoering van gebiedsplannen. Deze begint met het vaststellen van gebiedsopgaven voor o.a. de landbouw, natuur en beekdalen en een gedeeld begrip van de uitgangspunten. Goede afstemming tussen overheden, overige gebiedspartijen en grondeigenaren is daarvoor essentieel. Het is daarom zinvol, naast deze Veluwe-brede strategie, een grondstrategie op gebiedsniveau in te richten en gezamenlijk te organiseren.

Uitdaging

Het gebied waarop deze grondstrategie betrekking heeft is omvangrijk en divers van aard. Ook de te behalen opgaven per (deel)gebied zijn nog niet geheel bepaald, keuzes voor begrenzingen van functies moeten nog gemaakt worden. Het gevolg hiervan is dat ook de grondstrategie in dit stadium nog een abstract karakter heeft: de grondstrategie per (deel)gebied dient gekoppeld te worden aan de uitgewerkte gebiedsplannen. Niettemin zijn er wel aanbevelingen aan te geven.

De huidige praktijk in en door overheden is veelal gericht op vrijwilligheid en perceelgericht. Het is niet realistisch dat binnen de gestelde termijnen alle gewenste doelen uitsluitend op basis van vrijwilligheid gerealiseerd kunnen worden. De urgente opgaven vragen óók om zekerheid via de verplichte route, dit is niet mogelijk met alleen de inzet van vrijwillige instrumentarium. Om de doelen te behalen zal de komende jaren de nadruk veel meer op verplichting en gebiedsgericht moeten komen te liggen. De grondstrategie dient zodanig te zijn dat deze in de loop van de tijd en ook per deelgebied hierop kan worden aangepast. Op dit tijdsaspect wordt hierna ook nog ingegaan.

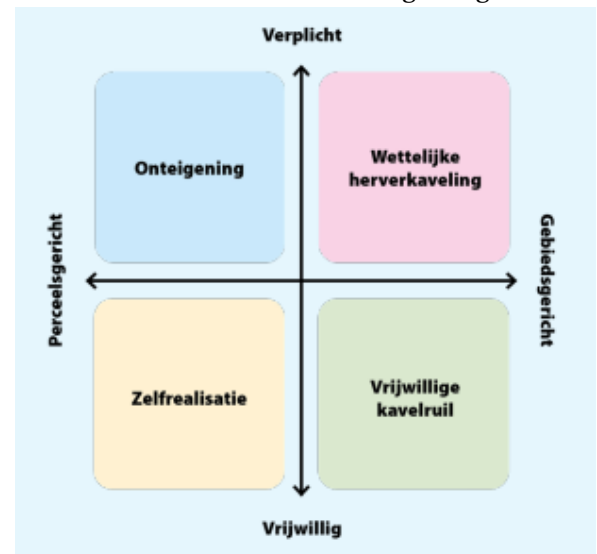
Vrijwillig of dwingend?

Waar de opgave primair bestaat uit aanpassingen van het gebruik en eigendom voor een overheid niet van essentieel belang is geven we de voorkeur aan realisatie op vrijwillige basis. Dit kan via zelfrealisatie met financiële compensatie voor de gebruiksverandering via subsidies. Waar de huidige eigenaar de functieverandering (indien dit in een specifiek gebied aan de orde is) niet wil of kan realiseren probeert de overheid gronden op basis van vrijwilligheid te verwerven. Hierbij is de beschikbaarheid van ruilgrond en inzet van het kavelruilinstrumentarium van belang.

Enkelvoudige of meervoudige complexe opgaven?

Bij overzichtelijke enkelvoudige opgaven kan de overheid vaak volstaan met een perceelsgerichte strategie op vrijwillige basis. Waar complexe en meervoudige opgaven op gebiedsniveau spelen en medewerking van meerdere grondeigenaren essentieel is, is een gebiedsgerichte aanpak in combinatie met dwingend instrumentarium naar verwachting nodig.

Dit samenspel tussen *vrijwillig en dwingend* en *enkelvoudige of meervoudige complexe opgaven* staat ook in het rapport '[GROND VOOR VERBINDING: verkenning naar een werkbare grondstrategie voor overgangszones rondom Natura 2000-gebieden](#)'. In dit rapport wordt gepleit voor een grondstrategie waarin regulering, herwaardering en herverkaveling van grond(gebruik) een belangrijke rol spelen om de meervoudige maatschappelijke doelen te behalen (zie figuur 20; er zijn meer instrumenten beschikbaar dan in deze figuur opgenomen, bijvoorbeeld voorkeursrecht). Naast een onderscheid tussen vrijwillig en dwingend (in het rapport 'verplicht' genoemd) wordt er ook een onderscheid gemaakt tussen perceel gericht en gebiedsgericht. In onderstaand matrix uit het rapport is weergegeven hoe de overheid met haar grondstrategie kan sturen op de as vrijwillig en dwingend, maar ook op de as van perceelsgericht en gebiedsgericht.



Figuur 20: Grondstrategie voor overgangszones

De grondstrategie verandert daarnaast ook in tijd. Het beschikbare tijdspad voor realisatie van en de urgentie van de opgaven bepaald wanneer de overheid welke instrumenten inzet. In het rapport '*Grond voor verbinding*' is dat weergegeven in figuur 6 op pagina 17.

Borging

Voor de te realiseren opgaven is het nodig om te zorgen voor voldoende (juridische) borging op de lange termijn. Bij de inzet van de instrumentmix dient er dan ook aandacht te zijn voor de borging op langere termijn: sommige instrumenten (subsidies) lijken op korte termijn te werken, terwijl daarmee mogelijk de doelen voor langere termijn onvoldoende geborgd zijn. Dat betekent dat vrijwillig instrumentarium bijna altijd aangevuld moet worden met borging via instrumenten uit de Omgevingswet. Het is dan ook van belang om de opgave te verbinden aan de instrumenten en vice versa. Bij verdere detaillering van de opgaven wordt dit uitgewerkt.

Aanpassingen in de tijd/per gebied

De Aanpak Veluwe wordt benaderd als het plangebied met de daarin lopende of nog op te starten gebiedsprocessen⁹⁰:

- Binnenveld;
- GEUS;
- Ede Barneveld;
- Oostelijke beekdalen Veluwezoom;
- Gelderse Poort (IJsseldeel);
- Groene Valleilint;
- Masterplan IJsselvallei

De provincie is ook bezig met de uitwerking van de stikstofarme stroken en de Aanpak Veluwe werkt aan stikstofreductie binnen het hele grondgebied van de 21 gemeenten binnen de Aanpak Veluwe. Hoewel dit niet kwalificeert als een gebiedsproces draagt het wel bij aan een van de belangrijkste opgaven (reductie stikstofemissie) voor de Veluwe.

Het opstellen van gebiedsplannen, bijbehorende grondstrategieën en de uitvoering worden gefaseerd in de tijd, startend in de gebieden met de meeste complexiteit. Vooralsnog zijn dat de eerste twee van hierboven genoemde gebieden en de stikstofreductiegebieden.

Een grondstrategie per (deel)gebied bevat waarschijnlijk de volgende onderdelen die niet allemaal openbaar zullen worden gemaakt:

- een afwegingskader dat stuurt en helpt bij het realiseren van ruimtelijke ambities;
- instrumenten en actoren;
- verbinding tussen beleid en uitvoering;
- inzicht in eigendommen en doelen; en
- een inschatting kosten per onderdeel/instrument.

Het uiteindelijke doel is een duurzaam en toekomstbestendig gebruik van de grond.

Governance

Om op korte termijn daadwerkelijk te starten met de uitvoering van de grondstrategie wordt een Veluwe-breed 'grondteam' bestaande uit medewerkers van de provincie, het Rijk, waterschap en 1 of 2 vertegenwoordigende gemeenten samengesteld. Onder voorzitterschap van de provincie wordt actief gestuurd op de eerdergenoemde anticiperende verwerving. Het oprichten van een separate organisatie voor de verwerving heeft nu geen meerwaarde. De uitvoering is meer gebaat bij een betere samenwerking binnen de bestaande structuren.

Gelijktijdig met de ontwikkeling van de plannen per (deel)gebied worden er voor diezelfde gebieden 'grondteams' samen gesteld die bestaan uit medewerkers van de direct betrokken overheden. Deze teams zullen enerzijds de grondstrategie naar het gebied verfijnen, maar kunnen ook de uitvoering oppakken. Het genoemde Veluwe brede 'grondteam' kan de gebiedenteams ondersteunen bij het maken van een grondstrategie. Dit om te zorgen voor enige eenduidigheid en om te voorkomen dat de gebiedenteams zelf het wiel opnieuw uit moeten vinden.

Planning 2026

	januari	februari	maart	2e kwartaal	3e kwartaal	4e kwartaal
Veluwe-breed 'grondteam'						
opbouw/uitwerking						
verder uitwerken overzicht beschikbare instrumenten (zie bijlage 1)						
plan van aanpak/ondersteuning gebiedenteams						
bemensing en capaciteit uitvoering 'grond' organiseren						
aansturen/afstemmen anticiperende verwerving						
daadwerkelijke aankopen*						
Uitwerking grondstrategie gebieden#						
Binnenveld						
GEUS						
stikstofarme stroken						
Overige gebieden						
* Sterk afhankelijk van verder besluitvorming en beschikbare budgetten						
# Daadwerkelijk uitvoering afhankelijk van verdere besluitvorming						

Figuur 21: Meest actuele planning van de grondstrategie

⁹⁰ Deze lijst is niet uitputtend. Er kunnen ook nieuwe gebiedsprocessen opstarten.

Bijlage 2 Overige sectoren

In onderstaande tabel is weergegeven welke stikstofoxiden emissie-eisen per type installatie vanuit het Bal gelden en wat een 40% reductie betekent.

Type installatie	Bal eis NO _x (mg/Nm ³)	Nieuwe eis NO _x na 40% reductie
Ketel op: Vloeibare brandstof, met uitzondering van rie-biomassa, gestookt in een ketel van meer dan 400 kW en minder dan 1 MW	120	72
Ketel op: Vloeibare brandstof, met uitzondering van rie-biomassa, gestookt in een ketel van tenminste 1 MW	120	72
Ketel op: Vergistingsgas, gestookt in een ketel van meer dan 400 kW en minder dan 1 MW	70	42
Ketel op: Vergistingsgas, gestookt in een ketel van meer dan 1 MW	70	42
Ketel op: Propaangas of butaangas, gestookt in een ketel van meer dan 400 kW	140	84
Gasturbine op vloeibare brandstof, aardgas of andere gasvormige brandstof	50	30
Dieselmotor	150	90
Andere stookinstallatie dan ketel, zuigermotor, gasturbine of regeneratie glycol op: Vloeibare brandstof, met uitzondering van rie-biomassa	120	72
Andere stookinstallatie dan ketel, zuigermotor, gasturbine of regeneratie glycol op: vergistingsgas of aardgas	80	48
Andere stookinstallatie dan ketel, zuigermotor, gasturbine of regeneratie glycol op: propaangas of butaangas	140	84
Gasturbine op niet standaard brandstof	50	30
Dieselmotor op niet standaard brandstof	150	90
Andere stookinstallatie dan gasturbine of zuigermotor op niet standaardbrandstof zijnde vaste brandstof, met uitzondering van rie-biomassa	100	60
Andere stookinstallatie dan gasturbine of zuigermotor op niet standaardbrandstof zijnde Vloeibare brandstof, met uitzondering van rie-biomassa	120	72

Andere stookinstallatie dan gasturbine of zuigermotor op niet standaardbrandstof zijnde gasvormige brandstof, anders dan cokesovengas of hoogovengas	70	42
Andere stookinstallatie dan gasturbine of zuigermotor op niet standaardbrandstof zijnde cokesovengas of hoogovengas	100	60

Tabel 13: Overzicht maatregelen overige sectoren vanuit de stikstofreductiegebieden

Bijlage 3 Juridische kader voor de emissiereductie van stikstof

Deze bijlage behandelt de volgende drie juridische vragen:

1. Wat is het juridisch kader voor stikstofemissies en wat zijn de relevante artikelen voor de Aanpak? Wat zijn relevante passages en gevolgen van recente rechterlijke stikstofuitspraken?;
2. Wat zijn relevante passages en gevolgen voor de Aanpak Veluwe van het Advies Landsadvocaat aan de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel (MCEN)?;
3. Wat is de verhouding tussen milieurecht en natuurbeschermingsrecht en wat is de mogelijkheid om stikstofruimte te verdelen, als depositie aantoonbaar daalt?

6. Juridisch kader voor stikstofemissies, in relatie tot de Aanpak Veluwe

De Aanpak Veluwe leidt tot een pakket aan maatregelen om de depositie van stikstof te verminderen. Voor al die maatregelen gelden regels en soms ook vergunningplichten, die randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van de maatregelen. Veel van die regels en vergunningplichten zijn per 2024 opgegaan in het stelsel van de Omgevingswet, maar daarnaast gelden ook nog andere wetten, bijvoorbeeld de mestwetgeving en fiscale regelgeving. Dit memo concentreert zich op de Omgevingswet, als meest relevante juridische kader.

De Omgevingswet is een kaderwet met regels voor de bescherming van allerlei belangen van de fysieke leefomgeving, alsmede voor het kunnen benutten van diezelfde leefomgeving.⁹¹ De wet heeft als doel om kwetsbare belangen in de fysieke leefomgeving te beschermen en tegelijkertijd om de leefomgeving te kunnen benutten voor maatschappelijk nut.⁹²

Voor de Veluwe Aanpak is relevant dat de Omgevingswet de taken en bevoegdheden van overheden regelt, voor verschillende vraagstukken die op de Veluwe aan de orde zijn:

- de **kwaliteit** van de fysieke leefomgeving die behouden of verbeterd moet worden;
- de **gebieden** waar een belang met de fysieke leefomgeving aan de orde is;
- de **activiteiten** die invloed hebben op de bescherming en benutting.

In relatie tot het onderwerp in dit memo (emissiereductie stikstof) kan dit worden ingevuld:

- **Kwaliteit.** Instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied De Veluwe;
- **Gebieden.** Toedeling van de functies van locaties (o.b.v. evenwicht tussen functies), aanwijzen van beperkingengebied (zoals zones om een gebied of langs water), aanwijzen van zeer kwetsbare gebieden met extra regulering, land(her-)inrichting en eventueel her- of ruilverkaveling met het oog op die inrichting;
- **Activiteiten.** Sturing op preventie, eigen zorg (zorgplicht) van degenen die emissies veroorzaken, het passend beoordelen van de afwezigheid van significante gevolgen voor Natura 2000-doelstellingen en het toepassen van de best beschikbare technieken, waarbij het bij de Aanpak Veluwe met name gaat om de volgende categorieën van activiteiten waar de Omgevingswet regels voor stelt in relatie tot de emissie van stoffen die ter plaatse tot een stikstofdepositie kunnen leiden:
 - *Milieubelastende activiteit*, zoals het houden van landbouwhuisdieren.
 - *Natura 2000-activiteit*, zoals het veroorzaken van stikstofdepositie in een overbelast stikstofgevoelig Natura 2000-gebied;
 - *Wateractiviteit*, zoals het lozen (ook via verstuiving) van verontreinigende stoffen op oppervlaktewater

⁹¹ Naast de Omgevingswet geldt ook de Meststoffenwet. Die blijft in deze Wegwijzer onbesproken.

⁹² Artikel 1.3 Omgevingswet.

Deze bijlage zoomt in op de reductie van emissie door de veehouderij, gelet op het belang daarvan voor de Aanpak Veluwe. Die emissiereductie is nodig vanwege de vereisten uit de Habitatrichtlijn (hierna: HBR),⁹³ die van toepassing zijn op de Veluwe.

Het hoofddoel van de HBR is het behoud en de bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.⁹⁴ De juridische borging van dit hoofddoel is geregeld in artikel 6 HBR: ieder Natura 2000-gebied moet in een gunstige staat van instandhouding worden behouden,⁹⁵ of in voorkomend geval worden hersteld als die staat niet op orde is.⁹⁶ De **staat van instandhouding** wordt als gunstig beschouwd, wanneer:⁹⁷

- Het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en;
- De voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en;
- De staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is.

Vanwege het belang van artikel 6 HBR voor de Aanpak Veluwe, volgt hieronder een korte nadere toelichting op dat artikel.⁹⁸ In wezen heeft artikel 6 HBR een dubbel karakter: het artikel werkt **preventief** omdat geen verslechtering mag optreden van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied en tegelijkertijd werkt het artikel **reparatoir** omdat maatregelen moeten worden getroffen om de instandhouding van een Natura 2000-gebied te herstellen als die instandhouding niet op orde is (soms is zelfs sprake van een opdracht tot verbetering). Meer in detail is dit dubbele karakter als volgt geregeld:

- *Lid 1* is de **planmatige beheer- en herstelbasis** van Natura 2000-gebieden en verplicht om instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor ieder Natura 2000-gebied;
- *Lid 2* is de **preventieve beschermingsnorm** en vereist passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering van beschermde habitats en van significante verstoring van beschermde soorten in een Natura 2000-gebied;
- *Lid 3* introduceert de **vergunningplicht** met een passende beoordeling van plannen en projecten die – op zichzelf of cumulatief met elkaar – significante gevolgen kunnen hebben door aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied.

Lid 1 van artikel 6 HBR betreft een proactieve verplichting,⁹⁹ gericht op behoud en herstel van de habitattypen en soorten in het desbetreffende Natura 2000-gebied. Over dit artikellid bestaat relevante jurisprudentie:

- Het moet gaan om instandhoudingsdoelstellingen, gesteld per Natura 2000-gebied, die **nauwkeurig, gebiedspecifiek en resultaatgericht** zijn;¹⁰⁰
- De instandhoudingsmaatregelen moeten **inhoudelijk aansluiten bij de ecologische vereisten** van het Natura 2000-gebied. Per soort en habitatype in het gebied moeten de **nodige instandhoudingsmaatregelen** worden getroffen, waarbij er geen sprake is van een beoordelingsmarge voor het bevoegd gezag (in Nederland: GS) om wel of geen maatregelen te treffen. De bestuurlijke beoordelingsruimte is beperkt tot de - in het kader van de maatregelen - uit te voeren middelen en te maken technische keuzes;¹⁰¹
- De instandhoudingsdoelstellingen moeten tijdig worden vastgesteld, in beginsel binnen zes jaar na de aanwijzing van een gebied als een Natura 2000-gebied. Vervolgens moeten ook de instandhoudingsmaatregelen, vanwege die doelstellingen, daadwerkelijk worden uitgevoerd.¹⁰² Uitstel van het vaststellen van doelen of het treffen van maatregelen levert schending van het Europees recht op (door de lidstaat, maar feitelijk door het bevoegd gezag en dat is in het Nederlands omgevingsrecht het college van Gedeputeerde Staten).¹⁰³

⁹³ Habitatrichtlijn. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

⁹⁴ HvJ EU, 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), r.o. 37. Onder verwijzing naar overweging 1 van de considerans bij de HBR.

⁹⁵ Artikel 1 sub 3 HBR: De staat van instandhouding is de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten.

⁹⁶ HvJ EU, 12 april 2018, zaak C-323/17 (People Over Wind en Sweetman), ECLI:EU:C:2018:244, r.o. 23.

⁹⁷ Artikel 1 onder e HBR.

⁹⁸ De focus ligt bij lid 1, 2 en 3 van artikel 6 HBR, niet bij lid 4 met de “ADC-toets”, want dit is buiten scope in de Aanpak Veluwe.

⁹⁹ HvJ EU 29 juni 2023, C-444/21, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2023:524, ro. 150.

¹⁰⁰ HvJ EU 17 december 2020, C-849/19, Commissie/Griekenland, ECLI:EU:C:2020:1046, r.o. 46. HvJ EU 29 juni 2023, C-444/21, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2023:524, r.o. 163 e.v.

¹⁰¹ HvJ EU 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk, zaak C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, r.o. 76. Herhaald in HvJ EU 29 juni 2023, C-444/21, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2023:524, r.o. 163.

¹⁰² HvJ EU 17 april 2018, Commissie/Polen, zaak C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, r.o. 213.

¹⁰³ HvJ EU 17 december 2020, C-849/19, Commissie/Griekenland, ECLI:EU:C:2020:1046; HvJ EU 29 juni 2023, C-444/21, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2023:524.

Ook over lid 2 van artikel 6 bestaat jurisprudentie die relevant is voor de Aanpak Veluwe:

- Ter uitvoering van lid 2 kan het noodzakelijk zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding kunnen verslechteren;¹⁰⁴
- Er is sprake van **bestuurlijke beoordelingsruimte** bij de keuze van de in te zetten passende maatregelen;¹⁰⁵
- De verplichting om passende maatregelen geldt per Natura 2000-gebied; compensatie van maatregelen tussen gebieden is niet toegestaan;¹⁰⁶
- Indien nodig kunnen juridisch bindende passende maatregelen vereist zijn en die maatregelen kunnen, naast of in plaats van andere typen maatregelen, bestaan uit de aanpassing of intrekking van vergunde activiteiten indien dat nodig is om verslechtering te voorkomen.¹⁰⁷

Lid 3 van artikel 6 HBR voorziet in een toestemmingscriterium dat uitgaat van het voorzorgsbeginsel.¹⁰⁸ Het doel van lid 3 is dat aantasting moet worden voorkomen van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden als gevolg van plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben. Dit wordt in de jurisprudentie opgevat als een streng toestemmingscriterium, vanwege de verwezenlijking van de bescherming van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.¹⁰⁹ De voorwaarde voor de toestemming voor een plan of project is dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet aantast.¹¹⁰ Bij lid 3 gaat het om de passende beoordeling van de kans op significante gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied.¹¹¹ De passende beoordeling moet aantonen dat die aantasting niet plaatsvindt, waarbij “natuurlijke kenmerken” verwijst naar de instandhoudingsdoelstellingen van lid 1 en de beschermingsdoelen van lid 2 (geen verslechtering of verstoring).¹¹² De passende beoordeling moet dus aantonen dat voor beide typen doelen (in stand houden en niet verslechteren) alle significante gevolgen worden uitgesloten, zo nodig met **mitigerende maatregelen** (zoals feitelijke maatregelen of interne of externe saldering). Als die uitsluiting niet met zekerheid gegarandeerd is, kan er geen toestemming worden verleend (behalve alsnog via de ADC-toets van lid 4 van artikel 6 HBR). Ook over lid 3 bestaat veel jurisprudentie.

- De HBR schrijft geen methode voor de passende beoordeling voor,¹¹³ maar wel is vereist dat in de passende beoordeling, op grond van objectieve gegevens, wordt aangetoond dat de Natura 2000-activiteit (het project) de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet zal aantasten;¹¹⁴
- De kans op significantie gevolgen houdt in dat de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied in gevaar dreigen te komen door een plan of project. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en milieuomstandigheden van elk Natura 2000-gebied waarop het plan of project betrekking heeft;¹¹⁵
- Verder blijkt uit jurisprudentie dat de passende beoordeling wetenschappelijk deugdelijk moet zijn en geen ruimte mag laten voor redelijke wetenschappelijke twijfel over de afwezigheid van schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden;¹¹⁶
- Ook is in jurisprudentie verduidelijkt dat maatregelen die al in de ontwerpfase integraal deel uitmaken van een project en waarvan de effecten met voldoende zekerheid vaststaan, in de voortoets mogen meetellen, maar dat alle andere maatregelen pas aan bod horen te komen in de passende beoordeling zelf.¹¹⁷

Lid 3 van artikel 6 HBR is in het Nederlandse recht geïmplementeerd in artikel 5.1, eerste lid onder e en artikel 16.53c Omgevingswet, in samenhang te lezen met artikel 8.74b Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁰⁴ HvJ EU 20 oktober 2005, zaak C-6/04, Commissie/Verenigd Koninkrijk, ECLI:EU:C:2005:626, r.o. 34. Herhaald in HvJ EU 29 juni 2023, C-444/21, Commissie/Ierland, ECLI:EU:C:2023:524, r.o. 149.

¹⁰⁵ HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, Grüne Liga Sachsen e.a., ECLI:EU:C:2016:10. Herhaald in HvJ EU 14 november 2024, C-47/23, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2024:954, r.o. 92.

¹⁰⁶ HvJ EU 14 november 2024, C-47/23, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2024:954, r.o. 96.

¹⁰⁷ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, (Logtsebaan) r.o. 6.1.

¹⁰⁸ HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, Grüne Liga Sachsen e.a., ECLI:EU:C:2016:10, r.o. 48

¹⁰⁹ HvJ EU 21 juli 2016 (Briels e.a.), zaak C-388/15, EU:C:2016:583, r.o. 53.

¹¹⁰ HvJ EU 17 april 2018 (Commissie/Polen, oerbos van Białowieża), zaak C-441/17, EU:C:2018:255, r.o. 115.

¹¹¹ Uitgezonderd zijn plannen en projecten die direct verband houden met, of nodig zijn voor, het beheer van het Natura 2000-gebied.

¹¹² Instandhouding is het logisch verbindende begrip binnen artikel 6 HBR. Zie Mededeling van de Commissie over artikel 6 Hbr, Mededeling C(2018) 7621, blz. 16 e.v.

¹¹³ Kokkelvisserij, r.o. 52.

¹¹⁴ Artikel 8.74b Bkl.

¹¹⁵ HvJ EU 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, r.o. 112. Aangehaald in Kokkelvisserij, r.o. 93.

¹¹⁶ Kokkelvisserij, r.o. 59. En HvJ EU 25 juli 2018 (Grace en Sweetman), ECLI:EU:C:2018:593, r.o. 39. Aangehaald in HvJ EU 7 november 2018, r.o. 98.

¹¹⁷ HvJ EU 15 juni 2023, Zaak ECLI:EU:C:2023:477.

Uit jurisprudentie volgt dat een ongunstige staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied consequenties heeft voor de bestuurlijke afwegingsruimte om een vergunning te verlenen voor een project, zoals een veehouderij die emissies reduceert maar daarna nog steeds wel een emissie heeft met een kans op significante gevolgen. De consequentie is dat de vergunningverlening zeer lastig is, als de gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet is geborgd met effectieve maatregelen.¹¹⁸

- De staat van instandhouding wordt als gunstig beschouwd, wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied en de oppervlakte van de habitat (leefgebied) stabiel zijn of toenemen en de specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk blijven bestaan, die nodig zijn voor behoud van het leefgebied op lange termijn.¹¹⁹

In jurisprudentie is het additionaliteitscriterium ontwikkeld. Dat criterium gaat ervan uit dat GS, vanwege diens beheerstaak van het Natura 2000-gebied, positieve maatregelen moet treffen om de gunstige staat van instandhouding van dat gebied te behouden, te herstellen of zo nodig zelfs te verbeteren. Onder die maatregelen vallen in beginsel ook de maatregelen die binnen een plan of een project zouden kunnen worden getroffen om de significante gevolgen van dat project te mitigeren.¹²⁰ Zo'n mitigerende maatregel binnen een plan of project mag niet in de passende beoordeling worden betrokken, als blijkt dat het effect van die maatregel nodig is als een instandhoudingsmaatregel of als passende maatregel.

- Additionaliteit heeft betrekking op het gehele project. Dat omvat dus niet alleen de wijziging of uitbreiding van een stal of de verandering van de bedrijfsvoering, maar gaat over de gehele Natura 2000-activiteit. Additionaliteit raakt dus ook bestaande onderdelen van een bedrijf die reeds vergund zijn en die niet wijzigen;¹²¹
- In de passende beoordeling moet worden onderbouwd en gemotiveerd dat een maatregel die binnen het project kan worden getroffen (om geen kans op significante gevolgen te veroorzaken) niet nodig is als een instandhoudings- of passende maatregel voor het beheer van het Natura 2000-gebied;¹²²
- In de passende beoordeling kan worden volstaan met een verschilberekening en een motivering voor het additionaliteitsvereiste, als intern salderen wordt ingezet als mitigerende maatregel vanwege stikstofdepositie;¹²³
- Bij het additionaliteitsvereiste maakt het uit, wat de instandhoudingsdoelstellingen zijn van een Natura 2000-gebied. Bij die doelstellingen kan sprake zijn van behoudsdoelen, hersteldoelen of het doel doelen om via preventie een verslechtering of verstoring te voorkomen.¹²⁴ Het bevoegd gezag (meestal GS) moet bij een beslissing over de passende beoordeling bij een vergunning deugdelijk motiveren op welke wijze invulling is gegeven aan die drie resultaatsverplichtingen. De afwegingsruimte verschilt per verplichting:
 - **Behoudsdoel.** Dit is een resultaatsverplichting zonder afweegruimte over het tempo of de wijze van behoud, omdat het behoud van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied moet zijn gewaarborgd;
 - **Hersteldoel.** Dit is een resultaatsverplichting met bestuurlijke afweegruimte over het tempo en de wijze van het bereiken van de gunstige staat van instandhouding;
 - **Preventie.** Dit is een resultaatsverplichting met een beoordelingsmarge over de maatregelen die worden getroffen en het tempo waarin dat gebeurt, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of significante verstoring plaatsvindt.

Additionaliteit is een beoordelingscriterium bij de vergunningverlening voor project (en bij een besluit over een plan), maar inhoudelijk gaat dat criterium over bovenstaande drie doelen op gebiedsniveau. Het criterium 'additionaliteit' legt dus verbinding tussen de vergunningverlening en de instandhoudings- en beschermingsdoelen als bedoeld in lid 1 en lid 2 van artikel 6 HBR. Dat is ook logisch, omdat de staat van instandhouding per Natura 2000-gebied moet worden beheerd.

- De Afdeling bestuursrechtspraak stelt voorop dat een maatregel die geschikt is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling voor een plan of project kan worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen, het behoud van de natuurlijke kenmerken is geborgd, of in het geval er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd;¹²⁵

¹¹⁸ HvJ EU 7 november 2018, r.o. 103.

¹¹⁹ HvJ EU 7 november 2018, r.o. 102.

¹²⁰ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS uitspraak), r.o. 13.7.

¹²¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), r.o. 18.5 en 21.

¹²² Recent nog: ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193, r.o. 23.-

¹²³ ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, r.o. 19.6.

¹²⁴ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), r.o. 21.2 en 21.3. ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, (ViA15) r.o. 71.2.

¹²⁵ ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, (ViA15), r.o. 71.2. Zie ook ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (GOL), r.o. 49, ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13-13.8, ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4 en 30.5.

- De Afdeling bestuursrechtspraak wijst er bij herhaling in haar jurisprudentie op dat GS, in dien hoedanigheid van beheerder van het Natura 2000-gebied, zou kunnen werken met een ‘plan’ of een ‘pakket van maatregelen’ om te kunnen voldoen aan additionaliteit.¹²⁶ Gelet op het stelsel van de Omgevingswet ligt het voor de hand om te werken met een ‘programma’,¹²⁷ dat in het geval van de Veluwe de titel kan hebben van “Aanpak Veluwe”. Dat programma kan inhoudelijk zorgen voor onderlinge samenhang tussen het Natuurbeheerplan voor de Veluwe en de ontwikkelingen in een gebied rondom het Natura 2000-gebied de Veluwe zodat sprake is van een integrale aanpak van het beschermen (natuurbeheer) en het benutten (toelaatbare activiteiten). Met een dergelijk breed opgezet programma is sprake van een vorm van sturing per gebied. Dat schept mogelijkheden om de milieugebruiksruimte te verdelen (emissiesturing) en dus om echt op doelen te sturen.

Als er geen programma wordt vastgesteld met geborgde maatregelen voor de gunstige staat van instandhouding van de Veluwe als Natura 2000-gebied, zal voor ieder afzonderlijk project in de passende beoordeling voor dat project moeten worden gemotiveerd hoe wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Dit is een vorm van doelsturing per geval, in plaats van doelsturing voor het gebied.

Doelsturing is mede relevant omdat nalatigheid van de provincie in het beheer van Natura 2000-gebieden aanleiding kan zijn voor aansprakelijkheid vanwege onrechtmatige daad. Dit volgt uit de zaak Greenpeace tegen de Staat. Door de Rechtbank is in die zaak beslist dat de Staat onrechtmatig handelt door:¹²⁸

1. De verslechtering, inclusief dreigende verslechtering van de habitattypen en leefgebieden op de Urgente Lijst niet tijdig te stoppen;
2. Het wettelijke stikstofdoel voor 2025 van 40% onder de toepasselijke KDW-en niet te halen en door het stikstofdoel voor 2030 van 50% onder de toepasselijke KDW-en zeer waarschijnlijk niet te halen; en
3. Na te laten in het stikstofbeleid en door inzet van afdoende en effectieve maatregelen steeds prioriteit te geven aanpak van de stikstofdepositie aan de daling van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden waar die daling van stikstofdepositie ecologisch gezien het meest urgent is.

De kern van de uitspraak is dat de rechtbank vaststelt dat het verslechtingsverbod van artikel 6 lid 2 HBR wordt geschonden, als stikstofgevoelige habitats achteruitgaan en de overheid onvoldoende doet om dat te stoppen. De rechtbank maakt expliciet dat passende maatregelen preventief moeten zijn, wat betekent dat niet mag worden afgewacht tot verdere schade optreedt. De Staat heeft daarbij wel beoordelingsruimte, maar alleen zolang geen verslechtering plaatsvindt. Voor de provincie betekent de Rechtbank uitspraak dat zij actief moet ingrijpen als een Natura 2000-gebied stikstofgevoelig is en er is sprake van teveel depositie én achteruitgang. Doet zij dat niet, dan kan het handelen (en nalaten) van de provincie in strijd zijn met artikel 6 lid 2. Deze jurisprudentie duidt er eens te meer op dat effectieve doelsturing nodig is:

- Doel van in stand houden en doel van niet-verslechteren;
- Vanwege dat gebiedsdoel ook het doel van emissiereductie om significante gevolgen van de emissie uit te sluiten.

2. Advies Landsadvocaat; de relevante passages en gevolgen

Op 14 februari 2025 heeft de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LNVN) een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over een nieuwe aanpak om Nederland van het slot te halen. Deze brief is gestuurd na aanleiding van de uitspraken in de zaken Amercentrale, Rendac en Greenpeace.¹²⁹ De nieuwe aanpak bestaat uit vier sporen, te weten:

1. Spoor 1: verkennen wat er mogelijk is (te maken) in de vergunningverlening vanuit juridisch perspectief;
2. Spoor 2: een programma van maatregelen gericht op een geborgde daling van stikstofemissie en op natuurherstel, ten behoeve van additionaliteit en het voldoen aan de uitspraken, en gericht op alle sectoren;
3. Spoor 3: acties richting en ten behoeve van partijen die in problemen komen doordat de Raad van State-uitspraak over intern salderen met terugwerkende kracht geldt; en
4. Spoor 4: inzet richting Brussel, waarbij in kaart wordt gebracht welke stappen er mogelijk zijn in Brussel, zowel op korte als lange termijn.

¹²⁶ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), r.o. 21.4.

¹²⁷ Artikel 3.4, 3.5 en 3.8 lid 4 Ow.

¹²⁸ Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.91.

¹²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 332, p. 1.

De ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (hierna: MCE&N) heeft de landsadvocaat om advies gevraagd, met name over spoor 1 en 2. Daarbij heeft MCE&N aan de landsadvocaat gevraagd om inzicht te geven in hoeverre de voorgestelde maatregelen voor spoor 1 en 2 een bijdrage zullen leveren aan het verkrijgen van meer juridische zekerheid zodat het verlenen van natuurvergunningen weer structureel op gang kan worden gebracht.¹³⁰

Samengevat heeft de landsadvocaat hierover het volgende geadviseerd. Om het gewenste perspectief te krijgen op juridisch houdbare vergunningverlening moeten een aantal dingen gebeuren. Ten eerste moet uit een gebiedsgerichte doorrekening van het maatregelenpakket blijken wat het effect daarvan is per Natura 2000-gebied. Ten tweede moet worden vastgesteld welke aanvullende gebiedspecifieke maatregelen noodzakelijk zijn om verslechtering te voorkomen. Wanneer deze maatregelen tijdig en daadwerkelijk worden uitgevoerd, ontstaat er meer perspectief voor het verlenen van natuurvergunningen met intern of extern salderen. Zonder deze twee stappen zal het gewenste perspectief niet worden behaald.¹³¹ Ten derde is de timing van de maatregelen belangrijk. Het is van belang dat het maatregelenpakket in tussenliggende jaren (tot 2035) al leidt tot een aanzienlijk effect. Dit dient in rechte aannemelijk te worden gemaakt. Volgens de landsadvocaat ontbreekt concrete borging van het noodzakelijk tussentijdse effect in het maatregelenpakket.¹³²

De oplosrichtingen die in spoor 1 worden genoemd betreffen varianten van generieke toestemmingsverlening voor categorieën van projecten al dan niet in de vorm van vrijstellingen. Deze oplosrichtingen zijn in de rechtspraak, kijkend naar de praktijk, complex gebleken om in rechte het daadwerkelijk effect vast te stellen. Daarbij komt het gegeven dat de Staat alsnog verplicht is om passende maatregelen te treffen om verslechtering tegen te gaan en te voorkomen. Volgens de landsadvocaat kan het gewenste perspectief voor vergunningverlening niet worden behaald zonder een effectief en tijdig maatregelenpakket in spoor 2.¹³³

De landsadvocaat heeft ook inzicht gegeven in het additionaliteitsvereiste in samenhang met de borging van het maatregelenpakket uit spoor 2. Volgens de landsadvocaat is het nog onduidelijk welke mate van zekerheid vereist is om te kunnen vaststellen dat de maatregelen waarmee de additionaliteitstoets wordt onderbouwd daadwerkelijk zullen worden getroffen en ook het berekende effect zullen hebben. Wel kan worden gezegd dat het voldoende aannemelijk moet zijn dat de verwachte, berekende emissiereducties en depositiedalingen daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Een geaccepteerde manier van borging voor het vastleggen van het maatregelenpakket is in de rechtspraak uitgewerkt in de vorm van een duidelijk omlijnd programma dat voorziet in concrete tussendoelen met voldoende monitoring, waarbij is voorzien in bijsturing met vooraf vastgelegde, doorgerekende en afdwingbare maatregelen indien dat nodig is. Een andere mogelijkheid is om het effect van een bepaalde regeling aannemelijk te maken door kenbaar te maken dat een vergelijkbare regeling al in werking is (geweest) en die regeling tot een bepaalde emissiereductie heeft geleid en dat er voldoende bewezen interesse is in de nieuwe regeling om van de berekende opbrengt uit te gaan. Als laatste is het belangrijk dat het maatregelenpakket financieel houdbaar is. De onderbouwing van de additionaliteitstoets wordt ondermijnd wanneer er geen of onvoldoende middelen beschikbaar zijn om het maatregelenpakket ten uitvoer te leggen.¹³⁴

De gevolgen van het advies van de landsadvocaat voor de aanpak in de Veluwe is dat rekening moet worden gehouden met, of uitvoering moet worden gegeven aan, een gebiedsgerichte doorrekening van het maatregelenpakket en de effecten daarvan op het betreffende Natura 2000-gebied, alsmede het vaststellen van aanvullende gebiedspecifieke maatregelen die nodig zijn vanwege de instandhoudingsdoelen voor de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied, plus zorg dragen dat deze maatregelen tijdig en daadwerkelijk worden uitgevoerd. Monitoring, sturing met vooraf vastgelegde doorgerekende en afdwingbare maatregelen en financiële houdbaarheid is hierbij cruciaal.

3. Milieu- en natuurbeschermingsrecht; sturing op milieugebruiksruimte

In het milieurecht is het houden van landbouwhuisdieren een milieubelastende activiteit.¹³⁵ Dit is onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. Veehouderijen vallen daardoor (behoudens kleinschalige uitzonderingen) onder de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het omgevingsrechtelijke beoordelingskader. Het beoordelingskader voor milieu stuurt daarbij primair via emissiegrenswaarden die gebaseerd worden op de beste beschikbare technieken (BBT). Dat leidt ertoe dat de milieurechtelijke emissiegrenswaarden als het ware een juridisch plafond zijn voor de maximaal toegestane emissies van een specifieke bron (zoals een stal of installatie). In het milieurecht zijn de BBT voor veehouderijen

¹³⁰ Maatregelenpakket Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel, 22 april 2025.

¹³¹ Maatregelenpakket Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel, 22 april 2025, p. 4 en 5.

¹³² Maatregelenpakket Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel, 22 april 2025, p. 5.

¹³³ Maatregelenpakket Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel, 22 april 2025, p. 5.

¹³⁴ Maatregelenpakket Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel, 22 april 2025, p. 6.

¹³⁵ Artikel 3.200 Bal. Uitzonderd is de kleinschalige veehouderij, bestaande uit maximaal 10 stuks rundvee, 15 varkens, 350 kippen en 25 overige landbouwhuisdieren.

geregeld via erkende huisvestingssystemen en maatregelen en technieken, met grenswaarden die berekend worden met forfaitaire emissiefactoren maal dieraantallen.

In het natuurbeschermingsrecht (Natura 2000) is de beoordeling van emissies niet gericht op algemene emissiebeheersing à la milieurecht, maar op de vraag of met zekerheid kan worden uitgesloten dat significante gevolgen kunnen ontstaan voor de instandhoudings- en beschermingsdoelstellingen als bedoeld in lid 1 en lid 2 van artikel 6 HBR. Jurisprudentie heeft onderstreept dat de generieke (forfaitaire) aannames over emissiereductie uit het milieurechtelijk beoordelingskader niet altijd de vereiste zekerheid bieden die wel nodig is in het natuurbeschermingsrecht.¹³⁶ Het verschil met het milieurecht is dat in de normstelling voor milieu wordt gewerkt met een generieke inschatting van de gemiddelde uitstoot, terwijl voor natuur sprake moet zijn van zekerheid over de feitelijke uitstoot in relatie tot de significantie van die uitstoot. Feitelijk gaat het om dezelfde uitstoot.

Dit spanningsveld komt scherp naar voren bij de inzet van (innovatieve) emissiearme stalsystemen, die nog net erkend zijn in het milieurecht. Voor dergelijke systemen biedt het milieurecht wel de ruimte voor maatwerk, maar daar staat tegenover dat het natuurbeschermingsrecht een onderbouwing vereist die project- en locatie-specifiek met een passende beoordeling die zekerheid biedt over de significante gevolgen. Afstemming tussen het milieuspoor en het natuurbeschermingsspoor is dus nodig om tegenstrijdige besluiten te voorkomen en doelgerichte resultaten te borgen.

De verhouding tussen milieurechtelijke emissiesturing en de sturing op het vermijden van significante gevolgen conform artikel 6, lid 3, HBR is aangescherpt door de Rendac-uitspraak.¹³⁷ De Afdeling oordeelt in Rendac dat de referentiesituatie (intern salderen) niet langer mag worden betrokken bij de voortoets voor de vraag of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten; in de voortoets worden de gevolgen van het project op zichzelf beoordeeld.¹³⁸ Als significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, ontstaat de vergunningplicht met passende beoordeling. Bij wijziging van een bestaand project geldt het gehele project na wijziging (dus inclusief de voortgezette onderdelen) als 'nieuw project' dat in de voortoets moet worden beoordeeld. De mogelijkheid om te salderen met een referentiesituatie, die van oudsher werd bepaald met gebruik van de emissiegrenswaarden uit het milieurecht, is met Rendac niet 'verdwenen', maar is wel verschoven naar de passende beoordeling. Intern salderen mag als mitigerende maatregel worden betrokken bij de vraag of een vergunning kan worden verleend, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die voor mitigerende maatregelen gelden, waaronder het additionaliteitsvereiste en naar de passende beoordeling.

Voor de veehouderij betekent dit dat milieurechtelijke naleving van emissiegrenswaarden niet automatisch uitsluit dat een Natura 2000-vergunning nodig is. Milieunormen kunnen (en moeten) sturen op emissiereductie, maar die sturing geldt onverminderd de eis uit artikel 6, lid 3, HBR dat significante gevolgen voor Natura 2000 met zekerheid zijn uitgesloten op basis van objectieve gegevens in de passende beoordeling.

In dit licht past voor de Aanpak Veluwe een benadering waarin (i) milieurechtelijk wordt gewerkt met bedrijfsgericht emissiedoelen en dus met milieurechtelijk vastgestelde bedrijfsgerichte emissiegrenswaarden, en (ii) natuurbeschermingsrechtelijk wordt gewerkt met een gebiedsprogramma waarin zodanige maatregelen staan dat daarmee de vereiste zekerheid kan worden geboden dat de emissiegrenswaarden aanvaardbaar zijn voor de instandhouding van het Natura 2000-gebied Veluwe. Dit voorkomt dat dezelfde feitelijke emissie van een veehouder verschillend wordt gewaardeerd in beide sporen en dat ondersteunt consistente besluitvorming.

¹³⁶ ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557.

¹³⁷ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac).

¹³⁸ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), r.o. 1.4-1.5, 17.3-17.6 en 20 (nieuw beoordelingskader; voortoets zonder referentiesituatie; intern salderen als mitigatie in passende beoordeling).

Bijlage 4 Recreatie en toerisme

De provinciale beleidskaders benadrukken dat recreatie en toerisme integraal onderdeel moeten zijn van ruimtelijke strategische afwegingen. Dit betekent dat voor de Veluwe nadrukkelijk gestuurd moet worden op een balans tussen recreatieve beleving, natuurwaarden en regionale identiteit. Volgens het Gelders model voor vrijetijdsbeleving moet beleid gelijktijdig gericht zijn op recreatie voor inwoners en toerisme voor bezoekers, waarbij ecologie, economie, cultuur en sociale cohesie in evenwicht blijven. In 2026 wordt recreatie en toerisme in het kader van Aanpak Veluwe nader uitgewerkt.

Recreatie en Toerisme op en rond de Veluwe:¹³⁹

Gelderland – en in het bijzonder de Veluwe – is al jaren de grootste binnenlandse vakantiebestemming van Nederland. Daarnaast wordt ruim 84% van de vrijetijdsactiviteiten van langer dan twee uur ondernomen door inwoners in en rond de Veluwe. De directe economische waarde van vrijetijdsbesteding bedraagt € 5,3 mld., goed voor 72.480 banen (6,3% van de Gelderse werkgelegenheid; op en rond de Veluwe ligt dit aandeel hoger). Het verblijfssegment alleen al vertegenwoordigt € 838 mln. aan directe bestedingen en ca. 13,5 mln. overnachtingen per jaar. De Veluwe kent bovendien een hoge dichtheid aan voorzieningen, met meer dan 500 vakantieparken en tal van attracties. Kortom, recreatie en toerisme draagt sterk bij aan de brede welvaart op en rond de Veluwe, waaronder werkgelegenheid, leefbaarheid en sociale verbondenheid.

Het aantal bezoekers zal naar verwachting de komende jaren verder stijgen. Dat zorgt voor levendigheid in dorpen en steden en draagt bij aan het behoud van erfgoed en voorzieningen, maar vergroot ook de druk op de ruimte door de groeiende behoefte aan buitenrecreatie en andere maatschappelijke en ruimtelijke opgaven, zoals de vele woningbouwplannen rondom de Veluwe. De stapeling van opgaven rond verduurzaming, natuurinclusief ondernemen, stijgende (onderhouds)kosten, dierenwelzijn en educatie, de effecten van de btw-verhoging op logies en de reductie van stikstofemissies heeft grote invloed op de bedrijfsvoering en vitaliteit van de sector.

Strategische gebiedsgerichte aanpak

Dit vraagt om een strategische, gebiedsgerichte aanpak met oog voor ruimtelijke kwaliteit ([zie Gelderse streekgidsen](#)), ook in samenhang met recreatie en toerisme. Concreet betekent dit dat recreatie en toerisme standaard worden meegewogen in integrale (ruimtelijke) gebiedsplannen, waarbij ontwerpprincipes als regionale identiteit en kwaliteit, natuurinclusieve ontwikkeling en samenwerking centraal staan. Zo kan recreatieve en toeristische ontwikkeling plaatsvinden zonder de ecologische, culturele en sociale waarden van de Veluwe aan te tasten.

De voorgestelde maatregelen voor stikstofemissiereductie gelden voor alle sectoren. Bij vernieuwing—zoals verduurzaming, kwaliteitsverbetering en toekomstgerichte uitbreiding—zijn daarom extra investeringen nodig. Dit vraagt om heldere informatievoorziening vanuit de betrokken overheden en samenwerking met de relevante (deel)sectoren en stakeholders. Gebiedsprocessen kunnen daarbij helpen; tegelijk hebben individuele ondernemers, al dan niet in samenwerkingsverband, gerichte aandacht en ondersteuning nodig. Zonder voldoende recreatieve ontwikkeling en een toekomstbestendig toeristisch aanbod komt deze voor de Veluwe en Gelderland belangrijke economische pijler onder druk te staan.

Provinciale beleidskader

Er zijn verschillende beleidsdocumenten van de provincie Gelderland die het belang van recreatie en toerisme benadrukken, zoals:

- Het Beleidskader Recreatie & Toerisme stelt dat de provincie actief inzet op ruimtelijke kwaliteit en gebiedsgericht werken. Voor het Vitaal Landelijk Gebied betekent dit dat recreatie en toerisme standaard worden meegenomen in integrale gebiedsplannen, waarbij ontwerpprincipes zoals regionale identiteit, natuurinclusief ontwikkelen en samenwerking leidend zijn;
- Het Gelders Programma Recreatie & Toerisme benoemt dat de vraag naar buitenrecreatie sterk toeneemt, vooral in de directe woonomgeving. Hierdoor neemt de druk op Veluwegebieden toe en is strategische spreiding essentieel. De provincie stuurt op het ontwikkelen van recreatieve routestructuren, belevingsgebieden en “gouden randen” rondom kwetsbare natuur, om bezoeksstromen in tijd en ruimte te sturen en overbelasting te voorkomen;
- In de concept-Omgevingsvisie is opgenomen dat recreatie en toerisme een structureel onderdeel vormen van gebiedsgerichte programmering, waarbij de provincie een sturende rol neemt op landschappelijke kwaliteit, bereikbaarheid en ontsluiting van recreatieve gebieden. Deze lijn ondersteunt dat gebiedsprocessen de recreatieopgave integraal moeten meenemen, met aandacht voor draagkracht van natuur, cultuurhistorische kwaliteiten en klimaatbestendigheid;

¹³⁹ [Feiten en cijfers over recreatie en toerisme](#).

- De Omgevingsvisie geeft aan dat recreatie en toerisme onderdeel zijn van de strategische doelen binnen een vitaal landelijk gebied. Gebiedscommissies zullen daarom ook afwegingen moeten maken over recreatieve draagkracht, positionering van recreatieve functies en spreiding van bezoekers. Dit vraagt om structurele samenwerking tussen overheden, natuurbeheerders, RBT's en recreatieondernemers, conform de ontwerpprincipes van samenwerking, gebruikers centraal en natuurinclusief werken.

Vervolgstappen

In 2026 worden recreatie en toerisme binnen de Aanpak Veluwe nader uitgewerkt onder de ambitie 'Vitaal landelijk gebied'. Daarbij worden de opgave, de maatregelen en het instrumentarium beschreven. Het provinciale beleidskader dient als uitgangspunt en wordt specifiek voor de Veluwe doorontwikkeld. Daarnaast wordt de impact op de recreatieondernemer inzichtelijk gemaakt door, in samenwerking met de sector, de 'reis van de recreatieondernemer' expliciet uit te werken.

Bijlage 5 Financiële dekking (€ 300 mln.)

Maatregelen (bedragen x € mln.)	Indicatieve verdeling (in %)	Bandbreedte (in %)	In €
Extensivering grondgebonden veehouderij	pm	pm	pm
Bedrijfsgerichte maatregelen zoals innovatie & doelsturing	pm	pm	pm
Gebieds- en systeemmaatregelen	pm	pm	pm
Ondersteunende maatregelen	pm	pm	
Totaal De Veluwe		pm	pm
NB: de bedragen zijn niet optelbaar, maximaal is € 300 mln. in te zetten.			

Tabel 13: Dummy tabel over de inzet van de € 300 mln.

De middelen afkomstig van het Rijk kunnen als volgt worden verdeeld. Onder extensivering zitten maatregelen die vooral gericht zijn op veehouderij met grond. Hierbij kan gedacht worden aan extensivering van landbouwgrond in en rond de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bij verduurzaming niet-grondgebonden landbouw zitten maatregelen vooral gericht op o.a. innovatie en doelsturing via KPI's.

De gebieds- en systeemmaatregelen zijn investeringsmaatregelen gericht in de gebieden waaronder ook maatregelen gericht op natuurherstel en beekdalherstel. Ondersteunende maatregelen richten zich op maatregelen die ondersteunend zijn en noodzakelijk om bijvoorbeeld te monitoren en/of gericht op ondernemersgerichte aanpak.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur is akkoord gegaan met aanpassen van de kaders voor de besteding van de € 300 mln. De aanpassing houdt dat de bestedingen van de € 300 mln. moeten passen binnen de geografische afbakening van de zones en waar effectief t.a.v. de Natura 2000-gebieden ook daarbuiten. In het uitvoeringsplan wordt opgenomen waarom dat effectief is. Tevens mogen de maatregelen ook verbreed worden naar beëindiging. Tot slot mogen de middelen breder ingezet worden ook naar herstel van de overbelaste natuur en hydrologische maatregelen. De overige kaders uit het kabinet Schoof blijven van kracht zoals perspectief voor de ondernemer en gebaseerd op vrijwilligheid. Deze kaders worden opgenomen in een volgende versie van het Uitvoeringsplan en kunnen ook mogelijk van invloed zijn op de financiële tabel.

De totale uitgaven mogen niet meer zijn dan € 300 mln. De provincie is verantwoordelijk (in afstemming met het BO) voor het zodanig balanceren van de uitgaven dat de totale uitgaven over alle genoemde maatregelen niet dat totaalbedrag van € 300 mln. overschrijdt. Het maximumpercentage in de bandbreedte betreft het maximumbedrag dat aan de bijbehorende maatregel kan worden uitgegeven zonder dat een wijziging van het UP, en bijbehorende besluitvormingsproces, noodzakelijk is. Hetzelfde geldt voor het minimumpercentage. Bij uitgaven buiten deze bandbreedte is een wijziging van het Uitvoeringsplan nodig.