

GROND VOOR VERBINDING

Verkenning naar een werkbare grondstrategie voor
overgangszones rondom Natura 2000-gebieden



Colofon

Het PON & Telos en Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur heeft dit onderzoek verricht in opdracht van Team Grondzaken van het Directoraat-Generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (DG RTLG) – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Auteur(s)

Katja Nagelkerke MSc, dr. Susanne Agterbosch en ir. Peter de Ruyter

Opmaak tabellen en figuren

Peter de Ruyter en Daniëlle Hollants

Publicatienummer

24135

Datum

juli 2025

Met dank aan

Verskillende inhoudelijke experts hebben waardevolle suggesties geleverd bij de conceptversie van deze verkenning. Het PON & Telos en Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur danken hen hartelijk voor hun bijdragen aan deze verkenning.



© 2025 Het PON & Telos

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Het PON & Telos. Gehele of gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. Vermenigvuldiging en publicatie in een andere vorm dan dit rapport is slechts toegestaan na schriftelijke toestemming van Het PON & Telos. Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld, kan Het PON & Telos geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

GROND VOOR VERBINDING: verkenning naar een werkbare grondstrategie voor overgangszones rondom Natura 2000-gebieden

Katja Nagelkerke, Susanne Agterbosch en Peter de Ruyter

Om urgente maatschappelijke doelen in het landelijk gebied te behalen, zoals het verlagen van de stikstofuitstoot of het verbeteren van de waterkwaliteit, wordt steeds vaker gekeken naar een ruime zone rondom (beschermde) Natura 2000-gebieden: de zogenaamde overgangszones. In deze zones liggen veelal agrarische gronden pal naast bestaande natuur in en rondom het Natuurnetwerk Nederland. Een aangepast landgebruik in deze zones kan niet alleen het effect van herstelmaatregelen in het Natuurnetwerk vergroten, maar ook perspectief bieden aan (jonge) boeren die willen extensiveren. Hiervoor is een andere manier van landgebruik en landinrichting nodig: één waarin de verweving van natuur en landbouw centraal staat. De huidige hoge grondprijzen en de eenzijdige financieel-economische waardering van landbouwgrond staan een duurzamer gebruik en inrichting van deze overgangszones echter in de weg. Het behalen van meervoudige maatschappelijke doelen in deze zones vereist - naast een gebiedsvisie en inrichtingsplan – daarom een grondstrategie, waarin regulering, herwaardering en herverkaveling van grond(gebruik) een belangrijke rol spelen. In deze verkenning wordt aan de hand van twee casussen (De Peel en Egmondermeer), een deskstudie naar een voltooid natuurrealisatietraject (Krimpenerwaard) en een expertsessie met beleidsprofessionals onderzocht hoe een dergelijke grondstrategie met bijbehorende (grond)instrumenten in overgangszones kan bijdragen aan realisatie van maatschappelijke doelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Aanleiding	5
1.1 Verkenning grondstrategie in overgangszones	6
2 Opgaven in overgangszones	7
2.1 Verweving van landbouw en natuur	7
2.2 Grond als verbinder	8
2.3 Grondpuzzel en rol overheid	10
3 Een bredere waardering van grond in gebiedsprocessen	12
3.1 Grondstrategie in gebiedsprocessen	12
3.2 Grondstrategie en instrumentenmix	14
4 Lessen uit de Krimpenerwaard	16
4.1 Referentiecassus Krimpenerwaard	16
4.2 De omgang met grond: een matrix	18
5 Grondstrategie in de Peel en Egmondermeer	20
5.1 De Brabantse Peel	20
5.2 Bergermeer en Egmondermeer	23
6 Reflectie	25
6.1 Huidige grondstrategie in overgangszones	25
6.2 Randvoorwaarden voor grondstrategie	26
6.3 Grondstrategie in overgangszones	27
Referenties	29
Bijlage A. Interviews en expertsessie	30
Verkenning grondstrategie in overgangszones	3

Samenvatting

Binnen Natura 2000-gebieden liggen opgaven om de stikstoflast te verminderen, het water- en bodemsysteem te herstellen en dieren en planten de ruimte te geven. Deze opgaven zijn echter niet uitsluitend binnen de grenzen van de natuurgebieden te realiseren: het omliggende boerenland biedt de sleutel om deze maatschappelijke doelen integraal op te pakken (PBL, 2023; Janssen, 2024). In deze zogenaamde overgangszones valt veel winst te halen door de landbouw beter in balans te brengen met het bodem- en watersysteem en de aanwezige natuurwaarden (PBL, 2023). Dit vraagt om een ruimtelijk geïntegreerde aanpak van landbouw- en natuurfuncties, met aandacht voor meervoudig ruimtegebruik en duurzame landbouwmodellen, waarbij grond minder intensief gebruikt wordt. Hoge grondprijzen, marktwerking en de eenzijdige financieel-economische waardering van landbouwgrond staan de overgang naar deze vormen van landbouw en herinrichting van overgangszones in de weg. Om de gebiedsopgaven in deze zones te realiseren, is strategische grondsturing noodzakelijk. Daarbij spelen instrumenten zoals regulering, herwaardering en herverkaveling van grond(gebruik) een sleutelrol.

In deze verkenning wordt de rol van een grondstrategie in het behalen van de maatschappelijke opgaven in overgangszones onderzocht. Aan de hand van een theoretische verkenning, een referentiecasijs (Krimpenerwaard), kwalitatief onderzoek naar twee gebiedsprocessen in overgangszones (De Peel en Egmondermeer) en een expertsessie met beleidsprofessionals van landelijke en provinciale overheden beantwoorden we de volgende twee vragen:

1. Hoe kunnen regulering, herwaardering en herverkaveling van grond bijdragen aan het oplossen van gebiedsspecifieke opgaven in overgangszones rondom Natura 2000-gebieden?
2. Welke grondstrategie en bijbehorende inzet van grondinstrumenten zijn passend voor doelrealisatie in overgangszones rondom Natura 2000-gebieden?

Uit deze verkenning blijkt dat de manier waarop de huidige grondmarkt functioneert, gecombineerd met de noodzaak om te voldoen aan Europese en nationale doelen op het gebied van natuur, water en klimaat, vraagt om strategische sturing op grond door overheden op zowel landelijk als regionaal en lokaal niveau. Om te zorgen voor voldoende en betaalbare grond, en het realiseren van het juiste grondgebruik op de juiste plek, zijn er verschillende instrumenten beschikbaar: regulerende instrumenten om regels te stellen aan grondgebruik en bestemming, herverkaveling om de verdeling in grondbezit te herschikken en herwaardering om agrariërs die willen extensiveren te compenseren voor grondwaardeverlies.

Bepalen welke instrumenten in welke gebieden inzetbaar zijn gaat niet vanzelf, maar vraagt om een zorgvuldig gebiedsproces

waarin lokale partijen samenwerken met overheden. Hierbinnen speelt een grondstrategie een verbindende rol: deze bepaalt hoe en op welke wijze grond en -instrumentarium ingezet kan worden om gebiedsdoelen te bereiken.

De gebiedsprocessen in De Peel en Egmondermeer laten zien dat de betrokken provincies momenteel nog niet gericht of beperkt sturen op grondbezit en -gebruik binnen overgangszones (via vrijwillige, perceelsgerichte instrumenten). Bestuurlijke en sociale belemmeringen worden benoemd als oorzaken voor dit gebrek aan sturing op grond. Zo is er sprake van een gemis aan duidelijke nationale kaders, evenals een gebrek aan onderling vertrouwen – zowel tussen overheden als binnen de gebieden zelf. Op basis van de verzamelde inzichten formuleren we vier randvoorwaarden voor de inzet van een grondstrategie: (1) het versterken van vertrouwen, (2) het verbeteren van interbestuurlijke samenwerking, (3) het opbouwen van een grondportefeuille, (4) en de inzet van financiële middelen.

Aan de hand van de casus in de Krimpenerwaard en om grondstrategieën in overgangszones te kunnen typeren, introduceren wij een matrix met twee assen: vrijwilligheid versus verplichting (Y-as) en perceelsgericht versus gebiedsgericht (X-as). In de huidige praktijk bestaat de grondstrategie in overgangszones voornamelijk uit perceelsgerichte maatregelen met een vrijwillig karakter. Gezien de urgentie van de opgaven in deze gebieden pleiten wij voor een gecombineerde inzet van strategieën. Daarbij is een beweging nodig: van een focus op het individuele perceel naar een gebiedsgerichte benadering, en van vrijwillige naar meer verplichtende instrumenten. Deze beweging vertalen we in drie gerichte aanbevelingen:

- **Verplichting geeft richting:** Regulerende instrumenten geven richting en zorgen voor heldere kaders. Gezien de urgentie van de opgaven is de inzet van verplichtende maatregelen noodzakelijk om versnelling te realiseren.
- **Complexiteit vraagt collectiviteit:** Bij meervoudige opgaven en een hoog aantal grondeigenaren is een gebiedsgerichte, collectieve benadering noodzakelijk om de maatschappelijke doelen te behalen.
- **Mixen op maat:** Binnen een actieve, gebiedsgerichte grondstrategie zijn een mix van instrumenten mogelijk in aansluiting op de specifieke kenmerken en omstandigheden in het gebied.

Sturen op grond in overgangszones vraagt kortom om een mix van instrumenten, waarbij een verplichtend karakter en gebiedsgerichte benadering cruciaal zijn. Zonder actievere sturing op grond, komt het behalen van de opgaven simpelweg niet bijtijds rond.

1 Aanleiding

De politiek-bestuurlijke urgentie om de stikstoflast op natuurgebieden te verminderen is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Opeenvolgende rechterlijke uitspraken, van de afschaffing van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 tot de recente uitspraak in de Greenpeace-zaak over natuurherstel in 2025, hebben ertoe geleid dat het juridisch korset voor vergunningverlening steeds strakker is aangetrokken. Duidelijk is dat Nederland snel, concreet en juridisch geborgde stappen moet zetten om stikstof te reduceren én natuurherstel te realiseren, voordat nieuwe vergunningen voor stikstofuitstotende activiteiten kunnen worden afgegeven (Rechtbank Den Haag, 2025).

De nadruk die de rechter in de Greenpeace-zaak heeft gelegd op het belang van breder natuurherstel, voorbij stikstof alleen, zorgt ervoor dat de beleidsmatige aandacht zich in toenemende mate richt op een ruime zone rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Juist in deze zones kan het agrarisch grondgebruik een belangrijke rol spelen in het bevorderen van een gunstige staat van instandhouding van de biodiversiteit binnen de beschermde natuurgebieden (WING, 2023; Remkes, 2020). Anders gezegd: de sleutel voor een echt duurzaam natuurherstel ligt in het omliggende boerenland (Janssen, 2024). Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw kunnen in deze zogenaamde overgangsgebieden gelijktijdig worden aangepakt. Hier valt veel winst te halen door de landbouw beter in balans te brengen met het bodem- en watersysteem en de aanwezige natuurwaarden (PBL, 2023). Dit vraagt om een ruimtelijk geïntegreerde aanpak van landbouw- en natuurfuncties, met aandacht voor meervoudig grondgebruik en een inrichting die is afgestemd op het bodem- en watersysteem. In een dergelijke aanpak is de landbouw niet het probleem, maar onderdeel van de oplossing.

Juist in de overgangszones rondom Natura 2000-gebieden kan de omslag naar een meer natuurinclusieve vorm van landbouw bijdragen aan systeemherstel. Het gaat dan om vormen van landbouw die naast voedsel ook natuurwaarden en ecosysteemdiensten ‘produceren’, ofwel bredere maatschappelijke diensten¹. Deze vormen van landbouw vereisen veelal een extensievere bedrijfsvoering, die - letterlijk - meer ruimte laat voor de verweving van landbouw en natuur. Extensivering betekent in de praktijk: meer rustgewassen en minder dieren per hectare. Meer grond dus en minder vee, minder externe input (o.a. kunstmest en krachtvoer) en/of meer gewasvariëteit per hectare. Dat leidt in het huidige landbouw- en voedselsysteem vaak tot minder opbrengsten. Tegelijkertijd zien boeren de prijzen van landbouwgrond sterk stijgen.

Deze combinatie van oplopende grondkosten en afnemende baten zorgt ervoor dat boeren die willen extensiveren vastlopen. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van voldoende en betaalbare grond spelen dan ook een belangrijke rol in de gewenste omschakeling. Een bredere waardering van grond(gebruik), voorbij enkel financieel-economisch rendement of de landbouwkundig opbrengende waarde, is noodzakelijk om voldoende toekomstperspectief te kunnen bieden voor boeren in overgangszones. De betekenis en waardering van betaalbare landbouwgrond is niet enkel relevant voor de individuele boer die keuzes moet maken over de toekomst van zijn of haar bedrijf, maar ook voor de overheid, natuur- en landschapsorganisaties, om samen met boeren en andere grondeigenaren via gebiedsvisies vorm te geven aan de (her)inrichting van deze zones. Met andere woorden; ruimte creëren voor landbouw en natuur vraagt om een gerichte herwaardering en herverkaveling van grond.

De afgelopen jaren is bij Rijk, provincies en gemeenten de aandacht voor de rol van grond in het oplossen van de grote (ruimtelijke) opgaven in het landelijk gebied sterk gegroeid. Kabinet Schoof erkent in het Hoofdlijnenakkoord van 2024 het belang van een goede ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied en een regie op grondgebruik. Ook in de Kamerbrief over de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) is aandacht voor grond (Rijksoverheid, 2024). Deze aanpak moet ervoor zorgen dat er gericht aan wettelijke natuurdoelen wordt gewerkt, toekomstperspectief ontstaat voor de landbouw, nationale ruimtelijke keuzes voor de ontwikkeling van landbouw en natuur worden gemaakt, en meer samenhang in het rijksbeleid voor het landelijk gebied komt. Zowel het belang van publiek grondbeleid - zoals het tegengaan van prijsstijgingen en een strategische aankoopstrategie - als de noodzaak van de inzet van grondinstrumenten voor een gebiedsspecifieke aanpak rondom natuurgebieden wordt verkend. Daarnaast roept de (Tweede Kamer) motie Gabriëls van 24 oktober 2024 op tot een concreet plan voor de inzet van een Landelijke Integrale Grondbank. Ten slotte wordt in de kamerbrief ‘Nederland van slot’, waarin de aanpak van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel om de vergunningverlening van stikstofuitstotende activiteiten weer op gang te brengen wordt toegelicht (Rijksoverheid, 2025), specifiek ingezet op maatwerk binnen (overgangs)stroken van 250 meter rondom natura2000-gebieden, in eerste instantie binnen de Peel en de Veluwe.

¹ Naast regulier landbouwkundig gebruik van grond voor voedselproductie, levert duurzaam grondgebruik verscheidene andere, positieve maatschappelijke baten op, zoals koolstofopslag, waterbeheer en biodiversiteit. Deze baten, die vaak niet in de prijs van voedsel worden verdisconteerd, worden veelal aangeduid als maatschappelijke- of ecosysteemdiensten.

1.1 Verkenning grondstrategie in overgangszones

Onder meer met het oog op de stikstofproblematiek en de nadere uitwerking van de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur, heeft het ministerie van LNV aan Het PON & Telos en Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur de opdracht gegeven om te verkennen hoe een gerichte grondstrategie kan bijdragen aan natuurherstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, met specifieke aandacht voor de inrichting van overgangszones rondom deze gebieden. Daarmee wordt tevens aangesloten op een zich ontwikkelende (decentrale) uitvoeringspraktijk. Op dit moment zijn diverse provincies (in overleg met gebiedspartners) immers actief met de uitwerking van een gebiedsgerichte aanpak voor (een zone rondom) Natura 2000-gebieden.² Er worden gebiedsvisies opgesteld, die uiteindelijk moeten resulteren in inrichtingsplannen (onderdeel van een omgevingsplan sinds de inwerkingtreding van de omgevingswet in 2024). Daarbij speelt herwaardering en herverkaveling (wettelijke herverkaveling en vrijwillige kavelruil) van grond een belangrijke rol.

In deze verkennende studie staan twee vragen centraal:

1. Hoe kan regulering, herwaardering en herverkaveling van grond bijdragen aan het oplossen van gebiedsspecifieke opgaven in overgangszones rondom Natura 2000-gebieden?
2. Welke grondstrategie en bijbehorende inzet van grondinstrumenten zijn passend voor doelrealisatie in overgangszones rondom Natura 2000-gebieden?

Beide vragen worden beantwoord op basis van een theoretische verkenning naar de rol van grond in een gebiedsspecifieke aanpak voor natuurherstel en toekomstbestendige landbouw, een deskstudie naar natuurrealisatie in de Krimpenerwaard, een interactieve expertsessie met landelijke en provinciale beleidsprofessionals (bijlage A) en twee casestudies uit de decentrale praktijk: de planvorming voor de overgangszones van Natura 2000-gebieden Egmondermeer (Noord-Holland) en de Peel (Noord-Brabant). Beide casussen zijn uitgewerkt aan de hand van documentenanalyse en interviews met betrokken beleidsprofessionals.

De verkenning is als volgt opgebouwd: eerst wordt ingegaan op de opgaven die spelen in overgangszones van (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden en de noodzaak om

landbouw en natuur te verbinden (hoofdstuk 2). Vervolgens richten we de blik op de gebiedsspecifieke planvorming voor dergelijke zones, de verschillende elementen die daarbij een rol spelen, en het belang van een passende grondstrategie (hoofdstuk 3). Daarna staan we aan de hand van eerder onderzoek naar natuurontwikkeling in de Krimpenerwaard stil bij de verschillende manieren waarop grond kan worden ingezet om natuurdoelen te realiseren. Op basis daarvan ontwikkelen we een matrix die helpt om uiteenlopende grondstrategieën te onderscheiden (paragraaf 4). Hierna worden de dilemma's rond de inzet en het gebruik van grond in de (decentrale) praktijk in de Brabantse Peel en Egmondermeer beschreven (hoofdstuk 5). Tot slot reflecteren we, met behulp van de matrix, op de belangrijkste lessen uit de verschillende onderzoeksonderdelen, en doen enkele aanbevelingen voor toekomstig (grond)beleid voor overgangszones (hoofdstuk 6).

² De provinciale gebiedsgerichte aanpak voor overgangszones rondom Natura 2000-gebieden vindt zijn basis in het inmiddels geschrapte Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) dat onder kabinet Rutte IV tot stand kwam. Verschillende provincies actualiseren en concretiseren deze aanpak momenteel, mede in het licht van de koers die Kabinet Schoof, en in het bijzonder de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel, kiest. Het pakket van maatregelen waarmee de commissie komt, zal mede bepalend zijn voor de provinciale aanpak.

2 Opgaven in overgangszones

Om het verlies aan biodiversiteit tegen te gaan, natuurlijke leefgebieden van dieren en planten te beschermen en de waterkwaliteit te verbeteren, herstelt Nederland de natuur door de realisatie van het zogenaamde Natuurnetwerk Nederland (NNN). Onderdeel van dat netwerk zijn 162 Natura 2000-gebieden, aangewezen onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De hier bestaande soorten- en habitattypen zijn vanuit Europees (ecologisch) perspectief bijzonder waardevol en hebben bescherming nodig. Deze instandhoudingsplicht resulteert in beleid gericht op natuurherstel. Uit diverse studies blijkt echter dat de effectiviteit van dat beleid onvoldoende is, onder meer vanwege een groot aantal drukfactoren die op deze gebieden inwerken, waaronder naast stikstof ook afnemende waterkwaliteit, verdroging en recreatiedruk (PBL, 2020; PBL, 2023). Naast industrie en verstedelijking speelt landbouw, als belangrijkste grondgebruiker in de nabijheid van Natura 2000-gebieden, daarin een significante rol onder meer vanwege stikstofuitstoot (ammoniak) of de uit- en afspoeling van nitraat en fosfor in het water (Deltares, 2024; PBL, 2023). Het maakt dat allerlei maatschappelijke doelen op het vlak van natuur, water en klimaat niet (of in onvoldoende tempo) worden gehaald.

Verschiedende studies en berekeningen laten zien dat de huidige sectorale aanpak – gericht op zowel uitbreiding, inrichting, herstel en het beheer van natuurareaal als op de verduurzaming van de landbouw via generiek beleid - onvoldoende resultaat oplevert om de instandhoudings-doelstellingen van Natura 2000-gebieden te halen (PBL, 2020; WING, 2024). Om de natuurdoelen wel te (kunnen) halen moet dan ook breder gekeken worden dan alleen naar de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar juist ook naar het agrarisch gebied daaromheen: de zogenaamde overgangszones. Zowel in het Programma Natuur, als in de recente aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (Rijksoverheid, 2024) wordt dit onderkend en worden overgangszones - samen met beekdalen en veenweidegebieden - als een belangrijke bouwsteen gezien in de route naar robuust ecologisch en hydrologisch systeemherstel. Een dergelijk systeemherstel maakt niet alleen de natuur zelf, maar het landschap als geheel robuuster en weerbaarder. Het (ecologische en geohydrologische) effect wordt nog sterker als overgangszones ervoor zorgen dat natuurgebieden onderling meer met elkaar verbonden raken (A&W et al, 2021).

Systeemherstel in een zone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden vereist een aanpassing van het (agrarisch) grondgebruik, zodat dit gebruik beter is afgestemd op het bodem- en watersysteem en meer natuurwaarden kan 'produceren'. In deze zones staat niet de scheiding maar juist de verweving van landbouw en natuur(waarden) centraal.

2.1 Verweving van landbouw en natuur

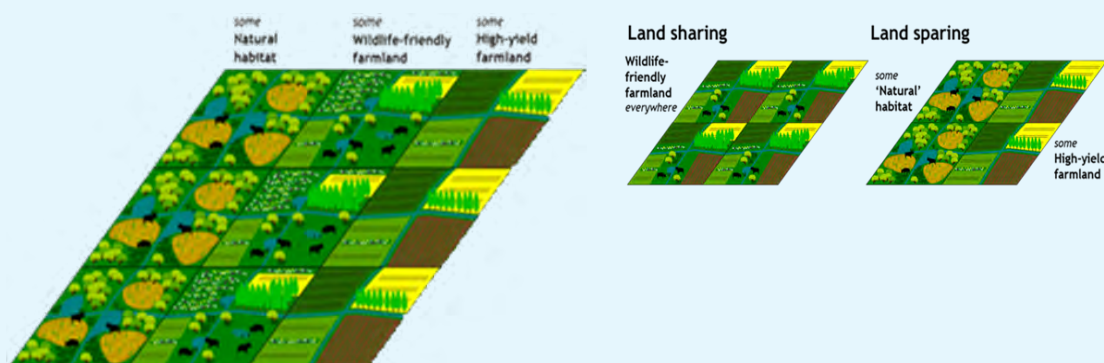
In Nederland zijn landbouw en natuur traditioneel gezien sterk gescheiden beleidsdomeinen. De afgelopen decennia, in het bijzonder vanaf ca 1990, is ook in ruimtelijke zin ingezet op een gescheiden ontwikkeling van landbouw en natuur, elk in een eigen 'afgegrensde' zone: het Natuurnetwerk voor de ontwikkeling van 'donkergroene' natuur, met daarbuiten alle ruimte voor de landbouw om te kunnen (blijven) intensiveren. Deze scheidingsfilosofie sluit aan bij een internationaal aangehangen perspectief over 'land sparing', waarbij ingezet wordt op verdergaande intensivering van de hoogproductieve landbouw op de beste bodems, zodat elders meer ruimte overblijft voor natuurontwikkeling (Green et al., 2005). Dit resulteert in exclusieve gebieden voor natuur aan de ene kant en intensieve, grootschalige landbouw aan de andere kant (Finch et al., 2020; Janssen, 2024; PBL, 2025). Tegenover 'land sparing' staat de opvatting van 'land sharing', of het zoveel mogelijk verweven van landbouw en natuur.

Hoewel beide perspectieven een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de voedselproductie (voor een groeiende wereldbevolking) en de bescherming van natuur en biodiversiteit, worden ze in het debat vaak tegenover elkaar geplaatst als elkaar uitsluitende perspectieven. Maar dat doet de werkelijkheid geen recht. Afhankelijk van de lokale situatie is een combinatiestrategie van 'sparing' en 'sharing' namelijk zeer behulpzaam, zoals tot uitdrukking komt in het zogenaamde drie compartimentenmodel (zie tekstbox 1). In dit model wordt ingezet op het beste van beide perspectieven, door ze te combineren en tussen donkergroene natuur enerzijds en hoogproductieve landbouw anderzijds een intermediaire (buffer)zone te positioneren waarin (extensieve) landbouw en natuur samengaan. In ruimtelijke zin gaat het hier niet om een harde confrontatie maar juist om een geleidelijk continuüm tussen natuur en landbouw.

Dit internationale (wetenschappelijke) model sluit aan bij de Nederlandse discussie over overgangszones rond Natura 2000-gebieden. Na decennia van strikte functiescheiding, groeit het besef dat '100% natuur' direct naast '100% landbouw' in de praktijk tot onwerkbaar situaties leidt en het nagestreefde natuurherstel van Natura 2000-gebieden (en het bredere Natuurnetwerk) in de weg zit. Voor realisatie van doelen rond natuur, water en klimaat zijn geen harde, planologische grenzen maar juist zachte, vloeiende overgangen nodig. Naast scheiding betekent dit (meer) ruimte voor verweving, van landbouw en natuur. Dat betekent dat in de overgangsgebieden condities moeten worden gecreëerd waarbinnen zowel landbouw kan gedijen als de natuur zich kan herstellen en ontwikkelen. In deze overgangszones is behoefte aan meervoudig ruimtegebruik: mengvormen van landbouw en natuur (NOVI, 2020; WING, 2024; Janssen, 2024).

Tekstbox 1: Drie compartimentenmodel

In de internationale discussie over 'land sparing' versus 'land sharing', ontstaat langzaam maar zeker consensus over het feit dat beide benaderingen elkaar niet uitsluiten, maar gebiedsspecifiek kunnen versterken. Het is niet of-of, maar en-en. Juist een combinatie van 'land sparing' en 'land sharing' biedt de mogelijkheid om beter in te spelen op de lokale situatie waarin voedselproductie en biodiversiteit elkaar raken. Deze combinatiestrategie wordt tot uitdrukking gebracht in het zogenaamde drie compartimentenmodel van Finch et al. (2019). Dit model gaat uit van een zone voor natuurontwikkeling en een zone voor hoogproductieve landbouw, met daartussen een zone waarin menging van extensieve vormen van landbouw en natuur centraal staat. Deze zone dient als buffer tussen natuur enerzijds en hoogproductieve landbouw anderzijds. Ze mitigeert de druk van het hoogproductieve landbouwsysteem op de natuur. In deze zone wordt ingezet op boerenland met een hoge biodiversiteitswaarde, waarin het agrarisch gebruik is afgestemd op de draagkracht van het bodem- en watersysteem en samengaat met het produceren van allerlei groenblauwe diensten. Daar komt bij dat landbouw niet alleen een aanjager is van de achteruitgang van natuur en biodiversiteit, maar ook kan bijdragen aan versterking van de natuur. Zo kunnen weidegebieden bijdragen aan kruidenrijk grasland, insecten en weidevogels. Andersom zorgt biodiversiteit voor bijvoorbeeld bestuiving van gewassen, plaagbestrijding en gezonde bodems. Per landschapstype is na te gaan of dergelijke effecten over en weer kunnen plaatsvinden. Zo kan het model ruimtelijke keuzes structureren, bijvoorbeeld door hoogproductieve landbouw op goede landbouwgrond met een goede watervoorziening te concentreren, natuurinclusieve landbouw te bedrijven op minder productieve gronden en voor natuurontwikkeling de gronden te benutten die vrijwel ongeschikt zijn voor landbouw.



Dat betekent in de praktijk veelal een extensiever agrarisch grondgebruik, aangepast aan het lokale bodem- en watersysteem. Bijvoorbeeld via een hoger waterpeil op sommige percelen, de aanleg van plas-dras gebieden, heggen of hagen en bloemrijke akkers, maar ook het verminderen van bemesting en gewas-beschermingsmiddelen. Om duurzame, natuurinclusieve landbouw mogelijk te maken in overgangsgebieden, en ook ruimte te bieden voor het aanleggen van nieuwe natuur of het herstellen van watersystemen, is in de praktijk veelal een ruimtelijke herinrichting nodig. Herwaardering en herverkaveling van grond speelt daarbij een belangrijke rol. De huidige manier waarop de grondmarkt functioneert staat dit echter in de weg.

2.2 Grond als verbinder

De grondprijs in Nederland is de hoogste van Europa: met een gemiddelde waarde van ongeveer € 85.000 per hectare voor agrarisch gebruik op de vrije markt in 2024 (Kadaster & WEcR, 2025). De voortdurende schaalvergroting en intensivering van de agrarische sector zijn een belangrijke factor in deze ontwikkeling, aangezien de versterkte efficiënte bedrijfsvoering meer winst oplevert met minder grond en dus hogere prijzen voor grond betaald kunnen worden. In het sterk verstedelijkte Nederland - met zijn hoge ruimtedruk en vele ruimteclaims - werpt de opmars van stedelijke ontwikkeling daarbij zijn schaduw vooruit. De waarde en prijs van grond wordt vastgesteld op basis van het financieel opbrengend vermogen, waarbij woningbouw boven aan de (cascade) ladder prijkt. Ontwikkelaars en investeerders nemen opties op landbouwgrond in de hoop op waardeinstijging door functiewijziging van landbouw naar wonen. Daarnaast spelen ook nationale en Europese regelgeving en beleidswijzigingen een rol, zoals de afbouw van de derogatie, die (tijdelijk) resulteert in de zoektocht van veehouders naar extra grond voor het uitrijden van mest. Ook door het behoud van de 'landbouwvrijstelling', waarin agrariërs bij formele

bedrijfsbeëindiging en verkoop van grond belasting moeten betalen over de grondwaardestijging, zorgt ervoor dat gestopte agrariërs grond zo lang mogelijk in eigen hand houden (Witteveen et al., 2024). Een complexiteit aan factoren zoals schaalvergroting, marktwerking en beleidsmatige kaders zorgt zodoende voor stijgende grondprijzen in een tijd waarin de 'grondhonger' groot is en toeneemt, gezien de opgaven op het gebied van wonen, energie, defensie en landbouw.

De hoge grondprijzen hebben verstrekende gevolgen. Alleen de meest kapitaalintensieve landbouwbedrijven kunnen het zich nog veroorloven om grond aan te kopen, waardoor financieel sterkere sectoren, zoals de boom- en bollenteelt, minder kapitaalcrachtige bedrijfstypen verdringen. Het stikstofbeleid versterkt deze trend bovendien. Zo worden via de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties (LBV en LBV-plus) bedrijven en productierechten opgekocht, maar maakt de grond geen onderdeel uit van deze regeling. Mede hierdoor willen eigenaren deze blijvend laten renderen en vaak (tijdelijk) verpachten aan de hoogste bieder. Hierdoor maakt grasland met koeien in sommige gebieden plaats voor intensieve teelten zoals de boom- en lichte teelt (Janssen, 2023). Daarmee daalt weliswaar de stikstoflast, maar verslechtert – onder meer door gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen – de water- en bodemkwaliteit.

Bovendien zorgt de hoge grondprijs ervoor dat jonge boeren zonder voldoende startkapitaal moeilijk het bedrijf van hun ouders kunnen overnemen en/of aanvullend grond kunnen kopen (of pachten) om de omslag naar een extensievere bedrijfsvoering mogelijk te maken (Janssen & van Asseldonk, 2023). Voor agrarische ondernemers die wél grond kunnen kopen of pachten van de overheid of van natuur- en landschapsorganisaties, is het vaak noodzakelijk om de bedrijfsvoering te intensiveren om de hoge rentelasten op te brengen en de bank af te betalen. De grondprijs werkt zo door in een verdere intensivering van het bedrijfsmodel. Hierdoor wordt de inrichting van het landschap steeds meer bepaald door met de kapitaallasten samenhangende rendementseisen, wat leidt tot toenemende intensivering, monofunctioneel grondgebruik, verlies aan biodiversiteit, gezondheidsrisico's en een afnemende belevingswaarde van het landschap.

Het functioneren van de huidige (agrarische) grondmarkt en de hoge prijzen voor landbouwgrond stimuleren zo een vorm van landbouw en landgebruik die haaks staat op de maatschappelijk gewenste realisatie van (wettelijk verankerde) natuur- en waterdoelen. Juist in een (ruime) zone rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden wringt het: daar drijft de huidige marktdynamiek en agrarische grondprijsstijging een wig tussen het beoogde (hydro)ecologische herstel

Figuur 1. De overgangszone als vloeiende overgang tussen natuur en landbouw, grond speelt een verbindende rol (De Ruyter, 2023).



en het grondgebruik. Om desondanks de omslag naar een meer extensieve, en natuurinclusieve bedrijfsvoering in overgangszones mogelijk te maken, is dan ook een bredere waardering van grond(gebruik) en een doordachte grondstrategie vanuit de (decentrale) overheid noodzakelijk. Alleen zo biedt grond de mogelijkheid tot verbinding (van landbouw en natuur) in overgangszones. Anders gezegd: zonder regie op grond komt het niet rond.

2.3 Grondpuzzel en rol overheid

In de overgangszones rond Natura 2000-gebieden doet zich een ingewikkeld inrichtingsvraagstuk voor, waarbij de dynamiek van de agrarische grondmarkt een ‘verstorende’ rol speelt in de zoektocht naar een hernieuwde balans tussen landbouw en natuur. Het bereiken van die balans lukt alleen als de ‘grondpuzzel’ in overgangszones opnieuw wordt gelegd (vgl. De Ruyter, 2023). Bij deze puzzel spelen twee inhoudelijke vraagstukken een rol: het zorgen voor voldoende en betaalbare grond voor boeren die willen extensiveren, en het realiseren van het juiste grondgebruik op de juiste plek, in lijn met de draagkracht van het bodem- en watersysteem. Dat gaat, zoals gezegd, niet zonder een overheid, die stuurt op grond(gebruik). Daarvoor zijn diverse (strategische) instrumenten beschikbaar en nodig: procesmatige, communicatieve, stimulerende en ook juridische instrumenten. Als het gaat over grondgebruik onderscheiden we in deze verkenning:

- Instrumenten voor **regulering** van het grondgebruik. Hierbij gaat het om regels die gesteld kunnen worden aan het gebruik van grond in een specifiek gebied. In de provinciale of gemeentelijke Omgevingsverordening kunnen bijvoorbeeld specifieke regels worden opgenomen voor uitspoeling van nutriënten en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Instrumenten die **herverkaveling** mogelijk maken, waardoor de indeling van grondbezit in een gebied kan worden aangepast en gronden die vrijkomen beschikbaar kunnen worden gesteld aan boeren die willen extensiveren (zie voorbeeld in tekstbox 2).
- Instrumenten die gericht zijn op de **herwaardering** van grond, zoals verkoop of verpachting, waarbij boeren die willen verduurzamen onder voorwaarden - zoals duurzame bodemgezondheid en biodiversiteit – de grond kunnen kopen tegen een verlaagd tarief of (langjarig) gebruiken tegen een gunstig pachttarief. Of het compenseren van grondwaardedaling bij vrijwillige deelname aan gebruiksbeperkingen op agrarische gronden (Terwan, 2024).

Voor een effectieve aanpassing van het (agrarisch) grondgebruik voor systeemherstel in de overgangszones, helpt het wanneer er voldoende percelen beschikbaar zijn om een ruilketen binnen een (deel)gebied op gang te brengen. Het is daarom belangrijk om op gebiedsniveau inzicht te hebben in grondeigendom en de verwachte grondmobiliteit. De overheid kan zelf een belangrijke rol spelen, onder meer omdat ze eigenaar is van gronden. Zo is bijna een derde van al het grondbezit in Nederland in handen van de overheid, waarvan 12,5% buiten het Natuurnetwerk en het bebouwde gebied en dus in potentie onderdeel uitmaakt van de genoemde overgangszones (WUR, 2017; PBL, 2021). Overheden kunnen deze gronden (deels) strategisch inzetten ter ondersteuning van het ruilproces.

Naast en in combinatie met deze ruimtelijke en grondgebonden instrumenten, zijn ook instrumenten nodig die het economisch rendement verbeteren op gronden die voor maatschappelijke doelrealisatie worden ingezet. Boeren die de omslag willen maken naar een meer extensieve bedrijfsvoering in overgangszones moeten invulling kunnen geven aan een duurzaam en economisch houdbaar bedrijfsmodel. Het gaat dan om het (structureel) belonen van agrariërs voor de levering van allerlei maatschappelijke diensten – zoals koolstofopslag en waterbeheer, ook wel ecosysteemdiensten genoemd - zodat zij met een extensiever bedrijfsmodel in hun bestaan kunnen voorzien. Ook daarvoor zijn instrumenten beschikbaar en in ontwikkeling, zoals Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANlb), de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur – en Landschap (SKNL) en de Subsidie verduurzaming bedrijfsvoering middels prestatie indicatoren (KPI's).

Een grondstrategie geeft richting aan de inzet en gebruik van grond, waarin regulerende instrumenten en instrumenten voor herverkaveling en herwaardering in samenspel met het financieel ondersteunen van ecosysteemdiensten kunnen worden ingezet. Binnen gebiedsprocessen speelt een grondstrategie dan ook een belangrijke rol, omdat hiermee opgaven, doelen en mogelijkheden op elkaar kunnen worden afgestemd en uitgevoerd.

Tekstbox 2: Het bijzondere karakter van wettelijke herverkaveling

Bij wettelijke herverkaveling worden (eigendoms- en gebruiksrechten) van gronden herverdeeld. Herverkaveling kan worden ingezet voor het verbeteren van de agrarische structuur, aanleggen van wegen of waterstaatswerken of ontwikkeling van nieuwe natuur (Buiter & Korsten, 2006). Wettelijke herverkaveling is op zichzelf een bijzonder instrument: hoewel het een verplichtende werking heeft, heeft het ook een sterk participatief element. Grondeigenaren nemen deel aan een ruilproces, waarbij zij hun wensen kenbaar mogen maken en beschermde garanties krijgen. Zo mogen zij er door de herverdeling niet economisch op achteruit gaan. Het is ook mogelijk voor grondeigenaren om – samen met overheden – een ruilplan op te stellen, en zelfs over te gaan op vrijwillige kavelruil indien alle eigenaren in overeenstemming met het plan zijn (Kadaster, 2025, in druk). Daarbij biedt het instrument ook aanvullende mogelijkheden, zoals het reserveren van max. 5% van de gronden voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Eigenaren worden gecompenseerd in grond of geld (RCE, RWS, & SBB, in druk). Hoewel een wettelijke herverkaveling in het verleden wel 20 of 30 jaar kon duren, is door wetgeving en automatisering het proces sterk ingekort tot wel 3 tot 6 jaar. Hedendaagse herverkaveling biedt hiermee de mogelijkheid om urgente opgaven snel op te pakken en biedt ruimte aan agrariërs om zelf mee te denken in oplossingen (Kadaster, 2025).

3 Een bredere waardering van grond in gebiedsprocessen

Het aanpassen van het (agrarisch) grondgebruik zodat systeemherstel mogelijk wordt en landbouw en natuur succesvol kunnen worden gecombineerd, betekent in de praktijk: vormgeven aan een nieuwe (land)inrichting voor overgangszones. Dat gaat niet vanzelf. Het vraagt om een gebiedsproces, waarin verschillende gebiedspartijen gezamenlijk een gebiedsvisie opstellen. Daarin wordt aangegeven welke (groenblauwe) waarden van belang worden geacht en hoe met aangepast grondgebruik specifieke gebiedsdoelen op het vlak van o.a. natuur, water en leefbaarheid kunnen worden gerealiseerd.

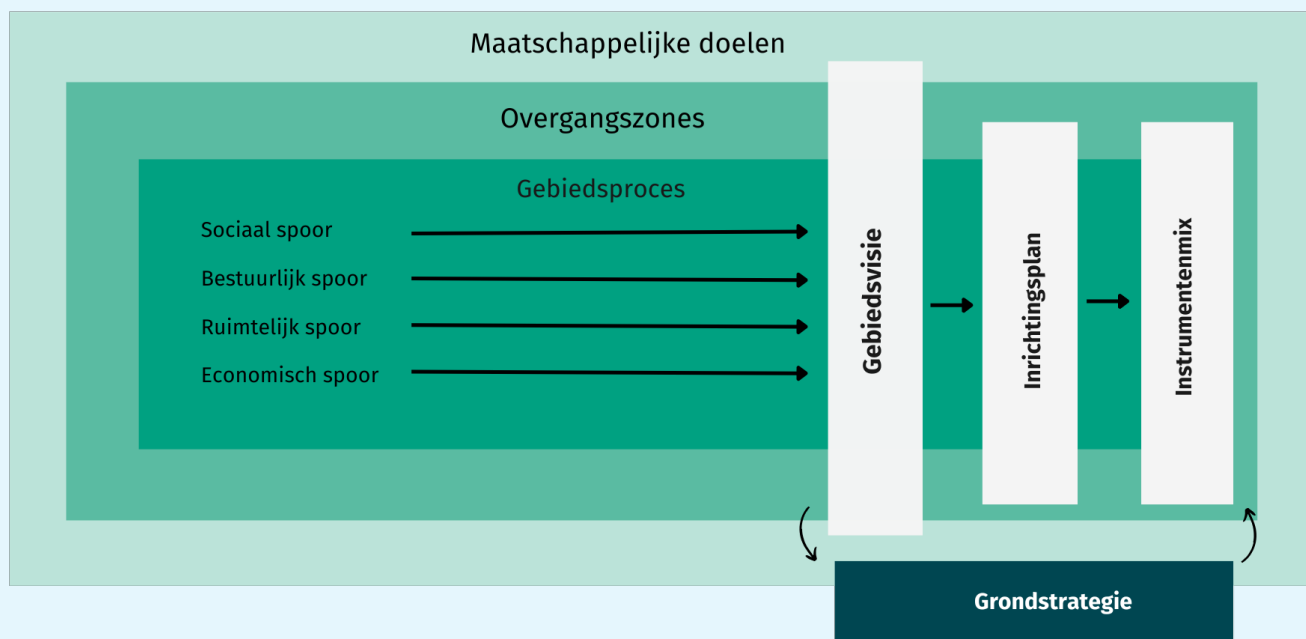
Vervolgens kan de gebiedsvisie worden omgezet in een concreet inrichtingsplan (sinds 2024 onderdeel van het omgevingsplan), met een bijpassende mix van (grond) instrumenten om tot uitvoering te komen. In het proces van gebiedsvisie naar inrichtingsplan speelt de grondstrategie een verbindende factor: deze bepaalt hoe en op welke wijze betrokken gebiedsactoren grond en -grondinstrumenten kunnen en willen inzetten om gebiedsdoelen te bereiken (zie figuur 2). Deze vertaalslag vindt plaats in een proces, dat per definitie interactief en iteratief van karakter is. Decentrale overheden, de provincies voorop, geven daar samen met gebiedspartners vorm aan. Rondom de meeste (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden zijn provincies, samen met gebiedspartners, momenteel actief met de opstelling van gebiedsvisies en inrichtingsplannen.

3.1 Grondstrategie in gebiedsprocessen

Elk gebiedsproces start met het vastleggen van de doelen en opgaven in een gebiedsvisie. Dit kunnen doelen vanuit de lokale gemeenschap zelf zijn, maar vaker gaat het om (wettelijk vastgelegde) overheidsdoelen op het gebied van klimaat-, water-, natuur- en stikstof. De gestelde doelen in de gebiedsvisie dienen te worden omgezet naar gebiedsgerichte maatregelen en een bijbehorend inrichtingsplan³, dat bij uitstek het middel is om te praten over de toekomst, de waarden van een gebied en het gewenste landgebruik: welke vormen van grondgebruik passen op welke plek, welke maatregelen voor systeemherstel - zoals bijvoorbeeld het verhogen van het waterpeil - moeten worden genomen en hoe krijgen (jonge) boeren die willen extensiveren voldoende perspectief?

³ In een gebiedsvisie worden de opgaven en te realiseren ontwikkelingen in een gebied geformuleerd, wat mogelijk in de vorm van een omgevingsvisie of -programma wordt vastgelegd. Het concretiseren van de opgaven gebeurt in een inrichtingsplan, wat onder de omgevingswet onderdeel is van een omgevingsplan.

Figuur 2. Een grondstrategie bepaalt de rol van grond binnen een gebiedsproces, waarin vier sporen een belangrijk onderdeel zijn; een sociaal, bestuurlijk, ruimtelijk en economisch spoor. De strategie is een verbindende factor tussen gebiedsvisie, inrichtingsplan en instrumentenmix.



Door aan het inrichtingsplan een grondstrategie te koppelen, wordt het mogelijk om via de inzet en het gebruik van grondinstrumenten de gewenste inrichting met bijbehorend landgebruik te realiseren. Binnen de grondstrategie wordt bepaald welke mix van instrumenten hiervoor het meest passend zijn.

Het is belangrijk te erkennen dat zowel de gebiedsvisie als bijbehorend inrichtingsplan het resultaat zijn van een gebiedsproces waarin vier ‘sporen’ een belangrijke rol spelen: het sociale, bestuurlijke, ruimtelijke en economische spoor (De Ruyter, 2023). Deze vier sporen werken op elkaar in, in een iteratief proces dat niet alleen binnen een gebied speelt, maar ook afhankelijk is van (flankerend) beleid en besluiten van ‘buitenaf’, zoals van medeoverheden of van andere beleidsterreinen (energie, wonen, etc.). Elk spoor heeft invloed op de wijze waarop grond kan worden ingezet in de realisatie van gebiedsdoelen.

Sociaal spoor

In het sociale spoor gaat het om de onderlinge relaties en communicatie tussen belanghebbende gebiedspartijen. Hier spelen het ontwikkelen van vertrouwen en het integreren van de wensen in een visie op opgaven, ambities en mogelijke oplossingsrichtingen, evenals de daarbij spelende emoties, een belangrijke rol. Net zoals elk gebied binnen Nederland specifieke kenmerken op het gebied van bodem en water heeft, kent elk gebied ook een eigen geschiedenis, sociaal-culturele context en vormen van samenwerking. Zo is in Friesland het begrip ‘mienskip’ wijd verbreid, duidend op een grote betrokkenheid van de gemeenschap bij de ontwikkeling en verandering van het Friese landschap. Daarbij strekt de betekenis van grond verder dan enkel ruimte om activiteiten te ondernemen. Bewoners, grondgebruikers en -eigenaren voelen zich verbonden met de grond waarop ze wonen en werken. Grond is geworteld in de gemeenschap: mensen investeren in de bodem, voelen zich onderdeel van een plek en leiden levens op hun grond. Hierdoor gaat verandering, verplaatsing of verkoop van grond met emotie gepaard: het raakt leefomgevingen, verhoudingen met burens en geïnvesteerde levensjaren. Het sociaal spoor verdient daardoor extra aandacht, omdat het opbouwen van een band met mensen in een gebied de basis vormt voor wederzijds vertrouwen en een breed gedragen uitkomst.

Tekstbox 3. Instrumentenkoffer

REGULERING

Juridische instrumenten

Provincies, waterschappen, gemeente en het Rijk hebben verschillende juridische instrumenten beschikbaar om regels en voorschriften voor grondgebruik vast te leggen, zoals bijvoorbeeld een omgevings- of waterschapverordening, peil- of projectbesluit en omgevingsplan.

HERWAARDERING

Verkoop of verpachting grond

Mogelijkheid om voorwaarden te koppelen aan grondgebruik (zoals met een kwalitatieve verplichting of in subsidieverstrekking), eventueel in combinatie met lagere pacht- of grondprijs. Ook het vergoeden van de grondwaarde is mogelijk bij vrijwillige deelname aan gebruiksbeperkingen op landbouwgronden.

HERVERKAVELING

Wettelijke herverkaveling

Verplicht ruilinstrument met recht op vervangende grond van gelijke waarde en bestemming, verankerd in de Omgevingswet (voorheen Wet Inrichting Landelijke Gebied).

Vrijwillige kavelruil

Ruil tussen enkele grondeigenaren, met vrijstelling van overdrachtsbelasting. Ook ‘planmatig’ inzetbaar met gekoppelde beleidsdoelen.

Grondwerving en -verkoop

Middel om het realiseren van natuur of ruilverkaveling mogelijk te maken. Ongedwongen resulteert in een koopovereenkomst, gedwongen in onteigening.

Grondbank

Het verwerven van gronden om via (tijdelijke) ruil, pacht of verkoop in te zetten voor beleidsdoelen.

FINANCIEEL-ECONOMISCHE INSTRUMENTEN

Inzet van subsidies (zoals Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer), regelingen (zoals de Eco-regeling) en fondsen (zoals Investeringsfonds duurzame landbouw) om agrariërs die omschakelen naar duurzame bedrijfsvormen die bijdragen aan ecologische opgaven te compenseren en stimuleren.

Bron: Instrumentenkoffer landelijk gebied (LVVN, 2024).

Bestuurlijk spoor

In het bestuurlijk spoor gaat het om de mate waarin belanghebbende gebiedspartijen zich bestuurlijk committeren aan de samenwerking binnen het gebiedsproces, de opgaven en ambities waarop dit proces zich richt, evenals de samenwerkings- en sturingsprincipes. Dit omvat bijvoorbeeld het principe van ‘water en bodem sturend’, ‘meervoudig ruimtegebruik’ of de bereidheid om een gezamenlijke grondbank op te richten, zonder de grond direct te benutten. Dit waarborgt de beschikbaarheid van grond en bevordert een gecoördineerde aanpak van (vrijkomende) gronden, bijvoorbeeld via aankoop, ruimtelijk beleid en/of zelfrealisatie. Bestuurlijk commitment vertaalt zich ook in de bereidheid om (juridisch) regulerende instrumenten in te zetten en financiële middelen beschikbaar te stellen. Het bestuurlijk spoor is hiermee breder dan enkel de betrokken partijen binnen een gebiedsproces, maar betreft ook de interactie tussen verschillende bestuurslagen (gemeente, waterschap, provincie, Rijk, EU) en de verantwoordelijkheden en rolverdeling tussen deze organisaties.

Ruimtelijk ordeningsspoor

Dit spoor betreft de beschikbaarheid van ruimtelijk- en grondbeleid, waarmee de overheid het gebruik, de inzet en toegankelijkheid van grond in gebiedsprocessen gericht kan reguleren en faciliteren (tekstbox 3). Het gaat om de eerdergenoemde regulerende instrumenten en instrumenten die herverkaveling mogelijk maken, zoals vrijwillige kavelruil of wettelijke herverkaveling.

Deze kunnen worden ingezet om gebiedsgericht het grondgebruik te reorganiseren in lijn met de maatschappelijke doelen. Herverkaveling en/of natuurrealisatie gaat bijna altijd samen met grondverwerving en – verkoop of verpachting van grond onder voorwaarden. Hier speelt ook herwaardering een rol, aangezien bij verkoop of pacht gestuurd kan worden op duurzaam grondgebruik. Zo is het voor gronden in eigendom van de provincie mogelijk om een kwalitatieve verplichting aan de grond te stellen om specifiek grondgebruik te bevorderen, zoals extensivering, het realiseren van groenblauwe dooradering of de instandhouding van het huidige (duurzame) gebruik (Terwan, 2024).

Economisch spoor

Dit spoor betreft de beschikbaarheid van financiële middelen voor het inzetten van grondinstrumenten in het gebiedsproces. Hiermee raakt het economisch spoor ook aan het herwaarderen van grond, aangezien de financieel-economische instrumenten bepalen welke mogelijkheden er zijn om grondeigenaren te compenseren (tekstbox 3). Een voorbeeld is de Compensatie Systematiek Veenweiden (tekstbox 4).

Binnen de grondmarkt is er namelijk sprake van een cascade in grondwaarde: door functieverandering – van natuur naar landbouw, van landbouw naar bedrijventerrein en uiteindelijk naar woningbouw – vindt een economische opwaardering van grond plaats, terwijl in omgekeerde richting een economische afwaardering optreedt, bijvoorbeeld van landbouw naar natuur. Via (flankerend) beleid en subsidies is het mogelijk om deze afwaardering (deels) te compenseren. Op dit moment zijn er verschillende instrumenten beschikbaar om grondeigenaren te compenseren en de waardedaling financieel te vergoeden (Overwater et al., 2023).

Nieuw grondbeleid, zoals aangekondigd in het Hoofdpijnenakkoord (Rijksoverheid, 2024), biedt mogelijk een oplossing in het herverdelen van kosten en baten binnen en tussen gebieden. Zo zou de economische waardestijging van grond in steden, door omzet naar een woonfunctie, bijvoorbeeld via een planbatenheffing, ingezet kunnen worden om de economische waardedaling in overgangszones te compenseren. Dit kan via fondsvorming, waarbij de opbrengsten van de heffing worden benut om groenblauwe projecten in het buitengebied te financieren. Deze maatregelen zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

3.2 Grondstrategie en instrumentenmix

In de vertaling van gebiedsvisie naar inrichtingsplan speelt – zoals gezegd – een grondstrategie een belangrijke rol. Het formuleren van een dergelijke strategie met bijbehorende mix van instrumenten (gericht op regulering, herverkaveling en herwaardering) ontstaat in samenspel met de hiervoor genoemde sporen. De sporen tezamen organiseren het speelveld waarbinnen de inzet van en omgang met grond kan worden bepaald. Daarin bieden het sociaal en bestuurlijk spoor de kaders: wat speelt er in het gebied zelf en welke bestuurlijke rolverdeling, samenwerkings- en sturingsprincipes worden ingezet om de gebiedsvisie te realiseren? Het ruimtelijk orderings- en economisch spoor vloeien hier logisch uit voort. Welk beleid en (grond)instrumenten worden ingezet, hangt af van de specifieke opgaven in het gebied en van de sociaal-culturele en bestuurlijke context – zowel binnen als buiten het gebied. Deze factoren bepalen gezamenlijk de samenstelling van de instrumentenmix.

Om te begrijpen hoe deze sporen zich in de praktijk tot een grondstrategie verhouden, worden ze als analytisch raamwerk gehanteerd bij de verkenning van de casuïstiek, zowel in de referentiecaser Krimpenerwaard, als de lopende gebiedsprocessen in de Peel en Egmondermeer.

Tekstbox 4: Herwaarderen met de Compensatie Systematiek Veenweiden

Fryslân, het Wetterskip Fryslân en de 7 betrokken Friese veenweidegemeenten hebben de ambitie gesteld om de negatieve effecten van bodemdaling te verminderen, de uitstoot van CO₂ te reduceren, toekomstperspectief te bieden aan boeren en een robuust watersysteem in te richten voor 2030. Hiervoor moet het grondwaterpeil in het Veenweidegebied omhoog en dat betekent minder inkomen voor agrariërs in deze gebieden. Om de agrariërs een toekomst op veenweide te bieden, en ondertussen de ambities te behalen, is de Compensatie Systematiek Veenweiden (CSV) in het leven geroepen, geïnitieerd door het gebied zelf als onderdeel van het gebiedsproces Aldeboarn De Deelen. Met dit flankerend beleid wordt compensatie geboden voor het verlies aan inkomsten (minder gewasopbrengsten bij hoger waterpeil) en compensatie voor vermogensverlies door de waardedaling van de grond. Compensatie wordt gezocht in geld en/of in grond. Het betreft een intensief en langdurig proces met maatwerk per bedrijf, waarbij ook gezocht wordt naar compensatiegronden buiten het plangebied van Aldeboarn de Deelen. Op dit moment is er nog onvoldoende financiering beschikbaar door het wegvallen van het NPLG en nog geen akkoord van de Europese Commissie voor de systematiek (ongeoorloofde staatssteun). De verwachting is dat goedkeuring vanuit Brussel in 2025 wordt gegeven (Veenweide Fryslân, 2025).

4 Lessen uit de Krimpenerwaard

In de praktijk zijn de vier sporen in een gebiedsproces niet statisch, maar constant in beweging en in ‘gesprek’ met elkaar, wat verschillende opties om strategisch te sturen met grond mogelijk maakt. Wat op het ene moment effectief kan zijn voor realisatie van een visie (bijvoorbeeld vrijwillige kavelruil), kan op het andere moment niet of minder gepast zijn. Reeds voltooide gebiedsprocessen bieden inzicht in hoe de inzet van en omgang met grond evolueert in de tijd, afhankelijk van de sociale, bestuurlijke, ruimtelijke en economische context van dat moment. De uitgebreid gedocumenteerde casus van natuurrealisatie in de Krimpenerwaard (Kamphorst et al., 2024), is in dit verband een interessante referentie, waarvan veel te leren valt. In dit hoofdstuk analyseren we deze casus, en stellen op basis hiervan een matrix voor die de uiteenlopende inzet van - en omgang met - grond typeert.

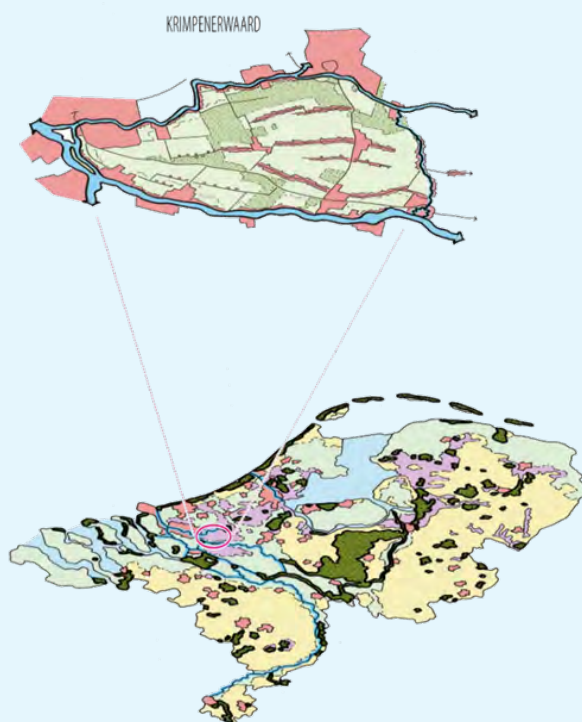
4.1 Referentiecaser Krimpenerwaard

In de Krimpenerwaard, Zuid-Holland, is de afgelopen dertig jaar gewerkt aan de verwerving en herinrichting van gronden voor het realiseren van nieuwe natuur, in het kader van Natuurnetwerk Nederland. Het gebiedsproces in dit veenweidegebied, met voornamelijk melkveehouders op agrarische gronden (CRa, 2020), kenmerkt zich door telkens verschuivende opgaven en – daarmee – ook de wisselende inzet van en omgang met grond. Het boeiende onderzoek van Kamphorst et al. (2024) brengt het verloop van de inzet van instrumenten en de verschuiving in grondbezit nauwkeurig in kaart. Hieruit wordt (ook) inzichtelijk welke grondinstrumenten, voorwaarden en factoren leidden tot het succesvol verwerven en inrichten van gronden voor – in dit specifieke geval - natuurontwikkeling. De inzichten van deze casus worden hieronder (kort) toegelicht vanuit de vier genoemde sporen.

Grondstrategie in de Krimpenerwaard

De opgaven waarop door betrokken gebiedspartners in de Krimpenerwaard gestuurd werd, zijn in de loop van de tijd meermaals veranderd: van het optimaliseren van de waterhuishouding en het voltooien van het Natuurnetwerk, tot het tegengaan van bodemdaling en de inzet op de ontwikkeling van natte natuur. Ongeacht de (steeds wisselende) opgaven voor het gebied, was voor het realiseren van de daarmee samenhangende doelen telkens het verwerven en herinrichten van gronden benodigd. Hóe hierop gestuurd werd, veranderde mee met de specifieke bestuurlijke, sociale, ruimtelijke en economische context.

Figuur 3. Ligging Krimpenerwaard in de provincie Zuid-Holland (De Ruyter, 2025).



In de eerste periode van het gebiedsproces (1982-2004)⁴ stond grootschalige landinrichting centraal. Die inrichting werd gestuurd vanuit een visie waarin landbouwoptimalisatie voorop stond, en de daarvoor benodigde gronden op basis van vrijwilligheid werden verkregen. Zo werden ruilgronden op vrijwillige basis aangekocht en ingezet voor vrijwillige kavelruil, om zo de agrarisch-economische productieomstandigheden te verbeteren en versnippering van agrarische gronden tegen te gaan. Een landinrichtingscommissie bestaande uit gemeenten, landbouwvertegenwoordigers, natuurbescherming en Hoogheemraadschap gaven richting aan dit proces. Begin jaren 1990 leidde deze strategie aanvankelijk tot de verwerving van een relatief groot aantal hectares grond, waarbij het sociale spoor een belangrijke rol speelde. Relatief veel boerenbedrijven in de Krimpenerwaard hadden geen opvolger of geen behoefte om het bedrijf elders, buiten het gebied voort te zetten, via bijvoorbeeld verplaatsing. Natuurlijke afvloeiing in de lokale agrarische sector zorgde voor relatief gunstige omstandigheden voor de vrijwillige aankoop en verwerving van gronden door de overheid tot aan halverwege de jaren '90. De aankoop van gronden stagneerde echter na deze periode van initieel hoge grondverwerving. Aan het einde van deze periode deed zich een bestuurlijke koerswijziging voor. Nieuw beleid zette de veenweideproblematiek (o.a. bodemdaling) hoger op de agenda, terwijl groeiende onvrede over de trage uitvoering, de complexiteit van het landinrichtingsproces en de daarmee samenhangende kosten, aanleiding gaf tot heroverweging van de gekozen aanpak.

De nieuwe doelstellingen voor het veenweidelandschap gaven tussen 2004 en 2009 een impuls aan vernieuwde plannen, gerichte sturing en nieuwe samenwerkingsvormen in het gebied. De provincie Zuid-Holland voerde de regie over het uit te voeren natuurbeleid. Met het doel om grondverweving te versnellen, en de beschikbaarheid van financiële middelen uit de Nota Ruimte en het Investeringsbudget Landelijk Gebied, ontstond een verschuiving in grondstrategie: met een gebiedsgerichte visie op het behalen van natuurdoelstellingen en een verplichtend karakter op perceelniveau. Een hernieuwde begrenzing van het natuurareaal en een (strikttere) scheiding tussen landbouwgrond enerzijds en natuurgrond anderzijds werd bestuurlijk vastgesteld en ruimtelijk geborgd. Voor het verwerven van gronden werd volledige schadeloosstelling – met onteigening als sluitstuk – ingezet, om grondeigenaren zo maximaal mogelijk te kunnen vergoeden. Vanaf 2005 leidde de inzet van dit verplichtende (grond)instrument, samen met kavelruil, tot een sterke toename van verworven gronden. Tot daadwerkelijke onteigening is het niet gekomen, want voordat dit instrument in werking gesteld kon worden in bestemmingsplannen, veranderde de bestuurlijke context

opnieuw. Met het aantreden van kabinet Rutte I werd de Ecologische Hoofdstructuur ingekrompen en omgezet in het Natuurnetwerk Nederland, de beschikbare middelen gekort (ca. 70%) en het beleid werd gedecentraliseerd naar de provincies.

In de daaropvolgende periode (2010-2012) bleven de natuuropgaven als onderlegger voor het gebiedsproces staan, maar door de bezuinigingen, decentralisatie van het natuurbeleid en ook de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) ontstond opnieuw een koerswijziging. Deze kenmerkte zich door voornamelijk perceelgerichte sturing op basis van vrijwilligheid: vrijwillige kavelruil in combinatie met particulier en agrarisch natuurbeheer. Samenhangend daarmee daalde vanaf 2011 het aantal hectares door de overheid verworven gronden. De regie voor de gebiedsopgave werd in deze periode verschoven van de provincie naar de gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap.

In 2013 kwamen de gebiedspartners – onder regie van de gemeenten en het waterschap en met de provincie als opdrachtgever – opnieuw met een gebiedsvoorstel. Dat voorstel hield rekening met de bezuinigingen, en zette andere accenten in reeds bestaande opgaven, zoals het deels aanpassen van natuurdoelstellingen zodat realisatie door middel van agrarisch natuurbeheer mogelijk werd. De vrijwillige, perceelgerichte aanpak, werd aangevuld met een focus op zelfrealisatie door boeren en andere grondeigenaren, als alternatief voor grondverwerving. De bereidheid tot zelfrealisatie was er weliswaar onder grondeigenaren, maar de instrumenten voor afwaardering sloten niet aan bij de behoeften in het gebied. Zo wilden boeren de agrarische bestemming van grond (deels) behouden, langjarige subsidies en/of compensatie van grond voor natuurbeheer met andere grond, zonder kwalitatieve verplichtingen. Deze wensen vroegen om doorontwikkeling van het (grond)instrumentarium. Er zijn in deze periode in vergelijking met voorgaande periode veel minder hectares verworven ten behoeve van de natuuropgaven (2013-2016).

Omdat de vrijwillige aanpak via zelfrealisatie onvoldoende leidde tot het behalen van de afgesproken natuurdoelen, en de provincie in 2017 extra financiële middelen beschikbaar stelde, volgde in de meest recente periode opnieuw een heroriëntatie op de ingezette grondstrategie en instrumentenmix (2017-2023). Daarbij werd de inzet verbreed. Om de resterende natuuropgave te realiseren werden nu zowel op bedrijfsniveau als gebiedsgericht (grond)instrumenten toegepast, gebaseerd op een combinatie van vrijwilligheid en verplichting. Via een onteigeningsbesluit in combinatie met het maatwerk voor zelfrealisatie van natuur werd alsnog de benodigde grond voor herinrichting van de natuuropgave gerealiseerd.

⁴ De onderzoekers onderscheiden vijf periodes: voorbereiding landinrichting (1982-2004), Veenweidepact Krimpenerwaard (2004-2009), heroriëntatie, decentralisatie en bezuiniging (2010-2012), vrijwillige zelfrealisatie (2013-2016), onteigening en zelfrealisatie (2017-2023).

4.2 De omgang met grond: een matrix

De hier - in het kort - beschreven geschiedenis van de herinrichting van de Krimpenerwaard, laat niet alleen de complexiteit en dynamiek van gebiedsprocessen zien, maar ook de (voortdurend) veranderende inzet van en omgang met grond. Deze is onderhevig aan bestuurlijke ontwikkelingen, schuivende opgaven, wensen en behoeften vanuit de overheid en vanuit grondeigenaren zelf, en de inzet en beschikbaarheid van ruimtelijke ordeningsinstrumenten en financieel-economische mogelijkheden.

De inzet van en omgang met grond(instrumenten) in de verschillende perioden in de Krimpenerwaard laat zich grofweg indelen langs twee onderscheidende dimensies: (1) de mate van vrijwilligheid versus wettelijke afdwingbaarheid, en (2) de mate van sturing op individueel perceelsniveau tegenover sturing op gebiedsniveau. Op basis van deze indeling tekent zich een matrix af, met daarin vier verschillende opties voor de inzet van en omgang met grond(instrumenten), vier grondstrategieën zagezegd (figuur 4). Deze matrix vormt een heuristisch hulpmiddel om uiteenlopende grondstrategieën, ook in andere gebieden, te kunnen typeren en analyseren.

Een grondstrategie in het linksonder gelegen kwadrant richt zich op het zoveel mogelijk realiseren van doelen via zelfrealisatie, zoals agrarisch natuurbeheer, met een focus op individuele percelen. Een strategische keuze voor linksboven redeneert ook vanuit het perspectief van individuele gronden, maar zet regulerende en verplichtende instrumenten in om doelen te bereiken, bijvoorbeeld door onteigening met

volledige schadeloosstelling. Het kwadrant rechtsboven, daarentegen, kijkt voorbij het individuele perceel en richt zich op de aanpassing van de inrichting en het grondgebruik op gebiedsniveau, door middel van een verplichtende instrumentenmix, waaronder wettelijke herverkaveling. In het kwadrant rechtsonder, tot slot, wordt ook op gebiedsniveau gewerkt aan passend grondgebruik maar dan via instrumenten met een vrijwillig karakter, zoals vrijwillige kavelruil, waarbij grondeigenaren vrijwillig een overeenkomst sluiten om de inrichting van een gebied te verbeteren.

Wanneer een grondstrategie zich via gebiedsgerichte instrumenten richt op de inrichting van overgangszones waarvoor de medewerking van meerdere grondeigenaren vereist is, spreken we van een collectieve benadering of een collectief arrangement – bijvoorbeeld de extensiveringsregeling⁵. Daarentegen is sprake van individuele arrangementen wanneer de instrumentenmix gericht is op afzonderlijke percelen of bedrijven, bijvoorbeeld via een beëindigingsregeling voor stoppende agrariërs⁶ (figuur 5).

Op basis van de matrix kan daarnaast onderscheid worden gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend beleid is deelname van grondgebruikers vrijwillig, terwijl actief grondbeleid wordt gekenmerkt door het (tevens) inzetten van verplichtende instrumenten waarmee de overheid stuurt op grondgebruik en -eigendom (WING, 2023)⁷. Denk hierbij aan regulerende kaders voor grondgebruik, zoals vastgelegd in een omgevingsverordening.

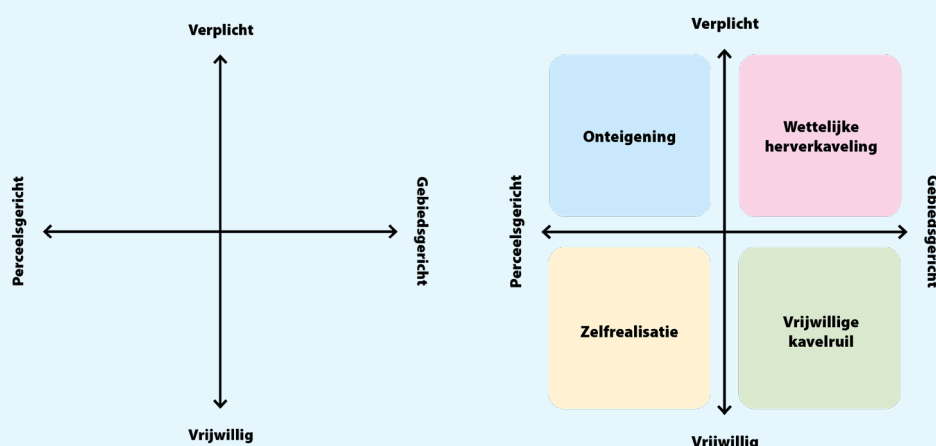
⁵ Melkveehouders in en rondom Natura2000-gebieden die willen extensiveren kunnen in samenwerkingsverband een subsidie aanvragen via de extensiveringsregeling (RVO, 2025).

⁶ Zie Ons Levend Landschap voor een overzicht van lopende en eerdere beëindigingsregelingen voor agrariërs. [Link](#).

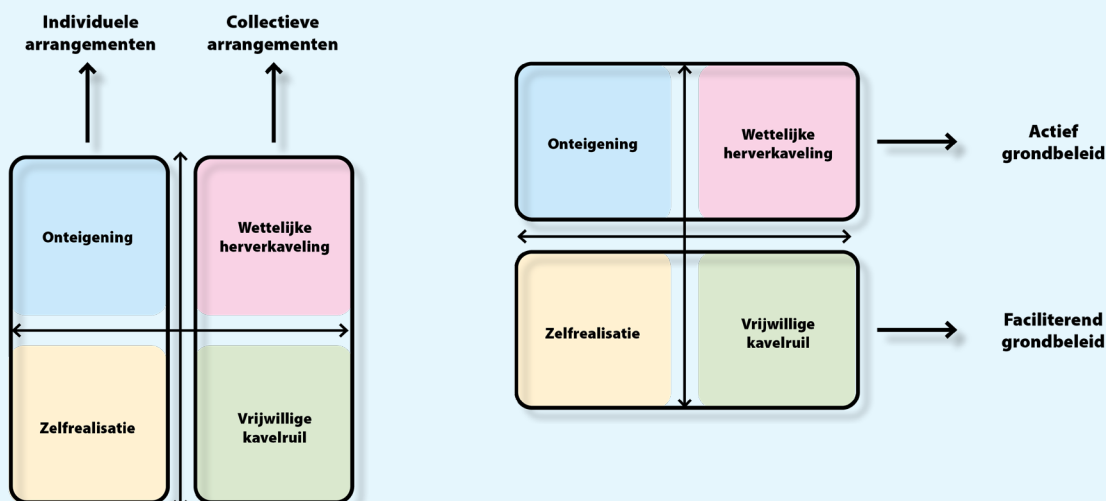
⁷ Er zijn verschillende definities van actief en faciliterend grondbeleid hanteerbaar, bijvoorbeeld op basis van directe sturing op doelen vanuit grondeigendom (actief) of indirecte beïnvloeding van grondeigenaren zonder eigendom (faciliterend) (Provincie Noord-Brabant, 2022). In deze verkenning hanteren we bovengenoemde versimpelde versie.

Figuur 4.

Een grondmatrix als heuristisch hulpmiddel om de richting van grondstrategieën en mogelijke instrumenten weer te geven.



Figuur 5. De keuze voor een richting binnen de matrix, betekent ook de inzet van ofwel individuele of collectieve arrangementen richting gebiedseigenaren, en bijbehorend grondbeleid met een activerende of faciliterende werking.



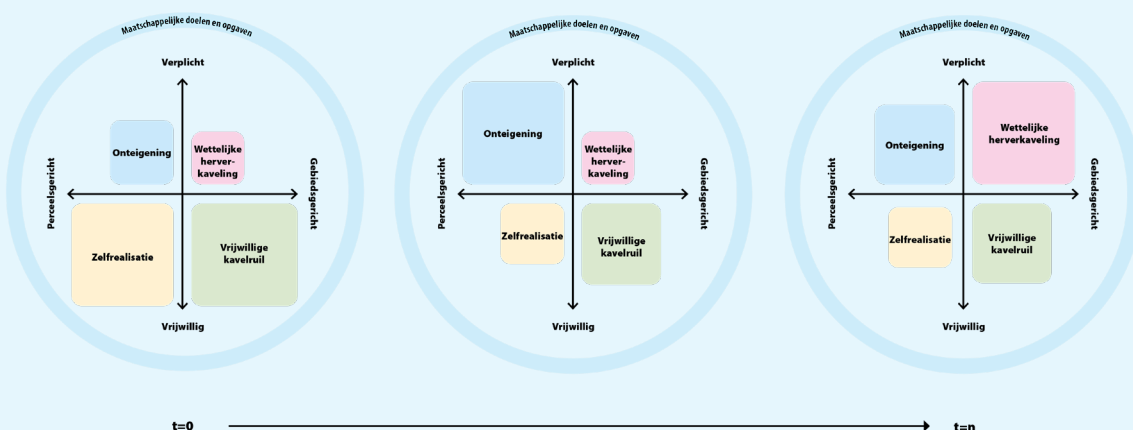
Verskil in tijdsbestek, urgentie en opgaven

De matrix vormt geen normatief kader: de ene (grond) strategie is niet op voorhand meer of minder geschikt dan de ander. Integendeel, de effectiviteit ervan hangt mede af van de complexiteit en urgentie van de opgaven (en daarmee verbonden doelen) die in het gebied spelen, de bestuurlijke, sociale en ruimtelijke condities waaronder de opgaven moeten worden uitgevoerd, de beschikbare financieel-economische middelen en het tijdspad. Een manier om de complexiteit van een gebied te bepalen, is door de Ausgangssituatie in kaart te brengen — zoals het aantal en type eigenaren, de omvang van het gebied en de gronddruk — en vervolgens de doelen te definiëren. Deze aanpak sluit aan bij de werkwijze zoals beschreven in het hernieuwde paarse boekje voor landinrichting van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer (RCE, RWS & SBB, in druk). Bij relatief overzichtelijke en enkelvoudige opgaven, zonder hoge urgentie, kan een perceelsgerichte strategie op basis van vrijwilligheid volstaan. Bij complexere en meervoudige opgaven op gebiedsniveau kan de medewerking van meerdere grondeigenaren noodzakelijk zijn. In deze gevallen is een gebiedsgerichte aanpak logisch, waarbij verplichtende

instrumenten meer zekerheid bieden over het behalen van de doelstellingen (vgl. De Ruyter, 2023; Overwater et al., 2023). In de praktijk sluiten de verschillende strategieën elkaar bovendien niet uit, maar in. Anders gezegd: in een (langer lopend) gebiedsproces worden combinaties van strategieën ingezet of sequentieel, opeenvolgend in de tijd, meerdere strategieën beproefd. De casus in de Krimpenerwaard geeft deze combinatie van strategieën duidelijk weer (figuur 6).

Waar in de beginfase, aansluitend op de opgaven, voornamelijk een inzet op faciliterend grondbeleid en vrijwillige instrumenten volstond, verschoof de strategie richting actiever grondbeleid om de laatst benodigde gronden voor natuurontwikkeling in bezit te krijgen. Deze verschuiving in tijd, en bijbehorende verandering in (inzet van) instrumenten, laat ten slotte zien dat een grondstrategie niet in beton gegoten is. In het vervolg van deze verkenning gebruiken we de hier gepresenteerde matrix als hulpmiddel om naar de (in ontwikkeling zijnde) grondstrategieën voor de overgangszones rond Natura 2000-gebieden te kijken. Daarvoor zoomen we eerst in op het gebiedsproces in twee van deze zones: De Peel in Noord-Brabant en het Egmondermeer in Noord-Holland.

Figuur 6. Voorbeeld van verschuiving in grondstrategie in de Krimpenerwaard door de tijd heen.



5 Grondstrategie in de Peel en Egmondermeer

Om te verkennen welke rol het sturen op grond speelt om systeemherstel in overgangszones van Natura 2000-gebieden mogelijk te maken, zijn twee lopende gebiedsprocessen nader bekeken: respectievelijk De Peel in Noord-Brabant en Egmondermeer in Noord-Holland.

In beide gebieden wordt in overgangszones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden gezocht naar een nieuwe balans tussen landbouw en leefomgeving, en geven betrokken provincies, samen met diverse gebiedspartners, vorm aan een gebiedsgerichte aanpak gericht op natuurherstel en perspectief voor de landbouw. Deze aanpak is nog volop in ontwikkeling. Er zijn in het recente verleden gebiedsvisies opgesteld, onder meer in het kader van het eerdergenoemde Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Nu het NPLG is geschrapt, en bijbehorende financiële middelen, beraden provincies, gemeenten en betrokken gebiedspartners zich op de volgende, te nemen stappen, inclusief de rol van grond om tot realisatie van de (wettelijk vastgelegde) doelen te komen voor natuur, water en klimaat (PBL, 2025).

Door middel van een deskstudie en interviews met beleidsprofessionals van de betrokken provincies en gemeente zijn per casus de kansen, knelpunten en inzichten rond de inzet van - en omgang met - grond geïnventariseerd. In wat volgt, beschrijven we eerst kort per casus de (meervoudige) opgaven die er spelen. Vervolgens gaan we in op de eerder ingezette grondinstrumenten in de (natuur)ontwikkeling van deze gebieden. Daarna volgt een reflectie op de huidige situatie en de in ontwikkeling zijnde grondstrategie

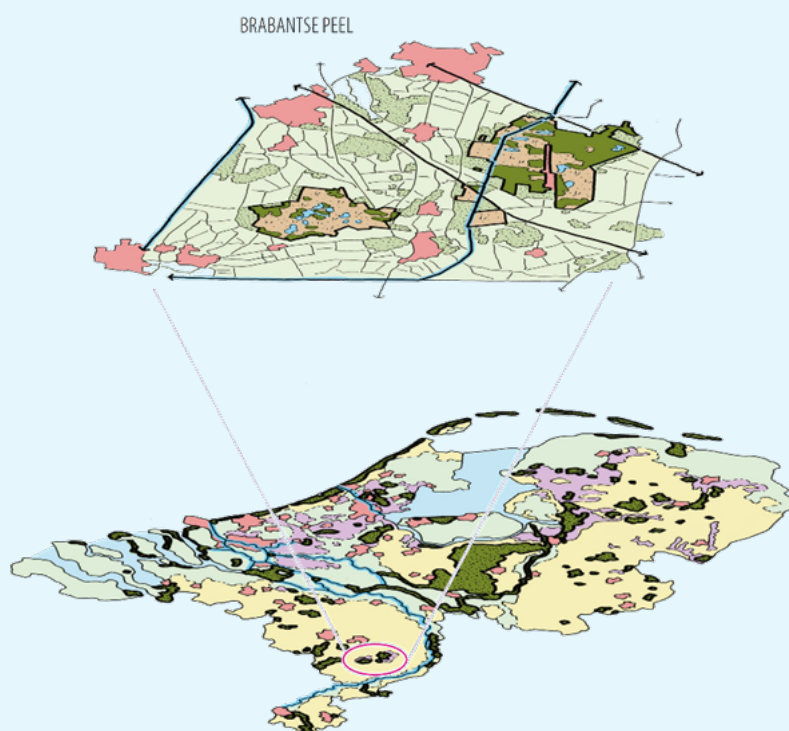
voor de overgangszones. Concluderend volgt per casus een samenvatting van de ontwikkelingen van de vier samenhangende lijnen die een gebiedsproces bepalen: het sociaal, bestuurlijk, ruimtelijk en economisch spoor.

5.1 De Brabantse Peel

De Natura 2000-gebieden de Groote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel - van oorsprong ondoordringbaar moerasig hoogveen - worden gekenmerkt als leefgebieden voor specifieke en vrij zeldzame veenmossen, planten, libellen en vogels vormen samen De Peel. In dit natuurgebied, op de grens tussen Noord-Brabant en Limburg, bevinden zich de laatste restanten van een voormalig hoogveencomplex, dat in de loop van de twintigste eeuw grotendeels is ontgonnen tot productieve landbouwgrond. Rondom het (beschermde) hoogveen zijn ruim duizend agrarische bedrijven gevestigd, veelal veeteeltbedrijven, akkerbouw en glastuinbouw (GGA Vitale Peel, 2022). Het agrarisch grondgebruik en de daarop aangepaste waterhuishouding, staat op gespannen voet met het benodigde systeemherstel voor de (natte) natuur. De Natura 2000-gebieden kampen met droogte, onder meer als gevolg van snelle afwatering, afnemende waterkwaliteit en een hoge stikstoflast door ammoniakuitstoot van de in het gebied aanwezige (intensieve) veehouderij.

Mede in opdracht van kabinet Rutte IV, heeft de provincie een zogenaamd Groenblauw Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) ontwikkeld voor de Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant. Voor de gebieden Groote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel

Figuur 7. Ligging Brabantse Peel in Nederland (De Ruyter, 2025).



wordt door verschillende partijen samengewerkt in de GGA Vitale Peel. Die samenwerking⁸ is gericht op het systeemherstel van het bijzondere hoogveen, onder meer door omschakeling van boerenbedrijven in de directe omgeving, zodat meer met de natuur mee geboerd kan worden. In het bestuurlijk vastgestelde concept koersdocument worden de ‘randen’ rondom de natuurgebieden expliciet benoemd. Naast focus op de benodigde natuurherstelmaatregelen in de genoemde natuurgebieden zelf, worden deze overgangszones nadrukkelijk gepositioneerd als relevant voor breder systeemherstel van het hoogveen. Een op het specifieke bodem- en watersysteem aangepast agrarisch grondgebruik kan bijdragen aan dat herstel (Concept koersdocument Vitale Peel, 2023).

Grondstrategie in de Deurnsche Peel

Hoewel de GGA Vitale Peel zich richt op alle drie de natuurgebieden, kennen de Groote Peel, Mariapeel en Deurnsche Peel ieder een eigen geschiedenis, procesverloop en voortgang. Zo is in 2023 in de Deurnsche Peel een natuurherstelproject afgerond: er is onder andere nieuwe natuur ingericht, bestaande natuur verbeterd en de waterhuishouding aangepast om te zorgen voor een hoger waterpeil en goede waterkwaliteit. Project Leegveld, zoals deze herinrichting wordt genoemd, is mogelijk gemaakt door ondertekening van de Bestuursvereenkomst Peelvenen in 2016 en het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) in 2018. In het kader van het toen nog in werking zijnde landelijk Programma Aanpak Stikstof (PAS) werd voorrang verleend aan de uitvoering van dit natuurherstelproject.

Niet alleen bestuurlijk was sprake van een duidelijk kader, ook sociaal werd geïnvesteerd in betrokkenheid. Om van PIP naar concrete uitvoering en inrichting over te gaan speelde de Integrale Gebiedscommissie Peelvenen (IGC) een verbindende rol, onder aanvoering van Gerard Daandels (Provincie Noord-Brabant, 2023). De commissie organiseerde bijeenkomsten, vergaderingen en afstemming tussen alle betrokken partijen in het gebied. Bij de verwerving van landbouwgrond voor nieuwe natuur speelde het IGC een belangrijke rol: door te investeren in de sociale verbinding, vertrouwen op te bouwen en tussentijdse stappen en successen te delen.

Op het ruimtelijk spoor maakte de inzet van een PIP het mogelijk om naast stimulerende instrumenten en faciliterend beleid (zoals subsidies) ook sterker regulerende middelen of verplichtende (grond)instrumenten (zoals onteigening) in te zetten. In de praktijk zijn er verschillende instrumenten ingezet om te komen tot de aankoop en herinrichting van de benodigde gronden: vrijwillige kavelruil, zelfrealisatie, het opzetten van een (lokale) grondbank en verwerving op basis van volledige schadeloosstelling met onteigening als slotstuk.

Om de inzet van instrumenten mogelijk te maken, waren er financiële middelen beschikbaar uit het Natuurpact Natuurnetwerk Brabant en Natura 2000, alsook de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) vanuit de Rijksoverheid. Daarbij werd capaciteit en inzet voor het proces en de uitvoering geleverd door provincie Noord-Brabant, waterschap Aa en Maas en Staatsbosbeheer.

De vier sporen in de Deurnsche Peel

Uiteindelijk hebben ontwikkelingen op de vier sporen gezamenlijk geleid tot het succesvol herinrichten van de Deurnsche Peel. Dankzij de regulerende kaders in het bestuurlijk spoor (bestuursvereenkomst en PIP) werd de inzet van verplichtende instrumenten mogelijk. Op het sociaal spoor werd geïnvesteerd in de relatie met grondeigenaren en hun wensen, onder leiding van een bestuurlijk kartrekker met gezag in de regio. Onderliggend en randvoorwaardelijk voor het proces was de beschikbaarheid van middelen op het financieel-economisch spoor, in dit geval dankzij de middelen in allerlei landelijke (natuur)programma's.

Naar een grondstrategie in overgangszones

Met de GGA Vitale Peel wordt een volgende stap gezet in het werken aan het benodigde systeemherstel in de Brabantse Peel. Na het natuurherstel in het hoogveen, verschuift het accent nu naar een herinrichting van de overgangszones rond de Peelvenen, gericht op het realiseren van (meervoudige) opgaven op het gebied van natuurherstel, leefbaarheid en agrarisch-economische vitaliteit. Momenteel wordt met de gebiedspartners gewerkt aan inrichtingsplannen (in deelgebieden) om de invulling van de (meervoudige) opgaven samen vorm te geven en de overgangszones. Hierin worden ook de landschappelijke, sociale, hydrologische en economische factoren meegenomen. Tegelijkertijd worden er op informele basis gesprekken gevoerd met grondeigenaren en is een loket opgericht voor alle ondernemers in het gebied. Voor ondernemers zijn vrijwillige, individuele subsidies en (grond)instrumenten beschikbaar, zoals de landelijke LBV of LBV+ regelingen, de provinciale graslandregeling en vrijwillige kavelruil.

In de huidige fase zijn de gebiedsvisies nog niet vertaald in concrete inrichtingsplannen. Van een - in samenwerking met de gebiedspartners - uitgewerkte grondstrategie inclusief financiering is (nog) geen sprake. Op het moment van schrijven wordt hier wel voor twee deelgebieden aan gewerkt. Ook wordt door betrokken beleidsprofessionals nagedacht over de mogelijke inzet en omgang met grond om de gestelde doelen in overgangszones te realiseren. Hieronder volgen per spoor de overdenkingen en praktijkervaringen.

⁸ Gemeenten Asten en Deurne, ZLTO, de Brabantse Milieufederatie, Staatsbosbeheer, Waterschap Aa en Maas, Waterschap Limburg en provincies Noord-Brabant en Limburg.

Momenteel werkt de provincie Noord-Brabant aan nieuwe beleids- en besluitvorming voor overgangszones van Natura-2000 gebieden (bestuurlijk spoor). Hierin staat sturing op verduurzaming van het agrarisch grondgebruik voorop, waarvoor regulerende en daarmee meer verplichtende instrumenten overwogen worden (Adema, 2024). Via een omgevingsverordening kan de provincie specifieke regels stellen voor bijvoorbeeld de uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in deze zones. Men verkent de (on)mogelijkheden en (financiële) risico's van deze verplichtende route via de Omgevingswet, als een eerste stap voor breder systeemherstel. Dat vraagt overigens meer dan enkel regulering van het (bestaande) grondgebruik in overgangszones, ook herverkaveling en herwaardering van grond spelen een rol.

Daarvoor is in ieder geval de beschikbaarheid van voldoende (ruil)grond nodig (ruimtelijk spoor). Voor de Peelvenen is momenteel een grondbank beschikbaar en er is recentelijk, maart 2024, een pilot grondruilfonds Peelvenen gestart. Gronden kunnen hiermee op vrijwillige basis verkocht of geruild worden voor realisatie van een extensievere bedrijfsvoering in het gebied of voor het voortzetten van reguliere bedrijfsvoering buiten de overgangszones. De verwerving van de benodigde gronden verloopt echter moeizaam. Provincie en waterschap ervaren dat aankoop via inschrijving lastig is, omdat eigenaren, agrarische ondernemers, vaak al een voorkeur hebben voor een specifieke koper. Veel grondeigenaren geven er bovendien de voorkeur aan grond in bezit te behouden, in plaats van deze te verkopen aan de overheid.

Het (gebrek aan) vertrouwen in de overheid speelt hierin ook een belangrijke rol (sociaal spoor). De beleidsmakers geven aan dat uit gesprekken met (agrarisch) ondernemers in het gebied naar voren is gekomen dat er sprake is van een gebrek aan vertrouwen en aarzeling bij grondeigenaren om te handelen. Onduidelijkheid over financiële compensatie, toegang tot extra grond en mogelijke verplichtingen aan (verworven) grond leidt tot twijfel bij agrariërs: moeten zij investeren, stoppen of verplaatsen? Zij hebben behoefte aan helderheid omtrent wettelijke en financiële kaders vanuit provincie en Rijk.

Daarbij signaleren de beleidsprofessionals dat sommige instrumenten of subsidies niet altijd aansluiten bij de praktijk. Ze bieden niet altijd de juiste voorwaarden en richting of voldoen (nog) niet aan de regels voor staatsteun. Zo is grondeigendom en -gebruik geen onderdeel van de LBV of LBV+ regeling waardoor beleidsmakers bijvoorbeeld een verschuiving van grasland naar akkerbouw voor intensieve teelten zien, zoals uien, prei en andere groententeelt. Dat is een tegengestelde beweging dan met de GGA Vitale Peel wordt beoogd. Het royaal compenseren van grondeigenaren zou mogelijk een oplossing bieden, maar dit is op dit moment niet in lijn met de staatssteun criteria. Een ander voorbeeld

is het niet expliciteren van uitgiftecriteria voor grond bij pilot grondruilfonds Peelvenen, waardoor de gronden, die wel zijn verworven niet uitgegeven kunnen worden.

Tot slot geldt dat er nog duidelijkheid nodig is over de beschikbaarheid van financiële middelen – het zogenoemde economische spoor. Hoe en door wie de herinrichting, herwaardering en de inzet van benodigde instrumenten in overgangszones bekostigd moeten worden, en of het beschikbare budget hier toereikend voor is, is nog niet vastgesteld.

De vier sporen in de Brabantse Peel

Om het grondgebruik en de inrichting van overgangszones in de Brabantse Peel in overeenstemming te brengen met het vereiste systeemherstel van de Natura 2000-gebieden, is actie vereist op alle vier de verschillende sporen. Ten eerste is het belangrijk om te investeren in het sociale spoor: er is wantrouwen in het gebied richting de overheid, maar zonder mede- en samenwerking met de lokale gemeenschap, de grondeigenaren in het bijzonder, komt het proces niet van de grond. Op het bestuurlijk spoor vraagt het om duidelijkheid in doelen, kaders en (aan)sturing, met een goed samenspel tussen regio en Rijk. Het inzetten van meer regulerende instrumenten, zoals een projectbesluit of een omgevingsverordeningen door provincies, gemeenten en waterschappen wordt als randvoorwaardelijk gezien. Om vervolgens over te gaan op herverkaveling en, belangrijker nog, herwaardering van grond. Het verwerven van grond en het opleggen van gebruiksbeperkingen kan alleen als er zowel voldoende middelen beschikbaar zijn als heldere geformuleerde doelen en kaders.

5.2 Bergermeer en Egmondermeer

De Bergermeer en Egmondermeer grenzen aan elkaar en hebben een gelijke ontstaansgeschiedenis; ze behoren tot de oudste droogmakerijen van Noord-Holland (1564-1565). In tegenstelling tot de later drooggemaakte binnenzeeën Schermer en Beemster, waren de Bergermeer en Egmondermeer ondiepe moerasgebieden met verspreid liggende hogere zandkoppen, waarop de eerste boerderijen zich vestigden na drooglegging van het moerasgebied. In de huidige situatie is er sprake van een gemengd agrarisch beeld. Melkveehouderij, bollenteelt en kleinschalige akkerbouw (broccoliteelt) wisselen elkaar af. De droogmakerijen zijn onderdeel van de regio 'Binnenduinrand Noord-Kennemerland' en grenzen direct aan het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat, dat eigendom is van de provincie en wordt beheerd door drinkwatermaatschappij PWN. Samen met PWN kijkt de provincie waar NNN-doelen in de binnenduinrand zijn te realiseren, als overgangszone naar de stikstofgevoelige duinen zelf.

In dit deel van Noord-Holland is er, naast natuurdoelen, ook sprake van een forse wateropgave in het licht van de klimaatverandering. Door grotere weersextremen is er behoefte aan ruimte voor het langer vasthouden van water. De ligging van de Egmondermeer en Bergermeer, direct ten westen van Alkmaar, bemoeilijkt de afvoer van water via de Schermerboezem naar het IJsselmeer in tijden van grote wateroverlast. In de Bergermeer heeft de komst van een commerciële ondergrondse gasberging (TAQA) in 2014 gezorgd voor financiële armslag om gebiedsgerichte maatregelen

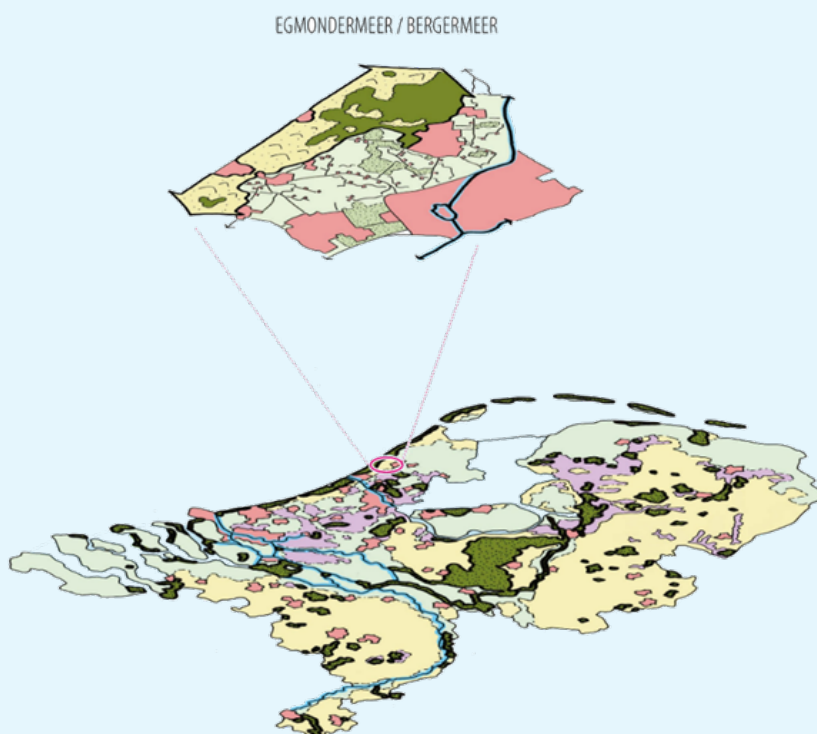
te nemen ten behoeve van een toekomstbestendiger watersysteem. Een polderwaterberging op het voormalige vliegveld Bergen in de Bergermeer is zo'n tien jaar geleden gerealiseerd om water langer te kunnen vasthouden. Recent heeft Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) hier een boezemwaterberging van gemaakt, mede naar aanleiding van de grote wateroverlast in de zomer van 2021 (meerdaagse clusterbui), waarbij een aanzienlijke hoeveelheid bollenvelden in de Egmondermeer weken onder water stond met grote schade aan de gewassen tot gevolg.

Zowel in de Bergermeer (gebiedsproces Weidse Polders) als in de Egmondermeer zijn recent gebiedsprocessen opgestart. In de Bergermeer heeft de provincie het voortouw, de gemeente Bergen organiseert het proces in de Egmondermeer. De gemeente Bergen heeft een sterke focus op vernieuwend grondbeleid om jonge boeren uit het gebied te helpen als toekomstbestendige beheerder van het landschap. Dit met inachtneming van de verschillende gebiedsdoelen op het vlak van klimaat, waterkwaliteit en biodiversiteit.

Grondstrategie in Bergermeer en Egmondermeer

In beide gebiedsprocessen worden verschillende doelen gecombineerd vanuit provincie, gemeente, waterschap en gebiedspartijen. In de Bergermeer ligt de focus op realisatiestrategie van het Natuurnetwerk, terwijl in de Egmondermeer sterk vanuit de toekomst van de boeren wordt gedacht en vanuit de noodzaak om het watersysteem robuuster te maken. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om opgaven te koppelen. Zo wordt groenblauwe dooradering gekoppeld aan de watersysteemopgaven (natuurvriendelijke

Figuur 8. Ligging Egmondermeer en Bergermeer in Nederland (De Ruyter, 2025).



oevers ten behoeve van waterberging en waterkwaliteit) in de overgangszone naar de binnenduinrand. Voorafgaand aan het gebiedsproces, ontstond bestuurlijk het besef dat de gemeente Bergen zich relatief weinig met het buitengebied bemoeide, terwijl zij juist over de functies in het buitengebied gaat en Egmondermeer een geliefd uitloopgebied is voor de bewoners van de omringende kernen. In het kader van de omgevingswet heeft de gemeente daarom vanaf 2023 zelf het bestuurlijke stuur in handen genomen, waarbij de provincie op afstand faciliteert. Vanuit een – nog op te stellen - voedselvisie heeft de gemeente provinciale subsidie gekregen voor het opstarten van het gebiedsproces in de Egmondermeer om te komen tot een integraal inrichtingsplan. Het proces om te komen tot een gedragen inrichtingsplan is momenteel nog in volle gang, waarbij financiële investering voor de uitvoering van het plan nog niet vastgelegd is.

In het gebiedsproces Egmondermeer wordt veel aandacht besteedt aan het sociale spoor door het organiseren van lezingen in Museum Kranenburgh in Bergen en een grote expositie (gemodereerd door een beeldend kunstenaar) in dit museum over de opgaven en de betekenis van Egmondermeer in het verleden, heden en toekomst. Bij deze sessies is ook grote bestuurlijke betrokkenheid, met de aanwezigheid van diverse raadsleden. In het gebiedsproces in Bergermeer zijn vanuit de provincie integratiesessies gestart, maar met het wegvallen van het NPLG is nu onzeker wat de provincie het gebied daadwerkelijk kan bieden in termen van financiële middelen voor grondeigenaren en betrokkenen. Hierdoor vormt het gebrek aan mogelijkheden op het economische spoor een belangrijk obstakel, dat doorwerkt op het sociale spoor (verminderd vertrouwen) en het ruimtelijk spoor (stagnatie in RO-beleid). Over het sociale spoor geven de beleidsprofessionals nog aan om alert te zijn op de factor 'tijd' binnen gebiedsprocessen: het kost overheden tijd om te komen tot een samenwerking en inrichtingsplan, maar dat heeft het gebied zélf ook nodig. Niet alleen om informatie te vernemen, of vertrouwen op te bouwen, maar ook om zelf tot besluiten en toekomstperspectief te komen.

Op ruimtelijke ordeningsgebied worden verschillende instrumenten overwogen en beoordeeld bij de provincie Noord-Holland. Zo is vrijwillige kavelruil – in samenwerking met ontwikkelaar Stivas – een gebruikelijk en beschikbaar instrument. Momenteel wordt de Wet voorkeursrecht (WVG) bij functiewijziging niet of beperkt toegepast door de provincie Noord-Holland: het wordt ervaren als een lastig en politiekgevoelig instrument. WVG wordt namelijk – achter de schermen - voorbereid, kadastraal vastgelegd en naderhand in het gebied gedeeld: dat wordt niet als wenselijk gezien in een gebiedsproces waarbij draagvlak essentieel is. Toch kan de WVG mogelijk in de toekomst wel worden ingezet, indien grondspeculatie of vergaande versnippering dwingt om ingrijpen. Er wordt ook vanuit een hernieuwde blik gekeken

naar de wettelijke verkaveling vanuit de WILG, in het kader van de omgevingswet. Zeker nu gebiedsprocessen, door de toepassing van de omgevingswet, in 4 tot 6 jaar kunnen worden afgerond. Daarbij heeft de provincie gronden in bezit in de Egmondermeer, primair bedoeld als ruilgrond om stikstofgevoelige habitats in de duinen te versterken en (bollen) gronden in de binnenduinrand te verplaatsen. Ook werkt de provincie samen met de Nationale Grondbank van het Rijk, om gronden te verwerven waarvoor zij zelf de middelen niet beschikbaar hebben. Ten slotte blijkt uit de gesprekken met de beleidsprofessionals dat richtinggevende middelen, zoals een inrichtingsplan, essentieel zijn om grondinstrumenten in te kunnen zetten. Kavelruil op basis van vrijwilligheid of onteigening kan zo - juridisch geborgd - worden ingezet om de provinciale NNN-doelen te realiseren in de binnenduinrand.

Zowel de inzet van ruilgrond als wettelijke herverkaveling kan in de praktijk op gespannen voet staan met het bestuurlijk of sociaal spoor. Zo kan het verplaatsen van bollengrond binnen de binnenduinrand naar gronden in de Egmondermeer haaks staan op de gemeentelijke strategie om in het gebied ruimte te geven aan jonge veeboeren. Grondruil vraagt hiermee niet alleen om een zoektocht naar de juiste criteria voor pacht en termijn, maar ook naar bestuurlijke rolverdeling en samenwerking tussen gemeente en provincie. De inzet van wettelijke herverkaveling is verbonden met ontwikkelingen op het sociale spoor: in het verleden bestond veel weerstand tegen dit instrument. Boeren vonden het te lang duren, ervaren het te verplichtend of haakten op het laatste moment af. Zo vraagt de inzet van (grond)instrumenten dus om constante afweging met de lokale bestuurlijke en sociale context.

De vier sporen in Egmondermeer

Om het grondgebruik en de inrichting van de Bergermeer en Egmondermeer als brede overgangszone naar het duingebied vorm te geven is actie vereist op alle vier de verschillende sporen. In beide processen is er sprake van een andere bestuurlijke configuratie, maar hebben zowel gemeente als provincie elkaar nodig, wat vraagt om strategische afstemming. Binnen het gebiedsproces in Egmondermeer valt de hoeveelheid en langdurige aandacht voor het sociale spoor op. Momenteel wordt binnen de gemeente en provincie bekeken welke middelen en instrumenten beschikbaar zijn om tot een grondstrategie te komen. Definitieve inzet van instrumenten op het ruimtelijke ordeningsspoor, zoals wettelijke herverkaveling, zijn nog onderdeel van een verkenning. Het gebrek aan financiële middelen vormt een obstakel voor de provincie in Bergermeer om duidelijkheid te bieden op het sociale spoor en daarmee tot de formulering en inzet van een grondstrategie te komen. Daarbij zouden ook regulerende instrumenten, zoals verankering van doelstellingen in een inrichtingsplan, helpen om tot een duidelijke richting op het bestuurlijk, sociaal, economisch en ruimtelijk ordeningsspoor te komen.

6 Reflectie

Door de theoretische verkenning naast de opbrengsten uit de casuïstiek, deskstudie en expertsessie te leggen, worden verschillende mogelijkheden voor overheden om een grondstrategie in te zetten inzichtelijk. In dit hoofdstuk reflecteren we op de resultaten en geven we antwoord op de onderzoeksvragen. Eerst schetsen we een beeld van de huidige toepassing van grond(strategie) in de overgangszones. Vervolgens bespreken we verschillende randvoorwaarden die onderliggend zijn aan de inzet van een grondstrategie. Tot slot typeren we mogelijke grondstrategieën voor overgangszones op basis van de grondmatrix uit hoofdstuk 4, uitmondend in drie aanbevelingen voor het behalen van de maatschappelijke doelen in overgangszones.

6.1 Huidige grondstrategie in overgangszones

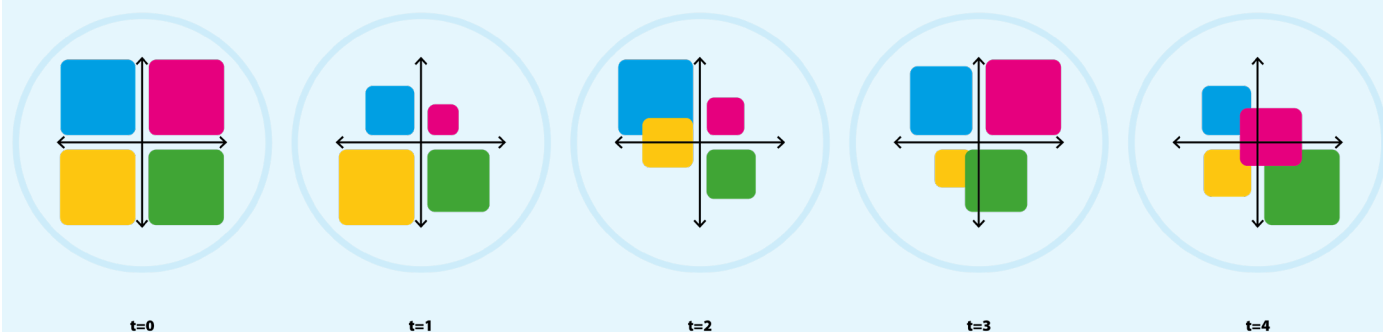
Waar het naoorlogse herinrichtingsbeleid voornamelijk was gestoeld op agrarisch-economische optimalisatie, en de inzet in de jaren 1990 op het voltooiën van gescheiden natuurnetwerken (Buiten & Koster, 2006), vragen de huidige natuur-, water- en klimaatdoelstellingen om het opheffen van de scheiding tussen landbouw en natuur. De grondpuzzel rondom met name Natura 2000-gebieden moet opnieuw worden gelegd om een zachte overgang tussen (intensievere vormen van) landbouw en natuur mogelijk te maken, waarbij meervoudig ruimtegebruik voorop staat. Juist in deze overgangszones rondom Natura 2000-gebieden is de urgentie hoog, het tijdspad beperkt en de behoefte aan verweving van landbouw en natuur aanzienlijk (WING, 2023; PBL, 2020). Dit maakt de inzet van een gerichte grondstrategie noodzakelijk.

De afgelopen jaren werkten provincies aan de implementatie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waarin doelen voor natuur, stikstof, landbouw, water en bodem

naar gebiedsgerichte maatregelen werden vertaald. In die periode zijn zowel nationale als provinciale doelen vastgesteld en gebiedsprocessen opgestart, maar heeft provinciale doorvertaling naar de overgangszones nog niet of nauwelijks plaatsgevonden. Ondertussen vaart er een nieuwe bestuurlijke koers onder het kabinet Schoof, en is het NPLG en bijbehorende transitiefonds in 2024 stopgezet. Hoewel het kabinet Schoof de verplichtingen die volgen uit (inter)nationale wet- en regelgeving ten aanzien van natuur, water, en klimaat en de noodzaak om te werken aan een nieuw toekomstperspectief voor de landbouw onderschrijft, is nog niet uitgekristalliseerd hoe deze doelen precies moeten worden bereikt en wat dit betekent voor de rol en mogelijkheden van regionale overheden. Deze bestuurlijke (en financiële) onzekerheid zorgen ervoor dat provincies momenteel zoekende zijn naar een hernieuwde aanpak om gebiedsgericht invulling te geven aan de opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat (Plantinga et al, 2025).

Uit zowel de casuïstiek als de expertsessie met beleidsprofessionals komt een zoekende houding naar sturing op grond voren: provincies geven momenteel in beperkte mate sturing aan grondbezit en -gebruik in overgangszones, mede door gebrek aan bestuurlijke en financiële onzekerheid. In de meeste gevallen ontbreekt het aan een concrete doorvertaling van visies en hoofdlijnen naar concrete opgaven en besluiten, waardoor ook een bijbehorende strategische combinatie van grondinstrumenten ontbreekt. Daarbij is het inzetten van een grondstrategie nooit een streven op zichzelf, maar ondersteunend aan concrete opgaven en doelen. Waar instrumenteninzet wel plaatsvindt, betreft het doorgaans vrijwillige, perceelsgerichte instrumenten. Daarmee concentreren de huidige grondstrategieën in overgangszones zich vooral in het kwadrant linksonder van de grondmatrix (figuur 9).

Figuur 9. Een grondstrategie in overgangszones vraagt een beweging binnen de matrix. De grondmatrix biedt een keuze op basis van vrijwilligheid vs. verplichting en perceelgerichte of gebiedsgerichte sturing ($t=0$). Op dit moment vindt sturing binnen overgangszones voornamelijk plaats op basis van perceelgerichte vrijwilligheid ($t=1$). Er is een beweging van onder naar boven en van links naar rechts nodig, waarin verschillende variaties mogelijk zijn ($t=2$ tot $t=4$).



Ondertussen ontstaan - mede door gebrek aan sturing op grondaankoop of grondgebruik - neveneffecten vanuit de druk op de grondmarkt: gestopte agrariërs houden grond in handen, gronden worden verkocht aan de hoogste (markt) aanbieder met mogelijk vervuulende middelen en (jonge) duurzame agrariërs hebben te weinig kapitaal om te investeren in grond. Zo worden vormen van landbouw en landgebruik gestimuleerd die haaks staan op de maatschappelijk gewenste en wettelijk vastgelegde realisatie van natuur- en waterdoelen. Om deze trend te keren, meer grip te krijgen op grondmobiliteit in overgangszones en de natuurdoelen dichterbij te brengen, is volgens de betrokken experts een overkoepelende (inter) bestuurlijke strategie nodig, die gericht is op een meer regulerende en gebiedsgerichte benadering van grond in deze gebieden – oftewel een beweging richting de andere kwadranten van de grondmatrix (figuur 10).

6.2 Randvoorwaarden voor grondstrategie

In de praktijk blijken diverse belemmeringen de gewenste beweging richting een grondstrategie - en daadwerkelijke grip op grondmobiliteit in overgangszones - te vertragen. Het gaat hierbij onder meer om een gebrek aan heldere doelen en kaders, soms tegenstrijdige interbestuurlijke visies, onduidelijkheid over beschikbare financiële middelen en lange termijnfinanciering, en een gebrek aan vertrouwen en draagvlak in de regio's. Vanuit deze belemmeringen, en op basis van deze verkenning, hebben wij vier randvoorwaarden geformuleerd, die richtinggevend en bepalend zijn voor een werkbare grondstrategie in overgangszones. Deze randvoorwaarden betreffen: (1) het versterken van vertrouwen (sociaal spoor), (2) het verbeteren van de interbestuurlijke samenwerking (bestuurlijk spoor), (3) het opbouwen van een grondportefeuille (ruimtelijk spoor), en (4) het strategisch inzetten van financiële middelen (economisch spoor).

Het versterken van vertrouwen

Het vertrouwen in de (onderzochte) gebieden staat onder druk, terwijl sturing op grondbezit en -gebruik in hoge mate afhankelijk is van de betrokkenheid en bereidwilligheid van gebiedspartijen en grondeigenaren. In de discussie over sturing is het belangrijk te beseffen dat grond niet alleen een fysieke hulpbron is, maar nauw verbonden is met de mensen die erop wonen, werken en (be)leven. Veranderingen in grondgebruik, verplaatsing of verkoop raken niet alleen de leefomgeving, maar ook sociale relaties in het gebied en persoonlijke geschiedenissen die met de grond verweven zijn. De ervaringen in de Peel, Egmondermeer en Krimpenerwaard onderstrepen dit. Zo zorgt de aanhoudende onzekerheid over het toekomstperspectief in de Peel dat grondeigenaren in het ongewisse verkeren: moeten ze verkopen, investeren of verplaatsen? Deze onzekerheid leidt tot frustratie, wantrouwen en terughoudendheid om gronden aan overheden te verkopen

of in (erf)pacht te geven, mede door onduidelijkheid over mogelijke toekomstige gebruiksbeperkingen.

Ook laten zowel de Peel als de Egmondermeer zien dat gebiedsprocessen sterk voortbouwen op het verleden. In veel gebieden lopen al decennialang trajecten, waarvan de effecten en dynamieken nog altijd doorwerken in de huidige (on)mogelijkheden. Deze padafhankelijkheid benadrukt het belang van een zorgvuldige omgang met de sociaal-culturele en historische context voor het opbouwen van vertrouwen met gebiedspartijen.

Een effectieve manier om vertrouwen op te bouwen is het instellen van integrale gebiedscommissies met daarin lokaal vertrouwde personen, zoals succesvol is toegepast in onder meer het project Leegveld in de Peel. Door in gebiedsprocessen duurzaam relaties aan te gaan met grondeigenaren, ontstaat de mogelijkheid om snel te schakelen zodra kansen zich voordoen - bijvoorbeeld wanneer eigenaren overwegen hun grondpositie aan te passen. Tegelijkertijd is het belangrijk om duidelijkheid te kunnen bieden over de wijze waarop opgaven gerealiseerd moeten worden. Agrariërs hebben duidelijkheid nodig over de toekomst van hun grond, om de toekomst van hun bedrijf te verzekeren. Regulerende instrumenten, zoals normeringen in omgevingsverordeningen, kunnen volgens experts bijdragen aan deze noodzakelijke duidelijkheid. Het biedt grondeigenaren keuze- en investeringsmogelijkheden voor innovatie, verandering, verplaatsing of stoppen.

Tot slot komt uit zowel de expertsessie als de casuïstiek naar voren dat ook het vertrouwen tussen overheden onderling versterking behoeft. Dit vertrouwen staat in een aantal provincies onder druk door onzekerheid over toekomstig rijksbeleid. Het risico bestaat dat dit verder verlies van vertrouwen en draagvlak onder gebiedspartners in de gebieden in hand werkt.

Interbestuurlijke samenwerking

Sinds de decentralisatie van taken op het gebied van ruimtelijke ordening en natuurbeleid, ligt een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de inzet van ruimtelijke- en grondgebonden instrumenten bij provincies en gemeenten. Provincies hebben daarnaast een coördinerende en regisserende rol als het gaat om de uitvoering van het rijksbeleid in het landelijk gebied. Provincies en gemeenten hebben daarmee een potentieel grote invloed en tegelijkertijd de beschikking over een breed palet aan instrumenten om zowel via het vrijwillige pad (faciliterend grondbeleid) als via het verplichte pad (actief grondbeleid) in te zetten op het bereiken van (maatschappelijke) doelstellingen in de overgangszones.

Tegelijkertijd ontstaat sturing op grond in een wisselwerking tussen nationale kaders en regionaal maatwerk: bestuurlijke ontwikkelingen, verschuivende prioriteiten en veranderende

(sturings-)visies op nationaal niveau vertalen zich door in de mogelijkheden en inzet van grond door provincies en gemeenten in gebiedsprocessen. Juist de doorvertaling van visies en doelen op hoofdlijnen naar gebiedsspecifieke plannen lijkt een stap die in de praktijk moeilijk wordt gezet, waardoor uiteindelijk ook doorvertaling naar een grondstrategie moeilijk wordt. Veranderingen in opgaven, prioriteiten en beleid zorgen over het algemeen ook voor vertraging, zoals zichtbaar is in het natuurrealisatieproces in de Krimpenerwaard.

Regionale overheden geven aan behoefte te hebben aan duidelijke kaders vanuit het Rijk, zodat zij op hun beurt richting kunnen geven aan gebiedspartijen. Dit kan bijvoorbeeld via normeringen, en via de inzet van zowel collectieve als individuele instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid. Een goede interbestuurlijke samenwerking vraagt daarbij om wederzijdse ondersteuning. Zeker bij de inzet van meer verplichtend instrumentarium is het van belang dat het Rijk de regio in positie brengt, deze actief ondersteunt en zorgt voor beleidsmatige samenhang en consistentie. Nationaal en regionaal beleid moet elkaar niet uitsluiten, maar op elkaar aansluiten.

Gezamenlijke grondportefeuille opbouwen

Om grondmobiliteit in een gebied te stimuleren en te kunnen sturen op grondbestemmingen en -gebruik, is een minimale beschikbaarheid van (ruil)grond in handen van overheden (of TBO's) nodig. Dit blijkt uit de ervaringen in de Krimpenerwaard, de Peel en Egmondermeer. Een beschikbare grondvoorraad is nodig om gangbare agrariërs een passend alternatief buiten overgangszones te bieden, ruimte te creëren voor (jonge) boeren die willen extensiveren, en gronden beschikbaar te stellen voor natuurinrichting.

Het herinrichtingsproject in de Krimpenerwaard laat zien dat eerdere investeringen in (ruil)grond zich kunnen uitbetalen bij het realiseren van opgaven in de toekomst. Structurele en langjarige inzet op grondverwerving is daarom belangrijk. Een nationale grondbank kan hierin een waardevolle aanvulling vormen op provinciale grondbanken. Ook hier speelt interbestuurlijke samenwerking een rol: door provinciale, regionale en nationale grondbanken op elkaar af te stemmen en gezamenlijk in te zetten, kunnen grotere grondvolumes worden bereikt, wat de mogelijkheden voor grondruil vergroot. Wanneer binnen een provincie onvoldoende ruilgrond beschikbaar is, biedt dit bovendien de kans om over provinciegrenzen heen naar een passend aanbod voor grondeigenaren te zoeken.

Financiële middelen

Provincies wensen – naast de behoefte aan duidelijke doelen en kaders – verduidelijking over de beschikbaarheid van financiering voor gebiedsprocessen voor de langere termijn. Gezien de hoge grondprijzen, de toenemende ruimtedruk in

het landelijk gebied en de noodzaak om toekomstperspectief te bieden aan (jonge) boeren die willen verduurzamen, is een meerjarig budget onmisbaar. Financiële middelen zijn onder meer nodig voor: (1) de aankoop van grond en bijbehorende gebouwen, (2) compensatie van agrariërs die stoppen, (3) vergoeding van opbrengstderving voor agrariërs die omschakelen, zowel voor eigenaren als pachters, (4) een meerjarige beloning voor het leveren van maatschappelijke of ecosysteemdiensten, en (5) investeringen in sociaal-cultureel maatwerk, zoals grondcoöperaties of op-maat-gemaakte grondinstrumenten.

6.3 Grondstrategie in overgangszones

Voor het formuleren van een passende grondstrategie voor doelrealisatie in de overgangszones maken we gebruik van de grondmatrix als een heuristisch hulpmiddel. In deze denkoefening spelen de eerder benoemde randvoorwaarden – interbestuurlijke samenwerking, gebiedsvertrouwen, een beschikbare grondportefeuille en financiële middelen – een belangrijke rol, net als de aard en urgentie van de opgaven in deze gebieden.

Vanuit de huidige situatie, waarin grondstrategieën zich voornamelijk bevinden in het kwadrant linksonder van de grondmatrix, is een verschuiving nodig: van perceelsgericht naar gebiedsgericht (van links naar rechts), en van faciliterend naar actief (van onder naar boven). Op basis van deze analyse komen we tot drie strategische aanbevelingen: (1) complexiteit vraagt collectiviteit, (2) verplichting geeft richting, en (3) mixen op maat.

Complexiteit vraagt collectiviteit (van links naar rechts)

Overgangszones zijn gebieden waar meerdere ruimtelijke opgaven samenkomen. Er is niet alleen behoefte aan herstel van bodem- en watersystemen, maar ook aan toekomstperspectief voor agrariërs, ruimte voor recreatie en versterking van de leefbaarheid van omliggende gemeenschappen. Deze veelheid aan opgaven maakt herstructurering van gronden per definitie complex, mede doordat in deze gebieden vaak een grote diversiteit aan grondeigenaren en grondgebruikers aanwezig is.

Aanpassingen van grondgebruik op perceelniveau leiden daarbij niet automatisch tot het realiseren van de bredere gebiedsdoelen. Het heeft immers niet zo veel zin om natuurinclusief bezig te zijn als de buurman nog intensief boert. Of individuele percelen daadwerkelijk bijdragen aan systeemherstel, kan daarom alleen op gebiedsniveau worden beoordeeld (WING, 2023). Ook biedt een collectieve benadering agrariërs de mogelijkheid om wensen kenbaar te maken en gezamenlijk de toekomst van hun gebied vorm te geven. Strategische sturing binnen overgangszones vraagt daarom

om een gebiedsgerichte benadering, gebaseerd op collectieve arrangementen.

Verplichting geeft richting (van onder naar boven)

De mogelijkheid om met grondfuncties en -gebruik te schuiven (grondmobiliteit) en de daaraan verbonden verwerving van gronden, is essentieel om doelen in overgangszones te realiseren. De onderzochte casuïstiek geeft inzicht in het tempo waarmee grondverwerving kan plaatsvinden. Vrijwillige instrumenten, zoals kavelruil, hebben de potentie om aanzienlijke grondvolumes te realiseren, maar blijken in de praktijk vaak tijdrovend en onvoldoende richtinggevend (zoals het verwerven van de juiste percelen). Om daadwerkelijk over alle benodigde en de juiste gronden te kunnen beschikken, lijkt de inzet van meer verplichtend instrumentarium onvermijdelijk. Er zit echter wel een volgordelijkheid in de zwaarte van verplichtende instrumenten, waarbij in de praktijk eerst ingezet kan worden op wettelijke herverkaveling alvorens onteigening als slotstuk in te zetten. De praktijk toont bovendien aan dat verplichtende instrumenten het verwervingsproces kunnen versnellen, zoals ook zichtbaar werd bij de toename van grondverwerving tijdens het onteigeningstraject in de Krimpenerwaard. Uit recent onderzoek van WEcR (2024) blijkt daarbij: naarmate opgaven urgenter en complexer worden, groeit de noodzaak om verplichtende en juridisch afdwingbare instrumenten in te zetten. Gezien de hoge urgentie in overgangszones en het beperkte tijdsbestek, lijkt een verschuiving richting een verplichtender grondstrategie – en daarmee actiever grondbeleid – dan ook nodig om de doelen tijdig te realiseren.

Regulerende instrumenten liggen aan de basis van een meer verplichtende grondstrategie. Alleen door juridisch te verankeren wat binnen specifieke gebieden wél en níet is toegestaan, krijgen overheden de mogelijkheid om gericht te sturen op gewenst grondgebruik. In overgangszones is het daarom raadzaam om beperkingen in inrichtingsplannen of -verordeningen op te nemen. Tegelijkertijd heerst er in veel gebieden onzekerheid over de toekomst van grond en bedrijfsvoering, mede veroorzaakt door tegenstrijdige communicatie en wisselend beleid vanuit verschillende overheidslagen- en domeinen. Ondernemers en grondeigenaren geven aan dringend behoefte te hebben aan helderheid. Ook hier kunnen regulerende instrumenten bijdragen: verplichting biedt richting en helpt grondeigenaren om weloverwogen keuzes te maken op bedrijfs- en perceelsniveau.

Mixen op maat

Binnen een actieve, gebiedsgerichte grondstrategie zijn uiteenlopende combinaties van instrumenten denkbaar, in aansluiting op de specifieke kenmerken en omstandigheden in het gebied. Per gebied verschillen immers de wensen van grondeigenaren, de gronddruk, de mogelijkheden van

het bodem- en watersysteem, de beschikbare middelen en inzetbare grond. Zo heeft het ene gebied moeite om een groundbank te vullen, terwijl elders juist behoefte is aan het introduceren van nieuwe bestemmingen. De juiste configuratie van instrumenten is dus gebiedsgericht maatwerk.

Een grondstrategie is bovendien geen vast gegeven, maar kan uit een combinatie van instrumenten bestaan en fluctueren in de tijd. Een grondstrategie zal in de praktijk vaak een mix van vrijwillige en verplichtende instrumenten bevatten. Zo is de inzet van een groundbank of vrijwillige kavelruil altijd handzaam om grondvolumes op te bouwen en ruilgrond beschikbaar te hebben – ongeacht gekozen richting. Daarbij is het mogelijk om meer verplichtende instrumenten stapsgewijs in de tijd te zetten. Zo biedt een gefaseerde aanpak – waarbij in een gebiedsproces wordt toegewerkt naar meer verplichtende instrumenten – ‘ademruimte’ om te voorkomen dat politieke en maatschappelijke steun ontbreekt (WEcR, 2024). Hierbij is het wel belangrijk om transparant te communiceren: de intentie om – in een later stadium – verplichtende instrumenten in te zetten dient aan de voorkant duidelijk te zijn voor alle betrokken partijen. Gefaseerd te werk gaan betekent daarom ook koersvast blijven: alleen consistent beleid en duidelijke keuzes maakt onderling vertrouwen mogelijk en voorkomt vertraging.

In zijn algemeenheid laat deze verkenning zien dat de realisatie van opgaven in overgangszones niet zozeer wordt belemmerd door de beschikbaarheid aan grondinstrumenten. Onduidelijkheid over de doelstellingen en bestuurlijk commitment om instrumenten daadwerkelijk in te zetten werken het opzetten van een grondstrategie tegen. Wanneer voldoende middelen, nationale kaders én regionale ruimte voor maatwerk aanwezig zijn, ontstaat binnen gebiedsprocessen de mogelijkheid om via een grondstrategie effectief te sturen op grondgebruik. Daarbij zijn regulering, herwaardering en herverkaveling belangrijke pijlers. Regulerende instrumenten bieden duidelijkheid over gewenst grondgebruik, onderstrepen de inzet van grondverwerving en scheppen randvoorwaarden voor herwaardering en herverkaveling. Grondinstrumenten zoals kwalitatieve verplichtingen en economische instrumenten zoals subsidies zijn nodig om boeren die die willen verduurzamen te compenseren. Als de regulerende kaders op orde zijn en er een rendabel agrarisch verdienmodel op herwaardeerde grond beschikbaar is, biedt (wettelijke of vrijwillige) herverkaveling vervolgens de mogelijkheid om grondgebruik beter af te stemmen op de gebiedsopgaven.

Voor het behalen van maatschappelijke doelen in overgangszones rond Natura 2000-gebieden is kortom een mix van strategieën nodig, waarbij een verplichtend karakter en een gebiedsgerichte benadering cruciaal zijn. Zonder actievere sturing op grond, komt het behalen van de opgaven simpelweg niet bijtijds rond.

Referenties

- Adams, A., Bijlsma, R. J., Bos, G., Clerkx, S., Janssen, J., van Kleunen, A., ... & van Aar, M. (2020). Vogel-en Habitatrichtlijnrapportage 2019. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Adema, I (2024). Sturen op duurzaam grondgebruik [Staten-mededeling]. <https://noordbrabant.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/034e14ce-ae39-4815-9e04-6c76bd52897f>
- Boezeman et al. (2024), Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Buiter, H., & Korsten, J. W. A. (2006). Land in aanleg: De Dienst Landelijk Gebied en de inrichting van het platteland. Walburg Pers.
- BZK. (2021). Notitie Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief. Rapport | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/09/notitie-grondbeleid-in-nederland-in-historisch-perspectief>
- College van Rijksadviseurs, (2020). Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij. Pilot landschapsinclusieve landbouw Krimpenerwaard.
- Finch, T., Gillings, S., Massimino, D., Brereton, T., Redhead, J., Pywell, R., ... & Peach, W. (2020). Assessing the utility of land sharing and land sparing for birds, butterflies and ecosystem services in lowland England.
- Green, R. E., Cornell, S. J., Scharlemann, J. P., & Balmford, A. (2005). Farming and the fate of wild nature. science, 307(5709), 550-555.
- Heinen, J. en De Ruyter, P. (2023). We moeten opnieuw de grondpuzzel leggen, Gebiedsontwikkeling.NU, via: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/we-moeten-opnieuw-de-grondpuzzel-leggen/>
- Janssen, J. (2023), Transitie landelijk gebied: zonder actieve grondpolitiek gaat het niet, Gebiedsontwikkeling.NU, via: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/transitie-landelijk-gebied-zonder-actieve-grondpolitiek-gaat-het-niet>
- Janssen, J. (2024). Renovatio ruralis: De wederombouw van het Nederlandse platteland.
- Kadaster. (in druk). Ruimtelijk puzzelen met kavelruil of herverkaveling.
- Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman (2024). Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard; Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten.
- NPLG (2022), Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Overwater, P., D. Frikkie & W. Korthals Altes (2023), 'Grondbeleid in het omgevingsrecht; het ontwikkelen van minder lucratieve functies', in: Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak, pp. 189-202. Delft: TU Delft.
- PBL & WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL
- PBL & WUR (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Plantinga, R., Swinkels, S., Van den Berg, J., D. Kamphorst (2025), De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RCE, RVS & SBB. (in druk). Verkavelen met de omgevingswet. Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.
- Remkes, J. W., Van Dijk, J. J., Dijkgraaf, E., Freriks, A., Gerbrandy, G. J., Maij, W. H., ... & Stikstofproblematiek, A. (2020). Niet alles kan overal: eindadvies over structurele aanpak op lange termijn: Adviescollege Stikstofproblematiek.
- Rijksoverheid (2024). Regeerprogramma, uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf>
- RTLG (2024). Instrumentenkoffer landelijk gebied. Basisdocument. Den Haag: Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied. Versie 1.0, 5 februari 2024.
- Ruyter, P. De (2022), 'We moeten opnieuw de grondpuzzel leggen', Tijdschrift Blauwe Kamer, nr.4, Wageningen, p. 129.
- Ruyter, P. De (2023), De 'waardenverkaveling' als ruilverkaveling 2.0. Hoe kunnen we de grondpuzzel opnieuw leggen? Haarlem: Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur.
- RVO. (2025). Categorie 3: Extensivering in en rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/samenwerking-veenweide-natura-2000/categorie-3-extensivering>
- Sijmons, D. (2020), 'Wat niet kan, is nog nooit gebeurd', in: M. Hendriks (red.), Verrukkelijk landschap. Blauwe Kamer: Wageningen.
- Terwan, P., (2024). Verkenning van mogelijkheden tot vergoeding van waardedaling van landbouwgrond bij vrijwillige deelname aan gebruiksbeperkingen.
- Veenweide Fryslân. (2024). Compensatie Systematiek Veenweiden. Wetterskip Fryslân.
- Witteveen, et al. (2024). Evaluatie landbouwwijziging - SEO Economisch Onderzoek. <https://www.seo.nl/publicaties/evaluatie-landbouwwijziging/>

Bijlage A. Interviews en expertsessie

Interviews Brabantse Peel en Egmondermeer

Tussen januari en maart 2025 zijn er verschillende interviews uitgevoerd met beleidsprofessionals rondom de gebiedsprocessen in de Brabantse Peel en Egmondermeer. De volgende experts hebben wij hiervoor gesproken:

Provincie Noord-Brabant

- Niels Aten – Projectmanager Gebiedsgerichte Aanpak Vitale Peel
- Piera Fehres – Strateeg Natuur & Stikstof
- Jan Buys – Strateeg Landbouw en Voedsel

Provincie Noord-Holland

- Jaro Verhoog - Teamcoördinator thema Groen, sector Grondzaken
- Simone Heisteeg - Hoofd gebiedsteam Zuid-Kennemerland

Gemeente Bergen

- Esther Keijser – Projectleider kringlooplandbouw

Expertsessie ‘Grond voor verbinding’

Op donderdag 24 april 2025 is een expertsessie georganiseerd door het ministerie LVVN, de onderzoekers van Het PON & Telos, en Peter de Ruyter Landschapsarchitectuur, over de rol van grond bij overgangszones rondom Natura 2000-gebieden. De sessie werd benut om inzichten, adviezen en knelpunten op te halen voor mogelijke grondstrategieën in overgangszones. De opgehaalde kennis is meegenomen in het tot stand komen van de reflectie en aanbevelingen. Hierbij waren verschillende experts aanwezig:

1. Marcel Eektimmerman – Provincie Overijssel
2. Ted Rijpkema - Provincie Fryslân
3. Jan Buys provincie – Provincie Noord-Brabant
4. Gerard Agterberg - IPO
5. Johan Wedts de Swart – Provincie Zeeland
6. Tanja Jonker – Provincie Drenthe
7. Daan Boezeman – Planbureau voor de Leefomgeving
8. Marco van Beek – Kadaster
9. Ivo Kokje – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
10. Marieke de Groot – den Hartogh – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
11. Eric Mulleneers – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
12. Remco van den Bos – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
13. Jaap Ruiter – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
14. Henk Boxma – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
15. Lotte te Wierik – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
16. Paul Pestman – Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
17. Stephon van der Hulst -- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

