



Nitraat besturen, hoe dan?

Advisering BO Nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden

Petra Rietberg, Arnaut van Loon (KWR) en
Eric Hees



Nitraat besturen, hoe dan?

Advisering BO Nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden

Auteurs: Petra Rietberg (CLM), Arnaut van Loon (KWR) en Eric Hees (CLM)

© CLM, publicatienummer 1117, juni 2022

CLM Onderzoek en Advies

Postbus:

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres:

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700
www.clm.nl

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Gebruikte afkortingen	7
1 Inleiding	8
1.1 De bestuursovereenkomst	8
1.2 Aanleiding en onderzoeksvragen	8
1.3 Methode en verantwoording	10
1.4 Wat volgt	11
2 Monitoring en doelgat	13
2.1 Monitoringsresultaten	13
2.1.1 Overzicht aanpak	13
2.1.2 Gemiddelde nitraatconcentratie onder landbouw	15
2.1.3 Doelrealisatie 2019-2022	17
2.2 Prognose	19
2.2.1 Doelbereik volgens plan-MER	20
2.2.2 Doelbereik volgens ex ante evaluatie	21
2.3 Voorlopige indeling gebieden op basis van verwacht doelbereik	24
3 Beleid	27
3.1 7 ^e Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn	27
3.1.1 Duurzame bouwplannen	27
3.1.2 Maatwerkaanpak	29
3.1.3 Overige verplichtende maatregelen	29
3.1.4 Bufferzones rond beekdalen	29
3.2 Stoppende bedrijven	30
3.2.1 Nationaal beleid	30
3.2.2 Reflectie	31
3.3 NPLG & gebiedsprocessen	32
3.3.1 Versnellingsacties	33
3.3.2 Gebiedsplannen en -programma's	33
3.3.3 Analyse: zachte landing?	34
3.4 Financieringsmogelijkheden: Transitiefonds	35
3.4.1 Financieringsmogelijkheden voor maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden	35
3.4.2 Reflectie	36
4 Ideeën over een <i>landelijke</i> bestuursovereenkomst	37
5 Naar een vernieuwde aanpak	39
5.1 Doelbereik gerealiseerd: resultaten borgen	39
5.2 Doelbereik in zicht, maar nog niet gerealiseerd	40
5.2.1 BO-aanpak aanscherpen	40
5.2.2 Landbouw omvormen met generieke aanpak	43

5.3	Doelbereik niet in zicht	44
5.3.1	Landbouw omvormen met gebiedsgerichte aanpak	44
5.3.2	Landbouw omvormen met generieke aanpak	46
5.3.3	Combinatie van scenario's	47
5.4	Tenslotte	47
6	Conclusies en aanbevelingen	49
6.1	Conclusies	49
6.1.1	Monitoring en doelbereik	49
6.1.2	Realisatie doelbereik	49
6.1.3	Beleid	50
6.1.4	Een <u>landelijke</u> bestuursovereenkomst	50
6.1.5	Naar een vernieuwde aanpak	50
6.2	Schematische weergave aanbevelingen	51
6.3	Aanbevelingen	53
	Bijlagen	55
	Bijlage 1: Literatuur en referenties	56
	Bijlage 2: Ligging grondwaterbeschermingsgebieden ten opzichte van Natura 2000-gebieden	59
	Bijlage 3: Uit de regiobijeenkomsten	62

Voorwoord

In februari 2022 kregen wij de vraag of we zouden willen adviseren over de voortzetting van de Bestuursovereenkomst (BO) “Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden”. We namen deze taak graag aan, en hebben de afgelopen maanden veel mensen ontmoet die zeer betrokken waren bij de BO. We hoorden veel uiteenlopende ideeën, ervaringen en inzichten van de betrokkenen in de regio's en de kennisinstituten. Dit maakte het schrijven van dit rapport tot een uitdagende klus. We hebben -binnen de beperkingen van de opdracht - een zo concreet, onderbouwd en helder mogelijk advies willen neerleggen. We danken de geraadpleegde experts en de BO-partners, in het bijzonder de leden van de tijdelijke werkgroep en de mensen in de regio's voor hun tijd, input en feedback. We hopen dat dit rapport bijdraagt aan het nemen van de goede beslissingen over de toekomst van de BO en aan het bereiken van de doelen voor het grondwater in kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden.

De auteurs

Samenvatting

Op 12 december 2017 sloten IPO, LNV, I&W, Vewin en LTO Nederland een landelijke bestuursovereenkomst (BO) over het terugdringen van de nitraatuitspoeling naar het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden. Het doel van de BO is tweeledig:

- Uiterlijk gedurende de looptijd van 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn (2022-2025) wordt op gebiedsniveau blijvend aan de 50 mg/l voldaan in het uitspoelingswater uit de wortelzone;
- In elk gebied worden op een nader te bepalen voldoende groot gedeelte van het areaal door (agrarische) grondgebruikers maatregelen genomen die ook helpen aan verdienvermogen.

Op 1 juli 2022 moet besloten worden over verlenging van de BO of alternatieven voor doelrealisatie. Dit rapport bevat adviezen daarover die zijn geformuleerd op basis van gesprekken met BO-partners in de vijf regio's, rapporten uit deze regio's en andere relevante studies, en expertsessies op het gebied van monitoring, beleid en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Op basis van de beschikbare monitoringsresultaten stellen we een voorlopige indeling van de grondwaterbeschermingsgebieden voor, waarbij doelbereik is gerealiseerd in 9 gebieden, mogelijk gerealiseerd kan worden met het huidige landgebruik in 6 (bij een optimistische prognose 9) gebieden, en niet gerealiseerd kan worden met het huidige landgebruik in 18 (bij een optimistische prognose 15) gebieden. We adviseren deze indeling definitief te maken door analyse van ruwe data met een uniforme en onderbouwde methode voor het combineren van meetresultaten en informatie over nitraatuitspoeling onder natuur en landelijke consensus over de wijze van toetsing van het doelbereik.

Maatregelen in het 7^e actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn met potentiële gevolgen voor de nitraatconcentratie onder landbouwgrond in grondwaterbeschermingsgebieden zijn duurzame bouwplannen, de maatwerk aanpak, en mogelijk brede bufferstroken langs beekdalen. De verwachte bijdrage van het 7^e actieprogramma aan het behalen van doelen in grondwaterbeschermingsgebieden is beperkt (8 - 20 mg NO₃/l, dit is inclusief na-ijleffect van het 5^e en 6^e actieprogramma). Het addendum richt zich op het extensiveren van landgebruik op vrijvallende gronden van stoppende veehouderijbedrijven, maar dit lijkt vooralsnog onvoldoende geborgd.

In gebieden waar sprake is van doelbereik adviseren we borging van deze situatie door voortzetting van de BO-aanpak, eventueel met minder intensieve monitoring en/of bedrijfsbegeleiding. In gebieden waar doelbereik niet is gerealiseerd, zien wij twee opties voor doelbereik. Voor gebieden waar doelbereik haalbaar lijkt binnen het huidige grondgebruik, kan worden gekozen voor een aangescherpte BO-aanpak met verplichte deelname en afrekenbare doelen op bedrijfsniveau, of voor generieke maatregelen zoals een verbod op uitspoelingsgevoelige teelten en het extensiveren van grasland, door het omvormen van grasland naar "landschapsgrond". Voor gebieden waar doelbereik niet haalbaar is, kan worden gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak waarin landbouw gedeeltelijk extensiveert, verplaatst of stopt; of voor eerdergenoemde generieke maatregelen. Zolang in de gebieden nog geen start gemaakt wordt met de implementatie van één van deze opties - de overbruggingsperiode - adviseren we voortzetting van de BO, waarbij in de gebieden waar doelbereik nog niet gerealiseerd is nadrukkelijk gekeken wordt naar mogelijkheden om uitspoelings-

gevoelige teelten uit de grondwaterbeschermingsgebieden te halen door kavelruil, aanpassingen in het bouwplan en het voorkomen van kortdurende pacht.

Deze overbruggingsperiode moet ook gebruikt worden voor het maken van een onderbouwd en uitgewerkt plan om tot doelbereik te komen in de grondwaterbeschermingsgebieden volgens de bovengenoemde opties. Dit plan moet worden gebaseerd op een gebiedsspecifieke analyse van de effecten van generieke maatregelen, effecten van landgebruiksveranderingen, bedrijfseconomische effecten van en compensatiemogelijkheden voor voorgestelde maatregelen, en de financieringsopties.

De positie van de grondwaterbeschermingsgebieden binnen het NPLG is onzeker en het verdient aanbeveling in te zetten op een onderbouwd plan voor deze gebieden, waarmee de BO een 'zachte landing' in het NPLG kan krijgen.

Gebruikte afkortingen

BO	(Landelijke) Bestuursovereenkomst
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
LBO	Landelijk bestuurlijk overleg
LBV	Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties
LMM	Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
MER	Milieu-effectrapportage
MGA-2	Maatregel Gerichte Aanpak aankoop en beëindiging veehouderijen, tweede tranche
UO	Uitvoeringsovereenkomst

1

Inleiding

1.1

De bestuursovereenkomst

Op 12 december 2017 sloten het Internationaal Provinciaal Overleg (IPO), het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), de vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin) en Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO Nederland), de landelijke bestuursovereenkomst (BO) “Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden” af. Daarin zijn bestuurlijke afspraken vastgelegd over het terugdringen van de nitraatuitspoeling naar het grondwater. Het doel van de BO was tweeledig:

- Uiterlijk gedurende de looptijd van 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn (2022-2025) wordt op gebiedsniveau blijvend aan de 50 mg/l voldaan in het uitspoelingswater uit de wortelzone;
- In elk gebied worden op een nader te bepalen voldoende groot gedeelte van het areaal door (agrarische) grondgebruikers maatregelen genomen die ook helpen aan verdienvermogen.

De belangrijkste afspraken in de BO staan in Kader 1 (op de volgende pagina).

De BO – met een oorspronkelijke looptijd van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2021 - had betrekking op 34 gebieden in 5 provincies¹ en was gericht op de norm van maximaal 50 mg NO₃/l in de bovenste meter grondwater in 2025, waarvoor aanvullende acties nodig waren. De looptijd van de BO is in november 2021 verlengd met 1 jaar, tot 31 december 2022.

De norm van 50 mg NO₃/l is opgenomen in de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn vermeldt echter geen einddatum waarop aan deze norm voldaan moet worden, en voor welke ruimtelijke schaal deze norm van toepassing is. Wel is de grondslag van de Nitraatrichtlijn om voortdurend te werken aan het verminderen van de belasting van het grondwater met nitraat.

1.2

Aanleiding en onderzoeksvragen

Met het oog op doelbereik in 2025 in de 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden moet het landelijke bestuurlijk overleg (LBO) vóór 1 juli 2022 besluiten over voortzetting van de BO (in welke vorm dan ook). Indien de BO niet voortgezet wordt, moet het resterende doelgat op een andere manier gedicht worden. Om hierover te kunnen besluiten, hebben de deelnemende partijen

¹ Aanvankelijk had de BO betrekking op 40 GWBG-en in 7 provincies (ook Utrecht en Noord-Holland), later werd dat teruggebracht tot 34 gebieden in 5 provincies.

behoefte aan een onafhankelijke analyse waarmee - met de regio's - oordeelvorming en uiteindelijk ook besluitvorming in het LBO kan plaatsvinden. Voorliggend rapport bevat deze analyse.

Kader 1. Afspraken uit de BO (onderstreping door auteurs)

- Provincies, waterbedrijven en LTO's sluiten regionale uitvoeringsovereenkomsten (UO);
- Monitoring volgens de methodiek van het LMM. Voortbouwen op bestaande programma's en maatregelen, maar partijen kunnen ook besluiten tot verdergaande maatregelen, zoals kavelruil, vermijden van kortdurende pacht, wijziging van bouwplan, uitkoop of bestemmingswijziging;
- Waar mogelijk en zinvol aansluiten op andere opgaven (gewasbescherming, verdroging, oppervlaktewaterkwaliteit);
- LTO regelt de operationele aansturing van de projecten als onderdeel van het DAW, alsmede de werving van agrarische deelnemers;
- Partijen bepalen gezamenlijk hoe ze overleg voeren, wie monitort en hoe afspraken kunnen worden bijgesteld;
- Uiterlijk 30 juni 2019 beslissen partijen a.d.h.v. rapportages en evaluaties of er voldoende voortgang is in alle gebieden. Eventueel kan voor gebieden met achterblijvend doelbereik worden overgegaan tot verplichte deelname, juridisch te verankeren in het 6^e actieprogramma;
- Iedere 6 maanden rapportages over voortgang (deelnemende areaal, genomen maatregelen, trend in gemeten gemiddelde nitraatwaarden);
- Uiterlijk 1 september 2021 opnieuw evaluatie en uiterlijk 1 november 2021 beslissing of verlenging wenselijk is, desgewenst met aangepast doel of werkwijze.
- Projectkosten verdeeld tussen provincie, drinkwaterbedrijf en het Rijk, ieder voor een derde.

Onderdeel van de BO is een uitgebreid monitoringsprogramma. Het LBO heeft behoefte aan duiding van deze gegevens. Daarnaast heeft het LBO behoefte aan een onafhankelijke beoordeling (objectivering) van door de regio's opgestelde appreciaties, de doorwerking van o.a. het vastgestelde 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn, het Addendum bij dit 7^e actieprogramma en het in het regeerakkoord voorgestane beleid voor stikstof en het landelijk gebied (met name het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)).

Deze objectivering moet ook duidelijk maken of in grondwaterbeschermingsgebieden gelijke omstandigheden op gelijke wijze zijn beoordeeld qua effecten van maatregelen en de daaraan verbonden conclusies over het doelbereik. Daarbij gaat het niet alleen om "vrijwillige doch niet vrijblijvende voortzetting van maatregelen of het opleggen van verplichtende maatregelen", maar ook om het vaststellen van die situaties waar aanvullend beleid nodig is om tot doelbereik te komen.

In dit rapport maken wij onderscheid tussen:

1. wat nodig is om de gevolgde aanpak en doelbereik te bestendigen, en
2. wat aanvullend nodig is in die gebieden waar de tot nu gevolgde aanpak niet tot doelbereik in 2025 leidt.

In Kader 2 staan de vragen die bij aanvang van de opdracht werden meegegeven.

Kader 2. Vragen bij aanvang van opdracht

1. Duiding van verkregen en gedurende het eerst halfjaar van 2022 nog te verkrijgen monitoringsresultaten ten opzichte van doel en eventueel doelgat.
2. Wat zijn de effecten van het 7e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn (inclusief. Maatwerk-aanpak) en ander relevant beleid en ontwikkelingen voor het behalen van doelbereik?
3. Hoe de huidige aanpak en afgesproken maatregelen kunnen worden bestendig?
4. Of er aanvullende maatregelen, instrumenten of beleid nodig zijn om tot doelbereik te komen, welke dat zijn en wanneer dan redelijkerwijs in doelbereik kan worden voorzien?
5. Beschrijving van benodigde maatregelen, instrumenten of beleid via welke weg hierover een besluit genomen moet worden en welke partij of partijen hiervoor acties dienen te ondernemen.
6. Is er om tot doelbereik te komen behoefte aan a) het landelijk in een overeenkomst vast te leggen van afspraken, b) landelijke sturing op uitvoering van maatregelen, inzet van instrumenten of 'aanpassing' van beleid in gebieden dan wel c) landelijke afstemming tussen partijen om gezamenlijk het oog te houden op de uitvoering van benodigde acties en daarvoor geldende specifieke besluitvormingsstructuren?

1.3 Methode en verantwoording

Het maken van een onafhankelijke analyse is altijd een uitdaging, zeker als die de basis moet vormen voor besluitvorming over voortzetting van een bestuurlijke overeenkomst. In dit geval blijkt die analyse extra lastig vanwege een aantal specifieke omstandigheden:

- Er ontbreekt éénduidigheid in de wijze van vaststellen van doelrealisatie en het doelgat op basis van de monitoring. Er zijn landelijke afspraken gemaakt over de wijze van monitoren, maar doordat de monitoring uiteindelijk in de regio is vormgegeven en geïnterpreteerd zijn verschillen in aanpak ontstaan. Dit uit zich vooral in de wijze waarop meetgegevens zijn opgeschaald en gecombineerd met andere informatie om een gebiedsgemiddelde nitraatconcentratie te berekenen. In de BO is niet vastgelegd hoe om te gaan met onzekerheid in de geschatte gemiddelde nitraatconcentratie.
- De meetrappartages van provincies zijn verschillend opgezet en bevatten niet allemaal dezelfde informatie. Hierdoor was het niet goed mogelijk om een uniforme set met statistieken voor de nitraatconcentraties op te stellen.
- Veel verschillende geluiden. Uit de vijf regiobijeenkomsten kwam een breed scala aan appreciaties en verwachtingen naar voren, niet alleen tussen regio's maar ook binnen regio's.
- De via documenten (zie bijlage 1) en meetings geraadpleegde experts van WUR en RIVM onderstrepen het belang van objectiviteit en wetenschappelijke onderbouwing van interpretaties van monitoringresultaten en modelberekeningen. Op onderdelen is hier verbetering mogelijk, zo niet noodzakelijk.
- De opdracht was gericht op het verzamelen van bestaande informatie, en niet op het genereren van nieuwe informatie, bijvoorbeeld over mogelijkheden om doelbereik te realiseren door het inzichtelijk maken met modelberekeningen. Tegelijkertijd bleek na aanvang van de opdracht dat daar ook behoefte aan is in de regio's, bijvoorbeeld in de vorm van scenario-analyses om tot doelbereik te komen indien de BO daar niet toereikend voor is.
- Bovendien bleek dat in de belangrijkste modelstudies (Van den Brink et al., 2020 en Van Boekel et al., 2021) enkel concentraties onder landbouwgrond zijn berekend, en niet voor niet-landbouwgrond in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit hebben we ondervangen door deze gegevens om te rekenen naar gebiedsniveau aan de hand van gegevens over landgebruik in de

verschillende gebieden. Ook hebben we deze data gecombineerd met monitoringsgegevens. Dit staat verder toegelicht in Hoofdstuk 2.

- Hoge druk. De doorlooptijd van de analyse was zeer kort (maart-juni 2022, ofwel 3 maanden).
- De vraag naar de wenselijkheid van voortzetting van de BO wordt in de tijd ingehaald door nieuwe beleidsvoornemens die niet direct gericht zijn op nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden, maar daar wel consequenties voor gaan hebben, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de inmiddels ingevoerde stoppersregelingen voor de veehouderij (LBV en MGA-2).

We zijn bij het maken van de analyse zo goed als mogelijk met deze complicaties omgegaan en hebben – in overleg met de opdrachtgevers - daarop de werkwijze enigszins aangepast en uitgebreid.

- Er is begonnen met een expertmeeting over de monitoring, met vertegenwoordigers van RIVM en WUR.
- We hebben de beschikbare schriftelijke informatie (BO, Appreciaties per regio, 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn en Addendum, Van den Brink et al., 2020, Van Boekel et al., 2021 etc.) op ons laten inwerken, besproken en gestructureerd.
- In de vijf regio's hebben, met steeds ten minste twee van ons, bijeenkomsten plaatsgevonden met de betrokken partijen (provincies, drinkwaterbedrijven, LTO, soms kadaster, waterschappen, projectleiders).
- Er heeft een meeting plaatsgevonden met experts van WUR over de verschillende maatregelen en hun effecten op de nitraatuitspoeling.
- Een aantal statistieken uit de monitoring en berekende gemiddelde voor grondwaterbeschermingsgebieden zijn voorgelegd aan de provincies en indien ontbrekend, opgevraagd, zodat de provincies de gelegenheid hebben gehad om de gegevens te controleren en aan te vullen.
- Ook is in twee sessies gesproken met verantwoordelijke ambtenaren van de ministeries van LNV en I&W en de provincies over het NPLG en de raakvlakken met de (toekomst van de) BO.
- Er is telefonisch en per email contact geweest met mensen uit de regio en enkele experts om aanvullende informatie te vragen, waar nodig geacht.
- Tussentijds is enkele malen overlegd met de opdrachtgevers over de voortgang en onverwachte ontwikkelingen.
- Vanzelfsprekend is tussen de onderzoekers voortdurend onderling overleg geweest gericht op het delen, interpreteren en structureren van nieuwe schriftelijke en mondelinge informatie.
- Vanwege de grote verschillen tussen de monitoringsresultaten en de modelgegevens in de studies van Van den Brink et al. (2020) en Van Boekel et al. (2021) en de kanttekeningen bij die studies door experts hebben we besloten alleen naar de gemodelleerde effectgrootte te kijken en niet naar de inschatting van de absolute waarden van de concentratie van nitraat in het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden.

De regiogroepen en vertegenwoordigers van het Rijk hebben de gelegenheid gehad op een conceptversie van dit rapport te reageren. Dit leverde een grote hoeveelheid (soms tegenstrijdige) feedback op, die we voor zover mogelijk en passend hebben verwerkt. Dit leidde tot enkele ingrijpende wijzigingen in het rapport en enkele nieuwe secties. De regiogroepen en het Rijk hebben daardoor nog geen gelegenheid gehad te reageren op (de nieuwe invulling van) paragraaf 2.1 en 2.3, 3.4, delen van de samenvatting en de aanbevelingen.

1.4 Wat volgt

In hoofdstuk 2 geven we een duiding van het doelgat in de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden, en stellen we criteria voor doelbereik voor op basis van de monitoringsresultaten. We delen de 34 gebieden in op basis van deze criteria. Daarnaast maken we een prognose van de te

realiseren daling van de nitraatconcentratie op korte termijn, en maken we een indeling van de 34 gebieden in 3 categorieën van doelbereik.

In hoofdstuk 3 gaan we in op (komende) beleidsmaatregelen, met name het 7^e Nitraat-actieprogramma inclusief Addendum en de 2 lopende stoppersregelingen, en de effecten daarvan op de nitraatuitspoeling in grondwaterbeschermingsgebieden.

In hoofdstuk 4 beschrijven we twee scenario's voor een vernieuwde aanpak vanaf 2023.

In hoofdstuk 5 gaan we in de op de wenselijkheid van een landelijke afstemming en of de Bestuursovereenkomst c.q. een opvolger daarvan daarvoor de geëigende weg is. In de samenvattende conclusies geven we antwoord op de gestelde vragen, voor zover die uit de studies en bijeenkomsten naar voren zijn gekomen en geven we advies.

In de bijlagen is een bronnenlijst opgenomen, een overzicht van de bijeenkomsten en een samenvatting van de punten die tijdens de regiobijeenkomsten zijn aangedragen. Ook kaartjes van de provincies met de grondwaterbeschermingsgebieden en de Natura 2000-gebieden staan in de bijlage.

2

Monitoring en doelgat

2.1 Monitoringsresultaten

2.1.1

Overzicht aanpak

In de BO is vastgelegd dat de nitraatconcentratie in het uitspoelingswater uit de wortelzone wordt gemonitord volgens de LMM-methodiek. Hierbij wordt op geselecteerde bedrijven het bovenste grondwater bemonsterd door middel van een aselechte steekproef (de meetpunten worden geloot), resulterend in twee mengmonsters uit open boorgaten per bedrijf. In de lössregio wordt vanwege de diepe grondwaterstanden het bodemvocht tot 2,5 m diepte bemonsterd. De provincies Drenthe en Gelderland hebben de aselechte steekproef alleen uitgevoerd voor deelnemende agrariërs, de provincies Overijssel, Noord-Brabant en Limburg hebben zowel deelnemende als niet-deelnemende agrariërs bij de steekproef betrokken. De monitoring is uitgevoerd tijdens de winters van 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022. In Kader 3 (op de volgende pagina) wordt de meerwaarde van deze opzet toegelicht.

Voor de BO is doelbereik gedefinieerd als “een gemiddelde nitraatconcentratie in het uitspoelingswater uit de wortelzone die op gebiedsniveau blijvend lager is dan 50 mg NO₃/l”. De gemiddelde nitraatconcentratie is echter niet direct uit de meetresultaten af te leiden, omdat de grondslag van de steekproef (landbouwgronden van deelnemers en soms niet deelnemers) niet overeenkomt met de grondslag van het doel van de BO (gemiddeld voor grondwaterbeschermingsgebieden). Het berekenen van een gebiedsgemiddelde concentratie vereist hierdoor een schatting van de nitraatconcentratie voor de gebieden buiten de steekproef: hoofdzakelijk natuur en bebouwd gebied. Provincies hebben hiervoor verschillende benaderingen gekozen (zie Tabel 1). Hierdoor is het niet duidelijk in hoeverre de gerapporteerde gemiddelde nitraatconcentraties onderling vergelijkbaar zijn, en kan onder- of overschatting niet uitgesloten worden.

Tabel 1. Overzicht doelen en grondslagen monitoring en monitoring onder natuur in de vijf provincies.

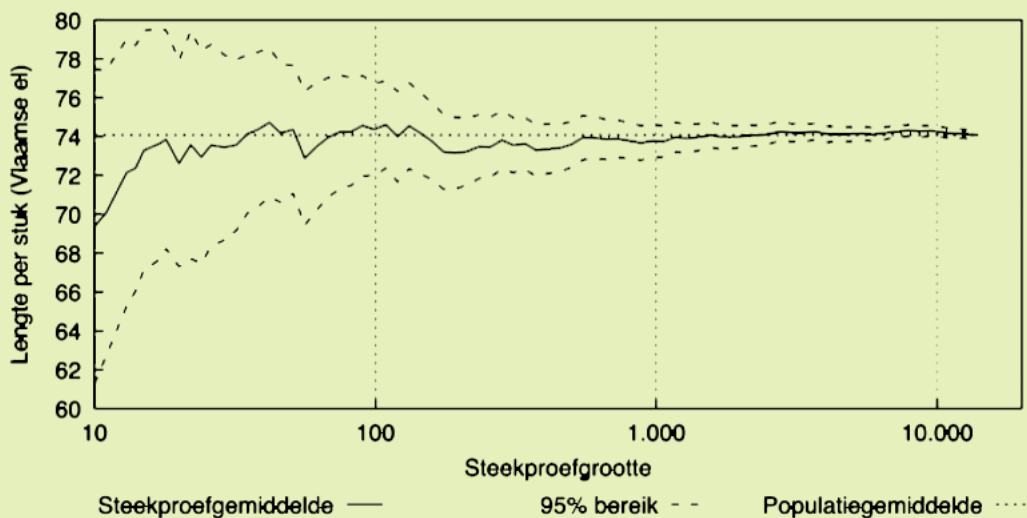
Regio	Doel		Grondslag		Monitoring natuur
	Toestand	Trend	Deelnemers	Niet-deelnemers	Metingen onder natuur
Drenthe					Wisselende locaties
Gelderland					Eén gebied
Overijssel					In 4 van de 6 gebieden in 2014
Brabant					Vaste peilbuizen
Limburg	*	*			Geen

*In Limburg is het meetnet opgezet om toestand en trend op regioniveau (zand en löss) te kunnen vaststellen.

Kader 3. Meerwaarde van de aselechte steekproef

Een aselechte steekproef heeft als meerwaarde dat de meetlocaties onbevooroordeeld worden gekozen, zodat de variatie van de nitraatconcentratie, en daar van afgeleide statistieken en trends, objectief in beeld worden gebracht. Dit betekent o.a. dat het steekproefgemiddelde niet systematisch afwijkt van de werkelijke gemiddelde nitraatconcentratie, aangezien de meetlocaties geheel het gevolg zijn van toeval, en niet van de subjectieve keuze van de meetnetontwerper. Bij een niet-aselechte steekproef kunnen bedoeld of onbedoeld de meetlocaties met een relatief hoge (bv. op plaatsen met beperkte gewasgroei) of juist lage (bv. in onbemeste slootkanten) nitraatconcentraties oververtegenwoordigd zijn.

Daarnaast biedt deze aanpak de mogelijkheid om te bepalen hoe betrouwbaar de berekende gemiddelde nitraatconcentratie is. Dit is nuttige informatie omdat nitraatconcentraties in het uitspoelingswater sterk variabel zijn, waardoor het steekproefgemiddelde in de praktijk afhankelijk is van de steekproefomvang: bij een relatief kleine steekproef wordt het steekproefgemiddelde sterker bepaald door toeval, en bij een grotere steekproefomvang wordt het werkelijke gemiddelde beter benaderd (zie Figuur 1 ter illustratie). Om deze invloed van toeval in beeld te brengen, wordt de betrouwbaarheid van het steekproefgemiddelde uitgedrukt in een betrouwbaarheidsinterval (een minimale en maximale waarde) voor een gekozen overschrijdingskans (5% is gangbaar). De overschrijdingskans is de kans dat uit de steekproef onterecht wordt geconcludeerd dat de werkelijke gemiddelde nitraatconcentratie buiten het betrouwbaarheidsinterval valt. De omvang van het betrouwbaarheidsinterval neemt af naarmate de steekproefomvang groter en de overschrijdingskans kleiner worden gekozen, en de spreiding van de nitraatconcentratie kleiner is.



Figuur 1. Verloop van het steekproefgemiddelde en het 95%-betrouwbaarheidsinterval bij toenemende steekproefgrootte voor een willekeurig voorbeeld (<https://heirman.net/papers/coessens2017.pdf>).

Op de x-as staat de steekproefgrootte weergegeven, en op de y-as het steekproefgemiddelde met het 95%-betrouwbaarheidsinterval van dat gemiddelde. Bij een zeer kleine steekproef wijkt door toeval het gemiddelde het meest af van het populatiegemiddelde. Dit gemiddelde is echter erg onbetrouwbaar, het betrouwbaarheidsinterval is groot. Naarmate de steekproef groter wordt gekozen wordt het populatiegemiddelde beter benaderd, en neemt het betrouwbaarheidsinterval af; de schatting van het gemiddelde wordt steeds betrouwbaarder.

Omdat de schattingen van de nitraatconcentraties voor natuur en bebouwd gebied niet gebaseerd zijn op een aselechte steekproef, is het niet mogelijk om de betrouwbaarheid van de gemiddelde nitraatconcentratie onder grondwaterbeschermingsgebieden te bepalen.² Hierdoor is statistische onderbouwing van het doelbereik en het doelgat niet mogelijk.³

Om de onzekerheid in het berekende gebiedsgemiddelde niet uit het oog te verliezen, en toch een indicatie van doelbereik en het doelgat te kunnen geven, hebben we de gemiddelde nitraatconcentraties in dit rapport ingedeeld in drie groepen:

1. gemiddelde nitraatconcentratie is lager dan 40 mg NO₃/l;
2. gemiddelde nitraatconcentratie is hoger dan 40 maar lager dan 50 mg NO₃/l;
3. gemiddelde nitraatconcentratie is hoger dan 50 mg NO₃/l.

Deze indeling is eerder door het RIVM gebruikt om ordening in de gemodelleerde gemiddelde nitraatconcentratie aan te brengen (Cleassens e.a., 2016). Hier nemen wij aan dat bij een concentratie lager dan 40 mg/l met “voldoende zekerheid” het doel gehaald is.⁴ Deze grens is echter arbitrair gekozen. De BO richt zich op het realiseren van doelbereik uiterlijk in 2025. Wij hebben naar de resultaten van de afgelopen jaren gekeken om in te schatten in welke gebieden doelbereik al is gerealiseerd en in welke gebieden nog een opgave rest.

2.1.2

Gemiddelde nitraatconcentratie onder landbouw

De resultaten van de monitoring bevestigen een aantal patronen die ook in het LMM zichtbaar zijn:

1. Nitraatuitspoeling is een zeer heterogeen proces, zowel onder landbouw als natuur;
2. De nitraatconcentratie onder akkerbouwgewassen neigt hoger te zijn dan onder grasland;
3. De uitspoelingsgevoeligheid van bodems neemt globaal toe naarmate ze droger zijn, en het organischestofgehalte van nature lager is;
4. Uitspoelingsgevoelige teelten op uitspoelingsgevoelige bodems vormen ‘hotspots’ van nitraatuitspoeling.

In Tabel 2 (op de volgende pagina) zijn de gemiddelde nitraatconcentraties onder landbouwgrond van deelnemers en waar gemeten ook niet-deelnemers weergegeven. Tevens zijn de standaardfouten (standaarddeviatie van het gemiddelde) weergegeven, voor zover door de provincies binnen de looptijd van dit project aangeleverd kon worden. Uit deze tabel blijkt dat de gemiddelde nitraatconcentratie onder landbouwgrond veelal hoger is dan 50 mg NO₃/l. In 15 gebieden is het gemiddelde over de drie meetjaren zelfs meer dan 2 keer zo hoog als de nitraatnorm (>100 mg NO₃/l).

² Hierdoor is er, in tegenstelling tot de gemiddelde nitraatconcentratie onder landbouw, geen inzicht in het effect van toeval op het berekende gebiedsgemiddelde. Vanwege de heterogeniteit in de steekproeven is te verwachten dat toeval een rol van betekenis speelt

³ Ook hierdoor kan de berekende concentratie afwijken van de werkelijke concentratie, en kunnen opeenvolgende meetrondes tot andere conclusies leiden terwijl de situatie in het veld niet gewijzigd is.

⁴ Deze zekerheid staat voor de (overschrijdings)kans dat onterecht de conclusie wordt getrokken dat het doel gehaald is. In de statistiek is een overschrijdingskans van 5% of 10% gangbaar, maar deze is hier dus niet bekend. Wel is het aannemelijk dat de overschrijdingskans bij een gemiddelde concentratie van 49 mg/l rond 50% zal liggen.

Tabel 2: Gemiddelde nitraatconcentraties, met bijbehorende standaardfout (voor zover aangeleverd), onder landbouwgrond van deelnemers en in Overijssel, Brabant en Limburg ook niet-deelnemers

Regio	Naam gebied	2019-2020		2020-2021		2021-2022		Gem. (2 of 3 jaar)
		Gem.	SF	Gem.	SF	Gem.	SF	
Drenthe	Gasselte	100	8	134	24	98	16	111
Drenthe	Havelterberg	91	8	126	24	120	26	112
Drenthe	Leggeloo	48 (#54)	15	38*	25	15*	7	
Drenthe	Noordbargeres-Valtherbos	66	4	79	9	66	8	70
Overijssel	Archemerberg	84		95				90
Overijssel	Herikerberg	121		86				104
Overijssel	Hoge Hexel	116		116				116
Overijssel	Holten	129		111				120
Overijssel	Manderveen	102		81				92
Overijssel	Wierden	151		119				135
Gelderland	Dinxperlo	86	7	107	22	156	32	116
Gelderland	Haarlo-Olde Eibergen	60	7	74	17	50	11	61
Gelderland	't Klooster	67	4	72	14	66	11	68
Brabant	Bergen op Zoom	103		121		124		116
Brabant	Gilze	75		78		76		76
Brabant	Gilzerbaan	75		78		76		76
Brabant	Helvoirt	105		39		56		67
Brabant	Nuland	84		71		60		72
Brabant	Roosendaal	81		63		70		71
Brabant	Vessem	120		103		130		118
Brabant	Waalwijk	65		50		65		60
Limburg zand	Beegden	188		197		191	36 ¹	192
Limburg zand	Bergen	164		84		73	13 ¹	107
Limburg zand	Breehei	202		200		186	20 ¹	196
Limburg zand	Grubbenvorst	140		96		113	18 ¹	116
Limburg zand	Heel	163		150		158	20 ¹	157
Limburg zand	Mookerheide	124		58		71	10 ¹	84
Limburg löss	De Dommel	77,1		55		25	24 ¹	52
Limburg löss	De Tombe	48		48		31	9 ¹	42
Limburg löss	Heer-Vroendaal	61		54		46	7 ¹	54
Limburg löss	IJzeren Kuilen	63		71		65	17 ¹	66
Limburg löss	Roodborn en Craubeek	90,9		59		51	9 ¹	67
Limburg löss	Waterval	262		119		116	18 ¹	166

In Leggeloo is niet gemeten onder bouwland op droge zandgronden. Wanneer voor 'droog bouwland' de gemiddelde concentratie van het meetnet als geheel wordt ingevuld, wordt de waarde berekend die tussen haakjes staat.

*In Leggeloo is beperkt gemeten onder de meest uitspoelingsgevoelige gronden (akkerbouw op droge zandgronden). Daarom zijn de meetwaarden waarschijnlijk een overschatting t.o.v. de werkelijke concentratie onder landbouwgrond.

¹ Afgeleid van de bovenkant van het 90%-betrouwbaarheidsinterval volgens meetrapportage.

Alleen in de Tombe is in alle meetjaren ("permanent") een gemiddelde concentratie onder landbouw onder dan de nitraatnorm (50 mg NO₃/l) vastgesteld. Dit kan komen doordat de steekproef in Limburg is opgezet om het gemiddelde voor alle grondwaterbeschermingsgebieden

per regio (zand versus löss) te bepalen, waardoor uitspoelingsgevoelige gronden toevalligerwijs geen onderdeel zijn van de steekproef in de Tombe (dit zou een systematische fout kunnen zijn). De betrouwbaarheid van dit gemiddelde is niet uit de aangeleverde data op te maken.

In Helvoirt, Heer-Vroendaal en De Dommel is onder landbouwgrond in 2020-2021 of 2021-2022 een gemiddelde nitraatconcentratie onder de nitraatnorm (50 mg NO₃/l) vastgesteld. In de andere jaren was de gemiddelde concentratie fors hoger dan de nitraatnorm. Dit wisselende beeld kan de realiteit weerspiegelen (bv. door weersinvloeden), maar kan ook het gevolg zijn van toeval als gevolg van de relatief kleine steekproef ten opzichte van de heterogeniteit. Om een robuuster beeld te verkrijgen is het nuttig om betrouwbaarheidsintervallen te berekenen (de gegevens zijn daarvoor verzameld, maar nog niet altijd benut) en om de concentraties over een langere periode, van bijvoorbeeld 3 jaar uit te middelen. De standaardfout van het gemiddelde voor Heer Vroendaal en De Dommel is echter groot t.o.v. het gemiddelde. Hierdoor is de kans 10% dat de gemiddelde nitraatconcentratie in Heer Vroendaal hoger is dan 65 mg NO₃/l, en voor de Dommel is dat hoger dan 57 mg NO₃/l. Met een overschrijdingskans van 10% kan dus niet gesteld worden dat onder het agrarisch gebied voldaan wordt aan de nitraatnorm.

2.1.3

Doelrealisatie 2019-2022

De meetresultaten onder natuur bevestigen het beeld uit het trendmeetnet verzuring (1989-2014) dat de nitraatconcentratie in het grondwater onder natuur een grote spreiding kent. Het trendmeetnet verzuring laat nitraatconcentraties zien tussen de 0 en 130 mg NO₃/l met een gemiddelde onder natuur rond de 20 mg NO₃/l (Masselink e.a., 2012). Deze spreiding hangt samen met atmosferische depositie, de hoogte van de vegetatie, het aandeel naaldbomen, het bodemtype en de omvang van een bosgebied. Onder droog naaldbos met hoge ammoniakdepositie zijn concentraties hoger dan 100 mg NO₃/l geen uitzondering.

In Tabel 3 (op de volgende pagina) zijn de berekende gebiedsgemiddelde nitraatconcentraties voor de meetjaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022 weergegeven, inclusief het jaargemiddelde voor de beschikbare gegevens. In Tabel 4 (op pagina 19) zijn de resultaten samengevat.

Uit deze tabellen blijkt dat de gemiddelde nitraatconcentratie voor grondwaterbeschermingsgebieden op jaarbasis voor vier gebieden (in 2019/2020) tot 11 gebieden (in 2021/2022) lager was dan 40 mg NO₃/l. Deze variatie wordt met name veroorzaakt doordat voor de Limburgse grondwaterbeschermingsgebieden voor het meetjaar 2019-2020 geen gebiedsgemiddelde concentratie is berekend. In negen gebieden is de concentratie gemiddeld (twee of drie jaar) lager dan 40 mg NO₃/l. In zeven gebieden is de gemiddelde concentratie in alle twee of drie meetseizoenen lager dan 40 mg NO₃/l.

In tien gebieden (in 2021/2022) tot 17 gebieden (2020/2021) is de gemiddelde nitraatconcentratie op jaarbasis hoger dan 50 mg NO₃/l. Hierbij is Leggeloo niet meegerekend omdat de berekende gemiddelde nitraatconcentratie onderschat is; de regio verwacht daar een nitraatconcentratie hoger dan 50 mg/l. Voor het gemiddelde over de twee of drie beschikbare meetjaren zijn er 15 gebieden (exclusief Leggeloo) met een nitraatconcentratie hoger dan 50 mg/l.

Voor vijf gebieden (2019/2020) tot zeven gebieden (2020/2021) is de gemiddelde nitraatconcentratie op jaarbasis lager dan 50 mg NO₃/l, maar hoger dan 40 mg NO₃/l. Op basis van het gemiddelde over twee of drie jaar zijn dat acht gebieden.

Tabel 3. Berekende gebiedsgemiddelde nitraatconcentraties voor de meetjaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022, inclusief het jaargemiddelde voor de beschikbare gegevens.

Regio	Naam gebied	Gemiddelde (voor 2 of 3 jaar)	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Drenthe	Gasselte	58	51	70	53
Drenthe	Havelterberg	82	65	90	91
Drenthe	Leggelo	50**	44 (#50)	35*	14*
Drenthe	Noordbargeres-Valtherbos	57	52	61	58
Overijssel	Archemerberg	46	44	47	
Overijssel	Herikerberg	76	86	65	
Overijssel	Hoge Hexel	109	107	110	
Overijssel	Holten	81	86	76	
Overijssel	Manderveen	75	86	64	
Overijssel	Wierden	130	144	115	
Gelderland	Dinxperlo	86	65	80	114
Gelderland	Haarlo-Olde Eibergen	48	47	57	40
Gelderland	't Klooster	41	41	43	40
Brabant	Bergen op Zoom	27	26	28	28
Brabant	Gilze	37	37	38	37
Brabant	Gilzerbaan	33	37	25	37
Brabant	Helvoirt	42	49	45	31
Brabant	Nuland	37	41	37	33
Brabant	Roosendaal	46	52	42	45
Brabant	Vessem	58	59	52	63
Brabant	Waalwijk	23	24	22	24
Limburg zand	Beegden	112		113	110
Limburg zand	Bergen	29		30	28
Limburg zand	Breehei	126		130	121
Limburg zand	Grubbenvorst	63		58	67
Limburg zand	Heel	66		64	67
Limburg zand	Mookerheide	28		26	29
Limburg löss	De Dommel	34		44	24
Limburg löss	De Tombe	33		38	27
Limburg löss	Heer-Vroendaal	40		42	37
Limburg löss	IJzeren Kuilen	46		47	44
Limburg löss	Roodborn en Craubeek	48		51	45
Limburg löss	Waterval	71		71	70

In Leggelo is niet gemeten onder bouwland op droge zandgronden. Wanneer voor 'droog bouwland' de gemiddelde concentratie van het meetnet als geheel wordt ingevuld, wordt de waarde berekend die tussen haakjes staat.

* In Leggelo is beperkt gemeten onder bouwland op droge zandgronden. De gemiddelde concentratie onder landbouw in het gebied is waarschijnlijk hoger.

** Geschatte waarde voor 2019-2020

Volgens Tabel 3 wisselt in zeven gebieden de gemiddelde concentratie tijdens de drie meetjaren minimaal een keer van categorie. Dit kan zowel het gevolg zijn van variaties in het weer of stikstofuitspoeling, en van toeval door het aselechte karakter van de steekproef onder deelnemers. De berekeningen van de gebiedsgemiddelden zijn onder regie van de provincies uitgevoerd op basis van de meetgegevens voor landbouw en aanvullende aannames over de nitraatconcentratie onder

niet-landbouw. Het is niet mogelijk om de betrouwbaarheid van deze gemiddelden kwantitatief te maken; mogelijk zijn de waardes beïnvloed door systematische afwijkingen ten opzichte van de aannames of toeval als gevolg van de relatief kleine aselechte steekproef ten opzichte van de variatie. Voor groene cellen is de gemiddelde concentratie lager dan 40 mg NO₃/l, voor gele 40-50 mg NO₃/l en voor rode cellen is de gemiddelde concentratie hoger dan 50 mg NO₃/l. De grens van 40 mg NO₃/l is gekozen om de betrouwbaarheid van de gemiddelde concentratie niet uit het oog te verliezen.

Tabel 4. Samenvatting van de resultaten van verschillende wijzen van toetsing van doelrealisatie op basis van beschikbare meetgegevens.

Het aantal grondwaterbeschermingsgebieden is verdeeld over de verschillende uitkomsten van de toetsingen.

Haarlo-Olde Eibergen is meegenomen als één gebied waardoor het totaal aantal gebieden 33 is.

Voor 2019/2020 ontbreken gebiedsgemiddelden voor Limburg, voor 2021/2022 voor Overijssel.

Gemiddelde nitraatconcentratie	Aantal grondwaterbeschermingsgebieden			Gemiddelde over 2 of 3 jaar
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
<40	4	8	11	9
40-50	5	7	5	8
>50	12 ¹	18 ¹	10 ²	16 ¹
Totaal	21	33	26	33

¹Inclusief Leggeloo; ²exclusief Leggeloo

2.2 Prognose

De monitoring die in het kader van de BO Nitraat is uitgevoerd geeft nog weinig informatie over het doelbereik van de BO Nitraat, o.a. vanwege het na-ijleffect: het duurt tenminste een jaar voordat de eerste effecten van genomen maatregelen in de meetresultaten zichtbaar kunnen zijn en enkele jaren voordat het volledige effect zichtbaar is. Daarnaast worden de effecten gemaskeerd door allerlei andere invloeden op de nitraatconcentratie, zoals de droogte van 2017-2019, die niet zondermeer te scheiden zijn van het effect van maatregelen. Om in te schatten of het doelbereik van de BO Nitraat gehaald gaat worden in 2025 zijn daarom ook andere gegevens nodig, zoals indicatoren op bedrijfsniveau of modelstudies.

Het effect van vrijwillige maatregelen op de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden is in twee rapporten berekend met behulp van modellen. Deze rapporten zijn de plan-MER van het 7^e Nitraatactieprogramma (Van Boekel et al., 2021) en de ex ante evaluatie van de BO Nitraat (Van den Brink et al., 2020). De plan-MER studie is gebaseerd op generieke procesbeschrijvingen en een ruimtelijk gedifferentieerd model dat grof is voor de schaal van grondwaterbeschermingsgebieden (het Landelijk Waterkwaliteitsmodel). De ex ante evaluatie is gebaseerd op stikstofbodemoverschotten en uitspoelingscoëfficiënten, waarbij heterogeniteit teruggebracht is tot een beperkt aantal bodem-teelt-combinaties. We hebben deze twee studies gebruikt om een inschatting te maken van de effecten van maatregelen bij het huidige grondgebruik. We gebruiken deze studies dus als twee benaderingen om hetzelfde te berekenen. De berekende effecten kunnen daarom niet bij elkaar worden opgeteld of anderszins gecombineerd.

De uitgangssituatie in deze studies komt niet overeen met de actuele uitgangssituatie zoals waargenomen met de monitoring. Daarom hebben wij het doelbereik van de BO Nitraat geschat op basis van monitoringsdata en berekende effecten volgens de modelstudies. Hiertoe hebben we het

gemodelleerde effect onder landbouwgrond omgerekend naar een gebiedsgemiddelde, gebaseerd op het areaal landbouw en het totale areaal van een grondwaterbeschermingsgebied. Deze waarde hebben we afgetrokken van de gebiedsgemiddelde nitraatconcentratie die is vastgesteld op basis van meetresultaten.⁵

2.2.1

Doelbereik volgens plan-MER

Het effect van het treffen van maatregelen door agrariërs is doorgerekend in een plan-MER door Van Boekel e.a. (2021). Het gaat om verschillende DAW-maatregelen (Figuur 2), waaronder een korting op de stikstofgebruiksnorm⁶. Van Boekel e.a. (2021) hebben bij de doorrekening van de effecten aangenomen dat 75% van de agrariërs al deze maatregelen uitvoeren (de implementatiegraad is 100%). Deze berekende effecten zijn indicatief voor de BO, omdat de aard van de doorgerekende maatregelen hetzelfde is als de maatregelen die binnen de BO worden genomen.

Melkveehouderij	Akkerbouw
Uitrijden drijfmest na half maart	Optimale stikstofwerking van mest door keuze van meststoffen en precisietoediening, afgestemd op weer en gewasbehoefte
Uitrijden drijfmest mais 1 ^e week april	Diep wortelende (rust)gewassen
Optimale stikstofwerking van mest door timing	Goed vanggewas
Verleng leeftijd gras	Vervanging van NO ₃ met NH ₄ in kunstmest in vollegrondsgroente
Verdun drijfmest bij uitrijden	Vanggewas na aardappelen op zand in het zuidelijke zandgebied ²
Nul-mest op mais na scheuren grasland	
Rijenbemesting in mais op zand en lössgrond ²	

Figuur 2. Doorgerekende DAW-maatregelen (Van Boekel et al., 2021)

Het effect van de DAW-maatregelen is door Van Boekel e.a. (2021) berekend op regionaal niveau (Tabel 5). De berekende daling van de nitraatconcentratie over de vijf regio's waarbinnen de BO van kracht is, varieert van 3 tot 15 mg NO₃/l. Het effect is afhankelijk van de regio en het aandeel landbouwgrond in het gebied. De effecten zijn enkel berekend voor landbouwgronden.

⁵ Hiermee wordt verondersteld dat het effect van de BO Nitraat onafhankelijk is van de uitgangssituatie en dus het doelgat: of er nu veel of weinig uitspoeling is, het effect van een maatregel op de uitspoeling is gelijk.

⁶ Het gaat om het gemiddelde van twee scenario's waarbij een korting op de stikstofgebruiksnorm is toegekend aan een uitspoelingsgevoelig gewas als in het voorgaande jaar ook een uitspoelingsgevoelig gewas is geteeld, en een korting op de stikstofgebruiksnorm van niet-rustgewassen (zie voor verdere toelichting Van Boekel et al., 2021).

Tabel 5. Berekende daling van de nitraatconcentratie onder landbouwgrond (mg NO₃/l) als gevolg van het na-ijleffect, korting op de N-gebruiksnorm bij niet tijdig inzaaien van een vanggewas, en het toepassen van DAW-maatregelen door 75% van de agrariërs in een gebied (Van Boekel et al., 2021).

Regio	Na-ijl effect	Korting N-gebruiksnorm	DAW-maatregelen	Totaal
Drenthe	3	2	5	10
Overijssel	10	2	5	17
Gelderland	10	1	6	18
Brabant	12	2	11	25
Limburg	8	1	6	16

De resultaten van Van Boekel e.a. (2021) zijn gebruikt om een indicatie te geven van de potentiële effectiviteit van de BO. Hiervoor zijn de berekende effecten per regio opgeschaald op basis van het oppervlakteaandeel landbouw in het grondwaterbeschermingsgebied. Vervolgens zijn de berekende effecten op het niveau van grondwaterbeschermingsgebieden afgetrokken van de gemiddelde nitraatconcentratie voor de twee of drie beschikbare meetjaren. Aangezien de gehanteerde modellen van Van Boekel e.a. (2021) te grof zijn voor effectbeschrijving op het niveau van grondwaterbeschermingsgebieden, is dit een indicatieve berekening waar geen absolute interpretatie aan verbonden kan worden.

Volgens deze benadering varieert het te verwachten effect van 3 tot 13 mg NO₃/l afname van de nitraatconcentratie op gebiedsniveau (Tabel 6 op de volgende pagina). Volgens deze berekeningen kan de BO er maximaal toe leiden dat de gemiddelde nitraatconcentratie in zes extra gebieden tot lager dan 40 mg NO₃/l zakt. Deze gebieden zijn 't Klooster (Gelderland), Helvoirt (Brabant), Roosendaal (Brabant), Heer Vroendaal (Limburg löss), IJzeren kuilen (Limburg löss) en Roodborn en Craubeek (Limburg löss). Voor twee gebieden (Leggeloo en Vessem) zou de gemiddelde concentratie dalen tot 40-50 mg/l. In 14 gebieden wordt bij maximale effectiviteit van de BO geen daling van de gemiddelde nitraatconcentratie tot onder 50 mg/l verwacht, en in 18 gebieden niet tot onder 40 mg/l (Tabel 6).

2.2.2

Doelbereik volgens ex ante evaluatie

Het maximale doelbereik van de BO is tevens geschat op basis van de ex ante evaluatie (Van den Brink et al., 2020) zoals beschreven in paragraaf 2.2.

Van den Brink et al. (2020) presenteren de resultaten van negen verschillende scenario's die onderling verschillen op het gebied van nutriëntenmanagement (normaal, verbeterd en sterk verbeterd) en participatie (zoals in 2020, 80% en 100%). We hebben het maximaal te verwachten effect van de BO geschat door het verschil te berekenen tussen de resultaten waarbij alle agrariërs sterk verbeterd nutriëntenmanagement toepassen (scenario 3c) en het scenario met normaal management voor niet-participanten en verbeterd management voor participanten (scenario 1a). Deze inschatting is waarschijnlijk (erg) optimistisch: in Overijssel en Drenthe presteerden de meeste BO-deelnemers de afgelopen jaren volgens het scenario "normaal management" of iets beter dan dat.

Tabel 6. Verwachte effecten van het scenario "DAW-maatregelen" (Van Boekel e.a., 2021) op de gemiddelde nitraatconcentratie in grondwaterbeschermingsgebieden en de resulterende gemiddelde nitraatconcentratie als indicatie voor het doelgat in 2027.

Voor groene cellen daalt de gemiddelde concentratie tot lager dan 40 mg NO₃/l, voor gele tot 40-50 mg NO₃/l en voor rode cellen blijft de gemiddelde concentratie hoger dan 50 mg NO₃/l.

De grens van 40 mg NO₃/l is arbitrair gekozen om de betrouwbaarheid van de gemiddelde concentratie niet uit het oog te verliezen.

Regio	Naam gebied	Berekende daling na schaling	Gemiddelde na DAW-scenario	Verschillend t.o.v. huidig
Drenthe	Gasselte	4	54	
Drenthe	Havelterberg	4	78	
Drenthe	Leggelo	8	42	x
Drenthe	Noordbargeres-Valtherbos	6	51	
Overijssel	Archemerberg	3	42	
Overijssel	Herikerberg	6	69	
Overijssel	Hoge Hexel	10	99	
Overijssel	Holten	5	76	
Overijssel	Manderveen	10	65	
Overijssel	Wierden	10	119	
Gelderland	Dinxperlo	12	74	
Gelderland	Haarlo-Olde Eibergen	7	41	
Gelderland	't Klooster	9	33	x
Brabant	Bergen op Zoom	3	25	
Brabant	Gilze	15	23	
Brabant	Gilzerbaan	8	25	
Brabant	Helvoirt	8	34	x
Brabant	Nuland	6	31	
Brabant	Roosendaal	13	33	x
Brabant	Vessem	10	48	x
Brabant	Waalwijk	4	20	
Limburg zand	Beegden	9	102	
Limburg zand	Bergen	3	26	
Limburg zand	Breehei	10	115	
Limburg zand	Grubbenvorst	8	54	
Limburg zand	Heel	6	59	
Limburg zand	Mookerheide	4	24	
Limburg löss	De Dommel	11	23	
Limburg löss	De Tombe	10	22	
Limburg löss	Heer-Vroendaal	10	29	x
Limburg löss	IJzeren Kuilen	9	37	x
Limburg löss	Roodborn en Craubeek	13	35	x
Limburg löss	Waterval	8	62	

Tabel 7. Maximaal effect van de BO op de gemiddelde nitraatconcentratie in grondwaterbeschermingsgebieden volgens Van den Brink e.a. (2020) en de resulterende gemiddelde nitraatconcentratie als indicatie voor het doelgat.

Voor groene cellen daalt de gemiddelde concentratie tot lager dan 40 mg NO₃/l, voor gele tot 40-50 mg/l en voor rode cellen blijft de gemiddelde concentratie hoger dan 50 mg/l.

De grens van 40 mg/l is arbitrair gekozen om de betrouwbaarheid van de gemiddelde concentratie niet uit het oog te verliezen.

Regio	Naam gebied	Maximaal effect BO	Gemiddelde 2019-2021 bij maximaal effect BO	Verschillend t.o.v. huidig
Drenthe	Gasselte	11	47	x
Drenthe	Havelterberg	17	65	
Drenthe	Leggelo	14	36	x
Drenthe	Noordbargeres-Valtherbos	9	48	x
Overijssel	Archemerberg	13	33	x
Overijssel	Herikerberg	21	55	
Overijssel	Hoge Hexel	19	90	
Overijssel	Holten	14	67	
Overijssel	Manderveen	19	56	
Overijssel	Wierden	17	113	
Gelderland	Dinxperlo	15	71	
Gelderland	Haarlo-Olde Eibergen	13	35	x
Gelderland	't Klooster	9	32	x
Brabant	Bergen op Zoom	13	14	
Brabant	Gilze	12	25	
Brabant	Gilzerbaan	14	19	
Brabant	Helvoirt	8	34	x
Brabant	Nuland	9	28	
Brabant	Roosendaal	13	33	x
Brabant	Vessem	12	46	x
Brabant	Waalwijk	10	13	
Limburg zand	Beegden	12	100	
Limburg zand	Bergen	12	17	
Limburg zand	Breehei	10	116	
Limburg zand	Grubbenvorst	9	54	
Limburg zand	Heel	13	53	
Limburg zand	Mookerheide	15	13	
Limburg löss	De Dommel	14	20	
Limburg löss	De Tombe	12	21	
Limburg löss	Heer-Vroendaal	13	27	x
Limburg löss	Ijzeren Kuilen	13	33	x
Limburg löss	Roodborn en Craubeek	10	38	x
Limburg löss	Waterval	15	56	

Volgens deze benadering varieert het te verwachten effect van 9 tot 21 mg NO₃/l afname van de nitraatconcentratie op gebiedsniveau (zie Tabel 7). Dat is iets meer dan verwacht op basis van de plan-MER (verwachte afname 3 tot 15 mg NO₃/l), maar wat ordegrrootte betreft zijn beide benaderingen vergelijkbaar. Volgens deze berekeningen kan de BO er maximaal toe leiden dat de gemiddelde nitraatconcentratie in negen gebieden tot lager dan 40 mg/l zakt. Deze gebieden zijn Leggeloo (Drenthe), Archemerberg (Overijssel), Haarlo-Oude Eibergen (Gelderland), 't Klooster (Gelderland), Helvoirt (Brabant), Roosendaal (Brabant), Heer Vroendaal (Limburg löss), IJzeren kuilen (Limburg löss) en Roodborn en Craubeek (Limburg löss). Voor drie gebieden (Gasselte, Noordbargeres-Valtherbos en Vessem) zou de gemiddelde concentratie dalen tot 40-50 mg/l. In 12 gebieden wordt bij maximale effectiviteit van de BO geen daling van de gemiddelde nitraatconcentratie tot onder 50 mg/l verwacht, en in 15 gebieden niet tot onder 40 mg/l (zie Tabel 7, vorige pagina).

2.3

Voorlopige indeling gebieden op basis van verwacht doelbereik

In Tabel 8 op de volgende pagina zijn de grondwaterbeschermingsgebieden voorlopig ingedeeld in drie categorieën, op basis van de indicatieve beoordeling van doelrealisatie en doelbereik van de BO:

1. Het doel is gerealiseerd. Dit zou betekenen dat bestendigen van de resultaten volstaat voor blijvend doelbereik. Gebieden zijn in deze categorie ingedeeld als de gemiddelde nitraatconcentratie voor de twee of drie beschikbare meetjaren lager is dan 40 mg NO₃/l (zie Tabel 3).
2. Het doel is met maatregelen binnen het huidige grondgebruik haalbaar. Hiervoor is een hoge participatie en implementatie van effectieve maatregelen noodzakelijk. Gebieden zijn in deze categorie ingedeeld indien de berekende effectiviteit van maatregelen binnen het DAW-scenario (Van Boekel e.a., 2021, zie Tabel 6), óf het berekende maximale effect van de BO (Van den Brink e.a., 2020, zie Tabel 7) voldoende is om de gemiddelde nitraatconcentratie over de 2 of 3 meetjaren te verlagen tot onder 40 mg NO₃/l.
3. Het doel kan niet binnen het huidige grondgebruik bereikt worden. Ingrijpende veranderingen in het landgebruik zijn noodzakelijk. Gebieden zijn in deze categorie ingedeeld als het DAW-scenario (zie Tabel 6) of het maximale effect van de BO (zie Tabel 7) niet leidt tot een verlaging van de gemiddelde nitraatconcentratie tot onder 40 mg NO₃/l.

Een verdere onderbouwing van het doelgat en de effectiviteit van maatregelen is noodzakelijk om de gebieden definitief in te kunnen delen. Hierbij is het vooral belangrijk dat natuur in alle regio's op dezelfde manier, en rekening houdend met variaties als gevolg van natuurtype, bodem en grondwatertrap, meegenomen wordt, gebaseerd op metingen en aanvullende cijfers uit de literatuur. Het aandeel niet-landbouw in een gebied is momenteel erg bepalend voor de gebiedsgemiddelde concentratie, vooral in gebieden waar wordt gerekend met een lage uitspoeling onder niet-landbouw.

Volgens de voorlopige indeling is het doel van de BO in negen van de 34 gebieden bereikt (zie Tabel 8). Vijf van deze gebieden liggen in Noord-Brabant, twee in het zandgebied van Limburg en twee in het lössgebied van Limburg. In de andere 25 gebieden is doelbereik uitgesloten (het doelgat is groot) of onzeker (de berekende gemiddelde concentratie is wel lager dan 50 mg NO₃/l, maar dit kan het gevolg zijn van toeval).

Tabel 8. Voorlopige indeling van grondwaterbeschermingsgebieden op basis van verwacht doelbereik, uitgaande van het bestaande grondgebruik. Gebieden zijn ingedeeld bij “doel is gerealiseerd” indien de gemiddelde nitraatconcentratie voor de twee of drie beschikbare meetjaren lager is dan 40 mg NO₃/l. Ze zijn ingedeeld bij “doelbereik lijkt haalbaar binnen huidige grondgebruik” als de gemiddelde nitraatconcentratie volgens het DAW-scenario volgens Van Boekel e.a. (2021) óf het maximale effect van de BO volgens Van den Brink e.a. (2020) voldoende effect heeft om de gemiddelde nitraatconcentratie te verlagen tot onder 40 mg NO₃/l. Gebieden zijn ingedeeld bij “doelbereik niet haalbaar binnen het huidige grondgebruik” als het DAW-scenario of het maximale effect van de BO niet leidt tot een verlaging van de gemiddelde nitraatconcentratie tot onder 40 mg NO₃/l.

Regio	Naam gebied	Doel is gerealiseerd	Doelbereik lijkt haalbaar binnen huidige grondgebruik	Doelbereik niet haalbaar binnen huidige grondgebruik
Drenthe	Gasselte			x
Drenthe	Havelterberg			x
Drenthe	Leggeloo*,**		x	x
Drenthe	Noordbargeres-Valtherbos			x
Overijssel	Archemerberg**		x	x
Overijssel	Herikerberg			x
Overijssel	Hoge Hexel			x
Overijssel	Holten			x
Overijssel	Manderveen			x
Overijssel	Wierden			x
Gelderland	Dinxperlo			x
Gelderland	Haarlo-Olde Eibergen**		x	x
Gelderland	't Klooster		x	
Brabant	Bergen op Zoom	x		
Brabant	Gilze	x		
Brabant	Gilzerbaan	x		
Brabant	Helvoirt		x	
Brabant	Nuland	x		
Brabant	Roosendaal		x	
Brabant	Vessem			x
Brabant	Waalwijk	x		
Limburg zand	Beegden			x
Limburg zand	Bergen	x		
Limburg zand	Breehei			x
Limburg zand	Grubbenvorst			x
Limburg zand	Heel			x
Limburg zand	Mookerheide	x		
Limburg löss	De Dommel	x		
Limburg löss	De Tombe	x		
Limburg löss	Heer-Vroendaal		x	
Limburg löss	Ijzeren Kuilen		x	
Limburg löss	Roodborn en Craubeek		x	
Limburg löss	Waterval			x
Totaal		9	9	18, waarvan 3 ook geel kunnen zijn**

* In Leggeloo is beperkt gemeten onder bouwland op droge zandgronden. Het is daarom het waarschijnlijkst dat Leggeloo in de categorie "rood" valt.

** Deze gebieden zijn geel wanneer gerekend wordt met de (optimistische) prognose van Van den Brink e.a. (2020) en rood wanneer gerekend wordt met de prognose van Van Boekel e.a. (2021).

Volgens de voorlopige indeling zijn er negen gebieden waarbij maatregelen binnen het huidige grondgebruik mogelijk kunnen leiden tot doelrealisatie (Tabel 8). Eén van deze negen gebieden ligt in Drenthe (25%), één in Overijssel (15%), twee in Gelderland (66%), twee in Noord-Brabant (25%), en drie in het lössgebied van Limburg (50%). Het gebied in Drenthe, het gebied in Overijssel en een gebied in Gelderland kunnen met de gehanteerde aanpak niet eenduidig ingedeeld worden: de gemodelleerde effecten van Van Boekel e.a. (2021) leiden daar niet tot een gemiddelde nitraatconcentratie lager dan 40 mg NO₃/l, terwijl dat wel zo is voor het berekende maximale effect van de BO volgens Van den Brink e.a. (2020). De inschatting op basis van Van den Brink e.a. (2020) is waarschijnlijk (te) optimistisch. Wanneer de inschatting van Van Boekel e.a. (2021) wordt gebruikt, komen deze gebieden in de categorie “Het doel kan niet binnen het huidige grondgebruik bereikt worden”.

Volgens bovenstaande aanpak zijn maatregelen in het huidige grondgebruik voor 18 grondwaterbeschermingsgebieden (inclusief Leggeloo) ontoereikend om het doel van de BO te realiseren (Tabel 8, vorige pagina). Vier van deze gebieden liggen in Drenthe (100%), zes in Overijssel (100%), twee in Gelderland (66%), één in Noord-Brabant (12,5%), vier in het zandgebied van Limburg (66%) en één in het lössgebied van Limburg (15%). De huidige nitraatconcentraties zijn in deze gebieden te hoog ten opzichte van het doel, zodat volgens de berekeningen van Van Boekel e.a. (2021) of Van den Brink e.a. (2020) dit doelgat niet met maatregelen binnen het huidige grondgebruik overbrugd kan worden. Eén gebied in Drenthe, één in Overijssel en één in Gelderland kunnen met de gehanteerde aanpak niet eenduidig ingedeeld worden, doordat de resultaten van Van Boekel e.a. (2021) en van Van den Brink e.a. (2020) niet tot dezelfde indicatie voor doelbereik leiden. Wanneer de (optimistische) inschatting van Van den Brink e.a. (2020) wordt gebruikt, komen deze gebieden in de categorie “Het doel kan binnen het huidige grondgebruik bereikt worden”.

3

Beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de te verwachten effecten van het 7^e actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn inclusief addendum (3.1). Daarna gaan we in op regelingen voor stoppende bedrijven (3.2).

De Rijksoverheid heeft de intentie om de opgaven in het landelijk gebied op het vlak van klimaat, natuur, stikstof en water in samenhang te bezien en aan te pakken. Dit blijkt onder andere uit de brief van minister Van der Wal-Zeggelink aan de Tweede Kamer van april 2022, waarin zij het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) toelicht. Hiervoor worden gebiedsprocessen ingericht, waarin de provincies een grote rol spelen. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe het NPLG er precies uit gaat zien. Daardoor kan nog geen kwalitatieve of kwantitatieve inschatting gemaakt worden van de effecten op de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden. De mogelijkheden die het NPLG biedt voor grondwaterbeschermingsgebieden worden verder toegelicht in paragraaf 3.3.

3.1

7^e Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn

In het 7^e actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn zijn verschillende maatregelen benoemd die effect hebben op de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater.

3.1.1

Duurzame bouwplannen

Het 7^e Nitraatactieprogramma stuurt op de realisatie van zogenaamde duurzame bouwplannen met daarin een groot aandeel blijvend grasland, rust- en vanggewassen. Voor deze bouwplannen zijn verschillende criteria vastgesteld waar in 2027 aan moet worden voldaan:

- bouwplan met 1/3 rustgewassen;
- vanggewas of winterteelt op alle zand en lössgronden, met verschillende uitzonderingen;
- voor graasdierbedrijven: een (nog nader te bepalen) minimaal percentage grasland op het bedrijf, waarvan een minimaal percentage blijvend grasland.

De effecten van bouwplannen met 1/3 rustgewassen en het toepassen van vanggewassen en winterteelten zijn doorgerekend in een plan-MER (Van Boekel et al., 2021). De verwachte effecten staan in Tabel 9 op de volgende pagina.

Tabel 9. Verwachte afname van de nitraatconcentratie (mg NO₃/l) onder landbouwgrond in grondwaterbeschermingsgebieden per regio door het na-ijleffect en het effect van 'duurzame bouwplannen' (Van Boekel et al., 2021).

Regio	Na-ijl effect	Effect duurzame bouwplannen	Totaal
Drenthe	3	5	8
Overijssel	10	4	14
Gelderland	10	5	15
Brabant	12	8	20
Limburg	8	7	15

In de periode tot 2027 is als gevolg van opeenvolgende nitraatactieprogramma's een reductie van de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden tussen 8 en 20 mg NO₃/l te verwachten. De effecten verschillen per regio en per gebied, omdat ze afhangen van de uitspoelingsgevoeligheid van de grond en de mate waarin maatregelen een verduurzaming zijn ten opzichte van de agrarische praktijk. In de meeste regio's is het grootste effect een na-ijleffect van maatregelen die reeds zijn getroffen in het 5^e en 6^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn. Met name het naar beneden bijstellen van de stikstofgebruiksnorm voor maïs in het 5^e actieprogramma ijlt nog altijd na in de nitraatconcentratie (expertsessie WUR). De duurzame bouwplannen leiden naar verwachtingen tot een afname van 4 tot 8 mg NO₃/l onder landbouwgrond.

In de plan-MER is tevens gekeken naar het huidige aandeel rustgewassen in het landbouwareaal van de 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden. Deze analyse is gedaan op basis van de gegevens van de Bedrijfsregistratie Percelen (BRP) uit 2019. Het aandeel rustgewassen ligt in 29 van de 34 gebieden ruim boven de 33%, in drie gebieden rond de 33% en in twee gebieden onder de 33%.

Voor de inschatting van het effect van de duurzame bouwplannen is rekening gehouden met bedrijfsgrenzen. De analyse op gebiedsniveau laat echter zien dat de agrariërs in de meeste gebieden hun bouwplannen niet aan hoeven passen om tot voldoende rustgewassen te komen, wanneer veehouders grond ruilen met tuinders en akkerbouwers. Een akkerbouwer kan dan gras telen voor de veehouder, en een niet-rustgewas telen op het land van de veehouder. Vooral in gebieden met een relatief groot aandeel melkveehouderij is het aannemelijk dat dergelijke grondruil⁷ zal plaatsvinden. In de berekeningen in de plan-MER is hiermee geen rekening gehouden. De toename van het aandeel rustgewassen is in de praktijk mogelijk kleiner dan berekend, of -afhankelijk van het gebied- afwezig. De werkelijke effecten zijn daarom mogelijk ongunstiger dan berekend.

Niet alle uitzonderingen op de verplichting om een vanggewas of winterteelt te telen op zand- en lössgrond die in het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn staan, zijn meegenomen in de berekeningen. De verwachting is dat deze uitzonderingen een beperkt effect hebben (CDM, 2021). Wel is de grootte van het effect van een vanggewas sterk afhankelijk van het slagen van dat vanggewas en - daarmee samenhangend- tijdige inzaai (CDM, 2021).

Het minimum percentage (blijvend) grasland is nog niet doorgerekend in de plan-MER. De verwachting van de auteurs van de plan-MER is dat dit weinig effect heeft op de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, zolang er sprake is van derogatie waarbij een verplichting van 80% grasland geldt (zoals tot en met 2021 het geval is)⁸. Wanneer (deze vorm van) derogatie verdwijnt, wordt het minimum percentage (blijvend) grasland wél

⁷ Geen eigendomsruil maar een gebruikruil

⁸ Op het moment van schrijven heeft de Europese Commissie nog geen besluit genomen over derogatie in Nederland in 2022.

relevant, met name in gebieden met veel melkveehouderij. Het effect van die maatregel hangt dan af van het percentage waarvoor de verplichting (blijvend) grasland geldt.

3.1.2

Maatwerkaanpak

Het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn biedt ook ruimte voor een zogenaamde "maatwerkaanpak". De gedachte hierachter is dat een ondernemer onder voorwaarden kan kiezen voor het toepassen van bedrijfsspecifieke maatregelen en ontheffing krijgt voor een deel van het generieke beleid. Deze maatregelen richten zich op het verbeteren van de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater, voor zover deze niet aan de nitraatnorm voldoen. Een consortium van partijen uit de agrarische sector en de Rabobank werken deze maatwerkaanpak momenteel uit. De mogelijke effecten hiervan op grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden kunnen daarom nog niet worden ingeschat.

3.1.3

Overige verplichtende maatregelen

Daarnaast beschrijft het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn enkele "overige verplichtende maatregelen", waaronder het verdunnen van dierlijke mest en het verlaten van de start van de uitrijdperiode van dierlijke mest van 15 februari naar 15 maart. Naar verwachting heeft dit een zeer beperkt effect op de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater (expertsessie WUR). Het verdunnen van mest zorgt met name voor minder ammoniakemissie en -depositie, doordat de mest beter de bodem in gaat. Deze maatregel leidt eerder tot een toename van de nitraatuitspoeling dan een afname. Geen mest uitrijden voor 15 maart hoort nu al bij goede landbouwpraktijk en is daarom niet meegenomen in de plan-MER, die uitgaat van goede landbouwpraktijk.

3.1.4

Bufferzones rond beekdalen

Volgens het addendum bij het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn wordt in het NPLG ingezet op het creëren van 100-150 m brede bufferstroken rondom beekdalen op zandgronden. Hiervoor is € 811 miljoen gereserveerd. Deze maatregel wordt in eerste instantie toegepast om de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren, maar wanneer de bufferstroken in kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden liggen heeft dit mogelijk een gunstig effect op de grondwaterkwaliteit. Waar deze maatregel precies ingezet gaat worden, is nog onderwerp van studie en discussie.⁹

Het addendum bij het 7^e actieprogramma beschrijft met name de samenhang tussen het 7^e actieprogramma en andere beleidsterreinen. Hierin wordt onder andere verwezen naar verschillende regelingen voor bedrijfsbeëindiging. Deze regelingen worden beschreven in de volgende paragraaf.

⁹ In het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn wordt verwezen naar de selectie van beekdalen die gemaakt is in Groenendijk, 2021. Navraag bij de auteur leert echter dat daar momenteel opnieuw naar gekeken wordt. Ook bij de provincies is nog niet helder in welke beekdalen deze bufferstroken zijn voorzien.

3.2 Stoppende bedrijven

3.2.1

Nationaal beleid

Vanwege de stikstofopgave zet het kabinet in op een forse reductie van de veestapel in de komende jaren. Dit heeft via drie routes mogelijk effect op de nitraatconcentratie in het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden: 1. Direct, doordat de druk om dierlijke mest te plaatsen op de grond ook in grondwaterbeschermingsgebieden afneemt en de fraudedruk ook. Binnen de gebruiksnormen wordt dierlijke mest -wanneer die schaarser wordt- vervangen door kunstmest en bodemverbeteraars. 2. Indirect, via een reductie in ammoniakdepositie. Daar gaan we in paragraaf 3.2.2 kort op in. 3. In tweede instantie, door wat er gebeurt met de landbouwgrond die niet langer voor veehouderij wordt gebruikt. Daar gaan we in deze sectie en in paragraaf 3.2.2 op in.

In zowel het NPLG als het addendum bij het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn wordt verwezen naar subsidieregelingen voor opkoop en beëindiging van veehouderijbedrijven. Ook wordt geschreven over de landbouwgrond die bij deze bedrijven hoort.

In het addendum bij het 7^e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn staat de volgende passage: "Op uitspoelingsgevoelige gronden komen de vrijvallende gronden exclusief beschikbaar voor gebruik met lage emissies zoals natuur, natuurinclusieve landbouw met beperkt uitspoelingsrisico van nutriënten of extensieve niet-uitspoelingsgevoelige teelten. Borging vindt plaats als de gronden in een op te richten grondbank terecht komen of bij andere overheidspartijen en deze verpacht worden onder strikte voorwaarden, via verkoop met kettingbeding of via aanvullende voorwaarden in bestemmingsplannen. Door in de gebieden met uitspoelingsgevoelige gronden de vrijvallende gronden om te zetten tot natuur, extensieve niet-uitspoelingsgevoelige teelten of natuurinclusief grasland, zal de grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit verbeteren." ¹⁰

Hoe wordt dit uitgewerkt in de beëindigingsregelingen? Twee subsidieregelingen voor het sluiten van veehouderijbedrijven zijn in mei 2022 gepubliceerd ter consultatie.

De regeling "Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties" (LBV, mei 2022) is een subsidieregeling voor het sluiten van veehouderijbedrijven ten behoeve van reductie van stikstofdepositie op natuur. In deze conceptregeling is opgenomen dat ondernemers die landbouwgrond willen verkopen in de buurt van Natura 2000-gebieden, dit land eerst aan een overheidspartij moeten aanbieden. De ondernemer is niet verplicht het bod van de overheid te accepteren. Dit geldt vooralsnog niet voor verkoop van landbouwgrond in grondwaterbeschermingsgebieden, tenzij deze in de buurt van (een) Natura 2000-gebied(en) ligt. Deze regeling is daarmee vooral relevant voor grondwaterbeschermingsgebieden met veehouderij in de buurt van Natura 2000-gebieden.

De regeling "Gerichte aankoop en beëindiging veehouderij tranche 2" (MGA-2) is bedoeld voor het opkopen of beëindigen van piekbelasters nabij Natura 2000-gebieden. Ook deze regeling biedt provincies de mogelijkheid grond te kopen, al is een eerste recht op onderhandeling voor de overheid, zoals in de LBV, vooralsnog niet opgenomen.

Bovendien staat in het addendum dat "de opkoop en afwaardering van gronden zal zich (...) niet alleen richten op veehouderij, maar ook op akkerbouw- en tuinbouwbedrijven op uitspoelingsgevoelige gronden."

¹⁰ Ook in het NPLG wordt verwezen naar deze mogelijkheid om te extensiveren via financiering door een grondbank.

3.2.2

Reflectie

Voor grondwaterbeschermingsgebieden is vooral van belang wat er gebeurt met de landbouwgrond behorende bij stoppende bedrijven. Wanneer een veehouder het land bij het bedrijf aanhoudt en kortlopend verpacht aan bollentelers of aardappeltelers (of andere uitspoelingsgevoelige teelten, zoals graszoden), kan dit zeer nadelige gevolgen hebben voor de grondwaterkwaliteit. Dit gebeurt in de praktijk en kan lucratief zijn: een voormalig veehouder verpacht zijn grond voor € 1400 - € 1600 /ha/jaar, met uitschieters naar € 2000/ha/jaar. Grond wordt daarnaast gezien als investering of als pensioen. Wanneer land daarentegen uit productie wordt genomen en er een niet-uitspoelingsgevoelige functie op wordt ontwikkeld, heeft dit juist een positief effect op de grondwaterkwaliteit. Vrijgekomen gronden die minder uitspoelingsgevoelig zijn, kunnen mogelijk ook benut worden voor verplaatsing van uitspoelingsgevoelige akkerbouwgewassen op uitspoelingsgevoelige gronden.

Omdat beide stoppersregelingen voor veehouders uitgaan van vrijwilligheid en nog niet duidelijk is welke bedrijven van de regeling gebruik zullen maken en hoe, zijn de effecten op grondwaterbeschermingsgebieden nog niet in te schatten. Wel is duidelijk dat deze effecten zeer sterk afhangen van de bereidheid van ondernemers om hun grond te verkopen aan de overheid. Dit maakt deze regelingen kwetsbaar wat betreft de effecten op grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden. Het is voorts niet duidelijk of nog op andere wijze invulling gegeven wordt aan het voornemen om "vrijvallende gronden exclusief beschikbaar [te laten komen] voor gebruik met lage emissies". Dit geldt ook voor de opkoop en afwaardering van akkerbouw- en tuinbouwbedrijven op uitspoelingsgevoelige gronden. Voor zover bekend is dit (nog) niet uitgewerkt in een regeling.

De reductie van ammoniak door stoppende bedrijven kan indirect effect hebben op de stikstofconcentratie in het bovenste grondwater, door vermindering van stikstofdepositie. Dit effect is onder landbouwgronden naar verwachting klein, want de totale hoeveelheid stikstof die via depositie op landbouwgrond komt is klein (<15%) in vergelijking met stikstof die via bemesting op het land wordt gebracht. Alleen wanneer een aanzienlijke vermindering in intensieve veehouderij in gebieden ten zuidwesten¹¹ van grondwaterbeschermingsgebieden plaatsvindt, draagt dit mogelijk in beperkte mate bij aan het verminderen van nitraat in het bovenste grondwater onder landbouwgrond in de grondwaterbeschermingsgebieden (E. van Well, pers. comm.). Voor natuur kan dit anders zijn; stikstofdepositie is daar vaak de belangrijkste bron van stikstof. Verminderen van de stikstofdepositie kan daarom positieve effecten hebben op grondwaterbeschermingsgebieden met een groot areaal natuur, vooral als het natuurype veel stikstof invangt, zoals naaldbos.

Ligging van grondwaterbeschermingsgebieden ten opzichte van Natura 2000-gebieden

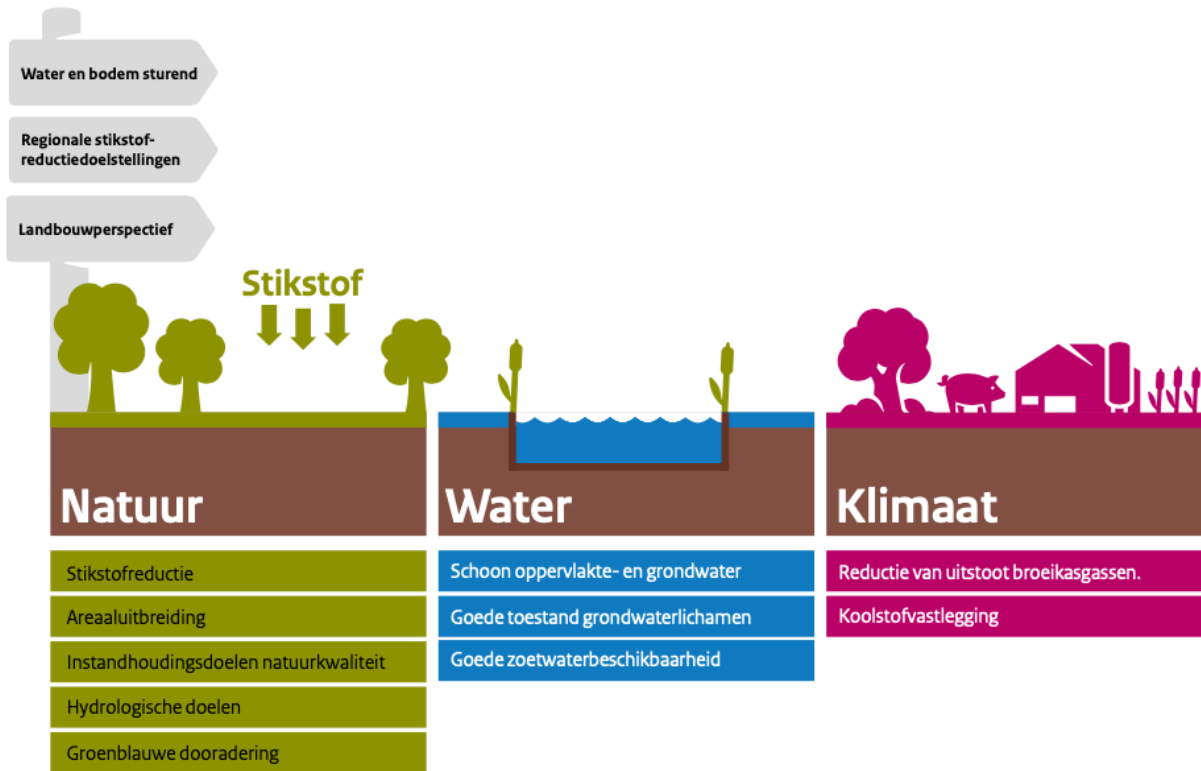
In Drenthe ligt Havelterberg tegen een Natura 2000-gebied aan, en bij Gasselte ligt een klein Natura 2000-gebied. In Overijssel overlappen Archemerberg en Manderveen met Natura 2000-gebieden. In Gelderland en in de zandregio in Limburg liggen de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden niet in de buurt van Natura 2000-gebieden.

In de lössregio in Limburg ligt een Natura 2000-gebied in de grondwaterbeschermingsgebieden IJzeren Kuilen, De Tombe, Heer-Vroendaal, Roodborn en De Dommel. Kaarten van de ligging van grondwaterbeschermingsgebieden ten opzichte van Natura 2000-gebieden zijn te vinden in Bijlage 2.

¹¹ De overheersende windrichting in Nederland is zuidwest, waarmee ammoniak naar het noordoosten gaat.

3.3 NPLG & gebiedsprocessen

Het Rijk heeft de ambitie verschillende doelen voor natuur, water, klimaat en stikstof integraal aan te pakken, zoals beschreven in de Kamerbrief "Hoofdpijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water, en klimaat in het landelijk gebied en van het bredere stikstofbeleid" van april 2022 en verder uitgewerkt in de startnotitie NPLG van juni 2022



Figuur 3. Overzicht doelen NPLG (startnotitie NPLG)

Het NPLG richt zich op verschillende doelen op het vlak van natuur, water en klimaat (Figuur 3 hierboven). Drie leidende principes zijn dat water en bodem sturend zijn bij ruimtelijke planvorming¹², regionale stikstofreductiedoelstellingen en het bieden van perspectief aan de landbouw. In de regiobijeenkomsten werd meerdere malen gesuggereerd dat de BO Nitraat via een 'zachte landing' kan opgaan in het NPLG.

In deze sectie beschrijven we welke mogelijkheden de zogenaamde "versnellingsacties" bieden en gaan we in op de betekenis van de gebiedsgerichte programma's voor de grondwaterbeschermingsgebieden. Ook gaan we in op de "zachte landing" van de BO Nitraat in het NPLG. Ten slotte schrijven we over de financieringsmogelijkheden vanuit het Transitiefonds.

¹² In het coalitieakkoord is opgenomen dat bodem en water sturend moeten worden bij ruimtelijke planvorming. Een eerste uitwerking hiervan staat in het beleidsprogramma van I&W (mei 2022), waarin specifiek wordt verwezen naar passend landgebruik op de hoge zandgronden. Het ministerie van I&W werkt het programma 'Water en bodem sturend' de komende periode verder uit, en besteed daarbij aandacht aan de samenhang met het NPLG.

3.3.1

Versnellingsacties

In april 2022 kregen de Provincies vanuit het Rijk het verzoek om zogenaamde versnellingsacties aan te vragen: bestaande plannen en projecten waarmee op korte termijn, in 2022 en 2023, al aan de doelen van het NPLG kan worden gewerkt. In hoeverre de ingediende versnellingsacties bijdragen aan de doelen voor de grondwaterbeschermingsgebieden, verschilt per provincie.

In Brabant is subsidie aangevraagd voor het Brabant-breed voortzetten van de stimuleringsprojecten Bodem-Up en het bedrijfsbodemenwaterplan (BBWP). In deze projecten krijgen boeren bedrijfsspecifiek advies om hun bodembeheer en mineralenmanagement te verbeteren. Deze aanpak sluit naadloos aan op de BO Nitraat in de grondwaterbeschermingsgebieden, maar omdat er per potentiële deelnemer minder financiering is aangevraagd¹³, zal de aanpak minder intensief zijn.

In Limburg is subsidie aangevraagd voor het kunnen verwerven van gronden in grondwaterbeschermingsgebieden. In Overijssel zijn geen specifieke acties voor grondwaterbeschermingsgebieden aangevraagd, maar de aangevraagde middelen voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof bieden wel mogelijkheden om ook aan de waterdoelstellingen te werken. De provincie Overijssel is daarnaast voornemens alsnog een aanvraag te doen voor de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden. De provincies Gelderland en Drenthe hebben geen versnellingsacties aangevraagd die betrekking hebben op grondwaterbeschermingsgebieden.

De aanvragen worden getoetst aan de doelen van het NPLG, uitvoerbaarheid op korte termijn en of het "no regret"-maatregelen zijn. Naar verwachting wordt op zijn vroegst half juli 2022 duidelijk welke aanvragen gehonoreerd worden. Afhankelijk van de ingediende voorstellen, beschikbare middelen, politieke keuzes komt er mogelijk een tweede ronde voor het aanvragen van versnellingsacties (W. van Doorn, pers. comm.).

3.3.2

Gebiedsplannen en -programma's

In de Kamerbrief waarin de hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak stikstof en natuur uiteengezet worden (DG Stikstof, april 2022), staat dat "per gebied doelen vastgesteld worden die onontkoombaar gehaald moeten worden". Het gaat om doelen op het gebied van natuur, stikstof, klimaat en water. Voor water wordt verwezen naar de doelen van de KRW die per waterlichaam zijn bepaald, en naar de inzet voor de Nitraatrichtlijn. Het doel van 50 mg NO₃/l in het grondwater is onderdeel van de KRW en hiermee dus ook "leidend" (expertsessie NPLG 1, Startnotitie NPLG).

De Provincies zijn gevraagd om gebiedsprogramma's op te stellen (voorheen gebiedsplannen geheten), waarin deze doelen zijn vastgesteld en de provincies aangeven hoe ze aan deze doelen gaan voldoen. Deze gebiedsprogramma's moeten 1 juli 2023 gereed zijn.

De provincies zijn vrij om het landelijk gebied in te delen in gebieden. Wel wordt verwacht dat alle gebieden waar een opgave ligt, in de gebiedsprogramma's worden opgenomen.

Naar verwachting is het vaststellen van de gebiedsgerichte programma's een iteratief proces waarbij het Rijk nagaat in hoeverre de programma's voldoen aan de gestelde eisen, en de Provincies hun programma's aanpassen, indien nodig (expertsessie NPLG 2).

Het vaststellen van de instrumenten om de doelen uit het NPLG te halen is zowel een politiek-bestuurlijke opgave als een kennisopgave. Uit de expertsessies over het NPLG bleek dat de provincies verschillende bronnen gebruiken om vast te stellen hoe zij de doelen kunnen behalen.

¹³ Het aangevraagde bedrag per jaar ligt in dezelfde orde van grootte als jaarlijks voor de BO Nitraat beschikbaar was (~750 miljoen - 1,2 miljard €), maar dit bedrag is bestemd voor de hele provincie en niet alleen voor de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden zoals in de BO.

De provincie Limburg gebruikt bijvoorbeeld onder andere een analyse van de bronnen van nitraat in het stroomgebied van de Maas. Voor grondwaterbeschermingsgebieden in Overijssel is het effect doorgerekend van verschillende scenario's van landbouwkundig gebruik op doelbereik. Daarnaast werken verschillende mensen van Wageningen Environmental Research aan een analyse van het NPLG; de doelen voor nitraat in het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden worden in deze analyse vooralsnog niet expliciet meegenomen (P. Groenendijk, pers. comm.).

3.3.3

Analyse: zachte landing?

Betrokkenen van het Rijk en de provincies benadrukten in de expertsessies over het NPLG dat de provincies niet moeten wachten op het NPLG voor het realiseren van de doelen in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Tijdens de regiobijeenkomsten kwam de mogelijkheid aan de orde om het gebiedsgerichte beleid, zoals voorzien in het NPLG, toe te passen op de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden dan wel één of meer van de categorieën daarbinnen. Zo'n benadering heeft voordelen: het gaat om scherp afgebakende gebieden waarvoor al bestuurlijke structuren bestaan. Een 'zachte landing'¹⁴ van de BO in het NPLG biedt mogelijkheden en financiële ruimte om ook noodzakelijke, maar meer kostbare instrumenten zoals grondruil en compensaties, te realiseren. Dit biedt vooral mogelijkheden voor grondwaterbeschermingsgebieden waar de opgave overlapt met andere belangrijke opgaven, zoals die in Natura 2000-gebieden (zie ook paragraaf 3.2.2 en Bijlage 2).

Het NPLG wordt het kader waarbinnen opgaven op het gebied van water en andere thema's in het landelijk gebied worden aangepakt. Het is niet onlogisch dat dit ook geldt voor de opgave in de grondwaterbeschermingsgebieden. Dit zegt echter nog niets over de benodigde veranderingen, maatregelen en instrumenten die daarvoor mogelijk en wenselijk zijn.

Uit de stukken en expertsessies rijst de vraag op of de doelen voor de grondwaterbeschermingsgebieden voldoende in beeld zijn in de aanpak van het NPLG. De focus ligt in eerste instantie op de relatie tussen stikstof en natuur (bijvoorbeeld in de aanpak in Drenthe, expertsessie NPLG 1) en op de oppervlaktewaterdoelen (bijvoorbeeld in de studie van WEnR, Groenendijk, pers. comm.). Verschillende experts uitten hun zorg hierover (expertsessie NPLG 2).

Grondwaterbeschermingsgebieden worden ook niet expliciet genoemd in de Kamerbrief over de gecombineerde aanpak en slechts eenmaal in de startnotitie NPLG¹⁵. Voor een 'zachte landing' van de aanpak in de grondwaterbeschermingsgebieden is het belangrijk dat de doelen in de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden worden meegenomen in de analyses van de kennisinstituten, in de beleidsstukken van het Rijk en bij de provincies. Dit geldt met name voor de gebieden waar nog een opgave resteert.

¹⁴ Deze formulering werd gebruikt in de regiobijeenkomst in Limburg.

¹⁵ Maar niet in relatie tot de doelen van het NPLG. Grondwaterkwaliteit wordt weliswaar expliciet genoemd onder "kerndoelen - water", en in de tabel waarin de doelen beschreven worden (bijlage 1A) wordt ook de nitraatrichtlijn en de norm van 50 mg/l genoemd, maar in diezelfde tabel wordt in de specificering van de doelen voor "nutriënten" slechts verwezen naar de doelen voor oppervlaktewaterkwaliteit zoals vastgelegd in de stroomgebiedbeheersplannen. In de tabel "Totaaloverzicht doelen" (p.27) wordt wel verwezen naar de doelen van de KRW in relatie tot "innamepunten drinkwater".

3.4 Financieringsmogelijkheden: Transitiefonds

3.4.1

Financieringsmogelijkheden voor maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden

Het Rijk stelt € 24,3 miljard beschikbaar in het Transitiefonds, tot 2035. Dit fonds heeft als doel maatregelen in de land- en tuinbouw te financieren gericht op doelen op het gebied van stikstof, klimaat, natuur, water en verduurzaming van de landbouw. Er is nog veel onzeker over de besteding van deze middelen. De budgetten en beoordelingskaders voor deze budgetten worden de komende periode nader uitgewerkt. Bij het coalitieakkoord is echter al wel een indicatieve begroting van het transitiefonds opgenomen (Tabel 10). In de memorie van toelichting bij het Transitiefonds staat beschreven waar de middelen vooralsnog voor bestemd zijn. In deze paragraaf gaan we kort in op de relevantie van de middelen uit het Transitiefonds voor de grondwaterbeschermingsgebieden, gebaseerd op wat hierover nu in de startnotitie NPLG en de memorie van toelichting is opgenomen. De bestemming van deze middelen is nog niet definitief (E. Buijs, pers. comm.).

Tabel 10. Indicatieve begroting in miljoenen euro's van het Transitiefonds (Factsheet Tijdelijke wet transitiefonds)

Stikstoffonds: maatregelen per spoor in mln. cumulatief	2022-2030	2030-2035
Spoor 1: Opkoop, financiële afwaardering grond en KRW	13.800	3.681
w.v. Opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens	6.100	1.315
w.v. Financiële afwaardering grond (melkvee)	5.700	1.225
w.v. Uitbreiden natuurareaal (niet zijnde natura 2000)	1.330	1.000
w.v. Additioneel tbv Kaderrichtlijn Water (KRW)	670	141
Spoor 2: Perspectief blijvers: verder met ingezette route naar verduurzaming	4.350	943
w.v. Natuurinclusieve landbouw	2.120	470
w.v. Innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen	1.000	212
w.v. Beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie	1.230	261
Uitvoeringskosten	1.750	376
Totaal	20.000	5.000

In de startnotitie NPLG wordt opgemerkt dat het NPLG en het Transitiefonds niet dezelfde scope hebben. "Niet alle maatregelen uit de gebiedsprocessen van het NPLG worden gefinancierd. Met name maatregelen die op basis van vastgesteld beleid bijdragen aan de kerndoelen van het NPLG kunnen uit het fonds gefinancierd worden" (startnotitie, p. 52). Deze kerndoelen zijn het verminderen van depositie op natuur, het verminderen van broeikasgasemissies en het vastleggen van koolstof, het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden en het behouden van plant- en diersoorten, het realiseren van de KRW-doelen en het verduurzamen van de landbouw (wetsvoorstel, artikel 2).

De middelen voor opkoop en afwaardering van grond komen in eerste instantie beschikbaar via opkoopregelingen, waarvan er nu twee in voorbereiding zijn zoals beschreven in paragraaf 3.2.1. Daarnaast zijn er middelen beschikbaar voor uitbreiding van het areaal natuur, zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden. En voor uitbreiding van het leefgebied, dat niet alleen natuur omvat maar ook natuurinclusieve landbouw.

Wat betreft de waterkwaliteitsopgave is het doel het bereiken van een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater, zoals beschreven in de KRW. In de begroting zijn additionele middelen t.b.v. de Kaderrichtlijn Water opgenomen (Tabel 10). Deze aanvullende middelen richten zich expliciet op de 100-250 meter brede bufferstroken in beekdalen in zandgebieden. In de

memorie wordt genoemd dat de middelen die bijdragen aan de doelen voor stikstof, klimaat en natuur ook een gunstig effect op de waterkwaliteit kunnen hebben.

Het doel "verduurzaming van de landbouw" biedt ruimte voor "het bekostigen van maatregelen (...) die een directe relatie hebben met de realisatie van de (...) in de wet opgenomen doelen".

Daarnaast stelt het Transitiefonds middelen beschikbaar voor de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak ten behoeve van de vijf gedefinieerde doelen. Om hoeveel geld het gaat en onder welke voorwaarden dit geld beschikbaar komt, wordt de komende periode nader uitgewerkt.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat ook andere partijen geacht worden een bijdrage te leveren aan de transitie van de landbouw en herstel van natuur: het kabinet verwacht een stevige bijdrage van overheden en ondernemers, maar ook van het bedrijfsleven, banken, toeleveranciers en andere ketenpartijen (Memorie van Toelichting, p.7).

3.4.2

Reflectie

Er zijn de komende jaren veel middelen beschikbaar voor de transitie van landbouw en het herstellen van natuur in het landelijk gebied. Echter, het is nog maar de vraag in hoeverre deze middelen ten goede kunnen komen aan het realiseren van de opgave in kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden. Er lijken vooral financieringsopties te zijn voor transformatie van de landbouw (opkoop of extensivering) in grondwaterbeschermingsgebieden, wanneer dit ook bijdraagt aan andere doelen uit het NPLG. De ruimtelijke ligging van de grondwaterbeschermingsgebieden ten opzichte van de gebieden met stikstof- en natuuropgaven is daarom belangrijk.

In de opkoopregelingen worden de doelen in grondwaterbeschermingsgebieden vooralsnog niet expliciet meegenomen. De relevantie van deze regelingen voor grondwaterbeschermingsgebieden hangt af van het animo onder agrariërs met gronden in deze gebieden om gebruik te maken van deze opkoopregelingen, en dan met name de verkoop of afwaardering van grond. Het is nog onzeker of er in de toekomst andere regelingen komen waarbinnen de aanzienlijke budgetten gereserveerd voor "afwaardering van grond" ten goede kunnen komen aan extensivering van vrijvallende gronden in kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden.

De middelen voor uitbreiding van het areaal natuur kunnen alleen ten gunste komen van grondwaterbeschermingsgebieden als deze natuur in de grondwaterbeschermingsgebieden ligt (zie paragraaf 3.3.3).

De aanvullende middelen om de KRW-doelen te halen richten zich expliciet op de 100-250 meter brede bufferstroken in beekdalen in zandgebieden. Omdat dit waarschijnlijk de relatief nattere gronden betreft, is het onwaarschijnlijk dat met deze regeling de meest uitspoelingsgevoelige gronden worden aangepakt. Nadere analyse moet uitwijzen in welke grondwaterbeschermingsgebieden dit relevant is en hoe groot de bijdrage van de bufferstroken aan het reduceren van nitraat in het grondwater is.

Het doel "verduurzaming van de landbouw" biedt ruimte voor "het bekostigen van maatregelen (...) die een directe relatie hebben met de realisatie van de (...) in de wet opgenomen doelen".

Dit laat zien dat het belangrijk is dat geen twijfel bestaat over de status van de doelen voor grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden: dit bepaalt ook of maatregelen voor verduurzaming van de landbouw voor financiering uit het transitiefonds in aanmerking komen.

4

Ideeën over een *landelijke* bestuursovereenkomst

In de regiobijeenkomsten is uitgebreid gesproken over de BO en hoe de betrokkenen de toekomst zien. Over sommige zaken waren de betrokkenen het roerend eens, over andere verschilden ze - tussen regio's en ook binnen regio's - van mening. Een overzicht van zowel de punten waar consensus over bestond, als de discussiepunten die in de regiobijeenkomsten naar voren kwamen, is gegeven in Bijlage 3. In dit hoofdstuk reflecteren we op de meerwaarde van landelijke afspraken, aansturing en afstemming volgens de regio's. Dit doen we aan de hand van de volgende vragen:

Is er om tot doelbereik te komen behoefte aan:

- a) het landelijk in een overeenkomst vastleggen van afspraken,
- b) landelijke sturing op uitvoering van maatregelen, inzet van instrumenten of 'aanpassing' van beleid in gebieden, of
- c) landelijke afstemming tussen partijen om gezamenlijk het oog te houden op de uitvoering van benodigde acties en daarvoor geldende specifieke besluitvormingsstructuren?

Op basis van de gesprekken in de vijf regio's kunnen deze vragen als volgt worden beantwoord.

a) Er is behoefte om landelijk verdergaande afspraken te maken, met name over de monitoring, niet alleen over de wijze van bemonsteren (timing) maar vooral over de interpretatie van de resultaten en de vertaling ervan naar het gebiedsgemiddelde. Een eenduidige aanpak om op basis van de meetresultaten conclusies over het doelbereik en -gat te kunnen trekken is gewenst.

b) Er is weinig behoefte aan landelijke sturing op uitvoering van maatregelen in de vorm van tijdrovende en kostbare verantwoording elke zes maanden. Anderzijds is er wel begrip voor de noodzaak om de besteding van publiek geld goed te verantwoorden; een minder intensieve vorm is gewenst.

Wanneer wordt gekozen voor een scenario van generiek beleid voor de gele of rode gebieden (zie hoofdstuk 2), dan is er wel behoefte aan landelijke inkadering en afstemming van de benodigde instrumenten, zoals teeltverboden en verplichte deelname aan programma's. Voorkomen moet worden dat provincies ieder voor zich, bijvoorbeeld in de Provinciale Omgevingsverordeningen, verschillende invullingen geven, zoals afwijkende gewaslijsten. Hier kan bijvoorbeeld invulling aan gegeven worden door het opstellen van een artikel voor de modelomgevingsverordening onder regie van het Rijk.

Ook is in verschillende regio's genoemd dat men graag meer betrokkenheid van, en afstemming met het Rijk zou zien. Meer helderheid over welke verantwoordelijkheden waar liggen en hoe die ingevuld worden, wordt gemist. Zo kwam uit de hoek van de drinkwaterbedrijven het geluid dat "de verantwoordelijkheid voor het realiseren van doelbereik niet bij de drinkwaterbedrijven ligt".

c) Er is wel behoefte aan landelijke afstemming tussen rijks- en regiopartijen om gezamenlijk het oog te houden op de uitvoering van benodigde acties en daarvoor geldende specifieke besluitvormingsstructuren.

De afstemming is daarbij gericht op uitwisseling tussen regio's over praktijkervaringen. Ook het kunnen rekenen op meer begrip bij het Rijk voor de complexiteit van het veldwerk (weersinvloeden, na-ijleffect, probleemeigenaarschap, etc.) is een veel genoemd motief voor landelijke afstemming.

De meeste partijen in de regio's zijn vóór een voortzetting van de BO, met name om de samenwerking met de agrarische sector te behouden. Wel wordt daarbij aangetekend dat de huidige kostenverdeling (een derde Rijk, een derde provincies, een derde drinkwaterbedrijven) aangepast zou moeten worden. Gegeven de grote verantwoordelijkheid van het Rijk voor schoon grondwater zou de bijdrage van het Rijk moeten toenemen.

Door veel regio's is gesuggereerd om de BO 'zacht te laten landen' in het Nationaal Programma Landelijk Gebied. In dit programma worden vanaf 2024 middels een gebiedsgerichte benadering meerdere opgaven tegelijk aangepakt: stikstof, water, klimaat, e.a. Op basis van een nationale inkadering worden door de provincies gebiedsprogramma's opgesteld. Voor de uitvoering is door het Rijk een flink budget gereserveerd, al is nog onzeker op welke manier die aan de grondwaterbeschermingsgebieden ten goede kunnen komen (zie Hoofdstuk 3).¹⁶

Maar tegelijk met het idee van zo'n zachte landing, werd steeds gewaarschuwd dat dit niet mag leiden tot een 'interbellum', waarin de BO niet meer van kracht is en het NPLG nóg niet. Een periode waarin de lopende samenwerking met agrarische ondernemers in de grondwaterbeschermingsgebieden mogelijk 'opdroogt' en ondernemers daardoor hun commitment verliezen.

¹⁶ Vooruitlopend hierop is door verschillende BO-regio's al ingegaan op de uitnodiging van het Rijk om zogenaamde versnellingsacties in te dienen, zie 3.3.1.

5

Naar een vernieuwde aanpak

In het kader van de BO zijn veel inspanningen geleverd om samen te werken: tussen de dragende partijen, om deelnemers te werven en met de agrariërs. Dit heeft geleid tot een goede verstandhouding tussen de partijen en onderling vertrouwen. Ook is er onder de deelnemende boeren veel draagvlak voor het programma. Dit goede resultaat willen de regio-partijen behouden. Daarnaast is duidelijk dat de aanpak in een aanzienlijk aantal gebieden onvoldoende snel resultaat oplevert om in 2025 doelbereik te realiseren. Er is dus iets extra's nodig.

Voor de gebieden waar het doel bereikt is (groen), doen we in paragraaf 0 een voorstel voor het borgen van de resultaten en de aanpak. Voor de gebieden waar het doel nog niet bereikt is (geel en rood), stellen we twee mogelijke scenario's voor. Voor de gele gebieden een aanpak op basis van een aangescherpte BO (paragraaf 5.2.1) óf een generieke aanpak (paragraaf 5.2.2), voor de rode gebieden een gebiedsgerichte aanpak (paragraaf 5.3.1) of een generieke aanpak (paragraaf 5.3.2).

5.1

Doelbereik gerealiseerd: resultaten borgen

In de gebieden waar doelbereik is gerealiseerd (groen, zie voorlopige indeling in paragraaf 2.3), is het belangrijk te borgen wat bereikt is en te voorkomen dat de nitraatconcentratie in het grondwater weer stijgt.

De weersomstandigheden in de afgelopen jaren hadden een ongunstig effect op de nitraatconcentratie in het grondwater. Ook heeft het 7^e actieprogramma voor de nitraatrichtlijn effect op de nitraatconcentratie in het grondwater zoals beschreven in hoofdstuk 3. Daarom wordt de komende jaren nog een lichte daling van de nitraatconcentratie van het bovenste grondwater verwacht.

Er is door de BO-partners veel tijd en geld geïnvesteerd in het werven van agrarische ondernemers en het – vrijwillig maar niet vrijblijvend – uitdragen van managementmaatregelen ter beperking van de uitspoeling van nitraat. De partijen zijn enthousiast over de goede verstandhoudingen en het opgebouwde draagvlak en vertrouwen. Voortzetting van de ingezette aanpak draagt bij aan het vasthouden van dit positieve resultaat.

Daarom stellen we voor door te gaan met de BO:

- Monitoring voortzetten, eventueel minder intensief, maar wel met meer eenduidigheid in doelstelling en analyse.
- Voortzetten van maatwerk aanpak op bedrijfsniveau: eventueel minder bedrijfsbezoeken per jaar.¹⁷ Voortzetten van vrijwillig, maar niet vrijblijvend: deelnemers verplichten zich tot het nemen van maatregelen en komen afspraken ook echt na.¹⁸
- Op groepsniveau focussen op teelten en gebieden waar de uitdagingen liggen.

De regiogroepstructuur kan worden voortgezet om deze aanpak te begeleiden.

5.2 Doelbereik in zicht, maar nog niet gerealiseerd

5.2.1

BO-aanpak aanscherpen

De BO had betrekking op 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden in vijf regio's. Met alle hiervoor genoemde onzekerheden, kan worden geconcludeerd dat de 34 gebieden – door grote verschillen in bodem, grondgebruik, gewassen en genomen maatregelen – niet over één kam geschoren kunnen worden: het doelgat en de omstandigheden verschillen aanzienlijk. Voor de gebieden met een relatief klein doelgat kan worden volstaan met een lichter regime dan voor de gebieden met een groot doelgat.

In gebieden in categorie geel (zie voorlopige indeling in paragraaf 2.3), is het doelbereik met uitsluitend voortzetting van de huidige aanpak onwaarschijnlijk. Op basis van de monitoringsresultaten en de verwachte effecten van maatregelen op bedrijfsniveau¹⁹, wordt verwacht dat het doel bereikt kan worden met (sterke) toename van de participatie en implementatie, door een aanscherping van de huidige aanpak. Hoe ziet die aanscherping eruit?

De prognose van Van Boekel et al. (2021) gaat uit van een deelnamepercentage van 75% en een implementatiegraad van 100%: alle deelnemers nemen dan alle DAW-maatregelen op alle percelen, voor zover van toepassing. De prognose op basis van de studie van Van den Brink et al. (2020) gaat uit van een sterke verbetering van het management, zoals toegelicht in hoofdstuk 2. De berekende effecten en de achterliggende aannames zijn gunstiger dan wat tot nu toe is gerealiseerd in veel gebieden.

In een deel van de gebieden blijken de implementatiegraad, het deelnamepercentage en de verbetering van het management (Kader 4 op de volgende pagina) achter te blijven bij deze aannames. Een laag deelname-percentage zorgt voor een extra zware opgave voor de deelnemers: zij moeten in feite ook de niet-deelnemers compenseren.²⁰ Verplichte deelname kan dit ondervangen. Bovendien leeft niet bij alle deelnemers het idee dat zij "eigenaar" zijn van het probleem, omdat het doel gebiedsgemiddeld is. Een vertaling naar doelen op bedrijfsniveau kan dit ondervangen.

¹⁷ Met het tekort aan gekwalificeerde adviseurs wordt een minder intensieve begeleiding bijna onvermijdelijk.

¹⁸ De praktijk tot nu toe was wel eens anders. Soms werden intentieverklaringen niet ondertekend ofwel een pro-forma contributie werd door een deel van de groep niet betaald. Waarna de discussie werd: wat te doen met de deelnemers die niet tekenen of niet betaald hebben?

¹⁹ Zoals berekend door Van Boekel et al. (2021) en op basis van Van den Brink et al. (2020).

²⁰ Al komt dat niet terug in de monitoring in de regio's waar alleen onder deelnemers is gemonitord.

Kader 4. Implementatie van maatregelen: de praktijk is weerbarstig

In Drenthe en Overijssel is het de meeste deelnemers niet gelukt de resultaten van proefboerderij de Marke - die liet zien dat de norm op de uitspoelingsgevoelige zandgrond kan worden gehaald - te evenaren, wat betreft het stikstofbodemoverschot. Dit heeft verschillende redenen.

De uitvoering van veel maatregelen kan in meer of mindere mate slagen. Dit is bijvoorbeeld te zien bij een vanggewas: het hangt sterk af van het moment van inzaai en de groeiomstandigheden in het najaar of en hoeveel stikstof het vanggewas vastlegt. Naast het weer spelen het vakmanschap van de agrariër en de prioriteit die het laten slagen van de maatregel krijgt, hierbij een rol.

Agrariërs kozen soms om een maatregel toch niet uit te voeren, vanwege de kosten of een tekort aan arbeid (eigen arbeid of een loonwerker). Of een maatregel, zoals het niet bemesten van maïs op gescheurd grasland, werd uiteindelijk niet opgevolgd, vanwege een koud voorjaar, waardoor voor extra bemesting werd gekozen.

Wat betreft de implementatiegraad, uitgedrukt als het areaal waarop een maatregel is uitgevoerd: deelnemers kiezen er logischerwijs vaak voor een maatregel niet gelijk op alle percelen uit te voeren, maar eerst ervaring op te doen, te kijken hoe het bevalt en de maatregel beter in de vingers te krijgen.

Tenslotte hadden ook de droge zomers, gedurende een groot deel van het programma, een negatief effect op de opbrengst en daarmee op de resultaten. De Marke had overigens ook met deze weer-omstandigheden te maken.

Een andere reden voor het verschil tussen de resultaten op de proefboerderij en een gangbaar agrarisch bedrijf, is de aard van het bedrijf: de proefboerderij heeft als doel de emissies van nutriënten te minimaliseren, waarbij de bedrijfsleider niet economisch afhankelijk is van de opbrengst van het bedrijf. Dit geldt niet voor de deelnemende agrariërs.

Dit geeft aan dat om doelbereik binnen afzienbare tijd te realiseren, in deze gebieden een flinke extra inspanning nodig is. We verwachten dat dit mogelijk is door de BO aan te scherpen, bijvoorbeeld door:

- Per gebied en sector een doelstelling op bedrijfsniveau vaststellen waarmee doelbereik gerealiseerd wordt, in de vorm van een stikstofbodemoverschot eventueel aangevuld met N_{min}-metingen in het najaar. Onder experts is nog discussie over de representativiteit van deze indicatoren voor nitraatuitspoeling, maar ze geven de meest directe en snelle feedback op het nutriëntenmanagement van de agrariër.
- Monitoren van deze bedrijfsdoelen om feedback op het nutriëntenmanagement te kunnen leveren én de bijdrage van het bedrijf aan doelrealisatie te kunnen toetsen.
- Deelname verplichten. Er zijn in vrijwel alle regio's veel wervingsinspanningen gedaan. Toch blijft het deelnamepercentage in sommige gebieden achter. De verwachting is dat extra wervingsinspanningen daar weinig of geen verandering in brengen. Om doelrealisatie dichterbij te brengen zonder de huidige deelnemers te benadelen, kan verplichte deelname worden ingevoerd.²¹

²¹ Dit heeft in eerste instantie geen invloed op de monitoringsresultaten in de gebieden waar alleen bij de huidige deelnemers wordt gemeten. Wanneer onder landbouwgrond bij niet-deelnemers een hogere uitspoeling van nitraat plaatsvindt dan bij deelnemers, en alleen bij deelnemers gemeten wordt, leidt dit tot een onderschatting van de nitraatconcentratie in het gebied.

Verplichte deelname behelst een verplichting tot het uitvoeren van bedrijfsspecifiek maatwerkadvies, zoals eerder voorgesteld door de regio Limburg.²²

- In beeld brengen van de consequentie voor het niet tijdig halen van de doelen op bedrijfs- en gebiedsniveau, bijvoorbeeld een generieke aanpak (zoals beschreven in paragraaf 5.2.2).

Ondernemers moeten voldoende ondersteuning krijgen bij het realiseren van deze doelen, door:

- Succesvolle implementatie van maatregelen vergroten, door voortzetting van bedrijfsbegeleiding en feedback op implementatie van maatregelen.
- Lang(er)durende pacht aanmoedigen en kortlopende pacht ontmoedigen, door bewustwording en afspraken in het gebied.
- Faciliteren van vrijwillige kavelruil, zodat uitspoelingsgevoelige teelten op daarvoor geschikte percelen terecht komen.

In samenspraak met adviseurs en ondernemers, afhankelijk van de voorkeur van de ondernemers en de noodzaak om de gestelde doelen op bedrijfsniveau te halen:

- Extensivering of het anders inrichten van het bouwplan stimuleren, zodat het aandeel niet-uitspoelingsgevoelige teelten in de grondwaterbeschermingsgebieden toeneemt. Hierop inzetten in een maatwerkaanpak, met adviseurs met deze expertise, via demonstraties, studiegroepen, et cetera. Als sluitstuk komt ook compensatie voor saldoverlies in beeld.
- Extensief graslandbeheer stimuleren, via maatwerkaanpak met adviseurs met deze expertise.

Voordelen van een aanscherping van de BO:

- Het sluit aan bij de huidige aanpak in de BO.
- Individueel maatwerkadvies sluit aan op de specifieke situatie van ondernemers en heeft oog voor verschillen tussen bedrijven en gebieden.
- Agrariërs hebben handelingsperspectief en verantwoordelijkheid.
- Mogelijk blijven de landgebruiksveranderingen op bedrijfsniveau beperkt.
- Verplichte deelname zorgt voor eerlijke verdeling van "de lasten", over alle agrariërs in een gebied.
- Het vaststellen van bedrijfsdoelen zorgt voor "probleemeigenaarschap" bij agrariërs.

Nadelen van een aanscherping van de BO:

- Wat te doen met agrariërs die niet willen deelnemen?
- Mogelijk leidt een aanpak met meer verplichtingen tot weerstand bij de agrariërs. In het bijzonder het vaststellen van consequenties voor het niet halen van doelen en/of het niet uitvoeren van maatregelen ligt gevoelig. Een aanpak waarin wordt gehandhaafd leidt mogelijk tot weerstand.
- Handhaven op het uitvoeren van maatregelen en het halen van bedrijfsdoelen vraagt veel tijd en inzicht in bedrijfsgegevens. Het is nog onduidelijk wie hiervoor het mandaat en de capaciteit heeft.
- Het kost tijd en extra menskracht (die schaars is) eer een dergelijke aanpak tot resultaat leidt, mogelijk is deze aanpak te langzaam om doelbereik te realiseren in 2025.

22 Hoe deelname aan het programma c.q. het nemen van maatregelen verplicht kan worden is nog lastig te beantwoorden. We verwijzen daarvoor naar afspraak 7c in de lopende BO: "Daarbij beschouwen partijen (onverminderd andere mogelijkheden) verplichte deelname door nog niet deelnemende, maar wel betrokken agrariërs aan getroffen maatregelen als een reële optie. Deze verplichte deelname kan juridisch worden verankerd in het 6e AP."

5.2.2

Landbouw omvormen met generieke aanpak

Een alternatief voor de aanscherping van de BO, is het aanpakken van piekbelasting door de landbouw, door generieke maatregelen, die voor een groep grondwaterbeschermingsgebieden geldt. In dit scenario wordt de opgave voor doelrealisatie niet evenredig verdeeld over alle agrariërs, maar ligt de nadruk op het verminderen van de uitspoeling door de piekbelasters. De teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen op uitspoelingsgevoelige gronden, vormt in verschillende gebieden een grote belasting van het grondwater. Het aandeel uitspoelingsgevoelige gewassen heeft een relatief groot effect op de uitspoeling van nitraat naar het grondwater (CDM, 2020). In gebieden in Drenthe en Overijssel, met voornamelijk melkveehouderij, is daarnaast actie vereist gericht op het verminderen van uitspoeling onder grasland.

Daarom stellen we een aanpak voor, bestaande uit:

- Beperken van de N-gebruiksruimte binnen de grondwaterbeschermingsgebieden.
- Een verbod op uitspoelingsgevoelige teelten binnen de grondwaterbeschermingsgebieden.²³
- Extensivering van gangbaar grasland, bijvoorbeeld door het omvormen van grasland naar landschapsgrond²⁴, zoals ook in buffergebied rond Natura 2000-gebieden beoogd wordt.

Welke gewassen in de categorie "uitspoelingsgevoelig" vallen behoeft nadere uitwerking. Het is aannemelijk dat dit aardappelen, groenten, snijmais, korrelmais en overig mais en bloembollen, zaaiui, plantui, krotten, stamslaboon betreft (CDM, 2020).

Dit scenario vereist onderbouwing in de vorm van een inschatting van de effecten op de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in de verschillende gebieden, rekening houdend met de uitgangssituatie. Zo nodig kunnen de voorgestelde maatregelen worden uitgebreid en/of aangepast.

Om het scenario voor de agrarische sector meer acceptabel te maken, stellen we voor:

- Eenmalige compensatie voor afwaardering grond bij extensivering van grasland (bijvoorbeeld omvorming naar landschapsgrond) c.q. voor saldoeverlies bij teeltverbod.
- Langjarige beheervergoeding voor extensiever grondgebruik.
- Mogelijkheid tot kavelruil met gronden buiten grondwaterbeschermingsgebieden.
- Indien gewenst: bedrijfsbegeleiding bij nieuwe teelten of aanpassen bedrijfsvoering en -strategie (dus niet enkel op teelniveau zoals de advisering in huidige BO).
- Mogelijk: stimulering van de afzetmogelijkheden van niet-uitspoelingsgevoelige teelten zoals vezelhennepe of luzerne. Hoewel dit op korte termijn wellicht minder soelaas biedt kan het op de langere termijn prima passen in een aanpak van samenwerking met agrariërs.

Omdat dit een generieke maatregel is voor een groep grondwaterbeschermingsgebieden, zien we een belangrijke rol voor het Rijk in het vormgeven van dit scenario. Daarnaast hebben de

²³ Teelverboden op private gronden kunnen nu door de rijksoverheid worden doorgevoerd in verband met fytosanitaire risico's (bijv. bruinrot, knolcyperus) maar nog niet in verband met uitspoelingsrisico's. Het addendum bij het 7e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn suggereert dat de provincies en het Rijk teelverboden en andere maatregelen verplichtend op kunnen leggen in relatie tot de doelen van de Nitraatrichtlijn (onder 4.4, "Zandgronden"). Provincies hebben ook binnen de provinciale omgevingsverordening de bevoegdheid om teelverboden in te stellen, maar dit was tot nog toe politiek-bestuurlijk niet haalbaar.

²⁴ De categorie "landschapsgrond" bestaat nog niet maar is bij de politiek wel in beeld. Het is een tussenvorm tussen agrarische en natuurgrond, de grond blijft in eigendom van de boer maar er gelden beperkende voorwaarden, waaronder minder bemesten.

provincies waarin de betreffende gebieden liggen een belangrijke rol. Samenwerking met de sector is belangrijk om tot goede implementatie te komen.

Voordelen van een generieke aanpak:

- Relatief eenvoudig, eenduidig en robuust/goed handhaafbaar.
- Vermijdt discussie over de categorie waarin een gebied valt (geel of rood), wanneer cijfers niet eenduidig zijn of monitoring niet is opgezet om gebiedsgemiddelde te kunnen berekenen.
- Vraagt minder capaciteit in uitwerking en is eenduidig handhaafbaar.
- Eerlijk: voor alle agrariërs in kwetsbare gebieden hetzelfde, onafhankelijk van grootte en aard van natuur in het gebied.
- Verwerven van gronden door provincie (waarschijnlijk) niet nodig, waardoor kosten lager zijn.
- Waarschijnlijk positieve neveneffecten op de oppervlaktewaterkwaliteit.
- Waarschijnlijk positieve neveneffecten op de belasting van grond- en oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen. Uitspoelingsgevoelige teelten zijn vaak ook teelten waarin middelengebruik tot belasting van het grond- en oppervlaktewater leidt.

Nadelen van een generieke aanpak:

- Generiek stuit waarschijnlijk op meer weerstand, dan een individuele of gebiedsgerichte aanpak, en brengt risico op het verspelen van draagvlak en vertrouwen met zich mee. Risico op het verliezen van intrinsieke motivatie van ondernemers, omdat het handelingsperspectief van een ondernemer wordt ingeperkt. Overheden komen meer in de handhavende rol en daarmee tegenover agrariërs te staan, samenwerking en openheid in het aangaan van problemen kan daarmee verloren gaan.
- Bedrijfseconomische gevolgen voor ondernemers met veel gronden in grondwaterbeschermingsgebieden.
- Mogelijk intensivering van landgebruik buiten grondwaterbeschermingsgebieden.
- Waarschijnlijk hoge kosten voor compensatie van agrariërs.

5.3 Doelbereik niet in zicht

In de gebieden waar doelbereik niet in zicht is, en het onwaarschijnlijk is dat doelbereik met extra inspanningen binnen de BO-aanpak van maatwerk en vrijwillige maatregelen wordt gerealiseerd, zijn verdergaande maatregelen nodig om doelbereik te realiseren. Voor die gebieden (rood, zie voorlopige indeling in paragraaf 2.3) zijn drie scenario's denkbaar: de landbouw omvormen met een gebiedsgerichte aanpak (paragraaf 5.3.1), met een generieke aanpak (paragraaf 5.3.2), of een combinatie van beide (paragraaf 5.3.3).

5.3.1

Landbouw omvormen met gebiedsgerichte aanpak

Voor dit scenario stellen we een aanpak voor, die start met een gebiedsanalyse van welke landgebruiksveranderingen noodzakelijk zijn en waar, om tot doelbereik te komen. Door het doorrekenen van verschillende scenario's, wordt inzichtelijk welke opties er in het gebied zijn om het doel van de BO te halen:

- Omvormen landbouw naar natuur: aantal hectares, voorkeurslocatie.
- Omvormen bouwland naar grasland: aantal hectares, voorkeurslocatie.
- Voorkomen van uitspoelingsgevoelige teelten op uitspoelingsgevoelige gronden en verminderen van het areaal aan uitspoelingsgevoelige teelten: aantal hectares, voorkeurslocatie.

Het gaat hier om een ruimtelijke en gebiedsspecifieke (scenario)analyse, waarbij wordt meegenomen waar de meest kwetsbare, uitspoelingsgevoelige gronden liggen, welk landgebruik daar het beste kan plaatsvinden en hoe het gebied zo ingericht kan worden dat doelbereik gerealiseerd wordt.

In Overijssel is door de BO-partijen een dergelijke exercitie uitgevoerd voor meerdere kwetsbare gebieden, gebaseerd op de methode die is gebruikt in de ex ante evaluatie. Een soortgelijke analyse zou in alle gebieden waar doelbereik niet in zicht is, gedaan kunnen worden. Het is aan te bevelen dat voldoende aandacht wordt geschonken aan het funderen van de aannames en methodes, op basis van literatuur, praktijkdata en input van experts.

Dergelijke scenario's vormen het startpunt voor een gebiedsproces waarin betrokkenen met elkaar bespreken wat het voorkeursscenario is en hoe dit gerealiseerd kan worden. Bij dit proces moeten zowel deelnemers als niet-deelnemers, en andere gebiedspartijen zoals natuurorganisaties betrokken worden.

Om de scenario's voor de agrarische sector meer acceptabel te maken, kan worden gedacht aan:

- Eenmalige compensatie voor afwaardering grond.
- Langjarige beheervergoeding voor extensiever grondgebruik.
- Mogelijkheid tot ruilverkaveling met gronden buiten grondwaterbeschermingsgebieden.
- Indien gewenst: bedrijfsbegeleiding bij nieuwe teelten of aanpassen bedrijfsvoering en -strategie (dus niet op teeltniveau zoals de advisering in huidige BO).

Gebiedsprocessen kunnen worden ondersteund door de volgende maatregelen, die op landelijk niveau moeten worden ingekaderd:

- Fiscaal aantrekkelijke beëindiging.
- Aankooptitel en budget voor overheden om gronden te kunnen verwerven.
- Voorkeursrecht voor de provincie bij de verkoop van landbouwgrond.

Het is daarnaast belangrijk dat de uitspoeling van nitraat, onder de gronden waarvan de functie niet wijzigt, niet toeneemt. Hier kan voor worden gezorgd door met de vrijwillige maatwerk aanpak door te gaan.

De partijen uit de regiogroepen kunnen dergelijke gebiedsgerichte processen vormgeven: de provincie, in samenwerking met LTO en (waar die zijn aangesloten) waterschappen, drinkwaterbedrijven en het kadaster. De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk en de provincie. Deze partijen moeten erop toezien dat de gebiedsgerichte aanpak leidt tot het realiseren van doelbereik.

Voordelen van een gebiedsgerichte aanpak:

- Partijen kennen elkaar en het gebied.
- Maatregelen worden alleen daar genomen waar ze nodig zijn en zijn goed handhaafbaar.
- Sluit aan bij de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG.
- Waarschijnlijk zijn er positieve neveneffecten op oppervlaktewaterkwaliteit en natuur.
- Gaat uit van samenwerking tussen gebiedspartijen en agrariërs om de thema's/problemen die op het gebied afkomen samen aan te gaan.
- Levert waarschijnlijk een meer permanente oplossing op.

Nadelen van een gebiedsgerichte aanpak:

- Gebiedsgericht proces kost veel tijd en capaciteit van betrokken partijen.
- Waarschijnlijk hoge kosten voor het verwerven van grond en compensatie van agrariërs.
- Risico dat de overheden en gebiedspartijen het niet met elkaar eens worden en er niets gebeurt.

- Gebiedsgerichte aanpak en budget van het NPLG komt te laat, en het is nog niet duidelijk of - en onder welke voorwaarden - dat voor doelrealisatie in grondwaterbeschermingsgebieden kan worden ingezet. Om doelrealisatie in grondwaterbeschermingsgebieden te realiseren is geen tijd te verliezen.
- Risico op verspelen van vertrouwen en draagvlak.
- Verwerven van gronden door vrijwillige verkoop is lastig en onteigening ligt politiek zeer gevoelig.

5.3.2

Landbouw omvormen met generieke aanpak

Voor dit scenario verwijzen we naar paragraaf 5.2.2. De aanpak bestaat uit:

- Beperken van de N-gebruiksruimte binnen de grondwaterbeschermingsgebieden.
- Een verbod op uitspoelingsgevoelige teelten binnen de grondwaterbeschermingsgebieden.
- Extensivering van gangbaar grasland, bijvoorbeeld door het omvormen van grasland naar landschapsground, zoals ook in buffergebied rond Natura 2000-gebieden beleid is.

Om het scenario voor de agrarische sector meer acceptabel te maken, stellen we voor:

- Eenmalige compensatie voor afwaardering grond bij extensivering van grasland, bijvoorbeeld door omvorming naar landschapsground c.q. saldooverlies bij teeltverbod.
- Langjarige beheervergoeding voor extensiever grondgebruik.
- Mogelijkheid tot kavelruil, met gronden buiten grondwaterbeschermingsgebieden.
- Indien gewenst: bedrijfsbegeleiding bij nieuwe teelten, of aanpassen bedrijfsvoering en -strategie (dus niet enkel op teeltniveau zoals de advisering in de huidige BO).
- Mogelijk: stimulering van de afzetmogelijkheden van niet-uitspoelingsgevoelige teelten, zoals vezelhennepe of luzerne. Hoewel dit op korte termijn wellicht minder soelaas biedt, kan het op de langere termijn prima passen in een aanpak van samenwerking met agrariërs.

Omdat dit een generieke maatregel is voor een groep grondwaterbeschermingsgebieden, zien we een belangrijke rol voor het Rijk in het vormgeven van dit scenario. Daarnaast hebben de provincies waarin de betreffende gebieden liggen een belangrijke rol. Samenwerking met de sector is belangrijk om tot goede implementatie te komen.

Voordelen van een generieke aanpak:

- Eenvoudig, eenduidig en robuust/goed handhaafbaar.
- Vermijdt discussie over de categorie waarin een gebied valt (geel of rood), wanneer cijfers niet eenduidig zijn of monitoring niet is opgezet om gebiedsgemiddelde te kunnen berekenen.
- Vraagt minder capaciteit in uitwerking en is eenduidig handhaafbaar.
- Eerlijk: voor alle agrariërs in kwetsbare gebieden hetzelfde, onafhankelijk van grootte en aard van natuur in het gebied.
- Verwerven van gronden door provincie (waarschijnlijk) niet nodig.
- Waarschijnlijk positieve neveneffecten op de oppervlaktewaterkwaliteit.
- Waarschijnlijk positieve neveneffecten op de belasting van grond- en oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen. Uitspoelingsgevoelige teelten zijn vaak ook teelten waarin middelengebruik tot belasting van het grond- en oppervlaktewater leidt.

Nadelen van een generieke aanpak:

- Generiek stuit waarschijnlijk op meer weerstand dan gebiedsgericht (zie hierna), met als risico het verspelen van draagvlak en vertrouwen. Risico op het verliezen van intrinsieke motivatie van ondernemers, omdat het handelingsperspectief van een ondernemer wordt ingeperkt. Overheden krijgen een meer handhavende rol en komen daarmee tegenover agrariërs te staan, je verliest daarmee samenwerking en openheid in het aangaan van problemen.

- Bedrijfseconomische gevolgen voor ondernemers met veel gronden in grondwaterbeschermingsgebieden.
- Mogelijk intensivering van landgebruik buiten grondwaterbeschermingsgebieden.
- Waarschijnlijk hoge kosten voor compensatie van agrariërs.
- Er zijn waarschijnlijk gebieden waar generieke maatregelen niet voldoende zijn om doelbereik te realiseren en waar een gebiedsproces, gericht op omvorming (inkrimping) van de landbouw noodzakelijk is. Dit geldt des te sterker als de andere doelen die op de landbouw afkomen worden meegenomen (klimaat, stikstof en oppervlaktewater).

De afweging al dan niet over te gaan op generiek beleid is aan de overheden. Een goede communicatie is daarbij van groot belang, vooral omdat de partijen in de regio de opgebouwde samenwerking met de boeren -al dan niet in een andere vorm- willen behouden.

5.3.3

Combinatie van scenario's

Een combinatie van de scenario's is mogelijk. Bijvoorbeeld de N-gebruiksruimte en/of teeltkeuze generiek beperken en daarna via gebiedsgerichte maatregelen - indien nodig – voor het betreffende gebied het doelbereik realiseren. We adviseren om eerst de verschillende scenario's uit te werken, en dan af te wegen welk scenario de voorkeur heeft of welke combinatie van elementen uit de scenario's de voorkeur heeft.

5.4 Ten slotte

Ontwikkelingen die een risico vormen voor de behaalde resultaten moeten goed in de gaten worden gehouden en zo nodig worden tegengehouden met eerdergenoemde maatregelen. Dit geldt zowel voor de gebieden waar doelbereik al is gerealiseerd, als voor de gebieden waar doelbereik nog niet is gerealiseerd. We noemen specifiek de volgende risico's:

- Intensivering van het landgebruik, door vrijkomende grond van stoppende veehouders, zoals beschreven in hoofdstuk 3.
- Verhoging van de mestgift, door het gebruik van bedrijfsspecifieke excretie. Het is waarschijnlijk dat vooral bedrijven met hoger dan gemiddelde opbrengsten voor bedrijfsspecifieke excretie kiezen. Dat betekent dat zij meer mogen bemesten dan wanneer met forfaitaire waarden gerekend wordt. Dit kan een risico op uitspoeling van nitraat naar het bovenste grondwater met zich meebrengen.
- Niet-deelnemende free-riders en piekbelasters. In verschillende gebieden zijn er ondernemers, die het minder nauw nemen met de mestwetgeving. Niet altijd heeft het bevoegd gezag de capaciteit om hiertegen op te treden. Ook is samenwerking tussen de instanties en strengere handhaving door het bevoegd gezag hier gewenst. Wanneer deze free-riders worden aangepakt, heeft dat positieve gevolgen voor de nitraatconcentratie in het grondwater in die gebieden.²⁵
- Meer weersextremen door klimaatverandering: Mest wordt bij droogte minder volledig opgenomen door achterblijvende gewasgroei en kan vervolgens uitspoelen. En bij toenemende frequentie van piekbuien wordt de kans op uitspoeling vlak na een bemesting groter. Deze ontwikkeling is al gaande en kan betekenen dat in de toekomst aanvullende maatregelen nodig zijn, om de doelen van de BO te kunnen realiseren. Deze maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op het waterbeheer, als op het bodembeheer en nutriëntenmanagement.

²⁵ Dit komt overigens niet terug in de monitoring, aangezien in de meeste regio's alleen bij deelnemers wordt gemeten.

De essentie van de hier voorgestelde vernieuwde aanpak is dat het een **gedifferentieerde** aanpak zal zijn: in alle 34 kwetsbare gebieden is doelbereik noodzakelijk, maar per (categorie) gebied is een andere aanpak nodig, afhankelijk van de bereikte situatie op dit moment en de bijdrage van de landbouw in termen van areaal, teelten, et cetera. Voor de verschillende categorieën gebieden – groen, geel en rood – zijn scenario's, maatregelen en instrumenten geïnventariseerd, indicatief en zeker niet uitputtend. Een verdere onderbouwing en uitwerking is noodzakelijk om hierover een besluit te kunnen nemen.

6

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

6.1.1

Monitoring en doelbereik

Beoordeling doelbereik:

- In alle regio's vindt monitoring plaats door een gestratificeerde, aselechte steekproef van landbouwgronden, soms alleen van deelnemers aan de BO. De gemiddelde nitraatconcentratie onder landbouwgronden van deelnemende agrariërs kan hierdoor objectief worden vastgesteld.
- Door verschillen tussen provincies in aanpak en interpretatie (onder andere het bepalen van het betrouwbaarheidsinterval of de standaardfout) van monitoring is het lastig om de meetrapportages van de regio's onderling te vergelijken. De ruwe data laten een eenduidige vergelijking wel toe.
- De monitoring en het doel van de BO (nitraatconcentratie is gebiedsgemiddeld permanent lager dan 50 mg/l) zijn niet goed op elkaar afgestemd, doordat monitoring van niet-landbouw in de regio's afwezig is of zeer summier uitgevoerd. Het doelbereik en -gat kunnen slechts indicatief worden ingeschat. Daarom is landelijke consensus over de wijze van vaststellen en criteria voor doelbereik noodzakelijk.

6.1.2

Realisatie doelbereik

- In negen van de 33 gebieden was de gemiddelde nitraatconcentratie over twee of drie jaar lager dan 40 mg/l. Wij gaan ervan uit dat in deze gebieden doelbereik met voldoende zekerheid is gerealiseerd. In vijf van deze gebieden was sprake van permanent doelbereik.
- Voor 16 van de 32 gebieden was de gemiddelde nitraatconcentratie over twee of drie jaar hoger dan 50 mg/l. In deze gebieden werd ook op jaarbasis niet het doel bereikt, zodat voor deze gebieden nog geen sprake is van doelrealisatie.
- Voor 8 van de 32 gebieden was de gemiddelde nitraatconcentratie hoger dan 40 mg/l en lager dan 50 mg/l. Op jaarbasis is het beeld wisselend voor deze gebieden.
- De nitraatconcentratie onder landbouwgrond is in 32 van de 33 grondwaterbeschermingsgebieden hoger dan de nitraatnorm van 50 mg/l (gemiddeld over twee of drie jaar). Doelrealisatie van de BO wordt hier sterk bepaald door het aandeel natuur met een lagere uitspoeling.
- Er is een inschatting gemaakt van de gebieden waar doelbereik met aanscherping van de huidige aanpak gerealiseerd zou kunnen worden. Hiervoor is in verschillende gebieden een aanzienlijke toename in implementatie- en/of participatiegraad nodig.
- Op basis van gerapporteerde modelberekeningen verwachten wij dat doelbereik in 6 tot 9 gebieden potentieel gerealiseerd kan worden, naast de gebieden waar doelbereik al gerealiseerd

is. In de overige gebieden- met uitzondering van de gebieden waar doelbereik al is gerealiseerd - is doelbereik met voortzetting en/of intensivering van de huidige aanpak niet te verwachten.

6.1.3

Beleid

- De verwachte bijdrage van het 7e actieprogramma aan het behalen van doelen in grondwaterbeschermingsgebieden is beperkt (8 - 20 mg NO₃/l, dit is inclusief het na-ijleffect van het 5e en 6e actieprogramma).
- Het addendum richt zich op het extensiveren van landgebruik op vrijvallende gronden van stappende veehouderijbedrijven, maar dit lijkt vooralsnog onvoldoende geborgd.
- In het kader van het NPLG komen veel Rijksmiddelen beschikbaar. De uitwerking van budgetten en beoordelingskaders is volop in ontwikkeling. Of deze middelen ingezet kunnen worden voor het realiseren van doelen in de grondwaterbeschermingsgebieden, hangt af van de bereidwilligheid van agrariërs om grond te verkopen binnen de geldende opkoopregelingen, en of in de grondwaterbeschermingsgebieden combinaties te maken zijn met andere opgaven (zoals natuurontwikkeling, extensivering van landgebruik ten behoeve van het klimaat en brede bufferstroken rond beekdalen). Er zijn in het Transitiefonds vooralsnog geen middelen gealloceerd die specifiek voor de doelen in grondwaterbeschermingsgebieden ingezet kunnen worden.
- Er is een risico dat de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden onvoldoende in beeld zijn bij het ontwikkelen van de gebiedsprogramma's.
- De versnellingsacties waar het Rijk - in het kader van het NPLG - om heeft gevraagd bij de provincies, bieden mogelijkheden om (onderdelen van) de BO op korte termijn voort te zetten. Als versnellingsacties gericht op grondwaterbeschermingsgebieden door het Rijk worden gehonoreerd, vergroot dat de kans dat ook later middelen beschikbaar komen voor de doelen van de BO.

6.1.4

Een landelijke bestuursovereenkomst

- De meeste BO-partijen bepleiten voortzetting van de BO, met mogelijk een 'zachte landing' in het NLPG. Er is daarbij wel behoefte aan nauwere betrokkenheid (ook financieel) van het Rijk, betere afstemming tussen het Rijk en de provincies en helderheid over de verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies, in het realiseren van doelbereik. Het in een landelijke overeenkomst vastleggen van afspraken, met verwijzing naar wettelijke verantwoordelijkheden kan aan die behoefte tegemoet komen.
- Er is daarnaast behoefte aan:
 - Afstemming en harmonisering van monitoring.
 - Lagere rapportagedruk en inzicht in de langetermijnplanning.
 - Uitwisseling van kennis en ervaring tussen de regio's.

6.1.5

Vernieuwde aanpak

- De verwachting is dat (tijdelijk) stoppen van de individuele bedrijfsbegeleiding voor onbegrip en onvrede bij agrariërs zorgt. Continuïteit van de aanpak en communicatie richting deelnemers is essentieel. Het loket voor deelnemers blijft bij voorkeur hetzelfde.
- In gebieden waar doelbereik is gerealiseerd, is eventueel een minder intensieve begeleiding mogelijk.
- In gebieden waar doelbereik nog niet is gerealiseerd, ligt voortzetting van de individuele begeleiding van bedrijven voor de hand, totdat duidelijk is voor welk alternatief gekozen wordt en dit alternatief beschikbaar is.

- In een groot deel van de gebieden wordt doelbereik naar verwachting niet gehaald, met enkel voortzetten van de huidige aanpak. Daar zijn verdergaande maatregelen nodig, die bedrijfseconomische gevolgen zullen hebben en/of leiden tot extensivering, verplaatsing of stoppen van een deel van de agrarische bedrijven.
- In gebieden waar doelbereik mogelijk gerealiseerd kan worden binnen het huidige grondgebruik, is een hogere participatiegraad en implementatiegraad van maatregelen nodig. We stellen twee scenario's voor:
 1. Aangescherpte aanpak van de BO met verplichte deelname en verplichting tot het uitvoeren van bedrijfsspecifieke maatregelen.
 2. Generieke maatregelen, zoals een verbod op uitspoelingsgevoelige teelten en het extensiveren van grasland, bijvoorbeeld door omvormen van grasland naar landschapsgrond. Hiervoor dient de effectiviteit van verschillende maatregelen te worden geanalyseerd.
- In gebieden waar doelbereik niet gerealiseerd kan worden binnen het huidige grondgebruik, is omvormen van de landbouw noodzakelijk. We stellen twee scenario's voor:
 1. Gebiedsgerichte aanpak gericht op het gedeeltelijk extensiveren, verplaatsen of stoppen van landbouw. Deze aanpak dient te worden gebaseerd op een analyse van landgebruiksveranderingen die in een specifiek gebied tot doelbereik leiden.
 2. Generieke maatregelen zoals een verbod op uitspoelingsgevoelige teelten en extensiveren van grasland door omvormen van grasland naar landschapsgrond.

6.2 Schematische weergave aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbevelingen voor het vervolg hebben we samengevat in onderstaande schema's. De eerste twee schema's gaan in op de overbruggingsperiode: de periode waarin besloten wordt voor welke aanpak wordt gekozen in de gebieden waar doelbereik nog niet is gerealiseerd en deze aanpak wordt uitgewerkt (Figuur 4 en 5 (volgende pagina)).

Overbrugging: voortzetting aangepaste BO (i.c.m. uitwerken aanpak vervolg) (1 juli 2022 – 31 december 2023)			
Gebiedscategorie	Groen (9 gebieden)	Geel (6-9 gebieden)	Rood (15-18 gebieden)
Besluit	Voortzetten BO	Voortzetten BO met inzet van aanvullende maatregelen tot scenario voor vervolg is gekozen en uitgewerkt	
Instrumenten	Individuele bedrijfsadvisering	Idem, plus aanvullende maatregelen: kavelruil, voorkomen kortdurende pacht en aanpassingen bouwplan	
	Risico's ondervangen: intensivering grondgebruik (uitbreiding opkoopregelingen, ...) free-riders (intensievere controle)		
Monitoring	Trendmonitoring	Toestand- en trendmonitoring	

Figuur 4. Schematische samenvatting van besluit, instrumenten en monitoring voor de aangepaste BO in overbruggingsperiode, ingedeeld naar drie categorieën gebieden.

Data zijn indicatief.

Voorbereiden, nemen besluit en uitwerken aanpak vervolg (juli 2022 – december 2023)			
Gebiedscategorie	Groen	Geel	Rood
Kennis	Definitieve indeling gebieden in categorieën op basis van uniforme aanpak en consensus over criteria voor doelbereik en betere onderbouwing voor nitraatuitspoeling onder niet-landbouw (vooral natuur)		
Besluit 01-2022	Voortzetten BO, evt. in extensievere vorm	Analyse gebiedsgerichte en generieke aanpak: wat zijn de effecten van verschillende maatregelen en landgebruiksveranderingen in de verschillende gebieden Analyse bedrijfseconomische effecten en compensatie Analyse financieringsopties (Analyse synergie andere doelen NPLG)	Gebiedsgerichte aanpak: transformatie landbouw: extensiveren, verplaatsen, stoppen
		BO 2.0 (verplichte deelname i.c.m. bedrijfsdoelstellingen) EN/OF Generieke aanpak	
Kennis		Uitwerken doelstellingen op bedrijfsniveau en voorwaarden BO 2.0 EN/OF	Verder uitwerken gebiedsplan EN/OF
		Verder uitwerken generieke maatregelen en compensatie	

Figuur 5. Schematische samenvatting van benodigde kennis en besluiten om tot een onderbouwd plan voor aanpak van het vervolg te komen, ingedeeld naar drie categorieën gebieden. Data zijn indicatief.

Figuur 6 en 7 (volgende pagina) geven de opties voor het vervolg schematisch weer.

BO 2.0 en gebiedsgerichte aanpak (vanaf 1 januari 2024)			
Gebiedscategorie	Groen	Geel	Rood
Scenario	Voortzetten BO, evt. in extensievere vorm	BO 2.0	Gebiedsgerichte aanpak: transformatie landbouw: extensiveren, verplaatsen, stoppen
Instrumenten	Individuele bedrijfsadviesing	Verplichte deelname, individueel bedrijfsdoel, adviesing bij ander bedrijfsmodel	Voorkeursrecht opkopen, grondbank, grondruil, steun doorstarters, compensatie stoppen/extensiveren
	Risico's ondervangen: intensivering grondgebruik (uitbreiding opkoopregelingen, ...) free-riders (intensievere controle)		
Monitoring	Trendmonitoring	Toestand- en trendmonitoring	

Figuur 6. Schematische weergave van instrumenten en monitoring bij het scenario "BO 2.0 en gebiedsgerichte aanpak", voor drie categorieën gebieden. De datum is indicatief.

Generieke aanpak (vanaf 1 januari 2024)			
Gebiedscategorie	Groen	Geel	Rood
Scenario	Voortzetten BO, evt. in extensievere vorm	Generieke aanpak	Generieke aanpak
Instrumenten	Individuele bedrijfsadvisering	Verbod uitspoelingsgevoelige teelten binnen GWBG & extensiveren grasland bv. door omvormen naar landschapsgrond, i.c.m. compensatie agrariërs (evt. andere maatregelen, volgend uit analyse van effectiviteit en haalbaarheid)	
	Risico's ondervangen: intensivering grondgebruik (uitbreiding opkoopregelingen, ...) free-riders (intensievere controle)		
Monitoring	Trendmonitoring	Toestand- en trendmonitoring	

Figuur 7. Schematische weergave van instrumenten en monitoring voor het scenario "generieke aanpak", ingedeeld naar drie categorieën gebieden. De datum is indicatief.

6.3 Aanbevelingen

- Voer een analyse van doelbereik uit, op basis van de ruwe monitoringsdata, waarbij natuur en niet-landbouw in alle gebieden op dezelfde manier wordt meegenomen, gebaseerd op metingen en cijfers uit eerdere studies en gespecificeerd naar type natuur, bodemtype en grondwaterstand. Dit kan eventueel alleen bij deelnemers (ook in die gebieden waar ook bij niet-deelnemers gemeten is). Gebruik deze analyse om de indeling van de gebieden in dit rapport - waar nodig - aan te passen en definitief te maken.
- Harmoniseer de analyse en verwerking van de monitoringsgegevens en de aannames voor niet-landbouwgrond (gespecificeerd naar type natuur, bodemtype en grondwaterstand).
- Zorg voor consensus over de criteria voor het vaststellen van doelbereik.
- Aan het Rijk: zorg dat extensivering plaatsvindt van vrijvallende gronden in grondwaterbeschermingsgebieden van stoppende bedrijven, door dit te verankeren in opkoopregelingen of ander beleid. Breid ten minste het recht van de overheid op eerste onderhandeling bij vrijkomende gronden nabij Natura 2000-gebieden, uit naar gronden die vrijkomen in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit is vooral belangrijk in gebieden waar doelbereik nog niet is gerealiseerd.
- Aan het Rijk: expliciteer de doelen voor kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden binnen het NPLG, zodat deze worden geadresseerd in de gebiedsprogramma's.
- De opties voor het vervolg dienen verder onderzocht en uitgewerkt te worden. We adviseren in kaart te brengen:
 1. Wat de effecten zijn van generieke maatregelen op de nitraatconcentratie in het grondwater, in de verschillende gebieden waar doelbereik niet in zicht is.
 2. Welke landgebruiksveranderingen tot doelbereik leiden, in de gebieden waar doelbereik nu niet in zicht is.
 3. Wat de bedrijfseconomische gevolgen zijn van verschillende maatregelen en welke compensatie passend is.
 4. Of en hoe synergie mogelijk is met het nemen van maatregelen ten behoeve van andere doelen uit het NPLG.

5. Hoe de benodigde maatregelen en scenario's gefinancierd kunnen worden via het Transitiefonds (afhankelijk van vraag 4) en welke aanvullende bronnen van financiering er zijn.

Ook als de gebiedsgerichte aanpak in de gebieden onderdeel worden van het NPLG, zijn dergelijke analyses essentieel.

- Intensiveer handhaving bij (niet-deelnemende) agrariërs in grondwaterbeschermingsgebieden en realiseer mogelijkheden om kortdurende pacht te ontmoedigen.
- Zet de BO voort in gebieden waar doelbereik gerealiseerd is, eventueel in minder intensieve vorm.
- Maak een keuze voor een scenario (intensivering van de BO of generieke maatregelen voor gebieden waar doelbereik mogelijk gehaald wordt met huidige grondgebruik; gebiedsgerichte aanpak of generieke maatregelen voor gebieden waar doelbereik niet gehaald kan worden met het huidige grondgebruik) of een combinatie van scenario's om tot doelbereik te komen. Neem bovengenoemde analyses daarin mee. Zet daarbij in elk geval in op verdergaande maatregelen dan de huidige, op vrijwilligheid gebaseerde aanpak en zorg voor adequate compensatie voor agrariërs.
- Zorg voor helderheid over de veranderingen die noodzakelijk en mogelijk zijn, om tot doelbereik te komen en zoek hiervoor andere manieren indien dit niet tijdig binnen het NPLG gerealiseerd kan worden.
- Zet de BO voort, totdat duidelijk is welk scenario leidt tot het realiseren van doelbereik. Maak daarbij gebruik van de verdergaande maatregelen die al in de BO zijn opgenomen, zoals kortdurende pacht ontmoedigen, kavelruil en extensivering van het bouwplan. Bespreek wat nodig is om deze maatregelen in te kunnen zetten.
- Het beoordelingskader en de budgetten in het Transitiefonds worden nader uitgewerkt. Maak hierbij meer ruimte voor maatregelen in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Bijlagen

Bijlage 1: Literatuur en referenties

LITERATUUR

BO Nitraat

Algemeen:

- Bestuursovereenkomst "Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden", 12 juni 2017.
<https://www.vewin.nl/SiteCollectionDocuments/Nieuws%202017/Bestuursovereenkomst%20Aanvullende%20aanpak%20nitraat.pdf>
- Van den Brink, C., A. Strulik, J.J. Pape, 2020. Verkenning effectiviteit van verschillende vormen van agrarische bedrijfsvoering in het kader van de bestuursovereenkomst "Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden". RHDHV, juni 2020. BH2977WATRP2006091139WM. Rapport.
- Samenvatting appreciaties doelbereik bestuursovereenkomst, oktober 2021. Factsheets en samenvatting interpretatie feiten
- Auditdienst Rijk, september 2021. Onderzoeksrapport procesevaluatie BO Nitraat. Rapport.

Gelderland:

- Gelderland voortgangsrapportage juni2021 Gelderland evaluatie formulier 21062021.DEF.pdf. Juni 2021. Factsheet
- Rietra, R., en M. Knotters, Nitraat in gevoelige grondwaterbeschermingsgebieden in Gelderland. Mei 2021
- Rietra, R., en M. Knotters, Nitraat in gevoelige grondwaterbeschermingsgebieden in Gelderland. Januari 2022
- Rietra, R., en M. Knotters, Nitraat in gevoelige grondwaterbeschermingsgebieden in Gelderland. Aanpassing rapportage. Juni 2022
- Appreciatie Gelderland, juni 2021. Brief, Interpretatie feiten.

Limburg:

- Rapportage DSG 2019: resultaten nitraat uitspoelingsmodel löss 2019, 1-6-2021, versie 1.2. Conceptrapport
- Nitraattoestand eind 2019/begin 2020 in grondwaterbeschermingsgebieden Limburg. Rapport 30 september 2020.
- Nitraattoestand eind 2020/begin 2021 in grondwaterbeschermingsgebieden Limburg. Conceptrapport mei 2021.
- Nitraattoestand eind 2021/begin 2022 in grondwaterbeschermingsgebieden Limburg. Conceptrapport mei 2022.
- Voortgangsrapportage aanpak nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden in Limburg. Juli 2021. Concept voortgangsrapport/factsheet.
- Resultaten monitoring Nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden. 13 juni 2022.

Drenthe:

- Voortgangsrapport uitvoering BO Nitraat Drenthe, juni 2021. Voortgangsrapport/factsheet
- Appreciatie doelbereik BO Nitraat Drenthe, juni 2021. Brief, Interpretatie feiten.

Noord-Brabant:

- Appreciatie Brabantse Aanpak, juli 2021. Brief, Interpretatie feiten.
- Tussentijdse beoordeling/inschatting uitvoering BO Nitraat Noord Brabant, juni 2021. Factsheets doelbereik, maatregelenpakket, perspectief, acties.
- Svz deelname per 1 juni 2021. Excelsheet

Overijssel:

- Appreciatie Overijsselse aanpak. Brief, Interpretatie feiten.
- Voortgangsrapportage uitvoering BO Nitraat Overijssel (juni 2021). Factsheets doelbereik, maatregelenpakket, perspectief, acties.
- Boeren voor Drinkwater: monitoring nitraat meetronde najaar 2020, juli 2021.

Nitraatactieprogramma

- Was-wordt tabel. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/26/was---wordt-tabel-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>.
- Brief aan de Tweede Kamer over het 7e actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn, 26 november 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/26/kamerbrief-over-het-zevende-actieprogramma-nitraatrichtlijn>
- 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn, 26 november 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/26/7e-nederlandse-actieprogramma-betreffende-de-nitraatrichtlijn>
- Addendum op het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn, 25 februari 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/25/addendum-op-het-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>
- Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn, Toetsingsadvies over het milieueffectrapport. 23 november 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/26/toetsingsadvies-over-het-milieueffectrapport>
- Van Boekel, E. , P. Groenendijk, J. Kros, L.V. Renaud, J.C. Voogd, G.H. Ros, Y. Fujita, G.J. Noij, W. van Dijk, 2021. Effecten van maatregelen in het Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Milieueffectrapportage op planniveau. <https://research.wur.nl/en/publications/effecten-van-maatregelen-in-het-zevende-actieprogramma-nitraatrichtlijn>
- Effecten van duurzame bouwplannen op nitraat in uitspoelingswater en de N- en P-belasting van oppervlaktewater. Addendum bij: “Effecten van maatregelen in het Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Milieueffectrapportage op planniveau”. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/26/effecten-van-duurzame-bouwplannen-op-nitraat-in-uitspoelingswater-en-de-n--en-p-belasting-van-oppervlaktewater>
- CDM-advies 'kwalitatieve beoordeling wijzigingen voorstel beleidspakket 7^{de} Actieprogramma Nitraatrichtlijn. 25 november 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/26/cdm-advies-kwalitatieve-beoordeling-voorgestelde-wijzigingen-in-het-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>

Overig

- CDM-advies 'Relatie tussen bouwplan en nitraatuitspoeling', 20 juli 2020, <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Projecten/Commissie-van-Deskundigen-Meststoffenwet-CDM/Documenten/Overige-documenten.htm>
- Claessens, J., Aa, N.G.F.M. van der, Groenendijk, P. en Renaud, L., 2017. Effecten van het landelijk mestbeleid op de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden. RIVM, Bilthoven, 2016-0199.
- Concept maatregel gerichte aankoop en beëindiging veehouderijen, tranche-2, op <https://internetconsultatie.nl/mga2/b1>
- Concept maatregel Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties, op <https://internetconsultatie.nl/lbv/b1>
- Hoofddijnen van de gecombineerde aanpak natuur, water en klimaat in het landelijk gebied en van het bredere stikstofbeleid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/01/hoofddijnen-van-de>

gecombineerde-aanpak-van-natuur-water-en-klimaat-in-het-landelijk-gebied-en-van-het-bredere-stikstofbeleid

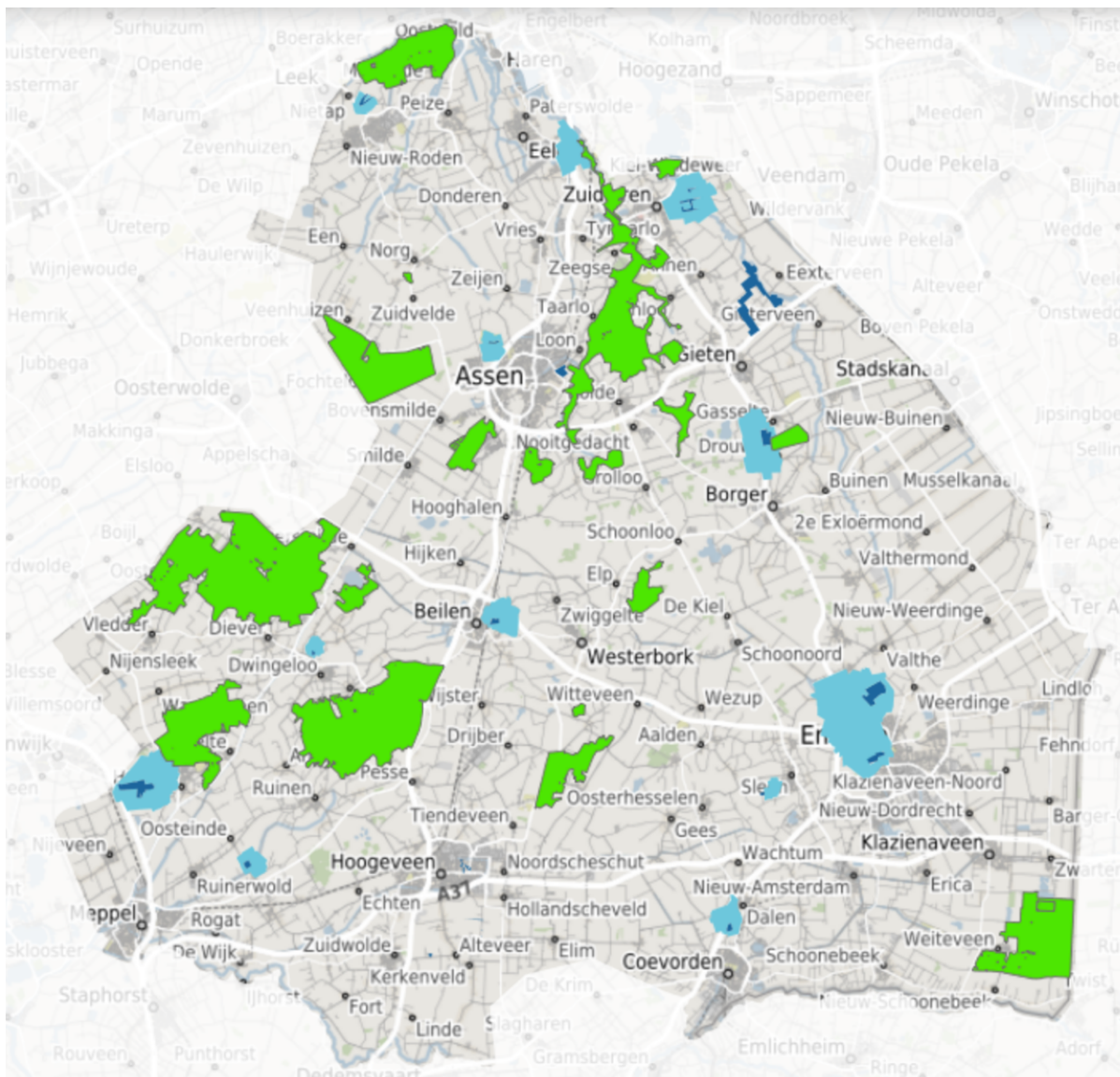
- Masselink, N.J., Jeths, R., Wattel-Koekkoek, E.J.W., 2012. Trendmeetnet Verzuring: monsternemingen in 2009/2010/2011. RIVM-rapport 680720002/2011.
- Memorie van toelichting Transitiefonds landelijk gebied en natuur, Consultatieversie 21 april 2022
- Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, 10 juni 2022
- Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied (Tijdelijke wet Transitiefonds stikstof en natuur), Consultatieversie 21 april 2022

REFERENTIES

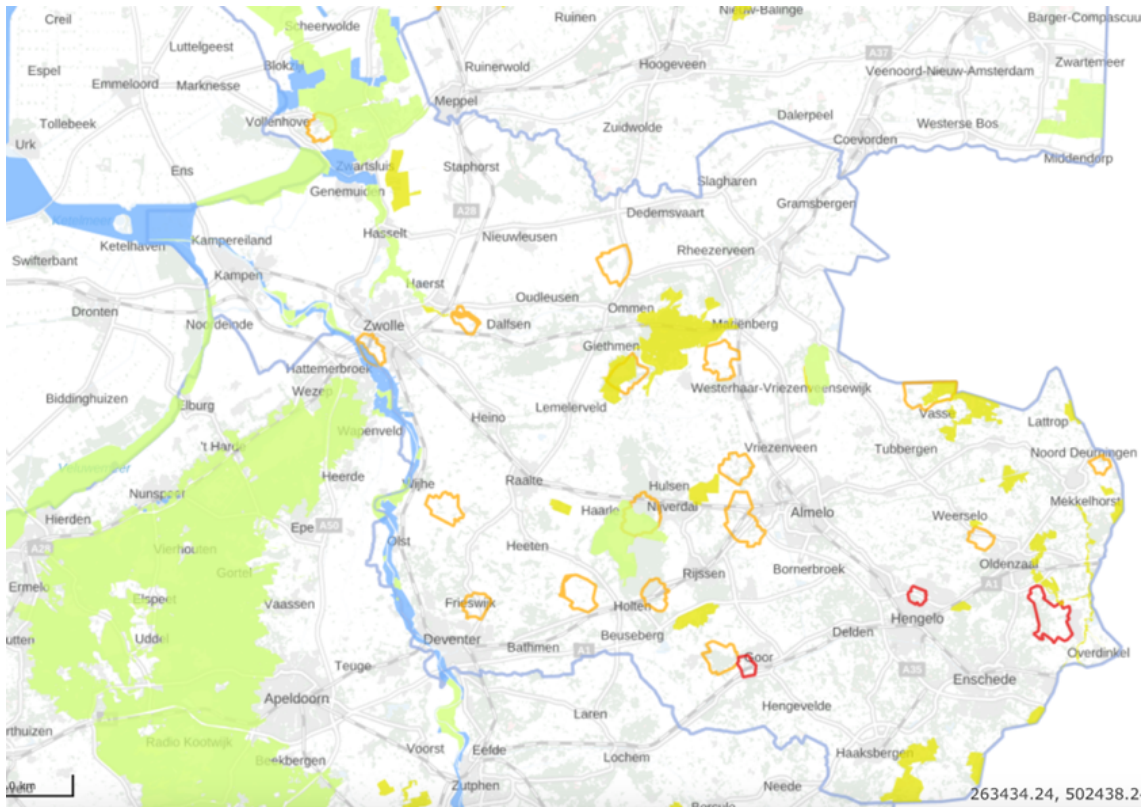
Overzicht bijeenkomsten

- Expertsessie monitoring, met S. Lukacks (RIVM), L. Vlaar (RIVM), M. Knotters (WEnR), Bilthoven, 5 april 2022
- Expertsessie 7e nitraatactieprogramma, met K. Verloop (WPR), P. Groenendijk (WEnR), G. Noij (WPR), Wageningen, 13 mei 2022
- Expertsessie NPLG1, met E. Ariëns (ministerie van I&W), P. Ramakers (provincie Noord-Brabant), M. van Arkel (provincie Drenthe) online, 19 mei 2022
- Expertsessie NPLG2, met W. van Doorn (ministerie van LNV), H. ter Heegde (provincie Limburg) online, 20 mei 2022
- Regiobijeenkomst Overijssel, Zwolle, 14 april 2022
- Regiobijeenkomst Brabant, Den Bosch, 19 april 2022
- Regiobijeenkomst Drenthe, Assen, 21 april 2022
- Regiobijeenkomst Limburg, Roermond, 26 april 2022
- Regiobijeenkomst Gelderland, Arnhem, 28 april 2022

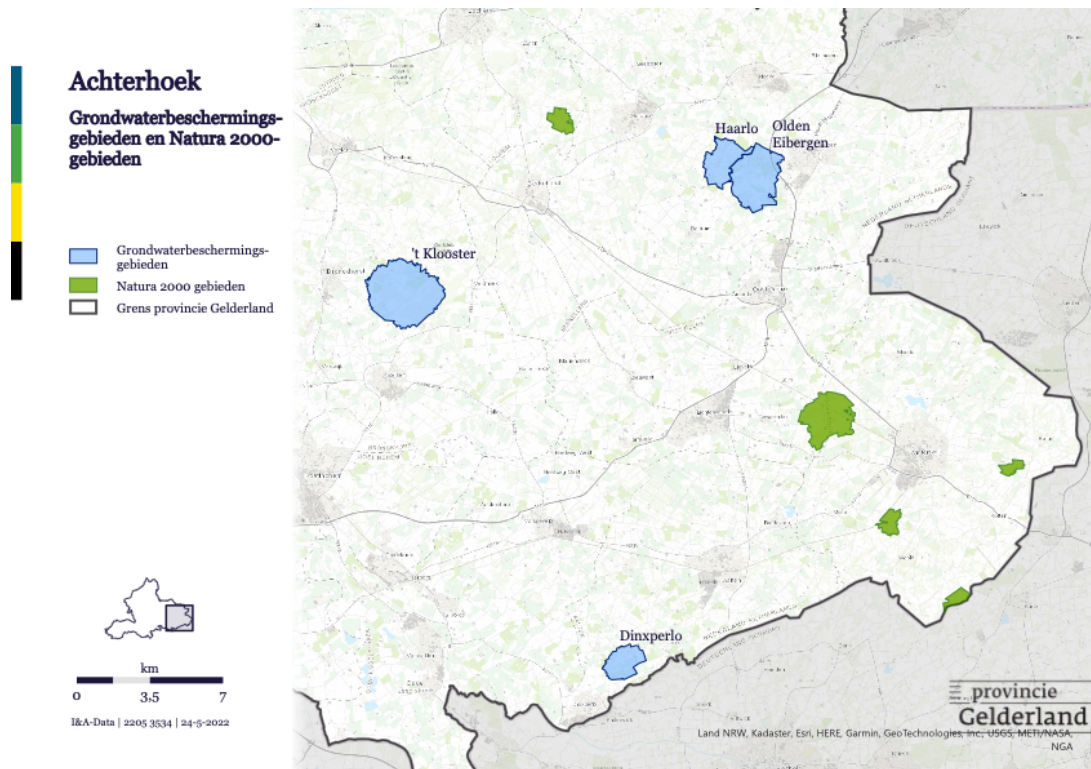
Bijlage 2: Ligging grondwaterbeschermingsgebieden ten opzichte van Natura 2000-gebieden



Figuur B1. Grondwaterbeschermingsgebieden (blauwe vlakken) en Natura 2000-gebieden (groene vlakken) in Drenthe



Figuur B2. Grondwaterbeschermingsgebieden (rode en oranje cirkels) en Natura 2000-gebieden (gele en groene vlakken) in Overijssel



Figuur B3. Grondwaterbeschermingsgebieden (blauwe cirkels) en Natura 2000-gebieden (groene vlakken) In het oosten van Gelderland.

Bijlage 3: Uit de regiobijeenkomsten

CLM en KWR hebben in de periode 14-28 april de vijf regiogroepen geïnterviewd over de voortgang, knelpunten en benodigdheden m.b.t. de doelen van de Bestuursovereenkomst voor 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden. In deze bijlage worden de belangrijkste uitkomsten uit deze bijeenkomsten samengevat. Onderscheid is gemaakt tussen uitkomsten/signalen waarover consensus is of lijkt te zijn, (ogenschijnlijke) tegenstrijdigheden en ideeën die geopperd zijn om bij te dragen aan doelbereik.

Onder de regiogroepen bestaat consensus over de volgende punten:

Bestendiging aanpak met ondernemers:

- Continuïteit in aanpak is essentieel om tot doelbereik te komen. Stoppen met de aanpak van de BO is ongewenst zolang er geen alternatief is. Regiogroep Brabant wijst in dit kader ook op bestuurlijke consistentie die de bestuurstermijnen overschrijdt.
- Perspectief voor boeren nodig. Ze moeten op langere termijn kunnen sturen (10 jaar).
- Aanpak kan op langere termijn meer effect opleveren
- Bedrijfsbeëindiging veetelers is zowel een kans als een risico voor grondwaterkwaliteit. Bij uitkopen veetelers wordt grond niet overgedragen. Kortdurende pacht is toenemend probleem vanwege intensivering. De fiscale afrekening voor stoppers is ongunstig om grond te verkopen.
- Met weinig en beperkt eenduidige informatie bestuurlijk besluit te nemen

Breedte van de opgave:

- Relaties tussen opgaves moeten breder onderkend en uitgewerkt worden. Stikstof is meer dan depositie. Waterhuishouding heeft gevolgen voor uitspoeling.
- Twijfels over meerwaarde intensieve monitoring. In ieder geval is meer eenduidigheid in monitoring doelbereik gewenst, en is vanuit de landbouw meer behoefte aan monitoring met feedback op nutriëntenmanagement.
- Noodzaak van meer instrumenten (Grondbank...) en financiering vanuit het Rijk, met evenwichtigere verdeling van verantwoordelijkheden. Regiogroep Brabant wijst op een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid (ministeries en provincies) voor stikstof, gewasbeschermingsmiddelen en andere opgaves.

Samenwerking in BO:

- BO heeft veel verantwoordingslast, geen bevoegdheden om middelen vrij te maken, onvoldoende integraal. Agrariërs staan open voor eenduidige kaders waaraan ze moeten voldoen, maar kunnen niet belast worden met de interpretatie van verschillende kaders.
- Samenwerkingsverband dat met BO is ontstaan moet in stand gehouden worden.
- Stoppen met BO resulteert in teruggeworpen worden in voortgang, en maakt het moeilijk om nieuw beleid te implementeren.

Overgang BO naar nieuw programma:

- Zachte overgang naar nieuw programma – loket voor de boer moet gelijk blijven, back-office en financieringsstructuur kan wijzigen
- Kaders NPLG zijn nog erg onduidelijk en hebben als risico dat gebiedsopgave te eenzijdig wordt opgepakt.
- Waterhuishouding is onderdeel van oplossing. In Gelderland is waterbeschikbaarheid expliciet geagendeerd door deelnemers.

Aanbod adviseurs knelt:

- Personeelstekorten in advisering. Limburg: intensieve begeleiding blijft noodzakelijk en is ook noodzakelijk voor maatwerk aanpak. Capaciteit is echter niet toereikend. Daarom zoektocht hoe gericht de beschikbare capaciteit in te zetten. Brabant: opleiden bedrijfsadviseurs is noodzakelijk, maar kan vraag voorlopig niet bijbenen.

Meer duidelijkheid naar agrariërs toe over wat wel en niet kan:

- Kavelruil is een perspectiefvol instrument om uitspoelingsgevoelige teelten op uitspoelingsgevoelige gronden te vermijden.
- De participatiegraad neemt naar verwachting niet meer toe, en dreigt eerder af te nemen. Het management zelf kan nog wel verbeteren, maar dit vereist tijd, en wellicht aanvullende beleid, zoals maatregelen verplicht te stellen. Limburg stelt voor deelname verplicht te stellen, maar niet de maatregelen.
- Duidelijkheid gewenst voor welke landbouwvormen niet harmoniëren met drinkwaterfunctie. (Gelderland) Nu ontstaat het beeld dat agrariër zijn/haar werk niet goed doet, terwijl in werkelijkheid de doelen niet haalbaar zijn voor huidige landbouwvorm. (Drenthe) Als landbouw niet kan blijven bestaan, dan niet tot einde van tijden compenseren. Zorgen dat het verdwijnt, maar elders kan floreren.
- Monitoring stikstofbodemoverschot en N-residu (Gelderland). Ook Drenthe geeft aan dat boeren behoefte hebben aan monitoring die terugkoppeling geeft op eigen nutriëntenmanagement, niet voor monitoring doelrealisatie. Limburg wil Nmin metingen inzetten om intensieve bedrijfsadviesing gericht in te kunnen zetten, en staat open voor gedachte om Nmin-overschrijding te koppelen aan bemestingsruimte. Overijssel om dwingend maatregelen te kunnen overwegen.

Tussen de regiogroepen hebben wij tegenstrijdig signalen ontvangen over:

Interpretatie van doelen en doelbereik:

- Tussen de regio's bestaan verschillen in interpretatie van de doelen van de nitraatrichtlijn en de BO. Deze verschillen betreffen op hoofdlijnen de ruimtelijke en temporele grondslag van de nitraatnorm. In de nitraatrichtlijn is bijvoorbeeld geen ruimtelijke grondslag gedefinieerd; betekent dit dan dat de norm overal van toepassing is, en op elk moment? Sommige regio's gaan uit van een nitraatnorm die geldt voor landbouwgronden in grondwaterbeschermingsgebieden, anderen nemen het grondwaterbeschermingsgebied als geheel als grondslag.
- De interpretatie van doelbereik, o.a. definitie van "structureel doelbereik". Regio's hanteren verschillende uitgangspunten, o.a. de grondslagen voor gebiedsmiddeling, de wijze waarin natuur wordt meegenomen, en hoe het effect van droogte wordt aangerekend.

Reikwijdte van de BO: doorgaan of strenger?

- Wenselijkheid van voortzetting van de BO. Hoewel continuïteit van de aanpak als voorwaarde voor doelrealisatie wordt gezien, zijn er verschillen van inzicht in de wenselijkheid van voortzetting van de BO. Provincie Noord-Brabant ziet voortzetting van de BO als noodzakelijk om de kosten gedekt te krijgen voor voortzetting van de ingezette trajecten. Vooral in de regiogroep Drenthe is er twijfel over de effectiviteit en noodzaak van de BO.
- Wenselijkheid van verbreding reikwijdte van de BO. Regiogroep Drenthe wil de huidige processen voortzetten. Veranderingen in doel en opzet kunnen negatief effect op draagvlak hebben. Oppakken van andere opgaven liever in separaat spoor, en geen behoefte aan gebiedsprocessen. Regiogroep Gelderland werkt al integraal, o.a. doordat waterschap volwaardig deelneemt. In Gelderland wordt juist wel gewerkt aan gebiedsproces om het samenwerken aan oplossingen te bevorderen.
- Wenselijkheid van verboden, zoals teeltverboden. De regiogroepen Noord-Brabant en Overijssel zien teeltverboden als een onvermijdelijke maatregel om uitspoelingsgevoelige teelten binnen grondwater beschermingsgebieden te vermijden. Dit ook met het oog op de trend naar uitspoelingsgevoelige teelten als gevolg van toename van kortdurende pacht door stoppende veetelers. De regiogroep Limburg verwacht dat verboden averechts zullen werken doordat daarmee het draagvlak voor het DAW en mestbeleid wordt ondermijnd. Regiogroep Gelderland vindt teeltverbod ongewenst, en pleit voor Kringloopwijzer (NB niet beschikbaar voor akkerbouw).

BO in relatie tot NPLG:

- Reikwijdte van het NPLG. Een aantal regiogroepen heeft de indruk dat het NPLG qua reikwijdte beperkt is tot het verminderen van stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden met kritische habitattypen. Andere regiogroepen zien het NPLG als een integraal programma waarin opgaves voor stikstof, KRW en klimaat samen komen.
- Overgang naar pilot NPLG. Regiogroep Overijssel ziet dit als een kansrijk gremium om gebiedsopgaven integraal op te pakken en uit te voeren. Regiogroep Gelderland verwacht dat er weinig belangstelling onder agrariërs is om aan een volgend traject deel te nemen. Regiogroep Limburg verwacht ook te weinig belangstelling, maar wil wel beleidsmatige focus op gebieden houden.

Behoeftte aan landelijke afstemming:

- Mate van landelijke afstemming. Regiogroep Overijssel pleit voor een landelijk geaccepteerde methode om oplossingsrichtingen concreet te maken. Regiogroep Gelderland pleit voor een regionale invulling en aansturing, maar wel met uitwisseling ervaringen tussen regio's. Rijksbeleid kan wel beter toegespitst worden op regionaal beleid; opleggen van verplichte maatregelen op rijksniveau terwijl regionaal ruimte is gegeven kan negatief uitpakken. Regiogroep Limburg wijst op de condities voor verlenging van de BO (financiering, instrumenten, inbedding in NAP, verdeling verantwoordelijkheden rijk-regio, relatie tot NPLG) en uniformiteit in monitoring. Regiogroep Brabant pleit ook voor een rol van het LNV (c.q. uniformiteit) in de handhaving, proces, monitoring en toetsing, en bundeling rapportages.

De regiogroepen hebben de volgende oplossingen en knelpunten geopperd:

- Vertalen doelen BO naar bedrijfsdoelen. Provincie Overijssel wenst meer te sturen op stikstofbodemoverschot op bedrijfsniveau, zodat agrariër eigenaar wordt van opgave, normopvulling wordt voorkomen en agrariërs kunnen monitoren en sturen op hun nutriëntenmanagement. Drenthe ziet vertaling naar bedrijfsdoelen als voorwaarde voor eigenaarschap; als individu hoef je niet aan norm te voldoen. Brabant werkt aan feedback uit monitoring op nutriëntenmanagement, en aan zichtbaar maken wat bijdrage van individu is (geen gebiedsgemiddelde en tijdsopname).
- Voor besluit is nieuwe informatie noodzakelijk – bv scenario's om te komen tot doelbereik
- Integrale gebiedsplannen. Drenthe: Hele landgebruik goed inrichten. Geen strikte scheiding landbouw natuur bebouwing. Gelderland: gebiedsvisie voor langere termijn opstellen, en daarop sturen. Van belang is te weten welke ontwikkeling van grondwaterwinning wordt verwacht, hoe het landgebruik/bezit wijzigt, waar welke opgaves liggen. Dit beeld is nu nog niet scherp genoeg.
- Robuuste maatregelen die goed handhaafbaar zijn en met zekerheid leiden tot doelbereik
- Doen aansluiten van waterschap
- Verplichtte deelname
- Regelingen om uitspoelingsgevoelige teelten te compenseren
- Voor probleemgebieden is een integraal gebiedsplan noodzakelijk. De regiogroep Overijssel heeft een plan gemaakt voor Hoge Hexel waarin de bouwstenen zijn geïdentificeerd. Het plan heeft verdere concretisering nodig, zoals gebieden voor extensiveren en omvorming. Limburg geeft aan dat integrale beschouwing op gebiedsniveau noodzakelijk is om synergie en knelpunten tussen opgaven in beeld te krijgen. Regiogroep Brabant denkt dat met vrijkomende gronden meer doelen kunnen worden bereikt indien beleid integraler wordt ingestoken.
- Regiogroep Overijssel pleit voor een landelijk geaccepteerde methode om oplossingsrichtingen concreet te maken. Vragen als: hoeveel extensivering is nodig, hoeveel omvorming, hoeveel ha sterk verbeterd winnen? Verplichtende maatregelen m.b.t. uitspoelingsgevoelige gewassen.
- Regiogroep Drenthe pleit voor uitwerking van een aantal scenario's: landelijk (verboden), gebiedsgericht (bouwplan, veedichtheid, rustgewassen opleggen; meer weerstand), individueel (doelen op bedrijfsniveau, inpasbaar in bedrijf).

- Een aantal partijen in de regiogroep Drenthe ziet extensiveren als onvermijdelijk om de doelen te halen. Voordat hierover een besluit wordt genomen is het noodzakelijk om te weten waar je naar toe wilt. Verplichtende maatregelen moeten vanuit LNV komen, vanwege verdeling verantwoordelijkheden en vanuit handhavingsoogpunt.
- Drenthe: Overtuigende compensatieregeling nodig om ruimte die eerder is weggegeven terug te kunnen draaien, zonder dat de agrariër de rekening gepresenteerd krijgt.
- Regiogroep Limburg oppert om deelname aan BO/DAW verplicht te stellen om tot voldoende participatie te komen. Dit kan door opnemen in milieuverordening of nationale wetgeving (zie addendum – Rijk maakt maatwerk aanpak mogelijk, maar dan ook verplichtstelling – uitzoeken hoe te organiseren).
- Regio Limburg ziet bemesten naar gewasbehoefte als onderdeel van oplossing. Bemesten tegen betaling kan ontmoedigd worden door Nmin te koppelen aan bemestingsruimte voor volgend groeiseizoen. Deze aanpak werkt waarschijnlijk ook goed voor kortdurende pacht.
- Regiogroep Limburg oppert om de maatwerk aanpak: aan te laten sluiten bij plan dat door provincie is opgesteld. Als afwijken van gebiedsplan provincie dan verplichte deelname aan maatwerk aanpak Binnen verplichte deelname heb je vrijheid voor invulling. Binnen maatwerk aanpak kan verbod op teelten vallen, en opkopen.
- Gelderland wijst op de bijdrage van niet-agrarisch grondbezitters aan doelrealisatie.
- Gelderland: in NPLG moet uitwerking komen hoe om te gaan met vrijkomende grond
- Gelderland: knelpunten zijn nog niet voldoende goed in beeld. Verschillen in doelbereik tussen grondwaterbeschermingsgebieden kan nog niet voldoende verklaard en uitgelegd worden. Worden verschillen veroorzaakt door bemesting, bouwplan, uitspoelingsgevoeligheid? Verscherpen van deze inzichten helpt om gericht maatregelen te kunnen treffen en op draagvlak te kunnen rekenen.
- Gelderland: Middelen misschien op andere manier inzetten: vertrouwenspersoon, continuïteit metingen, overgang naar NPLG... Brabant geeft aan behoefte te hebben aan middelen voor opkopen, begeleiden, monitoren en ontwikkelen van nieuwe instrumenten gekoppeld aan bedrijfswaterbodemplan.
- Regiogroep Brabant pleit voor den landbouwloket om bedrijfsvoering van agrariërs om te kunnen zetten. De keten zou daar financieel aan bij moeten dragen. Daarnaast is flankerend beleid nodig om gronden van stoppers goed in te kunnen zetten, zoals (1) fiscale afrekening stoppers, (2) een voorkeursregeling waarbij vrijkomende grond eerst bij overheid aangeboden wordt, en (3) kortdurende pacht ontmoedigen.
- Regiogroep Brabant roept op tot onderzoek naar nieuwe gewassen en hoe die in de keten passen. Sommige diepwortelende, eiwitrijke gewassen passen goed in bouwplannen, maar er is onvoldoende vraag naar.
- Regiogroep Brabant pleit voor modelartikel (voor omgevingsverordening) voor bv teeltverboden. Dit in verband met evenwichtige verdeling verantwoordelijkheden mbt handhaven en eventuele boete vanuit EU als doelstelling niet wordt gehaald. Deze bevoegdheid daarom samen invullen (LNV en provincie).

CLM Onderzoek en Advies

Postadres

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

www.clm.nl