

DATUM	12-11-2025	PROJECT	20240963 Strippenkaart omgevingswet
KENMERK	20240963/216128/	OPDRACHTGEVER	Gemeente Midden-Delfland
VAN	Violette Wieriks, Anita Flapper, Lizet Genefaas		
AAN	Wessel van Vliet		
CC	Martijn Kegler		

PUBLIEKRECHTELIJKE BORGING DUURZAAM WEIDEBEHEER

VRAAG EN ADVIES

U heeft ons advies gevraagd over het volgende. De gemeente Midden-Delfland heeft in de afgelopen jaren substantiële investeringen gedaan in het duurzaam beheer van weidegronden, met als doel de biodiversiteit en ecologische waarde van de weidegronden te versterken. Dit beheer is niet planologisch vastgelegd, waardoor risico's bestaan dat het duurzaam beheer bij beëindiging van een boerenbedrijf of de verkoop van grond niet wordt voortgezet door een opvolgende boer of gebruiker.

De ChristenUnie heeft zich in de gemeenteraad uitgesproken voor onderzoek naar maatregelen die ervoor zorgen dat het duurzaam beheer van weidegronden wordt veiliggesteld, ook bij beëindiging van een boerenbedrijf of verkoop van de grond. In reactie op dit verzoek heeft het college van burgemeester en wethouders (B&W) toegezegd te onderzoeken welke juridisch haalbare constructies, zowel privaat- als publiekrechtelijk, beschikbaar zijn om het duurzaam beheer van weidegronden te waarborgen. Deze memo vormt een deel van dat onderzoek en richt zich specifiek op de publiekrechtelijke mogelijkheden die de Omgevingswet (Ow) biedt om duurzaam beheer van weidegronden te borgen. De focus ligt op het instrument van het (wijzigen van het) omgevingsplan. Het is belangrijk te benadrukken dat de inhoud van deze memo een verkennend karakter heeft, en een eerste verkenning biedt van mogelijkheden, beperkingen en aandachtspunten.

De vraag die in de memo centraal staat luidt: *"Welke publiekrechtelijke (on)mogelijkheden biedt de Ow voor het borgen van duurzaam beheer van weidegronden, en welke consequenties en voorwaarden zijn hieraan verbonden?"*

Leeswijzer

De memo begint met een overzicht van de huidige regelingen voor duurzaam beheer van weidegronden binnen Midden-Delfland, die als basis kunnen dienen voor een mogelijke publiekrechtelijke vertaling. Vervolgens worden deze regelingen geplaatst in de context van het gemeentelijk en provinciaal beleid. Daarna komen de publiekrechtelijke (on)mogelijkheden voor het borgen van duurzaam weidebeheer aan bod, gericht op de huidige regelingen, inclusief de daarbij behorende algemene en specifieke aandachtspunten.

HUIDIGE REGELING DUURZAAM BEHEER VAN WEIDEGRONDEN

De huidige regelingen voor duurzaam beheer van weidegronden in de gemeente Midden-Delfland die in deze memo aan bod komen, zijn:

1. de ANLb-pakketten;
2. het gebruik van kritische prestatie-indicatoren (KPI's)
3. specifieke pachtvoorwaarden in bestaande contracten tussen de gemeente en agrariërs.

Er is bewust gekozen om drie uiteenlopende, reeds bestaande regelingen te onderzoeken, zodat een breed beeld ontstaat van de (on)mogelijkheden.

Zoals eerder aangegeven, zijn deze regelingen uitgangspunt voor een eerste verkennende uitwerking, die handvatten kan bieden voor een mogelijke publiekrechtelijke vertaling. Het gaat om uitvoeringsgerichte regelingen, waarbij agrariërs via KPI's en ANLb-pakketten worden beloond en gesubsidieerd voor duurzaam weidebeheer.

Ad 1: ANLb-pakketten

Coöperatie Agrarisch Collectief Midden-Delfland probeert samen met de agrariërs het beheer van Midden-Delfland zo in te richten dat de weidevogelpopulatie behouden blijft. Hiervoor kunnen beheerpakketten¹ worden afgesloten, met bijbehorende vergoedingen. Provincie Zuid-Holland stelt jaarlijks een Natuurbeheerplan² op, dat invloed heeft op het ANLb. ANLb is gericht op gebieden buiten het Natuurnetwerk Nederland. Het collectief maakt met provincie Zuid-Holland afspraken over de gewenste prestaties, bijvoorbeeld over aantallen hectares weidevogelbeheer. Het collectief ziet onder meer toe op de juiste uitvoering van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer in het gebied. De subsidie wordt verstrekt door het Rijk en de provincie Zuid-Holland is vervolgens verantwoordelijk voor het inzetten van de subsidies in de provincie. Het collectief sluit de contracten af met de agrariërs. Deze contracten worden afgesloten op basis van het gekozen beheerpakket (of meerdere). De gemeente Midden-Delfland is verder niet verantwoordelijk voor deze contracten.

Binnen de gemeente Midden-Delfland zijn verschillende ANLb-pakketten beschikbaar ter bevordering van biodiversiteit en ecologische samenhang. Deze pakketten omvatten specifieke beheereisen per type grondgebruik:

1. Graslandpakketten: Maatregelen die alleen toepasbaar zijn in weidevogelkerngebieden, gericht op weidevogelbeheer. Beheereisen omvatten uitgestelde maaiperiodes, beperkte bemesting (ruige stalmest vóór rustperiode), minimale inzet van bestrijdingsmiddelen, gereguleerde beweiding en een minimale soortenrijkdom voor kruidenrijk grasland.
2. Bouwlandpakketten: Gericht op het verbeteren van de leefomgeving voor akkervogels en insecten, met eisen zoals het inzaaien van bloemrijke mengsels, extensieve bewerking, verbod op bestrijdingsmiddelen, en rustperiodes tijdens het broedseizoen.
3. Dooraderingspakketten: Bevatten natuurvriendelijke oevers en bufferstroken die bijdragen aan waterkwaliteit en biodiversiteit. Beheereisen zijn onder andere extensief maaibeheer, verbod op bemesting of bestrijdingsmiddelen, en behoud van natuurlijke vegetatie.
4. Landschapselementen: Pakketten die bijdragen aan de ecologische en cultuurhistorische waarde van het landschap, met eisen voor periodiek onderhoud (zoals snoei of knotten) en behoud van de ruimtelijke structuur van de elementen.
5. Daarnaast zijn er 'overige' pakketten die zich richten op bodemverbetering en het beperkte gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen. Deze maatregelen versterken de ecologische waarde van het agrarisch gebied.

Binnen deze hoofdgroepen van ANLb – pakketten, kunnen agrariërs kiezen uit verschillende specifieke pakketten, afhankelijk van het gewenste beheer en de ecologische doelstellingen. In de gemeente Midden-Delfland worden met name de volgende graslandpakketten veel toegepast:³

Pakket 1: Grasland met rustperiode

Pakket 3: Plas-dras

Pakket 5: Kruidenrijk grasland

Pakket 6: Extensief beweid grasland

Pakket 7: Ruige mest (stapelpakket; gericht op het uitrijden van ruige mest)

¹ [Beheerpakketten, indicatorsoorten en GVElabel - Vockestaert](#)

² [Natuurbeheer - Provincie Zuid-Holland](#)

³ Telefonisch overleg Vockestaert, d.d. 15-7-2025

Pakket 8: Hoog waterpeil (stapelpakket)

In beginsel mogen deze pakketten niet onderling gecumuleerd worden op één perceel, vanwege het risico op tegenstrijdig beheer en ontoelaatbare staatsteun. Echter, er gelden enkele belangrijke uitzonderingen. Zo zijn pakket 7 (ruige mest) en pakket 8 (hoog waterpeil) zogenoemde stapelpakketten. Deze pakketten mogen wél worden gecombineerd met andere beheerpakketten, zoals pakket 1 (grasland met rustperiode), pakket 3 (plas-dras), pakket 5 (kruidenrijk grasland) of pakket 6 (extensief beweid grasland), omdat de beheermaatregelen elkaar functioneel kunnen versterken en zodoende bijdragen aan een hoger doelbereik. Deze stapeling wordt in de gemeente Midden-Delfland dan ook veelvuldig toegepast.

Ad 2: KPI - beloningssysteem

In Midden-Delfland werken 48 van de 55 melkveehouders (LTO Delflands Groen), al meer dan 15 jaar gebiedsgericht samen met de gemeente Midden-Delfland aan het door ontwikkelen en stimuleren van kringlooplandbouw. Deze samenwerking is vormgegeven via een beloningssysteem, waarin agrariërs worden beloond voor hun prestaties. Het systeem is gebaseerd op een set van KPI's. Op basis van hun prestaties ontvangen agrariërs jaarlijks een certificaat, dat gekoppeld is aan een beloning. Er zijn op dit moment ongeveer 10 KPI's:

1. Ammoniakemissie (Kg/ha)
2. Broeikasgasuitstoot (CO₂-eq/ha of per kg melk)
3. Stikstofbodemoverschot
4. Fosfaatbodemoverschot
5. Eiwit van eigen land (%)
6. Voer van eigen land (%)
7. Blijvend grasland (%)
8. Natuur en landschap (beheer en biodiversiteit)
9. Diergezondheid (indicator nog in ontwikkeling)
10. Waterkwaliteit en bodemgezondheid

Ad 3: Pachtvoorwaarden

Deze memo gaat niet uitgebreid in op de pachtvoorwaarden, omdat dit privaatrechtelijke afspraken zijn tussen de pachter (agrariër) en de gemeente. Wel kunnen pachtvoorwaarden verplichtingen bevatten die duurzaam beheer ondersteunen, zoals het naleven van ANLb-beheereisen. Een bepaling die regelmatig in de contracten voorkomt, is de verplichting tot weidegang: de pachter moet gedurende de looptijd van de overeenkomst voldoen aan de eisen die door de gemeente Midden-Delfland zijn gesteld, waaronder de toepassing van weidegang gedurende tenminste 120 dagen per jaar, minimaal 6 uur per dag.

DUURZAAM WEIDEBEHEER IN PROVINCIAAL EN GEMEENTELIJK BELEID

In het navolgende wordt duurzaam weidebeheer geanalyseerd binnen de context van relevant beleid en toepasselijke verordeningen. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre deze kaders richting geven aan de juridische borging ervan binnen het omgevingsplan. Beleidsdoelstellingen en verordeningen vormen immers de inhoudelijke en juridische kapstok voor het opstellen van planregels.

Omgevingsvisie 1.0 Midden-Delfland (26 oktober 2021)

Het doel van de omgevingsvisie voor het buitengebied van Midden-Delfland is het behoud en de versterking van het Waardevol Bijzonder Provinciaal Landschap. Midden-Delfland heeft de status van Bijzonder Provinciaal Landschap. De gebiedsvisie Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland biedt een gedetailleerde beschrijving van de kenmerken, kwaliteiten en ambities voor het landschap en heeft als leidraad gediend voor de omgevingsvisie.

Een belangrijke bouwsteen voor het behoud van dit landschap is het creëren van een voor agrariërs aantrekkelijk landschap, met ruimtelijke kwaliteit en een solide economisch perspectief. Dit omvat de versterking van duurzame grondgebonden melkveehouderij, de opschaling van kringlooplandbouw en het behoud van de agrarische sector als drager van het landschap.

De omgevingsvisie onderkent ook de noodzaak tot verdere stimulering van kringlooplandbouw in de melkveehouderij en het bevorderen van een bewuste omgang met dier, bodem, omgeving en agrarische bedrijfsvoering. Dit wordt ondersteund door het programma *Duurzaam Boer Blijven*, een samenwerkingsverband tussen de gemeente Midden-Delfland, het Hoogheemraadschap van Delfland en *Rotterdam De Boer Op!* Binnen dit programma worden melkveehouders beloond voor duurzaam agrarisch beheer. De prestaties worden gemeten aan de hand van KPI's, die vastgelegd worden op een kringloopcertificaat. Deze KPI's zijn eerder toegelicht in deze memo. De gemeente ontwikkelt deze methodiek verder en onderzoekt uitbreiding naar vleesveehouderij.

De kernkwaliteiten van het Bijzonder Provinciaal Landschap bestaan onder meer uit de verweving van veenweidenatuur en veenweidelandbouw. Een belangrijk aandachtspunt hierin is het beschermen en versterken van leefgebieden voor weidevogels. Kenmerkend is het samengaan van de functies landbouw en natuur. Natuur en landbouw komen in Midden-Delfland samen volgens de filosofie van Cittaslow en de langdurige circulaire werkwijze op basis van kringlooplandbouw. De polders, met de 'koe in de wei', vormen een belangrijk weidevogelgebied. Biodiversiteit bevindt zich dus ook in agrarische gebieden.

De aanwijzing tot Bijzonder Provinciaal Landschap is geen formeel beschermde status. De beschermingscategorieën uit de provinciale omgevingsverordening zijn dat wel. Deze worden besproken bij de provinciale omgevingsverordening.

Visie Gebiedstafel Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland (2021)

Sinds oktober 2018 maakt het Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL) Midden-Delfland deel uit van de Gebiedstafel BPL Midden-Delfland, als opvolger van de Gebiedstafel Central Park. Het ontbreken van een overkoepelende visie op het schaalniveau van het BPL, in combinatie met nieuwe ambities op thema's als klimaatadaptatie, energietransitie en verstedelijking, vormde aanleiding voor het opstellen van deze visie. Het document dient als input voor gemeentelijke Omgevingsvisies en als basis voor een actieplan en uitvoeringsprogramma voor het BPL.

Het BPL Midden-Delfland, sinds 2017 aangewezen door de provincie Zuid-Holland, is een uniek cultuurlandschap waarin eeuwenoude agrarische tradities samengaan met natuurbehoud. Het is een soort kwaliteitslabel en biedt geen nadere planologische bescherming. De aanwijzing van het BPL erkent de bijzondere landschapskwaliteiten en de inspanningen van lokale partijen om deze te beschermen, versterken, ontwikkelen en promoten. De aanwijzing gaat gepaard met ontwikkelopdrachten: beter aansluiten bij stedelijke groenbehoefte en het organiseren van onafhankelijke kwaliteitsborging. De begrenzing is vastgesteld door grondgebiedgemeenten, gebaseerd op de voormalige Rijksbufferzone en de huidige Groene Buffer. Ten tijde van de totstandkoming is de provincie verzocht om de begrenzing aan te passen en het BPL uit te breiden.

Het waterrijke veenweidelandschap met grotendeels intact Middeleeuws verkavelingspatroon wordt vooral gebruikt voor melkveehouderij met weidegang, waardoor de koe in de wei een karakteristiek beeld vormt. Agrariërs fungeren al eeuwenlang als hoeders van het open en groene landschap. Bijna alle bedrijven passen weidegang toe en veel agrariërs voeren actief weidevogelbeheer uit, vaak in samenwerking met natuurbeschermers.

Met het programma "Duurzaam Boer Blijven in Midden-Delfland" en het project Grondinstrument werken gemeente Midden-Delfland en LTO Delflands Groen, samen met andere partijen, aan behoud en versterking van een duurzame grondgebonden landbouw. Het Duurzaam Boer Blijven-programma bestaat uit de onderdelen Kringloopboeren, Jonge Boeren Netwerk en Experimenten, alle drie ondergebracht in het MIND-netwerk (www.middenindelfland.net).

Het *weidegebied* van circa 5.000 hectare biedt leefruimte aan weidevogels zoals grutto, Kievit, tureluur en schollekster. Het beleid richt zich op duurzaam weidebeheer door een samenhangend pakket van maatregelen die de biodiversiteit versterken en het agrarische landschap behouden. Dit omvat de uitbreiding van ANLb-pakketten en het behoud van oud grasland, de aanleg van plas-drasgebieden en natuurvriendelijk beheer van oevers, evenals het beheer van kruidenrijk grasland en bermen ter bevordering van bodemgezondheid en het ecosysteem. Daarnaast wordt predatie en onkruidenbestanden aangepakt om het broedsucces van weidevogels en de kwaliteit van het grasland te verbeteren. Kerngebieden voor langdurig weidevogelbeheer worden ingericht en beheerd in samenwerking met terreinbeheerders en samenwerkingsverbanden zoals het Weidevogelpact, terwijl recreatiegebieden en opgaande beplanting worden afgestemd op natuurwaarde en landschappelijke kwaliteit. Agrariërs worden gestimuleerd kringlooplandbouw toe te passen en te experimenteren met verdienmodellen die biodiversiteit koppelen aan economische waarde. Zo draagt het beleid bij aan een duurzame, economisch rendabele melkveehouderij en het behoud van het waardevolle agrarische landschap.

In *gebieden met opgaande beplanting* worden soortspecifieke maatregelen genomen, zoals het ondersteunen van huis- en boerenwaluwen, het behouden van boerenerven en het uitvoeren van kleinschalige inrichtingsmaatregelen. Het beheer van recreatiegebieden en bermen wordt afgestemd op natuurwaarde en het creëren van samenhangende bijenlandschappen, terwijl monitoringsprogramma's flora, fauna en habitatontwikkeling volgen om de effecten van het beheer te evalueren.

Voor *moerasgebieden* ligt de focus op het aanleggen van een moeras-as tussen de Vlietlanden en de Ackerdijkse Plassen, het tegengaan van eenzijdige rietontwikkeling langs natuurvriendelijke oevers, en het actief behouden en versterken van onderwaternatuur. Samen dragen deze maatregelen bij aan een gezonde biodiversiteit, een robuust ecosysteem en het behoud van het waardevolle agrarische landschap in Midden-Delfland.

Toekomstvisie Midden-Delfland 2050 (vastgesteld op 24 september 2024)

De Toekomstvisie Midden-Delfland 2050 beschrijft de ambities van inwoners, ondernemers en andere betrokkenen voor dorpen, buurtschappen, bedrijfslocaties en het Bijzonder Provinciaal Landschap. De visie is tot stand gekomen via een uitgebreid participatieproces, aangevuld met inzichten van bestuurders, wetenschappelijke kennis en trends zoals verstedelijking, klimaat- en energietransitie. Het streefbeeld vormt de basis voor concrete ambities en een handelingsperspectief binnen de gemeente en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.

Midden-Delfland wordt gekenmerkt door rust en ruimte, de koe in de wei, weidevogels, cultuurhistorie en sterke sociale samenhang, en fungeert als groene long in de verstedelijkte Randstad. Tegelijkertijd staat het gebied onder druk door verstedelijking, economische groei en klimaat- en energietransitie. Het grootste deel van het landschap is agrarisch in gebruik, voornamelijk als open veenweidegebied, terwijl de vraag naar rust, ruimte en natuur vanuit omliggende steden groot is. Strategische keuzes richten zich op klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, een bewuste ruimtelijke verdeling, samenwerking met omliggende gemeenten en behoud van groenblauwe waarden.

Een kernambitie is dat *natuur en landbouw volledig verweven zijn*. Alle agrariërs werken grondgebonden en natuurinclusief volgens kringloopprincipes. Kleinschalige akkerbouw voor lokale consumptie wordt gestimuleerd, en grond van stoppende boeren blijft beschikbaar voor breed agrarisch beheer. Boeren worden beloond voor natuurbeheer, lokale voedselinitiatieven en samenwerking in natuurcoöperaties worden ondersteund. Zo ontstaat een duurzaam verdienmodel, wordt het landschap beschermd, biodiversiteit versterkt en voelen Midden-Delflanders zich betrokken bij hun omgeving.

Daarnaast is het een kernambitie dat *het landschap en de dorpen een eigen identiteit behouden en beleefbaar zijn*. Inwoners, boeren, maatschappelijke organisaties en overheden werken samen aan het ontwikkelen van het Bijzonder

Provinciaal Landschap, met nieuwe vormen van beheer, beloning voor groene diensten zoals ANLB-pakketten, vrije tijds-economie en versterking van biodiversiteit.

Het landschap is van oudsher agrarisch en grotendeels beheerd door melkveehouders, waarvan velen al kringlooplandbouw toepassen. In 2050 werken alle agrariërs grondgebonden en natuurinclusief, kunnen bedrijven duurzaam groeien en verbreden, en blijft natuurbeheer, biodiversiteit en rust prioriteit. Het Bijzonder Provinciaal Landschap is beleefbaar en biedt stedelingen ruimte voor recreatie, cultuurhistorie en natuurbeleving. Dorpen behouden hun karakter en historische verbondenheid met het landschap, versterkt door fiets- en wandelpaden, boerderijexcursies, tours met boswachters en activiteiten rond voedselproductie, educatie en natuurbeleving.

Voor de gemeenschap betekent dit dat inwoners, boeren, maatschappelijke organisaties en overheden samenwerken aan beheer van het landschap, beloning voor groene diensten, vrije tijdseconomie en versterking van biodiversiteit. Zo blijft Midden-Delfland een groene, biodiverse en levendige gemeente waar landbouw, natuur en gemeenschap hand in hand gaan.

Omgevingsvisie Zuid-Holland (18 februari 2025)

De provincie Zuid-Holland borgt in haar Omgevingsvisie het duurzaam beheer van weidegronden door in te zetten op de bescherming en versterking van ecologische waarden, met bijzondere aandacht voor weidevogelgebieden. Dit gebeurt door het faciliteren van natuur- en landschapsbeheer, het geven van kwaliteitsimpulsen in natuurgebieden en het uitvoeren van beheer- en stimuleringsmaatregelen in zowel het landelijk als stedelijk gebied. Aan specifieke gebieden worden beschermingscategorieën toegekend, waarmee via regelgeving ruimtelijke bescherming wordt geboden. Weidevogelgebieden vallen onder beschermingscategorie 2. Binnen deze categorie zijn ruimtelijke ontwikkelingen uitsluitend toegestaan wanneer natuurwaarden zoals graslandgebruik, rust, openheid en waterhuishouding behouden blijven of worden versterkt. Ontwikkelingen die afbreuk doen aan deze waarden zijn uitgesloten; inpassen en aanpassen is slechts onder voorwaarden toegestaan. Transformatieopgaven zijn niet toegestaan.

Het duurzaam beheer van weidegronden wordt aanvullend ondersteund via *het Actieplan Boerenlandvogels 2019–2027*. Binnen dit kader worden agrariërs en terreinbeheerders gestimuleerd tot het nemen van maatregelen zoals plasdrasvoorzieningen en predatiewering. Daarnaast wordt actief faunabeheer ingezet om de predatiedruk op weidevogels te beperken. De provincie voert daarnaast via het *Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied* een gebiedsgerichte aanpak uit, gericht op de samenhangende versterking van landbouw, natuur en bodemkwaliteit. In dit kader wordt de transitie naar natuurinclusieve en toekomstbestendige landbouw actief bevorderd. Landbouw en natuur worden hierin benaderd als geïntegreerde functies binnen één ecologisch en economisch systeem, gebaseerd op gedeelde hulpbronnen zoals bodem, water en biodiversiteit. Deze benadering vergt een fundamentele denkomslag: van het beschouwen van natuur als belemmering naar het benutten ervan als kans.

Daarnaast streeft de provincie naar natuurherstel en bescherming van biodiversiteit door de stikstofdepositie op kwetsbare natuurgebieden, met name in weide- en vogelgebieden, te reduceren. Daartoe is een emissiedoelstelling vastgesteld van maximaal 2,9 kiloton ammoniak per jaar in 2035 (ten opzichte van 5,4 kiloton op dit moment). Deze doelstelling is juridisch verankerd in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en geïmplementeerd in de Omgevingswet. Provincies hebben de wettelijke taak om deze doelstelling(en) te realiseren. De realisatie van nieuwe natuur, zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland, wordt daarbij als instrument ingezet. Hierover zijn landelijke afspraken gemaakt in onder meer het Natuurpact, het Programma Natuur en het Actieplan Boerenlandvogels.

Zuid-Hollandse omgevingsverordening (geconsolideerde versie 1 juli 2025)

De Zuid-Hollandse omgevingsverordening bevat meerdere bepalingen die relevant zijn voor het duurzaam beheer van weidegronden in de gemeente Midden-Delfland. Dit betreft de gronden die zijn aangewezen als belangrijk weidevogelgebied (beschermingscategorie 2).

Artikel 7.43j van de verordening bepaalt dat een omgevingsplan voor een belangrijk weidevogelgebied slechts in ruimtelijke ontwikkelingen kan voorzien indien die ontwikkelingen geen significante beperking vormen van de ecologische kenmerken van het gebied en evenmin leiden tot een significante vermindering van de oppervlakte, kwaliteit of samenhang ervan. De motivering bij het omgevingsplan dient expliciet in te gaan op aspecten zoals weidevogeldichtheid, graslandgebruik, waterhuishouding, openheid en rust, die de ecologische waarde van het gebied dragen.

Indien een ruimtelijke ontwikkeling toch leidt tot aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van belangrijke weidevogelgebieden of karakteristieke landschapselementen, stelt artikel 7.43g een compensatieverplichting. De motivering bij het omgevingsplan bevat een verantwoording over de wijze van compensatie.

PUBLIEKRECHTELIJK BORGEN VAN MAATREGELEN VOOR DUURZAAM WEIDEBEHEER

Zowel in gemeentelijk als provinciaal beleid en verordeningen wordt ingezet op duurzaam weidebeheer. Dit betekent dat geen nieuw beleid nodig is, in de omgevingsvisie zijn de strategische keuzes al gemaakt. Bij een wijziging van het omgevingsplan Midden-Delfland kunnen daarom regels worden gesteld voor duurzaam weidebeheer dat bijdraagt aan het behoud van de kernkwaliteiten van het Bijzonder Provinciaal Landschap waaronder de verweving van veenweidelandbouw en veenweidenatuur.

Duurzaam weidebeheer is in het gemeentelijk beleid van Midden-Delfland niet expliciet gedefinieerd, maar maakt onderdeel uit van het bredere concept van kringlooplandbouw. Het betreft een vorm van graslandbeheer die bijdraagt aan biodiversiteit, zoals ook benoemd in de omgevingsvisie, en landschapsbehoud. Het uitgangspunt van “de koe in de wei” vormt hierin een belangrijk element.

In deze verkenning worden de huidige regelingen, zijnde de ANLb-pakketten, KPI's en pachtvoorwaarden, gebruikt als illustratieve voorbeelden van maatregelen die mogelijk juridisch kunnen worden doorvertaald. Het doel is om een eerste verkennende stap te zetten en te onderzoeken hoe bestaande vrijwillige regelingen eventueel in het omgevingsplan kunnen worden meegenomen. Burgers, bedrijven en overheden moeten zich bij het uitvoeren van activiteiten in de fysieke leefomgeving houden aan de regels van het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen die bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij moet worden voldaan aan de instructieregels van Rijk (Bkl) en provincie (verordening).

Hoewel deze memo voornamelijk ingaat op de (on)mogelijkheden van het stellen van concrete regels in het omgevingsplan, verdient het overweging om (aanvullend) een omgevingswaarde vast te stellen, bijvoorbeeld voor meetbare doelen zoals concentraties of depositie van stoffen (bijvoorbeeld de KPI's). Een omgevingswaarde bindt uitsluitend het bestuursorgaan zelf. Een dergelijke waarde kan dan ook alleen worden vastgesteld als de verantwoordelijkheid voor het behalen ervan bij de overheid ligt. Zij kunnen wel een juridisch bindende werking hebben als zij zijn vertaald in voorschriften van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, in algemene regels of bijvoorbeeld in een maatwerkvoorschrift. Op die manier kunnen omgevingswaarden alsnog doorwerken in concrete verplichtingen voor bedrijven en burgers.

Of het wenselijk is een omgevingswaarde op te nemen, hangt mede af van de vraag of normoverschrijding aanleiding moet zijn tot ingrijpen, zoals het beperken of saneren van bestaande activiteiten. In dat geval kan het zinvol zijn om de gewenste of acceptabele kwaliteit juridisch te verankeren in een omgevingswaarde. Het vaststellen van een omgevingswaarde brengt een monitoringsplicht met zich mee (artikel 20.1 Ow). Deze houdt in dat moet worden beoordeeld of aan de waarde wordt voldaan, en bij (dreigende) overschrijding is het college verplicht tot het treffen van passende maatregelen. Bij het opnemen van een omgevingswaarde in het omgevingsplan dient daarom altijd te worden overwogen: welke maatregelen kunnen worden getroffen om naleving te waarborgen, en of daarvoor voldoende middelen beschikbaar zijn.

BEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

Het is mogelijk om regels te stellen voor duurzaam weidebeheer via een wijziging van het omgevingsplan, zoals hierboven uiteengezet.

Voor het eventueel verankeren van maatregelen voor duurzaam weidebeheer in een omgevingsplan geldt dat geen nieuw beleid nodig is. Het bestaande gemeentelijk en provinciaal beleid en de verordeningen vormen een inhoudelijke en juridische kapstok, zodat in een (wijziging van een) omgevingsplan planregels kunnen worden opgenomen die bijdragen aan het behoud van de kernkwaliteiten van het Bijzonder Provinciaal Landschap, waaronder de verweving van veenweidelandbouw en veenweidenatuur. De verkenning van de maatregelen binnen de bestaande regelingen – ANLb-pakketten, KPI's en

pachtoverwaarden – laat zien dat iedere maatregel zorgvuldig moet worden beoordeeld om vast te stellen of deze geschikt is voor opname in het omgevingsplan. Daarbij is het van belang te bepalen of de maatregel betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, tastbare wijzigingen in die omgeving teweegbrengt en juridisch effectief kan worden verankerd. Overkoepe- lend geldt dat alle regels binnen bestaande juridische kaders moeten passen en bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Voordat de afweging wordt gemaakt om (en welke) regels in het omgevingsplan ten aanzien van duurzaam weidebeheer op te nemen, zijn een aantal algemene en specifieke aandachtspunten van belang. De specifieke aandachtspunten zijn uit- gesplitst naar de drie regelingen.

Algemene aandachtspunten

- Participatie en overleg
- Van vrijwillig naar verplicht
- Motivering
- Analyse van de beheerpakketten, KPI's en geldende regels uit het omgevingsplan
- Nadeelcompensatie
- Handhaafbaarheid en monitoring

Participatie en overleg

Bij het vaststellen van een omgevingsplan moet in het besluit zijn opgenomen op welke wijze de gemeente burgers, bedrij- ven en maatschappelijke organisatie en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft en wat met de resul- taten is gedaan. Dit betekent dat voordat regels worden gesteld op basis van de ANLb-pakketten en KPI's in een vroeg sta- dium alle partijen moeten worden betrokken waarop de regels betrekking kunnen hebben. Vroegtijdige en zorgvuldige par- ticipatie (en overleg) is van belang om maatschappelijk draagvlak te vergroten en weerstand onder belanghebbenden te beperken. Een plan van aanpak voor de participatie valt hierbij aan te bevelen.

Vooral het gesprek met agrariërs is belangrijk: zij zijn degenen die de maatregelen in hun bedrijfsvoering moeten toepas- sen. Door hun kennis en ervaring te benutten kan beter worden beoordeeld of de regels praktisch uitvoerbaar zijn en waar knelpunten liggen. Dit vergroot het draagvlak, beperkt het risico op weerstand en voorkomt dat regels leiden tot onevenre- dige gevolgen.

Van vrijwillig naar verplicht

Agrariërs kunnen vrijwillig kiezen om deel te nemen aan ANLb via het agrarisch collectief en kiezen dan voor het beheer- pakket (of pakketten) dat aansluit bij hun gronden en bedrijfsvoering. Ook deelname aan het KPI-beloningssysteem is niet verplicht, maar kan leiden tot extra vergoeding bij aantoonbare prestaties (zoals eerder in deze memo benoemd). Door het opnemen van regels in het omgevingsplan moeten de agrariërs zich verplicht houden aan deze regels. Dergelijke verplicht- stellingen kunnen rechtstreeks ingrijpen in de bedrijfsvoering en raken aan bestaande toestemmingen, zoals milieu- en natuurvergunningen. De effectiviteit van beheerpakketten in de praktijk is mede te danken aan het vrijwillige karakter. Juri- dische verplichtstelling zonder voldoende afstemming met de praktijk kan leiden tot verminderd draagvlak, zeker in een sector die reeds onder aanzienlijke druk staat.⁴

In Midden-Delfland bevindt het merendeel van de agrarische gronden zich in particulier eigendom. Dit onderscheidt de situatie in Midden-Delfland wezenlijk van het Buitenland van Rhon, waar de overheid zelf gronden bezit en via het be- stemmingsplan concrete ANLb-maatregelen heeft vastgelegd. De grondpositie is daarmee bepalend voor de

⁴ Telefonisch overleg Vockestaert en landelijke organisatie BoerenNatuur d.d. 15-7-2025.

sturingsmogelijkheden: eigendom van gronden maakt directe sturing en uitvoering mogelijk, terwijl in Midden-Delfland de gemeente afhankelijk is van de bereidwilligheid van particuliere agrariërs. Deze afhankelijkheid brengt onzekerheden met zich mee over deelname, uitvoering en effectiviteit van beleid. Met een grotere gemeentelijke grondpositie zouden de aanbevelingen en mogelijkheden waarschijnlijk anders zijn geweest.

Motivering

Het wijzigen van een omgevingsplan moet gemotiveerd worden. Dit betekent dat onder meer dat de milieu- en omgevingsaspecten moeten worden beoordeeld, zoals ecologie (dus ook stikstof), geluid, geur, bodem en water. Dit betekent dat ook moet worden bekeken of het plan kaderstellend is en dus plan-mer-plichtig. Dit hangt af van de reikwijdte van de wijziging.

Analyse van de beheerpakketten, KPI's en geldende regels uit het omgevingsplan

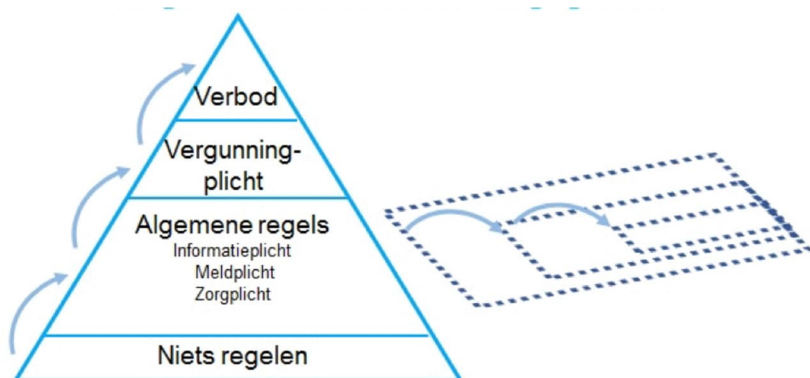
De maatregelen uit de pakketten en de KPI's moeten geanalyseerd worden op **geschiktheid** (zie voor nadere toelichting tekst onder) om door te vertalen in het omgevingsplan. Daarbij moet gekeken worden of de maatregel kan worden vertaald naar een juridisch afdwingbare regel binnen het omgevingsplan. Vervolgens moet bepaald worden welk **regeltype** passend is (een algemene of specifieke zorgplicht, algemene rechtstreeks werkende regels al dan niet met informatie- of meldplicht, maatwerkvoorschriften, algemeen verbod /gebod of (omgevings)vergunning met open of gesloten normen), en welke **inhoud** deze regel moet hebben. Daarnaast moet gekeken worden voor welke **locaties** deze regels gaan gelden. Waar deze maatregelen thans uitsluitend op vrijwillige basis worden toegepast – dat wil zeggen: voor zover de agrariër hier zelf voor kiest en dit past binnen de bedrijfsvoering – zullen deze maatregelen na opname in het omgevingsplan een verplichtend karakter krijgen. De vraag is dan voor welke agrariër en dus voor welke locaties (bijvoorbeeld: het ambtsgebied of het perceel van de agrariër) de regel van toepassing moet zijn en of de regel geschikt is. Ook de **geldende regels** uit het omgevingsplan moeten worden bekeken waarbij van belang is hoe de nieuwe regeling zich tot de **bestaande rechten** van de agrariër verhoudt (daarbij zijn zoals ook eerder aangegeven de geldende vergunningen/toestemmingen van belang). Indien planregels leiden tot een onevenredige benadeling van individuele agrariërs, kan sprake zijn van **nadeelcompensatie** (afdeling 15.1 Ow). Het is daarom van belang deze risico's vooraf in kaart te brengen en zo mogelijk te mitigeren.

Regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, zijn regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (oogmerk) en specifiek zien op activiteiten die een onderdeel van de fysieke leefomgeving tastbaar wijzigen⁵, zoals bedoeld in de artikelen 1.2 en 2.4 van de Omgevingswet. Het betreft hier onder meer regels die voortvloeien uit een instructie(re-gel), of maatwerkregels op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), voor zover deze besluiten daarvoor de benodigde bevoegdheid geven. Daarnaast kunnen ook regels worden opgenomen die wel betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar geen (tastbare) fysieke wijziging daarvan tot gevolg hebben.⁶ Voor dergelijke regels bestaat echter geen algemene verplichting tot opname in het omgevingsplan. Regels die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, alsmede regels over onderwerpen die in andere regelgeving uitputtend zijn geregeld, mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.⁷ Dit betekent dat bij elke gewenste maatregel zorgvuldig moet worden beoordeeld of deze daadwerkelijk betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, tastbare wijzigingen veroorzaakt en daarmee juridisch geschikt is voor opname in het omgevingsplan.

⁵ De nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet noemt bijvoorbeeld het bouwen van bouwwerken en het kappen van bomen. Gefaseerd maaien is bijv. een tastbare wijziging in het kader van duurzaam weidebeheer.

⁶ Voorbeelden van activiteiten die de fysieke leefomgeving niet wijzigen uit de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet: veroorzaken van emissies, hinder en risico's, gebruik van bouwwerken.

⁷ Zie ook; [Regels verplicht of juist niet in het omgevingsplan | Informatiepunt Leefomgeving](#).



Nadeelcompensatie

Wanneer de gemeente het omgevingsplan wijzigt op gronden in eigendom van derden en de wijziging tot gevolg heeft dat de gebruiks- en bouw mogelijkheden op die gronden worden beperkt, kan de grondeigenaar recht hebben op nadeelcompensatie (direct nadeel). De omvang van het te vergoeden nadeel is afhankelijk van de mate waarin bestaande rechten worden beperkt en of passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen.

In het geval dat een grondeigenaar privaatrechtelijke afspraken heeft gemaakt over het gebruik van zijn gronden (bijv. in het kader van de ANLb-pakketten of KPI's), kunnen voor de huidige grondeigenaar gebruiksregels gelden o.b.v. die privaatrechtelijke overeenkomsten. Die overeenkomsten gelden tussen grondeigenaar en de betreffende organisatie, maar zijn niet gebonden aan de locatie. Zo zullen de gemaakte afspraken over het gebruik van de gronden niet meer van toepassing zijn op een nieuwe grondeigenaar in het geval dat de huidige grondeigenaar tot verkoop van zijn gronden over is gegaan. Zodoende gelden voor de nieuwe grondeigenaar geen beperkingen ten aanzien van het gebruik van de gronden. In het geval dat de gemeente ervoor zou hebben gekozen om de gemaakte afspraken (privaatrechtelijk) door te vertalen in het omgevingsplan (publiekrechtelijk te borgen), zou de inhoud van die afspraken ook van toepassing zijn op de nieuwe grondeigenaar (en diens rechtsopvolgers). Door dit te doen, zullen de gebruiksmogelijkheden van de gronden worden beperkt. Het beperken van de gebruiksmogelijkheden van de gronden kan tot gevolg hebben dat de waarde van die gronden daalt. De grondeigenaar kan hierdoor recht op nadeelcompensatie hebben. Het is dus niet zo dat wanneer er al een privaatrechtelijke overeenkomst tussen een eigenaar en organisatie is gesloten en de inhoud van deze overeenkomst neutraal door de gemeente in het omgevingsplan wordt overgenomen, er geen risico op nadeelcompensatie ontstaat. Dit risico is er wel, omdat de beperkingen niet alleen van toepassing zullen zijn op de huidige eigenaar, maar ook op toekomstige eigenaren. De gebruiksmogelijkheden van de gronden worden beperkt, waardoor de toekomstwaarde van die gronden onder druk kan komen te staan.

In het geval dat gronden in erfpacht worden uitgegeven, geldt dat de gemeente in principe eigenaar is van de gronden. In die zin is de gemeente de benadeelde partij wanneer gebruiksmogelijkheden van de gronden worden beperkt. Echter, in erfpachtsituaties is sprake van overeenkomsten tussen gemeente en erfpachter. In die overeenkomsten zijn in veel gevallen bepalingen opgenomen ten aanzien van het gebruik van de gronden door erfpachter. Het is daarom voor de gemeente niet altijd zonder meer mogelijk de planologische regeling van de gronden aan te passen zonder dat dit is afgestemd met de erfpachter. Mogelijk moet hierdoor namelijk het contract worden aangepast. In dit soort situaties zal er dus geen risico op nadeelcompensatie zijn, maar dienen gemaakte afspraken tussen gemeente en erfpachter wel gehonoreerd te worden.

Handhaafbaarheid en monitoring

Wanneer (vrijwillige) regelingen zoals de ANLb-pakketten of KPI's publiekrechtelijk worden vertaald naar regels in het omgevingsplan en daarmee een verplichtend karakter krijgen, rijst de vraag hoe monitoring en handhaving in de praktijk vorm moeten krijgen. Voor sommige regelingen, zoals de ANLb-pakketten, bestaan waarschijnlijk al vormen van toezicht en monitoring. De ervaringen hiermee bieden waardevolle aanknopingspunten en laten zien of en waar kansen liggen voor het opnemen van regels in het omgevingsplan.

Een juridisch afdwingbare regeling die daadwerkelijk wordt nageleefd, vraagt om structureel toezicht, voldoende capaciteit en duidelijke, toetsbare criteria. Zonder deze middelen bestaat het risico dat regels slechts op papier bestaan en in de praktijk niet worden gehandhaafd. Daarom is een zorgvuldige voorbereiding, met nadruk op participatie en overleg, essentieel. Door tijdig het gesprek aan te gaan met agrariërs en handhavers, waaronder degenen die nu toezicht houden op de bestaande regelingen, kan niet alleen draagvlak worden vergroot, maar kan ook worden geleerd en gebruik worden gemaakt van aanwezige inhoudelijke kennis. Zo wordt inzichtelijk of en hoe regels in het omgevingsplan praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, en of de gemeente over voldoende capaciteit beschikt. Alleen onder die voorwaarden heeft het stellen van regels daadwerkelijk betekenis.

Specifieke aandachtspunten

Naast de algemene aandachtspunten die van belang zijn voor het wijzigen van het omgevingsplan, zijn per regeling specifieke aandachtspunten te benoemen. Elke regeling kent daarnaast eigen voorwaarden en consequenties die in de beoordeling moeten worden meegenomen. Voor KPI's, ANLb-pakketten en pachtvoorwaarden kan grofweg worden onderscheiden tussen twee benaderingen: actief publiekrechtelijk vertalen of volgen van reeds gemaakte privaatrechtelijke afspraken.

KPI's

Het beloningssysteem zoals eerder aangegeven is gebaseerd op een set van KPI's. Er zijn op dit moment ongeveer 10 KPI's:

1. Ammoniakemissie (Kg/ha)
2. Broeikasgasuitstoot (CO₂-eq/ha of per kg melk)
3. Stikstofbodemoverschot
4. Fosfaatbodemoverschot
5. Eiwit van eigen land (%)
6. Voer van eigen land (%)
7. Blijvend grasland (%)
8. Natuur en landschap (beheer en biodiversiteit)
9. Diergezondheid (indicator nog in ontwikkeling)
10. Waterkwaliteit en bodemgezondheid

Voor publiekrechtelijke toepassing is het noodzakelijk te analyseren hoe deze KPI's meetbaar en toetsbaar c.q. handhaafbaar zijn, welke concrete maatregelen leiden tot tastbare effecten in de fysieke leefomgeving en hoe deze aansluiten bij bestaande rechten en toestemmingen. Bij de cijfermatige doelen, zoals ammoniakuitstoot of stikstofbodemoverschot, moet zorgvuldig worden beoordeeld welke concrete maatregelen nodig zijn om deze doelen te behalen en of deze tastbare gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, zodat hiervoor regels in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Het vertalen van KPI's in het omgevingsplan kan de gebruiksmogelijkheden van gronden beperken, wat de waarde kan beïnvloeden en aanleiding kan geven tot nadeelcompensatie voor zowel huidige als toekomstige eigenaren. Ook wanneer privaatrechtelijke afspraken neutraal worden doorvertaald naar het omgevingsplan, blijft dit risico bestaan.

In de privaatrechtelijke variant sluit de gemeente aan bij (bestaande) afspraken. Regels over het gebruik van gronden gelden alleen voor de huidige eigenaar en zijn niet automatisch van toepassing op nieuwe eigenaren, waardoor de sturingskracht van de gemeente beperkter is dan bij publiekrechtelijke borging.

ANLb-pakketten

Maatregelen binnen de ANLb-pakketten hebben vaak directe en tastbare effecten op bodem, vegetatie en landschap en dus een effect op de fysieke leefomgeving. Zo leiden weidevogelbeheermaatregelen, zoals aangepast maaien en bemesten, tot concrete en waarneembare veranderingen in bodem, vegetatie en landschap. Het pakket 'Grasland met rustperiode' is bijvoorbeeld gericht op het bieden van rust aan broedende vogels en opgroeigelegenschap aan kuikens. Voorweiden is toegestaan. Het voorweiden kan tot begin mei, zodat de vogels daarna rust hebben. Om te voorkomen dat het gras te zwaar wordt, wordt afgeraden om voor de rustperiode te bemesten. In onderstaand fragment uit het pakket 'Grasland met rustperiode' zijn de beheereisen en adviezen aangegeven.

Beheer

Beheereisen

- Er worden in de rustperiode van datum x tot datum y geen landbouwkundige bewerkingen uitgevoerd.
- **Pakket l, m en q t/m u:** Voorweiden en daarna rust: Het grasland wordt vanaf 1 maart en vóór de rustperiode niet gemaaid.

Aanvullende beheervoorschriften

- In de rustperiode vinden geen bewerkingen plaats, ook geen beweiding.
- Het te voet betreden van het perceel moet zoveel mogelijk worden beperkt. Uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor maatregelen in het kader van het ANLb zelf, maar ook deze moeten zoveel mogelijk worden vermeden.
- Grasland met een rustperiode in de vorm van randen is toegestaan in kleinschalige gebieden en in gebieden die gericht zijn op waterdoelen (droge respectievelijk natte dooradering, of waterkwaliteitsdoelen). Deze randen moeten minimaal 6 meter breed zijn.
- Pakketten met vroegere rustperiode zijn vooral voor kieviten geschikt, bij andere soorten wordt een langere rust aangehouden.
- **Pakket l, m en q t/m u:** percelen worden voor de rustperiode kort gegraasd door vee. Deze beweiding is verplicht.

Adviezen

- Het advies is om de voorjaarsbemesting achterwege te laten en na de rustperiode te bemesten. Dit voorkomt een veel te zware snede na de rustperiode. Weidevogelkuikens kunnen zich moeilijk voortbewegen door een zwaar gewas.
- Dit pakket kan worden gecombineerd met Ruige mest en met Hoog waterpeil.

Pakketvarianten

1a	rust van 1 april tot ¹ 1 juni
1b	rust van 1 april tot 8 juni
1c	rust van 1 april tot 15 juni
1d	rust van 1 april tot 22 juni
1e	rust van 1 april tot 1 juli
1f	rust van 1 april tot 8 juli
1g	rust van 1 april tot 15 juli
1h	rust van 1 april tot 22 juli
1i	rust van 1 april tot 1 augustus
1j	rust van 1 april tot 8 augustus
1k	rust van 1 april tot 15 augustus
1l	voorweiden tot 1 mei, daarna rust tot 15 juni
1m	voorweiden tot 8 mei, daarna rust tot 22 juni
1n	rust van 1 april tot 1 september
1q	voorweiden tot 1 mei, daarna rust tot 1 juni
1r	voorweiden tot 8 mei, daarna rust tot 8 juni
1s	voorweiden tot 1 mei, daarna rust tot 8 juni
1t	voorweiden tot 8 mei, daarna rust tot 15 juni
1u	voorweiden tot 15 mei, daarna rust tot 15 juni
1v	rust van 15 maart tot 15 mei
1w	rust van 15 maart tot 22 mei
1x	rust van 15 maart tot 1 juni

¹ De einddatum ('tot'-datum) valt buiten de beheeris. Dit geldt voor alle pakketten in dit overzicht

Voor een mogelijke publiekrechtelijke verankering is het essentieel dat regels praktisch en juridisch uitvoerbaar zijn, rekening houdend met het werkingsgebied, en aansluiten bij de bestaande agrarische bedrijfsvoering. Tegelijkertijd moeten de regels in lijn zijn met bestaande milieu- en natuurvergunningen van agrariërs om conflicten met het omgevingsplan te voorkomen. Duidelijke en toetsbare criteria voor monitoring en handhaving zijn nodig, waarbij ervaringen uit de huidige praktijk en beschikbare capaciteit worden meegenomen. Vroegtijdige participatie van agrariërs en collectieven is cruciaal om draagvlak te creëren en te behouden.

Bij publiekrechtelijke verankering zijn de regels ook van toepassing op nieuwe grondeigenaren. Dit kan leiden tot beperkingen in het gebruik van de gronden en een mogelijke waardedaling, met bijbehorend risico op nadeelcompensatie.

Privaatrechtelijk kan de gemeente aansluiten bij bestaande, vrijwillige afspraken om draagvlak te behouden en uitvoering te stimuleren. In deze situatie gelden de regels alleen voor de huidige eigenaar en niet automatisch voor toekomstige eigenaren, waardoor de directe sturingskracht beperkter is dan bij publiekrechtelijke verankering.

Pachtvoorwaarden

Pachtvoorwaarden kunnen aanvullend richting geven aan de borging van maatregelen, zoals weidegang. Deze afspraken bevatten vaak minimale standaarden, bijvoorbeeld het aantal dagen of uren weidegang per jaar, en zijn gericht op duurzaam weidebeheer. Bij publiekrechtelijke vertaling kunnen dergelijke afspraken worden omgezet in regels in het omgevingsplan.

Bij erfpachtsituaties is de gemeente eigenaar van de grond, maar de erfpachter heeft contractueel rechten op het gebruik ervan. Aanpassing van het omgevingsplan kan hier niet zonder meer plaatsvinden, omdat dit contractuele gevolgen kan hebben. In deze gevallen bestaat doorgaans geen risico op nadeelcompensatie, maar de afspraken tussen gemeente en erfpachter moeten wel worden gerespecteerd. De gemeente is de benadeelde partij wanneer gebruiksmogelijkheden van de gronden worden beperkt.

Kiezen tussen twee benaderingen

De keuze tussen actief publiekrechtelijk vertalen en het volgen van privaatrechtelijke afspraken bij de huidige regelingen heeft directe gevolgen voor sturing, afdwingbaarheid, draagvlak en financiële risico's.

Publiekrechtelijke verankering biedt de gemeente controle en sturingsmogelijkheden, ook ten aanzien van toekomstige grondeigenaren, maar kan leiden tot beperkingen in het gebruik van gronden en tot risico op nadeelcompensatie. De sturingsmogelijkheden zijn minder direct dan bij privaatrechtelijke verankering. Bij toezicht en handhaving zal op de naleving van regels moeten worden gezien. Hiervoor is expertise noodzakelijk, die reeds aanwezig is in het kader van de huidige privaatrechtelijke regeling. Van deze expertise kan mogelijk gebruik worden gemaakt.

Privaatrechtelijke verankering sluit beter aan bij bestaande afspraken en praktijkervaring, vergroot het draagvlak, stuurt direct ook vanwege de subsidies en beloningssysteem, maar de afdwingbaarheid op langere termijn kan lastiger zijn.

De centrale vraag was: *“Welke publiekrechtelijke (on)mogelijkheden biedt de Omgevingswet voor het borgen van duurzaam beheer van weidegronden, en welke consequenties en voorwaarden zijn hieraan verbonden?”*

CONCLUSIE

Op basis van deze analyse concluderen wij het volgende:

1. **Publiekrechtelijke borging van duurzaam weidebeheer**

De Omgevingswet biedt mogelijkheden om duurzaam weidebeheer publiekrechtelijk te regelen. Dit kan door regels in het omgevingsplan die zien op de fysieke leefomgeving, waarbij het beleid en de verordeningen van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Midden-Delfland als inhoudelijke en juridische kapstok dienen.” Voor de politiek-bestuurlijke afweging om daadwerkelijk regels te stellen, zijn met name de volgende aspecten van belang:

- Het beperken van bestaande gebruiksrechten kan leiden tot nadeelcompensatieverplichtingen voor de gemeente;
- Het omzetten van vrijwillige afspraken naar verplichtende regels vraagt om zorgvuldig draagvlakmanagement.

2. Aandachtspunten bij het stellen van regels

Bij het opstellen van regels spelen de volgende punten een rol:

- Bestaande vrijwillige regelingen geven grondgebruikers vaak keuzemogelijkheden die aansluiten bij de bedrijfsvoering en bij bestaande milieu- en natuurvergunningen. Daardoor zijn niet alle maatregelen eenvoudig te vertalen in gesloten normen. Per maatregel moet daarom worden bepaald welk regeltype passend is. Waarschijnlijk betekent dit dat (veranderingen in) grondgebruik worden gekoppeld aan een informatieplicht, meldings- of vergunningplicht, zodat kan worden gecontroleerd of aan de normen in het omgevingsplan wordt voldaan;
- De werking van de regels vereist structurele monitoring en handhaving, zowel om naleving te borgen als om te kunnen beoordelen of de gestelde doelen daadwerkelijk worden bereikt;
- De regels moeten bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij moet worden voldaan aan de instructieregels van Rijk (Bkl) en provincie (verordening);
- Afhankelijk van de reikwijdte van de wijziging (van het omgevingsplan), moet worden beoordeeld of het plan kaderstellend is en daarmee plan-m.e.r.-plichtig.