

Bijlage 2 – Notitie pilot herwaardering beekdalgronden

0. Korte samenvatting

De watertransitie vraagt om een aangepast grondgebruik in de beekdalen. Dit is ook weergegeven in ons Waterbeheerprogramma. Deze aanpassing kan gerealiseerd worden door op vrijwillige basis beperkingen vast te leggen (herwaarden van de grond) met de grondeigenaar waardoor deze een bijdrage levert aan onze watertransitie.

Deze pilot voorziet in het herwaarden van in totaal 50 ha landbouwgrond naar een extensievere vorm van landbouwkundig gebruik, maar met behoud van de landbouwkundige functie. Dit doen we door middel van een aantal generieke en variabele beperkingen.

Het initiatief voor deze pilot is ontstaan na het vaststellen van de Beleidsbegroting 2025. Hiermee reageren we op recente ontwikkelingen in gesprekken met de provincie rondom de Aanpak Landelijk Gebied (hierna: ALG). Daarnaast geven we hiermee invulling aan de wens van grondeigenaren in lopende gesprekken.

Aanvankelijk was de aanname dat hiervoor investeringsbudget ingezet kon worden. De verwerkingswijze van deze afwaardering verloopt echter op grond van de huidige wet- en regelgeving en het beleid van Waterschap De Dommel via de exploitatierekening.

Gezien het belang van de pilot voor de gesprekken met de provincie over de inzet van ALG-middelen, de input voor onze Stimuleringsregeling Landelijk Gebied en de concrete verzoeken van grondeigenaren is het van belang om deze pilot nu al op te starten. Daarom wordt een begrotingswijziging voorgesteld van € 2.700.000,= op de Beleidsbegroting 2025.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Een aangepast grondgebruik in de beekdalen en op de hoge koppen is cruciaal om de doelen uit het WBP5/Watertransitie te behalen. Het waterschap kan dit stimuleren via de herwaardering van landbouwgronden (die wel hun agrarische bestemming behouden) in combinatie met het vastleggen van beperkingen en het dulden van vernatting. In de beekdalen zijn we hierover al met grondeigenaren in gesprek. We willen ondernemers die nu in lijn met de watertransitie willen meewerken aan het realiseren van onze doelen in de beekdalen niet in de wacht houden, maar ondersteunen in onze gezamenlijke transitie.

Hiervoor moeten we het mogelijk maken dat gronden worden herwaardeerd. Onze Stimuleringsregeling Landelijk Gebied biedt nu nog niet de mogelijkheid tot het herwaarden van gronden met behoud van de agrarische functie. Begin 2026 wordt de geactualiseerde 'Catalogus Groen-Blauwe Diensten' (hierna 'de Catalogus') verwacht waarbij naar alle waarschijnlijkheid een gedeeltelijke herwaardering van gronden (met blijvende agrarische functie met beperkingen) wel zal worden opgenomen. Echter, gelet op de doorlooptijd voordat de catalogus definitief is vastgesteld en is doorvertaald in onze eigen regeling, zal deze waarschijnlijk niet voor medio 2026 ingezet worden.

Vooruitlopend hierop is het wenselijk om via een pilot ervaringen op te doen welke belangrijke input oplevert voor het vaststellen van de nieuwe Catalogus, bijdraagt aan de gesprekken met de Provincie over de inzet van ALG-middelen en koplopers helpt in hun aangepaste grondgebruik.

1.2. Beleidscontext/Historie

In het recent vastgestelde grondbeleid is het herwaarderen van grond opgenomen als een van onze instrumenten om onze doelen te bereiken.

2. Doel/meetbaar effect

Door deze pilot wordt er een bijdrage geleverd aan de doelen uit de watertransitie, KRW en wordt er 'ruimte voor water' gecreëerd. Door het aangepaste gebruik (met opgelegde beperkingen) wordt uitspoeling van bestrijdingsmiddelen en mest naar oppervlakte- en grondwater verminderd.

3. Uitwerking van het voorstel

3.1. Inhoud

Voorgesteld wordt om in de vorm van een pilot in 2025 voor maximaal 25ha van de ca. 100ha ruilgrond (onderdeel 1) 'met beperkingen' uit te ruilen. Daarnaast wordt voorgesteld om tevens als pilot maximaal 25ha eigendom van agrariërs vrijwillig af te waarderen (onderdeel 2). De inhoud van de pilot is voor beide onderdelen gelijk.

Onderdeel 1 Herwaarderen maximaal 25ha ruilgronden in het beekdal.

Het waterschap heeft ca. 100ha ruilgrond in bezit in gebieden die in het handelingsperspectief als 'beekdal' zijn aangemerkt. Deze ruilgronden worden ingezet als agrarisch ruilperceel om veelal beekherstelprojecten mogelijk te maken.

Deze gronden worden conform het besluit van 12 november 2024 op een duurzame manier verpacht (geen kunstmest en geen chemische bestrijdingsmiddelen). Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan de watertransitie en KRW-doelen in de beekdalen. Op basis van de huidige werkwijze worden deze percelen bij een ruiling/verkoop zonder beperkingen voor het toekomstig gebruik in eigendom overgedragen.

Onderdeel 2 Herwaarderen maximaal 25ha agrarische gronden van derden in het beekdal.

Het Waterschap wil graag grondeigenaren ondersteunen die invulling geven aan de doelen uit de watertransitie. Het Waterschap biedt ondersteuning aan grondeigenaren in beekdalen die bereid zijn om bovenwettelijke maatregelen te nemen door deze gronden (geheel of gedeeltelijk) permanent te herwaarderen.

Beekdalen

Met deze pilot wordt gestart in de beekdalen. Gezien de reeds lopende gesprekken in deze gebieden, de vraag van grondeigenaren in de beekdalen en de hoeveelheid aanwezige ruilgrond wordt verwacht dat via de pilot op korte termijn hier het snelst ervaring opgedaan zal worden. Wanneer de eerste ervaringen succesvol zijn, is er de intentie om de pilot uit te breiden naar andere gebieden, met name naar de 'hoge koppen'.

Herwaardering

Gezien het permanente karakter van deze beperkingen hebben deze beperkingen een grote impact op de waarde van de gronden. De herwaardering van de percelen als gevolg van de opgelegde beperkingen worden door externe taxateurs bepaald. Voor de agrariër ontstaat hiermee de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de doelen uit de watertransitie en KRW in combinatie met het vergroten van zijn areaal grondbezit. Zo kunnen we immers in een ruiling voor eenzelfde bedrag meer hectare grond aanbieden of kan met het vrijkomend kapitaal door de agrariër elders meer grond aangekocht worden of elders in worden geïnvesteerd.

Randvoorwaarden

Er zijn randvoorwaarden van toepassing om in aanmerking te komen voor deze pilot.

- De percelen moeten aangemerkt zijn als beekdalgrond;
- De percelen moeten direct aan de beek / een A-watergang liggen;
- De percelen moeten landbouwkundig gebruikt worden en mogen niet het label Rijks-NNB hebben;
- De pilot wordt op minimaal 5 grondeigenaren toegepast en in minimaal 3 verschillende beekdalen, verspreid over ons werkgebied;
- Er wordt gestreefd naar een zo divers mogelijke groep eigenaren (melkvee, akkerbouw etc.).

Beperkingen

Er zijn verschillende beperkingen die in het kader van de pilot vrijwillig opgelegd worden (via een Kwalitatieve Verplichting, hierna 'KV') op beekdalgronden. Deze beperkingen worden allen besproken in het minnelijke gesprek over herwaardering. Hierdoor zal blijken welke beperkingen het beste inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering van de grondeigenaar en waarvoor de meeste interesse is. Er zijn generieke beperkingen (vast) en ten aanzien van de bemestingsmogelijkheid drie varianten (variabelen). Zie de achtergrondinformatie aan het einde van deze bijlage.

Er is gekozen voor het privaatrechtelijke instrument van de KV omdat deze in de pilotfase het makkelijkste en snelst toepasbaar is. Deze kan in lopende gesprekken, naast de andere privaatrechtelijke instrumenten zoals aankoop en grondruiling, ingezet worden. Via deze pilot is er geen sprake van een handeling die in strijd is met de doorkruisingsleer.

Vrijwilligheid

Bij alle ruilingen (voorstel 1) bieden we actief de optie aan om onze beekdalgronden met of zonder alle bovenstaande beperkingen (en aangepaste waarde) in te zetten. Het is daarbij de keuze aan de ruilpartner zelf of hij hier gebruik van maakt of niet. Indien hij deze voorwaarden accepteert worden deze als een verplichting vastgelegd.

Indien een grondeigenaar interesse toont in een aangepaste vorm van landgebruik in het beekdal van reeds bij hem in bezit zijnde gronden (voorstel 2) biedt het waterschap de optie van herwaardering aan conform dezelfde voorwaarden en varianten.

3.2. Argumenten

3.2.1. Bijdrage aan watertransitie

De watertransitie voorziet in een aangepast gebruik van beekdalgronden. Deze pilot geeft hier invulling aan en zorgt voor een waterkwaliteits-impuls (vermindering uitspoeling meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen). Daarnaast geeft het ook ruimte voor waterkwantiteit door afspraken over voor toekomstige vernatting en inundatie.

3.2.2. Het waterschap doet ervaring op

Via deze pilot doen we, in afwachting van de verruiming van de Catalogus, alvast ervaring op met het effect van het opleggen van deze beperkingen op de waarde en de inzetbaarheid van onze ruilgronden. Door drie varianten te hanteren geeft dit ons meer inzicht in de slagingskansen van de varianten en de waardeverschuiving van de gronden. Hiermee kunnen we vervolgens na de pilot een goed onderbouwde keuze maken welke variant we opnemen in de subsidieregeling. Het is wenselijk om uiteindelijk met één variant te gaan werken. Door de provincie wordt er momenteel (in het kader van de KRW Impuls) tevens een onderzoek

opgestart naar de effecten van meststoffen op de waterkwaliteit, de uitkomst daarvan kan daar dan ook in meegenomen worden.

3.2.3. Reikende hand naar koplopers

De koplopers in de beekdalen worden gestimuleerd in hun omvorming naar meer extensieve vormen van landgebruik, we bieden grondeigenaren een reikende hand. Daarmee kan dit voor sommige bedrijven die willen extensiveren een enorme impuls zijn en dient deze pilot dus ook de doelen van de landbouwtransitie. In lopende gesprekken wordt door grondeigenaren al gevraagd om het herwaarderen van gronden.

3.2.4. Bijdrage voor gesprekken met provincie

De opgedane ervaringen dragen bij aan de gesprekken met de provincie over de inzet van ALG-middelen voor de (co)financiering van het herwaarderen van gronden. In de GGA gebieden waarvan het Waterschap trekker is wordt een aanvraag gedaan voor financiering voor herwaardering, voor de overige gebieden wordt dit nog verkend. Het helpt ons in deze gesprekken als we onze successen kunnen aantonen om het herwaarderen van gronden breder te kunnen gaan toepassen.

3.2.5. Kosten proportioneel tov resultaat; grote impact en minder toekomstige schadeclaims

Gezien de totale oppervlakte van landbouwgrond in de beekdalen (ca. 5000ha) betreft de pilot 1% van het totaal. Dit lijkt een speldenprikje. Echter geeft deze pilot ons juist de inzichten die nodig zijn voor verdere besluitvorming over herwaardering/herwaardering van landbouwgrond. Door deze pilot geven we ruimte aan ondernemers die in lijn met onze watertransitie willen meedenken, meebewegen en hun verantwoordelijkheid durven pakken. Deze koplopers hebben we hard nodig om samen in de praktijk te laten zien wat wel en niet werkt. Tevens helpen de ervaringen ons in de gesprekken met partners over cofinanciering. Met de herwaardering wordt ruimte gecreëerd in het beekdal voor waterberging, waterkwaliteitverbetering en worden toekomstige schade- en onderhoudskosten afgekocht.

3.2.6. Instrument in lijn met grondbeleid

Het aankopen en afgewaardeerd weer verkopen van de beekdalgronden is geen realistisch scenario. Op die manier gaat het waterschap zijn doelen niet bereiken. Zoals in het grondbeleid vastgesteld is het herwaarderen van gronden een belangrijk instrument, waarbij de grondeigenaar in een aangepaste vorm de grond toch agrarisch kan blijven gebruiken.

3.3. Risico's

3.3.1. Gronden worden minder interessant

Voor een deel van de agrariërs in ons gebied, welke vanuit hun bedrijfsmodel nog afhankelijk zijn van (kunst)mest en bestrijdingsmiddelen, wordt een herwaardering niet als interessant beschouwd. Ook dat geeft ons dan weer waardevolle input en in zo'n situatie kan in deze pilot onze ruilgrond ook nog zonder beperkingen worden aangeboden.

3.3.2. Onduidelijkheid ten aanzien van staatssteun

Er is pas sprake van staatssteun als de Europese Commissie de steun in een besluit ongeoorloofd verklaart. Als dat niet gebeurt zijn er geen gevolgen. Landelijk is er veel vraag naar verruiming van de mogelijkheden om landbouwgrond op basis van beperkingen gedeeltelijk af te waarderen. Zodra er mogelijkheden zijn om de gedeeltelijke herwaardering van grond wel onder de Catalogus te laten vallen heeft dat de voorkeur. Naar verwachting zal de geactualiseerde Catalogus – die dergelijke herwaardering toestaat – begin 2026 van kracht worden. In feite wordt dus geanticipeerd op de actualisatie van die richtlijn. Omdat tot de regeling van kracht is gewerkt wordt met externe taxateurs die de waarde voor én na bepalen (en zo de herwaardering inzichtelijk maakt), wordt het risico op Staatssteun klein geacht.

3.3.3. Naleving voorwaarden

Handhaving op de naleving van de voorwaarden is privaatrechtelijke handhaving. Bepaalde beperkingen zijn makkelijker te handhaven (visueel zichtbaar) dan andere.

In de KV zal derhalve een clausule met zware sancties opgenomen worden die bij opzettelijke overtreding dusdanig veel impact heeft waardoor naleving van de voorwaarden te verwachten is. Dit kan gaan om een boetebeding en/of terugvordering van de ontvangen herwaarderingsgelden.

3.3.4. Onzekerheid kosten

De hoogte van de herwaardering is gebaseerd op inschattingen van de eigen rentmeesters en eerste prognoses van externe taxateurs. Dit geeft echter geen garantie over de definitieve hoogte van de herwaardering.

3.3.5. Gelijkheidsbeginsel

Het uitvoeren van de pilot zoals voorzien is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Belangrijk uitgangspunt is dat het een pilot is met als doel om de effectiviteit van een toekomstig instrument en/of bredere regeling te toetsen c.q. onderzoeken. Er is een zo divers mogelijke onderzoeksgroep nodig. Daarom zijn ten behoeve van de pilot criteria vastgesteld op basis waarvan die onderzoeksgroep wordt samengesteld. De pilot betreft nadrukkelijk geen subsidie of regeling die wordt opengesteld.

4. Financiën

4.1. Financiële impact

De financiële impact van de beperkingen wordt door onafhankelijke (externe) taxateurs bepaald. Op dit moment wordt een aanneme van gemiddeld ca. 60% waardedaling gehanteerd.

Onderdeel 1: Bij verkoop/ruiling van 25 hectare en een grondprijs van gemiddeld € 12,= / m² betreft het dus ca. € 1.800.000,= herwaardering.

De gronden staan echter vaak voor een lagere aankoopwaarde op de Voorraad rekening waardoor de kosten geschat worden op 50% van € 1.800.000,=, dus € 900.000,=.

Onderdeel 2: Bij herwaardering van gronden in eigendom van agrariërs en een actuele grondprijs van gemiddeld € 12,= / m² betreft het ca. € 1.800.000,= herwaardering.

Samenvattend: Deze pilot kost € 2.700.000,= (€ 1.800.000,= + € 900.000,=).

Momenteel worden er gesprekken gevoerd over een co-financiering/subsidie van de herwaarderingskosten. Onder andere wordt onderzocht of het ALG (Aanpak Landelijk Gebied) hierin kan bijdragen. Een co-financiering/subsidie zal tot lagere netto-kosten leiden dan het voorgestelde krediet, echter is hierover nog geen zekerheid. Meer duidelijkheid hierover wordt pas eind 2025 verwacht. Door het instemmen met deze pilot kunnen echter al wel voorliggende kansen worden opgepakt.

De kern is de afwaardering van de grondwaarde in verband met de beperkingen die op de (interne- en/of externe) grond wordt gevestigd. De verwerkingswijze van deze afwaardering verloopt op grond van de huidige wet- en regelgeving en het beleid van Waterschap De Dommel via de exploitatierekening 2025 zodra het besluit tot afwaardering formeel is genomen. Aangezien deze afwaardering niet begroot is, is een begrotingswijziging 2025 nodig.

De impact van deze begrotingswijziging is in onderstaande tabel weergegeven:

Bedragen (x € 1.000)	Beleidsbegroting 2025 na wijziging (1)	Beleidsbegroting 2025 na bijstelling (2)
Lasten:		
Rentelasten	10.673	10.671
Afschrijvingslasten	24.836	24.834
Personeelslasten	60.300	60.299
Goederen en diensten derden	90.560	93.260
Toevoeging aan voorzieningen	174	174
Onvoorzien	804	804
Subtotaal lasten	187.346	190.041
Baten:		
Rentebaten/dividend	-1.978	-1.978
Opbrengsten van derden	-11.712	-11.712
Vrijval voorzieningen		0
Geactiveerde lasten	-5.437	-5.437
Subtotaal baten	-19.127	-19.127
Totaal Nettolasten (gecorrigeerd)	168.219	170.914
Waterschapsbelastingen:	160.869	160.869
Netto belastingopbrengsten	160.869	160.869
Totaal baten en lasten	-7.349	-10.045
Nagekomen baten en lasten		
Saldo baten en lasten	-7.349	-10.045
Resultaatbestemming	0	
Resultaat voor bestemming	-7.349	-10.045

1 Beleidsbegroting 2025, vastgesteld AB

2 Bijstelling naar aanleiding van de pilot herwaardering Beekdalgronden

De impact op het eigen vermogen is in onderstaande tabel weergegeven.

Impact op eigen vermogen in € 1.000		Wordt obv JEV burap 25-1 en begrotingswijziging ad 2,7 miljoen		Was obv beleidsbegroting 2025	
Verwachte ontwikkeling					
Beginsaldo 01-01-25 obv jaarrekening 2024					
<i>Eigen vermogen</i>		<i>Eigen vermogen</i>		<i>Eigen vermogen</i>	
Algemene reserve	31364	Algemene reserve	31364	Algemene reserve	31364
Bestemmingsreserve	4050	Bestemmingsreserve	4050	Bestemmingsreserve	4050
Nog te verdelen resultaat	-2301	Nog te verdelen resultaat	-2301	Nog te verdelen resultaat	-9727
	33113		33113		25687
Resultaat Beleidsbegroting 2025	-7345	Resultaat JEV burap-1	-6053	Resultaat beleidsbegroting 2025	-7345
		Impact herwaardenen beekdalgronden	-2700	Overige mutaties	862
Mutaties eigen vermogen	-597	Mutaties eigen vermogen	-597	Mutaties eigen vermogen	-597
	-7942		-9350		-7080
Verwacht eigen vermogen 31-12-25	25171		23763		18607

In de beleidsbegroting 2025 is uitgegaan van een eigen vermogen per 31 december 2025 van 18,6 miljoen. Doordat in het boekjaar 2024 het resultaat beter is uitgekomen dan eerder verwacht, komt het eigen vermogen met het resultaat van de beleidsbegroting 2025 dat werd verwacht uit op 25,1 miljoen.

In de burap 2025-1 wordt een verbetering van het jaarresultaat 2025 verwacht ten opzichte van de beleidsbegroting 2025. Met de verwachte impact van de herwaardering van de Beekdalgronden van 2,7 miljoen komt het eigen vermogen 31 december 2025 daarmee naar verwachting uit op 23,8 miljoen.

De impact op het eigen vermogen is dan naar verwachting 1,4 miljoen.

5. Uitvoering en evaluatie

5.1. Bestuurlijke vervolgstappen

De pilot zal direct toegepast worden in gesprekken over de grondverwerving. De portefeuillehouder zal, gecombineerd met de rapportages over de Voorraadrekening, geïnformeerd worden.

Daarnaast zullen het DB en AB bij de behandeling van de Stimuleringsregeling geïnformeerd worden over de opgedane ervaringen.

5.2. Externe communicatie

Er vindt geen actieve externe communicatie plaats, het instrument wordt meegenomen in de reeds lopende gesprekken.

5.3. Bestuurlijke evaluatie

Zie 5.1.

Achtergrondinformatie over beperkingen rond herwaardering beekdalgronden

Generieke beperkingen

De eigenaar moet toekomstige inundaties en verhoogde grondwaterstanden dulden.

Daarnaast is het niet toegestaan om:

- a. De percelen op te hogen, egaliseren of nieuw te draineren;
- b. Onroerende zaken/gebouwen op te richten;
- c. Gebruik te maken van chemische gewasbeschermingsmiddelen;
- d. Het perceel te beweiden met meer dan het maximum van 2 GVE per hectare, tenzij het maximum van 2 GVE per hectare bij wet- of regelgeving verder wordt begrensd;
- e. Het perceel te beregenen, met uitzondering van het beregenen vanuit een bestaande vergunning ten behoeve van het opstarten (waaronder het ontkiemen) van een transitiegewas na toestemming van het Waterschap, tenzij beregening bij wet- of regelgeving en/of beregeningsbeleid volledig wordt beperkt.

Variabele beperking

Bovenop bovenstaande beperkingen wordt ook nog een van onderstaande varianten als beperking opgenomen, afhankelijk van de keuze van de grondeigenaar. Na de pilotfase kan op basis van de ervaringen een keuze tussen de 3 varianten gemaakt worden.

1. Algeheel verbod op het gebruik van kunstmest en dierlijke mest (in elke vorm);
2. Verbod op kunstmest en dierlijke mest met uitzondering van de mogelijkheid om gebruik te maken van maximaal 20 ton ruige dierlijke stalmest per hectare per jaar, tenzij bij wet- en regelgeving het maximum van 20 ton verder wordt begrensd;
3. Verbod op kunstmest, maar dierlijke mest is wel toegestaan in elke vorm tenzij bij wet- en regelgeving het gebruik verder wordt begrensd.

Toelichting variabele beperkingen:

- Ad.1: Een algeheel verbod kent de grootste bijdrage aan de KRW ten aanzien van waterkwaliteit. Echter wordt verwacht dat er dan maar beperkte interesse is om vrijwillig een KV te vestigen. Daarnaast zou zo'n verbod nog verder gaan dan de ruimte die er is bij sommige natuurtypen.
- Ad.2: Deze regeling sluit aan bij onder andere de ONNB-voorwaarden en is in die zin 'rechtlijnig' met andere regelingen. De hoeveelheid werkzame stoffen in 20 ton stalmest kan echter sterk variëren, wat maakt dat agrariërs ook met deze variant aan de maximale hoeveelheid vanuit de meststoffenwet kunnen komen. Wat je hiermee wel bereikt is dat de uitspoeling lager zal zijn dan bij drijfmest, daarnaast draagt het bij aan de verhoging van de organische stofgehalte, bodemleven en infiltrerend vermogen. Samengestelde stalmest (dus gemaakt van drijfmest) wordt uitgesloten, echter is dit nauwelijks tot niet te handhaven.
- Ad.3: Dit sluit aan bij de voorwaarde uit de 'duurzame pacht' en is dan in lijn met onze eigen voorwaarden bij pacht voor die gronden. Bij deze variant wordt de grootste interesse verwacht voor een vrijwillige deelname aan de KV, echter faciliteert dit ook een intensieve vorm van grasland in de beekdalen en stimuleert het in mindere mate de extensivering.

Bij zowel variant 2 als 3 geldt dat er een risico blijft op verdere aanscherping van het generieke (nationale) mestbeleid in beekdalen of bepaalde gebieden/zones. Bij variant 2 is de impact van verdere aanscherping het laagst. De grondeigenaar wordt hier expliciet op gewezen.