



Eerste tranche van het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe

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

27 mei 2026

Auteurs

Interbestuurlijk Programmateam Aanpak Veluwe



Inleiding

Partijen werken sinds de zomer van 2025 intensief samen aan het vormgeven van de Aanpak Veluwe en de contouren van een uitvoeringsplan. Op dit moment werkt de Ministeriële Taskforce Natuur en Stikstof aan de uitwerking van het landelijke beleid.

De samenwerkende overheden willen al de eerste stappen in de uitvoering op de Veluwe zetten. Daarmee wordt de samenwerking tussen de overheden gestart en kan de uitvoeringsorganisatie opgezet worden en de eerste projecten in uitvoering gebracht. Voor u ligt daarom de eerste tranche van het uitvoeringsplan voor de besteding van de middelen die nu opgenomen zijn op de begroting van het ministerie LNVN, groot € 300 mln. De Eerste Kamer zal op korte termijn over deze begroting stemmen.

De Aanpak Veluwe is adaptief: in een aantal stappen wordt de uitvoering geconcretiseerd. Dat geeft de mogelijkheid om de uitvoering van deze complexe opgave effectief en doelgericht vorm te geven.

Het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe waar partijen sinds de zomer 2025 aan hebben gewerkt is, samen met deze eerste tranche en de besluitvorming van de Taskforce, de basis voor de verdere uitwerking van de Aanpak Veluwe en een volgende versie van het uitvoeringsplan. Iedere nieuwe tranche van het uitvoeringsplan zal steeds ter besluitvorming aan het BO Veluwe worden voorgelegd zoals beschreven in de Samenwerkingsovereenkomst Aanpak Veluwe.

Leeswijzer

Eerst volgt een beschrijving van de hoofdlijn van de Aanpak Veluwe. Wat is de aanpak en waarom kiezen we in dit gebied voor deze aanpak. Daarna volgt een de beschrijving wat er gaat gebeuren in de eerste tranche, met welke middelen en onder welke voorwaarden. Als derde en laatste volgt een hoofdstuk over de inrichting van de monitoring en de uitvoeringsgovernance.

Inhoud

Inleiding	4
1 Wat is de Aanpak Veluwe?.....	6
2 Wat gaan we doen in de eerste tranche?	10
3 Doorkijk lange termijn.....	12
Bijlage Besteding middelen Regeling gebiedsgerichte aanpak.....	14

1 Wat is de Aanpak Veluwe?

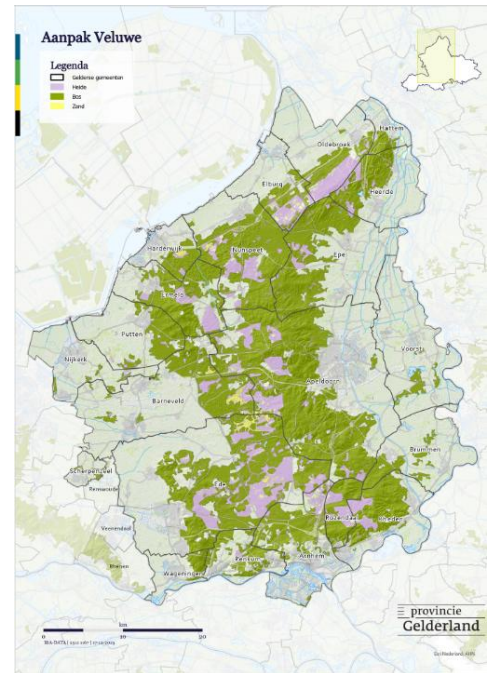
De Veluwe heeft prioriteit

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

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

Het Rijk en de provincie Gelderland hebben de Veluwe daarom als prioritaire regio aangewezen en middelen vrijgemaakt om een gebiedsgerichte doorbraak te realiseren. Met de Aanpak Veluwe bundelen het Rijk, provincie Gelderland, Waterschap Vallei en Veluwe, Waterschap Rijn en IJssel en de 21 omliggende gemeenten hun inzet: met één aanpak en één uitvoeringslijn éénheid creëren in het optreden van de verschillende overheden. En daarmee naar bedrijven en inwoners als één overheid te kunnen optreden.

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



Figuur 1: Kaart Aanpak Veluwe

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

De uitvoering van de Aanpak Veluwe wordt programmatisch en *interbestuurlijk* ingericht voor ten minste *tien jaar*, waarbij deelnemende overheden zoveel mogelijk als één overheid opereren en duidelijke scheidslijnen tussen het “wat” en het “hoe” gelden. Bestuurlijke kaders en doelen worden op strategisch niveau vastgesteld en geborgd, terwijl een stuurgroep met ambtelijke ondersteuning de besluitvorming voorbereidt (voor het BO), samenhang bewaakt en periodiek rapporteert over voortgang en bijsturing. In een samenwerkingsovereenkomst (SOK) worden rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden vastgelegd als basis voor de interbestuurlijke samenwerking. De uitvoeringsgovernance moet hier op aansluiten.

¹ CBS: regionale kerncijfers bevolkingsaantallen per 1 januari 2025.

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

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

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

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

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

Urgentie Aanpak Veluwe

1. Ruimtelijke druk vanwege vele maatschappelijke opgaven

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

2. Veluwe is een nationale stikstof hotspot

De natuur op de Veluwe staat onder druk. Door de omvang en kwetsbaarheid van de natuur op de Veluwe is de opgave voor natuurherstel hier groot, vooral omdat de Veluwe is ingebed in een regio met een relatief hoge concentratie veehouderij, waarvan veel intensieve veehouderijbedrijven, in de nabijheid van het natuurgebied. De combinatie van kwetsbare natuur en nabijgelegen emissiebronnen maakt de Veluwe tot een nationale hotspot in de stikstofproblematiek: 42%⁷ van alle stikstofgevoelige natuur van Nederland ligt hier. Gerichte maatregelen op en rond de Veluwe leveren daardoor, vergeleken met andere Natura-2000-gebieden, relatief veel “winst” op voor het realiseren van landelijke doelen voor stikstofdepositie en natuurherstel. Zoals ook in recente jurisprudentie (het Greenpeace-arrest) is benadrukt, moet hier gebiedsgericht en aantoonbaar worden ingegrepen⁸.

3. Startpakket kabinet zet in op de Veluwe

Op landelijk niveau wordt gewerkt aan het doorbreken van de stikstofimpasse. Hiervoor is een startbudget beschikbaar gesteld van ca. € 600 mln. (€ 300 mln. voor de Veluwe en € 300 mln. voor de Peel). Daarbij zijn deze twee gebieden als maatwerkgebied aangewezen waar extra inzet nodig is. Deze ondersteuning van het Rijk is bedoeld om snel en aantoonbaar voortgang te boeken met een integraal pakket dat zich richt op zowel emissiereductie als natuurherstel en waterkwaliteit.

Kern van het Uitvoeringsplan: duidelijke doelen, ruimte voor ondernemerschap

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

- **Emissiereductie voor stikstof naar de lucht**
- **Normen op bedrijfsniveau**
- **Ondernemersgericht werken**
- **Gebiedsgericht werken**
- **Natuur-en beekdalherstel**

⁷ Provincie Gelderland: Waar speelt het probleem.

⁸ ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

Veehouderij aan de randen van de Veluwe

Rondom de Veluwe bevinden zich concentraties veehouderijbedrijven, vooral aan de westzijde van het natuurgebied. In totaal zijn er in de 21 gemeenten ca. 2.850 agrarische bedrijven.

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

Tabel 1: Overzicht aantal dieren en diersoorten in Aanpak Veluwe per deelgebied in 2024⁹

Tabel 1 geeft een overzicht van het totale aantal bedrijven en de verdeling per deelsector in 2024. De dieraantallen illustreren de relatieve bijdrage van de verschillende deelsectoren: de kalversector omvat naar schatting ca. 415.000 kalveren, de pluimveesector bijna 10 mln. pluimvee, de varkenssector ca. 250.000 varkens en de 'overige' diercategorieën ongeveer 60.000 dieren. De agrarische bedrijven op en rond de Veluwe leveren hiermee een substantiële bijdrage aan de nationale voedselproductie. Daarmee dragen bij aan de Nederlandse voedselzekerheid en de continuïteit van de voedselvoorziening.

Wat willen we bereiken in 2030 en 2035?

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

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

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

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

⁹ CBS: Landbouwtelling, 2025.

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

Concrete opgaven: Emissiereductie, Natuurherstel, Beekdalherstel

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

- **Emissiereductie (stikstof):** Er is een structurele en juridisch geborgde reductie nodig omdat anders vergunningverlening niet in beeld komt. Dit betreft zowel reductie bij bedrijven binnen en buiten de agrarische sector, vrijwillig stoppende bedrijven als ruimtelijke maatregelen.
- **Natuurherstel:** Natuurherstel binnen de Aanpak Veluwe gaat over het stoppen van de verslechtering van de natuur binnen Natura 2000-gebieden, versnellen van natuur- en bodemherstel en het verhogen van natuur- en landschapskwaliteiten in het landelijk gebied. Hiervoor moeten de maatregelen uit de huidige Natura 2000-beheerplannen en herstelprogramma's voortvarend worden uitgevoerd. Daarnaast moet de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Veluwe, Landgoederen Brummen en het Binnenveld - alle drie met stikstofgevoelige natuur - voldoende zijn afgenomen. Aanvullende herstelmaatregelen betreffen o.a. bodemmaatregelen met steenmeel of schelpkalk en het extensiveren van agrarische percelen in de randzones van natuurgebieden. Voor het gehele landelijke gebied rondom het Veluwemassief wordt gestreefd naar een 'basiskwaliteit natuur' (BKN).
- **Beekdalherstel:** Het bodem- en watersysteem op en rond de Veluwe is de basis voor robuust systeemherstel. Binnen de Aanpak Veluwe zetten we in op hydrologisch herstel van beeksystemen en van de natte flanken van het Veluwemassief. Dit is nodig voor behoud en herstel van natuurtypen (habitattypen) binnen en buiten de Natura 2000-gebieden die afhankelijk zijn van schoon en voldoende grondwater. Kwelstromen en goede grondwaterstanden zijn daarbuiten ook belangrijk voor een goede basiskwaliteit natuur. Dit vergt ingrepen in het watersysteem (water vasthouden) en meer ruimte voor het watersysteem o.a. in de oeverzones langs beken. In veel gebieden kunnen maatregelen voor natuur en water elkaar versterken. Vooral in natte en vaak wat lager in het landschap gelede gebieden is er veel potentie om natuur- en landschapskwaliteiten te herstellen of toe te voegen.

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

Voor het verder weer opstarten van de vergunningverlening is het noodzakelijk additionaliteit aan te tonen. Dit is alleen mogelijk met een onderbouwd en geborgd pakket stikstof-, natuur- en hydrologische maatregelen. Vandaar dat gekozen is voor een werkgebied van dit uitvoeringsplan wat de genoemde 21 gemeenten beslaat. Dit maakt de aanpak zekerder, maar ook effectiever en beter uitvoerbaar.

Juridische borging: van gebiedsemissieplafond naar afdwingbare uitvoering

De aanpak wordt juridisch geborgd in lijn met het advies van de landsadvocaat.

2 Wat gaan we doen in de eerste tranche?

Inleiding

Dit plan is een eerste tranche voor wat partijen beogen vast te stellen als Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe. De Eerste Tranche strekt niet verder dan de maatregelen die Partijen willen treffen met de door LVVN beschikbaar gestelde middelen (€300 miljoen). Dit plan is het uitvoeringsprogramma, bedoeld in de Regeling specifieke uitkering landelijk gebied.¹⁰ Na totstandkoming respectievelijk vaststelling zal de provincie de SOK en de Eerste Tranche van het Uitvoeringsplan Aanpak Veluwe gebruiken bij de aanvraag tot verlening van de specifieke uitkering.

Welke maatregelen worden ingezet onder welke voorwaarden Rijk

Maatregelen (bedragen x € mln.)	Indicatieve verdeling	Bandbreedte	In €
Extensivering en beëindiging grondgebonden veehouderij	47%	45%-55%	€ 135 - € 165 mln.
Bedrijfsgerichte maatregelen zoals technische maatregelen, managementmaatregelen en beëindiging	30%	25%-35%	€ 75-€ 105 mln.
Gebieds- en systeemmaatregelen	15%	10%-20%	€ 30 - € 60 mln.
Ondersteunende maatregelen	8%	5% - 15%	€15 - € 45 mln.
Totaal De Veluwe		80% - 100%	€ 255-€ 300 mln.
NB: de bedragen zijn niet optelbaar, maximaal is € 300 mln. in te zetten.			

Tabel 2: Overzicht maatregelen in relatie tot de € 300 miljoen vanuit het Rijk.

De middelen afkomstig van het Rijk kunnen als volgt worden verdeeld. Onder extensivering grondgebonden landbouw zitten maatregelen die vooral gericht zijn op veehouderij met grond. Dit zijn ruimtelijke aanpassingen aan perceel, erf of stalomgeving, gericht op het reduceren van landbouwactiviteiten die emissies veroorzaken, bijvoorbeeld het aanleggen van onbesmette bufferstroken of het extensiveren van de bedrijfsvoering. Hierbij kan gedacht worden aan extensivering van landbouwgrond in en rond de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarnaast betreft het maatregelen vooral gericht op o.a. op het aanpassen van het dagelijkse management van de veehouder om de emissies te verlagen, zonder investeringen in techniek of aanpassing van het gebouw. Dit kan onder meer door het nemen van voer- of bemestingsmaatregelen (e.g. additieven), het bevorderen van weidegang, het gebruik van meer rustgewassen, of langere leegstandperiode. Het vakmanschap van de agrariër speelt een cruciale rol in de effectiviteit van deze maatregelen met betrekking tot de gerealiseerde ammoniakreductie (managementmaatregelen).

Bij niet-grondgebonden landbouw zitten maatregelen gericht op o.a. op het aanpassen van het dagelijkse management van de veehouder om de emissies te verlagen, zonder investeringen in techniek of aanpassing van het gebouw. Dit kan onder meer door het nemen van voermaatregelen (e.g. additieven) of managementmaatregelen in de stal. Het vakmanschap van de agrariër speelt een cruciale rol in de effectiviteit van deze maatregelen met betrekking tot de gerealiseerde ammoniakreductie (managementmaatregelen). Daarnaast of in combinatie zitten er technische maatregelen in, deze richten zich op het toepassen van technieken om de emissies van activiteiten om te verminderen of op te vangen. Met deze innovaties en modernisering wordt o.a. verwezen naar emissiearme stallen, luchtwassers en technologieën voor een betere opslag of scheiding van mest. Deze maatregelen resulteren vaak niet alleen in een lagere ammoniakemissie maar ook in een vermindering van de methaanuitstoot.

De gebieds- en systeemmaatregelen zijn investeringsmaatregelen waaronder maatregelen gericht op natuurherstel en beekdalherstel. Ondersteunende maatregelen richten zich op maatregelen die ondersteunend zijn en noodzakelijk om bijvoorbeeld te monitoren en/of gericht op ondernemersgerichte aanpak. Ondersteunende maatregelen richten zich op

¹⁰ De ministeriële regeling op basis waarvan de provincie de specifieke uitkering van de middelen aanvraagt.

maatregelen die ondersteunend zijn en noodzakelijk om bijvoorbeeld te monitoren en/of gericht op de ondernemersgerichte aanpak. Onderdeel hiervan is een pakket voor meetnetwerken van € 7 mln. Vanwege de synergie met het landelijke meetnetwerk is besloten dit onderdeel daarmee gezamenlijk uit te voeren. Het meetnetwerk op de Veluwe is wel onderdeel van de programmering van de Aanpak Veluwe en ook van de verantwoording en monitoring. Deze €7 mln wordt via de Rijksbegroting op een andere manier beschikbaar gesteld aan de regio, waardoor er nog maximaal €293 mln aangevraagd kan worden.

Met realisatie van de maatregelpakketten in dit Uitvoeringsprogramma wordt dan ook een belangrijke bijdrage geleverd aan die doelen. Tegelijkertijd zijn we er dan nog niet om vergunningverlening mogelijk te maken. Gezamenlijk monitoren we de voortgang en bepalen we continu met elkaar naar wat nog nodig is om dat wel mogelijk te maken: welke eventuele extra gebiedsgerichte maatregelen zijn nodig om, in samenhang met generieke maatregelen vanuit het Rijk en provincies, de beoogde doelen te realiseren. Belangrijk is daarbij om aan de voorkant goed de relatie te leggen tussen de maatregelen (output indicatoren) en de beleidsdoelen (outcome indicatoren).

De bestedingen moeten passen binnen de geografische afbakening van de zones en waar effectief t.a.v. de Natura 2000 gebieden ook daarbuiten. Dit is in de Aanpak Veluwe effectief omdat voor de stikstofreductie alleen door maatregelen in het hele gebied er voldoende reductie mogelijk wordt om de natuur te laten herstellen en om daarmee vergunningverlening weer in zicht te krijgen. Voor de natuur- en watermaatregelen geldt dat deze ook in de omgeving van de N2000-gebied nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Tevens mogen de maatregelen ook verbreed worden naar beëindiging. Tot slot mogen de middelen breder ingezet worden ook naar herstel van de overbelaste natuur en hydrologische maatregelen. De overige kaders uit het kabinet Schoof blijven van kracht zoals perspectief voor de ondernemer en gebaseerd op vrijwilligheid.

De provincie Gelderland treedt op als regiokassier. Dat betekent dat de provincie namens de andere medeoverheden bij het Rijk de aanvraag doet voor de middelen. Dit kan als de samenwerkingsovereenkomst met deze bijbehorende Eerste tranche van het uitvoeringsplan zijn ondertekent. Het Uitvoeringsplan dient als basis voor de aanvraag. De middelen worden via een specifieke uitkering beschikbaar gesteld. Dit betekent dat zij verantwoordelijk is voor het ontvangen, beheren en doorzetten van middelen ten behoeve van de uitvoering van de maatregelpakketten. De provincie draagt zorg voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen, in lijn met dit Uitvoeringsplan en de afspraken in de Samenwerkingsovereenkomst. Nadere afspraken over financiële stromen, verantwoording en controle zijn vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst.

Uitvoeringskosten

De hiervoor beschreven financiële bijdragen dienen tevens ter dekking van de zogenaamde uitvoeringskosten. Uitvoeringskosten zijn kosten die samenhangen met voorbereiding en uitvoering van maatregelen/projecten en het Uitvoeringsplan inclusief de bijbehorende gebiedsprocessen en/of ondersteuning van ondernemers. Denk aan: voorbereiding, regie, coördinatie, monitoring, administratie, communicatie, vergunningverlening en bestuurlijke juridische procedures (zoals diverse omgevingswet-instrumenten) en programmasturing ten behoeve van maatregelen/projecten in het kader van het/ voortvloeiend uit het Uitvoeringsprogramma. Hieronder vallen personele inzet (intern/extern), programmabureau, juridische en financiële ondersteuning, ICT en organisatorische ondersteuning. Dit kan zowel betrekking hebben op personele inzet (eigen personeel en externe inhuur), als op ondersteunende kosten zoals verbruiksgoederen en reis- en verblijfskosten, voor zover deze aantoonbaar samenhangen met de uitvoering.

Partijen spreken af na te streven de uitvoeringskosten zo laag mogelijk te houden, met het besef dat uitvoeringskosten voorwaardelijk zijn en zorgen voor uitvoering van projecten, maatregelen en inspanning (als onderdeel van de genoemde maatregelpakketten).

Bij een gebiedsgerichte aanpak in het landelijke gebied is sprake van samenwerking met meerdere gebiedspartners, soms ingrijpende maatregelen voor agrariërs, integrale projecten en maatregelen en intensieve en soms meerjarige voorbereiding en uitvoering van bijvoorbeeld grond-herwaarderingstrajecten, ruilverkaveling en landinrichting. In de eerste jaren is naar verwachting sprake van relatief hoge uitvoeringskosten (opstartfase, organisatie-inrichting, grondstrategie, juridische voorbereiding), en bij kapitaalintensieve of complexe maatregelen (bijv. grondtransacties of kavelruil) is sprake van langere perioden van uitvoeringsinzet voorafgaan aan de feitelijke realisatie. Om goed zicht te houden op de ontwikkeling van uitvoeringskosten en tijdig bij te kunnen sturen, vindt monitoring daarom jaarlijks plaats via de voortgangsrapportage. Hierbij wordt deze trendmatig beschouwd over de programmaperiode, en niet op jaarbasis wordt beoordeeld, zodat desgewenst voldoende tijdig (voor het einde van de programmaperiode) bijsturing mogelijk is.

3 Doorkijk lange termijn

De omvang van de opgave op en rond de Veluwe is groot en dat vraagt intensieve samenwerking in de uitvoering. Alle overheden hebben hierin verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De afgelopen jaren hebben geleerd dat wanneer er geen gedegen samenwerkingsstructuur is, dit veel vertraging geeft en te veel goede plannen niet tot uitvoering komen. Het is een complexe opgave omdat het verschillende doelen en sectoren betreft. Dat vraagt een adaptieve aanpak waarin bijsturing mogelijk is en de uitvoeringspraktijk de ruimte heeft om de meest effectieve oplossingen te vinden. Daarom is een goede en actuele monitoring essentieel net als een heldere uitvoeringsstructuur met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen het 'wat' en het 'hoe'.

Monitoring doelen

1. Monitoring stikstofemissie

Een robuust monitoringstelsel is, conform de vereisten van de Rendac-uitspraak en het advies van de landsadvocaat, een randvoorwaarde om de emissies aantoonbaar te borgen. Tevens moet er tijdig bijgestuurd kunnen worden met vooraf geformuleerde en afdwingbare maatregelen als de voortgang achterblijft. Er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande monitoringssystemen.

Het doel in de Veluwe is om op gebiedsniveau een meerjarig emissie-monitoringsprogramma te ontwerpen, primair op stikstof, met een wetenschappelijk gedegen en juridisch houdbare systematiek die ondersteunend is bij vergunningverlening. Het monitoringstelsel dient daarom zowel juridisch bruikbaar als operationeel nuttig te zijn:

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

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

De uitstoot vanuit landbouw wordt berekend met het National Emission Model for Agriculture (NEMA), in Nederland ontwikkeld. Het NEMA berekent de uitstoot van stoffen voor bijvoorbeeld stallen, mestopslag en het gebruik van mest op nationaal niveau. De nationale emissie wordt vervolgens ruimtelijk verdeeld over de stallocaties en percelen in Nederland. Hiervoor wordt o.a. het model INITATOR (Integrated Nitrogen Impact Assessment Tool) ingezet. Dit model berekent op basis van de ruimtelijke situering van percelen en stallen de ammoniakemissie uit stal, opslag, aanwending en beweiding volgens de NEMA-rekenmethodiek.

Naast de 'top-down' NEMA-methodiek zijn er 'bottom-up' praktijkgerichte methodieken voor het meten van daadwerkelijke emissies en het bepalen van effecten van maatregelen - zoals *sectorale bedrijfsemissemodellen* (bijvoorbeeld de Kringloopwijzer bij melkvee) en *meetpilots* (zoals de meetnetwerken in de Foodvalley). Deze databronnen zijn momenteel echter niet of onvoldoende gekoppeld aan elkaar en aan NEMA. Het *Omgevingsnetwerk* (71 meetlocaties) en *Depositienetwerk in de Foodvalley* (25 meetlocaties) bieden een sterke basis voor modelvalidatie en het verkrijgen NEMA/RE-NEMA met betrouwbaardere data.

2. Monitoring natuur- en beekdalherstel

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

Governance

De Aanpak Veluwe is een langjarig samenwerking van het Rijk, de provincie Gelderland, waterschap Vallei en Veluwe, waterschap Rijn en IJssel en 21 Gelderse gemeenten. De Aanpak Veluwe draait niet alleen om wát de samenwerkende overheden willen bereiken, maar ook om hóe de interbestuurlijke samenwerking dat wil doen. Daarbij is er het besef dat het succes van de aanpak valt en staat met goede en zorgvuldige uitvoering. Door ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst Aanpak Veluwe en het gelijktijdig vaststellen van dit Uitvoeringsplan verbinden de samenwerkende overheden zich om hun aanpak voor de doelen in het gebied met elkaar te coördineren en af te stemmen. Tegelijkertijd maken partijen in de Overeenkomst duidelijk onderscheid tussen hun samenwerkingsverband in de Aanpak Veluwe en het bevoegd gezag dat elke partij uitoefent op basis van zijn of haar wettelijke taken en bevoegdheden. De Overeenkomst laat de uitoefening daarvan onverlet.

Met het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (hierna: “SOK”) spreken deze overheden af om als één overheid op te treden, met heldere doelen, duidelijke rollen en een gezamenlijke uitvoering. De Aanpak Veluwe richt zich primair op een uitvoeringsprogramma.

Ten behoeve van het organiseren van deze uitvoering voor de komende >10 jaar is een inrichting nodig die de volgende doelen dient: de betrokkenheid vanuit het gebied borgen, het organiseren van uitvoeringskracht, de interbestuurlijke samenwerking verstevigen en het fungeren als één loket voor de regio. De komende periode zullen de partijen daarom verder werken aan de uitvoeringsgovernance. Uiteindelijk zal het hierna omschreven bestuurlijk overleg besluiten nemen over die uitwerking.

Hieronder is een eerste schets gegeven van de beoogde uitvoeringsgovernance. De afspraken in de SOK over governance en overleg vormen daarvoor de basis.

1. Bestuurlijk overleg (BO)

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

Het BO heeft zoals verwoord in artikel 6, zevende lid, van de SOK de verantwoordelijkheid om te besluiten over wijzigingen en aanvullingen op het Uitvoeringsplan en over het tussentijds bijsturen van de uitvoering van het Uitvoeringsplan. Onderwerpen die het BO kan behandelen, zonder daarbij de publiekrechtelijke bevoegdheden van de overheden aan te tasten of te doorbreken, zijn:

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

Het BO bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van het Rijk, de provincie Gelderland, waterschap Vallei en Veluwe, waterschap Rijn en IJssel en de 21 gemeenten.

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

2. Stuurgroep

Het BO stelt een stuurgroep in. De Stuurgroep heeft een voorbereidende, coördinerende en aansturende rol. De stuurgroep opereert binnen de kaders die het BO heeft gesteld. De stuurgroep is daarnaast belast met de programmatische aansturing van en een coördinerende rol ten behoeve van de uitvoering van het Uitvoeringsplan. De stuurgroep ondersteunt het BO en bereid besluitvorming in het BO voor. De stuurgroep heeft daarnaast ook, namens het BO, de verantwoordelijkheid voor de verantwoording van de voortgang van het programma. Daartoe zal periodiek een voortgangsrapportage moeten worden opgesteld die wordt voorgelegd aan het BO. De nadere rol en taken en samenstelling van de stuurgroep zijn vastgelegd in artikel 7 van de SOK.

Uitwerking voortgangsrapportage

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

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

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

Bijlage besteding middelen Regeling gebiedsgerichte aanpak

In overeenstemming met afspraken in artikel 11, derde lid, van de samenwerkingsovereenkomst worden de overeengekomen doelen en voorwaarden vermeld in het Uitvoeringsprogramma. Op basis van artikel 2 in samenhang met artikel 1, eerste gedachtestreepje, van de Regeling specifieke uitkering gebiedsgerichte aanpak worden de doelen en voorwaarden vermeld in een bijlage van het Uitvoeringsprogramma. Deze bijlage bevat de uitvoeringsactiviteiten waaraan de middelen uit de Regeling specifieke uitkering gebiedsgerichte aanpak (Rga) kunnen worden besteed, alsmede de voorwaarden waaronder deze middelen kunnen worden besteed. Deze bijlage is voor de toepassing van de Rga leidend voor de besteding en verantwoording van de middelen van de specifieke uitkering.

De middelen uit de specifieke uitkering worden uitsluitend besteed aan de in deze bijlage opgenomen uitvoeringsactiviteiten en overeenkomstig de in deze bijlage opgenomen voorwaarden.

Maatregelen (bedragen x € mln.)	Indicatieve verdeling	Bandbreedte	In €
Extensivering en beëindiging grondgebonden veehouderij	47%	45%-55%	€ 135 - € 165 mln.
Bedrijfsgerichte maatregelen zoals technische maatregelen, managementmaatregelen en beëindiging	30%	25%-35%	€ 75-€ 105 mln.
Gebieds- en systeemmaatregelen	15%	10%-20%	€ 30 - € 60 mln.
Ondersteunende maatregelen	8%	5% - 15%	€15 - € 45 mln.
Totaal De Veluwe		80% - 100%	€ 255-€ 293 mln.
NB: de bedragen zijn niet optelbaar, maximaal is € 293 ¹¹ mln. in te zetten.			

Tabel 3: Overzicht maatregelen in relatie tot de € 300 miljoen vanuit het Rijk.

Welke maatregelen worden ingezet onder welke voorwaarden Rijk

De middelen afkomstig voor het Rijk kunnen als volgt worden verdeeld. Onder extensivering grondgebonden landbouw zitten maatregelen die vooral gericht zijn op veehouderij met grond. Dit zijn ruimtelijke aanpassingen aan perceel, erf of stalomgeving, gericht op het reduceren van landbouwactiviteiten die emissies veroorzaken, bijvoorbeeld het aanleggen van onbesmette bufferstroken of het extensiveren van de bedrijfsvoering. Hierbij kan gedacht worden aan extensivering van landbouwgrond in en rond de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarnaast betreft het maatregelen vooral gericht op o.a. op het aanpassen van het dagelijkse management van de veehouder om de emissies te verlagen, zonder investeringen in techniek of aanpassing van het gebouw. Dit kan onder meer door het nemen van voer- of bemestingsmaatregelen (e.g. additieven), het bevorderen van weidegang, het gebruik van meer rustgewassen, of langere leegstandsperiode. Het vakmanschap van de agrariër speelt een cruciale rol in de effectiviteit van deze maatregelen met betrekking tot de gerealiseerde ammoniakreductie (managementmaatregelen).

Bij niet-grondgebonden landbouw zitten maatregelen gericht op o.a. op het aanpassen van het dagelijkse management van de veehouder om de emissies te verlagen, zonder investeringen in techniek of aanpassing van het gebouw. Dit kan onder meer door het nemen van voermaatregelen (e.g. additieven) of managementmaatregelen in de stal. Het vakmanschap van de agrariër speelt een cruciale rol in de effectiviteit van deze maatregelen met betrekking tot de gerealiseerde ammoniakreductie (managementmaatregelen). Daarnaast of in combinatie zitten er technische maatregelen in, deze richten zich op het toepassen van technieken om de emissies van activiteiten om te verminderen of op te vangen. Met deze

¹¹ Vanuit de €300 mln is er €7 mln geprogrammeerd voor meetnetwerken. Deze €7 mln wordt via de Rijksbegroting op een andere manier beschikbaar gesteld aan de regio, waardoor er nog maximaal €293 mln aangevraagd kan worden.

innovaties en modernisering wordt o.a. verwezen naar emissiearme stallen, luchtwassers en technologieën voor een betere opslag of scheiding van mest. Deze maatregelen resulteren vaak niet alleen in een lagere ammoniakemissie maar ook in een vermindering van de methaanuitstoot.

De gebieds- en systeemmaatregelen zijn investeringsmaatregelen waaronder maatregelen gericht op natuurherstel en beekdalherstel. Ondersteunende maatregelen richten zich op maatregelen die ondersteunend zijn en noodzakelijk om bijvoorbeeld te monitoren en/of gericht op ondernemersgerichte aanpak.