



Planbureau voor de Leefomgeving

EX ANTE ANALYSE NATIONAAL PROGRAMMA LANDELIJK GEBIED: PROVINCIALE PROGRAMMA'S EN RIJKSMAATREGELEN

26 februari 2024



Deltares



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Colofon

Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer: 5411

Contact

Daan.Boezeman@pbl.nl

Auteurs

Daan Boezeman, Brechtje Silvius, Martijn Vink (allen PBL), Wiebren Kuindersma, Bas Breman (beiden WUR), Marco Hoogvliet, Joost van den Roovaart (beiden Deltares).

Met medewerking van

Frank van Dam, Dirk-Jan van der Hoek, Peter van Puijenbroek, Barbara de Boed (allen PBL), Dana Kamphorst, Tineke de Boer, Hans Roelofsen (allen WUR), Julia Bleser, Lisa van Eck, Philip Visman (allen Deltares), Ella Westerhoff (RIVM).

Supervisie

Jeannette Beck (PBL), Tia Hermans (WUR), Gerard Blom (Deltares), Gerben Roest (tot oktober 2023) en Jappe Beekman (vanaf oktober 2023) (beiden RIVM).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Boezeman et al. (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Inhoud

Samenvatting	5
BEVINDINGEN	
Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen	8
VERDIEPING	
1 Inleiding	19
2 Doelen, keuzes en analysekader	22
2.1 Doelen van het NPLG	23
2.2 Structurerende keuzes voor de provincies	25
2.3 Analyse kader	26
2.4 Analysemethoden	26
3 Structurerende keuzes voor vier typen gebieden	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Overgangsgebieden	28
3.3 Veenweidegebieden	31
3.4 Brede beekdalen	34
3.5 Bescherming landbouwgebieden	35
3.6 Conclusies	37
4 Maatregelen, instrumenten en hun bijdrage aan doelbereik	38
4.1 Programma's op hoofdlijnen	38
4.2 Maatregelen en instrumenten vergeleken	44
4.3 Reflectie op bijdrage aan doelbereik	59
4.4 Conclusies	69
5 Conclusies en slotbeschouwing	70
5.1 Keuzes en maatregelen in de PPLG's	70
5.2 Zijn de doelen met het voorgestelde beleid haalbaar?	71
5.3 Hoe verder, of: how to eat an elephant?	75
Referenties	79
Bijlage 1 Overzicht en typering Provinciale Programma's Landelijk Gebied	85
Inleiding	85
Groningen	86
Fryslân	88
Drenthe	92
Overijssel	95

Gelderland	98
Flevoland	99
Utrecht	101
Noord-Holland	105
Zuid-Holland	108
Zeeland	111
Noord-Brabant	113
Limburg	116
Bijlage 2 Budget maatregelpakketten 2024-2025	119
Bijlage 3 Indicatief budget Transitiefonds 2024-2035	120
Bijlage 4 Afkortingen	121

Samenvatting

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) werken overheden samen aan de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. De inzet van het Rijk is om met dat programma de doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water te behalen. Het kabinet-Rutte IV verzocht de provincies om voor het NPLG Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) op te stellen. Samen met de generieke rijksmaatregelen moeten die PPLG's voldoende zekerheid bieden dat de doelen gehaald gaan worden. Het bereiken van de doelen moet in termen van het NPLG 'onontkoombaar' zijn. Voor de financiering van maatregelen voorzag het kabinet een tijdelijk Transitiefonds met een einddatum van 2035 en een bedrag van 24,3 miljard euro.

De provincies schetsen in hun PPLG's de hoofdlijnen van hun beleidsaanpak. Van concrete gebiedskeuzes en compleet uitgewerkte beleidspakketten is nog geen sprake. Dat is begrijpelijk omdat de provincies nog bezig waren om met natuurdoelanalyses de gebiedsspecifieke problematiek in kaart te brengen. Ook het rijksbeleid was sterk in ontwikkeling. Via hun begroting bieden de meeste provincies inzicht in het type maatregelen dat zij tot 2035 willen nemen. Als deze voornemens worden omgezet in concrete en effectieve maatregelen dan zullen ze bijdragen aan het behalen van de NPLG-doelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor gebiedsspecifieke maatregelen om agrarische grond minder intensief te gebruiken en de agrarische functie met natuur- en/of waterfuncties te combineren. Daarbij valt op dat de provincies ook substantieel willen inzetten op verschillende maatregelen die *structurele* uitgaven vergen. Denk aan agrarisch natuurbeheer. Dit kunnen effectieve maatregelen zijn om de doelen te bereiken, maar financiering daarvan staat op gespannen voet met het (eindige) karakter van het voorgenomen Transitiefonds.

Het bereiken van de NPLG-doelen binnen de gestelde termijnen is niet aannemelijk

Het is niet te verwachten dat met alle voorgestelde maatregelen van de provincies en van het Rijk – zoals de nieuwe mestregelgeving of de piekbelastersregelingen – de doelen van het NPLG al met zekerheid binnen bereik komen. Het volledig bereiken van die doelen vergt vergaande en kostbare maatregelen voor boeren. Dan gaat het zowel om grootschalige techniektoepassing – denk aan stalaanpassingen, toevoegingen aan veevoer en de omgang met mest – als om gerichte extensivering en de vermindering van dieraantallen. Het binnen bereik brengen van de natuur- en de waterdoelen vergt bovendien op honderdduizenden hectaren gebiedsspecifieke aanpassingen van het agrarisch grondgebruik, evenals het uitbreiden van natuurgebieden. Volledig doelbereik binnen grofweg een decennium is gezien de ongekende omvang van deze opgaven niet plausibel. De uitvoeringscapaciteit zal veel groter moeten zijn dan in het recente verleden. Bovendien leunen de plannen op instrumenten die nog sterk in ontwikkeling zijn.

De omvang van de uitvoeringsopgave doet denken aan de spreekwoordelijke vraag: *how to eat an elephant*? Het antwoord daarop is natuurlijk: hap voor hap, en stap voor stap. In plaats van te wachten op PPLG's die het perfecte plan bevatten waarmee in één klap met grote budgetten alle doelen worden gehaald, kan ook gekozen worden om nu vooral de *richting* van de aanpak te bepalen en te beginnen met de onderdelen waarvan vrijwel zeker is dat ze effectief zijn. Dat vergt scherpe keuzes over aandachtsgebieden en de taakverdeling tussen Rijk en provincies. Scherpe financieringskeuzes zullen het NPLG doelmatiger maken en zullen ook nodig zijn omdat de provinciale plannen het voorziene Transitiefonds met een factor twee overschrijden.

Niet alles kan tegelijk: prioritering en fasering is nodig

Ten eerste zouden Rijk en provincies een duidelijke strategie kunnen opstellen voor prioritering en fasering van de gebiedsgerichte aanpak. De PPLG's voorzien in honderden gebiedsprocessen. Welke gebieden krijgen als eerste prioriteit en financiering, en welke kunnen daarna volgen? De overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, de beekdalen en de veenweiden worden regelmatig genoemd als prioritaire gebieden. Samen beslaan deze gebieden nog altijd honderdduizenden hectaren, waardoor gekozen moet worden met welke specifieke gebieden te beginnen. Een uitgangspunt voor prioritering en fasering kan zijn om te beginnen in gebieden met een urgente natuuropgave, omdat uit data en monitoring blijkt dat daar sprake is van achteruitgang van de natuurkwaliteit. Dat sluit aan bij de doelen van de Habitatrictlijn en past bij de stapsgewijze aanpak die wordt voorgesteld in de Europese Biodiversiteitsstrategie. Bovendien kan het passen bij een strategie om op termijn meer ruimte voor vergunningverlening te realiseren. Het kunnen ook gebieden zijn waar zich kansen voordoen om meerdere opgaven tegelijk te realiseren.

Heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies is noodzakelijk voor doelmatig beleid

Ten tweede schuilt in de huidige NPLG-aanpak het risico dat het beleid voor het landelijk gebied ondoelmatig zal zijn en beleidsongelijkheid tussen regio's in de hand werkt. De provincies vinden dat het Rijk primair aan zet is om (generiek) landbouwemissiebeleid te voeren; die bevoegdheid is immers, met enkele specifieke uitzonderingen voor provincies, in wetgeving ook vooral bij het Rijk belegd. Tegelijkertijd doen de provincies aanvullend aan het rijksbeleid voorstellen voor eigen stimulerend-vrijwillig emissiebeleid. Denk aan eigen subsidiebeleid voor techniek en management in de landbouw of voor het belonen van boeren op basis van Kritische Prestatie Indicatoren. Het is daarbij de vraag of het doelmatig is als elke provincie eigen regelingen ontwikkelt, of dat het effectiever is gezamenlijke regelingen te maken. Wanneer de financiering van provinciale voorstellen voor emissiebeleid niet goed wordt afgestemd op de landelijke maatregelen kan dit tot ondoelmattige bestedingen leiden. Bovendien lopen de budgetten tussen de provincies sterk uiteen, wat maar ten dele kan worden verklaard uit de omvang van de provinciale opgaven. Daarnaast kan het ook tot ongelijke behandelingen van boeren leiden; bijvoorbeeld omdat er in het ene gebied ruimere mogelijkheden zijn om aan subsidieregelingen deel te nemen, of omdat regelgeving meer gaat verschillen.

Investeren in grond en grondbeleid is noodzakelijk voor het bereiken van doelen

Ten derde is het nodig te investeren in voldoende instrumenten, grond, capaciteit en expertise om in de gebiedsprocessen breed gedragen resultaten te boeken. De voorstellen in het NPLG en de PPLG's vragen om een machinerie voor gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied die veel sneller draait dan in het verleden. Dit staat in schril contrast met het feit dat de capaciteit, organisaties en expertise voor een snel draaiende machinerie de afgelopen decennia juist zijn afgebouwd. De beschikbaarheid van grond is een voorwaarde voor het bereiken van veel doelen in de gebiedsprocessen, bijvoorbeeld om grond te ruilen of de extensivering van bedrijven mogelijk te maken. Het verwerven van grond en de financiering daarvan zouden een prioriteit kunnen zijn voor het vervolgtraject van het NPLG. De provincies begroten tot 2035 weliswaar ruim 9 miljard euro om 165.000 hectare grond extensiever te gebruiken, maar de financiële instrumenten daarvoor zijn nog sterk in ontwikkeling. Zo werd het afwaarderen van landbouwgrond waarbij de agrarische functie behouden blijft de afgelopen jaren op slechts enkele honderden hectaren toegepast. Het ontwikkelen en opschalen van effectieve financieringsinstrumenten die passen bij het Transitiefonds is een essentiële voorwaarde voor het kunnen bereiken van de doelen van het NPLG.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) werken overheden samen aan de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. De inzet van dat programma is om met zekerheid (in termen van de Startnotitie NPLG: 'onontkoombaar') de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat te behalen. Ook andere maatschappelijke ontwikkelingen doen een beroep op de ruimte in het landelijk gebied, zoals bouwprojecten en energie-infrastructuur. Zowel de doelen als de bredere ontwikkelingen hebben gevolgen voor de mensen die dat landelijk gebied (gaan) gebruiken voor landbouw, wonen, werken en recreatie. Bij zijn aantreden in januari 2022 trok het kabinet Rutte-IV tot 2035 een bedrag uit van 24,3 miljard euro voor een Transitiefonds om de opgaven in het landelijk gebied rond natuur, stikstof, water en klimaat mee te gaan realiseren. Het kabinet verzocht de provincies om gebiedsgerichte Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG) op te stellen. Omstreeks 1 juli 2023 leverden de meeste provincies hun PPLG's met een looptijd tot 2035 aan bij het Rijk, samen met een aantal specifiekere maatregelenpakketten die zij al in 2024 en 2025 willen uitvoeren.

Het PBL, de WUR, Deltares en het RIVM zijn door de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied – namens de departementen LNV, IenW en BZK en het IPO – verzocht een ex ante evaluatie van die PPLG's te maken. Voor die evaluatie zou met name moeten worden geanalyseerd in hoeverre de doelen daarmee gehaald kunnen worden. Die wens was ingegeven door de idee dat financiering van provinciale maatregelen daarvan afhankelijk was: 'maatregelenpakketten van de provincies komen alleen voor rijksmiddelen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur in aanmerking, als zij onderdeel uitmaken van een samenhangend onder de Omgevingswet vastgesteld gebiedsprogramma waarin de regionale doelen staan opgenomen, dat naar het oordeel van het Rijk met voldoende zekerheid leidt tot doelbereik' (LNV et al. 2022b, p. 72). Het Transitiefonds is er voorlopig overigens nog niet; de behandeling in de Eerste Kamer is controversieel verklaard.

PPLG's zijn op hoofdlijnen geformuleerd, en dat is begrijpelijk

Bij aanvang van deze evaluatie bleek dat de provinciale programma's inhoudelijk op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Van concrete gebiedskeuzes en compleet uitgewerkte en geïnstrumenteerde beleidspakketten is dus nog geen sprake. Verschillende provincies geven zélf ook expliciet aan dat hun programma's nog niet 'doorrekenbaar' zijn en dat de komende jaren nog keuzes zullen (moeten) worden gemaakt.

Dat de PPLG's op hoofdlijnen zijn geformuleerd maakt het voor het Rijk niet makkelijk om aan de provincies rijksmiddelen uit het (voorzien) Transitiefonds toe te wijzen. Maar dat de provincies de programma's alleen op hoofdlijnen hebben geformuleerd, is wel begrijpelijk. Ten eerste was 2023 een provinciaal verkiezingsjaar en waren de provinciebesturen tijdens het opstellen van de PPLG's demissionair. De tijd en mogelijkheden om politieke keuzes te maken over concrete gebieden en specifiek beleid waren beperkt. Ten tweede vond het opstellen van de PPLG's plaats in een turbulente tijd. De provincies zouden bij het opstellen rekening houden met de uitkomsten van eerst de Perspectiefbrief voor de landbouw, en later het Landbouwakkoord. Beide kwamen er niet. Ten

derde was het proces van het opstellen en toetsen van de natuurdoelanalyses voor Natura 2000-gebieden op 1 juli 2023 nog niet afgerond; het was dus bij het opstellen van de PPLG's strikt genomen nog niet duidelijk wat precies het natuurprobleem was op welke specifieke locatie. Ook het 'toedelen' van emissie- of natuurtaakstellingen aan provincies door het Rijk was nog in ontwikkeling. Er werd, kortom, van de provincies gevraagd een beleidsprogramma op te stellen zonder dat de taken en doelen helemaal duidelijk waren.

Wat vertelt deze ex ante evaluatie over de haalbaarheid van de kerndoelen van het NPLG?

Het is niet mogelijk een cijfermatige effectanalyse te maken van de PPLG's; het is met andere woorden nog niet 'door te rekenen' of de NPLG-doelen kunnen worden gehaald. De programma's zijn immers alleen op hoofdlijnen geformuleerd en de inzet van beleidsinstrumenten wordt daarin vaak niet meer dan als een *mogelijkheid* benoemd. Dat de programma's nog weinig concreet zijn, maakt het ook moeilijk om vast te stellen wat ze precies toevoegen aan het bestaande beleid en de bestuurlijke afspraken. Daarnaast zijn voor het bereiken van de NPLG-doelen ook de maatregelen van het Rijk van belang. Denk aan het mestbeleid.

Deze ex ante analyse is daarom gericht op de vraag hoe de maatregelen in de PPLG's en de rijksmaatregelen zijn te karakteriseren en te vergelijken, welke keuzes en beleidsinstrumenten daarin voorzien zijn en welke bijdrage daarvan te verwachten is aan het halen van de doelstellingen van het NPLG. Daarvoor is gekeken welke keuzes de provincies maken voor vier typen: veenweidegebieden, beekdalen, overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en te beschermen landbouwgebieden. Dit zijn ook de gebieden waar volgens het NPLG 'structureerende keuzes' voor moeten worden gemaakt. Daarnaast is, op basis van de begrotingen in de PPLG's, geïnventariseerd welke maatregelen en instrumenten de provincies voorstellen voor de periode tot 2035.

Om de vraag te beantwoorden of met de PPLG's en de rijksmaatregelen de kerndoelen van het NPLG al gegarandeerd ('onontkoombaar') binnen bereik komen, hebben we alle voorstellen wel vergeleken met wat er volgens (kwantitatieve) ramingen en scenariostudies voor nodig is om doelen te halen. Hiermee biedt deze ex ante analyse een basis voor een reflectie op de sterkten, zwakten, synergieën en aandachtspunten voor de uitvoering van het NPLG. Daarmee reiken we met deze studie bouwstenen aan voor het vervolg van dat programma en eventuele politieke (financierings)keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

Aanpak voor veenweiden is het meest uitgewerkt in PPLG's, wel met forse verschillen

Van de vier typen gebieden is de aanpak voor de veenweidegebieden het meest concreet uitgewerkt door de provincies. Dat type gebieden krijgt al sinds het Klimaatakkoord van 2019 aandacht in de provinciale veenweidestrategieën vanwege de broeikasgassen die door lage waterstanden vrijkomen uit het veen. De veenweideprovincies nemen de structureerende keuze van het Rijk om het grondwaterpeil te verhogen tot 20 tot 40 centimeter onder het maaiveld, in principe over. De provincies maken in grote lijnen duidelijk over welke gebieden het gaat en de meeste hebben in grote lijnen een vrij duidelijk beeld van de concrete maatregelen die nodig zijn om de doelen te realiseren. Alleen Groningen en Zuid-Holland beschrijven dat in hun PPLG nog niet.

In het Klimaatakkoord was door het Rijk een bedrag van 276 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de veenweideaanpak door de provincies. De opgetelde begrotingen in de PPLG's hiervoor overschrijden dat bedrag echter met minimaal een factor 10, met grote verschillen tussen de provincies die niet altijd helemaal te verklaren zijn uit verschillen in de opgave. Zo heeft Fryslân bijvoorbeeld een toegedeelde broeikasgasopgave die vijf maal groter is dan Noord-Holland, maar begroot die

provincie in het PPLG voor de veenweideaanpak een budget dat ruim twintig maal hoger is dan dat van Noord-Holland. Het hogere bedrag dat Fryslân opvoert is onder andere bedoeld voor een vergoeding van de funderingsschade voor woningen, terwijl de andere provincies die vergoeding niet voorstellen.

Provincies terughoudend met keuzes voor ander type grondgebruik: geen ‘zonering’

De provincies hebben de plannen voor de drie andere typen gebieden – overgangsgebieden, beekdalen en te beschermen landbouwgebieden – veel minder ver uitgewerkt. Overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn alleen in de PPLG’s van Drenthe, Overijssel, Utrecht en Noord-Holland concreet uitgewerkt, maar zonder deze al op kaart aan te geven of te begrenzen. Andere provincies lijken af te zien van overgangsgebieden of verkennen nog de mogelijkheden. De ‘structurende keuze’ waar het Rijk om vraagt, om de locaties van die gebieden aan te geven en er maatregelen voor te formuleren, wordt bij de overgangsgebieden dus nog niet gemaakt.

Voor de beekdalen geldt de structurende keuze om daarvoor brede bufferstroken van 100 tot 250 meter aan te wijzen waarin bemesting, gewasbeschermingsmiddelengebruik en (grond)wateronttrekking beperkt wordt. De omvang van de breedte van de stroken langs beekdalen wordt in de PPLG’s niet (generiek) kwantitatief benoemd en vastgelegd. De ontwikkelrichtingen van de landbouwgebieden worden op hoofdlijnen beschreven. De provincies zien tot nu toe af van het aanwijzen of planologisch beschermen van specifieke landbouwgebieden.

Kortom, de uitwerking van overgangsgebieden, veenweidegebieden, beekdalen en te beschermen landbouwgebieden leidt dus (nog) niet tot voornemens om al scherp te willen ‘zoneren’ en via de ruimtelijke ordening aanvullende regels voor die gebieden te gaan stellen.

Concretere maatregelen vooral gericht op extensivering landbouwgrond

De provincies willen de keuzes over een eventuele begrenzing van de bovengenoemde gebieden en de maatregelen die daar genomen worden, gaan maken in gebiedsprocessen. Sommige provincies, zoals Utrecht en Noord-Holland, hebben voor die gebiedsprocessen al wel relatief meer uitgangspunten geformuleerd.

De provincies zetten in veenweidegebieden, beekdalen en overgangsgebieden vooral in op de extensivering van landbouwgrond zoals de gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond, uitbreiding van agrarisch natuurbeheer en (extra) groen-blaue dooradering – landschapselementen, zoals natuurvriendelijke oevers en hagen. Hierbij willen ze de planologische landbouwfunctie wel behouden. Het realiseren van extra nieuwe natuur wordt hierbij zoveel mogelijk vermeden met als belangrijkste argument dat men landbouwgrond wil behouden.

PPLG’s verschillen in de voorkeursstrategie voor verdere beleidsontwikkeling

Hoewel de PPLG’s alleen op hoofdlijnen zijn geformuleerd en er nog veel moet worden uitgewerkt, geven de provincies wel blijk van een *voorkeursstrategie* om de kerndoelen van het NPLG op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat te bereiken. Die voorkeursstrategie bevat de uitgangspunten waarlangs de provincies voornemens zijn de komende jaren hun beleid verder vorm te geven.

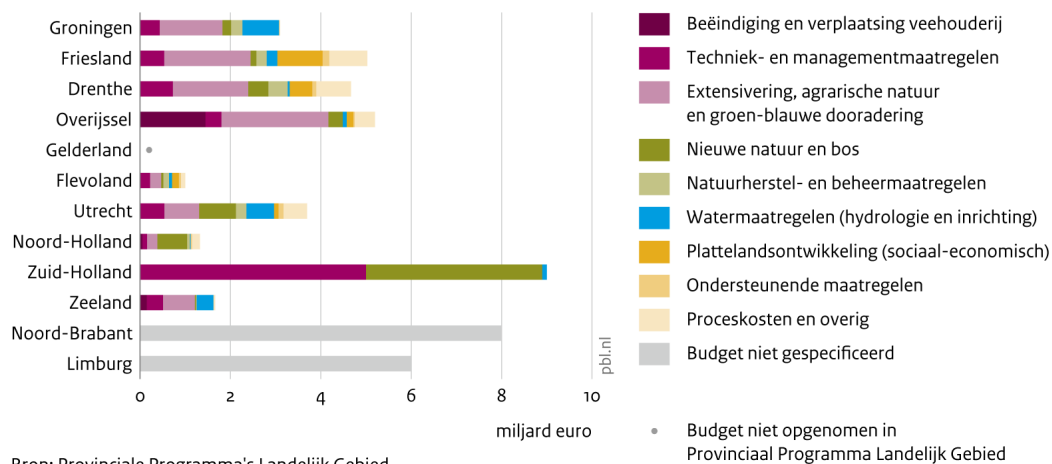
Daarbij gaat het in de eerste plaats om het formuleren van de taken en verantwoordelijkheden die de provincies voor zichzelf zien – die overigens ook in wetgeving zijn vastgelegd. Voor het

landbouwemissiebeleid kijken de provincies nadrukkelijk naar het Rijk om (generieke en regulerende) maatregelen te nemen, terwijl zij voor zichzelf vooral een rol zien in het natuur- en het ruimtelijk beleid bij de gebiedsgerichte aanpak. Die aanpak willen de provincies aanvullen met vrijwillige, stimulerende en faciliterende maatregelen voor de landbouwsector.

In de tweede plaats gaat het om uitgangspunten voor het verdere proces. Alle provincies willen de plannen verder uit gaan werken in gebiedsprocessen, maar ze hebben verschillende ideeën over hoe zij dat willen gaan doen. Vrijwilligheid en ruimte voor ‘bottom-up initiatief’ is bij alle provincies het uitgangspunt voor de gebiedsprocessen, maar de provincies verschillen in de mate waarin zij gebiedsprocessen nu al richting willen meegeven. Sommige provincies sluiten de inzet van meer dwingende instrumenten – bijvoorbeeld uit de Wet inrichting landelijk gebied of de Omgevingswet – onder bepaalde omstandigheden niet uit, terwijl andere dat wel doen.

Figuur B.1

Begroting van Provinciale Programma's Landelijk Gebied, 2024 – 2035



Bron: Provinciale Programma's Landelijk Gebied

De provincies hanteren in hun PPLG verschillende manieren om hun begroting weer te geven. De verschillende typen maatregelen die in deze begrotingen voorkomen zijn voor dit onderzoek geordend in de verschillende maatregelcategorieën. Dat maakt een vergelijking mogelijk. In sommige begrotingsposten in de PPLG's zijn verschillende maatregelen samengenomen zonder verdere detaillering. De post is dan toegekend aan de maatregel die vooral in de beschrijving naar voren komt.

Provinciale budgetten voor extensivering van landbouwgrond en stimulerend-vrijwillig landbouwbeleid

De meeste provincies bieden met hun de begroting in het PPLG inzicht in de belangrijkste typen maatregelen waarin zij tot 2035 willen investeren met geld uit het Transitiefonds (figuur B.1). Sommige provincies geven daarbij aan ook naar andere financieringsbronnen te kijken. Limburg en Noord-Brabant specificeren hun begroting niet. Zuid-Holland geeft alleen grove posten, en Gelderland leverde nog geen PPLG aan.

In de begrotingen valt een aantal zaken op. Hoewel de provincies dus naar het Rijk wijzen voor emissiebeleid voor de landbouw, willen zij wel met eigen stimulerend-vrijwillig beleid ook op de uitstoot van de landbouw gaan sturen. Bij dat eigen beleid gaat het met name om het inzetten van budget – samen circa 8 miljard euro – voor techniek- en managementmaatregelen, zoals investeringsmodules of het belonen op basis van Kritische Prestatie Indicatoren. Daarnaast begroten de provincies samen ruim 9 miljard euro om 165.000 hectare agrarische grond anders te gaan

gebruiken via extensivering, groen-blauwe dooradering en agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Omdat bij Noord-Brabant, Limburg en Gelderland geen uitsplitsing van het PPLG-budget mogelijk was, zullen die getallen (zowel qua budget als qua hectaren) een aanzienlijke onderschatting van de voornemens zijn.

De provincies zetten naast de beleidsafspraken van het Natuurpact en het Programma Natuur vooral in op meer agrarisch beheerde natuur. Met de begroting voor nieuwe natuur en bossen geven de provincies aan circa 13.000 hectare nieuwe natuurgebieden en bossen te willen realiseren boven op eerdere afspraken met het Rijk. De provincies voeren ook middelen op om bestaande afspraken uit te voeren. Om de waterkwaliteitsdoelen te halen zetten provincies in op emissiereductie via kennisuitwisseling en stimulering, extensivering en inrichtingsmaatregelen. De provincies leunen dus in belangrijke mate op de *vrijwillige* belangstelling van boeren om te extensiveren en hun bedrijf ‘natuurinclusiever’ in te richten.

Budgettaire verschillen tussen PPLG's worden maar ten dele verklaard door de omvang van de provinciale opgave

De provinciale begrotingen overstijgen de omvang van de middelen van het beoogde Transitiefonds met een factor twee. Dat geldt voor alle begrotingen gezamenlijk; tussen de provincies zijn grote verschillen in de maatregelenbudgetten voor de periode tot 2035 en 2024-2025. Die verschillen zijn maar deels te verklaren door verschillen in de omvang van de opgaven. De ene provincie heeft immers een groter natuuroppervlak dan de andere, meer waterlichamen of een grotere provinciale veedichtheid. En in de ene provincie is de staat van de natuur er beter aan toe dan in de andere.

In belangrijke mate weerspiegelt de diversiteit ook de verschillende beleidsinhoudelijke voorkeuren van de provincies – welke doelen vinden ze belangrijk en welke begrotingsystematiek, soorten maatregelen en instrumenten verkiezen ze. Illustratief is het verschil tussen de twee in fysieke zin relatief vergelijkbare provincies Zuid- en Noord-Holland. Zuid-Holland begroot een factor 6 meer dan Noord-Holland. Daarnaast willen de provincies andersoortige maatregelen en instrumenten inzetten. Dat is overigens begrijpelijk omdat de provincies zelfstandige bestuursorganen zijn en het Rijk hen verzocht zelf met een strategie te komen om de doelen te halen.

PPLG's bevatten veel maatregelen die juist structurele uitgaven vergen

Uit de toelichting die de provincies geven op de budgetten valt te concluderen dat ze ook veel maatregelen voorstellen die tot structureel hogere lasten zullen leiden voor beheer en uitvoering. Dat is een belangrijke constatering omdat het beoogde Transitiefonds van *tijdelijke* aard is. Die structurele kosten staan dus op gespannen voet met het eindige karakter van het Transitiefonds. De structurele uitgaven gelden bijvoorbeeld voor het agrarisch natuurbeheer, voor de hogere natuurbeheervergoedingen en voor de beloningen van de landbouwbedrijven die goed presteren op de Kritische Prestatie Indicatoren. Bij deze posten is dus geen sprake van eenmalige investeringen, maar van jaarlijks terugkomende kosten. Het is aannemelijk dat als deze uitgaven gestopt worden, het effect op de NPLG-doelen ook terug zal vallen.

Doelbereik: belangrijke stappen, maar opgaven zijn te groot voor het kunnen halen van doelen binnen gestelde termijn

De provinciale programma's bevatten waardevolle zoekrichtingen en elementen om bij te dragen aan het halen van de NPLG-doelen. Dat geldt bijvoorbeeld op het gebied van de gebiedsspecifieke maatregelen die zijn gericht op het minder intensief gebruiken van agrarische grond en het creëren

of combineren van die ruimte met natuur- en/of waterfuncties. Dat geldt ook voor de inzet op natuur in het agrarisch gebied. Mits deze aanpakken omgezet worden in *geïnstrumenteerde* maatregelen dan kunnen daarmee naar verwachting extra stappen worden gezet richting het bereiken van de NPLG-doelen.

Tegelijkertijd is te concluderen dat met alle maatregelen samen – de voorstellen van de provincies in de PPLG's én de vastgestelde en voorgenomen maatregelen door het Rijk – het nog niet zeker is of de meeste NPLG-doelen binnen bereik komen. Maar het is ook de vraag of het realistisch is dat wél te verwachten. Volledig doelbereik binnen grofweg een decennium is op basis van de voorgestelde beleidsinstrumenten en de wetenschappelijke kennis daarover niet plausibel, gezien de *omvang* van de opgave en het *tempo* waarin dat gerealiseerd moet worden. Om die doelen te bereiken zal de inzet en uitvoering van bestaand beleid, zoals natuurontwikkeling of gebiedsontwikkeling rond beken, zeer fors moeten worden opgeschaald. De provincies willen dat bovendien vaak ook bereiken met beleidsinstrumenten die er nu nog niet zijn of alleen op heel kleine schaal zijn uitgetoet.

Het volledig halen van de doelen is ongekende uitvoeringsopgave

Volgens scenarioverkenningen (bijvoorbeeld Gies et al. 2023; PBL 2023; WUR 2023) vergt het bereiken van de huidige NPLG-landbouwemissiedoelen een vergaand en kostbaar maatregelenpakket, waarbij alle maatregelen worden geïmplementeerd en worden nageleefd door de boeren. Er is zowel grootschalige techniektoepassing nodig – denk aan stalaanpassingen, ander veevoer, toevoegingen aan veevoer en de omgang met mest – als gerichte extensivering en de vermindering van dieren aantallen.

Het binnen bereik brengen van de natuur- (PBL & WUR 2020) en de waterdoelen (Van Gaalen et al. 2020) vergt op honderdduizenden hectaren gebiedsspecifieke aanpassingen van het agrarisch grondgebruik, bijvoorbeeld verlaging van het mestgebruik of verhogen van de waterstanden. Het op termijn duurzaam in stand houden van *alle* beschermde natuur in het landelijk gebied vergt de grootschalige uitbreiding van leefgebieden, zowel van beschermde natuurreservaten als binnen het agrarisch gebied. Voor dergelijke landgebruiksveranderingen zijn complexe ingrepen nodig waarvoor de medewerking vereist is van verschillende grondgebruikers; deze gebiedsprocessen kennen vaak lange doorlooptijden. Kortom, het realiseren van de doelen vergt een ongekende uitvoeringsopgave in het landelijk gebied. En om die doelen te halen in 2027, 2030 of 2035 zal ook het uitvoeringstempo ongekend hoog moeten zijn.

Met geheel aan rijksmaatregelen en provinciale programma's blijven landbouwemissiedoelen buiten bereik

Met de voorgestelde maatregelen en instrumenten zullen de emissiedoelen (ammoniak en broeikasgassen) voor de landbouw nog buiten bereik blijven. In de afgelopen periode is nieuw nationaal landbouwbeleid vastgesteld. Denk aan de Landelijke beëindigingsregelingen voor veehouderijen (ook voor de 'piekbelasters') en de aanpassingen in het mestbeleid als gevolg van het vervallen van de Europese uitzonderingspositie van de Nederlandse landbouw ('derogatie'). Volgens de ramingen en verkenningen is er dan nog steeds een fors gat tot het bereiken van de stikstof- of klimaatdoelen voor de landbouw.

Het is niet aannemelijk dat dit gat met het stimulerend-vrijwillig landbouwbeleid uit de PPLG's gedicht kan worden. Dat komt enerzijds omdat de instrumenten die zij daarvoor voorstellen nog ontwikkeld moeten worden. Anderzijds is het niet realistisch om te verwachten dat met die

maatregelen het gat gedicht zou kunnen worden. Zo begroten de provincies bijvoorbeeld samen circa 1 miljard euro tot 2035 om boeren te belonen als zij verduurzamen; de prestaties van de boeren worden afgemeten aan de zogenoemde Kritische Prestatie Indicatoren. Dat KPI-instrument is echter nog sterk in ontwikkeling met pilots en enkele honderden deelnemers. Van de beperkte beloningen zijn bescheiden effecten te verwachten bij de deelnemende bedrijven. Opschaling naar bredere toepassing op duizenden boerenbedrijven of het bieden van hogere beloningen vergt ook een andere vormgeving van dit instrument om het passend te maken binnen de Europese staatssteunkaders.

Een ander voorbeeld is de grootschalige inzet op de extensivering van landbouwgrond. De provincies zoeken hiervoor naar geschikte instrumenten. Neem de afwaardering van landbouwgrond die landbouwgrond blijft, maar waarvoor afspraken gaan gelden om die grond minder intensief te gebruiken – zoals het gebruiken van minder mest of gewasbeschermingsmiddelen, of de acceptatie van een hogere grondwaterstand. Daarvoor begroten de provincies specifiek bijna 3 miljard euro (uit de post van 9 miljard euro voor ‘extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering’ in figuur B.1). Dat instrument is tot nu toe echter toegepast op een schaal van enkele honderden hectaren, terwijl de gezamenlijke extensiveringsambities optellen tot minstens 165.000 hectare tot 2035.

Deel van de natuurdoelen is haalbaar, mits plannen voortvarend worden uitgevoerd

De eerste NPLG-(tussen)doelstelling voor natuur lijkt haalbaar: het doel dat 30 procent van de internationaal beschermde natuur die nu *niet* in een gunstige staat verkeert dat in 2030 *wel* doet of *tenminste een positieve trend* vertoont. Wel is dit alleen mogelijk als de bestaande natuurbeleidsafspraken uit het Natuurpact (tot 2027) en het Programma Natuur (tot 2030) voortvarend en ecologisch effectief worden uitgevoerd, en het realisatietempo omhoog gaat. De maatregelen die de provincies voorgesteld in de PPLG’s kunnen dat realisatiepotentieel versterken. Naast enkele duizenden hectaren nieuwe natuur en bos willen de provincies vooral meer agrarische natuur gaan realiseren ten opzichte van de huidige natuurafspraken. Als het lukt om hun plan uit te voeren om het oppervlak agrarisch natuurbeheer en de landschapselementen uit te breiden (‘groen-blauwe dooradering’), dan zullen daar soorten van profiteren die in landbouwgebieden voorkomen. Het is echter niet aannemelijk dat een ander NPLG-doel, het (geheel) stoppen van achteruitgang, al binnen bereik komt.

Voor de uitbreiding van natuur en bos hebben de provincies met het Subsiestelsel Natuur en Landschap de instrumenten in huis. Hetzelfde geldt voor het stelsel van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Maar de ambities in de PPLG’s gaan verder en vragen om langere beheercontracten, afwaardering van landbouwgrond en zwaardere beheerpakketten. Het is de vraag of er voldoende belangstelling van boerenbedrijven zal zijn om deel te nemen aan de zwaardere beheerpakketten. Deze zijn effectiever om beschermde planten- en diersoorten in het agrarisch gebied te behouden, maar wel duurder en vergen vaak een fors aangepaste bedrijfsvoering. Hoewel er onder boeren nu meer belangstelling is om deel te nemen aan agrarisch natuurbeheer dan er budget is, is het aantal boeren dat voor de zwaardere beheerpakketten animo én een geschikte bedrijfsvoering heeft, beperkt. Meer budget voor het bestaande stelsel alléén zal niet voldoende zijn voor opschaling van die zwaardere pakketten. Mogelijk dat het voorstel van de provincies om langlopende beheercontracten te ontwikkelen, tot meer deelname kan leiden. Voor het afsluiten van langlopende contracten lijkt op zich juridisch ruimte, maar het zal ook langlopende dekkingsgaranties vergen. Die langlopende dekking staat op gespannen voet met de tijdelijkheid van het Transitiefonds.

PPLG's bieden perspectief om via ander landgebruik waterdoelen dichterbij te brengen

Volgens inschattingen (bijvoorbeeld Groenendijk et al. 2023) van de effecten van het hiervoor genoemde nieuwe mestbeleid – het 7^e Nitraactieplan en de mestregelgeving als gevolg van het vervallen van de mestderogatie – komen de nutriëntendoelen voor grondwater in veel provincies binnen bereik – hoewel die effecten zeer afhankelijk zijn van hoe landbouwers in de praktijk op die regels gaan reageren. Voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater zullen er echter in 2027 nog knelpunten over blijven.

Het is niet in te schatten in hoeverre met de gebiedsgerichte maatregelen uit de PPLG's de resterende opgaven voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn te realiseren; daarvoor zijn ze nog te weinig uitgewerkt en gebiedsspecifiek gemaakt. De aanvullende maatregelen in de PPLG's bestaan uit extra vrijwillige stimuleringsmaatregelen, extensivering van landbouwgrond en meer herinrichtingsmaatregelen van wateren. De extensivering langs waterlopen en beekdalen kan een zeer effectieve maatregel zijn, maar het is niet te verwachten dat de effecten daarvan gerealiseerd zijn vóór 2027 (de einddatum van de KRW) als gebiedsprocessen nu nog moeten starten. Voor het klimaatbestendig herinrichten van het watersysteem zijn in de PPLG's aanzienlijke bedragen en aanzetten voor maatregelen opgenomen. Daarmee geven de provincies gehoor aan het NPLG-doel dat in 2050 'beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat' zal zijn om 'schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk [te] beperken'. Dat is een omvangrijke opgave, waarvan evenwel niet goed aan te geven is wanneer dat doel zou zijn behaald.

Hoe verder met het NPLG, of: 'how to eat an elephant?'

Deze ex ante analyse laat zien dat het bereiken van de NPLG-doelen zeer grote bedrijfsaanpassingen van boeren en ander grondgebruik vergt. De provincies en het Rijk stellen daarvoor verschillende maatregelen voor, maar daarvoor is opschaling nodig van bestaande beleidsinstrumenten én een snelle ontwikkeling en toepassing van nieuwe instrumenten. De provincies erkennen de omvang van de opgaven, blijkt uit de termen die ze daarvoor gebruiken, zoals 'wederombouw' of 'landinrichting 2.0'. De opgaven zijn bovendien complex omdat er 'integrale' oplossingen dienen te komen, die niet pasklaar voorhanden zijn.

De omvang van die opgaven doet denken aan de spreekwoordelijke vraag: *how to eat an elephant*? Het antwoord daarop is natuurlijk: *one bite at the time*. Hap voor hap, en stap voor stap. Dat is ook een les die valt te leren uit de wetenschappelijke literatuur over megaprojecten. In plaats van te zoeken naar het perfecte plan waarmee in één klap en met zekerheid de doelen worden behaald, kan er ook voor worden gekozen om vooral de richting te bepalen en te beginnen met die stappen waarvan vrijwel zeker is dat ze nodig zullen zijn.

Stapsgewijs beginnen biedt de mogelijkheid om gaandeweg te leren, waardoor vervolgpogingen effectiever en doelmatiger kunnen worden en er in de tussentijd al resultaten worden geboekt. In de megaprojectenliteratuur wordt bijvoorbeeld de stapsgewijze aanleg van windparken op zee afgezet tegen de ontwikkeling van een nieuw type kerncentrale of de organisatie van de Olympische Spelen. Die laatste twee megaprojecten vergen jarenlange voorbereiding, en ze beginnen pas te renderen op de dag dat ze geopend worden. Bij de aanleg van windparken is er al profijt als de eerste windmolen energie gaat opwekken, en er is meer ruimte voor bijsturing bij de volgende stap.

Ook bij het NPLG zijn elementen te vinden waarbij de richting wel vrij duidelijk is, maar de uitwerking en realisatie nog kunnen worden aangepast. Neem bijvoorbeeld de extensivering en afwaardering van agrarische grond. Die zal nodig zijn om gebiedsspecifieke doelen te realiseren, maar het

is nog niet duidelijk wat de beste instrumenten zijn om dat effectief, doelmatig en opschaalbaar te organiseren. De omvang van de uitvoeringstaak om de NPLG-doelen te bereiken dwingt bovendien tot heldere keuzes over wie welke onderdelen op zich zal nemen.

Aan het slot van deze Bevindingen staan we daarom stil bij vier mogelijke aandachtspunten voor het vervolg van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de verdere uitwerking van de provinciale gebiedsprogramma's.

1. Niet alles kan tegelijk: totale budgetraming én de uitvoeringsopgave vergen prioriteren en faseren

Ten eerste zouden Rijk en provincies een duidelijke strategie kunnen opstellen voor prioritering en fasering. Die is enerzijds nodig omdat de gezamenlijke provinciale begrotingen, nog los van de voorziene rijksmaatregelen, het voorziene budget van het Transitiefonds nu al fors overschrijden. Anderzijds zal prioritering en fasering nodig zijn vanwege het voornemen om de keuzes en het beleid in vele honderden gebiedsprocessen nader vorm te gaan geven. De inherent beperkte uitvoeringscapaciteit voor dit soort gebiedsprocessen vraagt om selectie. Een aantal provincies heeft die noodzaak al herkend en biedt in hun PPLG een eerste aanzet voor een prioritering. Niet alles kan tegelijk.

In de volgende versies van de PPLG's zou duidelijker onderbouwd kunnen worden welke gebieden als eerste prioriteit krijgen, welke gebieden daarna kunnen volgen en in welke gebieden een meer generiek spoor in de rede ligt. De overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, de beekdalen en de veenweiden worden regelmatig benoemd als prioritaire gebieden. Samen beslaan deze gebieden nog altijd honderdduizenden hectaren, waardoor gekozen moet worden met welke specifieke gebieden te beginnen. Om de doelen van de Habitatrictlijn dichterbij te brengen en om op termijn te streven naar meer ruimte voor vergunningverlening, kunnen dat gebieden zijn waar er een urgente opgave ligt en waar uit monitoringsdata blijkt dat er sprake is van gebiedsspecifieke negatieve trends in de kwaliteit van beschermde natuur. Dat past ook bij de stapsgewijze aanpak die wordt voorgesteld in de Europese Biodiversiteitsstrategie. Daarnaast zouden dat ook gebieden kunnen zijn waar een grote betrokkenheid is van boeren, burgers en maatschappelijke organisaties en de bereidheid om te werken aan meervoudige doelen en om te kunnen leren over instrumenten om anders om te gaan met agrarische grond.

2. Heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies is noodzakelijk voor doelmatig beleid

Voor het te voeren landbouwemissiebeleid zijn doordachte keuzes nodig over welke overheid logischerwijs welke taken het meest effectief kan uitvoeren. In de huidige NPLG-aanpak schuilt een risico dat beleid voor het landelijk gebied ondoelmatig zal zijn en beleidsongelijkheid tussen regio's in de hand werkt. De vraag van het Rijk aan de provincies om met programma's te komen om met zekerheid ('onontkoombaar') de NPLG-doelen te gaan halen heeft geleid tot de reactie bij provincies dat het Rijk primair aan zet is om (generiek) landbouwemissiebeleid te voeren. Die bevoegdheid is, met enkele specifieke uitzonderingen voor provincies, in wetgeving ook vooral bij het Rijk belegd. Het is dus ook niet vreemd dat provincies de bal terugleggen bij het Rijk. Tegelijkertijd doen de provincies aanvullend aan het rijksbeleid voorstellen voor eigen stimulerend-vrijwillig emissiebeleid. Denk aan aanvullend subsidiebeleid voor techniek en management in de landbouw, beloningen van individuele prestaties of ondersteunende maatregelen zoals kennisontwikkeling en advisering (figuur B.1). Het is daarbij de vraag of het doelmatig is als elke provincie eigen regelingen ontwikkelt, of dat het effectiever is gezamenlijke regelingen te maken. Wanneer de financiering van provinciale voorstellen voor emissiebeleid niet goed wordt afgestemd zal dat niet alleen

ondoelmatig zijn. Het kan ook ongelijkheid tussen gebieden in de hand werken. Bijvoorbeeld omdat in het ene gebied ruimere mogelijkheden zijn om aan subsidiemodules of beloningssystemen deel te nemen. Als ervoor zou worden gekozen om via de PPLG's regulering verder te gaan differentiëren, wordt het emissiebeleid complexer met grotere verschillen per gebied.

3. Investeren in grond en grondbeleid is noodzakelijk voor het bereiken van doelen

Om in de gebiedsprocessen breed gedragen resultaten te boeken is het nodig te investeren in voldoende instrumenten, grond, capaciteit en expertise. Eigenlijk vragen de voorstellen van het Rijk en van de provincies in de PPLG's nu om een snel machinerie voor gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied die veel sneller draait dan in het verleden. Dit staat in schril contrast met het feit dat de capaciteit, organisaties en expertise voor een snel draaiende machinerie de afgelopen decennia juist zijn afgebouwd.

De beschikbaarheid van grond is een voorwaarde voor het bereiken van veel doelen. Om over die grond te kunnen beschikken is veel geld nodig. Het verwerven van grond en de financiering daarvan zouden een prioriteit kunnen zijn voor het vervolgtraject van het NPLG. Uit deze evaluatie blijkt dat veel provincies zich voorbereiden op een veel actiever grondbeleid. Zo willen ze investeren in extra uitvoeringscapaciteit, stellen voor om de provinciale regels te verruimen, en willen meer middelen om een strategische grondvoorraad te kunnen aanleggen, om vervolgens grond te kunnen ruilen of eventueel bedrijven uit te kunnen plaatsen. Grond is ook nodig om extensivering van bedrijven mogelijk te maken. Gebiedsprocessen zijn complex en langdurig; tussen het feitelijk verwerven van grond en het realiseren van nieuwe natuur of afwaarderen van landbouwgrond in een gebiedsproces kunnen jaren liggen. Het ontwikkelen en opschalen van effectieve financieringsinstrumenten die passen bij het Transitiefonds is een essentiële voorwaarde voor het kunnen bereiken van de doelen van het NPLG.

Naast de financiering laten veel provincies nog open hoe zij de gebiedsprocessen willen vormgeven en welke wettelijke instrumenten zij daarbij willen inzetten. Ook dat zal in het vervolg van het NPLG nadere keuzes vergen. Ze kunnen daarvoor putten uit de wettelijke instrumenten uit de Omgevingswet – waar de Wet ruimtelijke ordening en de Wet inrichting landelijk gebied in zijn opgegaan. De inzet daarvan kost tijd, capaciteit en vergt expertise, maar waarborgt tegelijk democratische procedures, inhoudelijke kwaliteit van het plan en kan de mogelijkheid openen om andere instrumenten in te zetten die doorzettingskracht geven.

4. Realiseren van doelen vergt snelle doorontwikkeling van beleidsinstrumenten

Voor het vervolg van het NPLG is het nodig om veel instrumenten verder uit te werken. De PPLG's steunen nu op instrumenten die eigenlijk de pilotfase nog niet voorbij zijn. Daarbij springen vooral de financiële instrumenten in het oog die zijn bedoeld om grondeigenaren te compenseren hun agrarische grond minder intensief te gebruiken. Afwaardering van landbouwgrond naar een natuurbestemming is staand beleid, maar de wijze van vormgeving en borging van afwaardering van landbouwgrond met behoud van de agrarische functie is nog volop in ontwikkeling en gebeurt in de praktijk vooralsnog maar op kleine schaal. Andere voorbeelden zijn de ontwikkeling van beloningsstelsels op basis van Kritische Prestatie Indicatoren ('doelsturing') of de ontwikkeling van langjarige contracten voor agrarisch natuurbeheer. De opzet van programma's om kennis uit te wisselen over de inzet en de resultaten van deze instrumenten zal de ontwikkeling ervan bevorderen. Bovendien kan het de expertise bij Rijk en provincies versterken om de instrumenten ook effectief in te zetten.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

Op 10 juni 2022 verscheen de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV et al. 2022a). Dit programma is gericht op de ‘toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied met toekomstperspectief voor de landbouw’ (p. 8). Het begrip ‘onontkoombaarheid’ speelt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) een centrale rol. Met dat begrip wordt niet alleen bedoeld dat de maatregelen om aan de doelstellingen op het gebied van natuur, stikstof, klimaat en water te halen juridisch bindend moeten worden vastgelegd in gebiedsgerichte beleidsprogramma’s. Maar ook dat het maatregelen moeten zijn die samen gegarandeerd zouden moeten leiden tot het bereiken van die doelen. Met die ‘integrale, onontkoombare gebiedsgerichte aanpak’ willen de ministeries kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen en dat ‘het fundament wordt gelegd voor een eenvoudiger systeem van toestemmingsverlening dat op termijn meer ruimte gaat bieden voor maatschappelijke ontwikkelingen’ (LNV et al. 2022a, p. 26). Daarnaast worden in het NPLG zogenaamde ‘structurende keuzes’ gemaakt. Daarmee worden (ruimtelijke) keuzes bedoeld over de wenselijkheid en onwenselijkheid van activiteiten in het landelijk gebied. Het zijn keuzes die kaderstellend zijn voor de ontwikkeling van het landelijk gebied en betrekking hebben op hoe de doelen zullen worden gerealiseerd. Het Kabinet Rutte-IV trok tot en met 2035 24,3 miljard euro uit voor een ‘Transitiefonds landelijk gebied en natuur’ (hierna: Transitiefonds) om de maatregelen te financieren om die doelen te halen.

In het NPLG werken de verschillende overheden samen. De 12 provincies zijn verzocht om per 1 juli 2023¹ ieder een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) bij het Rijk aan te leveren. Dat opstellen gebeurde in een turbulente tijd. Zo was het Nationaal Programma zelf nog volop in ontwikkeling en vonden ondertussen de verkiezingen voor de Provinciale Staten plaats. De provinciale programma’s moesten worden afgestemd op de uitkomsten van andere processen zoals rond het toekomstperspectief voor de landbouw. Het Landbouwakkoord – dat duidelijkheid over dat perspectief had kunnen bieden – werd niet gesloten. En op 7 juli 2023 viel het Kabinet Rutte-IV, waarna de senaat besloot om de wetsbehandeling van het Transitiefonds uit te stellen. Dat fonds is er vooralsnog dus niet.

Verzoek om een ex ante evaluatie van de Provinciale Programma’s Landelijk Gebied

Het PBL, de WUR, Deltares en het RIVM zijn door de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied – namens de departementen LNV, IenW en BZK en het IPO – verzocht een ex ante evaluatie te maken van die Provinciale Programma’s Landelijk Gebied. Met de informatie die deze analyse oplevert willen de betrokken overheden inzicht krijgen of met de voorgestelde maatregelen de doelen naar verwachting al (gegarandeerd) worden bereikt, om daarvan te leren en de aanpak eventueel bij te stellen. Voor het bereiken van de doelen zijn behalve de provinciale gebiedsgerichte maatregelen

¹ In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) is vastgelegd (artikel 1.12f) dat binnen twee jaar na inwerkingtreding Gedeputeerde Staten een gebiedsplan voorleggen ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Er lag daarmee een wettelijke basis om uiterlijk op 1 juli 2023 een gebiedsplan op te leveren zoals bedoeld in de Wsn (nu Omgevingswet). De Startnotitie van het NPLG (10 juli 2022) formuleerde het als ‘ambitie’ om tot brede provinciale gebiedsprogramma’s te komen, waarin ook andere ‘kerndoelen’ (voor water, klimaat en natuur) zijn uitgewerkt. Een verplichte status op grond van de Omgevingswet is er echter niet.

ook de generieke rijksmaatregelen van belang; dus ook die worden meegenomen in de analyse. Daarnaast is de informatie uit deze ex ante analyse van belang voor besluiten over de financiering van maatregelen. Het Rijk stelde namelijk dat provinciale maatregelen *alleen* voor financiering uit het Transitiefonds in aanmerking zouden komen als zij onderdeel van een PPLG zijn ‘dat naar het oordeel van het Rijk met voldoende zekerheid leidt tot doelbereik’ (LNV et al. 2022b, p. 72).

Kwantitatieve doorrekening in deze fase nog niet mogelijk

Een cijfermatige evaluatie (‘doorrekening’) van de effecten van de voorziene maatregelen en de mate van doelbereik is in deze fase niet mogelijk. De PPLG’s zijn op hoofdlijnen geformuleerd en van compleet uitgewerkte en geïnstrumenteerde beleidspakketten is nog geen sprake. Dat de provincies hun aanpak op hoofdlijnen formuleren is wel begrijpelijk. In het verkiezingsjaar 2023 werden nieuwe provinciebesturen geformeerd. De tijd en mogelijkheden om al concrete politieke keuzes te maken over het beleid was beperkt. Het NPLG was bovendien nog sterk in ontwikkeling; de precieze doelstellingen en de provinciale opgaven moesten bijvoorbeeld nog worden vastgesteld. Ook het opstellen en toetsten van de natuurdoelanalyses voor Natura 2000-gebieden was op 1 juli 2023 nog niet afgerond. Tijdens het opstellen van de PPLG’s was er dus nog onduidelijkheid over het precieze beleidsprobleem waarvoor oplossingen geformuleerd zouden moeten worden.

Focus en doelstelling van de ex ante analyse

Deze ex ante analyse is gericht op de vraag hoe de maatregelen in de Provinciale Programma’s Landelijk Gebied en de rijksmaatregelen zijn te karakteriseren en te vergelijken, welke keuzes en beleidsinstrumenten daarin voorzien zijn en welke bijdrage daarvan te verwachten is aan het halen van de doelstellingen van het NPLG. Op die manier kunnen we een reflectie geven op de sterkten, zwakten en synergieën van de plannen en ook aandachtspunten signaleren voor de uitvoering. Daarmee komt ook in beeld hoe coherent en consistent het beleid voor het landelijk gebied is. In hoeverre vullen de beleidsvoornemens van Rijk en provincies elkaar effectief aan en hoe kunnen voorgenomen beleidsinstrumenten worden opgeschaald zodat ze passen bij de grote opgaven in het landelijk gebied? Daarmee reiken we met deze studie inzichten aan voor het vervolg van het NPLG en eventuele politieke (financierings)keuzes die daarin gemaakt zullen worden.

Om een antwoord te geven op de vraag of met de voorgestelde maatregelen in de PPLG’s en de generieke maatregelen van het Rijk de doelen van het NPLG al binnen bereik komen, zullen wij dit geheel aan maatregelen afzetten tegen bestaande (kwantitatieve) ramingen van de effecten van beleid. Door vorige kabinetten waren al maatregelen in gang gezet die gericht waren op het bereiken van doelen die nu in het NPLG zijn opgenomen. Denk aan het Klimaatakkoord, de Structurele Aanpak Stikstof, het Natuurpact of het Programma Natuur. Daarom kijken we welke maatregelen de PPLG’s potentieel toevoegen aan de bestaande beleidsafspraken. Naast een vergelijkende analyse van de PPLG’s biedt deze studie dus ook een kwalitatieve aanvulling op de effectramingen van de concrete vastgestelde en voorgenomen beleidsmaatregelen, zoals de Klimaat- en Energieverkenning (2023), de Monitoring en Evaluatie Stikstofreductie en Natuurverbetering (2024) en Nationale Analyse Waterkwaliteit (2020).

Deze ex ante analyse is gebaseerd op de informatie die de provincies op 1 juli 2023 hebben aangeleverd. De meeste provincies leverden toen een PPLG aan met een looptijd tot 2035 en daarnaast een

aantal pakketten met maatregelen die zij al in 2024 en 2025 willen uitvoeren². In deze ex ante analyse is ten eerste gekeken hoe de provincies in hun PPLG invulling geven aan de ‘structurende keuzes’ voor vier typen gebieden: veenweidegebieden, beekdalen, overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en te beschermen landbouwgebieden. Ten tweede is gekeken naar de maatregelen en beleidsinstrumenten die in de PPLG’s voorzien zijn. Op basis van de begrotingen uit de PPLG’s tot 2035 is geïnventariseerd welke maatregelen de provincies de komende jaren willen nemen en welke instrumenten zij willen inzetten om de doelen te bereiken. In deze studie is niet naar alle doelen van het NPLG gekeken. In deze studie is gekeken naar de NPLG-doelen op het gebied van de ammoniak- en de broeikasgasuitstoot van de veehouderij en akkerbouw; de NPLG-natuurdoelen die samenhangen met de Vogel- en Habitatrichtlijnen; en de waterdoelen die samenhangen met landbouw en natuur.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de inhoudelijke focus, het analysekader en de methodiek van dit onderzoek nader toegelicht. In hoofdstuk 3 maken we een vergelijkende analyse van de structurende keuzes in de Provinciale Programma’s Landelijk Gebied voor vier typen gebieden: beekdalen, overgangsgebieden, veenweiden en landbouwgebieden. Hoofdstuk 4 vormt het hart van de analyse: hierin bespreken we de instrumenten en maatregelen in de PPLG’s en de rijksbrede maatregelen. Eerst maken we een vergelijking van de gebiedsprogramma’s op hoofdlijnen. Vervolgens doen we een vergelijkende analyse van de verschillende soorten maatregelen en instrumenten die in de PPLG’s voorzien zijn: landbouw(bron)maatregelen gericht op de emissies van stikstof en broeikasgassen; de flankerende maatregelen; de natuurmaatregelen; en de watermaatregelen. Daarna analyseren we in hoeverre de maatregelen bijdragen aan het halen van de doelen van het NPLG. Het rapport sluit af met een slotbeschouwing in hoofdstuk 5, met overkoepelende conclusies en aanknopingspunten voor het vervolg van het NPLG. Bijlage 1 biedt een overzicht en samenvatting van de keuzes voor de vier gebieden en de maatregelen van alle Provinciale Programma’s Landelijk Gebied.

² Wageningen Economic Research (Woltjer et al. 2024) heeft een deel van de provinciale maatregelen voor 2024-2025 geanalyseerd waarvoor financiering van het Rijk is aangevraagd. In die studie worden niet de effecten en risico’s van die maatregelen ingeschat, maar wel in hoeverre provincies dat aanneemelijk onderbouwen.

2 Doelen, keuzes en analysekader

Deze ex ante analyse is gericht op de vraag hoe de maatregelen in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied en de rijksmaatregelen zijn te karakteriseren en te vergelijken, welke keuzes en beleidsinstrumenten daarin voorzien zijn en welke bijdrage daarvan te verwachten is aan het halen van de doelstellingen van het NPLG. Om die onderzoeksvragen te beantwoorden is een analysekader opgesteld. Dat volledige analysekader is eerder in een startnotitie van dit onderzoek gepubliceerd (Boezeman et al. 2023); hieronder lichten we het kort toe.

In dat analysekader gaat het in de eerste plaats om welke doelen in deze analyse centraal staan. Om richting te geven aan de Provinciale Programma's Landelijk Gebied heeft het Rijk een serie documenten gepubliceerd: de Startnotitie in juni 2022 (LNV et al. 2022a), het Ontwikkeldocument in november 2022 (LNV 2022b) en de Handreiking in maart 2023 (LNV et al. 2023a). Daarna is ook het Ontwerp NPLG in december 2023 gepubliceerd (LNV et al. 2023b). Die documenten bevatten veel doelen, die bovendien in de verschillende documenten werden bijgesteld.

In deze ex ante analyse richten we ons op wat in die documenten de 'kerndoelen' wordt genoemd. Dat zijn de doelstellingen voor natuur (met daaronder de doelen voor stikstofdepositie), klimaat en water. Deze doelen hebben een 'groter gewicht', bijvoorbeeld omdat zij in wetgeving of internationale afspraken zijn vastgelegd, terwijl de andere neven- of ondersteunende doelen zijn. De inzet van het Rijk is dat die doelen gegarandeerd worden gehaald met een mix van generieke en gebiedsgerichte maatregelen. Daarvoor wordt veelvuldig de term 'onontkoombaar' gebruikt: het moet zeker zijn dat de doelen worden bereikt. Deze ex ante analyse is gericht op de maatregelen voor deze kerndoelen.

In de tweede plaats gaat het bij dat analysekader om de vraag hoe de PPLG's systematisch zullen worden vergeleken. De provincies zijn in hun gebiedsprogramma's niet alleen verzocht om maatregelen te formuleren om de doelen te halen, maar ook om voor specifieke gebieden keuzes te maken. Het begrip 'structureerende keuzes' speelt daarbij een rol. Daarmee worden (ruimtelijke) keuzes bedoeld over de wenselijkheid en onwenselijkheid van activiteiten in het landelijk gebied. Het zijn keuzes die kaderstellend zijn voor de ontwikkeling van het landelijk gebied en betrekking hebben op hoe de doelen zullen worden gerealiseerd. Omdat het Rijk in de NPLG-documenten de provincies verzocht om voor de veenweiden, de overgangsgebieden en de beekdalen concrete maatregelen uit te werken, is de behandeling van dit type gebieden in deze studie geanalyseerd. Daarnaast zijn de structureerende keuzes rond de ontwikkelrichtingen van de landbouw en de bescherming van landbouwgrond geanalyseerd. Mede door de adviezen van Johan Remkes was voor landbouwgebieden veel aandacht tijdens het opstellen van de provinciale programma's.

De provincies zijn verzocht brede gebiedsprogramma's op te stellen. In lijn met hun positie als zelfstandige bestuurslaag zijn de PPLG's ook te lezen als eigenstandige provinciale visies. Elke provincie geeft blijk van een eigen idee over wat belangrijk is voor het provincie-specifieke landelijk gebied en wat de ambities zijn met dit landelijk gebied. De PPLG's zijn dus gericht op een bredere set doelen dan de kerndoelen. In het vervolg van dit hoofdstuk (paragraaf 2.1) zetten we eerst de doelen van het NPLG in een bredere context. Daarnaast beschrijven we de kerndoelen. In paragraaf 2.2 lichten we toe hoe we de structureerende keuzes analyseren. In paragraaf 2.3 behandelen we hoe in deze studie een analyse is gemaakt van de bijdrage van de voorgestelde maatregelen aan het bereiken van de doelen. In paragraaf 2.4 worden de methodische stappen beschreven.

2.1 Doelen van het NPLG

Nationaal Programma Landelijk Gebied – welke doelen staan centraal?

Het ‘hoofddoel’ van het NPLG – een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied met toekomstperspectief voor de landbouw – omvat veel subdoelen. Dat is deels te verklaren door de ontstaansgeschiedenis van het NPLG. Begin 2020 werd het NPLG aangekondigd als programma onder de Nationale Omgevingsvisie. Daarmee had het een ruimtelijke insteek en de onderkenning dat vele functies een plek moeten hebben of krijgen in het landelijk gebied: natuur, landbouw, wonen, landschap, erfgoed, mobiliteit, energie, omgevingsveiligheid, recreatie, water- en bodemsysteem en klimaatadaptatie (zie BZK 2020, p. 11). Ook het programma Vitaal Platteland (2018-2021) kan als een voorloper van het NPLG worden gezien. Dat programma kende doelstellingen gebaseerd op de drie pijlers economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland.

Tegelijkertijd waren er plannen gemaakt voor de verbreding van de ‘Structurele aanpak stikstof’. Daarmee werd beoogd om niet alleen te werken aan de doelstellingen rond natuur en stikstof uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, maar ook aan de leefomgevingsopgaven rond klimaat en water die samenhangen met de landbouw. Het kabinet maakte hier in het coalitieakkoord van Rutte-IV additioneel circa 24,3 miljard euro voor vrij tot 2035. Dit Transitiefonds landelijk gebied en natuur³ is bedoeld voor *fysiek-ecologische* doelstellingen (art. 2) en niet voor de hierboven genoemde doelstellingen gericht op zaken als leefbaarheid, economische vitaliteit, recreatie, erfgoed en wonen. Uit dat fonds kunnen in principe alleen landbouw- en natuurmaatregelen worden gefinancierd. In uitzonderlijke gevallen kunnen ook andere maatregelen ermee worden gefinancierd; dan moeten ze wel onderdeel zijn van, of aansluiten op, een gebiedsgerichte aanpak waarmee wordt geprobeerd de instandhoudingsdoelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de stikstofdoelstellingen uit de Omgevingswet, de klimaatdoelen uit de Klimaatwet en de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te halen (art. 3).

Focus in ex ante analyse op ‘kerndoelen’

In deze ex ante analyse van het NPLG nemen we de ‘kerndoelen’ als uitgangspunt *zoals die geformuleerd waren ten tijde van het indienen van de PPLG’s rond 1 juli 2023*⁴. Daarnaast beschrijven we welke *breder* doelstellingen provincies in hun Provinciale Programma’s Landelijk Gebied opnemen. Het gaat om de volgende kerndoelen:

- *Natuur*. Het ‘hoofddoel voor natuur in het NPLG’ (LNV et al. 2022b p. 20) is te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de Vogel en Habitatrichtlijnen om *op termijn* landelijk een

³ Wetsvoorstel (17 mei 2023), Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 277, nr. 57.

⁴ Dat betekent dat wijziging van de kerndoelen zoals geformuleerd in het Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV et al. 2023b) van december 2023 niet zijn meegenomen. Zo zou volgens eerdere NPLG-documenten het doel (van het kabinet Rutte-IV) – om 74 procent van het areaal van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde te brengen – gehaald moeten worden in 2030, terwijl in het Ontwerp conform de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, 2035 wordt genoemd. Ook is in het Ontwerp een doel voor de uitbreiding van nieuwe natuur en agrarisch beheerde natuur opgenomen, dat eerder niet opgenomen was. De PPLG’s zijn logischerwijs gericht op de doelen die op het moment van opstellen bekend waren. In deze studie (hoofdstuk 4) beschrijven we hoeveel nieuwe natuur of agrarisch beheerde natuur de provincies *zelf* nastreven en budgetteren.

gunstige staat van instandhouding te realiseren van beschermde soorten (dieren en planten) en habitattypen (zoals de venen of de duinen). Voor 2030 geldt ten eerste ‘vanwege de urgentie van natuurherstel’ voor het NPLG het doel om 30 procent van ‘het gat’ naar een gunstige staat van instandhouding te overbruggen. Dat wil zeggen dat 30 procent van de soorten en habitats die nu niet in een gunstige staat verkeren dat in 2030 wel moeten doen, of ten minste een sterk positieve trend hebben. Ten tweede zou uiterlijk in 2030 de landelijke negatieve trends van alle VHR-soorten en -habitattypen ‘zoveel mogelijk’ moeten zijn gestopt (LNV et al. 2022b, p. 20).

- *Stikstof*. In het NPLG is de doelstelling opgenomen dat 74 procent van het areaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden, in 2030⁵ onder de Kritische Depositiewaarden moet zijn gebracht. In het NPLG is voor de landbouw een reductiedoelstelling opgenomen van 39 kiloton ammoniak, die globaal over de provincies is verdeeld als indicatie voor hun opgave. 39 kiloton reductie komt overeen met een maximale uitstoot van 63 kiloton ammoniak in 2030⁶.
- *Klimaat*. Voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending) geldt een landelijke emissiereductieopgave van 5 megaton CO₂-equivalenten (methaan, lachgas en koolstofdioxide) in 2030 (LNV et al. 2022b). Bij methaan is het specifieke reductiedoel 3,82 megaton CO₂-equivalenten in 2030. Voor de veehouderij, akkerbouw en (glas)tuinbouw is in de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat (EZK 2023) het doel gesteld op een restuitstoot van maximaal 17,9 megaton CO₂-equivalenten in 2030, waarvan 13,6 door de akkerbouw en de veehouderij en 4,3 door de glastuinbouw. In deze studie kijken we alleen naar de emissies uit veehouderij en akkerbouw. Vanwege de beschikbare analysetijd is gekozen de landgebruiksemissies, waarvoor een indicatief restemissiedoel van 1,8 megaton CO₂-equivalenten in 2030 geldt, in hoofdstuk 4 niet te beschouwen, maar wel bij de structurende keuzes in hoofdstuk 3.
- *Water*. De kerndoelen voor water uit het NPLG (LNV et al. 2022a, p. 12) zijn gericht op de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater ‘voor zover beïnvloed door landbouw (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen)’. Dat betekent dat de doelstelling in het NPLG niet de gehele doelstelling van de KRW omvat. Daarnaast is waterkwantiteit (droogte en wateroverlast) onderdeel van het NPLG ‘voor zover noodzakelijk voor natuur en landbouw’. In het Ontwikkeldocument (LNV et al. 2022b) is het doel gesteld dat ‘beleid, inrichting en beheer is aangepast aan het veranderende klimaat’. Elementen van het beleid gericht op ‘water en bodem sturend’ behandelen we niet in hoofdstuk 4, maar bij de analyse van structurende keuzes in hoofdstuk 3 (zie paragraaf 2.2.).

In hoofdstuk 4 behandelen we de maatregelen gericht op de stikstof- en klimaatdoelen voor de veehouderij en akkerbouw onder de kop ‘landbouwmaatregelen’. Daarnaast behandelen we natuurmaatregelen en maatregelen gericht op water (hydrologie en inrichting). Dat is in lijn met hoe de meeste provincies hun maatregelen categoriseren.

⁵ Zie noot hiervoor.

⁶ Kamerbrief (10 februari 2023), Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 34 682, nr. 114.

2.2 Structurerende keuzes voor de provincies

In het Ontwikkeldocument NPLG (LNV et al. 2022b) staan verschillende zogenoemde ‘structurende keuzes’ die de basis vormen voor de uitwerking van de Provinciale Programma’s Landelijk Gebied. Ze worden als volgt omschreven: ‘[De] structurerende keuzes bevatten ordenende principes, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. De keuzes gaan in op de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma’s door de provincies’ (LNV et al. 2022b, p.39). Veel van deze structurerende keuzes volgen uit de kamerbrief Water en Bodem Sturend (IenW 2022) die het ministerie van IenW gelijktijdig met het Ontwikkeldocument NPLG publiceerde. In die brief worden 33 keuzes benoemd, die niet allemaal betrekking hebben op het landelijk gebied. De meeste keuzes uit de Kamerbrief Water Bodem Sturend die raken aan het landelijk gebied zijn verder verwerkt en opgenomen in het Ontwikkeldocument van het NPLG (LNV et al. 2022b).

Tabel 2.1 Toelichting bij de structurerende keuzes per gebiedstype

Gebiedstype	Toelichting in de Handreiking NPLG	Toelichting in het Ontwikkeldocument NPLG
Overgangsgebieden	Een gebied rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage moeten leveren aan natuurherstel.	De gebiedsprogramma’s bevatten waar mogelijk de locatie en omvang van een overgangsgebied en bevat een overzicht van mogelijke maatregelen die in dit gebied genomen kunnen worden.
Bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden	Voor waterkwaliteit ruime bufferstroken in beekdalen op zandgronden realiseren, tevens bijdragend aan infiltratie grondwater.	In beekdalen waar grootschalig beekherstel noodzakelijk is, moeten de provincies aangeven: de begrenzing van de breedte, een indicatie van het toekomstige landgebruik en een kostenindicatie voor verwerving, ontwaarding en mogelijke herinrichting van het gebied.
Peilopzet veenweide	Toewerken naar vernatting van veenweidegebieden om CO ₂ -emissie en bodemdaling te beperken.	Dit kan door toe te bewegen naar een oppervlaktewaterpeil van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld.
Bescherming landbouwgrond	Beschermen van bruikbare landbouwgrond moet in de gebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht krijgen om vruchtbare landbouwgrond te behouden voor de landbouw en voldoende grond beschikbaar te houden voor de extensiveringsopgave en agrarisch natuur- en landschapsbeheer.	Per deelgebied worden de kansen, uitdagingen en beperkingen voor de toekomstige landbouw omschreven.

Bron: Ontwikkeldocument (LNV et al. 2022b) en Handreiking (LNV et al. 2023a).

In het Ontwikkeldocument worden twee soorten structurerende keuzes onderscheiden. Er zijn keuzes met een ‘directe doorwerking’ naar de PPLG’s. Hoewel het Rijk daar ruimte wil laten voor regionaal maatwerk, wordt ervan uitgegaan dat de keuzes in principe beleidsmatig ‘doorwerken’. Daarnaast zijn er keuzes die ‘meekoppelen’. In deze kwalitatieve ex ante analyse kijken we naar (een selectie van) de structurerende keuzes die een directe doorwerking hebben (tabel 2.1). Dit zijn de keuzes die zijn gemaakt voor de drie typen gebieden waar de provincies maatregelenpakketten voor moeten samenstellen; volgens de ‘minimale vereisten’ in de Handreiking van het Rijk voor de provincies (LNV 2023a, p. 63-65). Voor te beschermen landbouwgebieden moesten zij ‘globale keuzes’ maken en per gebied de ontwikkelrichtingen beschrijven (zie tabel 2.1). De doorwerking van de

bij deze gebieden behorende keuzes in de PPLG's is in voorliggend onderzoek geanalyseerd. In hoofdstuk 3 is de uitkomst daarvan samengevat.

De provincies zijn gevraagd voor deze typen gebieden te beschrijven welke keuzes zij maken en welke maatregelen ze willen toepassen. In deze analyse brengen we voor elke van de structurende keuzes per provincie in beeld:

- Welke globale keuzes bevat het PPLG over beekdalen, veenweiden, overgangsgebieden en bescherming landbouwgrond? Hoe verhouden die keuzes zich tot de uitgangspunten in de rijksdocumenten?
- In hoeverre worden daar locaties, omvang of andere kwantitatieve doelen voor benoemd?
- Welke maatregelen worden daarvoor geformuleerd?

2.3 Analyse kader

Voor deze ex ante analyse hanteren we het volgende analysekader (zie ook Boezeman et al. 2023 voor een verdere uitwerking). Eerst stellen we vast *hoe* het Rijk en de provincies met hun beleidsplannen de doelen beogen te bereiken; welke maatregelen willen zij daarvoor inzetten. We reflecteren alleen op die maatregelen (en de mogelijke effecten daarvan) als het duidelijk gespecificeerde beleidsinterventies zijn, dat wil zeggen dat het budget, de doelgroep, de locatie en de voorziene beleidsinstrumenten (subsidies, regels, voorlichting, etc.) bekend zijn.

Vervolgens schatten we in welke bijdragen die beleidspakketten kunnen leveren aan het halen van de kerndoelen van het NPLG. Daarvoor kijken we naar drie onderling samenhangende aspecten. De effecten van beleid zijn afhankelijk van 1) het beredeneerde potentieel van individuele maatregelen (gebaseerd op bestaande studies, bijvoorbeeld Velthof et al. 2021), 2) de kennis over de beleidsinstrumenten die worden ingezet om maatregelen te implementeren, zoals subsidies, regels of voorlichting (Bemelmans-Videc et al. 2011; Vollebergh & Renes 2019; PBL 2020), en 3) de effecten van de interactie met andere onderdelen van de beleidsmix (Howlett & Rayner 2018); die interactie kan de effecten versterken of juist uithollen, en afwenteling of ongewenste neveneffecten voorkomen.

Daarna zetten we deze analyse af tegen de bestaande ramingen en ex ante analyses van het reeds vaststaande beleid (zoals de raming van stoffen naar de lucht in de Klimaat- en Energieverkenning (PBL et al. 2023) of de Nationale analyse waterkwaliteit (Van Gaalen et al. 2020)).

2.4 Analysemethoden

In alle PPLG's hebben we gekeken welke keuzes de provincies hebben gemaakt voor de vier gebiedstypen. Hiervoor hebben we een analyse-instrument gebruikt dat is gebaseerd op de drie vragen uit paragraaf 2.2. Per type gebied hebben (minimaal) twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar de PPLG's doorgenomen, om onderzoekersbias te ondervangen. De resultaten zijn samengebracht en per provincie beschreven. De provincies zijn verzocht om te controleren of de weergave van hun PPLG feitelijk juist is; hun eventuele aanvullingen zijn daarna verwerkt (zie bijlage 1 voor de resultaten per provincie). Aan de hand van deze beschrijvingen, die dus alle gebaseerd zijn op de drie bovenstaande vragen, kunnen we vergelijken hoe de provincies op verschillende wijze invulling geven aan de structurerende keuzes (zie hoofdstuk 3).

Ook hebben we de maatregelen die in de PPLG's voor de periode 2023-2035 worden voorgesteld, verzameld en gecategoriseerd in een inventarisatiematrix. De budgetparagraaf van de PPLG's was daarbij het uitgangspunt. In die matrix is informatie opgenomen over middelen, instrumenten, omvang, etc. Dit maakt een systematische vergelijking mogelijk. Een beknopte weergave van de doelen, de voorkeursstrategie ten aanzien van de gebiedsprocessen en instrumentkeuze, en de gereserveerde budgetten zijn per provincie weergegeven in bijlage 1. Ook deze beschrijving is gecontroleerd door de provincies. Na de inventarisatie hebben de onderzoekers – indien mogelijk – vastgesteld wat de voorgestelde maatregelen te bieden hebben boven op de reeds vastgestelde beleidsprogramma's.

Om dieper in te kunnen gaan op enkele specifieke beleidsinstrumenten in hoofdstuk 4 is ook een inventarisatie gemaakt van de zogenoemde 'maatregelenpakketten 2024-2025' die de provincies omstreeks 1 juli 2023 hebben ingediend voor een aanvraag voor financiering door het Rijk. In drie workshops zijn de resultaten van een eerste analyseronde besproken met experts op het gebied van landbouwbronmaatregelen (emissies van stikstof en klimaat), natuurmaatregelen en watermaatregelen. Hun reacties zijn gebruikt in het vervolg van de analyse. Daarnaast vormen ook literatuuronderzoek naar de maatregelen en instrumenten in de PPLG's en de verschillende ramingen en scenariostudies waarin deze maatregelen en instrumenten zijn geanalyseerd op hun effecten, input voor deze analyse.

In deze studie zijn ter illustratie van de inzet van beleidsinstrumenten of het doorlopen van gebiedsprocessen tekstkaders opgenomen. Dat zijn tekstkaders 3.1, 3.2 en 4.2. Deze tekstkaders zijn gebaseerd op eerdere studies naar die gebieden. Die studies zijn aangevuld met enkele interviews met betrokkenen uit die gebieden.

Na uitvoering van de analyse zijn de resultaten toegelicht tijdens drie klankbordgroepbijeenkomsten, waarin ambtenaren van de betrokken ministeries en van het Interprovinciaal Overleg zitting hadden. Daarnaast zijn voor wetenschappelijke feedback drie onderzoeksseminars en presentaties gehouden voor collega-wetenschappers. Een conceptversie van dit rapport is voorgelegd voor commentaar bij zowel de klankbordgroep als bij alle betrokken wetenschappelijke instituten.

3 Structurerende keuzes voor vier typen gebieden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vergelijken we de keuzes die in de provinciale programma's landelijk gebied worden gemaakt over de overgangsgebieden, veenweidegebieden, beekdalen en landbouwgebieden. De keuzes die elke individuele provincie maakt zijn terug te vinden in bijlage 1. In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende vragen. Allereerst gaan we voor elk type gebied in op de vraag welke globale keuzes het PPLG bevat over beekdalen, veenweiden, overgangsgebieden en bescherming van landbouwgrond. We beschouwen hoe deze gebieden worden gedefinieerd en gebruikt in de programma's. Vervolgens analyseren we in hoeverre de provincies deze gebieden concreet aanwijzen en ingaan op de bijbehorende structurerende keuzes die in het Ontwikkeldocument en de Handreiking worden benoemd. In hoeverre worden voor die gebieden locaties, omvang of andere kwantitatieve doelen benoemd? Ten slotte gaan we in op de vraag in hoeverre de provincies ook *maatregelen* voor deze gebieden formuleren.

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vragen achtereenvolgens voor de overgangsgebieden, de veenweidegebieden, de brede beekdalen en de landbouwgebieden. We sluiten dit hoofdstuk af met een vergelijkende conclusie over de structurerende keuzes voor deze vier gebieden.

3.2 Overgangsgebieden

Overgangsgebieden zijn gebieden rondom (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage moeten leveren aan natuurherstel. Een vaste definitie van overgangsgebieden is er niet. Om toch een indruk te krijgen van het grondoppervlak dat met deze gebieden gemoeid zou zijn, geven we een indicatie. Sanders et al. (2023, p. 67) berekenen dat in een straal van 500 meter rondom Natura 2000-gebieden op land 162.000 hectare landbouwgrond ligt, waarvan 118.000 hectare in de zone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bij een ander afstandscriterium verandert uiteraard het oppervlak en bovendien betekent een generiek oppervlak niet dat daar ook opgaven liggen. Provincies zijn door het Rijk gevraagd om deze overgangsgebieden uit te werken, maar kunnen ook beargumenteerd van overgangsgebieden afwijken als zij beargumenteren hoe zij dat anders kunnen invullen. Vanuit de Kabinetsbrief Bodem en water sturend is voor de hoge zandgronden ook nog de structurerende keuze meegegeven om de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden te beperken om verdroging tegen te gaan.

Niet alle provincies geven invulling aan overgangsgebieden

Vier provincies (Drenthe, Overijssel, Utrecht en Noord-Holland) geven al vrij concreet invulling aan het begrip overgangsgebieden, zonder deze gebieden ook op een kaart te begrenzen. Hiermee willen de provincies ruimte geven aan de gebiedsprocessen waarin de opgave concreter gemaakt moet worden. Utrecht en Noord-Holland hanteren daarbij een vast afstandscriterium. Utrecht streeft voor overgangszones van 1 kilometer rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden naar een hoge ammoniakreductie en extensief grondgebruik. Noord-Holland streeft binnen 500 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-leefgebieden naar de vermindering van stikstofemissie. Drenthe

en Overijssel geven een indicatie van het totale grondoppervlak van hun overgangsgebieden. Volgens Drenthe gaat het om bijna 8.000 hectare overgangsgebieden waar maatregelen getroffen moeten worden. Overijssel heeft het over 20.000 tot 30.000 hectare overgangsgebieden binnen de zogenaamde uitwerkingsgebieden.

Zuid-Holland en Zeeland willen nader onderzoek doen naar nut en noodzaak van overgangsgebieden. Zeeland ziet vooral mogelijkheden bij twee grote duingebieden. De PPLG's van Noord-Brabant en Limburg zijn nog niet heel concreet over het gebruik van de term 'overgangsgebieden'. De PPLG's van Groningen, Fryslân en Flevoland geven geen invulling aan het concept overgangsgebieden. Groningen benadrukt dat de provinciale opgave ten aanzien van ammoniakreductie beperkt zal zijn. De provincie Fryslân gaat niet expliciet in op deze keuze, maar stelt wel dat het vooral inzet op versterking van de natuurkwaliteit binnen de Natura 2000-gebieden. Flevoland gaat nauwelijks in op het concept overgangsgebieden, maar heeft ook geen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Wel noemt de provincie Flevoland enkele gebiedsgerichte landbouwmaatregelen voor de Overijsselse Natura-2000 gebieden Wieden en Weerribben. De provincies vullen het begrip 'overgangsgebieden' dus verschillend in (zie ook tekstkader 3.1).

Tekstkader 3.1

Overgangsgebieden: verschillende interpretaties, verschillende beleidsstrategieën

Het concept 'overgangsgebieden' rondom Natura 2000-gebieden speelt in het NPLG een belangrijke rol. Dat concept is niet (geheel) nieuw maar bouwt voort op bestaande beleidsconcepten zoals bufferzones en hydrologische zones rondom bestaande natuurgebieden (Salverda en Pleijte 2022). Dat provincies in hun PPLG's nog zoeken naar de invulling van overgangszones, is begrijpelijk omdat praktijkonderzoek laat zien dat er hele verschillende interpretaties en beleidsstrategieën mogelijk zijn. Grofweg is een meer reactieve en meer actieve beleidsstrategie mogelijk.

De eerste strategie gaat uit van het stellen van specifieke regels voor deze 'zones'. In dit meer reactieve of passieve grondbeleid worden specifieke ontwikkelingen verboden of juist mogelijk gemaakt. Veel van het gedachtengoed rond 'water en bodem sturend' beleid, zoals het beperken van grondwateronttrekking in specifieke gebieden maar ook een maximale veebezetting, is een voorbeeld van, net zoals gebiedsspecifieke subsidiemogelijkheden voor bedrijven in die zones. Hiervan zien we in de PPLG's nog weinig concrete voorbeelden. Toch zijn er in de huidige praktijk (Salverda en Pleijte 2022) wel provincies die ontwikkelzones hebben aangewezen rondom natuurgebieden, waar ruimtelijke ontwikkelingen alleen mogelijk zijn onder voorbehoud van een tegenprestatie zoals landschappelijke inpassing of aanleg van nieuwe natuur.

De tweede strategie gaat uit van actieve vormen van gebiedsontwikkeling rondom natuurgebieden. Dan gaat het om vrijwillige en soms meer dwingende vormen van gebiedsontwikkeling, die gepaard kunnen gaan met andere typen beleidsinstrumenten zoals het actief opkopen van grond, grondruil, functieverandering van grond en verplaatsen van bedrijven. Deze gebiedsprocessen kosten meestal veel tijd zowel in planvorming als concrete uitvoering, maar kunnen wel cruciaal zijn om publieke doelen te bereiken. Dat is te illustreren met twee concrete voorbeelden uit Overijssel.

Rond het Natura 2000-gebied *Boetelerveld* (170 hectare) is in de periode 2013-2021 gewerkt aan herstelmaatregelen in het natuurgebied en aan een bufferzone van 120 hectare. Vanuit de naturopgave (vernatting en het voorkomen van de inspoeling van nutriënten) moest het agrarisch gebruik in de bufferzone worden aangepast. Hiervoor zijn uiteindelijk drie boerenbedrijven verplaatst en is een kavelruil uitgevoerd in een groter gebied. Hierdoor kon de landbouwgrond in de bufferzone

worden afgewaardeerd en de betreffende boeren in het gebied worden gecompenseerd in geld of in extra landbouwgrond, waardoor de betreffende boerenbedrijven kunnen extensiveren én hun (melk)productie op peil kunnen houden. Een deel van de bufferzone heeft de functie natuur gekregen, maar blijft via pacht in beheer bij drie boerenbedrijven. Rondom *Engbertsdijkerven* is vernatting nodig voor het beoogde natuurherstel. Dit heeft negatieve gevolgen voor het omliggende landbouwgebied. In een specifiek gebiedsproces in de periode 2015-2023 is een plan gemaakt voor een bufferzone van ruim 500 hectare aan de oostkant van het natuurgebied (Kuindersma et al., 2022). De boeren in deze bufferzone kunnen zich tegen volledige schadeloosstelling laten uitkopen of verdergaan met een aangepaste bedrijfsvoering. De uitvoeringsfase zal naar verwachting in 2024 formeel starten met de vaststelling van een provinciaal projectbesluit.

Beperken van grondwateronttrekkingen nog nauwelijks concreet ingevuld

De structurerende keuze (nummer 33 uit de brief Bodem Water Sturend) met betrekking tot het beperken van grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden op de hoge zandgronden is in geen enkel PPLG expliciet uitgewerkt in duidelijke keuzes of concrete maatregelen. De PPLG's van Drenthe, Utrecht en Noord-Brabant zijn het meest concreet en noemen mogelijke maatregelen. Drenthe overweegt ondieper ontwateren en regels voor grondwateronttrekkingen en wil dit via onderzoek nader uitwerken. Utrecht start een apart traject voor het eventueel instellen van een grondwateronttrekkingsplafond. Noord-Brabant noemt het beperken van drainage en grondwateronttrekkingen als mogelijke maatregel. Sinds september 2023 heeft de provincie een meldplicht voor bestaande grondwateronttrekkingen en een vergunningplicht voor het slaan van nieuwe putten. De PPLG's van Groningen, Fryslân en Overijssel gaan wel in op grondwateronttrekkingen maar benoemen geen mogelijke maatregelen. Het PPLG Groningen erkent het probleem maar verbindt hier vooralsnog geen consequenties aan. Fryslân wacht eerst de uitkomsten van de natuurdoelanalyses af en Overijssel wil eerst meer zicht hebben op de bestaande grondwateronttrekkingen. De overige provincies besteden geen aandacht aan grondwateronttrekkingen bij Natura 2000-gebieden. Hiervan heeft alleen Limburg hoge zandgronden.

Provincies zetten vooral in op extensivering landbouwgrond

De vier provincies (Drenthe, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland) met concrete plannen voor overgangsgebieden in hun PPLG, noemen hierbij ook mogelijke maatregelen. Hierbij tekenen de provincies wel aan dat de maatregelen pas echt concreet uitgewerkt zullen worden in gebiedsprocessen. Provincies zetten vooral in op extensivering van de landbouw via bijvoorbeeld afwaardering van landbouwgrond en/of agrarisch natuurbeheer. Het Drentse PPLG bevat een budget van 333 miljoen voor het 30-70 procent afwaarderen van bijna 8.000 hectare landbouwgrond rondom Natura 2000-gebieden en 11 miljoen euro voor hydrologisch herstel. In de provincie Overijssel gaat het over ongeveer 20.000 tot 30.000 hectare overgangsgebied rondom 24 Natura 2000-gebieden, waarbij de invulling hiervan nog doorloopt tot 2050. Concrete maatregelpakketten ontbreken, maar de provincie zet wel vooral in op natuurinclusieve landbouw, mogelijk via afwaardering van landbouwgrond en/of agrarisch beheer. Voor de afwaardering van landbouwgrond in overgangsgebieden, veenweide en beekdalen is ruim twee miljard opgenomen in het PPLG. In beperkte gevallen is ook ruimte voor omvorming naar natuur. Het Utrechtse PPLG streeft binnen 500 meter van deze Natura 2000-gebieden naar zeer extensief grondgebruik zoals een veebezetting van circa 1,5 GVE/ha. In deze zone is ook 80 miljoen begroot voor de afwaardering (50 procent) van 2.300 hectare landbouwgrond. Noord-Holland wil agrarische ondernemers in overgangszones actief benaderen en maximaal ondersteunen met instrumenten ten behoeve van de emissiereductie. Hierbij zijn ook mogelijkheden voor het vrijwillig realiseren van landschapsgrond via een langjarige verplichting met compensatie voor de grondeigenaar (31 miljoen euro).

Uitwerking natuurherstelmaatregelen in overgangszones nog beperkt

De overgangsgebieden zijn ook bedoeld om natuurherstelmaatregelen te treffen die moeten bijdragen aan de natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden. Deze herstelmaatregelen zijn in de PPLG's nog nauwelijks concreet uitgewerkt en zullen mede op basis van de Natuurdoelanalyses in gebiedsprocessen worden vormgegeven. Wel geven zij vaak aan dat deze zich zullen concentreren in en rond de Natura 2000-gebieden (zie hoofdstuk 4). Hierbij is synergie mogelijk met de hiervoor genoemde maatregelen rond extensivering van de landbouw. Ook geven provincies in algemene zin aan de ambities rond groen-blauwe dooradering te concentreren in de overgangsgebieden.

3.3 Veenweidegebieden

Bij de veenweidegebieden gaat het over het toewerken naar vernatting van veenweidegebieden om CO₂-emissie en bodemdaling te beperken (LNV et al. 2022b, p. 40). Hierbij gaat het over de provincies Groningen, Fryslân, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. In het Klimaatakkoord (2019) zijn met deze provincies afspraken gemaakt over de reductie van broeikasgassen uit de veenweiden (1,0 megaton CO₂-equivalenten in 2030). Daarbij wordt een areaal benoemd van circa 90.000 hectare waarop maatregelen zouden plaatsvinden. De opgave is indicatief over de provincies verdeeld (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Indicatieve verdeling reductieopgave veenweide in het NPLG

	GR	FR	OV	UT	NH	ZH	Totaal
% emissie	6	45	10	9	9	21	100

Bron: Handreiking NPLG (LNV et al. 2022b, p. 31).

Provincies bouwen voort op bestaande veenweideaanpak in concrete gebieden

De zes veenweideprovincies besteden in hun PPLG's allemaal ruim aandacht aan de veenweidegebieden en de bijbehorende vernattingsopgave. De meeste provincies bouwen in hun PPLG voort op een bestaande regionale veenweidestrategie. Fryslân (2021) en Utrecht (2022) hebben een volledig vastgestelde veenweidestrategie. Groningen (2022) en Noord-Holland (2022) hebben een Veenweidestrategie 1.0. Deze vier provincies verwijzen in hun PPLG veelal naar hun veenweidestrategie en hierin al uitgewerkte maatregelen. Zuid-Holland en Overijssel hebben nog geen formeel vastgestelde veenweidestrategie. Overijssel en Zuid-Holland werken de veenweidestrategie vooral uit binnen het kader van het PPLG.

Verhoging grondwaterstanden naar 20-40 centimeter onder maaiveld overgenomen

Alle relevante PPLG's streven naar vernatting van de veenweidegebieden door verhoging van de grondwaterstand tot binnen de marge van 20 tot 40 centimeter beneden maaiveld. Deze structurende keuze wordt dus overgenomen. Wel zijn er nuanceverschillen tussen de provincies in hoe deze verhoging is gedefinieerd en op welke gebieden ze zich vooral gaan richten (zie ook tekstkader 3.2). Groningen geeft aan dat ze zich vooral richten op de klassieke veenweidegebieden (5.600 hectare), maar ook mogelijkheden te zien voor reductie broeikasgasemissies in de overige veengebieden (ca 49.000 hectare). Fryslân richt zich op een grondwaterstand van gemiddeld 40cm onder maaiveld. Het totale veenweidegebied omvat ongeveer 68.000 ha, maar de aanpak is in eerste instantie vooral gericht op de gebieden met een dik veenpakket (28.000 hectare) en daarbinnen op vier koplopergebieden (7.000 hectare). In Overijssel liggen de veenweidegebieden (18.800 hectare) allemaal in het PPLG-deelgebied Noordwest Overijssel. Utrecht streeft naar een grondwaterpeil van circa 40cm onder maaiveld voor alle veenweidegebieden (16.500 hectare) en daarbinnen voor een

beperkt aantal gebieden (ca 10 procent) naar een peil tot 20 cm beneden maaiveld. De veenweidegebieden van Noord-Holland (14.500 hectare) zijn verspreid over de vijf deelgebieden met de grootste opgave in Laag-Holland (10.800). Zuid-Holland richt zich op het verhogen van de grondwaterpeilen met focus op de prioritair gebieden (Alblasserwaard, Krimpenerwaard en omgeving Nieuwkoopse plassen) waar tweederde van de uitstoot uit veenbodems zou plaatsvinden.

Tekstkader 3.2

Aldeboarn-De Deelen: experimenteren met de ontwikkeling van nieuwe instrumenten

De Provincies bepalen de hoofdlijnen van hun strategieën voor veenweiden, maar zoeken nog naar de effectieve invulling om dat in 2030 ook te realiseren. In het veenweidegebied Aldeboarn-de Deelen (ADD) loopt een gebiedsproces met verschillende pilots en experimenten rondom de veenweideproblematiek (Kuindersma et al., 2023). Het gebiedsproces is een voorloper van de Friese veenweideaanpak, die ook is opgenomen in het concept-PPLG. In ADD beoogt de provincie concrete instrumenten voor de veenweideaanpak uit te werken om deze later breder uit te rollen in andere gebiedsprocessen. Deze gebiedsprocessen vormen de kern van de Friese veenweideaanpak en zijn noodzakelijk om de gewenste peilverhogingen mogelijk te maken. Ook andere provincies verwijzen in hun PPLG naar dit gebied. In ADD bouwt de provincie Fryslân samen met gebiedspartijen voort op een proces dat eind 2016 op initiatief van burgers en boeren is gestart. Uitgangspunt van het gebiedsproces is een integrale aanpak. Daarin worden ook andere opgaven en ambities meegenomen, zoals recreatie en toerisme, erfgoed enzovoorts.

Een voorbeeld van een concrete uitwerking is het initiatief om in het noordelijke deel een grutto-kerngebied te realiseren met hogere waterpeilen die ook bijdragen aan de veenweideopgave. Hier voor is, in samenwerking met 25 boeren, een 'gebiedsofferte' van 56 miljoen euro ingediend. Dat is als mogelijke maatregel opgevoerd in het Friese PPLG. Wordt de offerte gehonoreerd dan zal op bijna 1.000 hectare duurzaam weidevogelbeheer plaatsvinden. Naast 200 hectare natuurgrond gaat het om 800 hectare agrarisch natuurbeheer met contracten van 20 jaar. Op circa 200 hectare daarvan vindt een afwaardering (40 procent) plaats met een kwalitatieve verplichting, in combinatie met (een iets lager bedrag voor) agrarisch natuurbeheer. De offerte bevat ook vergoedingen voor stalaanpassingen, bijvoorbeeld om vaste en strotorijke mest te produceren.

De veenweideambities betekenen dat de (grond)waterpeilen in grote delen van het gebied omhoog moeten. Dit leidt voor het merendeel van de boeren tot inkomstenderving en vermogensschade. Dat vraagt om nieuwe instrumenten. In het kader van de Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV) worden in ADD de compensatiekosten concreet per perceel en bedrijf berekend. Uitgangspunt voor de vermogensschade is compensatie in grond of geld. De jaarlijkse inkomensschade wordt – in geval van volledig eigendom – vermenigvuldigd met een factor 10 en in een keer uitbetaald.

In een pilot met drie bedrijven wordt onderzocht hoe de CSV gecombineerd kan worden met een afwaardering met kwalitatieve verplichting. Dat kan het geval zijn als een bedrijf aanvullende maatschappelijke doelen realiseert, zoals een overgangszone tussen natuur en landbouw. In 2024 wil men op deze bedrijven de inrichting aanpassen, de waterpeilen verhogen en het type beheer starten dat nodig is om de beoogde doelen te halen. Naast het ontwikkelen van instrumenten worden zo ook de effecten in het veld getoetst en gemonitord. Het is de bedoeling CSV ook in de andere Friese veengebieden toe te passen.

Veel aandacht voor landbouwgrond, minder voor beperken gebiedsvreemd water

Andere structurerende keuzes voor de veenweidegebieden zijn het minimaliseren van de aanvoer van gebiedsvreemd water en duurzaam beheer van landbouwgronden. In alle PPLG's is veel aandacht voor de landbouw met relatief veel focus op de extensivering van landbouwgrond. Dit is ook duidelijk zichtbaar bij de voorgestelde maatregelen. In de PPLG's is beperkt aandacht voor de aanvoer van gebiedsvreemd water. Een aantal provincies geeft wel expliciet aan dat het verhogen van de grondwaterpeilen vooral in tijden van droogte kan vragen om de (extra) aanvoer van gebiedsvreemd water. Duidelijke en vooral eenvoudige oplossingen lijken er niet te zijn en provincies geven dan ook aan dat nader onderzoek en besluitvorming nodig is over zoetwaterbeschikbaarheid en de inrichting van watersystemen. Utrecht heeft dit het verst uitgewerkt en stelt dat de aanvoer van gebiedsvreemd water nu en in de toekomst nodig is om het grondwaterpeil hoog genoeg te houden. De provincie wil onderzoek doen naar waterbuffers binnen de veenweide, maar erkent ook dat het probleem hiermee niet geheel opgelost kan worden. Fryslân geeft aan dat de discussie sterk samenhangt met het herstel van het hele watersysteem en de mogelijke vernatting van de diepe veenpolders, en dat politieke besluitvorming hierover nog moet plaatsvinden.

Veenweideaanpak in vier provincies: een begroting van ruim drie miljard

De provincies hebben in hun PPLG's aanzienlijke bedragen opgenomen voor hun veenweideaanpak. Deze bedragen zijn ook vele malen hoger dan het bedrag dat eerder door het Rijk (vanuit het Klimaatakkoord) beschikbaar is gesteld voor de veenweideaanpak door provincies (276 miljoen euro). De verschillen in budget per provincie zijn groot. Groningen (860 miljoen euro), Fryslân (1,9 miljard euro), Utrecht (300 miljoen euro) en Noord-Holland (84 miljoen euro) hebben een duidelijk gelabeld budget opgenomen. Bij Fryslân telt ook de begroting van funderingsschade aanzienlijk mee, terwijl dat in andere provincies niet het geval is. Overijssel is de veenweideaanpak financieel ondergebracht onder verschillende posten, zoals natuurinclusieve landbouw in prioritaire gebieden (ruim 2 miljard euro). In Zuid-Holland is de veenweideaanpak ondergebracht onder de algemene post 'Toekomstig bodem en watersysteem' (1 miljard euro). Door verschillende wijze van begroten en het opvoeren van kosten ontstaan daarmee dus grote verschillen tussen de gebieden.

Maatregelen hebben focus op extensivering landbouw en waterinfiltratiesystemen

De provincies benoemen een aantal maatregelen voor de veenweideaanpak in hun PPLG en geven daar een eerste uitwerking voor. Deze uitwerking is echter meestal op hoofdlijnen en moet via gebiedsgericht maatwerk nader worden ingevuld. Hierbij staat vrijwillige medewerking van grondeigenaren centraal. Dit betekent dus ook dat peilen niet eenzijdig via peilbesluiten verhoogd zullen worden, maar dat hiervoor eerst afspraken nodig zijn met de betrokken agrariërs.

In de voorgestelde maatregelen kunnen we onderscheid maken tussen extensivering van landbouwgrond en technische maatregelen. Bij extensivering van landbouwgrond kan het gaan om de gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond, vaak in combinatie met compensatie voor het verlies aan inkomen als gevolg van vernatting. Opvallend is dat Fryslân en Overijssel dit instrument van afwaardering vrij breed in willen zetten voor peilverhogingen tot 40 centimeter, terwijl afwaardering in Noord-Holland en Utrecht vooral beperkt is tot gebieden waar peilverhogingen tot 20 cm aan de orde zijn. Een dergelijk hoog peil vraagt om transitie naar natte vormen van landbouw of natuur. De gangbare vorm van veehouderij is dan niet meer mogelijk. Daarnaast kijken provincies ook naar combinaties van vernatting met de aanleg van natte natuur en weidevogelbeheer (inclusief gruttogebieden). Bij technische maatregelen ligt met name in Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland veel nadruk op de aanleg van waterinfiltratiesystemen. In het PPLG van Zuid-Holland is de ambitie om in 2025 op 4.000 hectare aan waterinfiltratie aan te leggen en in 2030 voor het hele

veenweidegebied. Noord-Holland wil 4.900 hectare aan infiltratiesystemen. Utrecht noemt geen omvang maar reserveert wel 110 miljoen euro. Overijssel wil de mogelijkheden van waterinfiltratie nog onderzoeken. Verschillende provincies, zoals Fryslân, Overijssel en Noord-Holland, hebben ook aandacht voor pilots en experimenten met andere maatregelen zoals natte teelten, hoogwaterboerderij en bodemmaatregelen zoals klei op en in veen, en profielkeren⁷.

Compenseren negatieve effecten op waterbergend vermogen en waterkwaliteit

Provincies besteden ook aandacht aan de gevolgen van hogere waterpeilen voor waterberging en waterkwaliteit. Het verhogen van grondwaterpeilen heeft een negatief effect op het waterbergend vermogen van de veenweidegebieden. Provincies gaan hier verschillend mee om. Fryslân en Utrecht willen het verlies aan waterbergend vermogen compenseren door de realisatie van meer waterbergingsgebieden. Noord-Holland wil niet meer waterbergingsgebieden realiseren maar juist de normen voor wateroverlast aanpassen. De andere provincies zijn op dit punt minder expliciet. Het verhogen van de grondwaterpeilen kan door (tijdelijk) extra fosfaatuitspoeling ook negatieve gevolgen hebben voor de waterkwaliteit. Hier kan spanning ontstaan met het realiseren van de KRW-doelen. De provincies Utrecht en Noord-Holland geven in het PPLG expliciet aan dat prioriteit wordt gegeven aan de vermindering van broeikasgasemissies en een negatief effect op de waterkwaliteit wordt geaccepteerd. Er wordt steun verwacht van het Rijk om deze keuze richting de Europese Commissie te motiveren.

3.4 Brede beekdalen

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied is de inzet op grootschalig herstel van beekdalen een belangrijk thema. In de handreiking is gevraagd om in beekdelen waar herstel nodig is aan te geven hoe de breedte van het beekdal wordt begrensd, welk landgebruik mogelijk is, en een kostenindicatie van verwerving, ontwaarding en herinrichting van het gebied. Een specifieke maatregel die onder meer in de Handreiking daarvoor wordt benoemd is het inrichten van brede bufferstroken: ‘met bufferstroken van 100 tot 250 meter moet de belasting met nutriënten tot onder het kritische niveau worden teruggebracht’ (LNV et al. 2022b). In deze gebieden zou bemesting, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en (grond)wateronttrekking moeten worden beperkt. Vasthouden (infiltratie) van regenwater wordt binnen de stroken bevorderd. Groenendijk (2021) geeft aan dat er op zandgrond binnen een afstand van respectievelijk 250 en 100 meter aan weerszijden tot de beek circa 79.000 en 26.7000 hectare ligt. Dat wil echter niet zeggen dat al die gronden intensief worden gebruikt.

Binnen stroomgebieden van beken was al sprake van een integrale benadering

Een beekdal is onderdeel van een grotere landschappelijke eenheid: een stroomgebied. De provincies met relatief veel beken geven aan dat altijd al sprake was van een aanpak die geënt is op de grenzen en de landschappelijke kenmerken van de stroomgebieden, en dat die aanpak dezelfde doelen heeft als de structurerende keuze van het NPLG. Beekdalen krijgen in deze provincies dan ook nadrukkelijke aandacht. In Limburg wordt dit bijvoorbeeld de ‘beekdalbrede benadering’ genoemd. Deze aanpak wordt in het PPLG voortgezet. Ook in Overijssel en Drenthe vormen de

⁷ Bij het keren van een bodemprofiel wordt de grond onder de veenlaag naar boven gehaald om daarmee zoveel mogelijk veen onder de waterspiegel te brengen en zo de CO₂-emissie te reduceren.

stroomgebieden de ruimtelijk eenheid die de organisatie van gebiedsprocessen en de zoektocht naar efficiënte maatregelen bepaalt.

Maatregelen worden straks gekozen en begrensd in gebiedsprocessen

De begrenzing van de stroomgebieden en ligging van de beekdalen is gekarteerd in de (bijlagen van de) PPLG's. Sommige provincies vermelden de naam van de stroomgebieden die prioriteit hebben, omdat daar een grote KRW opgave ligt, of wanneer daar wordt gestart in het kader van een proef. Er wordt aangegeven dat er naast bufferstroken, meerdere soorten maatregelen mogelijk zijn om de waterkwaliteit te verbeteren en bij te dragen aan natuurherstel. Welke maatregelen uiteindelijk worden gekozen, is onderwerp van gesprek in de gebiedsprocessen. Ook hoe de landbouwpercelen binnen de eventueel nog aan te wijzen stroken in de toekomst gebruikt kunnen worden, wordt met gebiedspartners nog nader uitgewerkt. Dat deze concretisering pas in gebiedsprocessen kan plaatsvinden, wordt overigens ook in het Ontwikkeldocument NPLG al benoemd.

Provincies werken nog nauwelijks concrete maatregelen uit voor brede beekdalen

Provincies met beekdalen op hoge zandgronden moeten volgens de handreiking NPLG de begrenzing van de breedte aangeven, een indicatie van het toekomstig landgebruik en een kostenindicatie voor verwerving, ontwaarding en mogelijke herinrichting van het gebied. Uit de PPLG's blijkt dat hiervan nog zeer beperkt sprake is. Provincies besteden wel aandacht aan beekdalen, maar begrenzing van bufferstroken en maatregelen wordt in de PPLG's nog niet uitgewerkt. Concrete keuzes ten aanzien van de begrenzing van 100-250 meter bufferstroken worden in de PPLG's dan ook nog niet gemaakt. Alleen Overijssel en Utrecht noemen (mogelijk) concrete maatregelen.

Het PPLG Groningen kiest ervoor om nog *geen* concrete maatregelen te benoemen en laat dit over aan de gebiedsprocessen. Ook het Friese PPLG bevat geen nader gespecificeerde maatregelen, omvang of specifieke budgetten voor uitwerking brede beekdalen. Het PPLG Drenthe verwijst vooral naar de ingrepen die de afgelopen jaren al hebben plaatsgevonden in beekdalen. De provincie verwacht dat bestaand beleid voldoende is voor het bereiken van waterdoelen. Overijssel richt zich op de integrale aanpak van de 16 beekdalen in Twente en het Vechtdal met een uitwerkingsgebied van 15.000-20.000 hectare. De uitwerking van maatregelen en bufferstroken zal moeten plaatsvinden in gebiedsprocessen. Voor de omvorming naar natuurinclusieve landbouw is in totaal 2 miljard euro opgenomen voor de gezamenlijke opgaven in overgangsgebieden, veenweide en beekdalen. Het PPLG Utrecht heeft de beekdalen in de Gelderse Vallei aangemerkt als prioritair gebied, met daarvoor een specifiek maatregelenpakket, bestaande uit herinrichting, ecologisch beheer in bufferstroken en het langer vasthouden van water. Maatregelen moeten in gebiedsprocessen worden geconcretiseerd. Utrecht heeft wel al een aanvraag voor de financiering van maatregelen (51 miljoen euro) uit het Transitiefonds gedaan. Noord-Brabant wil in gebiedsprocessen inzetten op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwantiteit en -kwaliteit. De mogelijkheden voor instellen van bufferstroken langs beeklopen wordt nog verkend. Limburg wil voortbouwen op de bestaande 'beekdalbrede benadering', maar laat de uitwerking van maatregelen over aan gebiedsprocessen.

3.5 Bescherming landbouwgebieden

In de Handreiking wordt het advies van Remkes (2022) aangehaald dat de agrarische sector niet het sluitstuk kan zijn in de discussie over ruimte. Het beschermen van bruikbare landbouwgrond moet in de provinciale programma's daarmee aandacht krijgen en per deelgebied dienen de kansen, uitdagingen en beperkingen voor de landbouw te worden beschreven. Daarnaast geeft het

Ontwikkeldocument aan dat de provincies ‘de keuze [kunnen] maken om gronden te beschermen voor functieveranderingen’ (p. 53). De provincies hebben veel aandacht voor de rol van landbouw in hun PPLG. Daarbij wordt niet of nauwelijks expliciet over ‘bescherming’ van landbouwgrond gesproken. Dit wil echter niet zeggen dat provincies geen claims maken wat betreft de gewenste (veranderingen in) ruimtelijke functieverdeling en de mogelijke bescherming daarvan. In deze paragraaf kijken we eerst naar wat de provincies over landbouw ontwikkelpaden of perspectieven zeggen. Daarbij betrekken we ook wat zij over extensiveringsgebieden en nieuw aan te leggen natuur beschrijven, wat begrepen kan worden als de ‘inverse’ van beschermde landbouwgebieden. Daarna staan we stil bij de eventuele maatregelen die de provincies daarvoor in hun PPLG benoemen die betrekking hebben op het beschermen van productieve landbouwgebieden.

Provincies maken ontwikkelperspectieven meestal nog niet ruimtelijk expliciet

In alle PPLG’s wordt ten minste in algemene bewoordingen het ontwikkelperspectief voor de landbouw benoemd. Daarbij maken de provincies onderscheid tussen verschillende ontwikkelrichtingen, variërend van duurzame hoogproductieve landbouw tot zeer extensieve vormen van landbouw. De mate waarin provincies de verschillende ontwikkelperspectieven en eventueel te beschermen landbouwgrond ruimtelijk expliciet maken verschilt per provincie. In de PPLG’s is geen sprake van expliciete keuzes over zoning van deze perspectieven, maar een enkele provincie doet hiertoe wel een aanzet. Zo zet Utrecht in op ‘zeer extensief grondgebruik’ binnen een 1 kilometer zone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar voor andere ontwikkelperspectieven geldt daarbuiten geen verdere zoning. In zekere zin geeft Utrecht daarmee een *inverse* aan van wat een te beschermen volwaardig landbouwgebied zou zijn. Daarbij koppelt een enkele provincie verschillende perspectieven indicatief aan gebieden op een kaart. Overijssel en Groningen laten bijvoorbeeld op een kaart globaal zien waar de meer productieve en juist extensievere landbouwgebieden liggen, maar laat de concrete uitwerking van mogelijke ontwikkelrichtingen aan de gebiedsprocessen. Verder wordt er in een aantal PPLG’s een omschrijving gegeven van gebieden die meer of minder geschikt zijn voor bepaalde ontwikkelrichtingen. Zo geeft Brabant aan dat de polders optimaal geschikt zijn voor hoogproductieve landbouw, terwijl in de overgangszones extensievere vormen van landbouw passender zijn. Ook zijn er provincies die in hun PPLG nog niet expliciet zijn over de koppeling van perspectieven aan bepaalde gebieden.

Nog geen planologisch kader voor ‘bescherming’

Diverse provincies geven in algemene zin aan (zo veel mogelijk) landbouwgrond te willen behouden, waarbij een aantal provincies dit specifiek ‘beschermen’ noemt (Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland, Brabant). De locatie van deze te beschermen landbouwgebieden wordt in een enkel PPLG globaal omschreven of globaal aangeduid op een kaart, maar geen van de provincies maakt ruimtelijk expliciet welke gronden te beschermen zouden zijn of voert maatregelen op om deze planologisch te beschermen. Een aantal provincies geeft wel een aanzet. Zo geeft Noord-Holland aan een afwegingskader op te willen stellen en onderzoekt Noord-Brabant de voor ruimtelijke bescherming. Daarbij benoemen provincies verschillende manieren om ruimte te behouden voor de verschillende ontwikkelperspectieven in de landbouw, zoals de inzet van grondinstrumentarium, investeringen in waterinfiltratiesystemen en maatregelen tegen verzilting.

Nadere uitwerking van landbouwgebieden in gebiedsprocessen

Samenvattend kan worden gesteld dat geen enkele provincie heel expliciet landbouwgebieden aanwijst. Sommige provincies, zoals Overijssel en Drenthe, gaan in algemene zin vrij ver door te stellen dat er zo min mogelijk landbouwgrond mag verdwijnen. Dat kan als ‘beschermen’ worden gelezen. Andere provincies zijn minder expliciet over het beschermen van landbouwgrond, maar

wel explicieter over de inverse daarvan – het aanwijzen van natuur en extensiveringsgebieden. In de meeste gevallen geven provincies daarmee intenties weer van wat zij belangrijke belangen vinden om in het landelijk gebied te handhaven en te versterken. Soms is er ook enige mate van hiërarchie in deze belangen waar te nemen (handhaven landbouw versus meer extensivering en nieuwe natuur), maar in bijna alle gevallen wordt de besluitvorming over welk belang waar tot zijn recht zou moeten komen naar gebiedsprocessen verwezen, of blijft deze besluitvorming onbenoemd.

3.6 Conclusies

Geen concrete ‘zoning’, maar veel ruimte voor uitwerking in gebiedsprocessen

De uitwerking van overgangsgebieden, veenweidegebieden, beekdalen en landbouwgebieden leidt niet tot een concrete ruimtelijke zoning van het landelijk gebied. De oorspronkelijke verwachtingen hierover vanuit het advies van de commissie Remkes (2020, en Remkes 2022) en de Startnotitie NPLG (juni 2022) waren met het Ontwikkeldocument NPLG (2023a) ook al afgezwakt. Met name de begrenzing van overgangsgebieden, beekdalen en te beschermen landbouwgebieden wordt door provincies nog sterk opengelaten. De begrenzing van veenweidegebieden was eerder vanuit het Klimaatakkoord globaal ingevuld. Provincies bieden veel ruimte voor nadere invulling van maatregelen en (indien nodig) begrenzing in gebiedsprocessen.

Aanpak veenweidegebieden is het meest uitgewerkt

De veenweidegebieden zijn het meest concreet uitgewerkt door provincies. Hierbij is in grote lijnen duidelijk over welke gebieden het gaat. Verder nemen alle provincies de structurerende keuze ‘verhogen grondwaterpeil tot 20 tot 40 cm onder maaiveld’ in principe over. De meeste provincies hebben in grote lijnen een vrij duidelijk beeld van de concrete maatregelen die nodig zijn om de ambities te realiseren. Alleen Groningen en Zuid-Holland moeten dit nog verder uitwerken. Overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn alleen in de PPLG’s van Drenthe, Overijssel, Utrecht en Noord-Holland concreet uitgewerkt. Andere provincies lijken hiervan af te zien of verkennen nog de mogelijkheden. De omvang van de breedte van de stroken langs beekdalen wordt in de PPLG’s niet (generiek) kwantitatief benoemd en vastgelegd. De ontwikkelrichtingen van de landbouwgebieden worden op hoofdlijnen beschreven.

Concrete maatregelen vooral gericht op extensivering landbouwgrond

De provincies zetten in veenweidegebieden, beekdalen en overgangsgebieden vooral in op de extensivering van landbouwgrond zoals de gedeeltelijke afwaardering landbouwgrond, agrarisch natuurbeheer en groen-blauwe dooradering. Hierbij willen ze de planologische landbouwfunctie wel behouden. Het realiseren van extra nieuwe natuur wordt hierbij zoveel mogelijk vermeden met als belangrijkste argument dat men landbouwgrond wil behouden. Van het aanwijzen en/of planologisch beschermen van specifieke landbouwgebieden zien de provincies tot nu toe af.

4 Maatregelen, instrumenten en hun bijdrage aan doelbereik

In dit hoofdstuk staat de vergelijkende analyse centraal van de voorziene instrumenten en maatregelen in de PPLG's en de rijksbrede maatregelen. In dit hoofdstuk wordt eerst (paragraaf 4.1) een vergelijking van de gebiedsprogramma's op hoofdlijnen gemaakt. Hier schetsen we welke inhoudselementen wél en welke niet in de gebiedsprogramma's zitten, en maken we de balans op van de voorkeursstrategie in de PPLG's. De provinciale programma's bevatten een rijke analyse van de problematiek en schetsen hun maatregelen en instrumenten op hoofdlijnen, maar van concreet uitgewerkte voorgenomen beleidspakketten is nog geen sprake. In paragraaf 4.2 maken we een vergelijkende analyse van de landbouwemissie maatregelen (die direct ingrijpen op de emissies van stikstof en broeikasgassen uit de veehouderij en akkerbouw), de flankerende maatregelen, de natuurmaatregelen en de watermaatregelen. Er is gekozen om maatregelen te ordenen op basis van het aangrijpingspunt van de interventies: emissies uit de landbouw (bronmaatregelen), natuurmaatregelen (in natuurgebieden en gericht op agrarische natuur) en watermaatregelen (hydrologie en inrichting). Die maatregelen hebben effecten op de PPLG-doelen (emissies van ammoniak en broeikasgassen, natuurkwaliteit en waterkwaliteit). Hier beschouwen we ook de potentie en de uitvoerbaarheid van de voorziene instrumenten. De analyse van de bijdrage van de voorgenomen maatregelen op kerndoelen vindt plaats in paragraaf 4.3. Paragraaf 4.4 sluit af met overkoepelende conclusies over de voorstellen voor maatregelen en instrumenten.

4.1 Programma's op hoofdlijnen

PPLG's geven richting aan, maar van uitgewerkte beleidspakketten met instrumenten is nog geen sprake

De Provinciale Programma's Landelijk Gebied bieden een rijk inzicht in de uitdagingen op het gebied van natuur, stikstof, klimaat en water waarvoor de provincies zich gesteld zien en de ambities die zij met het landelijk gebied hebben. Daarbij nemen de provincies op het eerste gezicht de doelen van het NPLG over. Dat geldt echter niet voor de in het NPLG opgenomen ambitie om het wettelijke stikstofdoel van 2035 – een stikstofdepositie lager dan de kritische depositiewaarden op 74 procent van het stikstofgevoelige areaal in Natura 2000-gebieden – in 2030 te realiseren⁸. Alleen Utrecht neemt dat over, terwijl de andere provincies 2035 aanhouden. De meeste provincies breiden de doelstellingen van hun PPLG's expliciet uit naar perspectief voor de landbouw en/of de sociaal-economische ontwikkeling van het landelijk gebied. Uitzonderingen daargelaten (Noord-Holland, Utrecht) benoemen de meeste provincies in hun PPLG nog geen koppeling met andere ontwikkelingen, doelen en 'ruimtevragers' in het landelijk gebied, zoals de energietransitie, wonen of infrastructuur.

⁸ in het Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV et al. 2023b) van december 2023 is het stikstofdoel gesteld op 2035. Tijdens het opstellen van de PPLG's was de ambitie nog op 2030 gesteld.

Om de doelstellingen te bereiken geven de PPLG's vooral richting aan en een *voorkeursstrategie* voor verdere beleidsontwikkeling. Die voorkeursstrategie bevat de uitgangspunten waarlangs de provincies voornemens zijn de komende jaren hun beleid verder vorm te geven. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de taakopvatting – die overigens ook in wetgeving is vastgelegd. Ten aanzien van het landbouwemissiebeleid kijken de provincies nadrukkelijk naar het Rijk om (generieke en regulerende) maatregelen te nemen, terwijl zij voor zichzelf vooral een rol zien ten aanzien van het natuur- en ruimtelijk beleid. Dat willen de provincies aanvullen met faciliterende en stimulerende maatregelen voor de landbouwsector. In de tweede plaats gaat het om uitgangspunten voor het verdere proces. Nadere planuitwerking in gebiedsprocessen vormt bij alle provincies het uitgangspunt, maar zij hanteren daarbij wel andere uitgangspunten hoe zij dat willen gaan doen.

Inhoudelijk zijn de provinciale programma's op hoofdlijnen geformuleerd. Van compleet uitgewerkte en geïnstrumenteerde beleidspakketten is dus nog geen sprake. Verschillende provincies geven zelf ook expliciet aan dat hun programma's nog niet 'doorrekenbaar' zijn en dat de komende jaren nog keuzes zullen (moeten) worden gemaakt. Dat onderstrepen zij ook door hun ingediende programma's te voorzien van kwalificaties zoals 'startversie' (Noord-Holland), 'houtskoolschets' (Noord-Brabant), '0.5-versie' (Drenthe) of 'stand-van-zakendocument' (Groningen).

'Hoofdlijnen' begrijpelijk in het licht van de uitvraag en het proces

Dát die provinciale programma's op hoofdlijnen zijn geformuleerd is ook begrijpelijk. Ten eerste hebben politieke keuzes over doelen, maatregelen en instrumenten verstrekkende gevolgen voor het landelijk gebied, terwijl in het verkiezingsjaar 2023 nieuwe Provinciale Staten werden gekozen en provinciebesturen werden gevormd. De tijd en mogelijkheden om al politieke afwegingen over de provinciale programma's te maken was daarmee beperkt. Bovendien werd de provincies gevraagd om ook rekening te houden met de uitkomsten van eerst de Perspectiefbrief voor de landbouw, en later het Landbouwakkoord. Ten tweede was het onderzoek naar zowel de opgaven als de toedeling daarvan tijdens het opstellen van de programma's nog in volle gang. Het proces van het opstellen en toetsen van de natuurdoelanalyses liep parallel met het formuleren van de maatregelen om die doelen te realiseren, en was op 1 juli 2023 nog niet afgerond. Ook het 'toedelen' van emissie- of natuurtaakstellingen aan provincies door het Rijk was op onderdelen nog in ontwikkeling. Er werden, kortom, beleidsoplossingen gevraagd zonder dat de precieze omvang van het beleidsprobleem al concreet was. Ten derde was de inhoud en organisatie van het NPLG *zelf* nog volop in ontwikkeling tijdens het opstellen van de programma's. De elkaar aanvullende en opvolgende NPLG-handreikingen boden voortschrijdende vormcriteria. Waar de Startnotitie (LNV et al. 2022a, p. 50) stelt dat 'met oog op de tijdsdruk maatregelen voor stikstof en KRW bijvoorbeeld volledig in [de gebiedsprogramma's] moeten zitten', vraagt het Ontwikkeldocument (LNV et al. 2022b, p. 63-64) om 'globale keuzes' en juist om 'concrete maatregelpakketten' voor de prioritaire gebieden overgangszones, beekdalen en veenweiden.

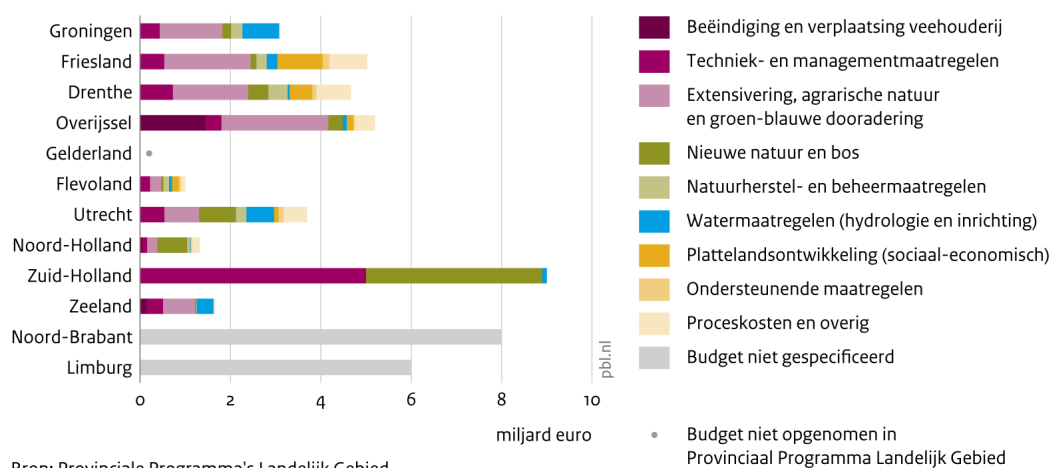
De uitnodiging aan provincies met plannen te komen levert diversiteit op

De vergelijking van de provinciale programma's laat een sterke diversiteit zien. Dat valt in de eerste plaats op aan de begroting van de PPLG's en de maatregelen waarvoor zij budget willen reserveren (figuur 4.1). De begrotingswijze en de informatieverstrekking in de PPLG's daarover loopt wel uiteen, waardoor deze getallen ook met enige terughoudendheid moeten worden benaderd. Zo voeren een aantal provincies een expliciete post op voor 'proceskosten' terwijl dat bij andere provincies opgenomen is bij de verschillende maatregelposten. Ook is het vaak niet duidelijk in hoeverre provincies begroten wat hun programma als geheel kost – met mogelijke verschillende vormen van dekking – of dat zij alleen posten opvoeren waarvoor zij aanspraak willen doen uit het

transitiefonds. Dat provincies bijvoorbeeld geen post voor natuurherstelmaatregelen begroten, wil niet zeggen dat die provincies die maatregelen niet willen nemen. Een aantal provincies voeren de maatregelen die in beginsel via het Programma Natuur worden gefinancierd wel op, terwijl andere dat niet doen. Kortom, de conclusie dat de provincies samen een beroep doen op het Transitiefonds van 50 miljard euro ligt voor de hand, maar is op basis van de cijfers niet te trekken. Wel kan worden geconcludeerd dat zij gezamenlijk een beroep doen op meer dan de 24,3 miljard euro van het Transitiefonds.

Figuur 4.1

Begroting van Provinciale Programma's Landelijk Gebied, 2024 – 2035



Bron: Provinciale Programma's Landelijk Gebied

De posten in de budgetparagrafen zijn geïndiceerd om een indicatief inzicht te krijgen in de ramingen voor verschillende typen maatregelen. In sommige posten in de PPLG's zijn verschillende maatregelen samengenomen zonder verdere detaillering. De post is dan toegekend aan de maatregel die vooral in de beschrijving naar voren komt. Gelderland heeft op 1 juli 2023 een gebiedsprogramma conform de Wet stikstofreductie en natuurverbetering opgeleverd. Dat document bevat geen begroting.

In de begrotingen vallen een aantal verschillen op. Zo springen de 'veedichte' provincies zoals Noord-Brabant, Limburg, Overijssel en Utrecht er wat betreft hoogte uit, maar is de begroting bij Zuid-Holland het hoogst. Daarnaast valt op dat een aanzienlijk aandeel van de budgetten gereserveerd is voor 'grondgerelateerde' kosten: extensivering, groen-blauwe dooradering (landschapselementen, zoals natuurvriendelijke oevers en heggen) en agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ook de post voor techniek- en managementmaatregelen in de landbouw is aanzienlijk.

Uitwerking zal in honderden gebiedsprocessen moeten gaan plaatsvinden

In alle provinciale gebiedsprogramma's staat de gebiedsgerichte aanpak centraal. Dit betekent dat de vertaling van de algemene opgaven en de uitwerking van maatregelen uit de PPLG's naar specifieke deelgebieden en concrete gebiedsprocessen nog moet plaatsvinden. De meeste provincies hebben hun grondgebied daarbij onderverdeeld in deelgebieden (zie figuur 4.2) met vaak eigen gebiedsanalyses in het PPLG. Dat laat onverlet dat de concrete gebiedsprocessen op een lokaler schaalniveau zullen plaatsvinden. Op dat niveau moet de interactie, de planvorming en de uitvoering van de PPLG's verder vorm krijgen. Dan gaat het om vele honderden gebiedsprocessen: alleen Overijssel al schat het aantal op 140 stuks binnen de eigen provinciegrenzen.

Figuur 4.2

Deelgebieden benoemd in Provinciaal Programma Landelijk Gebied



Bron: Provinciale Programma's Landelijk Gebied, juli 2023; bewerking WUR

In de PPLG's verdelen alle provincies behalve Flevoland hun grondgebied in deelgebieden. Binnen deze deelgebieden zullen meerdere gebiedsprocessen plaatsvinden. Deze gebiedsprocessen moeten vaak nog starten.

Voorziene vormgeving van de gebiedsprocessen verschilt tussen provincies

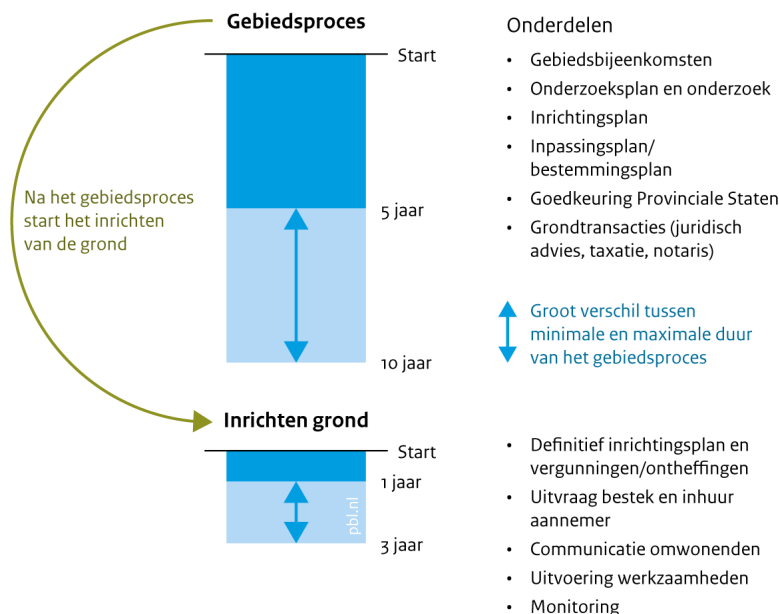
Vrijwilligheid en ruimte voor 'bottom-up initiatief' is voor alle provincies het uitgangspunt voor de gebiedsprocessen, maar toch zijn er duidelijke verschillen te observeren hoe de provincies de processen verder vorm willen geven. Zo verschillen de provincies in de mate waarin zij gebiedsprocessen nu al richting willen meegeven. Dat lijkt meer het geval te zijn voor bijvoorbeeld Overijssel, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. Een aantal provincies benoemt daarbij ook de spanning die dat oplevert: dat onontkoombare 'verplichtende doelstellingen [...] gehaald moeten worden op basis van vrijwilligheid' (Utrecht 2023, p. 98). Bovendien geeft een aantal provincies (Overijssel,

Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant) aan de inzet van meer dwingende instrumenten – bijvoorbeeld uit de Wet inrichting landelijk gebied of de Omgevingswet – onder bepaalde omstandigheden vooraf niet uit te sluiten. Overijssel maakt daarbij expliciet onderscheid tussen gebiedsprocessen die een meer bottom-up karakter kunnen krijgen en gebiedsprocessen waarbij vooraf zal worden besloten om de wettelijke procedures te doorlopen die bij de wetgeving horen (zie ook tekstkader 4.1) en als zoekgebieden worden vastgelegd in de Omgevingsverordening.

Het doorlopen van vele honderden gebiedsprocessen geeft een grote uitvoeringsopgave, waarbij de uitkomst nog onzeker en open is. De meeste provincies benoemen daarbij het belang van de opbouw van meer capaciteit om die gebiedsprocessen te doorlopen. Bovendien hebben gebiedsprocessen ook een lange adem nodig voordat de uiteindelijke inrichting zal zijn voltooid (figuur 4.3 en tekstkader 4.1). Een aantal provincies benoemt daarmee expliciet het punt van prioritering van gebiedsprocessen. Zij leggen daarbij de nadruk op de gebieden rondom beekdalen, Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden. Dat geeft al enige selectie, maar zorgt evenwel voor een gebied van honderdduizenden hectaren (zie hoofdstuk 3). Gegeven die achtergrond is de aanbeveling uit de Handreiking (LNV et al. 2023a) om met de herinrichting van beekdalen ‘zo snel mogelijk [...] te starten, zodat uitvoering voor 2027 kan worden afgerond’ niet realistisch, omdat enkele jaren doorlooptijd te weinig is om een gebiedsontwikkeling te voltooien. De meeste provincies willen voortbouwen op bestaande gebiedsorganisaties en lopende uitvoeringsprojecten. Tegelijk zullen veel gebiedsprocessen nog moeten opstarten. Sommige provincies (bijvoorbeeld Fryslân en Zeeland) kiezen expliciet voor een stapsgewijze aanpak waarin de provincie start met een beperkt aantal gebiedsprocessen om de daaruit voortkomende leerervaringen te gebruiken in nieuwe gebieden.

Figuur 4.3

Proces voor verwerving en inrichting/functieverandering



Bron: PBL

Stappen in het proces van verwerving en inrichting van grond in gebiedsprocessen en de daarvoor benodigde tijd (PBL & WUR 2023; Kuindersma et al. 2020; Gerritsen et al. 2023).

Tekstkader 4.1

De Krimpenerwaard: zelfrealisatie door onteigening?

Dat gebiedsprocessen een lange doorlooptijd kennen blijkt uit de geschiedenis van de Krimpenerwaard. In dit veenweidegebied van ongeveer 10.000 hectare ligt al vanaf de jaren '90 ligt een natuuruitbreidingsopgave van 2.250 hectare. In de periode 1995-2013 wordt vooral veel (ruil)grond verworven en kleine deelgebieden gerealiseerd. Vanaf 2014 kiest de gemeente Krimpenerwaard een actievere rol om de resterende grond (ongeveer 500 hectare) te verwerven en het natuurgebied in te richten. In de eerste jaren ligt de nadruk op vrijwilligheid en agrarische zelfrealisatie. De belangstelling hiervoor is echter beperkt.

Vanaf 2017 besluiten de gemeente, gebiedspartijen en de provincie Zuid-Holland tot een andere aanpak. De vrijwillige aanpak wordt verlaten. De gemeente start de Wro-procedure om een nieuw bestemmingsplan op te stellen voor het beoogde natuurgebied. Dat wordt in 2019 vastgesteld. Het doorlopen van dat formele proces borgt niet alleen de democratische procedures, transparantie en inspraak, het vergt ook specifieke onderbouwing en maakt de inzet van nieuwe instrumenten, zoals volledige schadeloosstelling en onteigening, mogelijk. Voor de resterende 500 hectare betekent het dat de grondeigenaren hogere vergoedingen kunnen krijgen bij verkoop van de grond. Ook ontstaat planologische duidelijkheid over de precieze randvoorwaarden voor agrarische zelfrealisatie.

Na de formele vaststelling van het bestemmingsplan in 2019 worden ook onteigeningsprocedures opgestart. Eind 2023 is dit proces van grondverwerving in de eindfase. Opvallend is dat 24 grondeigenaren uiteindelijk hebben gekozen voor zelfrealisatie en daarmee onteigening hebben voorkomen. Zeven onteigeningsprocedures lopen nog, waarvan een deel intussen ook minnelijk is opgelost. Gedwongen onteigening zal dus beperkt blijven. Indien alle grond beschikbaar is kan de inrichting van de nieuwe natuur gaan plaatsvinden. De verwachting is dat dit in 2027 is afgerond.

Op basis van de informatie uit de PPLG's is het niet mogelijk om in te schatten wat de orde van grootte van de effecten zal zijn

Het 'onontkoombaar' realiseren van doelen is een belangrijk leidmotief van het NPLG. Volgens de Startnotitie gaat het niet alleen om 'stevigheid van het brede gebiedsprogramma en de mix van landelijke en gebiedsgerichte maatregelen' (LNV et al. 2022a, p. 54), maar ook om het vastleggen van het instrumentarium om de doelen te realiseren (p. 50). Omdat de PPLG's vooralsnog alleen op *hoofddlijnen* informatie bieden over het voorgenomen beleid met een indicatieve budgetraming zijn kwantitatieve effectinschattingen niet te geven, maar kunnen ook kwalitatieve analyses alleen op hoofddlijnen zijn. Hoewel er in alle PPLG's aandacht is voor 'de instrumentenkoffer' die de overheden (nog niet) tot hun beschikking hebben, zijn die voor het overgrote deel nog niet direct gekoppeld aan te nemen maatregelpakketten. Ze worden veelal besproken als 'mogelijke' instrumenten of worden te ontwikkelen instrumenten geagendeerd, zoals het provinciale grondbeleid. Het bevat vaak nog geen informatie over bijvoorbeeld de doelgroep, locaties waar interventies plaats zullen vinden, de geldende normen of streefwaarden van regelsystemen of de hoogten van subsidies.

Om toch een inzicht te krijgen of met de voorgenomen combinatie van maatregelen door het Rijk en de provincies de NPLG-doelen in zicht komen, zetten we in het vervolg van dit hoofdstuk twee stappen. In paragraaf 4.2 typeren we de voorgestelde maatregelen en de instrumenten, evenals de verschillen die daarbij opvallen. Daarbij kijken we ook naar de kennis over de uitvoering van die instrumenten. Vervolgens zetten we in paragraaf 4.3 het geheel van maatregelen en instrumenten van Rijk en provincies af tegen wat er volgens bestaande scenariostudies nodig zou voor

doelbereik. Dat biedt de basis voor het inzicht in hoeverre de voorgestelde aanpak het vermogen heeft om de doelen binnen bereik te brengen.

4.2 Maatregelen en instrumenten vergeleken

De rijksmaatregelen en provinciale maatregelen in de Provinciale Plannen Landelijk Gebied volgen in belangrijke mate de maatregelcategorieën die ook herkenbaar zijn in de indicatieve begroting van het Transitiefonds, zoals opgenomen de budgettaire bijlage van het coalitieakkoord Rutte-IV en het Programma stikstofreductie en natuurverbetering (zie ook bijlage B.2), en in het Concept Landbouwakkoord. Om het vermogen te kunnen analyseren waarin de voorgestelde aanpak in de praktijk kan bijdragen aan het behalen van de NPLG-doelen is het noodzakelijk om niet alleen de maatregelen te typeren, maar ook na te gaan via welke beleidsinstrumenten de PPLG's voorzien die maatregelen in de praktijk te gaan realiseren. Het uitgangspunt van deze ex ante analyse is dat kwalitatieve uitspraken over de bijdrage van het voorgesteld beleid aan doelbereik alleen mogelijk is als dit duidelijk gespecificeerde beleidsinterventies zijn. Zonder informatie over instrumentering (welk instrument, budget, doelgroep en locatie is voorzien) en kennis over de uitvoerbaarheid is het niet mogelijk uitspraken te doen over effecten van het voorgenomen beleid. Achtereenvolgens behandelen we de emissiegerichte landbouwbronmaatregelen en kort het flankerende beleid dat de provincies daarbij willen voeren. Daarna behandelen we de maatregelen gericht op (agrarisch) natuurbeheer en de maatregelen gericht op de aanpassing en herinrichting van watersystemen.

4.2.1 Landbouwmaatregelen gericht op klimaat en stikstof

In deze paragraaf behandelen we de voorgestelde landbouwmaatregelen door provincies en Rijk langs drie sporen. Het eerste spoor zijn de maatregelen die ingrijpen op de structuur van de landbouw en veehouderij door het beëindigen of verplaatsen van bedrijven. Het tweede spoor betreft instrumenten ter bevordering van de toepassing van (andere) techniek- en managementmaatregelen op landbouwbedrijven. Het derde spoor grijpt in op extensivering, waarvan de nadruk in deze paragraaf ligt op minder intensief gebruik en in 4.2.3 op agrarisch natuurbeheer op die grond.

Beëindiging- en verplaatsing van landbouwbedrijven

De verschillende *beëindigingsregelingen* voor veehouderijen die Rijk en provincies uitvoeren vormen een belangrijk spoor van het emissiebeleid voor de landbouw ('bronbeleid'). De Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (LBV en LBV-plus) van het Rijk zijn vastgesteld beleid, terwijl er ook een tweede ronde van de Maatregel gerichte aankoop is aangekondigd. In het Transitiefonds is bovendien tot 2035 indicatief 7,4 miljard euro beschikbaar voor 'opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens' (bijlage 3). Een *verplaatsingsregeling* is door het Rijk eerder aangekondigd, maar nog niet uitgewerkt en opgesteld.

In de PPLG's wordt door drie provincies expliciet budget tot 2035 opgevoerd voor het *beëindigen* van veehouderijen: Overijssel (1.450 miljoen euro), Zeeland (150 miljoen euro) en Noord-Holland (54 miljoen euro). Daarnaast benoemt Noord-Brabant met 'ruimte voor ruimte' een langlopende regeling waarmee veehouderijen een bouwtitel kunnen verkrijgen bij sloop van stallen en doorhalen van dierrechten (Zuidelijke Rekenkamer 2021). Overijssel laat voornamelijk in het midden of die beëindigingsregelingen door het Rijk of de provincie wordt uitgevoerd, terwijl Zeeland en Noord-Holland aangeven dat juist zelf te willen uitvoeren. Zeeland wil veehouders kunnen 'aankopen' omdat zij verwachten dat Zeeuwse bedrijven niet onder een landelijke regeling vallen – bijvoorbeeld omdat zij niet aan de stikstofdrempels uit die regelingen voldoen. De provincies benoemen het

verwerven van grond als primaire reden, of in elk geval als belangrijk motief, bij hun maatregel. Het doorhalen van de dierrechten – een centraal element bij de rijksregelingen – wordt niet expliciet benoemd. Ook in de maatregelpakketten voor aanvraag rijksbijdrage in 2024-2025 (bijlage 2) bij Noord-Holland en Drenthe is grondverwerving voor extensivering in gebiedsprocessen het primaire doel, waarbij een verlaging van stikstof- of broeikasgasuitstoot meekoppelt. Daarnaast begroten Fryslân, Groningen en Utrecht in hun PPLG's enkele miljoenen voor de *verplaatsing* van bedrijven en benoemen Noord-Brabant en Limburg het als onderdeel van een maatregelpakket in hun aanvraag voor rijksbijdrage. Verschillende provincies (bijvoorbeeld Utrecht, Zuid-Holland, Drenthe en Gelderland) hebben een subsidieregeling voor verplaatsing, die zij overigens niet altijd in hun PPLG benoemen.

Bedrijfsbeëindiging en -verplaatsing is onder condities een effectieve maatregel voor locatie-specifieke knelpunten

De PPLG's voegen dus vooral de op grondverwerving gerichte inzet van het beëindigen of verplaatsen van veehouderijen toe aan de verschillende stoppersregelingen van het Rijk die gericht zijn op emissieverlaging. Juist de gerichte inzet van beëindiging of verplaatsing kan effectief zijn voor natuur- of waterherstel en de juridische zekerheid voor toestemmingsverlening bieden dat stikstofreductie op een specifieke locatie optreedt. Naast het verlagen van de uitstoot biedt het ook mogelijkheden om via ander grondgebruik knelpunten zoals te weinig leefgebied of een te lage grondwaterstand op te lossen. Daarom is de provinciale inzet op grondverwerving van belang.

Budgetuitputting vergt een schaa sprong terwijl uitvoering op obstakels stuit

Voor het beëindigen van bedrijven is in de voornemens van Rijk en provincies samen dus miljarden beschikbaar om tientallen procenten minder vee te realiseren. De verwachting om met stoppersregelingen de veestapel met tientallen procenten te verminderen is op basis van evaluaties van regelingen uit het verleden (Boezeman & Vink 2022) niet plausibel. In het verleden ging het om enkele procenten van de veestapel, terwijl vooral oudere veehouders zonder opvolger deelnamen. Zo namen aan de recente Maatregel gerichte aankoop die alle provincies uitvoerden 54 bedrijven deel. Tegelijk namen tussen 2001 en 2021 ruim 400 bedrijven in Brabant deel aan de 'Ruimte voor ruimte' regeling waarmee circa 5 procent van de mestproductie in Brabant uit de markt werd gehaald (Zuidelijke Rekenkamer 2021). Voor hogere deelnamepercentages is behalve hoge vergoedingen ook de wisselwerking met ander beleid van belang, zoals regelgeving die het economisch perspectief voor een deel van de veehouders moeilijk maakt. Daarvan is in de PPLG's en op rijksniveau vooralsnog geen sprake. Het toevoegen van extra provinciale aankoopregelingen maakt het geheel van het beëindigingsbeleid alleen onder condities effectiever. Vooralsnog is beperkt gemotiveerd hoe de verschillende maatregelen door Rijk en provincies elkaar kunnen aanvullen, bijvoorbeeld door afspraken te maken in welke gebieden de verschillende regelingen worden ingezet. Als verschillende typen regelingen voor beëindiging of bedrijfsaankoop in dezelfde vijver van potentiële deelnemers vissen, zal dat kunnen leiden tot beleidsconcurrentie met opdrijvende kosten.

Het slagen van bedrijfsverplaatsing vergt zowel stikstofruimte als een duidelijk beeld over welke gebieden geschikt kunnen zijn als toekomstige vestigingsgebieden voor veehouderijen. Zowel die stikstofruimte als dat ruimtelijke beeld (zie hoofdstuk 3) beperkt. Uit evaluaties van de Reconstructie (Boonstra et al. 2007) bleek dat verplaatsing vaak moeizaam was, ook doordat de vestiging van de moderne en grootschalige bedrijven op lokale weerstand stuitte. De gemiddelde duur van een verplaatsing was vijf en een half jaar (Zuidelijke Rekenkamer 2013). Het is daarmee aannemelijk dat verplaatsing alleen op kleine schaal mogelijk zal zijn, waarbij de natuurvergunning van een andere stopper zou worden overgenomen.

Stimulering van techniek- en management: budgetten en maatregelen lopen uiteen

Techniek- en managementmaatregelen vormen een tweede belangrijk spoor in het landbouwenmissiebeleid. Het uitgangspunt van de provincies is dat zij naar het Rijk kijken om hiervoor generiek beleid te ontwikkelen. Tegelijkertijd willen de provincies dat beleid wel aanvullen met eigen faciliterende en stimulerende instrumenten⁹. In de PPLG's is geen aanvullend regulerend beleid voorzien. Alle provincies reserveren budget voor technieksubsidies en het bevorderen van verbeterd management op boerenbedrijven om milieu-efficiënter te werken. Het gezamenlijk opgevoerde budget van de provincies waarvan een indicatie te geven is (dus exclusief Noord-Brabant, Limburg en Gelderland) telt op tot ruim 8 miljard euro over de looptijd 2024-2035. De bedragen lopen per provincie echter sterk uiteen, en een goede budgetuitsplitsing was op basis van de PPLG's nog niet te maken. Wel valt op dat de systematiek van begroten verschilt en dat er verschillen zijn waarvoor die budgetten beschikbaar zijn. Utrecht en Zuid-Holland reserveren bijvoorbeeld middelen om waterinfiltratiesystemen in veenweidegebieden te financieren, terwijl andere veenweideprovincies dat niet doen. Ook het budget voor technieksubsidies lijkt uiteen te lopen. Als deze budgetten gevolgd zouden worden, dan ontstaan daarmee duidelijke verschillen in de mate waarin én waarvoor boeren financiële ondersteuning kunnen ontvangen.

Die budgetten zijn voor het overgrote deel nog niet gekoppeld aan concrete beleidsinstrumenten, maar voor de korte termijn willen provincies die budgetten besteden via bestaande instrumenten en 'maatwerk'. Voor dat eerste gaat het om verhoudingsgewijs kleine bedragen voor bijvoorbeeld de uitbreiding van projecten via het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (bijvoorbeeld Drenthe, Fryslân en Noord-Holland) of van bestaande subsidieregelingen voor kleine innovaties bij veehouders (door hen 'laaghangend fruit' genoemd) door de Noordelijke provincies. Ten aanzien van investeringsregelingen voor staltechniek is er een verschil in aanpak tussen de provincies. Brabant, Limburg, Overijssel, Utrecht en Noord-Holland doen in afwachting van de 'rijksbrede aanpak' van stallen geen aanvraag voor rijksbijdrage in 2024-2025 (bijlage 2). De noordelijke provincies Fryslân, Groningen en Drenthe doen daarvoor juist wel een aanvraag (door hen 'hooghangend fruit' genoemd), net zoals Zeeland.

KPI-systemen spelen een centrale rol in het provinciale stimuleringsbeleid

Opvallend is dat nagenoeg alle provincies een (eigen) doelsturingstelsel voor boeren willen ontwikkelen gebaseerd op zogenaamde kritische prestatie indicatoren (KPI's). In theorie kunnen verschillende beleidsinstrumenten – van communicatief instrument tot beprijzing en normering – op KPI's worden gebaseerd (Baayen et al. 2022; Bemelmans-Vidéc et al. 2011). Toch kiezen de provincies er zonder uitzondering voor om er een beloningsstelsel met positieve financiële prikkels¹⁰ voor individuele prestaties van te maken. Het budget van de 5 provincies die daar in hun PPLG al bedragen aan koppelen bedraagt circa 1 miljard euro tot 2035, terwijl dit ook in de maatregelpakketten voor 2024-2025 met circa 180 miljoen euro een substantiële post is (zie tabel 4.1).

⁹ In Noord-Brabant zijn verschillende aanvullende reguleringsstelsels van kracht, zoals de Interim omgevingsverordening die vereist dat veehouders verouderde stallen vóór 1 juli 2024 moeten aanpassen of de Stalderingsregeling. De Houtskoolschets van het BPLG bevat geen nieuwe regulering.

¹⁰ Prikkels hoeven niet per se financiële vergoedingen te zijn. Zo biedt Brabant deelnemers aan de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij ook ruimte in regels, zoals voorrang op pachtgrond of een uitzondering voor stalaanpassingen. In de PPLG's benoemen provincies dat zij denken aan soepeler vergunningverlening (Fryslân en Drenthe), extra grond of voorrang bij toedeling van gronden (Fryslân, Drenthe en Zuid-Holland) en ontheffingen (Fryslân, Zuid-Holland en Noord-Brabant).

Tabel 4.1

Financieel overzicht van provincies over hun KPI-plannen in de PPLG's

	In PPLG?	Budget PPLG (miljoen euro)	Maatregelenpakket 2024-2025 (miljoen euro)	Beloning per deelnemer (in euro/jaar)
Groningen	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Fryslân	Ja	486	63,55	Gemiddeld 15.000
Drenthe	Ja	342	45	Maximaal 5.000
Overijssel	Ja	62,36	4,36	Maximaal 3.000 (+ 4.000)
Flevoland	Ja	74,5 ^a	3,725	Niet gespecificeerd
Gelderland	n.v.t.			
Utrecht	Ja	n.t.b	51,62 ^b	7.500
Noord-Holland	Ja	PM, 'zeer aanzienlijke bedragen'	Niet gespecificeerd	Niet gespecificeerd
Zuid-Holland	Ja	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
Zeeland	Ja	24,85	1,75	n.t.b.
Noord-Brabant	Ja	n.t.b	5 ^c	Gemiddeld €3.000 voor eerste 3 jaar, laatste 2 jaar €3.500, net zoals bij BBM
Limburg	Nee	n.v.t.	n.v.t.	

- a) Dit bedrag is niet alleen voor KPI's, maar ook voor 'nieuwe teeltsystemen en verdienmodellen in plantaardige teelten'.
- b) De aanvraag rijksbijdrage voor de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw loopt tot 2028.
- c) Dit budget is bestemd voor de Akker- en Tuinbouw pilot, de reeds bestaande Brabantse Biodiversiteitsmonitor zit hier niet bij.

KPI-plannen: snelle opschaling van een instrument dat nog sterk in ontwikkeling is

Momenteel is dit instrument nog sterk in ontwikkeling. Dat geldt voor de (financiële en niet-financiële) beloningen, streefwaarden en ook de indicatoren zelf. De meeste provincies zitten daarbij in de voorbereidings- of pilotfase met een beperkt aantal deelnemers. Brabant en Drenthe zitten in de opschalingsfase van hun huidige stelsels, de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij en Duurzaam Boeren Drenthe. Gezamenlijk voorzien de PPLG's in een opschaling van een budget van enkele miljoenen en honderden deelnemers nu (vooral melkveehouders), naar duizenden boeren in verschillende landbouwsectoren met een jaarbudget dat de 100 miljoen zal overschrijden.

Bij die opschaling zijn zeker drie kanttekeningen te stellen ten aanzien van de te verwachten effecten en de uitvoering. Ten eerste is de kennis over de effectiviteit van dit instrument nog beperkt. Om een indruk te geven van het potentieel van sturen op KPI's maken Reijs et al. (2023) een inschatting van de effecten als *alle* melkveehouders zouden presteren zoals de 25 procent best presterende bedrijven. Dat ondersteunt het gedachtenexperiment: hoe ver zou je kunnen komen als alle boeren door de invoering van een KPI-stelsel hun prestaties zouden verbeteren en op het niveau van de 'koplopers' zouden komen? Zij concluderen dat als de selectie van die 25 procent best presterende bedrijven alleen gebaseerd wordt op ammoniak en broeikasgassen, de landelijke uitstoot met circa 10 (ammoniak) en 5 (methaan en lachgas) procent zou kunnen afnemen als alle bedrijven zo gaan presteren. Als echter een meer 'integrale set' aan criteria wordt gekozen voor de best presterende bedrijven, dan kunnen de emissies van ammoniak en broeikasgassen juist toenemen. Dat sluit aan bij veel onderzoek dat de *trade-offs* tussen de KPI's laat zien. Het is echter zeker niet gezegd dat deelnemers door een beloningsstelsel ook naar die 'best presterende' bedrijven opschuiven. Er is nauwelijks onderzoek dat de effecten meet onder deelnemers op de KPI-indicatoren (een uitzondering is Fikken et al. 2023): hoeveel zijn de prestaties verbeterd door het stelsel en wat

is dus het effect van het instrument? Reijs et al. (2023) benadrukken dat voor aanzienlijke effect ook flankerend beleid van belang is, net als subsidiemogelijkheden en regelgeving. Ook omdat de financiële beloningen (tabel 4.1) te beperkt zijn voor meer kostbare bedrijfsveranderingen (Silvis et al. 2022; Nieuwenhuizen 2024): bescheiden beloning betekent bescheiden effect.

Ten tweede is het de vraag of de veronderstellingen over de groei van deelnemersaantallen correct zijn; de onderbouwing daarvan is in de PPLG's beperkt. Deelnamedraagvlak en het (moeten) delen van data kan daarvoor een beperking zijn.

Ten derde zal doorontwikkeling en opschaling ook op institutionele belemmeringen stuiten. Vooralsnog kiezen de provincies voor kleine beloningen om onder de *de minimis* grens voor staatssteun te blijven (maximaal 20.000 euro per 3 jaren). Echter, met het totale budget dat de provincies voorzien zal het nationale plafond (352,5 miljoen euro per 3 jaar voor de landbouw als geheel) voor *de minimis* steun door de KPI-systemen alleen al nagenoeg overschreden worden. Grote deelname, en eventueel hogere vergoedingen, vergt dus een ander stelsel conform de staatssteunregelgeving (Baayen et al. 2022). Het feit dat die staatssteunregelgeving gebaseerd is op (de onderbouwing van) gemaakte kosten of gedeerde inkomsten van specifieke maatregelen, terwijl het KPI-systeem juist gebaseerd is op beloning van prestaties en niet van specifieke maatregelen, zal daarbij een uitdaging zijn voor de komende jaren.

Extensivering van agrarische grond op minimaal 165 duizend hectare

Het derde spoor in de PPLG's is het extensiveren van het agrarisch grondgebruik. Hierbij gaat het om een vorm van gebruiksbepalingen op landbouwgrond met behoud van de agrarische bestemming. Uiteraard worden gebruiksbepalingen niet alleen door regionale overheden bepaald, maar vooral in regelgeving van het Rijk. Ten aanzien van het gebruik van meststoffen zullen meer gebruiksbepalingen van kracht worden door de derogatiebeschikking en het 7^e nitraatactieplan. In nagenoeg alle provincies vormt (aanvullende) extensivering in deelgebieden onderdeel van hun beleidsstrategie - alleen Flevoland benoemt in haar PPLG expliciet dat extensivering in het overgrote deel van de provincie in eerste instantie niet aan de orde is.¹¹ De overige provincies begroten met uiteenlopende bedragen gezamenlijk ruim 9,2 miljard euro om tot ruim 165.000 hectare extensiever gebruikte landbouwgrond te komen in 2035 (tabel 4.2). Omdat van Brabant, Limburg en Gelderland geen uitsplitsing van het PPLG-budget mogelijk was, zullen die getallen (zowel qua budget als qua hectaren) een aanzienlijke onderschatting van de voornemens zijn.

Hoe provincies willen sturen op extensiever grondgebruik verschilt per provincie. Een aantal provincies benoemt het extensiveren zonder de instrumenten daarvoor of eisen daaraan te specificeren (Zuid-Holland, Groningen en Zeeland). De andere provincies werken de aanpak ook niet uit, maar schetsen wel de contouren ten aanzien van meststoffen- en gewasbeschermingsmiddelengebruik of grondwaterstand. Hierbij komt een waaier van (potentiële) instrumenten naar voren. Grotendeels gaat het om vrijwillige stimulering, zoals subsidies voor permanente afwaardering met een kwalitatieve verplichting, langjarige beheervergoedingen, nadeelcompensaties, kavelruil en het reguliere ANLb. Utrecht (2023, p. 51) verwijst daarbij naar de GLB-NSP regeling 'Samenwerking regeling veenweiden en overgangsgebieden Natura 2000-gebieden' waarvoor circa 150 miljoen euro

¹¹ Flevoland begroot wel voor agrarisch natuurbeheer en groen-blauwe dooradering, die in dit onderzoek onder de gezamenlijke post 'extensivering' zijn gecategoriseerd.

beschikbaar is voor extensivering van grondgebruik. Daarnaast bevatten sommige PPLG's ook aanzetten tot meer juridisch afdwingbaar of verplichtend beleid. Zo nemen Noord-Holland en Overijssel een schadeloosstellingsregeling op en benoemt Utrecht nog nader uit te werken voorwaarden voor extensief grondgebruik rondom gevoelige natuur.

Tabel 4.2

Financieel overzicht van provincies van budgetten voor extensivering en afwaardering

	Budget PPLG extensivering 2023-2035 (miljoen euro)	w.v. specifiek 'afwaardering'	Maatregelpakket Extensivering 2024-2025 (miljoen euro)	w.v. specifiek 'afwaardering'
Groningen	1.390	n.v.t.	45 ^a	15
Fryslân	1.910	1.080	50	19,6
Drenthe	1.667	1.384	64,2	62,2
Overijssel	2.369	n.t.b.	168,1 ^b	10
Flevoland	246	n.v.t.	12,3	n.v.t.
Gelderland	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Utrecht	770	190	175 ^c	n.t.b.
Noord-Holland	230	91	5,4	n.v.t.
Zuid-Holland	Niet gespecificeerd	n.t.b.	n.v.t.	n.v.t.
Zeeland	701	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Brabant	n.t.b.	n.t.b.	103	83
Limburg	n.t.b.	n.t.b.	80	n.t.b.
Totaal	9.283	2.745	703	189,8

a) Hiervan is 30 miljoen voor de komende 12 jaar.

b) Hiervan is 12 miljoen voor de komende 5 jaar.

c) Hiervan loopt een deel tot 2030 en een deel t/m 2028.

Onder 'extensivering' zijn de PPLG-posten geïnclassificeerd die direct gericht zijn op het extensiever gebruiken van landbouwgrond. Daaronder valt bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer en groen-blauwe dooradering, maar bevat vaak ook generiekere budgetposten gericht op minder intensief landbouwkundig grondgebruik. In de kolom 'afwaardering' zijn de bedragen opgenomen die expliciet gericht zijn op de de waardedaling van grond en – in een aantal gevallen – de opstellen die in landbouwkundig gebruik blijven (dus geen natuurbestemming krijgen). Dit bevat niet alle opgevoerde bedragen voor 'afwaardering' omdat dit ook regelmatig opgenomen is in totaalposten waaronder ook andere maatregelen vallen.

Extensiever agrarisch landgebruik doet emissies dalen, maar levert vooral een bijdrage aan biodiversiteitsdoelen

Het extensiveren van landbouwgrond is in potentie vooral een waardevolle maatregel om bij te dragen aan gebiedsspecifieke biodiversiteitsdoelen en via vernatting van veenweide ook de broeikasgasuitstoot te verminderen. Het behalen van de doelstellingen voor overgangsgedebieden, beekdalen en veenweidegebieden zal ervan afhankelijk zijn. De mate waarin het zal leiden tot minder emissies uit de landbouw is vooral afhankelijk van eventuele verplaatsingseffecten van productie die, binnen Nederland, vooral door de omvang van de productierechten wordt bepaald. Bovendien zijn de voorgenoemde maatregelen additioneel ten opzichte van het huidige beleid – afgezien van het reguliere agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een aantal provinciale regelingen zijn er weinig extensiveringsregelingen.

Realisatiepotentieel afhankelijk van instrumentontwikkeling en grote opschaling

Veel van de genoemde instrumenten voor extensivering van landbouwgrond bevinden zich nog in de kinderschoenen. Zo verkent Overijssel hoe ze langjarige beheervergoedingen vorm kan geven aan de hand van een bestaande pilot. Daarbij zijn er enkele provincies die al provinciale regelingen

hebben of hiermee experimenteren. Fryslân zet bijvoorbeeld een bestaande provinciale afwaardering voor weidevogelgrasland in combinatie met agrarisch natuur- en landschapsbeheer in. Ook Brabant geeft bestaande regelingen aan, zoals een erfpachtconstructie binnen de Beleidsregel grond of het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant. Hoewel een aantal provincies hierin dus al iets verder is, worden de regelingen nog op beperkte schaal toegepast. Zo gaat het bij Brabant om enkele honderden hectaren grond die tot nu toe onder deze vrijwillige afwaarderingsconstructies vallen. Dat staat in sterk contrast met de ten minste 2,7 miljard euro die tot 2035 specifiek voor permanente afwaardering is gereserveerd (tabel 4.2). Om een indruk te krijgen van de omvang van de totale opgave om (minimaal) 165.000 hectare via gebiedsprocessen te extensiveren is het nuttig een parallel met het verleden te trekken. Zo verwierf de Dienst Landelijk Gebied in haar actieve periode eerder circa 8.000 hectare per jaar voor gebiedsprocessen (Damen 2004; DLG 2009), wat een factor drie tot vier hoger ligt dan de huidige agrarische grondaankoop van alle overheden samen (Kuiper et al. 2023). De ambitie om in 2035 165.000 hectare geëxtensiverde landbouwgrond via vrijwillige afwaardering of gebiedsprocessen te realiseren vergt dus een onwaarschijnlijke schaal-sprong, waarvoor aanzienlijk meer tijd nodig zal zijn.

4.2.2 Flankerende maatregelen

Alle provincies reserveren budget voor kennisontwikkeling- en verspreiding

Alle provincies zetten in op ondersteunende beleidsmaatregelen via kennisontwikkeling en -verspreiding. Hoewel hiervan geen eigenstandig effect op de doelen van het NPLG zal uitgaan, staat het belang van voldoende flankerend beleid niet ter discussie. De provincies voeren daarvoor een reeks aan maatregelen en instrumenten op die vaak ook al aansluiten bij bestaande provinciale regelingen. Het gaat dan om (erf)coaches of vouchers voor adviseurs, leergroepen of FieldLabs. Een aantal provincies geeft daarbij aan kennisondersteuning en (provinciale) subsidiemogelijkheden te willen organiseren via 'één loket', zoals het Landbouwportaal of een stoppersloket. Daarnaast reserveren provincies middelen voor innovatie- en demonstratieprojecten, of (participatieve) meet- en monitoringstrajecten. Het budget is vaak niet goed uit te splitsen.

Plattelandontwikkeling en investeringen in sociaal-economische projecten

Alle provincies agenderen doelen en maatregelen voor plattelandontwikkeling en sociaal-economische ontwikkeling. Vijf provincies nemen hier expliciet budget voor op. Fryslân neemt met 1 miljard euro tot 2035 daarvoor de grootste totale post op, waarvan de helft gereserveerd is voor de tegemoetkoming voor funderingsschade als gevolg van de bodemdaling in het verleden en de andere helft voor een Fonds voor Brede Welvaart. Ook Drenthe wil een dergelijk Fonds voor Brede Welvaart in het leven roepen voor 'investeringen in economische randvoorwaarden, zoals vestigingsklimaat, innovaties en bedrijfsomschakelingen, en investeringen in leefbaarheid en voorzieningen'. Utrecht noemt dat een 'Fonds vitaliteit landelijk gebied'. Overijssel en Flevoland willen inzetten op projecten die de relatie tussen boer en burger versterken.

Provincies bereiden zich voor op actiever grondbeleid in het landelijk gebied

In nagenoeg alle PPLG's wordt onderstreept dat grond een sleutelfactor is en veel provincies willen een veel actiever grondbeleid voeren om meer regie te hebben in gebiedsprocessen en -ontwikkeling. Verschillende provincies benoemen de opzet van grondfondsen in hun PPLG's, waarvoor sommige provincies kosten opnemen in hun PPLG. Overijssel heeft bijvoorbeeld ook een maatregelpakket 'grond' waarvoor het rijksbijdrage aanvraagt. Los van het PPLG hebben verschillende provincies hun provinciale investeringskredieten voor grondbanken of -fondsen om een strategische grondvoorraad in het landelijk gebied aan te kopen verhoogd én de provinciale regels

daarvoor verruimd. Zo maken die nieuwe regels het mogelijk om ook in gebieden agrarische grond aan te kopen waar geen opgave voor het Natuurnetwerk Nederland ligt. Verschillende provincies geven in hun PPLG's aan de inzet van verschillende (overigens bestaande) juridische instrumenten voor actiever grondbeleid te verkennen. Onteigening sluit een aantal provincies (Fryslân, Limburg) uit, terwijl andere dat juist benoemen als (laatste) optie van de instrumentenwaaier. Daarmee lijkt het NPLG in elk geval een impuls te geven aan de vergroting van de uitvoeringscapaciteit voor de (her)inrichting van het landelijk gebied, waarvan de afgelopen decennia juist geobserveerd kon worden dat die capaciteit werd afgebouwd en de inzet van instrumenten daarvoor beperkt was (Groot Nibbelink 2022).

Verschillende provincies positioneren zich in die regiefunctie ook expliciet ten opzichte van het grondbeleid dat het Rijk via de Nationale Grondbank zal voeren. Zo geeft Overijssel aan dat zij 'eigen regie' wil en dat het rijksgrondbeleid 'aanvullend is op de provinciale activiteiten en handelt op verzoek van of in afstemming met de provincie' en voegt Drenthe daaraan toe dat 'de provincie [...] zelf de regie over grond [heeft]'. Noord-Holland beschouwt de instrumenten van het Rijk 'als aanvullingen op ons eigen grondinstrumentarium en zullen komende tijd verkennen welke meerwaarde deze hebben'. Verschillende provincies (o.a. Flevoland en Zuid-Holland) roepen het Rijk op om hun bestaande grondposities meer voor de doelen van het NPLG in te zetten.

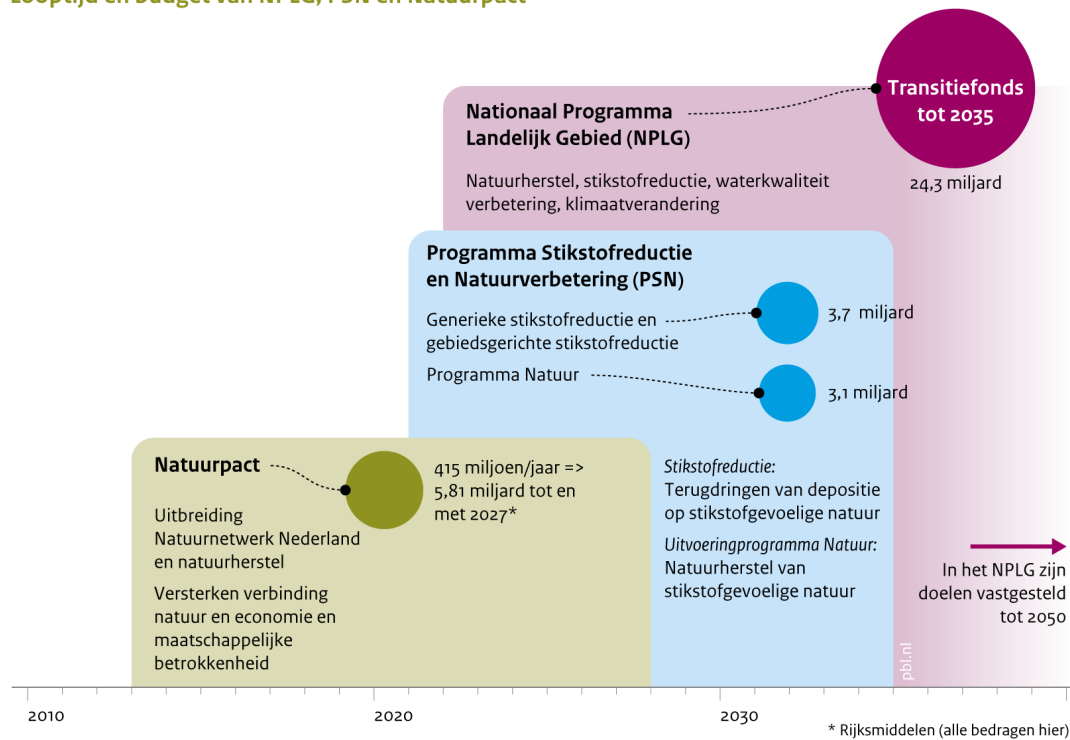
Het verwerven van grond is echter niet eenvoudig. De uitvoeringspraktijk, evaluaties en enquête-onderzoek (Kanne et al. 2021) laten zien dat deelnemers aan stoppersregelingen juist hun grond willen behouden. In dat licht is het interessant dat Noord-Holland aangeeft de inzet van voorkeursrecht te overwegen, waardoor de provincie het eerste recht van koop heeft als een bedrijf uiteindelijk helemaal stopt. De gecombineerde inzet van aankoopbeleid enerzijds en gebiedsspecifieke regelgeving anderzijds kan beleidsmatige aanknopingspunten bieden om beter te kunnen sturen op natuurlijk verloop in de landbouw.

4.2.3 Natuurmaatregelen

De natuurmaatregelen in de PPLG's sluiten nauw aan bij het bestaande natuurbeleid dat Rijk en provincies overeenkwamen in het Natuurpact (2014-2027) en het Programma Natuur (2020-2030) als onderdeel van het Programma stikstofreductie en natuurverbetering. Beide trajecten worden grotendeels gefinancierd door het Rijk en uitgevoerd door provincies (figuur 4.4). De natuurmaatregelen uit de PPLG's zijn te clusteren in drie categorieën van maatregelen. Achtereenvolgens behandelt deze paragraaf de maatregelen gericht op uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland en bosaanleg, op natuurherstel en -beheer, en op agrarisch natuurbeheer inclusief groen-blauwe dooradering.

Figuur 4.4

Looptijd en budget van NPLG, PSN en Natuurpact



Bron: PBL

Provincies willen minstens 20.000 hectare nieuwe natuur en bos aanleggen ...

Voor de categorie nieuwe natuur en bos begroten de provincies in hun PPLG's gezamenlijk 2,6 miljard euro. Hierin zijn de provincies Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg nog niet meegenomen omdat zij hiervoor geen budgetten hebben gespecificeerd. Zuid-Holland heeft wel 3,9 miljard begroot voor landschap en natuurherstel, maar dit omvat ook andere deelonderwerpen zoals agrarische natuur en natuurherstelmaatregelen. Een aantal provincies hebben hun budget voor nieuwe natuur en bos uitgewerkt in het aantal hectares dat zij daarmee beogen te realiseren (maar niet de locaties). Opgeteld willen zes provincies het Natuurnetwerk uitbreiden met ruim 12.500 hectare. Daarnaast willen acht provincies bijna 7.500 hectare bos aanleggen *buiten* het bestaande Natuurnetwerk, als invulling van de afspraken in de nationale Bossenstrategie (2020). Daarnaast bevatten de PPLG's nog maatregelen voor bosaanleg *binnen* het Natuurnetwerk, revitalisering van bestaand bos en vormen van bijvoorbeeld agroforestry.

... maar deel van die natuuruitbreiding betreft financiering van bestaande afspraken

In het Natuurpact uit 2014 hebben de provincies met het Rijk afspraken gemaakt over de uitbreiding van het Natuurnetwerk met 80.000 hectare in 2027. Een derde – 7.100 hectare – van de voorgenomen maatregelen voor natuuruitbreiding uit de PPLG's overlapt met deze opgave om het Natuurnetwerk uit te breiden. Vier provincies (Groningen, Fryslân, Utrecht, Noord-Holland) vragen in hun PPLG het Rijk om aanvullende financiering voor het realiseren van de bestaande restopgave voor verwerving en de inrichting van natuurgebieden. De aanleg van 19.000 hectare bos buiten het Natuurnetwerk is in de Bossenstrategie wel genoemd als landelijke ambitie maar heeft tot nu toe onvoldoende financiering voor de realisatie ervan. De aanleg van bossen kan bijdragen aan het ecologisch functioneren van het Natuurnetwerk, maar dat is sterk afhankelijk van de gekozen locatie en ecologische invulling van die bossen. Productiebossen hebben bijvoorbeeld een lagere ecologische waarde dan bossen zonder productiefunctie. Potentieel voegen de PPLG's dus bijna 13.000

hectare extra natuur en bos toe aan de bestaande uitbreidingsafspraken van het Natuurnetwerk. Mogelijk komen daar later nog maatregelen en ambities vanuit de andere zes provincies bij.

Voor uitvoering nieuwe én bestaande afspraken moet realisatietempo fors omhoog

Provincies hebben met de uitvoering van het Natuurwerk al jarenlang ervaring met het realiseren van dergelijke opgaven. Bovendien hebben zij ook de beschikking over de bijbehorende instrumenten zoals (vrijwillige) grondverwerving, functiewijziging en subsidieregelingen voor inrichting en natuurbeheer. De uitvoerbaarheid van deze opgaven hangt echter sterk samen met het tempo van grondverwerving en inrichting van de bestaande afspraken rond uitbreiding Natuurnetwerk. PBL & WUR (2023) geven aan dat deze realisatie achter loopt op schema. Eind 2021 moest nog ongeveer 23.000 hectare grond worden verworven en 34.000 hectare worden ingericht. In de periode 2018-2021 lag het gemiddelde tempo van inrichting op circa 2.500 hectare per jaar (CLO 2023a), waardoor met het huidige tempo de afspraken pas in 2035 worden gerealiseerd. Een aantal provincies verwacht dan ook dat hun opgave in 2027 niet af is. Oorzaken hiervoor zijn de lange doorlooptijd van gebiedsprocessen, de focus op vrijwillige grondverwerving en ontbrekende financiële middelen. De provincies zijn met het ministerie van LNV wel een Taskforce 'Versnelling inrichting restopgave' gestart, maar resultaten daarvan zijn nog niet te geven. Concluderend is daarmee te stellen dat de uitvoerbaarheid van de extra opgaven voor nieuwe natuur en bos vanuit de PPLG's – minstens 13.000 hectare – onzeker is. Het huidige realisatietempo van verwerving en inrichting zal grofweg een derde hoger moeten liggen om de bestaande én nieuwe hectare-opgaven uiterlijk in 2035 te kunnen realiseren.

Natuurherstelmaatregelen weinig concreet en moeilijk te onderscheiden van bestaand beleid

Een tweede categorie betreft maatregelen voor herstel en beheer van bestaande natuurgebieden. Hiervoor is in de PPLG's ruim 1,3 miljard euro opgenomen. Natuurherstel en beheer zijn ook onderdeel van het Natuurpact en het Programma Natuur (figuur 4.4). De focus van dat laatste programma ligt op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het is nauwelijks mogelijk om op basis van de aangeleverde informatie al kwalitatieve uitspraken te doen over deze categorie van maatregelen. Daarvoor zal meer systematische dataverzameling en monitoring nodig zijn. Dat heeft twee redenen. Ten eerste zijn de bedragen in de PPLG's nog weinig gespecificeerd en vertaald naar concrete maatregelen en instrumenten. Mede hierdoor is het ook lastig om te bepalen in hoeverre deze maatregelen aanvullend zijn ten opzichte van lopende beleidstrajecten zoals Natuurpact en Programma Natuur. Hierbij speelt mee dat de tweede fase van het Programma Natuur (2024-2030) nog niet concreet is uitgewerkt in specifieke maatregelen. In enkele gevallen is dat wel mogelijk: dan zijn de PPLG-maatregelen expliciet gericht en toegeschreven op niet-stikstofgevoelige natuurgebieden. Sommige provincies doen via het PPLG ook een concreet beroep op de beschikbare budgetten van het Programma Natuur of nemen hun budget voor het Programma Natuur (2^{de} tranche) integraal op. Anderen lijken zich vooral te richten op extra middelen voor natuurherstel vanuit het Transitiefonds. Ten tweede zal de concretisering van de natuurherstelmaatregelen over het algemeen ook nog moeten plaatsvinden in gebiedsprocessen aan de hand van de Natuurdoelanalyses (NDA's). Dit proces loopt in de meeste provincies parallel met het opstellen van de PPLG's en was op 1 juli 2023 nog niet afgerond.

Sommige provincies willen via hogere beheervergoedingen kwaliteitsslag maken

Drie provincies (Fryslân, Noord-Holland en Utrecht) willen de reguliere – jaarlijks terugkerende – beheervergoedingen voor natuur omhoog brengen van 84 procent naar 99 procent van de normkosten. Dit zou bijdragen aan het optimaliseren van het natuurbeheer en de kans vergroten dat de beoogde natuurdoelen daadwerkelijk worden gehaald. Fryslân en Utrecht hebben deze jaarlijks

terugkerende structurele kosten (tot 2035) ook opgenomen in hun PPLG-begroting. Overigens zijn de beheervergoedingen (uit de SNL-regeling) recent al voor heel Nederland verhoogt van 75 procent naar 84 procent van de normkosten. Dit is door het Rijk gefinancierd uit het Programma Natuur.

Uitvoering maatregelen vooral een uitdaging buiten bestaande natuurgebieden

De uitvoering van de beoogde natuurherstel- en beheermaatregelen binnen bestaande natuurgebieden is vooral afhankelijk van de concretisering van deze maatregelen en de uitvoering door natuurbeheerders. Hiervoor zijn in principe voldoende bestaande instrumenten beschikbaar zoals beheerplannen en de SNL-subsidieregeling. De uitvoering wordt echter complexer als de maatregelen plaats moeten vinden in, of effecten hebben op omliggende landbouwgebieden, zoals vernatting door het verhogen van de grondwaterstand of extensivering van de landbouw (PBL & WUR 2020). Medewerking van grondgebruikers met andere belangen is dan noodzakelijk. Complexe herstelprojecten met verschillende betrokkenen die uitgevoerd werden in het licht van het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) hadden een aanzienlijk langere doorlooptijd dan maatregelen binnen de grenzen van het natuurgebied, en liepen veel vaker vertraging op in de uitvoering (Bijl 2 2023). De huidige PPLG's zijn weinig expliciet over deze 'externe herstelmaatregelen'. Concrete maatregelen in dit soort 'overgangsgebieden' hebben voornamelijk betrekking op afwaardering van grond en extensivering van landbouw (zie 4.2.1).

Agrarische natuur bouwt voort op bestaand stelsel ANLb en Aanvalsplan landschap

Het huidige ANLb ondersteunt agrarische beheeractiviteiten ter bevordering van de biodiversiteit, landschaps- en waterkwaliteit, en wordt uitgevoerd door deelnemers van 40 regionale agrarische collectieven. Met ingang van het nieuwe GLB in 2023 is het budget van het ANLb uitgebreid van 80 naar 120 miljoen euro per jaar, gefinancierd vanuit het GLB en aangevuld met nationaal en provinciaal budget. In totaal gaat dit om 560 miljoen euro voor de periode 2023-2027. Volgens verwachtingen geformuleerd in het Nationaal Strategisch Plan (Rijksoverheid 2022a) kan de omvang daarmee groeien van circa 105.000 in 2022 naar 130.000 hectare in 2027. 69,5 miljoen euro is daarvan geoordeeld voor het Aanvalsplan Grutto, waarmee volgens inschattingen van LNV 18 tot 24 gebieden van de beoogde 34 zouden kunnen worden gefinancierd.

De ambitie om in 2050 tot 10 procent groen-blauwe dooradering van het landelijk gebied te komen, komt uit het Aanvalsplan landschap (2022). Volgens dit plan zou nog zo'n 157.000 tot 179.000 hectare moeten worden gerealiseerd. Het Rijk vraagt de provincies de helft van deze opgave op te nemen in hun PPLG's met een speciale focus op de prioritaire gebieden: overgangsgebieden, veenweidegebieden en beekdalen.

Helft provincies wil minstens 64.000 hectare extra agrarische natuur, waarvan 24.000 hectare groen-blauwe dooradering

Acht provincies hebben in hun PPLG's vrij concreet budgetten voor uitbreiding van agrarische natuur opgenomen ter waarde van ruim 2,7 miljard, waarvan ruim 1 miljard voor agrarische natuur en bijna 1,7 miljard voor groen-blauwe dooradering (zie tabel 4.3). Voor agrarische natuur hebben vier provincies de opgave ook gekwantificeerd en ingeschat op een totaal van 40.000 hectare. Zes provincies hebben samen ongeveer 24.000 hectare groen-blauwe dooradering opgenomen. Hoe deze opgave zich precies verhoudt tot de verwachte uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer vanuit het Nationaal Strategisch Plan is echter niet duidelijk.

Groen-blauwe dooradering: nog weinig uitgewerkt en grote provinciale verschillen

Het onderwerp groen-blauwe dooradering is inhoudelijk in de PPLG's nog niet heel concreet uitgewerkt. De meeste provincies noemen wel een 'hectare-opgave', gebaseerd op een inschatting van de bestaande landschapselementen en de ambitie in de handreiking NPLG. Ook de wens om deze opgave in eerste instantie vooral in prioritaire gebieden (overgangsgebieden, veenweide en beekdalen) te realiseren wordt overgenomen. Hoe de provincies hier invulling aan willen gaan geven blijft echter nog vrij onduidelijk: ook dit zal uiteindelijk in specifieke gebiedsprocessen moeten worden uitgewerkt. De begrote bedragen voor groen-blauwe dooradering verschillen sterk per provincie. Sommige provincies hebben relatief grote bedragen opgenomen en gaan daarbij uit van kosten voor afwaardering van landbouwgrond, inrichting en de volledige beheerkosten tot 2035. Andere provincies begroten alleen beheerkosten of inrichtingskosten. Hierbij speelt mogelijk ook de overlap tussen de verschillende categorieën maatregelen een rol, bijvoorbeeld voor afwaardering van landbouwgrond in veenweide- en of overgangsgebieden.

Tabel 4.3

Overzicht van ruimteclaims en budgetten voor uitbreiding agrarisch natuurbeheer (ANB) en groen-blauwe dooradering (GBDA) per provincie

	Budget ANB 2023-2035 (miljoen euro)	Omvang ANB (hectares)	Budget GBDA 2023-2035 (miljoen euro)	Omvang GBDA (hectares)
Groningen	40	n.t.b.	465	2.200
Fryslân	435 ^a	18.000	225	n.t.b.
Drenthe	262	6.700	21 ^d	5.610
Overijssel	-	-	74	4.500
Flevoland	67,9	1.500 – 2.000	178	n.t.b.
Gelderland	-	-	-	-
Utrecht	180 + n.t.b. ^b	13.445	60 + n.t.b. ^e	2.760
Noord-Holland	11	n.t.b.	11	n.t.b.
Zuid-Holland	n.t.b.	n.t.b.		3.000 – 4.750
Zeeland	47 ^c	n.t.b.	655	4.756
Noord-Brabant	-	-	-	-
Limburg	-	-	-	-
Totaal	1.043	39.645 – 40.145	1.689	22.815 – 24.565

a. Gekoppeld aan realisatie van 18 gruttogebieden van elk 1.000 hectare

b. Hiervan is 170 miljoen en 5.000 ha gekoppeld aan realisatie vijf gruttogebieden, 10 miljoen aan uitbreiding bestaand ANLb (geen hectares genoemd) en een n.t.b. (nader te betalen) deel van een totaalbudget van 680 miljoen voor afwaardering, inrichting en beheer van agrarische natuur, GBDA en nieuwe natuur.

c. Budget voor de komende zeven jaar

d. Budget heeft alleen betrekking op inrichtingskosten. Voor (overige beheerkosten lijkt overlap te bestaan met budget agrarisch natuurbeheer

e. 60 miljoen voor beheer plus n.t.b. deel van een totaalbudget van 680 miljoen voor afwaardering, inrichting en beheer van agrarische natuur, GBDA en nieuwe natuur.

Onder 'ANB' zijn alle posten en bijbehorende hectares van de PPLG's geïnclassificeerd die direct gericht zijn op uitbreiding bestaande ANLb, gruttobeheer en agrarische natuur. Zowel bij ANLb als GBDA kan het gaan om beheerkosten, inrichtingskosten en kosten voor de afwaardering van grond. In de budgetten zijn deze posten niet altijd te onderscheiden.

Provincies schatten kosten gruttogebieden aanzienlijk hoger in dan het Rijk

De begrote bedragen voor vergelijkbare maatregelen kunnen sterk verschillen per provincie. Een voorbeeld daarvan is de realisatie van gruttogebieden van elk 1.000 hectare. Het Rijk geeft aan¹² voor 69,6 miljoen euro 18-24 gebieden te kunnen realiseren via extra agrarisch natuurbeheer (zie hierboven). De provincies Fryslân (435 miljoen euro voor 18 gebieden) en Utrecht (170 miljoen euro voor vijf gebieden) begroten aanzienlijk hogere bedragen voor realisatie. In dit onderzoek was het op basis van de beschikbare informatie in de PPLG's en de kostenberekening door het Rijk niet mogelijk deze verschillen te verklaren. Mogelijk begroten de provincies ook bedragen voor de gedeeltelijke afwaardering van een deel van de gruttogebieden terwijl het Rijk alleen uitgaat van beheervergoedingen, of begroten provincies ook beheervergoedingen voor de periode 2028-2035 terwijl het Rijk alleen uitgaat van de eerste vijf jaar.

Realisatie agrarische natuur (inclusief GBDA) vraagt om beheervergoedingen en afwaardering landbouwgrond

Voor de realisatie van agrarische natuur (inclusief GBDA) leggen de provincies de nadruk op de bestaande instrumenten van het agrarisch natuurbeheer – meestal het stelsel voor Agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de provinciale subsidieregelingen voor aanleg en beheer van landschapselementen – en de gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond. Bij agrarisch natuurbeheer kunnen provincies gebruik maken van bestaande subsidieregelingen als ANLb en provinciale subsidieregelingen voor aanleg en beheer van landschapselementen. Met de afwaardering van landbouwgrond en het vastleggen in kwalitatieve verplichtingen is minder ervaring (zie onder extensivering landbouwgrond in paragraaf 4.2.1). Hierbij worden jaarlijkse vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer vaak gecombineerd met een gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond bijvoorbeeld voor de realisatie van groen-blauwe dooradering of gruttokerngebieden.

4.2.4 Watermaatregelen

Doelbereik beoogd door rijksmaatregelen met gebiedsspecifieke aanvullingen

In het NPLG staat de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater centraal, voor zover beïnvloed door landbouw (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen), en waterkwantiteit. Volgens het Ontwikkeldocument vormen generieke maatregelen het uitgangspunt. In de afgelopen periode is het mestbeleid aangescherpt via het 7^e Nitraatactieprogramma, zal de mestderogatie stapsgewijs worden afgebouwd en zijn (per 1 januari 2024) de met nutriënten verontreinigde gebieden aangewezen waar de stikstofgebruiksnorm per 2025 20 procent lager zal zijn. Daarnaast zouden de PPLG's regionaal aanvullende maatregelen moeten uitwerken, met name in beekdalen, die aanvullend zijn aan de stroomgebiedbeheerplannen. Het Ontwikkeldocument (LNV et al. 2022b p. 27) geeft aan dat aanscherping van het generieke beleid voor gewasbeschermingsmiddelen primair moet leiden tot doelbereik op het gebied van die chemische stoffen. Aanvullend zou moeten worden voorkomen dat de omvang van teelten met een hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op uitspoelingsgevoelige gronden zou toenemen.

¹² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20222023-2640.html>

Grote verschillen omvang budgetten watermaatregelen tussen provincies

Wanneer we sec de maatregelen uit de categorie Watermaatregelen (hydrologie en inrichting) beschouwen (figuur 4.1) dan zien we dat deze circa 7 procent van het totale budget bestrijken (exclusief Noord-Brabant en Limburg omdat daar het budget niet is opgesplitst). Dat percentage is hoger bij Groningen (26 procent), Zeeland (22 procent) en Utrecht (17 procent). Bij de overige provincies ligt dat tussen de 1 en 7 procent van het budget. Echter, ook in veel andere maatregelcategorieën (figuur 4.1) zitten maatregelen die in meer of in mindere mate aan water gerelateerd zijn, ofwel onderdeel uitmaken van grotere budgetposten die niet verder uitgesplitst zijn in de PPLG's. Zo noemt Overijssel een pakket maatregelen *Natuurinclusieve landbouw, inclusief KRW en klimaatopgave* van 2,1 miljard euro en Zuid-Holland een pakket Toekomstige water- en bodemsystemen waaruit landbouwmaatregelen worden gefinancierd (paragraaf 4.2.1). De maatregelen gerelateerd aan peilverhoging in veenweidegebieden die we bij een viertal provincies (Groningen, Fryslân, Utrecht en Noord-Holland) terugzien met een totaal budget van 2,2 miljard euro zijn primair gericht op de emissiereductie van de broeikasgassen. Deze zijn uiteraard nauw gerelateerd aan de wateropgaven en hebben grote impact op de hydrologische inrichting van de watersystemen. De watermaatregelen uit de PPLG's kunnen we in een drietal categorieën indelen, die hieronder achtereenvolgens behandeld worden: waterkwaliteit en inrichting (KRW), klimaataanpassing en zoetwatervoorraad, en peilverhoging en waterberging veenweidegebieden.

Maatregelen voor waterkwaliteit en inrichting in alle PPLG's genoemd

Maatregelen om de KRW-doelen te halen worden in alle PPLG's genoemd. De budgetten die *direct* voor deze maatregelen zijn geormerkt tellen op tot 490 miljoen euro tot 2035. Veel van de landbouw(bron)maatregelen – zoals maatregelen gericht op extensivering of aangepaste techniek of management – en de natuurherstelmaatregelen hebben een positief effect op het KRW-doelbereik. De KRW-gerichte maatregelen zijn op te delen in emissie reducerende maatregelen en inrichtingsmaatregelen.

Een aantal provincies onderstreept in hun PPLG dat het expliciet de verantwoordelijkheid van het Rijk is om met de landbouwsector te zorgen dat de KRW-doelen in 2027 worden gehaald en nemen derhalve ook geen (extra) maatregelen. Een aantal provincies onderstreept hetzelfde, maar voert wel extra emissie reducerende maatregelen op. Zo schrijft Groningen bijvoorbeeld dat zij ervan uit gaat dat het Rijk en de landbouwsector ervoor zorgen dat de af- en uitspoeling van nutriënten, metalen en gewasbeschermingsmiddelen vanuit landbouwgronden wordt teruggebracht naar een niveau dat nodig is voor KRW-doelbereik. Toch reserveren ze een bedrag van 145 miljoen euro voor versnelling van de reeds geprogrammeerde KRW-maatregelen en meekoppeling met andere doelen (bijvoorbeeld natuurdoelen). Ook spreekt een aantal provincies de verwachting uit dat de KRW-doelen in 2027 worden gehaald met de voorgenomen maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen, maar zien ze toch de noodzaak om zelf aanvullende maatregelen te programmeren. Dan gaat het om beperking van de emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater via (een uitbreiding van het budget voor) het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en door extensivering van agrarisch landgebruik (zie ook paragraaf 4.2.1). Deze maatregelen zijn veelal niet gespecificeerd. Zo reserveert Zuid-Holland tot 2035 100 miljoen euro om het KRW-doelgat voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen te verkleinen door het opstellen en uitvoeren van emissiereductieplannen voor de bollenteelt, de boomteelt en de glastuinbouw.

Als inrichtingsmaatregel wordt de herinrichting van beken benoemd, inclusief nadeelcompensatie voor agrariërs (Utrecht), versnellen en meekoppelen van KRW-maatregelen (Groningen), natuurvriendelijke inrichting en beheer van watersystemen en ecologisch slootonderhoud (Fryslân).

Overijssel geeft in hun PPLG aan 90 miljoen euro te willen besteden aan (niet nader gespecificeerde) inrichtingskosten voor de waterhuishouding. Flevoland noemt in het PPLG een heel scala aan maatregelen, variërend van aanleg en optimalisatie van natuurvriendelijke oevers, aanleg van vispassages, het afvoeren van rietmaaisel, aanleg van water zuiverende helofytenfilters en baggerwerkzaamheden om de nalevering van nutriënten uit slib te verminderen.

Samengenomen benoemen de provincies op hoofdlijnen wát ze willen bereiken op het gebied van emissiereductie en herinrichting van wateren met het oog op KRW-doelbereik, maar zullen maatregelen nog verder moeten worden geconcretiseerd in de gebiedsprocessen. In paragraaf 3.4 was reeds geconcludeerd dat de provincies de beekdalen benoemen als gebieden waar zij prioritair willen inzetten op extensiveren, maar dat de concrete keuzes rondom afstandsbe grenzing of gebiedsaanwijzing van die locaties nog niet worden gemaakt.

Klimaataanpassing en zoetwatervoorraad: Water en Bodem Sturend staat centraal

Waterkwantiteit en klimaatadaptatie is in nagenoeg elk PPLG een expliciet thema. De provincies leggen daarbij eigen accenten. Gezien de gebiedsspecifieke problematiek is dat logisch. Vooral de provincies met zandgronden willen water meer en langer vasthouden, terwijl het tegengaan van verzilting in de kustprovincies een groter thema is en de veenweideprovincies extra water nodig hebben voor hogere peilen. Dit geeft extra druk op het watersysteem en de vraag naar (gebiedseigen) zoet water.

Budget voor maatregelen loopt uiteen en nog veel in onderzoek en ontwikkeling

De doelen voor klimaatadaptatie zijn niet kwantitatief geformuleerd en er is een grote diversiteit in maatregelen tussen de provincies. Ten eerste lopen de budgetten sterk uiteen. Zo reserveert Groningen tot 2035 circa 745 miljoen euro voor klimaatadaptatie, verzilting en zoetwaterbeschikbaarheid van het watersysteem, Zeeland circa 250 miljoen en Noord-Holland 12 miljoen euro. Utrecht reserveert tot 2035 460 miljoen euro voor de klimaatbestendigheid van het watersysteem en in Fryslân is dat 120 miljoen euro. De klimaat gerelateerde maatregelen die ook Overijssel en Zuid-Holland noemen maken deel uit van grotere pakketten, waarbij de budgetten niet zijn uitgesplitst. Dat maakt een vergelijking lastig. Zo maken slechts twee provincies (Utrecht 80 miljoen euro, Fryslân 102 miljoen euro) expliciet melding van kosten voor het creëren van extra waterberging en de aanpassing van de waterinfrastructuur in verband met peilverhoging in de veenweidegebieden. Dit roept de vraag op of deze maatregelen bij de andere veenweideprovincies niet zijn meegenomen of onderdeel zijn van andere budgetposten. Ten tweede zijn er verschillen in de mate van concreetheid van de maatregelen in de PPLG's. Zo benoemt Zeeland een set aan vrij specifieke maatregelen om slimmer om te gaan met zoetwater, zoals budget om sloten om te leggen die bestaande zoetwaterbellen draineren of voor de aanleg van kwelschermen of -zones om de zoute kwelstroom direct achter de zeedijken af te vangen. Ten derde is de diversiteit ook groot omdat bij alle provincies de opgave en de maatregelen nog in onderzoek zijn, en concreet benoemde projecten pilots betreffen. Zo wil Zeeland bijvoorbeeld een pilot uitvoeren naar grootschalige ondergrondse wateropslag (Aquifer Storage & Recovery) en Noord-Holland een Fieldlab Zoetwaterboeren.

Watermaatregelen in de PPLG's vallen deels buiten financieringscope transitiefonds

Hoewel alle maatregelen in beginsel kunnen bijdragen aan de KRW-doelen en klimaatbestendigheid, vallen niet alle voorgestelde maatregelen binnen de scope van het NPLG en het Transitiefonds. Volgens het wetsvoorstel van de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur kunnen uit het fonds landbouw- en natuurmaatregelen worden gefinancierd voor het 'beschermen

en verbeteren van de chemische en ecologische toestand van watersystemen volgens de doelstellingen van de kaderrichtlijn water, in samenhang met de emissies door de landbouw en de inrichting van het landelijk gebied' (art. 2). Nadruk ligt dus sterk op de emissies uit de landbouw en inrichting van het landelijk gebied. De nadruk ligt daarmee minder op kwantitatieve doelstellingen, en is volgens de memorie van toelichting 'onderdeel van de doelen voor zover noodzakelijk voor natuur en landbouw'. Meer generieke en algemene maatregelen zijn uitgesloten uit het fonds, maar daarvoor is andere financiering beschikbaar zoals het Deltafonds. De voorgenomen maatregelen in de PPLG's vallen soms buiten de criteria die strikt voor het voorziene Transitiefonds gelden. Enerzijds is een betrekkelijk groot deel van het opgevoerde budget gereserveerd voor waterkwantiteitsmaatregelen, die in een aantal gevallen een specifieke koppeling met natuur en/of landbouw hebben, maar die soms ook meer generiek en algemeen ingevuld zijn ('klimaatadaptatie'). Anderzijds bevatten de PPLG's ook maatregelen die niet direct samenhangen met landbouwemissies, zoals de aanpassing van rioolwaterzuiveringsinstallaties. Zo voert Zeeland ook als maatregelen op het aanvullend zuiveren en hergebruiken van effluent van een vijftiental rioolwaterzuiveringsinstallaties (100 miljoen euro) en het aanvullend zuiveren en beperken van de watervraag door de industrie (100 miljoen euro).

4.3 Reflectie op bijdrage aan doelbereik

In deze paragraaf geven we voor de kerndoelen op het gebied van landbouwemissies van stikstof en broeikasgassen, natuur en water een reflectie op het vermogen van de PPLG's aan het (onontkoombaar) bereiken van deze doelen. Daarbij kijken we steeds eerst naar het NPLG-doel en in hoeverre dat doel met het bestaande beleid binnen bereik is volgens de bestaande ramingen en verkenningen. Vervolgens analyseren we welke maatregelen Rijk en provincies toevoegen, en in hoeverre daarvan het vermogen te verwachten is om een eventueel doelgat te dichten.

4.3.1 Ammoniak- en broeikasgasemissies uit de landbouw

NPLG-doelstelling 63 kiloton ammoniak in 2030

Voor ammoniak (NH_3) is het vastgestelde doel voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV 2022) om de uitstoot uit de landbouw te reduceren tot maximaal 63 kiloton in 2030 (41 procent minder dan in 2019). De reductie van 39 kiloton NH_3 is richtinggevend over de provincies verdeeld, waardoor provincies een verschillend reductiepercentage toebedeeld hebben gekregen (tussen 24 procent Flevoland en 52 procent voor Limburg; LNV et al. 2023a). Daarmee zou, ook afhankelijk van de te realiseren emissiereductie van ammoniak en stikstofoxiden in andere sectoren en het buitenland, de depositiedoelstelling om 74 procent van het stikstofgevoelige areaal in Natura 2000-gebieden onder de oude kritische depositiewaarden te brengen, gehaald worden. Op basis van Europees onderzoek (Bobbink et al. 2022) zijn die waarden recent aangescherpt (Wamelink et al. 2023), waardoor het lastiger zal worden om de doelen van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) te halen (Marra et al. 2023).

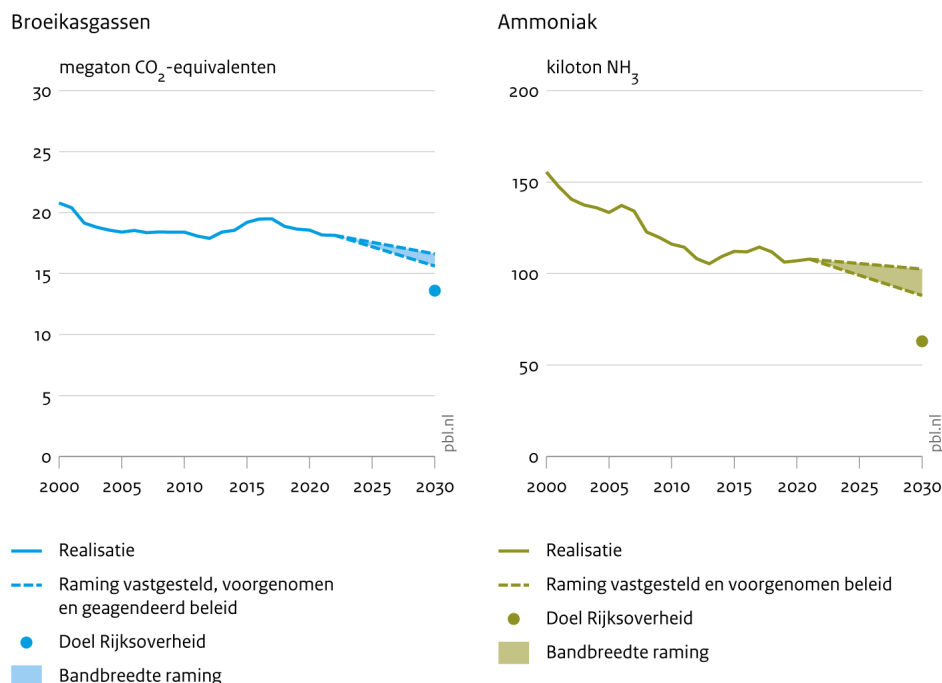
NPLG-doelstellingen voor veehouderij en akkerbouw

Het Ontwikkeldocument NPLG geeft aan dat voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending) een landelijke emissiereductieopgave van 5 megaton CO_2 -equivalenten in 2030 geldt en een opgave voor methaanemissiereductie van 3,82 megaton CO_2 -equivalenten in 2030. Voor de landbouw (inclusief (glas)tuinbouw) is het doel uit de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat (EZK 2023) momenteel gesteld op een restuitstoot van 17,9 megaton CO_2 -equivalenten in 2030, waarvan 13,6 voor de

akkerbouw en veehouderij en 4,3 voor de glastuinbouw. De reductieopgave is indicatief provinciaal verdeeld.

Figuur 4.5

Emissie uit veehouderij en akkerbouw



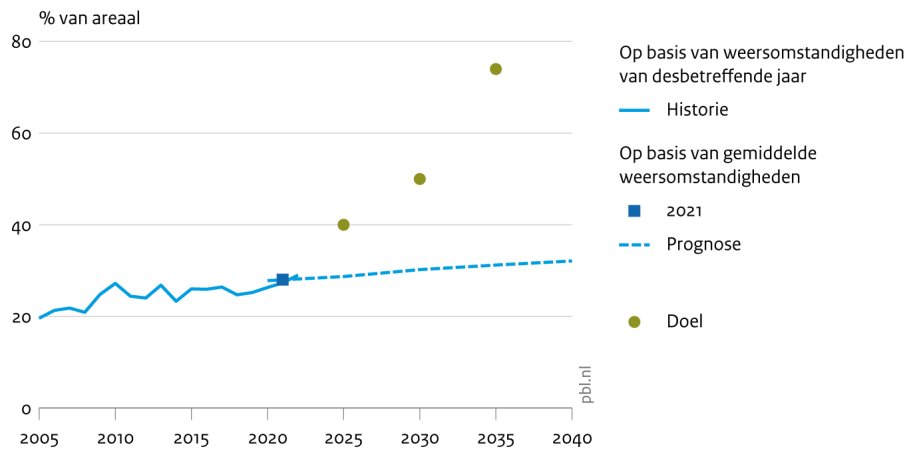
Bron: Emissieregistratie, KEV 2022/2023, LNV (doel)

Emissie- en stikstofdepositieramingen laten doelgat zien

In de meest recente raming van luchtverontreinigende stoffen (PBL, RIVM, TNO en WUR 2023) neemt de emissie van ammoniak uit de landbouw af van 105 kiloton per jaar in 2021 naar circa 98 (88-103) kiloton NH₃ per jaar in 2030 (figuur 4.5). Hiervan is nagenoeg de gehele uitstoot afkomstig uit de veeteelt en akkerbouw. Die ramingen bevatten beleid dat in uitvoering is óf voldoende concreet was uitgewerkt op 1 mei 2022. Voor de landbouw valt hier het bestaande mest- en ammoniakbeleid onder, naast beleid uit het Klimaatakkoord, de uitvoering van het Urgendavonnis, geurbeleid en enkele al uitgewerkte bronmaatregelen uit het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zoals de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Ondanks de trendmatige daling van de gemiddelde overschrijding van de Kritische depositiewaarden zijn de depositiedoelen uit de Wsn nog buiten bereik (figuur 4.6). Voor broeikasgassen is de Klimaat- en Energieverkenning 2023 (PBL, TNO, CBS en RIVM 2023) beschikbaar, waarin beleid tot 1 mei 2023 is meegenomen (zie alinea hierna). Volgens die ramingen dalen de emissies uit veehouderij en akkerbouw naar een waarde tussen 15,6 en 16,6 megaton CO₂-equivalenten in 2030 (figuur 4.5).

Figuur 4.6

Areeal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder kritische depositiewaarde



Bron: RIVM 2023

Aanvullend rijksbeleid na 1 mei 2022: piekbelasters en vervallen derogatie

Sinds 1 mei 2022 hebben zich belangrijke beleidswijzigingen voorgedaan die tot nieuwe rijksmaatregelen hebben geleid. Voor de landbouw zijn de belangrijkste wijzigingen de nieuwe derogatiebeschikking door de Europese Commissie uit september 2022 die een jaarlijkse afbouw van derogatie bevat (de uitzonderingspositie waardoor Nederlandse veehouders meer mest op hun land mochten brengen) en de publicatie en openstelling van twee beëindigingsregelingen voor veehouders (de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Lbv-plus voor piekbelasters), die beide in juli 2023 zijn opengesteld. Volgens Groenendijk et al. (2023) kan door het vervallen van derogatie en de beëindigingsregelingen de uitstoot verder dalen tot circa 90 kiloton NH_3 per jaar. Deze daling komt voort uit een lagere toediening van dierlijke mest, ondanks een toename van kunstmestgebruik, en een verlaging van de mestplafonds waarbij aangenomen wordt dat daar door een krimp van de veestapel aan voldaan zal worden, zoals door de beëindigingsregelingen Lbv en Lbv-plus. (Het effect van derogatie valt daarmee binnen de onzekerheidsbandbreedte van de hiervoor benoemde luchtramingen (PBL, TNO, CBS en RIVM 2023), waarbij in de onderkant van de bandbreedte ook al rekening werd gehouden met de mogelijkheid van minder mestplaatsingsruimte en veestapelkrimp.) Ook met die maatregelen blijft er dus een doelgat over van circa 27 kiloton NH_3 . Voor de broeikasgasemissies is dat 2 à 3 megaton CO_2 -equivalenten in 2030.

Provinciale programma's voegen vooral extensiverings- en doelsturingambities toe

Vooralsnog voegen de provinciale programma's nog geen nieuw uitgewerkt en geïnstrumenteerd landbouwbeleid toe dat onder de definitie 'vastgesteld' of 'voorgenomen' beleid zou vallen in de emissieramingen. Dat wil evenwel niet zeggen dat dit beleid er nu niet zou zijn: voorbeelden zijn de (Interim) Omgevingsverordeningen van Noord-Brabant en Limburg of de vrijwillige beëindigingsregeling voor kalverhouderijen van Gelderland (zie ook PBL, TNO, RIVM 2023). Echter, deze geïnstrumenteerde beleidsmaatregelen vormen al onderdeel van de (effecten van) bovengenoemde ramingen. De PPLG's voegen daar vooralsnog vooral stimulerende en ondersteunende maatregelen aan toe – zoals het extensiveren van grond of systemen met kritische prestatie-indicatoren waarmee boeren gestimuleerd zouden kunnen gaan worden om techniek- of managementmaatregelen te nemen. De streefwaarden die daarbij zouden gelden of de gebieden waarin dit aan de orde zou zijn, zijn nog niet uitgewerkt. Daarnaast voegen enkele provincies ambities toe om bedrijven te

beëindigen of te verplaatsen, en willen zij investeren in kennisontwikkeling en -ondersteuning. Kwantitatieve inschattingen van de maatregelpakketten zijn daarmee niet mogelijk.

Emissiedoelbereik vergt ingrijpende maatregelen met hoge implementatiegraad

Om toch inzicht te krijgen in het antwoord op de vraag of met deze rijks- en provinciale maatregelen 'onontkoombaar' de doelen zouden worden gerealiseerd, is het nuttig deze maatregelen af te zetten tegen wat er grofweg nodig zou zijn voor het bereiken van de emissiedoelen. De studie naar NPLG-doelbereik door Gies et al. (2023) sluit daarbij het beste aan omdat de onderzoekers integraal naar twee pakketten van maatregelen hebben gekeken. De effecten van losse maatregelen laten zich door interactie-effecten niet optellen. Bijvoorbeeld omdat het potentiële effect van een voeradditief minder zal zijn als er minder dieren zijn om het aan te voeren. De studie van Gies et al. (2023) concludeert dat de doelen haalbaar zijn, mits een voor landbouwers zeer vergaand maatregelpakket *volledig* wordt geïmplementeerd (100 procent op ieder bedrijf, p. 67). Het eerste pakket bevat onder meer 20 procent minder vee, geen derogatie, de aanpassing van stallen volgens de verdergaande eisen in Noord-Brabant, 600 uur meer weidegang per koe, minder eiwit en voeradditieven voor alle varkens en koeien, volledige naleving van de mestwetgeving en fors efficiëntere toediening van mest. Het tweede pakket bevat ook ruim 130.000 hectare extra aan onbemest landbouwgebied. De doorgerekende maatregelpakketten in Gies et al. (2023) zullen een grote impact hebben op alle onderdelen van de agrarische bedrijfsvoering, waarbij niet gekeken is of zij op elk bedrijf management-technisch haalbaar zijn en of zij voldoende bedrijfseconomisch perspectief zouden overlaten voor bedrijfsvoortzetting. Daar is wel naar gekeken in de studie van Jongeneel et al. (2024). Zij concluderen dat het volledig doorvoeren van die maatregelpakketten zeer negatieve inkomensgevolgen hebben, waarbij vooral bij veel melkveehouders de bedrijfscontinuïteit ernstig zou worden bedreigd.

Met geheel aan rijksmaatregelen en provinciale programma's blijven landbouwemissiedoelen buiten bereik

Gegeven deze noodzakelijke grootschalige implementatie van maatregelen enerzijds en huidige gezamenlijke maatregelen van Rijk en PPLG's anderzijds, valt de conclusie te trekken dat de doelen buiten bereik blijven. Ondanks de huidige uitkoopregelingen door het Rijk én het vervallen van de mestderogatie zullen de gestelde stikstofdoelen nog ruim buiten bereik blijven (figuur 4.5 en 4.6). Het te verwachten effect van de provinciale maatregelen zal – in het licht van wat er volgens de veel verdergaande scenario's van Gies et al. (2023) nodig zou zijn – bescheiden zijn.

Dat is ten eerste het geval omdat de instrumenten voor de hoofdmaatregelen – extensivering van landbouwgrond en doelsturing op basis van KPI's – nog grotendeels ontwikkeld zullen moeten worden. Ten tweede is het potentieel van die maatregelen gegeven de huidige voornemens bescheiden. De maximale vergoedingen van de voorgestelde KPI-systemen betreffen enkele duizenden euro's per jaar. Hiermee zit de potentie vooral in inzicht bij deelnemers en het nemen van goedkopere optimaliseringsmaatregelen; grote en kostbaardere bedrijfsaanpassingen zullen niet in de (financieel-economische) rede vallen (cf. Baayen et al. 2022). De te verwachten effecten op de vermindering van broeikasgasuitstoot zullen daarmee zeer beperkt zijn. En omdat de ammoniakemissies uit dierlijke mest en kunstmest in de genoemde ramingen al met 6 kiloton dalen door de afbouw van de mestderogatie, wordt het steeds moeilijker om *additionele* grote emissiereducties via het bemestingspoot te realiseren. Dat geldt daarmee ook voor de provinciale voornemens om via bijvoorbeeld afwaardering boeren agrarische grond extensiever te laten gebruiken. Dat laat onverlet dat extensivering van gronden in specifieke gebieden voor biodiversiteit en agrarische natuur (zie volgende paragraaf) een effectieve maatregel zal blijven. Ten derde zijn afwaardering of

deelname aan KPI-systemen vrijwillige systemen, waarmee het onrealistisch is om daarmee de volledige deelname mee te bereiken zoals in de scenariostudies wordt verondersteld.

De effectiviteit van provinciale maatregelen en instrumenteninzet zal afhangen van de interactie met regelgeving van het Rijk en de maatregelen die op dat niveau genomen worden. Zo zal bijvoorbeeld het reductie-effect van een provinciale aankoopregeling van bedrijven minder zijn als tegelijkertijd de totale dierrechten gelijk blijven en andere bedrijven die productie dus kunnen overnemen. Het landbouw-milieubeleid, denk aan regels voor stallen of bemesting, is voor een belangrijke mate bij het Rijk belegd, met specifieke uitzonderingen voor andere overheden (Freriks et al. 2016). Dat maakt dat de stimulerend-faciliterende subsidiesturing van de provincies afhankelijk zal zijn van de wisselwerking met rijksregelgeving.

4.3.2 Natuur (VHR-doelbereik)

‘Hoofddoel’ voor natuur in NPLG gekoppeld aan internationale richtlijnen

Het ‘hoofddoel voor natuur in het NPLG’ (LNV et al. 2022b p. 20) is de wettelijke verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen om *op termijn* een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de beschermde soorten (dieren en planten) en habitattypen (zoals de venen of de duinen). Voor 2030 geldt ‘vanwege de urgentie van natuurherstel’ voor het NPLG het doel om 30 procent van het gat naar een landelijke gunstige staat van instandhouding te overbruggen. Dat betekent dat voor 30 procent van de VHR-soorten en habitattypen die nu niet in een gunstige staat verkeren, doet dat in 2030 wel zijn of tenminste een sterk positieve trend vertonen. Daarnaast zou uiterlijk in 2030 de landelijke negatieve trends van alle VHR-soorten en -habitattypen ‘zoveel mogelijk’ moeten worden gestopt (LNV et al. 2022b, p. 20). Verder zijn er verschillende doelen opgenomen die ook als middel voor het realiseren van de natuurdoelstellingen kunnen worden opgevat, zoals de opgaven voor bossen, het resterende deel van het Natuurnetwerk of groen-blaue dooradering.

Met vaststaand en voorgenomen beleid zijn sommige natuurdoelen mogelijk wél, maar is vooral stoppen van achteruitgang níet binnen bereik

Om een analyse te maken van het vermogen van de maatregelen in de provinciale programma’s om bij te dragen aan die doelen is het nuttig eerst te kijken wat het effect kan zijn van het vaststaande en voorgenomen beleid anders dan het NPLG. Er zijn geen rekenmodellen beschikbaar om exact te bepalen hoeveel beleidsinspanning nodig is om de achteruitgang van VHR-soorten en -habitattypen te stoppen. Daarom worden modellen gebruikt die kijken of de milieu-, water- en ruimtelijke condities zodanig (zullen) zijn zodat plant- en diersoorten landelijk duurzaam kunnen voortbestaan¹³. Om in te schatten wat de potentiële effecten zijn van de bestaande natuurafspraken hebben het PBL en de WUR analyses gemaakt. PBL & WUR (2017) schatten eerder in dat het aantal soorten met geschikte condities voor landelijk duurzaam voorkomen kon toenemen van 55 procent van de soorten in 2015 naar circa 65 procent in 2027 als gevolg van de afspraken in het Natuurpact. In die analyse werd er onder meer van uitgegaan dat het Natuurnetwerk met 80.000 hectare wordt uitgebreid, provinciale natuurherstelplannen en KRW-maatregelen in de

¹³ Bij die modellen gaat het om een selectie van internationaal belangrijke planten- en diersoorten die beschermd zijn onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). Als de condities op orde zijn, wil dat nog niet zeggen dat deze soorten ook daadwerkelijk meer talrijk zullen zijn en duurzaam kunnen voorkomen.

stroomgebiedbeheerplannen werden uitgevoerd en de stikstofdepositie zou afnemen conform het vastgestelde beleid in 2014. Met de intensivering van de natuurmaatregelen van het Programma Natuur kan dat percentage met 5-7 procentpunt stijgen tot circa 70 procent in 2030 (Van Hinsberg et al. 2020).

Maar wat betekenen bovengenoemde percentages in het licht van de hiervoor beschreven NPLG-doelen? In een analyse door het PBL en de WUR (Bredenoord et al. 2022) is een inschatting gemaakt hoe dit potentieel van het vastgestelde en voorgenomen natuurbeleid (exclusief het NPLG) zich daartoe verhoudt. Zij concluderen dat het realiseren van de (eerste) tussendoelstelling voor verbetering voor ten minste 30 procent van de VHR-soorten en habitattypen haalbaar is in 2030. Door het beleid zullen de condities voor landelijke duurzame instandhouding verbeteren waardoor circa 40 procent van de soorten en habitattypen die nu *niet* in een gunstige staat van instandhouding verkeren, *wel* een gunstige staat van instandhouding kunnen gaan bereiken of ten minste een sterke positieve trend kunnen gaan vertonen. Na 2030 zal er evenwel nog een grote opgave liggen om op termijn alle beschermde natuur in een gunstige staat van instandhouding te brengen. In die studie door Bredenoord et al. (2022) wordt eveneens geconcludeerd dat het (tweede) doel om de achteruitgang van habitattypen en soorten in 2030 volledig te stoppen met het vastgestelde en voorgenomen beleid *niet* haalbaar is. Tussen 2012 en 2018 had 37 procent van de soorten en habitattypen te maken met achteruitgang of een onbekende trend. Met het beleid zou dat terug kunnen lopen naar circa 20 procent. Aanvullend beleid is nodig om de condities voor natuur zoals milieu (bijvoorbeeld stikstof en water) en ruimte op orde te krijgen om zo te zorgen dat de achteruitgang van natuur landelijk stopt en er verder herstel optreedt.

Om dat potentieel te realiseren zullen de genoemde maatregelen volledig én ecologisch effectief moeten worden uitgevoerd, terwijl de praktijk moeizaam is (PBL & WUR 2023). Hiervoor werd al aangegeven dat de realisatie van het Natuurnetwerk tot 2035 in beslag zou nemen als het huidige tempo wordt doorgezet. Complexe natuurherstelprojecten kennen lange doorlooptijden en het is nog niet duidelijk hoe middelen uit de tweede tranche van het Programma Natuur worden besteed. Ook het nemen van de KRW-maatregelen om de watercondities op orde te brengen is met de maatregelen nog buiten bereik (Van Gaalen, Oste en van Boekel 2020; Knoben et al. 2021). Bovendien vergt het stoppen van achteruitgang een aanpak met een gerichte mix aan maatregelen die prioritair ingezet wordt in die gebieden waar de natuur achteruitgaat of achteruit dreigt te gaan. Van deze prioritering is nu geen sprake. Dit vergt aanvullende monitoring om zowel de knelpunten in de milieu- en ruimtecondities die spelen, als de actuele trends van natuurkwaliteit op gebiedsniveau in beeld te brengen (PBL 2021).

Effectinschatting van PPLG's voor bestaande natuurgebieden nog te vroeg

Op basis van deze analyse van de PPLG's is nog niet goed te zeggen welke additionele maatregelen de PPLG's toevoegen aan het beleid voor natuurgebieden, noch in hoeverre zij al een duidelijk prioritering van hun maatregelen voorzien. Dat is ook logisch gezien het feit dat de Natuurdoelanalyses nog maar recent zijn voltooid en de gebiedsspecifieke uitwerking nog moet starten. Door de oogharen heen lijken zij circa 5.400 hectare natuur en 7.500 hectare bos aan de bestaande afspraken over het Natuurnetwerk te willen toevoegen, zonder dat al ver te specificeren. Daarnaast budgetteren zij middelen voor hogere beheervergoedingen en het realiseren van een deel van de bestaande afspraken voor natuuruitbreiding. Daarmee wordt het mogelijk *zekerder* dat afgesproken maatregelen worden uitgevoerd, maar zal naar verwachting het *additionele* effect op de condities voor duurzaam voorkomen ten opzichte van de genoemde studies (PBL & WUR 2017; Van Hinsberg et al. 2020; Bredenoord et al. 2022) beperkt zijn. Het is nog te vroeg om in te schatten of met

voorgenoemde maatregelen uit de PPLG's een *versnelling* van de uitvoering richting 2030 opleveren. Hoger doelbereik zal een aanzienlijke natuuruitbreiding vergen (PBL & WUR 2020).

PPLG's zetten vooral in op uitbreiding van agrarische natuur

Het VHR-doelbereik heeft niet alleen betrekking op soorten en habitattypen in natuurgebieden zoals de Natura 2000-gebieden, maar ook op soorten die afhankelijk zijn van het landbouwgebied. De provincies zetten vooral in op uitbreiding van het bestaande agrarisch natuurbeheer en realisatie van groen-blauwe dooradering. Dat zal een positief effect hebben op het voorkomen van algemene plant- en diersoorten en op beschermde VHR-soorten in het agrarisch gebied, zoals boerenlandvogels. Meer ruimte voor agrarische natuur is nodig om internationaal afgesproken natuurdoelen op termijn te bereiken, waarbij de inschattingen van wat nodig is uiteenlopen van circa 120.000 hectare extra agrarisch natuurbeheer voor 90 procent doelbereik (cf. PBL & WUR 2020) en 700.000 hectare agrarische natuur voor volledig doelbereik (WUR & SOVON 2022).

Effectiviteit afhankelijk van zwaardere pakketten die lastig opschaalbaar zijn

Uiteindelijk zal de effectiviteit van de inzet op agrarisch natuurbeheer afhangen van de uitvoering en deelnamebereidheid bij boeren voor de verschillende typen beheercontracten. Dat het bij deze maatregel niet om een *nieuw* te ontwikkelen beleidsinstrument gaat, maar om de *opschaling* van een bestaand stelsel, bevordert de uitvoerbaarheid. Provincies willen daar wel 'nieuwe' instrumenten van langlopende beheercontracten en/of gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond aan toevoegen. Het is daarbij de vraag of voldoende boerenbedrijven willen deelnemen aan zwaardere beheerpakketten. Deze zijn ecologisch effectiever, maar wel duurder en vergen vaak een fors aangepaste bedrijfsvoering. Hoewel er nu meer belangstelling is onder boeren om deel te nemen aan agrarisch natuurbeheer dan er budget is, is het aantal boeren dat voor de zwaardere beheerpakketten animo én een geschikte bedrijfsvoering heeft beperkt (Boonstra et al. 2021; Bouma et al. 2020). Meer budget voor het bestaande stelsel alléén zal niet voldoende zijn voor opschaling van die zwaardere pakketten. Mogelijk dat de ontwikkeling van langlopende beheercontracten tot meer deelname kan leiden, maar ook flankerende maatregelen zoals ondersteuning en omschakel-financiering zijn belangrijk. Vastleggen van aangepast agrarisch beheer via afwaardering van grond in kwalitatieve verplichtingen kan meer zekerheid voor de lange termijn geven, maar praktijkervaring met dit instrument is beperkt (zie paragraaf 4.2.1). Hierdoor is de belangstelling voor toepassing van dit instrument, bijvoorbeeld bij de aanleg van landschapselementen, moeilijk in te schatten.

PPLG's hebben potentie, maar achteruitgang volledig stoppen niet haalbaar

Concluderend kan worden gesteld dat de PPLG's aan de bestaande natuurbeleid vooral de uitbreiding van agrarisch beheerde natuur willen toevoegen. Behalve een beperkte natuuruitbreiding zoeken provincies ook naar aanvullende financiële middelen om bestaande afspraken uit te voeren. Mits maatregelen tijdig en ecologisch effectief zouden worden uitgevoerd, dan lijkt de doelstelling om voor 30 procent van de VHR-soorten en habitattypen die nu *niet* in een gunstige staat verkeren te zorgen dat deze in 2030 wel in een gunstige staat zijn of ten minste een sterk positieve trend vertonen, binnen bereik te zijn. Het huidige natuurbeleid is nog onvoldoende om achteruitgang volledig te stoppen. Dat zal met de maatregelen uit de PPLG's ook niet het geval zijn, omdat het voorkomen van achteruitgang zeer forse en vergaande maatregelen zou vergen én ook andere factoren zoals verdringing door exoten en klimaatverandering daarbij een rol spelen (Bredenoord et al. 2022).

4.3.3 Waterkwaliteit

De waterdoelen in het NPLG zijn van verschillend gewicht en betreffen een deel van de KRW

Het 'kerndoel' water in het NPLG is volgens de Startnotie (LNV et al. 2022a, p. 12) de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater 'voor zover beïnvloed door landbouw (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen)'. Daarnaast is waterkwaliteit (droogte en wateroverlast) onderdeel van het NPLG 'voor zover noodzakelijk voor natuur en landbouw'. Het Ontwikkeldocument (LNV et al. 2022b, p. 16, zie ook de tabel daar) voegt daar ook doelen op het gebied van klimaatadaptatie voor 2050 aan toe, maar onderstreept dat de KRW-doelen het grootste gewicht hebben vanwege internationale verplichtingen. Deze formulering bekent dat de doelstelling zoals in het NPLG is opgenomen niet zo zeer de *gehele* doelstelling van de KRW betreft - de goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel -, maar alleen of specifieke onderdelen ermee binnen bereik zouden komen.

Daarbij zijn drie opmerkingen te plaatsen. Ten eerste, als nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen 'op orde' zouden zijn, dan zou nog steeds voor slechts ongeveer de helft van de waterlichamen de biologiedoelen van de KRW worden gehaald, met grote regionale verschillen (Van der Linden et al. 2022). Ook andere stoffen beïnvloeden de waterkwaliteit, die voor een gedeelte niet en voor een gedeelte wel samenhangen met de landbouw. Ten tweede is de landbouw weliswaar de grootste bron van nutriëntenbelasting van oppervlaktewateren (46 procent voor totaal stikstof en 49 procent voor totaal fosfor, Emissieregistratie 2023), maar niet de enige. Het behalen van de nutriëntendoelen zal dus ook via sectoren behaald moeten worden die niet een direct onderdeel van het NPLG zijn. Ten derde leveren inrichtingsmaatregelen, zoals ecologisch slootbeheer en aanleg van natuurvriendelijke oevers, een belangrijke bijdrage aan het halen van de ecologische doelen van de KRW. De gebiedsplannen hebben daar aandacht voor (paragraaf 4.2.4), en zullen daarom naar verwachting in de komende evaluaties van de KRW een belangrijke rol innemen.

Actuele situatie én prognose voor 2027 laten een fors doelgat zien voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen

Om te kunnen beschouwen of met de mix aan rijksmaatregelen en maatregelen in de PPLG's de waterkwaliteitsdoelen binnen bereik zouden komen, kijken we weer eerst naar bestaande ramingen en wat er nodig zou zijn om een eventueel doelgat te dichten. De Ex ante evaluatie (Knoben et al. 2021, Van der Linden et al. 2021) van de in 2022 vastgestelde derde KRW-stroomgebiedbeheerplannen laten een aanzienlijke opgave zien om de KRW-doelen te realiseren. Ongeveer 60 procent van de oppervlaktewaterlichamen zal naar verwachting in het scenario *Voorzien in 2027* voldoen aan de doelen voor ofwel stikstof of fosfor. Voor de beoordeling van de waterkwaliteit op het gebied van nutriënten hoeft echter maar één van beide te voldoen (*one-in/all-in*), en dat zal toenemen tot 75 procent van alle waterlichamen. Volgens de meest recente vierjaarlijkse Nitraatrapportage (Fraters et al. 2020) voldeed de nitraatconcentratie in het water dat uitspoelt uit landbouwpercelen in de periode 2016-2019 in de meeste regio's gemiddeld aan de EU-norm. Alleen in de lössregio bleef de nitraatconcentratie onder landbouwpercelen te hoog: 63 milligram per liter, daarbij voldeed 51 procent van de meetpunten niet aan de norm. De nitraatconcentratie in het water dat uitspoelt uit landbouwpercelen is vanaf 2017 gestegen, waarschijnlijk doordat er meerdere jaren met droge zomers achter elkaar waren.

In de nota *Gezonde Groei, Duurzame Oogst* (2013) en in het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 (2020) zijn de doelstellingen voor de ecologische waterkwaliteit op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen uitgewerkt (Zie ook PBL 2019). Uit metingen (Buijs et al., 2022) blijkt dat het aantal overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen voor

gewasbeschermingsmiddelen tussen 2013 en 2021 is afgenomen, maar dat het tempo van de daling afvlakt (CLO 2023b). Het aandeel locaties waar voor één of meerdere stoffen de norm wordt overschreden nam in die periode beperkt af – dat komt mede doordat volgens het *one-out/all-out* principe van de KRW een locatie normoverschrijdend is als één stof niet voldoet. Het bereiken van de doelen vergt nog een aanzienlijke inspanning. Voor de KRW wordt de toestand van grondwaterlichamen voor bestrijdingsmiddelen als ‘goed’ beoordeeld wanneer minder dan 20 procent van de meetpunten binnen één grondwaterlichaam een overschrijding van de grondwaterkwaliteitsnorm vertoont. Op grond van bovenstaande criteria voldoen vrijwel alle grondwaterlichamen aan de KRW-doelen. Toch is het te simpel om te stellen dat er daarom geen problemen zijn (Hendriks et al. 2023). Bestrijdingsmiddelen en hun afbraakproducten worden vaak in grondwater aangetroffen: in ruwwater, diep grondwater en vooral ook in ondiep grondwater. Ook in tientallen grondwaterafhankelijke drinkwaterwinningen worden overschrijdingen van de normen voor bestrijdingsmiddelen gemeten in ruwwater (Negash & Swartjes 2021). De verwachting is dat door de gestage daling van de afzet van gewasbeschermingsmiddelen de concentraties in het grondwater niet (sterk) zullen stijgen, een enkele specifieke stof als bentazon of MCCP uitgezonderd (Verweij et al. 2022).

Na aanscherping van het (generieke) mestbeleid blijven knelpunten over

In die ramingen van het KRW-doelbereik zijn de recente aanscherpingen in het mestbeleid nog niet meegenomen: het 7^e Nitraatactieprogramma en de doorvertaling van de derogatiebeschikking uit 2022. Daarbij gaat het onder meer om verplichte bufferstroken langs wateren, stapsgewijze afbouw van de Nederlandse uitzondering om meer stikstof uit dierlijke mest uit te rijden en de aanwijzing van met nutriënten verontreinigde gebieden. Een recente inschatting (Groenendijk et al. 2023) van deze verplichte maatregelen en vrijwillige bovenwettelijke maatregelen (via het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer) laat op landelijke schaal een afname van mestgiften zien. Ten aanzien van grondwater zou volgens die studie de gemiddelde nitraatconcentratie onder de drinkwaternorm van 50 milligram per liter komen, behalve in Limburg. De uit- en afspoeling van stikstof naar het oppervlakte zou met 4 (Flevoland en Zeeland) tot 13 (Overijssel) procent door deze maatregelen kunnen afnemen ten opzichte van de referentieraming. Voor fosfor is dat 2-5 procent in dezelfde provincies. Het is van belang zich te realiseren dat de genoemde reducties van concentraties in oppervlakte- en grondwater in die berekeningen uitsluitend het resultaat zijn van maatregelen in de landbouwsector en dat hierin dus nog niet de vastgestelde maatregelen vanuit de stroomgebiedbeheerplannen zijn meegenomen. Bovendien zeggen die reductiepercentages ook nog niet of de oppervlaktewaternormen voor de KRW worden behaald. Dat zal zeker niet overal het geval zijn.

Gies et al. (2023) geven een orde van grootte aan van wat ten aanzien van de landbouw nodig zou zijn om de KRW doelen voor oppervlaktewater te behalen. Als gekozen zou worden voor een evenredige reductieopgave voor de landbouw ten opzichte van de andere sectoren, dan zou dit een reductie vergen van 2 (Groningen) tot 59 (Limburg) procent minder uit- en afspoeling van stikstof. In elk scenario uit Gies et al. (2023) blijven er knelpunten over voor doelbereik van het oppervlaktewater. In Groenendijk et al. (2023) wordt de verwachting uitgesproken dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door de derogatiebeschikking zal afnemen, hoewel er ook negatieve effecten kunnen optreden door verschuiving van landgebruik (bijvoorbeeld van grasland naar maisland of naar akker- en tuinbouwteelten). De auteurs concluderen dat de emissie vooral zal afhangen van de wijze waarop de bemestingsvrije zones zullen worden ingericht.

PPLG's bevatten perspectievolle maatregelen, 'onontkoombaar' in 2027 doelen halen niet plausibel

Op basis van de eerste versies van de PPLG's is niet in te schatten in hoeverre de gebiedsgerichte maatregelen in staat zullen zijn het KRW-doelgat te dichten. Dat komt ten eerste omdat er wel budgetten zijn opgevoerd, maar de maatregelen zelf nog maar beperkt zijn uitgewerkt en nog niet gebiedsspecifiek zijn gemaakt (paragraaf 4.2.4). De emissiereducerende maatregelen betreffen de inzet op extensivering en stimulering, bijvoorbeeld via nader te ontwikkelen projecten onder het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. De reductie van gewasbeschermingsmiddelen wordt wel benoemd, maar daar lijken (behoudens Zuid-Holland) geen specifieke gebiedsgerichte maatregelen voor te zijn opgenomen. Ten tweede zullen effecten in belangrijke mate afhankelijk zijn van gedragseffecten, en in het bijzonder hoe en óf landbouwers de hiervoor geschetste maatregelen zullen implementeren in hun bedrijfsvoering. Ros et al. (2023) concluderen dat de derogatiebeschikking een overwegend positief effect op de waterkwaliteit zal hebben, maar dat ook nieuwe knelpunten kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld doordat de prikkel op niet-naleving toe kan nemen door meer druk op de mestmarkt of dat er een verschuiving van teelten ontstaat met meer risico op uitspoeling van nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen. Een substantiële bijdrage aan de doelen zal dus vooral ook goede monitoring en bijsturing vergen.

Tegelijk zullen de voorgenomen maatregelen nadrukkelijk tot positieve effecten kunnen leiden voor de waterkwaliteit, maar is het niet plausibel dat hiermee 'onontkoombaar' de doelen worden bereikt. De maximale inzet op maatregelen via Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (geanalyseerd in Van Gaalen et al. 2020) levert wel een lichte verbetering om, maar het is niet aannemelijk hiervan te verwachten dat er een substantieel aandeel van de restopgave mee wordt gerealiseerd. De inzet op gerichte extensivering langs waterlopen en beekdalen is een zeer perspectievolle maatregel (Gies et al. 2023; Groenendijk 2021), maar het is niet te verwachten dat effecten daarvan gerealiseerd zijn vóór 2027, als gebiedsprocessen nu nog moeten starten (Rli 2023, zie ook 4.1.1 en tekstkaders 3.2 en 4.2). Ook ten aanzien van inrichtingsmaatregelen is het moeilijk in te schatten in welk tempo die kunnen worden uitgevoerd. In de PPLG's is voor ongeveer 490 miljoen euro aan KRW-maatregelen opgevoerd voor de periode 2024-2035 (exclusief maatregelen voor waterbeschikbaarheid). Dat is minder dan de 811 miljoen euro die eerder indicatief voor het Transitiefonds tot 2035 was begroot (bijlage 3). De 490 miljoen euro extra KRW-maatregelen in de PPLG's bedragen omgerekend per jaar ongeveer één zesde van het al bestaande KRW-budget voor de derde stroomgebiedbeheerplannen van 1,5 miljard voor de periode 2022-2027 (Rijksoverheid 2022b).

Gezien het grote doelgat en de beperkte extra bijdrage vanuit de PPLG's zal dit naar verwachting niet in 2027 tot volledig KRW-doelbereik leiden. Daarbij komt dat inrichtingsmaatregelen en projecten die landgebruiksverandering rondom waterlopen vaak gebiedsprocessen met lange doorlooptijden vergen vanwege de benodigde medewerking van grondeigenaren (Wuijts et al. 2022; Boezeman et al. 2020). Dat roept de vraag op in hoeverre *additionele* budgetten ook al werkelijk kunnen worden besteed vóór 2027. Waterschappen hebben moeite om de bestaande maatregelen uitgevoerd te krijgen. In een recente inventarisatie blijkt dat 30 procent van de afgesproken gebiedsgerichte KRW-maatregelen een risico loopt op niet-tijdige uitvoering (Rijkswaterstaat 2023).

Waterbeschikbaarheid en klimaatadaptatie: een eerste stap

In de PPLG's zijn aanzienlijke bedragen en aanzetten voor maatregelen opgenomen voor het klimaatbestendig herinrichten van het watersysteem. Daarmee geven de provincies gehoor aan het NPLG-doel dat 'beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat' zal zijn om 'schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk [te] beperken'. Dat is een

omvangrijke opgave, waarvan bovendien niet goed aan te geven wanneer dat doel zou zijn behaald. Vooral de omvangrijke plannen rond de realisatie van peilverhoging in de veenweidegebieden en de inrichtingen van beekdalen kunnen een goede start zijn voor een meer integrale aanpak van deze problematiek. De focus op deze specifieke gebieden lijkt een goede keuze: niet alles kan tegelijk en overal. De zoektocht naar efficiënte instrumenten voor de uitvoering van deze complexe voornemens en de onzekerheid rond de gebiedsprocessen levert nog vraagtekens op wanneer en in welke vorm deze klimaataanpassingen kunnen worden uitgerold. Het is duidelijk dat niet alle maatregelen rondom de bestendigheid van het watersysteem en alle maatregelen die zouden volgen uit de structurerende keuzes uit de Kamerbrief Water Bodem Sturend voor het landelijk gebied zouden passen in het budget van het Transitiefonds. In het NPLG worden daarom ook een reeks andere fondsen benoemd die aan de financiering daarvan zouden kunnen bijdragen. Het was in deze studie niet vast te stellen hoe de opgevoerde bedragen in de PPLG's zich verhouden tot die andere financieringsbronnen en in hoeverre de voorgenomen maatregelen aanvullend zijn op de specifieke beleidsprogramma's die zich daar op richten.

4.4 Conclusies

Uit de analyse van de provinciale programma's kan worden geconcludeerd dat zij inhoudelijk op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Van compleet uitgewerkte en geïnstrumenteerde beleidspakketten is dus nog geen sprake, iets dat de provincies in de eerste plaats zelf ook onderstrepen. Gezien het ontbreken van concrete analyses van de stand van de natuur op het moment van schrijven van de PPLG's is dit ook begrijpelijk. Strikt genomen was bij het opstellen van de PPLG's niet duidelijk wat de gebiedsspecifieke problemen precies waren. Het is daarom zeer de vraag of concretere plannen in de PPLG's wel doelmatig hadden kunnen zijn. Daarnaast is het begrijpelijk dat de PPLG's slechts op hoofdlijnen zijn geformuleerd vanwege de tijd die gebiedsspecifieke uitwerking kost.

Wel zijn er voorkeursstrategieën op te maken uit de provinciale programma's. Wat daarbij ten eerste opvalt is dat de provincies nadrukkelijk naar het Rijk kijken om generieke landbouwemissie-maatregelen te nemen. Dat willen de provincies aanvullen met stimulerend-vrijwillige beleidsmaatregelen, zoals beloning van prestaties, agrarisch natuurbeheer, technieksubsidies en kennisontwikkeling en -verspreiding. Tussen de provincies zijn aanzienlijke budgettaire verschillen voor die maatregelen te observeren. Ten tweede willen de provincies maatregelen en keuzes grotendeels via gebiedsprocessen gaan maken. Extensivering van agrarisch grondgebruik is een belangrijk uitgangspunt, en veel provincies bereiden zich met hun programma's voor op het voeren van actiever grondbeleid. De aanpassing van grondgebruik is een belangrijke voorwaarde voor bestuurlijk vermogen om gebiedsspecifieke knelpunten ten aanzien van natuur- en waterdoelen op te lossen. De provincies verschillen in de mate waarin zij nu al richting geven aan die gebiedsprocessen door kaders mee te geven en voor te sorteren op de inzet van ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Omdat de provinciale plannen sterk op hoofdlijnen zijn geformuleerd is een gedetailleerde kwantitatieve inschatting van de provinciale programma's op doelbereik nog niet te geven. Echter, gezien de omvang van de opgave en de doorlooptijd van de uitvoering is volledig doelbereik binnen de gestelde termijnen niet plausibel.

5 Conclusies en slotbeschouwing

5.1 Keuzes en maatregelen in de PPLG's

Provinciale Programma's Landelijk Gebied zijn op hoofdlijnen geformuleerd

In de Provinciale Programma's Landelijk Gebied – zoals die omstreeks 1 juli 2023 zijn ingediend bij het Rijk – zijn vooral de hoofdlijnen geschetst van de voorziene provinciale beleidsaanpak. De provincies benadrukken hierin niet alleen het belang van de natuur-, klimaat- en waterdoelen, maar ook het belang van het bieden van perspectief voor de landbouw en sociaal-economische ontwikkeling. Het zijn dus programma's op hoofdlijnen; van uitgewerkte beleidspakketten (hoofdstuk 4) is nog geen sprake. Ook de keuzes voor, en de eventuele begrenzing van, overgangsgebieden, beekdalen en te beschermen landbouwgebieden zijn nog niet concreet uitgewerkt (hoofdstuk 3). Voor de veenweidegebieden zijn de provincies verder met het formuleren van een beleidsaanpak, ook omdat er voor dat type gebieden sinds het Klimaatakkoord uit 2019 veel aandacht is.

Dat de PPLG's op hoofdlijnen zijn geformuleerd maakt het toewijzen van Rijksmiddelen niet gemakkelijk. Tegelijk is het wel begrijpelijk dat de provincies de programma's op hoofdlijnen formuleerden. Het maken van natuurdoelanalyses was nog in volle gang tijdens het opstellen van de programma's. De gebiedsspecifieke opgaven in de verschillende NPLG-documenten waren nog in ontwikkeling. Bovendien waren de provinciebesturen grotendeels demissionair tijdens het opstellen van de PPLG's, waardoor het beperkt mogelijk was om politieke keuzes te maken over gebieden, maatregelen en instrumenten. In de programma's is mede daardoor de nadruk gelegd op het maken van analyses en het formuleren van uitgangspunten. Maatregelen en instrumenten vergen nog nadere besluitvorming, ook omdat de provincies ervoor kiezen om de inzet daarvan in gebiedsprocessen te gaan uitwerken. Hierdoor is het ook moeilijk om vast te stellen wat de provinciale programma's precies toevoegen aan het bestaande beleid en bestuurlijke afspraken.

Provinciale budgetten voor stimulerend-vrijwillig beleid ...

De meeste provincies bieden met hun begroting wel inzicht in de belangrijkste typen van maatregelen waarin zij tot 2035 met geld uit het Transitiefonds willen investeren (figuur 4.1). Behalve dat die maatregelbudgetten de middelen van het beoogde Transitiefonds overstijgen met een factor twee, zijn daar drie conclusies over te trekken.

Ten eerste kijken de provincies nadrukkelijk naar het Rijk om (generieke en regulerende) emissie-maatregelen te nemen. Die willen de provincies aanvullen met eigen stimulerend-vrijwillig beleid. Dat is vooral het geval ten aanzien van het landbouwemissiebeleid. Met dat stimulerend-vrijwillig beleid willen de provincies met name geld investeren in de extensivering van het agrarisch grondgebruik, in investeringsmodules voor techniek, en in het belonen van boeren die de uitstoot van hun bedrijf weten terug te dringen ('doelsturing' op basis van Kritische Prestatie Indicatoren). Aan de bestaande natuurafspraken in het Natuurpact en het Programma Natuur willen de provincies vooral plannen toevoegen om het agrarisch natuurbeheer en groen-blauwe dooradering uit te breiden. Om de waterkwaliteitsdoelen te halen willen provincies de uitstoot van schadelijke stoffen reduceren. Daarvoor zetten ze in op het vergroten en uitwisselen van kennis bij bedrijven, financiële stimulering van techniektoepassing, extensivering en inrichtingsmaatregelen. De provincies leunen dus in belangrijke mate op de *vrijwillige* belangstelling van boeren om te extensiveren.

... met aanzienlijke inhoudelijke diversiteit tussen de PPLG's ...

Ten tweede valt op dat de maatregelbudgetten voor de periode tot 2035 (figuur 4.1) en 2024-2025 (bijlage B.2) qua omvang en inhoud zeer divers zijn. Die diversiteit is deels te verklaren door verschillen in de omvang van de opgaven, die per provincie verschilt. Denk aan het natuuroppervlak en de staat ervan, het aantal waterlichamen of de provinciale veedichtheid. Maar de diversiteit weerspiegelt ook de verschillende beleidsinhoudelijke preferenties van de provincies – de voorkeur voor bepaalde soorten maatregelen, instrumenten of doelen – en de begrotingssystematiek. Illustratief is het verschil tussen de twee in fysieke zin relatief vergelijkbare provincies Zuid- en Noord-Holland. Zuid-Holland begroot een factor 6 meer dan Noord-Holland. Daarnaast willen die twee provincies andersoortige maatregelen en instrumenten inzetten, wat begrijpelijk is gezien het verzoek aan de provincies om zelf met een strategie te komen om de doelen te halen.

... die gedeeltelijk leunen op maatregelen die structurele uitgaven vergen

Ten derde worden verschillende maatregelen voorgesteld die tot structureel hogere lasten zullen leiden voor beheer en uitvoering. Dat is een belangrijke constatering omdat het beoogde Transitiefonds van tijdelijke aard is. Behalve voor het agrarisch natuurbeheer, geldt dat bijvoorbeeld ook voor de hogere natuurbeheervergoedingen of voor de beloningen van de prestaties op basis van de Kritische Prestatie Indicatoren. Bij deze posten is dus geen sprake van eenmalige investeringen, maar van jaarlijks terugkomende kosten. Het is aannemelijk dat als deze uitgaven gestopt worden, het effect op de NPLG-doelen ook terug zal vallen. Als ingezet wordt op deze maatregelen kan dat op gespannen voet staan met het (eindige) karakter van het Transitiefonds.

5.2 Zijn de doelen met het voorgestelde beleid haalbaar?

Op basis van de huidige informatie is niet kwantitatief in te schatten wat de orde van grootte kan zijn van de te verwachten effecten van de provinciale programma's. Dat vergt nadere uitwerking en instrumentering van de voorziene maatregelen. Tegelijk is de inzet van het Rijk om met het NPLG 'onontkoombaar' de doelen te gaan halen. Om toch een duiding te geven of – met de mix van huidige vastgestelde en voorgenomen rijksmaatregelen en de (mogelijke) provinciale gebiedsgerichte maatregelen in de PPLG's – de NPLG-doelen al binnen bereik komen, is dat geheel afgezet tegen de bestaande ramingen en scenariostudies.

PPLG's bieden belangrijke elementen om stappen te zetten, maar volledig doelbereik binnen de gestelde termijnen is niet plausibel

De provinciale programma's bevatten waardevolle zoekrichtingen en elementen die de NPLG-doelen dichterbij kunnen brengen. Er worden bijvoorbeeld gebiedsspecifieke maatregelen voorgesteld voor het minder intensief gebruik van agrarische grond en voor het creëren of combineren van die ruimte met natuur- en/of waterfuncties. Mits deze voorstellen omgezet worden in geïnstrumenteerde maatregelen, kunnen ze naar verwachting extra bijdragen aan het bereiken van de NPLG-doelen.

Tegelijkertijd zullen de emissiedoelen (voor ammoniak en broeikasgassen) voor de landbouw nog buiten bereik blijven. Het pakket aan vastgestelde en voorgenomen rijksmaatregelen – waaronder de huidige beëindigingsregelingen voor de veehouderij en de wijzigingen van het mestbeleid als gevolg van het vervallen van de Europese uitzonderingspositie van de Nederlandse landbouw ('de-rogatie') – en de provinciale toevoeging van stimulerend-vrijwillig landbouwbeleid uit de PPLG's zal

niet voldoende zijn om dat doelgat te dichten (paragraaf 4.3.1).

Bij natuur lijkt het eerste (tussen)doelstel voor 2030 haalbaar: 30 procent van de internationaal beschermde natuur die nu *niet* in een gunstige staat verkeert kan die staat in 2030 *wel* bereiken of *ten minste een positieve trend* vertonen. Dit is alleen mogelijk als de bestaande natuurbeleidsafspraken voortvarend en ecologisch effectief worden uitgevoerd. De PPLG's kunnen dat realisatiepotentieel versterken. Het is echter niet aannemelijk dat ook het doel om de achteruitgang (geheel) te stoppen al binnen bereik komt (paragraaf 4.3.2).

De KRW-doelen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater lijken met het pakket aan rijksmaatregelen en de provinciale programma's nog niet in zicht voor 2027, terwijl de nutriëntendoelen voor grondwater in veel provincies wel binnen bereik zouden komen (paragraaf 4.3.3).

Het 'onontkoobaar' halen van de doelen is een ongekende uitvoeringsopgave

Met de programma's en maatregelen van het NPLG is het dus nog niet gegarandeerd ('onontkoobaar') dat de kerndoelen in zicht komen. Maar het is nadrukkelijk ook de vraag in hoeverre het realistisch is om te verwachten dat al deze doelen met deze eerste provinciale gebiedsprogramma's en rijksmaatregelen binnen grofweg een decennium behaald kunnen worden. Dat raakt ook aan de beleidsveronderstelling dat met een 'onontkooerbare gebiedsgerichte aanpak het fundament wordt gelegd voor een eenvoudiger systeem van toestemmingsverlening' (LNV et al. 2022a, p. 26). (zie voor de implicaties voor de vergunningverlening tekstkader 5.1).

Tekstkader 5.1

Vergunningverlening vraagt naast NPLG-maatregelen óók om een juridische oplossing

Na de PAS-uitspraak van de Raad van State uit 2019 is het verkrijgen van een Natuurvergunning (Wnb-vergunning) voor het veroorzaken van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur veel lastiger geworden dan tijdens de PAS-periode. Initiatiefnemers zoals projectontwikkelaars of overheden moeten nu in veel gevallen eerst zelf stikstofdepositie reduceren (extern salderen) én in de meeste gevallen door een ecologisch bureau een ecologische beoordeling laten uitvoeren voordat ze een vergunning kunnen krijgen. Dit zijn omvangrijke en kostbare trajecten, die bovendien momenteel maar beperkt kans van slagen hebben. Het vergemakkelijken van deze vergunningverlening is geen expliciet doel van het NPLG, maar wél een neveneffect waarop gehoopt wordt bij een voortvarende NPLG-aanpak. Zonder het 'onontkoobaar' vastleggen en halen van doelen voorziet het Rijk dat toestemmingsverlening voor nieuwe activiteiten lastig blijft (LNV et al. 2022, p. 54).

Het is echter niet te verwachten dat de stikstof- en natuurmaatregelen uit het NPLG voor substantieel veel projecten de vergunningverlening zal vergemakkelijken, zelfs niet wanneer de NPLG-doelen volledig worden gehaald. Vergunningverlening zal nog altijd niet te vergelijken zijn met de – niet juridisch houdbaar gebleken – relatieve eenvoud waarmee initiatiefnemers toestemming kregen onder het PAS. Beleid dat stikstofdepositie reduceert kan helpen bij – en is uiteindelijk een belangrijke voorwaarde voor – vergemakkelijking. Echter, het is belangrijk om te realiseren dat er geen direct verband bestaat tussen de mate waarin stikstofbeleid uitgevoerd wordt en de mate waarin vergunningverlening zal vergemakkelijken. Dit hangt samen met de combinatie van 1) de juridische argumentatie die in Nederland gebruikt wordt bij vergunningverlening, en 2) de forse Nederlandse overschrijding van de wetenschappelijke waardes voor het risico op verslechtering van de natuur door stikstof, de zogenoemde Kritische Depositiewaarden (KDW). Nu is het zo dat pas wanneer de KDW's niet meer binnen een straal van 25 kilometer van het initiatief zijn overschreden de Nederlandse rechter op basis van een voortoets (met alleen een stikstofberekening maar zonder verdere ecologische onderbouwing) enige extra depositie op voorhand toestaat – dus zonder

volledig vergunningverleningstraject. Zelfs als de stikstofdoelen worden gehaald zullen op de meeste plekken in Nederland binnen 25 kilometer nog altijd stukjes natuur te vinden zijn met een depositie boven de KDW. Kortom, zelfs als de stikstofdoelen zouden worden gehaald leidt dit maar voor een beperkt aantal locaties tot een mogelijke – makkelijkere – route naar toestemming.

Een substantiële vergemakkelijking van vergunningverlening voor zeer geringe extra deposities is in theorie echter óók mogelijk bij een overschrijding van de KDW. Dit vraagt een andere juridische argumentatie. Zeer geringe extra deposities kunnen ook op voorhand worden toegestaan als kan worden aangetoond dat een significante verstoring van de natuur door deze nieuwe activiteit is uitgesloten. Voor een dergelijke argumentatie zijn reeds verschillende voorstellen gedaan (PBL 2021; Backes 2023; Erisman, Backes & De Vries 2023). Ook in deze andere juridische argumentaties is stikstofdepositiereductie essentieel. Op sommige locaties in Nederland zal deze reductie zelfs zeer substantieel moeten zijn. Bij een deel van deze alternatieve argumentaties staat de staat van de gebiedsspecifieke natuur centraal in plaats van uitsluitend de KDW en kan bij een positieve of stabiele trend in natuurkwaliteit, op voorwaarde van een dalende stikstofdepositietrend, een drempelwaarde worden ingesteld voor kleine deposities (PBL 2021; Backes 2023). Bij andere voorstellen wordt uitgegaan van het te allen tijde garanderen van een afname in emissies – en daarmee deposities (Erisman, Backes & De Vries 2023). Het grote verschil met de huidige juridische argumentatie is dat bij deze voorstellen het niet langer voorwaardelijk is om de bestaande vaak zeer forse depositie eerst onder de KDW te brengen om daarna zeer geringe nieuwe deposities op voorhand te kunnen toestaan. Recente uitspraken van de Raad van State zoals over het Porthos-project laten zien dat een voortoets op basis van een ecologische argumentatie kans van slagen heeft.

De opgave is dus zeer groot en zal veel tijd vergen: het bereiken van de huidige *landbouwemissiedoelen* vergt een vergaand maatregelenpakket, met volledige implementatie en naleving (blijkt onder andere uit scenarioverkenningen naar het doelbereik van het NPLG (Gies et al. 2023) en uit inschattingen die zijn gemaakt voor het Landbouwakkoord (WUR 2023; PBL 2023)). Het vergt zowel groot-schalige techniektoepassing als extensivering en de vermindering van dieraantallen. Het binnen bereik brengen van de *natuurdoelen* (PBL & WUR 2023) en de *waterdoelen* (Van Gaalen et al. 2020) vergt op honderdduizenden hectaren gebiedsspecifieke aanpassingen van het agrarisch grondgebruik, bijvoorbeeld verlaging van het mestgebruik en/of verhoging van de waterstanden. Het op termijn duurzaam in stand houden van *alle* beschermde natuur in het landelijk gebied vergt een grootschalige uitbreiding van leefgebieden, zowel van beschermde natuurreservaten als binnen het agrarisch gebied (PBL & WUR 2020; WUR & Sovon 2023). Dit soort landgebruiksveranderingen gaan echter gepaard met gebiedsprocessen die vaak lange doorlooptijden kennen door de complexiteit van de ingrepen en de noodzakelijke medewerking van grondgebruikers.

Kortom, het realiseren van de doelen in 2027, 2030 of 2035 betekent niet alleen een ongekende uitvoeringsopgave voor het landelijk gebied, maar zal ook om een ongekend hoog tempo vragen waarin die uitvoeringsopgave gerealiseerd zal moeten zijn. Gezien de *omvang* van de opgave en het *tempo* waarin die geklaard moet worden, is het halen van de doelen binnen de gestelde termijnen niet plausibel.

Bereiken van doelen vergt opschaling van bestaande instrumenten ...

De uitvoering van de voorgestelde maatregelen vergt de opschaling van bestaand instrumentarium. Voor de uitbreiding van natuur en bos hebben de provincies met het Subsiestelsel Natuur en Landschap de instrumenten in huis. Hetzelfde geldt voor het stelsel van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer of de capaciteiten en planologische instrumenten voor landinrichting. De

waterschappen hebben veel ervaring en uitvoeringscapaciteit voor de (her)inrichting van het watersysteem.

Tegelijkertijd zal die machinerie wel veel sneller moeten gaan draaien om de ambities in te lossen, terwijl de capaciteit en daarmee de expertise om richting te geven aan de landbouw en het landelijk gebied de afgelopen decennia juist was afgebouwd (Boonstra et al. 2014; PBL 2018; Groot Nibbelink 2023; tekstkader 5.2). Daarnaast zullen de vele honderden gebiedsprocessen waarin de provincies voorzien de maatregelen te concretiseren in veel gevallen nog moeten starten. Ook die gebiedsprocessen vergen veel uitvoeringscapaciteit en doorlooptijd.

Tekstkader 5.2

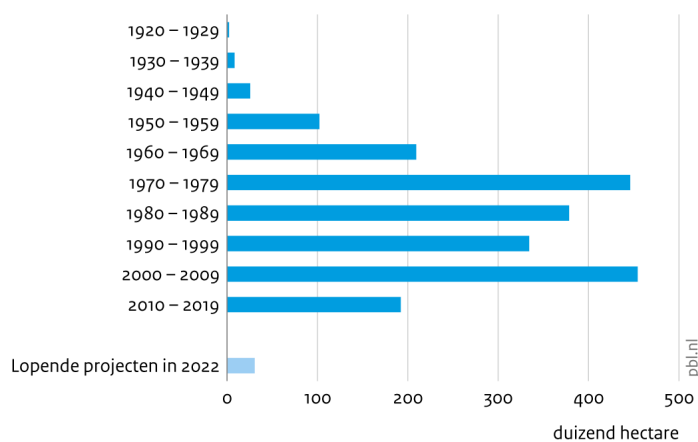
Grondbeleid vroeger, nu en in de toekomst

Het bereiken van de NPLG-doelen vergt een grootschalige andere omgang met (agrarische) grond in Nederland. Het gaat dan om honderdduizenden hectaren. Er wordt soms naar verwezen met de term ‘landinrichting 2.0’; een knipoog naar het verleden waarin grote delen van Nederland werden ruilverkaveld en anders werden ingericht. Omdat de implicaties van die grote getallen lastig voorstelbaar zijn zetten we die hier in een wat bredere context. Dat kan helpen bij het debat over de schaalbaarheid en haalbaarheid van het anders omgaan met grond in het landelijk gebied.

De provincies – nog exclusief Noord-Brabant, Limburg en Gelderland waarvan dat nog niet in beeld kon worden gebracht – stellen samen voor om in de periode tot 2035 165.000 hectare agrarische grond extensiever in te richten. Ook willen zij circa 13.000 hectaren extra natuur en bos creëren. Dat staat nog los van wat er nodig zou zijn om op termijn aan de *volledige* doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen te kunnen voldoen. PBL en WUR (2020) berekenden dat er voor 90 procent doelbereik 150.000 hectare extra natuurgebied bij zou moeten komen en 120.000 hectare extra agrarisch beheerde natuur. WUR en SOVON (2022) schatten in dat volledig doelbereik circa 70.000 hectaren nieuwe natuur en bos vergt en 700.000 hectare agrarische natuur. Dat is grofweg het oppervlak van Zuid-Holland en Noord-Brabant samen.

Figuur 5.1

Oppervlakte plangebied van voltooide landinrichtingsprojecten per decennium



Bron: Dienst Landelijk Gebied, Kadaster

Met ‘landinrichting 2.0’ wordt de Dienst Landelijk Gebied (DLG) vaak in herinnering geroepen. Deze in 1935 opgerichte dienst moest regie voeren over de herinrichting van het landelijk gebied.

Daarvoor kocht DLG grond aan, ruilde grond of verkocht dat weer. Sinds de opheffing van DLG in 2015 voeren de provincies de aankoop voor natuurontwikkeling uit. Die omvang is wel fors teruggelopen. Waar DLG eerder nog circa 8.000 hectare landbouwgrond per jaar kocht (DLG 2009), verwierven de provincies in de periode 2015-2022 gemiddeld 1.200 hectare per jaar (Kuiper et al. 2023). Dat deden de provincies vooral voor natuurontwikkeling. Voor de bovengenoemde ambities zal doelbereik met het huidige tempo dus decennia duren. Óók als de machinerie weer zou draaien zoals onder de hoogtijdagen van DLG.

Een tweede verwijzing naar ‘landinrichting 2.0’ is de praktijk van landinrichting zelf. De basis daarvoor lag in de Wet Inrichting Landelijk Gebied en voorlopers daarvan. Tijdens de hoogtijdagen van DLG werd iedere tien jaar tot meer dan 400.000 hectare opgenomen in landinrichtingsprojecten (figuur 5.1). Het is opvallend dat tegenwoordig nauwelijks meer landinrichtingsprojecten plaatsvinden (Boonstra et al. 2014), terwijl anders omgaan met grond zo nadrukkelijk op de beleidsagenda staat. Het oppervlak van de plannen die in 2022 nog in uitvoering waren is klein. Een belangrijke factor bij landinrichtingsprojecten was het zoeken naar winst voor alle betrokken partijen. De plangebieden waar binnen gezocht werd naar grond waren zeer groot. Dat maakte ook de mogelijkheden om grond te kopen of te ruilen groot. Ruilgrond werd vervolgens ingezet om nieuwe natuurgebieden te kunnen realiseren. Natuur moet immers wel op de juiste plek worden gerealiseerd, terwijl een (extensiverende) boer vaak op zoek is naar extra grond nabij het bedrijf.

... én leunt op de ontwikkeling van nieuwe instrumenten

Veel maatregelen die de provincies voorstellen en willen opschalen, steunen op *nog te ontwikkelen of door te ontwikkelen* instrumenten. Alle provincies omarmen het idee van de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI-sturing), hebben er aanzienlijke verwachtingen van én reserveren er samen in totaal een miljard euro voor. Maar het sturen met KPI-stelsels vindt vooralsnog alleen plaats in enkele pilots en met een beperkt aantal deelnemers. De genoemde instrumenten voor de extensivering van landbouwgrond met behoud van de agrarische functie, zoals afwaardering met kwalitatieve verplichtingen, betreffen een schaal van enkele honderden hectaren, terwijl de gezamenlijke extensiveringsambities optellen tot minstens 165.000 hectare tot 2035. Verschillende provincies willen inzetten op het afsluiten van langjarige contracten voor het agrarisch natuurbeheer. De looptijden van deze contracten zijn nu afgestemd op de looptijd van het Nationaal Strategisch Plan (NSP) en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het NSP biedt ruimte voor het afsluiten van contracten tot 12 jaar en op kleine schaal hebben landschapsfondsen ervaring met nog langere looptijden (Dekker & Westerink 2023). Het afsluiten van langlopende contracten vergt echter ook langlopende dekkingsgaranties, wat niet goed past bij het tijdelijke transitiefonds.

5.3 Hoe verder, of: how to eat an elephant?

De provincies erkennen de omvang van de opgaven, blijkt uit de termen die ze gebruiken, zoals ‘wederombouw’ en ‘landinrichting 2.0’. De opgaven zijn bovendien complex omdat er ‘integrale’ oplossingen dienen te komen, die niet pasklaar voorhanden zijn. De omvang van die opgaven doet denken aan het Engelse raadseltje: *how to eat an elephant?* Het antwoord daarop is natuurlijk: *one bite at the time*. Dat is ook een belangrijke les uit de wetenschappelijke literatuur over megaprojecten (zie bijvoorbeeld Flyvbjerg & Gardner 2023): zeker als er wel een duidelijke richting is maar nu nog niet duidelijk is *hoe* bijvoorbeeld de extensivering van agrarische grond effectief en doelmatig kan worden georganiseerd, is het van belang te beginnen, daarvan te leren en dat vervolgens op te schalen. Modulariteit noemen Flyvbjerg en Gardner een eigenschap én strategie die succesvolle

megaprojecten onderscheidt van megaprojecten met grote budgetoverschrijdingen en waarvan de deadline ruim wordt overschreden. Als voorbeeld vergelijkt hij de grootschalige maar stapsgewijze aanleg van windparken op zee met megaprojecten met grote kostenoverschrijdingen, zoals de Olympische Spelen of een nieuw type kerncentrale. De jarenlange voorbereidingen en enorme investeringen voor de Olympische Spelen of de kerncentrale betalen zich pas uit vanaf de dag van de opening. Terwijl modulaire megaprojecten zoals grootschalige windparken al vanaf de eerste windmolen profijt kunnen opleveren. Bovendien is er dan de kans om het plan en de uitvoering te evalueren en bij te sturen, waardoor het uitvoeringstempo kan versnellen en de kosten van het vervolgproject kunnen dalen.

Een modulaire aanpak kan dus ook passen bij het PPLG en het NPLG. De omvang van de uitvoeringstaak om de NPLG-doelen te halen vraagt bovendien om heldere keuzes over wie welke onderdelen op zich zal nemen. In het slot van deze ex ante evaluatie staan we stil bij vier mogelijke aangrijpingspunten voor het vervolg van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de verdere uitwerking van de provinciale gebiedsprogramma's.

1. Omvang van de uitvoeringsopgave vergt prioritering en fasering

Voor het vervolg van het Nationaal en Provinciaal Programma Landelijk Gebied is een eerste aanknopingspunt: ontwikkel als Rijk én provincies een strategie voor prioritering en fasering. De (inherent beperkte) uitvoeringscapaciteit in gebiedsprocessen vraagt om een selectie van gebieden en maatregelen. Dat de gezamenlijke provinciale begrotingen, nog los van de voorziene rijksmaatregelen, het beschikbare budget van het Transitiefonds nu al fors overschrijden onderschrijft het belang van prioritering en fasering.

Een aantal, maar niet alle, provincies biedt in hun PPLG al een aanzet tot prioritering en fasering. Dat doen ze bijvoorbeeld door te verwijzen naar de beperkte capaciteit voor het zorgvuldig doorlopen van gebiedsprocessen (zoals Overijssel of Limburg) of de verschillen in mate van 'dwingendheid' van doelen (Zuid-Holland). Fryslân geeft aan in de loop der tijd steeds te willen focussen op en besluiten te nemen over een beperkt aantal onderdelen van het PPLG. Tegelijk blijft het vooralsnog vooral bij een aanzet voor prioritering en fasering, maar worden er in de PPLG's nog geen duidelijke afwegingskaders voor benoemd of ruimtelijke keuzes gemaakt (zie hoofdstuk 3). In de volgende versies van de PPLG's zou duidelijker onderbouwd kunnen worden welke gebieden als eerste prioriteit krijgen, welke daarna kunnen volgen en in welke gebieden een meer generiek spoor in de rede ligt. Ook het zogenoemd SMART formuleren van de gebiedsdoelen kan helpen bij de prioritering.

De overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, de beekdalen en de veenweiden worden regelmatig benoemd als prioritaire gebieden waar als eerste maatregelen genomen zouden moeten worden. Maar die gebieden hebben in potentie een omvang van honderdduizenden hectaren. Verdere keuzes zijn daarom waarschijnlijk nodig. Een uitgangspunt voor de ontwikkeling van een strategie voor prioritering en fasering kan zijn door als eerste te kiezen voor gebieden met een urgente natuuropgave omdat er uit data en monitoring blijkt dat daar sprake is van gebiedsspecifieke achteruitgang. Dat sluit aan bij de doelen van de Habitatrichtlijn en kan passen bij een strategie om op termijn meer ruimte voor vergunningverlening te realiseren (PBL 2021). Daarnaast zouden dat ook gebieden kunnen zijn waar boeren, bedrijven en burgers bereid zijn om te werken aan meervoudige doelen, en om te kunnen leren over instrumenten om anders om te gaan met agrarische grond.

2. Heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies is noodzakelijk voor doelmatig beleid

Een tweede aanknopingspunt voor het vervolg van het NPLG is: geef meer helderheid over taken en rollen over het te voeren landbouwemissiebeleid. Dat vergt doordachte keuzes over welke overheid logischerwijs taken effectief kan uitvoeren. In de huidige NPLG-aanpak schuilt een risico dat beleid voor het landelijk gebied ondoelmatig zal zijn en beleidsongelijkheid tussen regio's in de hand werkt. De oorspronkelijke uitvraag aan de provincies om met programma's te komen waarmee gegarandeerd ('onontkoombaar') de NPLG-doelen gehaald gaan worden, heeft geleid tot de reactie bij provincies dat het Rijk primair aan zet is om (generiek) landbouwemissiebeleid te voeren. Die bevoegdheid is, met enkele specifieke uitzonderingen voor provincies, in wetgeving ook vooral bij het Rijk belegd. Het is dus ook niet vreemd dat provincies de bal terugleggen bij het Rijk.

De vraag van het Rijk aan de provincies heeft echter óók gezorgd voor een stapeling van provinciale voornemens om aanvullend stimulerend-vrijwillig emissiebeleid te voeren. Denk aan aanvullend subsidiebeleid voor techniek en management in de landbouw, voor beloningen van individuele prestaties of voor ondersteunende maatregelen zoals kennisontwikkeling en advisering (zie figuur 4.1). Die maatregelen zijn divers. Financiering hiervan zou ertoe kunnen leiden dat in de ene provincie er heel andere mogelijkheden voor landbouwers ontstaan om aan subsidiemodules of beloningssystemen deel te nemen dan in andere gebieden, terwijl die verschillen niet alleen zijn te verklaren op basis van de omvang van de opgave. Ze zouden bovendien in een aantal gevallen boven op rijksregelingen komen, bijvoorbeeld rond investeringsaftrek of adviesregelingen. Als ervoor zou worden gekozen om ook regulering verder te gaan differentiëren, zoals nu voor staleisen in Noord-Brabant en Limburg al het geval is, wordt het emissiebeleid complexer met grotere verschillen per gebied. Meer coördinatie en een heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies op het gebied van emissiebeleid kan het geheel doelmatiger maken en eventuele ongewenste verschillen tussen gebieden verkleinen.

3. De beschikbaarheid van grond is een voorwaarde voor het kunnen halen van de doelen

Het derde aanknopingspunt vergt het beantwoorden van de vraag of er voldoende grond, instrumenten, capaciteit en expertise aanwezig zijn om gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied vorm te geven. Voor de gebiedsprocessen is de beschikbaarheid van grond noodzakelijk om de doelen dichterbij te kunnen brengen. Janssen en Dagevos (2022) geven aan dat bij gebiedsgericht beleid de bestuurlijke complexiteit en de inzet op integraliteit er ook voor kan zorgen dat het oog op de bal – in dit geval grondbeschikbaarheid – verloren wordt. De kosten voor het verwerven en het anders gebruiken van grond zou dus een belangrijke prioriteit kunnen zijn bij het financieren van provinciale maatregelen.

Uit deze evaluatie blijkt dat veel provincies zich voorbereiden op een veel actiever grondbeleid: ze willen investeren in extra uitvoeringscapaciteit, ze verruimen de provinciale regels, en ze breiden de middelen uit om strategische grondaankopen te kunnen doen en die grond vervolgens zo nodig te kunnen ruilen of eventueel bedrijven uit te kunnen plaatsen. Die strategische aankopen kunnen de provincies nu nog niet financieren uit het Transitiefonds. Dat kan wel op het moment dat de grondkosten worden gemaakt bijvoorbeeld afwaardering in een gebiedsproces. Tussen het feitelijk verwerven van grond en het realiseren van nieuwe natuur of afwaarderen van landbouwgrond in een gebiedsproces kunnen echter jaren liggen (DLG 2009), waardoor er bij grootschalige gebiedsontwikkeling veel voorgefinancierd zou moeten worden door de provincies. Dat vergt effectieve financieringsconstructies die passen bij de voorwaarden van het Transitiefonds.

... net zoals de inzet van wettelijk instrumentarium bij gebiedsprocessen

In de PPLG's noemen de provincies verschillende mogelijkheden voor de vormgeving van gebiedsprocessen en de mogelijke inzet van instrumenten daarbij. Sommige provincies kiezen daarbij nadrukkelijk voor vrijwilligheid en sluiten bijvoorbeeld een instrument als onteigening uit, terwijl andere provincies dat niet doen. In de verdere uitwerking van de PPLG's zouden provincies nog duidelijker kunnen aangeven bij welke gebieden zij voorzien dat bottom-up benaderingen gebaseerd op vrijwilligheid geschikt zijn en in welke gebieden meer regie is gewenst en het nodig is om het wettelijk instrumentarium uit de Omgevingswet (waar ook de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet ruimtelijke ordening in zijn opgegaan) in te zetten. Het doorlopen van die wettelijke procedures kost tijd, capaciteit en vergt expertise (zie figuur 4.3), maar waarborgt tegelijk democratische procedures, inhoudelijke kwaliteit van het plan en het kan de mogelijkheid openen om andere instrumenten in te zetten die doorzettingskracht geven (zie tekstkader 4.1).

4. Realiseren van doelen vergt coördinatie en doorontwikkeling van instrumenten

Het vierde aanknopingspunt voor het vervolg van het NPLG betreft de inzet van instrumenten. Bestaande instrumenten moeten worden opgeschaald, maar vooral: belangrijke instrumenten waar de programma's op leunen moeten nog worden ontwikkeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de financiële instrumenten die nodig zijn om agrarische grond minder intensief te laten gebruiken. Afwaardering van landbouwgrond naar een natuurbestemming is staand beleid, maar de wijze van vormgeving en borging van afwaardering van landbouwgrond met behoud van een agrarische bestemming is nog in ontwikkeling. Het verder ontwikkelen van het grondinstrumentarium zal daarmee een belangrijke succesfactor zijn voor het vervolg van het NPLG. Een tweede in het oog springend voorbeeld is het gebruiken van Kritische Prestatie Indicatoren om bedrijven te stimuleren bepaalde doelen te halen. Nagenoeg alle provincies willen hiermee aan de slag. Het is de vraag of individuele financiering van provinciale projecten via hun PPLG de meest logische weg is, omdat doorontwikkeling coördinatie zal vergen. Opschaling van dit instrument in de huidige vorm – door kleine bedragen te bieden om onder de staatssteungrenzen te blijven – zal uiteindelijk niet mogelijk zijn omdat nationale steungrenzen dan toch overschreden zullen worden (zie paragraaf 4.2.1).

Een nationaal instrumentprogramma of een interprovinciale *community of practice* rondom die instrumenten kan die instrumentontwikkeling bevorderen en expertiseopbouw versterken. Een programma voor financiële constructies rondom het afwaarderen en extensiveren van landbouwgrond, en rond het sturen op basis van KPI's kan zorgen voor het uitwisselen van leerervaringen en standaardisering van het instrument in vaste normbedragen en protocollen.

Referenties

- Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2019). *Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2019*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu,
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters & O. van Hal (2022), *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Backes, C. (2023), Juridische instrumenten voor een effectiever en efficiënter stikstofbeleid, *Nederlands juristenblad* (21): 1773-1732.
- Bemelmans-Vidéc, M. L., R. C. Rist & E. O. Vedung (Eds.) (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). Transaction Publishers.
- Bij12 (2023), *Landelijke monitoringsrapportage Natuur 2021*, Utrecht: Bij12
- Bobbink, R., C. Loran & H. Tomassen (eds.) (2022), *Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe*, Dessau: Umweltbundesamt.
- Boezeman D., D. Liefferink & M. Wiering (2019), De governance van de Kaderrichtlijn Water, regionale verschillen en sturingsopties. *Water Governance* 2019/2, 72–81.
- Boezeman D. et al. (2023), *Ex ante analyse NPLG en PPLG's op hun bijdrage aan doelbereik - Start-notitie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boezeman, D. & M. Vink (2022), *Beëindigen van veehouderijen, Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Wageningen: Alterra.
- Boonstra, F. G., W. Bruil, R. J. Fontein & W. de Haas (2014), *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. Wageningen: Alterra.
- Boonstra, F.G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F. van der Zee, R.A. Smidt & N. Polman (2021), *Stelselvernieuwing in uitvoering: tussenevaluatie van het agrarisch natuur-en landschapsbeheer*, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Bouma, J., M. Koetse & J. Brandsma (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*, Den Haag, PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bredenoord, H. et al. (2022), *Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie. Een eerste reflectie op de implementatie-opgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buijs, S., R. van den Meiracker, (2022), *Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen Land- en Tuinbouw: Evaluatie resultaten 2021*, Utrecht: Deltares.
- BZK (2020), *Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 682, nr. 48
- CLO (2023a), *Realisatie Natuurnetwerk – verwerving en inrichting, 1990-2021*, Compendium voor de Leefomgeving, 22 augustus 2023, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1307-realisatie-natuurnetwerk---verwerving-en-inrichting>
- CLO (2023b), *Gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater 2013-2021*, 1 maart 2023 <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0547-gewasbeschermingsmiddelen-in-oppervlaktewater>

- Damen, J. (2004), 'Land banking in The Netherlands in the context of land consolidation', in: *International Workshop: Land Banking/Land Funds as an Instrument for Improved Land Management for CEEC and CIS* (Vol. 254).
- De Wit, J. & N.J.M. van Ekeren (2022), *Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij in relatie tot beleidsopgaves*, Louis Bolk Instituut.
- Dekker, J., & J. Westerink (2023). Boeren voor Natuur: Natuurgerichte oplossingen voor uitdagingen in de landbouw. *Vakblad Natuur Bos Landschap*, 12(193), 16-19.
- DLG (2009), *Bureau beheer landbouwgronden. Rekening en verantwoording, Jaarverslag 2008*, Utrecht: Dienst landelijk gebied.
- EmissieRegistratie (2023), *ER Reeks 1990-2021 definitief: Belasting oppervlaktewater Nederland exclusief atmosferische depositie NCP*, versie 6 december 2023.
- EZK (2023), *Voorjaarsbesluitvorming klimaat. Brief 27070798*, ministerie van EZK, Den Haag.
- Erismans, Backes & De Vries (2023), *Van depositie- naar emissiebeleid. Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid*, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, Wageningen Universiteit.
- Fikken, T., K.W. van den Berg & S. van der Salm (2023), *Evaluatie Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij (BBM) als instrument*, Aequator Groen & Ruimte.
- Flyvbjerg, B., & D. Gardner (2023), *How big things get done*. London: Macmillan.
- Fraters, B., A.E.J. Hooijboer, A. Vrijhoef, A.C.C. Plette, N. van Duijnhoven, J.C. Rozemeijer, M. Gosseling, C.H.G. Daatselaar, J.L. Roskam, H.A.L. Begeman, (2020), *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016-2019) en trend (1992-2019), De Nitraatrapportage 2020 met de resultaten van de monitoring van de effecten van de EU Nitraatrichtlijn actieprogramma's*, Bilthoven: RIVM
- Freriks, A., A. Keessen, D. Korsse, M. van Rijswijk & K. Bastmeijer (2016), *Zover het eigen instrumentarium reikt: een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet*. Universiteit Utrecht.
- Gaalen, F. van, L. Osté & E. M. P. M. van Boekel (2020), *Nationale analyse waterkwaliteit: Onder-deel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver & C.M. Walther (2023, in voorbereiding), *Landbouw en natuur. Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
- Gies, E., T. Cals, P. Groenendijk, H. Kros, T. Hermans, J.P. Lesschen, L. Renaud, G. Velthof & J.C. Voogd (2023), *Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied: een integrale verkenning van regionale water-, klimaat- en stikstofdoelen en maatregelen in de landbouw*, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Groenendijk, P. (2021). *Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Groenendijk, P., T. Cals, H. Kros, L. Renaud & J.C. Voogd (2023), *Effecten van de afbouw van mestderogatie op emissies van ammoniak en broeikasgassen en op waterkwaliteit*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Groot Nibbelink, J. (2022), *Sturing in landinrichting. Historisch perspectief op governancestructuur bij landinrichting in Nederland*. Apeldoorn: Kadaster.
- Hendriks, D., H. Passier, M. Marsman, O. Levelt, N. Lamers, J. Valstar, M. Hoogvliet, P. de Louw, J. Rozemeijer, F. van de Ven, J.M. van Linge, X. Hu, M. van Buuren, (2023), *Integrale Grondwaterstudie Nederland module 1: landelijke analyse*, Utrecht: Deltares.

- Howlett, M., & Rayner, J. (2018). Coherence, congruence and consistency in policy mixes. In *Routledge handbook of policy design* (pp. 389-403). Londen: Routledge.
- Hinsberg, van A., P. van Egmond, D.J. van der Hoek, M. Hellegers & H. Bredenoord (2020), *QuickScan Intensivering Natuurmaatregelen. Een eerste inschatting van potentiële effecten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- I&W (2022), *Water en Bodem sturend*, Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592.
- Janssen, J. & j. Dagevos (2022), *Hoe we lering kunnen trekken uit de Reconstructie Zandgronden voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof*. [Gebiedsontwikkeling.nu](https://gebiedsontwikkeling.nu) 7 februari.
- Jongeneel, R., M. Van Asseldonk, C. Daatselaar, A. Greijdanus, J. Helming & L. Vissers (2024), *Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw*. Wageningen: WUR.
- Kanne, P., A. van Schelde & F. Leensma (2021), *Wat wil de veeboer?* Amsterdam: I&O Research.
- Knoben, R., F. Verhagen, N. Schoffelen, J. Rost (2021), *Ex Ante Analyse Waterkwaliteit*. Nijmegen, Has-koningDHV Nederland B.V
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020), *Realisatie Natuurnetwerk door provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. No. 174. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher (2022). *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijksvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog*. Wageningen: WUR.
- Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). *De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen*. Wageningen: WUR.
- Kuiper, P.P., L. Prins, J. Woltjer & M. Voskuilen (2023), *Agrariërs verwerven meeste landbouwgrond, maar hun aandeel daalt, Themabijlage bij kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2023-2*, Wageningen: Wageningen University & Research.
- LNv (2022), *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035 Eerste editie 2022*. Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNv, I&W & BZK (2022a), *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag, 10 juli.
- LNv, I&W & BZK (2022b), *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag, 25 november.
- LNv, I&W & BZK (2023a), *Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG*. Den Haag, 17 maart.
- LNv, I&W & BZK (2023b), *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag, 15 december.
- Linden, A. van der, Altena, W., van den Roovaart, J., (2021), *Achtergrondrapportage Ex Ante KRW 2021; Analyse van de waterkwaliteit voor de concept stroomgebiedbeheerplannen voor de 3e KRW-periode: 2022-2027*. Utrecht: Deltares.
- Linden, A. van der, Roovaart, J. van den, Evers, N., Kelderman, S., (2022), *Scenario analyses doelbereik Kaderrichtlijn Water*, Utrecht: Deltares.
- Marra, W. A., Hazelhorst, S. B., Brandt, K. M. F., Wichink Kruit, R. J., Schram, J. M., & de Jongh, L. A. (2023), *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023. Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering*. Bilthoven: RIVM.
- Negash A., F.A. Swartjes, (2021), *Chemische stoffen in het grondwater: status vergrijzing in Nederland*, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA).
- Nieuwenhuizen, W., C. Walther, W. Kuindersma & M. Berkhof (2023), *Natuurinclusief loont; een verkenning van de (on)mogelijkheden om met doelsturing op basis van KPI's 50% natuurinclusief landbouwareaal in Nederland te realiseren*. Wageningen: WUR.

PBL & WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: PBL.

PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: PBL.

PBL (2019), *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, Den Haag: PBL.

PBL (2020). *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid*. Den Haag: PBL.

PBL & WUR (2020), *Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*, Den Haag: PBL.

PBL & WUR (2023), *Lessen uit 10 jaar Natuurpact: Derde lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021), *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis: overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*. Den Haag: PBL.

PBL (2023), *Reflectie op 'In Beweging', concept-Landbouwakkoord 2040*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, RIVM, TNO & WUR (2023), *Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022. Achtergrondrapport behorend bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, TNO, CBS & RIVM (2023), *Klimaat- en Energieverkenning 2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, TNO, RIVM (2023), *Beleidsverzicht en factsheets beleidsinstrumenten. Achtergronddocument bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Provincie Drenthe (2023), *Drents Programma Landelijk Gebied*. Assen: Provincie Drenthe.

Provincie Flevoland (2023), *Flevolands Programma Landelijk Gebied, voor een toekomstbestendig landelijk gebied waar het goed wonen, werken, recreëren en voedsel produceren is*. Lelystad: Provincie Flevoland

Provincie Fryslân (2023), *Frysk Programma Landelijk Gebied, It is mei sizzen net te dwaan*. Leeuwarden: Provincie Fryslân.

Provincie Fryslân en wetterskip Fryslân (2021), *Foarút mei de Fryske Feangreiden. Veenweideprogramma 2021-2030*. Leeuwarden: Provincie Fryslân.

Provincie Gelderland (2023), *Gelders Gebiedsplan stikstofreductie en natuurverbetering, stand van zaken van stikstofreductie en natuurverbetering in Gelderland ten behoeve van de Wet natuurbescherming*. Arnhem: Provincie Gelderland.

Provincie Groningen (2022), *Regionale veenweidestrategie. Een verkenning voor de toekomst van de Groningse veenweiden. Versie 1.0*. Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Groningen (2023), *Transitie Landelijk Gebied Groningen, stand-van-zaken document*. Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Limburg (2023), *Wie sjoen ós Limburg is, Eerste concept Limburgs Programma Landelijk Gebied*. Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Noord-Brabant (2023), *Houtkoolschets Brabants Programma Landelijk Gebied*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Holland (2022), *Regionale Veenweide Strategie 1.0*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland (2023), *Buitengewoon Noord-Holland!, Startversie Provinciaal Programma Landelijk Gebied*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Provincie Overijssel (2023), *Ontwerp PPLG Overijssel*. Zwolle: Provincie Overijssel.

- Provincie Utrecht (2022), *Regionale veenweiden strategie Utrechtse Veenweiden*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2023), *Concept Utrechts Programma Landelijk Gebied*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Zeeland (2023), *Zeeuws gebiedsprogramma 2023, deel 1, 2 en 3*. Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zuid Holland (2023), *Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied, Naar een nieuwe balans in het landelijk gebied*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Reijs, J.W. & A. van Doorn (2023), *Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren: Onmisbaar instrument om duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven te meten en waarderen*, Wageningen Environmental Research
- Reijs, J.W., J.H. Jager, C.H.G. Daatselaar & V. Beekman (2023), *KPI sturing op NPLG doelen : Vingeroefening voor ministerie van LNV*. Wageningen: WUR.
- Remkes, J., J. van Dijk, E. Dijkgraaf, A. Freriks, G. Gerbrandy, W. Maij, A. Nijhof, E. Post, R. Rabbinge & M.T. Scholten (2020), *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek.
- Remkes, J. (2022). *Wat wel kan: uit de impasse en een aanzet voor perspectief*. Den Haag.
- Rijksoverheid (2022a), *Het Nationaal Strategisch Plan. Samenvatting*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2022b), *Stroomgebiedbeheerplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022-2027*, Ministerie van infrastructuur en Waterstaat.
- Rijkswaterstaat (2023), *Landelijk dashboard KRW-maatregelen, versie 2023*.
- Rli (2023), *Goed water goed geregeld*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Ros, G. H., L. Moria, D. W. Bussink, & P. Groenendijk (2023), *De invloed van de aangescherpte mestwetgeving op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater: Een evaluatie van het effect van het afschaffen van de derogatie op de waterkwaliteit* (No. 2023-17). Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer.
- Salverda, I.E., M. Pleijte (2022). *Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur*, Wageningen: WUR.
- Sanders, M.E., H.J. Agricola, J.H. Faber, D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas, F. Langers, T. Selnes, M.J.M. Smits & G.B. Woltjer (2023), *De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen bij de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Silvis, H.J., R.A.M. Schrijver & A. Jellema (2022), *Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw; Een lonkend perspectief?*, Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Velthof, G., H. Kros, J.C. Voogd, C. Daatselaar, T. Hermans, K. Groenestein, N. Ogink, J.P. Lesschen, E. Gies, R. Jongeneel, D. Verstand, R. Jongschaap, J. Huijsmans (2021), *Gebiedsgerichte verkenning van de 'verdere aanpak stikstof'*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Verweij, W., H. Passier, N. Hoekstra, R. van den Meiracker, K. Ouwerkerk, A. van Loon, F. Swartjes, J. Hartmann, M. van Vliet, J. Dijkstra, J. Bloem, P. Schipper, (2022), *Vergrijzing van grondwater: handelingsperspectieven voor de voortschrijdende aantasting van grondwaterkwaliteit door menselijke invloeden – Eindrapport van het KIWK-project grondwater. Kennisimpuls Waterkwaliteit, KIKW 2022-23*. Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA).
- Vollebergh, H.R.J. & G. Renes (2019), *Leidraad milieubeleidsinstrumenten: Sturing binnen kaders. Op zoek naar effectieve milieubeleidsinstrumenten*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wamelink, W., H. van Dobben, F. van der Zee, A. van Hinsberg & R. Bobbink (2023), *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000: Herziening 2023*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

- Wuijts, S., H. Runhaar, M. van Rijswick, & P. Driessen (2022), *Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie*. Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer.
- WUR (2023), *Appreciatie Concept landbouwakkoord 2040, In beweging*, Wageningen: Wageningen University & Research.
- WUR & Sovon (2022), *Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen: Quick scan in het kader van het NPLG*, Wageningen: Wageningen University & Research; Nijmegen: Sovon Vogelonderzoek Nederland.
- Zuidelijke Rekenkamer (2013), *Evaluatie Verplaatsingsregelingen en Beëindigingsregelingen Intensieve Veehouderij*.
- Zuidelijke Rekenkamer (2021), *Ruimte voor Ruimte Provincie Noord-Brabant. Rapport van Bevindingen*. Oktober 2021.

Bijlage 1 Overzicht en typering Provinciale Programma's Landelijk Gebied

Inleiding

In deze bijlage worden de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) beschreven en getypt. Het doel van deze bijlage is om op systematische wijze te ordenen *wat* de provincies in die programma's nastreven, om zo een opmaat te bieden voor een vergelijkende analyse van de structurerende keuzes voor de vier onderscheiden prioritaire gebieden (hoofdstuk 3) en de analyse van maatregelen en instrumenten (hoofdstuk 4). Deze bijlage biedt daarmee inzicht in de doelstellingen, structurerende keuzes, en maatregelen en instrumenten om de doelen te bereiken. In deze analyse is uitgegaan van de provinciale programma's zoals die (in de weken rondom) 1 juli 2023 zijn aangeleverd bij het zogenaamde 'Rijkstoetsteam' van het Regieorgaan Transitie Landelijk Gebied. Eventuele informatie die mondeling of schriftelijk daarna is uitgewisseld tussen de provincies en het Rijkstoetsteam is geen onderdeel van deze analyse.

De beschrijving van de provinciale programma's vindt plaats aan de hand van drie vaste onderdelen.

- 1) Een typering van het programma, de doelstellingen en de aanpak. Hierin geven we aan welke status het aangeleverde programma volgens de provincie heeft. We beschrijven welke doelstellingen zijn geformuleerd in dat programma en hoe deze zich verhouden tot de vier kerndoelen van het NPLG: natuur, stikstof, klimaat en water. Omdat de PPLG's vooral *richtingen en uitgangspunten* bieden voor keuzes die later gemaakt worden, geven we aan welke *voorkeursstrategie* de provincies daarbij formuleren. Daarbij kijken we naar de aanpak voor de gebiedsprocessen en de instrumentenkeuze.
- 2) Een beschrijving van de maatregelen en instrumenten. Het uitgangspunt van deze beschrijving zijn de budgetten zoals deze zijn opgenomen in de financiële tabellen van het hoofddocument van de provinciale programma's. Vervolgens zijn deze maatregelen door de onderzoekers geassocieerd in (verschillende typen) landbouw-, natuur- en watermaatregelen om hiervan in hoofdstuk 4 een analyse te maken. Op het niveau van de maatregelen van de provincies is het niet mogelijk uitspraken te doen over (te verwachten) effecten en doelbereik, omdat de informatie over instrumenten, budgetten en (geografische) afbakening nog beperkt is.
- 3) Een beschrijving van de structurerende keuzes voor vier prioritaire gebieden. Achtereenvolgens worden (indien relevant voor de provincie) de beekdalen, veenweiden, overgangsgebieden en de landbouwgebieden behandeld. We beschrijven kort hoe die gebieden terugkomen in de programma's, welke keuzes daarvoor gemaakt worden en hoe die zich verhouden tot het Ontwikkeldocument NPLG (LNV et al. 2022b) en de beleidsbrief Bodem en Water Sturend. Ook geven we kort aan in hoeverre daar al locaties, gekwantificeerde doelen en maatregelen aan worden gekoppeld.

Groningen

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het PPLG van Groningen, *Transitie landelijk gebied Groningen*, wordt expliciet betiteld als 'stand-van-zaken-document'. Het bevat alleen een inventarisatie van de opgaven en *mogelijke* oplossingsrichtingen. In het PPLG wordt gesteld dat de opgaven in het landelijk gebied van Groningen verder strekken dan de fysieke kerndoelen van het NPLG (water, klimaat, biodiversiteit). Hoewel de provincie in het PPLG brede welvaart benoemt en aangeeft 'koppelkansen' te zoeken met andere ruimtelijke opgaven en doelen, wordt dat in dit document nog niet uitgewerkt in de oplossingsrichtingen. De invulling daarvan zal in belangrijke mate plaatsvinden in het Nationaal Programma Groningen (omvang van 22 miljard euro), waarin in een parallel proces ook aan de ontwikkeling van het landelijk gebied gewerkt wordt. Landschap en ruimtelijke kwaliteit is een belangrijk vertrekpunt, maar 'de provinciale doelen in dit stand-van-zaken document, richten zich primair en volledig op milieu (natuur, water en klimaat)' (p. 60). In het PPLG worden de opgaven voor de provincie zoals benoemd in het Ontwikkeldocument NPLG overgenomen en is geen sprake van een verbreding van de doelstellingen richting sociale, economische of ruimtelijke opgaven. Groningen volgt daarbij de jaartallen van de Handreiking van het NPLG, met uitzondering van de stikstofopgave. Hiervoor wordt de tijdshorizon niet gespecificeerd.

Uit het Groningse PPLG is daarmee nog nauwelijks een *voorkeursstrategie* af te leiden hoe er voorzien wordt richting de doelen te sturen. Het bevat een indicatieve kostenraming tot 2035 (3,09 miljard euro) voor 'gebiedsinrichting, maar zeker ook over het stimuleren van technische oplossingen en innovaties', maar bevat expliciet geen keuzes over maatregelen en de inzet van beleidsinstrumenten (p. 67). Meermaals wordt aangegeven dat de stap om keuzes te maken over concrete maatregelen voorbehouden is aan de zeven deelgebieden, waar gebiedsprocessen plaatsvinden. Deze zijn pas recentelijk opgestart. De provincie voorziet voor zichzelf een 'regisserende rol', terwijl 'het Rijk [aan]geeft [...] welke doelen behaald moeten worden en zorgt voor geld en instrumenten (p. 39). Het PPLG bevat een Aanvraag Rijksbijdrage voor de periode 2024 en 2025 voor bedrijfsaankopen voor een verplaatsingsregeling, ophoging van de bestaande Investeringsregeling reductie stikstof (met Drenthe en Fryslân), verhoging van het budget voor het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer en maatregelen rondom Natura 2000-gebied Lieftingsbroek.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Ondanks dat er nog nauwelijks een voorkeursstrategie is bepaald, biedt het PPLG wel een aantal uitgangspunten. In belangrijke mate kijkt de provincie naar het Rijk om maatregelen te treffen voor emissies uit de landbouw. Voorzien wordt dat het grootste (ammoniak en broeikasgassen) of gehele (landbouwemissies naar het water) deel van de opgave door generiek beleid wordt gerealiseerd. Voor de resterende opgaven gaat het om stimulerend-vrijwillig beleid voor de optimalisering van de agrarische bedrijfsvoering, en extensivering of bedrijfsverplaatsing bij Natura 2000-gebieden. Voor deze landbouwmaatregelen heeft de provincie 1.825 miljoen euro begroot. In deze analyse is daarvan circa 1.390 miljoen euro voor extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna) en 435 miljoen euro voor techniek- en managementmaatregelen in de landbouw.

Natuurmaatregelen

De prioriteiten van de provincie Groningen liggen bij (1) groen-blauwe dooradering; (2) natuurherstel en (3) het afronden van het Natuurnetwerk. In totaal is voor natuurmaatregelen 925 miljoen euro begroot. Voor groen-blauwe dooradering (445 miljoen euro) mikt de provincie op 5 procent realisatie in 2030. Op basis van een analyse van bestaande GBDA heeft de provincie becijferd dat nog een opgave van 2.200 hectare resteert. Daarbij gaat het alleen om natte niet-houtige landschapselementen omdat al voldoende houtige en droge elementen aanwezig zijn. Bij natuurherstel voor VHR-soorten (250 miljoen euro) gaat het zowel om natuurherstel in en rondom Natura 2000-gebieden (totaal 100 miljoen euro) als om natuurherstel buiten het Natuurnetwerk (150 miljoen euro). Daarbij zijn concrete maatregelen nog niet uitgewerkt. Wel wordt in de gebiedsbeschrijvingen aangegeven dat dit deels via agrarisch natuurbeheer kan worden ingevuld. Voor het afronden van het Natuurnetwerk in 2027 (110 miljoen euro) moet nog 2.723 hectare worden ingericht, waarvan nog 1.274 hectare moet worden verworven. Tenslotte zijn nog budgetten opgenomen voor de aanleg van 375 hectare nieuwe bos en 275 hectare houtige beplantingen in lijnen en op erven (80 miljoen euro) en biodiversiteitsherstel in de landbouw (40 miljoen euro).

Watermaatregelen

Groningen heeft een bedrag van 810 miljoen euro opgenomen voor watermaatregelen, voor het grootste deel voor klimaataanpassing en de zoetwatervoorraad (665 miljoen euro), in dit plan alleen voor de hogere zandgronden. Maatregelen voor de waterkwaliteit en KRW zijn voor 145 miljoen euro genoemd, maar niet verder uitgewerkt of gekwantificeerd. De maatregelen moeten zorgen voor versnelling en meekoppeling van de maatregelen die al via het Stroomgebiedbeheerplan worden uitgevoerd en gefinancierd. Het betreft zowel inrichtingsmaatregelen voor oppervlaktewater als grondwater. Aangaande het bereiken van waterkwaliteitsdoelen gaat Groningen ervan uit dat Rijk en landbouwsector ervoor zorgen dat de afspoeling en uitspoeling van nutriënten, metalen en gewasbeschermingsmiddelen vanuit landbouwgronden wordt teruggebracht naar een niveau dat nodig is voor KRW-doelbereik. Het op orde brengen van de hydrologische condities rond de Natura 2000-gebieden is voor 20 miljoen euro opgenomen in het plan. Er is daarnaast nog een raakvlak met de onder natuur genoemde maatregelen voor de GBDA: de opgevoerde 445 miljoen euro heeft alleen betrekking op versterking van de natte elementen (omdat volgens de provincie (p. 34) de houtige en droge al op orde zijn).

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Groningen noemt als 'sturende keuze' (p. 37) vanuit water en bodem het vasthouden van water en minder snel afvoeren, verhogen grondwaterpeilen, grootschalig herstel beekdalen en verbeteren waterkwaliteit, beperken grondwateronttrekking rond Natura 2000-gebied. De locatie van de beeksystemen wordt beschreven en op kaart aangeduid. Groningen kiest ervoor om in het PPLG nog *geen* concrete maatregelen te benoemen om aan de opgaven te voldoen, omdat dit voorbehouden moet zijn aan de gebiedsprocessen. Er wordt volstaan met het beschrijven van mogelijke oplossingsrichtingen. In de gebiedsprocessen streeft Groningen ernaar de landelijke waterkwaliteitsmaatregelen zodanig in te passen in de transitie naar een duurzame landbouw, dat het effect op de waterkwaliteit optimaal is. Er is niet gespecificeerd welk deel van de 65 miljoen euro voor de opgave waterkwaliteit/KRW bestemd is voor maatregelen in beekdalen.

Veenweide

Voor het verminderen van veenoxidatie wordt door Groningen de oplossing conform de keuze in de Kamerbrief Water Bodem Sturend en het Ontwikkeldocument-NPLG gezocht in het streven naar een grondwaterpeil van circa 20 tot 40 cm onder maaiveld. Waar en hoe dit kan, zal in gebiedsprocessen worden onderzocht. Groningen heeft reeds een Regionale Veenweidenstrategie en Strategie Overige Veengronden. De aanpak hierin richt zich op CO₂-reductie en op het beperken van de gevolgen van bodemdaling voor de waterhuishouding, het grondgebruik, drinkwaterwingebieden, funderingen, infrastructuur, kabels en leidingen. Groningen heeft een door het Rijk opgelegde emissiereductiedoelstelling van 0,06 a 0,08 megaton CO₂-eq per jaar, te behalen in het 'klassieke veenweidegebied'. Dit gebied heeft in Groningen een oppervlak van ca 5.600 hectare. Met behulp van rekenregels uit het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden is een inschatting gemaakt van de potentiële CO₂-reductie in dit gebied. Volgens de provincie is dat moeilijk haalbaar (p. 59). Dit komt mede doordat het Rijk bij het bepalen van de provinciale opgave uitgegaan is van een grotere oppervlakte klassieke veenweide. Voor 'overig veen' is geen kwantitatieve opgave bepaald. Voor de veenopgave (klassieke veenweide én overige veen) wordt 860 miljoen euro begroot. Gebiedsprocessen zijn leidend bij het bepalen van uiteindelijke oplossingsrichtingen en dus ook voor de benodigde financiën. Ophoging van de aanvraag is mogelijk om aan reële wensen vanuit de gebiedsprocessen tegemoet te komen.

Overgangsgebieden

In het stand van zaken document van Groningen wordt het begrip overgangsgebieden niet genoemd. Het begrip overgangszones komt eenmaal voor in de tekst, om te benadrukken dat het Rijksbeleid op dit onderwerp nog niet bekend is. Daarmee zijn er ook geen specifieke maatregelen ten aanzien van overgangsgebieden geformuleerd. Wel wordt benoemd dat 'locatiespecifieke ammoniakreductie' bereikt zou kunnen worden door het extensiveren van de veehouderij danwel vrijwillige bedrijfsverplaatsing. Uitgangspunt is echter dat 'de generieke ammoniakreductie voor een belangrijk deel zal worden gerealiseerd door landelijke maatregelen en dat de provinciale opgave beperkt zal zijn' (p. 58). Het principe van het vasthouden van water op de hogere zandgronden in de provincie en het beperken van grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden wordt wel (h)erkend.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Groningen onderscheidt verschillende landbouwgebieden met een eigen ontwikkelperspectief op een kaart, variërend van meer productieve gronden tot gronden waar extensivering of een andere functie meer in de rede ligt. Daarbij geeft de provincie niet aan welke gronden expliciet eventuele 'bescherming' verdienen. Wel geeft het PPLG aan dat de landbouw een belangrijke sector is voor provincie: 'Groningen is en blijft een landbouwprovincie' (p. 8). Het PPLG voert geen (aanzet tot een) direct planologisch beschermingskader op, maar reserveert wel middelen om gebieden productief te houden door verzilting tegen te gaan.

Fryslân

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Frysk Programma Landelijk Gebied* is het ontwerp-gebiedsprogramma van Fryslân. De provincie benadert het PPLG vanuit het perspectief van brede welvaart. Daarom voegt het PPLG aan de drie fysieke kerndoelen van het NPLG (water, klimaat en natuur) een vierde kerndoel toe: de

sociaaleconomische vitaliteit van het platteland. De provincie kiest voor ‘fasering’ in de aanpak. In de periode ‘nu’ wordt de uitvoering van bestaande programma’s benadrukt. In 2025 volgen keuzes over doelen en aanpak voor de ‘straks’ periode (2026-2035). Fryslân volgt daarbij niet de jaartallen van de Handreiking van het NPLG: ‘Voor de Natuur- en klimaatdoelstellingen – de Vogel- en Habitatrichtlijn, natuur, stikstof en klimaat – richten wij ons op realisatie in 2035’ (p. 14). Het PPLG bevat nog geen analyse voor andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied. De keuzes daarover zullen vanaf 2025 genomen worden in het proces voor het vaststellen van de provinciale Omgevingsvisie.

In de Friese *voorkeursstrategie* om de vier doelen te realiseren gaat de provincie uit van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij zo veel mogelijk verantwoordelijkheid bij de gebieden ligt. Het PPLG stelt dat dit niet betekent dat een gebiedsproces altijd een proces van onderop is; het is ‘een combinatie van het realiseren van doelstellingen (‘top down’) en gebiedsbelangen (‘bottom up’)’ (p. 16). Deels gaat het om bestaande gebiedsprocessen, deels om gebiedsprocessen die nog gestart moeten worden. Voor het proces maakt de provincie de doelstellingen en beschikbare middelen per gebied zo helder mogelijk. Hierbij wordt verwacht dat het Rijk in 2025 voldoende duidelijkheid biedt over kaders van de doelstellingen en met generiek beleid komt ten aanzien van landbouwemissies. De provincie gaat uit van een vrijwillige aanpak en bijbehorende instrumenteninzet om de opgaven te realiseren. Fryslân kiest er bijvoorbeeld voor ‘onteigening niet in te zetten’ (p. 47). Wel benoemt de provincie de mogelijkheid om gebiedsprocessen te ondersteunen door middel van wettelijke instrumenten, zoals de Wet inrichting landelijk gebied. Voor het realiseren van de doelen bevat het PPLG een indicatieve kostenraming tot 2035 van ongeveer 5,2 miljard euro. Voor de periode 2024-2025 is een Aanvraag Rijksbijdrage opgenomen voor de uitvoering en intensivering van reeds voorbereide plannen. Het gaat om 328 miljoen euro voor onder andere een impuls aan het Veenweideprogramma en het ANLb, de aanleg en kwaliteitsverbetering van het Friese NNN, het vasthouden en verbeteren van kwaliteit van water, management- en techniekmaatregelen en de aanpak van de sociaaleconomische kwaliteit.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Om de doelen te halen zet Fryslân in de periode tot 2035 in op verschillende typen landbouwmaatregelen. De provincie biedt hierbij ondersteuning aan agrariërs op basis van vrijwilligheid. Voor de landbouwmaatregelen samen is ruim 2,4 miljard euro begroot. In deze analyse is daarvan circa 1,9 miljard euro voor extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna) en 536 miljoen euro voor techniek- en managementmaatregelen in de landbouw. Voor de extensivering van de landbouw gaat het om de afwaardering van landbouwgrond en vastgoed (1,08 miljard euro) en vergoeding voor aanvullende inkomenschade (170 miljoen euro). Afwaardering komt ook terug in het Aanvalsplan Grutto, waarvoor de provincie tevens inzet op het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (435 miljoen euro). Verder ligt er in het PPLG een sterke focus op doelsturing, waarmee beoogd wordt keuzes zo veel mogelijk bij de boer zelf te laten. Hiervoor wordt het Fries beheerfonds opgezet (486 miljoen euro), waaruit beloningen voor managementmaatregelen binnen een door het Rijk nog op te zetten KPI-systematiek en onderzoek naar een Friese systematiek gefinancierd kunnen worden. Daarnaast stimuleert de provincie technische maatregelen via een subsidieregeling (50 miljoen euro) ter aanvulling op de al bestaande Investeringsregeling Reductie Stikstofemissie Noord Nederland. Ook heeft kennisontwikkeling en -verspreiding een plaats in het PPLG. Tenslotte wil de provincie de sociaaleconomische situatie in het landelijk gebied versterken via een Fonds voor brede welvaart (500 miljoen euro).

Natuurmaatregelen

De prioriteiten van de provincie Fryslân liggen op het gebied van (1) herstel gruttopopulatie; (2) vergroten kwaliteit Natuurnetwerk en (3) realiseren groen-blaauwe dooradering. Voor de natuurmaatregelen samen is 1.016 miljoen euro begroot. De grootste natuurpost op de begroting is voor 'weidevogels' (435 miljoen euro) om de huidige populatie grutto's te laten toenemen van 8.000 naar 10.000 in 2030. Hiermee moeten 18 gruttokerngebieden van elk 1.000 hectare agrarisch beheer worden gerealiseerd. Daarbinnen komt 300 hectare extra zwaar agrarisch natuurbeheer met gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond vastgelegd in kwalitatieve verplichtingen. Het vergroten van de natuurkwaliteit binnen het bestaande provinciale Natuurnetwerk (108 en 120 miljoen respectievelijk voor 'beheer nieuwe stijl' en 'SNL aanvullend') is uitgewerkt onder het initiatief 'Grip op kwaliteit' en uitbreiden Natuurnetwerk. Met 'Grip op kwaliteit' zou ruim 25 procent van de biodiversiteitsopgave, extra CO₂-opslag (1.760 ton per jaar) en 5 procent hydrologisch herstel moeten worden gerealiseerd. Concrete maatregelen zijn (1) het verhogen van de beheervergoedingen voor natuurbeheerders (van 85 procent naar 99 procent van de normkosten), (2) meer benutten bestaande regelingen binnen SNL, (3) extra natuur onder SNL-regeling brengen (circa 12.000 hectare), (4) overgangsbeheer naar hogere beheertypen (3.640 hectare) en (5) het realiseren van een kwaliteitsimpuls voor bestaande beheertypen (3.952 hectare). Voor het uitbreiden van het Natuurnetwerk gaat het om realisatie van de bestaande afspraken in het Natuurpact om nog 750 hectare te verwerven en 1.600 hectare in te richten (70 miljoen euro). Om 5 procent groen-blaauwe dooradering te realiseren begroot de provincie 225 miljoen euro. Deze opgave en de realisatie hiervan is nog niet heel concreet uitgewerkt. Wel zijn taakstellingen opgenomen voor aanleg van nieuwe landschapselementen (112 hectare/10km) en revitalisering van bestaande landschapselementen (939 hectare/19km). Uitvoering zal deels lopen via het agrarisch natuurbeheer. Met 58 miljoen ('bossenstrategie') wil de provincie: (1) nieuw bos binnen en buiten het NNN aanleggen (538 hectare), (2) agroforestry/voedselbossen (210 hectare), (3) vernatting bestaande natuur (2.162 hectare) en (4) revitalisering bestaand bos.

Watermaatregelen

Onder het thema water noemt Fryslân een drietal maatregelen, waarbij klimaatadaptatie met 120 miljoen euro de grootste is. Hieronder vallen zowel maatregelen om verzilting tegen te gaan, water te bergen en vast te houden, als onderzoek en het opstellen van klimaat- en waterplannen. Daarnaast wordt als onderdeel van het Veenweideprogramma de realisatie van waterberging (als compensatie voor hogere peilen) en de kosten van aanpassingen van waterinfrastructuur om hogere grondwaterpeilen mogelijk te maken genoemd, voor een bedrag van 102 miljoen euro. Tenslotte wordt een set aan maatregelen genoemd onder de kop 'KRW' (16 miljoen euro). Dit betreft zowel emissiebeperking via (extra) middelen voor het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, bufferzones langs watergangen en het natuurvriendelijk inrichten en beheren van water. Er wordt duidelijk vermeld dat deze maatregelen aanvullend zijn op de stroomgebiedbeheerplannen. Bij alle maatregelen is globaal de koppeling met NPLG-doelen en in te zetten instrumenten beschreven, maar is weinig informatie over omvang, locatie of verwachte bijdrage aan doelbereik gegeven.

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Fryslân verwijst in het PPLG voor Water-bodem-sturend-keuzes naar een vertaling daarvan in speerpunten, in de ontwerpvisie 'Fryslân Klimaatbestendig 2050+'. Daartoe behoort het in gebiedsprocessen inzetten op versterking van het beekdalsysteem op de hogere zandgronden om de waterkwaliteit te verbeteren. Daarmee zet Fryslân niet alleen in op het bereiken van de doelen voor

waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn), maar kunnen ook andere doelstellingen worden gerealiseerd (zoals natuur, groen-blauwe dooradering en waterberging). Deze ambitie komt overeen met de structurerende keuze voor beekdalen uit de Kamerbrief Water Bodem Sturend. De ligging van de beeksystemen wordt beschreven en is gekarteerd. Er worden geen nader gespecificeerde maatregelen, omvang van maatregelen of kwantitatieve doelen benoemd. KRW waterkwaliteitsdoelen worden behaald met de maatregelen die in de reeds bestaande stroomgebiedbeheerplannen zijn opgenomen en daar worden beschreven. Voor het kunnen behalen van de doelen wijst Fryslân op de verantwoordelijkheid en afhankelijkheid van het Rijk voor de mestwetgeving. Om het hydrologisch beekstelsysteem te verbeteren, en de waterkwantiteitsdoelstellingen onder de KRW te behalen, wordt per beekstelsysteem op hoofdlijnen beschreven welke typen maatregelen op korte, middellange en lange termijn kunnen worden genomen. Het benodigd budget voor maatregelen in beekdalen is niet apart gespecificeerd.

Veenweide

Het gesprek over hoe invulling kan worden gegeven aan welke structurerende keuzes is in Fryslân nog niet afgerond. Tot 2026 concentreert Fryslân zich op het verminderen van de CO₂-uitstoot in de gebieden met een dik veenpakket. Het Veenweideprogramma 2021-2030, dat in 2021 is vastgesteld, richt zich al op het verhogen van de waterpeilen in die gebieden. Er wordt gestreefd naar een gemiddelde grondwaterstand van 40 cm beneden maaiveld. Daarbij geldt het principe 'hoger als het kan, lager als het moet' (Bijlagen FPLG, p. 61). In totaal beslaan deze gebieden een oppervlakte van circa 28.000 hectare. Het zoekgebied voor maatregelen is op een kaart weergegeven. Door waterstandverhoging wordt naar verwachting een CO₂ uitstootvermindering van 0,25 megaton CO₂-eq. in 2030 gerealiseerd. In 2025 vindt een herijking plaats waarin wordt bepaald wat moet of kan worden gedaan om de door het Rijk bepaalde doelstelling van 0,45 megaton uitstootvermindering in 2030 te realiseren. In het Veenweideprogramma zijn tevens doelstellingen opgenomen om de negatieve effecten van bodemdaling te verminderen, te zorgen voor een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw en te zorgen voor een waterrobuust en klimaatbestendig ingericht watersysteem met beheersbare kosten. Het volgen van een bottom-up gebiedsgerichte aanpak is een belangrijke sleutel om doelstellingen te realiseren. Voor uitvoering van het Veenweideprogramma begroot de provincie 1.902 miljoen euro, voor de periode 2024 - 2035. 1.080 miljoen euro daarvan is bestemd voor afwaardering van agrarische grond en vastgoed. 500 miljoen betreft subsidiëring van funderingsherstelkosten in het veenweidegebied.

Overgangsgebieden

Het begrip overgangsgebieden of overgangszones wordt niet gebruikt in de hoofdtekst van het PPLG. In de bijlage wordt in de tabel met 'natuurmaatregelen voor de korte en middellange termijn' (p.16) wel verwezen naar de mogelijkheid van het herstel van hydrologische condities en bronmaatregelen om stikstofdepositie te verlagen in overgangsgebieden. Bos[aanleg] wordt benoemd als een kans voor de overgangszones tussen landbouw en stikstof/droogte gevoelige natuur (Bijlagen FPLG, p. 69) en als mogelijke maatregel zal 'de inzet van additioneel ANLb-beheer op de veenweide en in overgangsgebieden nader worden uitgewerkt' (Maatregelprogramma, p. 46). Het beleid ten aanzien van overgangszones is weinig expliciet en lijkt ook nog enigszins ambivalent. Aan de ene kant wordt geconstateerd dat 'voor het bijdrage aan de VHR-doelen niet altijd extra gebied nodig is: de kwaliteit binnen gebieden verhogen helpt ook'. In lijn daarmee wordt op de korte termijn vooral ingezet op 'het verstevigen van lopende programma's en activiteiten' (PPLG, p. 23). Tegelijkertijd wordt ook benoemd dat bij de gebiedsgerichte aanpak en de daarin uit te werken maatregelen ten aanzien van stikstofvermindering, watermaatregelen en verbindingen een zwaarder accent zal komen te liggen op de directe omgeving van de Natura 2000-gebieden. Het

beperken van grond- en oppervlaktewater onttrekkingen (structurende keuze 33) wordt wel benoemd als mogelijke toekomstige maatregel. Of deze ook daadwerkelijk toegepast zal (moeten) gaan worden hangt mede af van de Natuurdoelanalyses.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Fryslân onderscheidt vijf verschillende transitiepaden voor de Friese landbouw, maar koppelt deze niet aan specifieke gebieden. Perspectief bieden is van belang benoemt de provincie, waarbij 'de beschikbaarheid van voldoende en hoogwaardige landbouwgrond in samenhang met de mogelijkheden om die grond efficiënt te kunnen exploiteren [...] een sleutel [is]' (p. 43). Het PPLG geeft niet aan welke landbouwgronden expliciet 'bescherming' verdienen en voert vooralsnog ook geen maatregelen om landbouwgrond planologisch te beschermen. Wel wil de provincie grondinstrumentarium inzetten voor de beschikbaarheid van landbouwgrond.

Drenthe

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Gebiedsprogramma Landelijk Gebied, versie 0.5* is de conceptversie van het Drents PPLG. Drenthe streeft naar het behoud van een sterk en leefbaar platteland. Daarom verbreedt de provincie in het gebiedsprogramma de kerndoelen van het NPLG (water, klimaat en natuur) met twee andere doelen: de landbouw, en het sociaaleconomisch en ruimtelijk terrein. Voor de kerndoelen volgt de provincie de jaartallen van de Handreiking met uitzondering van de stikstofopgave. Daarvoor hanteert de provincie een tijdshorizon van 2035 in plaats van 2030. Andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied, zoals woningbouw, energie en recreatie, zullen in de deelgebieden worden geïnventariseerd en uitgewerkt.

De *voorkeursstrategie* van de provincie om de doelen te bereiken is gebaseerd op vrijwilligheid. De provincie gaat uit van een gebiedsgerichte uitwerking van het PPLG in gebiedsprocessen. Per deelgebied wordt gekeken hoe de gebiedsprocessen opgestart kunnen worden, waarbij zo veel mogelijk wordt aangesloten op bestaande samenwerkingsverbanden. De provincie neemt de regie en biedt duidelijkheid over wettelijk verankerde doelen aan gebiedsprocessen. Volgens de provincie is het onontkoombaar dat doelen van bovenaf worden meegegeven, maar ook essentieel dat er ruimte is voor beweging van onderaf. Hieruit volgt de kernaanpak van 'een constructieve vervlechting van beide beweegrichtingen' (p. 36). In de uitvoering geldt dat 'goed met elkaar in beweging komen [...] wat ons betreft [...] belangrijker [is] dan het binnen de tijd op de eindstreep aankomen' (p.11). Naast een regisserende rol neemt de provincie ook een faciliterende rol aan door ondersteuning beschikbaar te stellen vanuit de uitvoeringsorganisatie Prolander. Om de doelen te realiseren bevat het PPLG een indicatieve kostenraming van ruim 4,6 miljard euro voor de periode tot 2035. Voor deze periode heeft de provincie 'nog geen concretisering van de maatregelen gemaakt' (p. 150); de maatregelen zijn globaal aangeduid. Het PPLG bevat een Aanvraag Rijksbijdrage van ruim 444 miljoen euro voor de periode 2024-2025. In deze aanvraag gaat het om maatregelen voor landbouw, natuur, water, klimaat en grond. Naast eigen inspanningen verwacht de provincie ook inzet van het Rijk, bijvoorbeeld op het gebied van emissienormen op bedrijfsniveau en langjarige financiering van ecosysteemdiensten.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Om de doelen te bereiken zet Drenthe in de periode tot 2035 in op verschillende typen landbouwmaatregelen. Sturing hierop is gebaseerd op stimulerend-vrijwillig beleid. Voor de landbouwmaatregelen samen is ruim 2,3 miljard euro begroot. In deze analyse is daarvan ruim 1,6 miljard euro voor extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna) en 729 miljoen euro voor techniek- en managementmaatregelen in de landbouw. Voor extensivering van de landbouw zet de provincie in op subsidies voor de afwaardering van grond en gebouwen (respectievelijk 609,5 miljoen en 775 miljoen euro). Ook wil de provincie middelen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer uitbreiden (262 miljoen euro). Verder worden managementmaatregelen in het PPLG gestimuleerd via een beloningsstelsel op basis van een nog verder te ontwikkelen kpi-systematiek (342 miljoen euro). Doelsturing staat in het PPLG centraal, waarbij gesteld wordt dat er geen extra provinciale regels bovenop landelijke of Europese wetgeving komen. Daarnaast bevat het PPLG een innovatieregeling (82 miljoen euro) en stimuleert de provincie technische maatregelen via investeringssubsidies (300 miljoen euro) ter aanvulling op de reeds bestaande Investeringsregeling Reductie Stikstofemissie Noord Nederland. Ter ondersteuning zet de provincie in op kennisontwikkeling en -verspreiding. Verder bevat het PPLG een investeringssubsidie (500 miljoen euro) voor sociaaleconomisch perspectief. Het PPLG geeft aan dat de maatregelen nog verder gespecificeerd zullen worden.

Natuurmaatregelen

De provincie Drenthe legt de prioriteit bij de voorgestelde natuurmaatregelen t.b.v.: (1) realisatie Natuurnetwerk; (2) agrarisch natuurbeheer en (3) bossen- en bomenstrategie. In totaal is voor natuurmaatregelen een bedrag opgenomen van 1.143 miljoen euro. Daarin is de provinciale opgave vanuit het Programma Natuur voor de periode 2024-2030 integraal meegenomen. Onder realisatie Natuurnetwerk vallen verschillende typen maatregelen. Ten eerste gaat het om afwaardering van 3.900 hectare landbouwgrond met 85 procent ten behoeve van VHR doelen en bosaanleg (262 miljoen euro). In de analyse zijn we ervan uitgegaan dat hierin ook de opgave voor realisatie bos buiten het NNN is opgenomen (1.700 hectare) en dat het bij de resterende 2.200 hectare gaat om nieuwe natuur. Ten tweede is een bedrag van 204 miljoen euro gereserveerd voor natuurherstelmaatregelen (VHR doelbereik) in bestaande natuurgebieden. Tenslotte is een budget van 213 miljoen euro opgenomen voor aanvullende beheermaatregelen via de bestaande SNL-regeling voor natuurbeheerders. Voor aanvullend agrarisch natuurbeheer is 213 miljoen euro gereserveerd voor uitbreiding van het bestaande ANLb. Hierin is ook de opgave voor groen-blauwe dooradering (deels) meegenomen omdat de provincie Drenthe deze opgave ook grotendeels via agrarisch beheer en de collectieven wil gaan realiseren. Voor dat laatste is een extra bedrag opgenomen van 21 miljoen euro. De provincie geeft aan om dat er nog 5.610 hectare groen-blauwe dooradering moet worden aangelegd om het doel van 5 procent in 2030 te halen. Ten slotte is 181 miljoen euro begroot voor uitvoering van de Bossen- en bomenstrategie. Hierbij gaat het om bosaanleg binnen het NNN (800 hectare), in lopende natuurontwikkelingsprojecten (1.200 hectare) en buiten het NNN (1.700 hectare) en om de revitalisering van bestaand bos.

Watermaatregelen

Als belangrijkste watermaatregel zet Drenthe in op vergroting van de zoetwatervoorraad op de hoge zandgronden via continuering en versterking van de bestaande zoetwaterprogramma's (45 miljoen euro). Dit bedrag is berekend met normkosten van 1.500 euro per hectare en 30.000 hectare. Daarnaast wordt een bedrag van 12 miljoen euro genoemd voor hydrologisch herstel rond de

Natura 2000-gebieden, vooral via het verondiepen van sloten en het slaan van een 70-tal beregeningsputten. Hierbij is het de vraag op welke manier beregeningsputten zouden moeten zorgen voor hydrologisch herstel. Maatregelen voor emissiereductie zijn volgens de provincie niet nodig omdat de al geïmplementeerde wettelijke maatregelen voldoende lijken voor KRW-doelbereik voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen (p. 59).

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Drenthe noemt in het PPLG niet een specifieke structurerende keuze die voor beekdalen wordt gevolgd. Wel wordt aangegeven dat in het algemeen het water-bodem-sturend-principe in Drenthe al langer bepalend is voor de ruimtelijke inrichting, ontwikkeling en beheer van de provincie. De provincie geeft aan dat beekdalen de hydrologische basis van het watersysteem in Zuidwest-Drenthe vormen en in de afgelopen jaren hebben al ingrepen in beekdalen plaatsgevonden. De bijlage (bijlage 1, p. 56): 'in de beekdalen ligt verder nog een belangrijke opgave voor de KRW en daarmee samenhangend is er meer ruimte voor waterberging nodig'. Tegelijk verwacht de provincie dat al vastgestelde maatregelen in combinatie met geïmplementeerde recente wettelijke maatregelen voldoende zullen zijn voor doelbereik. Voor ruimtelijke duiding onderscheidt Drenthe 8 deelgebieden waarvoor doelen en mogelijke typen maatregelen globaal worden beschreven, zoals hydrologisch beekherstel. Het benodigd budget voor maatregelen in beekdalen is niet apart gespecificeerd in het budget van het PPLG, maar wel in een pakket voor Aanvraag Rijksbijdrage.

Veenweide

Niet van toepassing

Overgangsgebieden

In het concept gebiedsprogramma Landelijk Gebied van Drenthe komt het begrip 'overgangsgebieden' een aantal keer terug. De provincie geeft de gebieden niet aan op een kaart, noch specificeert zij daar een generieke afstand voor rondom Natura 2000-gebieden. Voor een precieze invulling van die overgangsgebieden wordt verwezen naar de uitwerking van het NPLG door gebiedsactoren in deelgebieden. Richting 2030 geeft het PPLG wel aan dat de 'eerste prioriteit' (p. 47) ligt bij verbetering van de natuurcondities door middel van maatregelen in en rondom de Natura 2000-gebieden. De provincie wil daarbij terughoudend zijn met ingrepen want 'het uitgangspunt is om landbouwgrond zoveel mogelijk landbouwgrond te laten blijven.' (p. 31). In het PPLG is een maatregelenpakket opgenomen om hydrologisch herstel rondom natuurgebieden te realiseren. Daarnaast bevat het PPLG budget voor het afwaarderen van grond rondom Natura 2000-gebieden. Daarin wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen categorie 1,2 en 3 van overgangsgebieden. In de categorie 1 gebieden is sprake van de meest ingrijpende maatregelen voor (natuur)herstel en, als gevolg daarvan, het hoogste percentage afwaardering grond. De voorlopige en indicatieve schattingen van het aantal hectares in de verschillende categorieën zijn: Cat 1: 2300 hectare, Cat. 2: 4800 hectare, Cat. 3: 650 hectare. Ten aanzien van het beperken van grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden (structurerende keuze 33 uit de Kamerbrief Water Bodem Sturend) geeft het PPLG aan dat 'vanwege klimaatverandering [...] aanvullende maatregelen in overgangsgebieden nodig zijn. Naar verwachting gaat het om het ondieper ontwateren en om regels voor grondwateronttrekkingen.' (p. 60). Dit zal op basis van onderzoek verder worden uitgewerkt.

(Bescherming) landbouwgrond

Drenthe onderscheidt verschillende transitiepaden in haar PPLG, maar koppelt deze nog niet aan specifieke gebieden op een kaart. Als uitgangspunt hanteert de provincie zoveel mogelijk landbouwgrond beschikbaar te houden voor de agrarische sector. Zo geeft de provincie aan dat ‘het provinciebrede transitiepad voor de landbouw [...] niet van boeren [vergt] dat zij overgaan op een zeer extensieve productiewijze’ (p. 81). Waar dit wel het geval zal zijn in de deelgebieden is aan de gebiedsprocessen om uit te werken en in dit PPLG nog niet expliciet aangegeven. Daarbij maakt de provincie niet duidelijk welke gronden expliciet beschermd zouden worden en voert ze vooralsnog geen maatregelen op om landbouwgrond planologisch te beschermen.

Overijssel

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Provinciaal Programma Landelijk Gebied Overijssel* is het ontwerp gebiedsprogramma van Overijssel. In het PPLG staat de leefbaarheid van het landelijk gebied voorop. De kerndoelen van het NPLG (water, klimaat, natuur) worden verbreed in de drie doelen die de provincie stelt: een sociaaleconomisch perspectief, een toekomstbestendige landbouw en het herstel van de natuur, het watersysteem en het klimaat. Deze doelen zijn gelijkwaardig voor de provincie. Overijssel volgt daarbij grotendeels de jaartallen van de Handreiking van het NPLG, met uitzondering op de stikstofopgave. Hiervoor benoemt de provincie een tijdshorizon van 2030-2035. Het PPLG bevat geen uitwerking van andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied.

De *voorkeursstrategie* om de doelen te bereiken is gebaseerd op een bottom-up, vrijwillig proces met de mogelijkheid tot inzet van meer verplichtend instrumentarium. Voor elk PPLG-gebied geeft de provincie de doelen aan, maar het is aan de gebieden zelf te bepalen met welke maatregelen ze deze doelen willen bereiken. De provincie streeft ernaar de doelen zo veel mogelijk te realiseren via vrijwillige gebiedsprocessen. Daarnaast ziet de provincie de mogelijkheid om gebiedsprocessen vorm te geven op basis van inrichtingsprojecten onder de Wet inrichting landelijk gebied of omgevingsplannen onder de Omgevingswet. Het PPLG stelt dat ‘wettelijk instrumentarium meer mogelijkheden biedt voor (tijdige) voortgang’, zoals een volledige schadeloosstelling (p. 19). Het realiseren van de doelen is immers niet vrijblijvend volgens de provincie: ‘onontkoombare doelen’ [moeten] simpelweg gehaald [...] worden in de projecten die bottom-up ontstaan’ (p. 18). Per PPLG-gebied wordt verkend welk type gebiedsproces nodig is. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande gebiedsprocessen. Om de doelen te kunnen halen gaat het PPLG uit van een indicatieve kostenraming van 5,2 miljard euro tot 2035. Als onderdeel van deze kostenraming is een Aanvraag Rijksbijdrage (436 miljoen euro) voor drie maatregelpakketten voor de periode 2024-2025 opgenomen. In deze pakketten gaat het om het ondersteunen van gebiedsprocessen, opbouwen van een grondpositie, en invullen van een perspectief voor de landbouw en sociaal-economische ontwikkeling. Naast eigen inspanning verwacht de provincie ook inzet van het Rijk voor de verdere uitwerking van het PPLG. Dit gaat bijvoorbeeld om generieke normstelling op bedrijfsniveau.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Om de doelen te halen zet Overijssel in de periode tot 2035 in op verschillende typen landbouwmaatregelen. De instrumentkeuze is gebaseerd op vrijwilligheid met de mogelijkheid tot bijsturing

door de provincie middels meer verplicht beleid via het ruimtelijke spoor. Voor de landbouwmaatregelen samen is ruim 4.170 miljoen euro begroot. In deze analyse is daarvan 1.450 miljoen euro bestemd voor beëindigingsregelingen (met de mogelijkheid dat deze een verplichtend karakter zouden kunnen krijgen) en 351 miljoen euro voor subsidies voor techniek- en managementmaatregelen in de landbouw. Daarnaast is circa 2.369 miljoen euro voor extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna). Om extensieve landbouw te realiseren gaat het in het PPLG om de afwaardering van landbouwgrond en/of langjarige beloningen van ecosysteemdiensten (30 jaar). Dit gaat om 17.500 ha tot 2030 en 64.000 ha tot 2050. Ook bevat het PPLG een schadeloosstellingsregeling binnen gebiedsprocessen waarin wordt gekozen voor de inzet van de Wilg/Omgevingswet. Verder speelt kennisontwikkeling en -verspreiding een rol in het PPLG. Tenslotte bevat het PPLG 120 miljoen euro voor nog uit te werken maatregelen voor de verbetering van de sociaaleconomische kwaliteit.

Natuurmaatregelen

De natuurmaatregelen van de provincie Overijssel bestaan uit: (1) Aanleg nieuwe natuur, (2) realisatie Groen Blauwe Dooradering en (3) Bosaanleg buiten het NNN. Hiervoor is in totaal 455 miljoen euro begroot. De opgave voor nieuwe natuur en een groot deel van de opgave voor groen-blauwe dooradering (tot 2030) is samen met de opgave voor natuurinclusieve landbouw (zie landbouw) gepland in de prioritaire gebieden (veenweidegebieden, beekdalen en overgangsgebieden rondom Natura 2000). Ten eerste bedraagt de opgave voor nieuwe natuur tot 2030 2.445 hectare en tot 2050 8.200 hectare. Hiervoor is in het PPLG bijna 168 miljoen euro begroot. Ten tweede wil de provincie groen-blauwe dooradering tot 2030 uitbreiden met 2.250 hectare en tot 2050 met 4.500 hectare. In het PPLG is 146 miljoen euro begroot voor de inrichtingskosten tot 2030. Het grootste deel van de opgave tot 2030 zal in de prioritaire gebieden moeten worden gerealiseerd (2.000 hectare). Tenslotte is voor 2.000 hectare bosaanleg buiten het Natuurnetwerk tot 2030 bijna 50 miljoen euro begroot in het PPLG.

Watermaatregelen

In het PPLG van Overijssel wordt als één van de doelen een robuust watersysteem genoemd. In het plan zijn voor water de knelpunten, mogelijke maatregelen en koppelkansen helder weergegeven en voor de zes deelgebieden van de provincie gespecificeerd. Er is een eerste aanzet gemaakt voor keuzes betreffende de omvang en locatie of zoekgebied van de maatregelen, veelal onderbouwd met recent onderzoek. De grote hoeveelheid bijlagen en de verschillende status van de onderliggende documenten levert echter veel herhaling en overlap van teksten op en maakt het lastig vast te stellen in welke mate de in de achtergronddocumenten genoemde maatregelen noodzakelijke maatregelen zijn, mogelijke maatregelen of al meer het karakter hebben van voorgenomen maatregelen. In de kostenramingstabel (p. 17) zien we dat voor inrichtingskosten voor gebieden met een meervoudige opgave vooral voor de waterhuishouding 90 miljoen euro is begroot op basis van eenheidskosten van 9000 euro/hectare. Daarnaast heeft een niet nader gespecificeerd deel van de maatregel *Natuur inclusieve landbouw* (met een budget van in totaal ruim 2 miljard euro) betrekking op water, zowel op de wateropgave voor de KRW (waterkwaliteit en -kwantiteit), als op maatregelen gerelateerd aan de klimaatopgave (zoetwatervoorziening). Voor het probleem van een toename van gewasbeschermingsmiddelen en steeds vaker overschrijden van de normen voor grondwater (vergrijzing van grondwater) wordt gekeken naar het Rijk voor landelijke actie. Er is een inventarisatie van mogelijke instrumenten beschikbaar, waarbij voor een deel van de instrumenten nog moet worden besloten of deze zullen worden toegepast.

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Overijssel geeft in het PPLG aan dat het Rijk nog aan het nadenken is over structurerende keuzes voor de KRW opgaven in beekdalen en of deze dwingend of richtinggevend worden vastgelegd in het NPLG. Zodra dit helder is zal Overijssel dit meenemen. De bijlagen van het PPLG refereren desalniettemin meermaals aan de structurerende keuze voor beekdalen uit de Kamerbrief Water Bodem Sturend en het Ontwikkeldocument-NPLG. De provincie prioriteert o.m. de KRW doelen. Om de transitie in beekdalen mogelijk te maken wordt allereerst een proeftuin opgericht. Daarin gaat de provincie in gesprek met betrokkenen over hun ideeën en wordt een concreet plan gemaakt waarmee het gebied klaargemaakt wordt voor de toekomst: een landbouwsector met perspectief, schoon en voldoende water, natuurherstel en een vitaal platteland. De ligging van beekdalen is op de kaart weergegeven. De integrale aanpak van de beekdalen in Twente en het Vechtdal heeft prioriteit. Dit betreft 16 beken en beekdalen (met een uitwerkingsgebied van 15.000-20.000 hectare; grotendeels in landbouwkundig gebruik). De proeftuin zal 3 van deze beekdalen omvatten. In de bijlagen worden mogelijke maatregelen voor deze 3 gebieden beschreven. In het PPLG worden nog geen bufferstroken rond de beken aangewezen. Hoe de landbouwpercelen binnen deze stroken in de toekomst gebruikt kunnen worden, wordt met gebiedspartners nog nader uitgewerkt. Op basis van de huidige inzichten beslaan de bufferstroken ca. 3.500 hectare. Maar de daadwerkelijke begrenzing en inrichting van de bufferstroken zal een uitkomst van gebiedsprocessen zijn, en is één van de mogelijke maatregelen. Indien nodig zullen dergelijke zones vastgelegd worden in provinciaal of gemeentelijk omgevingsbeleid. Voor 2024 en 2025 wordt voor ‘bouwsteen beekdalen’ in het maatregelenpakket gebiedsprocessen, in totaal 20,1 miljoen euro gevraagd. In de gebiedsprocessen zullen begrotingen per beekdal opgesteld worden.

Veenweide

Overijssel zet in op het vernatten van veen en streeft naar een grondwaterstand van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld. Dat is conform de keuze in de Kamerbrief Water Bodem Sturend en het Ontwikkeldocument-NPLG. Hiermee bouwt Overijssel voort op de gebiedsgerichte aanpak voor de klimaatopgave voor de veenweidegebieden, waar zij al sinds 2019 met partners aan werkt. Aan Overijssel is een emissiereductie-opgave van 0,1 megaton CO₂-equivalenten toebedeeld. Deze opgave ligt in Noordwest Overijssel. Het zoekgebied voor vernatting is 18.810 hectare groot en opgedeeld in drie deelgebieden met verschillende bodem- en watersystemen en elk een eigen gebiedsproces. De provincie geeft aan dat er nog onderzoek loopt, samen met andere veenweideprovincies, naar technische maatregelen waarmee het grondwaterpeil gestuurd kan worden, en naar mogelijkheden voor aanpassing in terreinbeheer en agrarische bedrijfsvoering. Daarnaast is nader onderzoek nodig naar waterbeschikbaarheid voor peilopzet en de mate waarin niet meer kan worden voldaan aan normen voor wateroverlast, door afname van de waterbergingscapaciteit, als de peilen zijn verhoogd. Maatregelenpakketten moeten nog worden samengesteld, maar kunnen bestaan uit aanpassing waterhuishouding en drainage, omvorming naar natuur en natte teelten. Gelet op de stand van zaken van het onderzoek naar de omvang van de opgave per deelgebied en de passende oplossingsrichtingen hiervoor, kan Overijssel op dit moment nog geen uitspraak doen over doelbereik. Het benodigde budget voor emissiereductie is niet separaat gespecificeerd en onderdeel van groter aangevraagd bedrag voor de gebiedsgerichte aanpak van 2024 tot 2035: circa 2 miljard euro. Voor schadeloosstelling van agrariërs (verwerven en/of afwaarderen van grond) in het veenweidegebied is daarnaast circa 230 miljoen euro begroot.

Overgangsgebieden

Het begrip overgangsgebieden of overgangszones komt meermaals terug in het Ontwerp Programma Landelijk Gebied van Overijssel, hoofdzakelijk onder de noemer van de zogenaamde ‘gebieden met een complexe meervoudige opgave’ ofwel ‘uitwerkingsgebieden’. Deze gebieden worden benoemd als een verzamelcategorie van veenweidegebieden, stroomgebieden van brede beekdalen én overgangsgebieden in- en rond Natura 2000-gebieden. Specifiek voor deze laatste categorie gaat het om ongeveer 20.000 – 30.000 hectare overgangsgebieden op provinciaal niveau. Hoewel de provincie deze gebieden dus ruimtelijk vrij precies in beeld lijkt te hebben zijn daarvoor op voorhand nog ‘geen vaststaande maatregelpakketten’ aangewezen, mede omdat men in veel gebieden nog onvoldoende inzicht heeft in de concrete stapeling van opgaven (Maatregelpakketten 2024, p.26). Voor de verdere uitwerking van keuzes en maatregelen wordt primair ingezet op gebiedsprocessen, waarvan de provincie inschat dat er indicatief 40 nodig zijn met een gemiddelde omvang van 1500 – 2000 hectare. Wel is duidelijk dat de provincie in deze gebiedsprocessen onder andere in wil zetten op de ontwikkeling van extensieve/natuurinclusieve landbouw (oa. via langjarige pachtconstructies), de mogelijke afwaardering van gronden en verschillende vormen van agrarisch natuurbeheer. Uitgangspunt daarbij is de Interventieladder zoals opgenomen in de provinciale Nota’s Grondbeleid (2018/ 2020). Dwingende instrumenten worden daarbij (als laatste trede) niet bij voorbaat uitgesloten. Specifiek waar het gaat om grondwateronttrekkingen rondom Natura-2000 gebieden wordt in het OPLG benoemd dat er in eerste instantie meer en beter zicht dient te komen op alle grondwateronttrekkingen. In Rijn-Oost verband wordt gewerkt aan de uitwerking van een methodiek om te komen tot onttrekkingsplafonds voor grondwateronttrekkingen (Toelichting op Ontwerp PPLG, p, 55).

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Overijssel onderscheidt verschillende transitiepaden en stelt dat ‘niet overal in Overijssel [...] de landbouw dezelfde ontwikkelingsmogelijkheden heeft’ (bijlage 2, p. 69). Daartoe koppelt de provincie op een indicatieve kaart deze perspectieven ook aan gebieden, variërend van meer productieve tot extensievere gebieden. In de gebiedsprocessen zal dit verder worden uitgewerkt. De provincie geeft aan zorgvuldig om te willen gaan met besluiten die een claim leggen op agrarische grond. De inzet is om het landbouwareaal te beschermen en een maximum van 10 procent aan de vermindering hiervan te stellen. De provincie geeft niet expliciet aan om welke gronden dit gaat en voert vooralsnog geen maatregelen op waarmee de gronden planologisch beschermd worden.

Gelderland

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

In juli 2023 heeft Gelderland het *Gelders Gebiedsplan stikstofreductie en natuurverbetering* opgeleverd conform de Wet natuurbescherming. Het gebiedsplan bevat geen integrale uitwerking van de kern-doelen van het NPLG (water, klimaat en natuur), maar bestaat uit informatie over stikstofreductie en natuurverbetering op basis van de natuurdoelanalyses. Het document kan worden beschouwd als een tussenstap op weg naar het ontwerpprogramma Vitaal landelijk gebied Gelderland. Volgens de provincie is meer tijd nodig voor een zorgvuldige uitwerking van het ontwerpprogramma, waarvoor de provincie een uitgebreid consultatie- en participatietraject volgt. Daarnaast verwacht de provincie duidelijkheid vanuit het Rijk, bijvoorbeeld ten aanzien van generiek beleid voor de reductie van stikstof- en broeikasgasemissies. De provincie streeft ernaar het ontwerpprogramma eind 2023 of begin 2024 vastgesteld te hebben. Voor de uitvoering van het programma verzoekt

Gelderland het Rijk in de begeleidende brief rekening te houden met een kostenraming van ruim 10 miljard euro voor de periode tot 2035. Dit budget heeft de provincie nog niet onderbouwd.

Flevoland

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Flevolands Programma Landelijk Gebied* is het conceptontwerp van het gebiedsprogramma van Flevoland. In dit conceptontwerp ‘tackelen we een groot deel van de doelen uit het NPLG: natuur, stikstof, water, bodem en klimaat’ (p. 5). Vanwege de samenhang tussen de doelen heeft de provincie het PPLG niet ingedeeld naar de fysieke kerndoelen van het NPLG (water, natuur en klimaat), maar naar zes thema’s. Deze thema’s omvatten ook bredere doelen, zoals de vervlechting van landelijk en stedelijk gebied. Het voornaamste doel van het PPLG is het herstel van biodiversiteit in combinatie met een toekomstbestendige landbouw. Voor de kerndoelen van het NPLG volgt Flevoland grotendeels de jaartallen van de Handreiking van het NPLG, behalve voor de stikstofopgave. Hoewel het vervroegen van het jaartal van 2035 naar 2030 ter sprake is gekomen, gaat het PPLG uit van 2035 als tijdshorizon. De provincie benoemt meekoppelkansen op het gebied van de woningbouwopgave, energietransitie en recreatie. Dit is nog niet uitgewerkt in het PPLG.

De *voorkeursstrategie* van de provincie is gebaseerd op een gebiedsgerichte aanpak met een vrijwillig, bottom-up proces. Naast het al bestaande deelgebied wordt onderzocht of en in welke deelgebieden stappen gezet kunnen worden, ‘bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsprocessen op basis van maatregelenpakketten’ (p. 123). In de aanpak wil de provincie zich ‘als verbinder en facilitator’ opstellen tegenover medeoverheden en de samenleving (p. 42). Om de doelen te bereiken beschrijft het PPLG (groepen van) voorstellen, oplossingsrichtingen en maatregelen gebaseerd op een rondvraag en inbreng vanuit de samenleving, medeoverheden en provincie. Hiervoor bevat het PPLG een indicatieve kostenraming tot 2035 van 1 miljard euro. Als onderdeel van deze kostenraming is een Aanvraag Rijksbijdrage van 18,25 miljoen euro voor de periode 2024-2025 opgenomen. De aanvraag omvat twee maatregelenpakketten, waarin het gaat om de opgaven voor stikstof, biodiversiteit en een toekomstbestendige landbouw. Naast eigen inspanning verwacht de provincie ook inzet van het Rijk. Dit gaat bijvoorbeeld om het geven van ‘voldoende perspectief, richting, ondersteuning en middelen (een volwaardig Landbouwakkoord, vastgestelde Wet Transitiefonds) voor het toekomstbestendig maken van de landbouw’ (p. 130).

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Om de doelen te halen zet Flevoland in de periode tot 2035 in op verschillende typen landbouwmaatregelen. Sturing hierop is gebaseerd op vrijwilligheid. Voor de landbouwmaatregelen samen is ruim 469 miljoen euro begroot. In deze analyse is daarvan circa 246 miljoen euro voor extensive-ring, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna) en 223 miljoen euro voor techniek- en managementmaatregelen in de landbouw. In het PPLG wordt niet expliciet benoemt welk bedrag de provincie aan welke specifieke maatregel koppelt. De beschreven maatregelen zijn gebaseerd op ideeën en voorstellen uit de samenleving en medeoverheden, en lijken vaak aan te sluiten op al bestaande initiatieven. In de maatregelen nemen kennisontwikkeling en -verspreiding een belangrijke plaats in. Verder zet de provincie in op stimulering van technische en managementmaatregelen. Het PPLG bevat geen beëindigings- of verplaatsingsregeling.

Hoewel extensiveren benoemd is bij de opgehaalde ideeën, ligt de focus hier niet op in een groot deel van de provincie: ‘relatief dure maatregelen, zoals stoppen of extensiveren, zijn [...] in eerste instantie niet aan de orde’ (p. 106). De provincie richt zich wel op een vier tot zesvoudige toename van het areaal onder agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In het PPLG is geen budget voor de sociaaleconomische ontwikkeling in het landelijk gebied opgenomen.

Natuurmaatregelen

De natuurmaatregelen in het PPLG van de provincie Flevoland zijn: (1) groen-blauwe dooradering, (2) versterken biodiversiteit in bestaande natuurgebieden en (3) aanleg ecologische verbindingen. Daarnaast besteedt het PPLG aandacht aan uitbreiding van het bestaande agrarisch natuur en landschapsbeheer met 1.500 – 2.500 hectare (zie landbouwmaatregelen) met name gericht op akkervogels. Voor groen-blauwe dooradering is tot 2035 ruim 178 miljoen euro begroot. Hierbij noemt het PPLG geen concrete hectares. Voor de invulling hiervan wordt gekeken naar ecologisch berm- en dijkbeheer, droge dooradering en erfbepanting rondom elk van de 1.600 agrarische bedrijven. Voor het versterken van biodiversiteit in bestaande natuurgebieden is ruim 124 miljoen euro begroot voor de aanleg, revitalisering en beheer bos, bestrijding invasieve soorten, KRW maatregelen en klimaatadaptatie. Voor ecologische verbindingen is ten slotte bijna 48 miljoen euro opgenomen. Dit omvat de aanleg van ecologische verbindingen, de uitwerking van een overgangszone bij de Oostvaardersplassen en het realiseren van overgangen tussen binnendijkse en buitendijkse natuur.

Watermaatregelen

Door de goede uitgangspositie wat betreft de zoetwatervoorziening door enerzijds veel kwel in de polders en anderzijds eenvoudige inlaatmogelijkheden vanuit het IJsselmeer zijn de noodzakelijke maatregelen op dat vlak beperkt. De nadruk voor watermaatregelen ligt daardoor bij Flevoland vooral op de waterkwaliteit en inrichting. Er wordt een aantal mogelijke maatregelen genoemd onder het thema water (69 miljoen euro), variërend van beheer en inrichting van natuurvriendelijke oevers en de aanleg van vispassages voor de KRW tot nazuivering van effluent van een afvalwaterzuivering, baggeren en het uitvoeren van onderzoek naar waterbeschikbaarheid. Waterpeilverhoging door actieve drainage ter voorkoming van bodemdaling is een onderdeel van een groter maatregelenpakket voor bodem (in totaal 94 miljoen euro). Daarnaast zijn watergerelateerde maatregelen genoemd als onderdeel van het Actieplan Bodem en Water (43 miljoen euro), zoals vermindering van uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De provincie spreekt de verwachting uit dat ‘[...] na uitvoering van alle KRW-maatregelen uit SGBP3 en het PPLG én een effectief Rijks emissiebeleid, de biologische doelen voor alle KRW-waterlichamen in het landelijk gebied gehaald kunnen worden. Naar verwachting zal dat niet in 2027 zijn’ (p. 65). De maatregelen zelf zijn duidelijk beschreven, maar het blijft onduidelijk wat de omvang van de inspanningen per maatregel is, vooral door het on.t.b.reken van een toewijzing van een budget per maatregel.

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Niet van toepassing

Veenweide

Niet van toepassing

Overgangsgebieden

Het begrip overgangsgebieden komt in het PPLG van Flevoland vooral terug in de bijlage (1) waarin de minimale vereisten aan het gebiedsprogramma uit de handreiking voor gebiedsprogramma's NPLG zijn weergegeven. Er wordt in de tekst van het PPLG wel enkele malen verwezen naar overgangszones, maar niet zozeer specifiek in relatie tot Natura-2000 gebieden. Met overgangszones worden een soort 'lichtgroene' gebieden bedoeld waarin de verbinding tussen natuurgebieden en andere functies vorm zou kunnen krijgen. Een algemene constatering is dat 'vanwege het agrarisch gebruik, hoge grondprijzen en een strikte scheiding tussen de verschillende functies in Flevoland er weinig tot geen overgangszones, rommelhoekjes en extensief gebruikte percelen zijn. Dit terwijl overgangszones hoge biodiversiteitswaarden herbergen. Hierdoor functioneert het agrarisch gebied op dit moment niet ondersteunend aan de algemene biodiversiteit en de natuurgebieden' (p. 56). Wel is een gebiedsgerichte aanpak rondom het Overijsselse Natura 2000-gebied Wieden-Weerribben opgenomen met vooral technische landbouwmaatregelen voor stikstofreductie, zonder de term overgangsgebied te noemen (p. 102-104).

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Flevoland maakt geen differentiatie tussen verschillende landbouwgebieden gekoppeld aan ontwikkelperspectieven. Wel geeft de provincie aan dat in het gebiedsproces nabij stikstofgevoelige N-2000 gebieden sprake van extensivering kan zijn, maar dat in de gebieden daarbuiten extensivering in eerste instantie niet aan de orde is. De provincie stelt dan ook ontworpen te zijn om 'dé agrarische provincie van Nederland te zijn: innovatief, hoogproductief en op de beste landbouwgrond van Nederland' (p. 13). De keerzijde van de hoogproductieve landbouw leidt ertoe dat verweving van functies inmiddels meer gewenst is, maar hierbij vindt de provincie het belangrijk zuinig om te gaan met haar goede landbouwgrond. Voor de provincie is het daarbij zaak om het unieke polderlandschap niet te laten versnipperen. Desondanks maakt de provincie nog niet ruimtelijk expliciet welke gronden eventuele 'bescherming' zouden verdienen en voert ze vooralsnog geen maatregelen op om landbouwgrond planologisch te beschermen.

Utrecht

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Utrechts Programma Landelijk Gebied* is de conceptversie van het gebiedsprogramma van Utrecht. Hierin beschrijft de provincie 'wat we moeten doen om de doelen van het NPLG te halen', maar niet 'hoe en waar we dat gaan doen' (p. 4). Het PPLG verbreedt de drie kerndoelen van het NPLG (water, klimaat, natuur) met een vierde kerndoel: het perspectief voor de landbouw. Prioriteit gaat uit naar doelen die rechtstreeks voortkomen uit internationale verplichtingen. Hierbij volgt Utrecht de jaartallen van de Handreiking van het NPLG. Deze doelen worden gecombineerd met andere ruimte vragende opgaven; het PPLG benoemt meekoppelkansen op het gebied van bijvoorbeeld de energietransitie, recreatie en de versterking van de relatie tussen landelijk en stedelijk gebied. Om tot het 'hoe en waar' van de aanpak van de doelen te komen gaat de provincie met de gebiedspartners aan de slag.

Om tot het 'hoe en waar' van de aanpak van de doelen te komen gaat de provincie met de gebiedspartners aan de slag. De *voorkeursstrategie* van de provincie gaat uit van een bottom-up, vrijwillig proces. De gebiedsprocessen staan centraal in de uitvoering, waarbij de provincie regie neemt en doelen per gebied meegeeft. Het gaat om zowel bestaande als nieuwe gebiedsprocessen. Het PPLG

stelt dat de gebiedsprocessen van oudsher sterk bottom-up gedreven in Utrecht, wat nu op gespannen voet staat met de onontkoombaarheid van de doelen. Het geeft spanning in de gebiedsprocessen dat ‘verplichtende doelstellingen [...] gehaald moeten worden op basis van vrijwilligheid’ (p. 98). In de aanpak gaat Utrecht uit van vrijwillig instrumentarium, maar geeft ook aanzet tot dwingender beleid via het ruimtelijke spoor. Zo benoemt de provincie de mogelijkheid van aanvullende eisen voor specifieke gebieden, zoals een grondwateronttrekkingsplafond en extensiveringseisen rondom Natura 2000-gebieden. De instrumenten in het PPLG worden als uitgangspunt in de gebiedsprocessen genomen en worden gaandeweg aangepast. Om de doelen te realiseren bevat het PPLG een indicatieve kostenraming van 3,7 miljard euro tot 2035. Als onderdeel hiervan is een Aanvraag Rijksbijdrage (778 miljoen) voor zes maatregelpakketten voor de periode 2024-2030 opgenomen. In deze pakketten gaat het onder andere om het realiseren van groen-blauwe dooradering, emissiereductie van veenweidegebied via verhoging van de grondwaterstand en beloningen voor een duurzame bedrijfsvoering o.b.v. een kpi-systematiek via de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw. Het PPLG geeft aan dat naast de eenmalige transitie-instrumenten ook middelen op structurele basis nodig zijn na 2035. Daarnaast wordt benadrukt dat het voor doelbereik noodzakelijk is dat het Rijk duidelijkheid creëert over generieke afspraken over normering, prijzen en vergoedingen.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Om de doelen te halen zet Utrecht in de periode tot 2035 in op verschillende typen landbouwmaatregelen. De provincie gaat hierbij grotendeels uit van vrijwilligheid, maar geeft ook aanzet tot meer verplicht beleid via het ruimtelijke spoor. Voor de landbouwmaatregelen samen is 1.310 miljoen euro begroot. In deze analyse is daarvan circa 770 miljoen euro voor extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna) en 540 miljoen euro voor techniek- en managementmaatregelen in de landbouw. Voor het realiseren van extensieve landbouw gaat het om subsidies voor de afwaardering van landbouwgrond (530 miljoen euro) en verplaatsing van bedrijven. Ook wordt afwaardering ingezet als onderdeel van de versterking van de weidevogelgebieden (170 miljoen euro). Daarnaast geeft de provincie een aanzet tot aanvullende eisen in specifieke gebieden. Zo wordt de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden voor extensief grondgebruik in de 500 meter zone direct grenzend aan Natura 2000-gebieden benoemd. Dit is nog niet uitgewerkt in het PPLG. Verder wil de provincie het ANLb versterken (10 miljoen euro). In het PPLG worden managementmaatregelen gestimuleerd via kennisverspreiding en beloningen o.b.v. een nog te ontwikkelen kpi-systematiek (430 miljoen euro). Voor technische maatregelen gaat het om investeringen in waterinfiltratiesystemen (110 miljoen). Ter ondersteuning zet de provincie in op onderzoek en kennisverspreiding. Ook is een Fonds Vitaliteit Landelijk Gebied opgenomen voor de verbetering van de sociaaleconomische situatie in het landelijk gebied (100 miljoen).

Natuurmaatregelen

In het PPLG van de provincie Utrecht is in totaal een bedrag van 1.290 miljoen euro aan natuurmaatregelen opgenomen. Hierin hebben wij de volgende inhoudelijke thema's te onderscheiden: (1) realisatie Natuurnetwerk, (2) agrarisch natuurbeheer; (3) groen-blauwe dooradering en (4) bosaanleg. In het PPLG is 680 miljoen euro opgenomen voor realisatie van de VHR-opgave via afwaardering, inrichting en beheer van extra nieuwe natuur, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering. Op basis van het PPLG konden wij voor deze analyse de hectareopgaven voor de verschillende onderdelen herleiden. Het totaalbudget is niet helemaal voor die onderdelen

uitgesplitst. Voor de realisatie van het Natuurnetwerk is in totaal 302 miljoen euro opgenomen. Hieronder vallen het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen in en om Natura 2000-gebieden, functieverandering (1.570 hectare) en inrichting (4.264 hectare) nieuwe natuur vanuit de Natuurpactafspraken en het verhogen van de natuurbeheervergoedingen van 84 naar 99 procent van de normkosten (30 miljoen euro). Daarnaast zal vanuit de VHR-opgave tot 2030 nog eens 845 hectare extra nieuwe natuur moeten worden gerealiseerd. Tot 2050 is dat 2.825 hectare. Voor agrarisch natuurbeheer gaat het om de realisatie van vijf gruttogebieden van elk 1.000 hectare (170 miljoen euro) en het uitbreiden van het bestaande agrarisch natuurbeheer (10 miljoen euro). Daarnaast is ook hier op basis van de VHR-opgave een indicatieve opgave opgenomen van 8.445 hectare agrarische natuur in 2030 en 28.500 hectare in 2050. Het derde onderdeel is groen-blauwe dooradering. Hiervoor is 60 miljoen euro begroot voor de beheerkosten van 3.500 hectare landschapselementen (tot 2030). Daarnaast is budget opgenomen voor de realisatie van 2.760 hectare groen-blauwe dooradering via afwaardering van landbouwgrond. De totale opgave tot 2050 (10 procent) is 9.200 hectare. Ten slotte is 63 miljoen opgenomen voor 1.500 hectare nieuw bos.

Watermaatregelen

De provincie Utrecht investeert vooral in de klimaatbestendigheid van het watersysteem (460 miljoen euro). Hierbij wordt gedacht aan het instellen van grondwateronttrekkingsplafonds, het klimaatbestendig maken van de Utrechtse Heuvelrug door water langer vast te houden en extra wateraanvoer naar de veenweidegebieden in de zomer. Kostenberekeningen zijn gebaseerd op voorbeeldgebieden en nog exclusief inrichtingskosten. Verbetering van de waterkwaliteit door herinrichting van beken wordt genoemd voor een bedrag van 70 miljoen euro, waarbij grond-, afwaarderings- en onderhoudskosten niet zijn meegenomen, maar wel een bedrag is opgenomen voor nadeelcompensatie voor agrariërs. In verband met polderpeilverhoging is een bedrag van 80 miljoen euro opgevoerd voor de aankoop van grond om extra open water te creëren. De maatregel-pakketten zijn wel gekoppeld aan globale gebieden, maar nog niet uitgewerkt. Soms zijn instrumenten gekoppeld aan maatregelen, en ‘de instrumentenkoffer blijft in ontwikkeling’ (p. 79). Opvallend is dat het voldoen aan de ecologische doelen van de KRW door de provincie een inspanningsverplichting wordt genoemd in plaats van een resultaatverplichting (p. 15). Er wordt vermeld dat ‘het onzeker is of alle KRW-doelen tijdig in 2027 gehaald zullen zijn, zowel voor grond- als oppervlaktewater’ (p. 44).

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Utrecht zet in navolging van de structurerende keuze uit de Kamerbrief Water Bodem Sturend en het Ontwikkeldocument-NPLG in op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. Hiermee zouden niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) kunnen worden behaald, maar worden ook andere doelstellingen gerealiseerd (zoals natuur, groen-blauwe dooradering en waterberging). De beekdalen zijn aangemerkt als prioritair gebied, met daarvoor een specifiek maatregelenpakket, bestaande uit herinrichting, ecologisch beheer in bufferstroken en het langer vasthouden van water. Het pakket geldt met name voor de beken in de Gelderse Vallei. Maatregelen worden in gebiedsprocessen geconcretiseerd, in samenwerking met Provincie Gelderland en waterschap Vallei en Veluwe, en met gebruik van uitkomsten van een studie door de WUR naar de invloed van grondwater op de kwaliteit van oppervlaktewater in de Gelderse Vallei. Pas na concretisering kan het doelbereik door Utrecht kwantitatief worden aangegeven. Daaraan wordt gewerkt in een volgende versie van het maatregelenpakket. In een bijlage zijn voor het beheergebied van Vallei en Veluwe indicatieve kaartbeelden van de ruimtelijke uitwerking van

mogelijke maatregelen opgenomen. Per stroomgebied van de beken is het ruimtebeslag ingeschat van water vasthouden, beekdalbrede herinrichting, groen-blauwe dooradering, peilmaatregelen en het hydrologisch effect op functie bij water vasthouden. De benodigde financiering uit het Transitiefonds is 51 miljoen euro (deels tot 2028 en deels vanaf 2028). Deze geschatte kosten zijn excl. grond-, afwaarderings- en onderhoudskosten.

Veenweide

Utrecht gaat voort op de reeds ingezette weg door in het veenweidegebied in gesprek te gaan met de agrarische ondernemers over het verhogen van de zomer(grond)waterstand in hun percelen naar circa 40 cm onder maaiveld. In een klein deel van het veenweidegebied, in de gebieden met de sterkste bodemdaling of waar combinaties met andere opgaven mogelijk zijn, streeft Utrecht conform haar Regionale Veenweiden Strategie (2022) naar hogere grondwaterstanden tot 20 cm onder maaiveld. Daarmee beweegt Utrecht richting de structurende keuzes uit de Kamerbrief Water Bodem Sturend en het Ontwikkeldocument-NPLG. Het zoekgebied voor peilopzet is op kaart weergegeven en is circa 25.500 hectare groot. De Utrechtse indicatieve doelstelling voor de reductie van de jaarlijkse broeikasgasuitstoot is 0,09 megaton CO₂-equivalenten per jaar, in 2030. In haar veenweidestrategie is aangegeven dat deze doelstelling te halen is door in een groot deel van het veenweidegebied (circa 90 procent) met technische maatregelen (waterinfiltratiesystemen en hogere slootpeilen) de grondwaterstand te verhogen. In een klein deel van het veenweidegebied (circa 10 procent) is een sterkere vernatting nodig om in totaal 0,09 megaton reductie te halen. Hier zal de gangbare melkveehouderij niet meer mogelijk blijven. Voor de verhoging van de peilen benoemt de provincie dat gebiedsvreemd water nodig is vanwege de grote ruimtevraag van een gebiedseigen waterbuffer. Daarbij geeft de provincie de mogelijkheid aan (tijdelijk) niet te kunnen voldoen aan de waterkwaliteitsdoelen. Om dit zo veel mogelijk te beperken zoekt de provincie naar oplossingen hiervoor. Utrecht begroot 270 miljoen euro voor vermindering broeikasgassen uit veenbodems, te besteden aan waterinfiltratiesystemen, afwaardering van landbouwgrond en aanpassing van het watersysteem.

Overgangsgebieden

Het begrip overgangszones en overgangsgebieden wordt meerdere malen genoemd in het concept Utrechts Programma Landelijk Gebied. De belangrijkste 'keuze' die in het PPLG wordt gemaakt is dat 'in overgangszones van 1 km rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt gestreefd naar een hoge ammoniakreductie en extensief grondgebruik'. Binnen deze 1 km zones wordt bij de eerste 500 meter direct grenzend aan de Natura 2000-gebieden in principe uitgegaan van zeer extensief grondgebruik. 'Dat wil zeggen een veebezetting die overeenkomt met ca. 1,5 GVE/ha en toepassing van een beperkte hoeveelheid vaste mest in balans met de bodem en in de veenweidegebieden in balans met weidevogelbeheer' (p.49). Voor overige natuurmaatregelen die (mogelijk) volgen uit de Natuurdoelanalyses is op voorhand geen sprake van standaard overgangszones: 'per maatregel zal de breedte van de overgangszones verschillen.' (p.47). In het concept PPLG wordt ook benoemd dat om de invulling van de overgangszones mogelijk te maken het noodzakelijk is dat de nadelige effecten voor de agrarische bedrijfsvorming worden gecompenseerd via bijvoorbeeld de inzet van het instrument landschapsgeld of betaling voor ecosysteemdiensten. Voor de afwaardering (50 procent) van 2.300 landbouwgrond is in deze zone 80 miljoen begroot. Voor het eventueel instellen van een grondwateronttrekkingsplafond start de provincie een apart provinciebreed traject op. Daarbij wordt het cumulatieve effect van alle onttrekkingen op grondwaterafhankelijke functies als maatgevend gezien. Indien de natuurdoelen met andere maatregelen bereikt kunnen worden is de opgave voor het grondwateronttrekkingsplafond beperkt.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Utrecht onderscheidt verschillende transitiepaden binnen de landbouw. Deze geeft de provincie niet aan op een kaart. Wel beschrijft de provincie globaal de ontwikkelrichtingen per landschap. Zo vormt de Kromme Rijnstreek een 'goed, rijk en divers landbouwgebied' in de toekomst en is in de veenweiden een 'extensieve natuur inclusieve kringlooplandbouw' geschikt. De provincie begrijpt de wens om landbouwgrond te behouden, maar geeft niet aan of en welke gronden expliciet 'bescherming' zouden verdienen. Daarentegen zet de provincie wel in op 'zeer extensief grondgebruik' binnen een 1 kilometer zone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In het verdere gebied daarbuiten geldt geen zoning voor verschillende ontwikkelperspectieven. In het PPLG zijn voornamelijk geen maatregelen opgevoerd om landbouwgrond planologisch te beschermen, maar de provincie reserveert wel middelen om gebieden productief te houden door te investeren in waterinfiltratiesystemen.

Noord-Holland

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Provinciaal Programma Landelijk Gebied* is de startversie van het gebiedsplan van Noord-Holland. Het PPLG brengt de opgaven voor biodiversiteit en stikstof, water en bodem, klimaat en bodemdaling, landbouw, landschap, erfgoed en recreatie samen. Deels zijn deze opgaven gebaseerd op de fysieke kerndoelen van het NPLG (water, natuur en klimaat) en deels op provinciale doelen. Het PPLG geeft aan dat in de uitvoering prioriteit wordt gegeven aan opgaven met een wettelijke tijds-horizon. Daarbij volgt de provincie de jaartallen van de Handreiking van het NPLG, met uitzondering van de tijdshorizon voor de stikstofopgave. De provincie benoemt dat hierover nog geen helderheid bestaat en dat de definitieve keuze aan het Rijk is. Het PPLG bevat geen uitwerking van andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied, zoals woningbouw, energievoorziening en infrastructuur. Keuzes daarover zullen worden uitgewerkt in het zogeheten ruimtelijk voorstel van de provincie.

De *voorkeursstrategie* om de doelen te bereiken is gebaseerd op een vrijwillig proces, waarbij de uitvoering vorm krijgt in gebiedsprocessen. Voor een deel zijn deze gebiedsprocessen al gestart. In de gebiedsprocessen beschouwt de provincie zichzelf als regisseur. In het PPLG worden opdrachten per gebied op basis van de opgaven geformuleerd. Zo stelt het PPLG bijvoorbeeld dat in de gebiedsprocessen voor de stikstofopgave wordt gestart met een reductie in de zone binnen 500 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hoewel de provincie de regie neemt, betekent dit niet dat de uitvoering volledig aan de provincie is; ook andere partijen zoals waterschappen of gemeentes kunnen een rol spelen. Om de uitvoering te coördineren richt de provincie een programmabureau PPLG op. De aanpak is gebaseerd op vrijwillig beleid, maar de provincie sluit inzet van dwingend instrumentarium niet uit. Zo wordt 'in het uiterste geval [...] het instrument van wettelijke onteigening ingezet' (p. 60). Aangegeven wordt dat een deel van het instrumentarium nog in ontwikkeling is. Om de doelen te bereiken bevat het PPLG een indicatieve kostenraming van ruim 1,3 miljard euro voor de periode tot 2035. Hierbij wordt nadrukkelijk vermeld dat de uiteindelijke raming 'flink hoger' zal uitvallen vanwege verschillende p.m. posten voor bijvoorbeeld GBDA en een nog uit te werken kpi-systeem. De provincie doet een Aanvraag Rijksbijdrage van bijna 81 miljoen euro voor de periode 2024-2025. In deze aanvraag gaat het om onder andere het opkopen en herverkavelen van landbouwbedrijven, een subsidieregeling via het Landbouwportaal Noord-Holland, een investeringssubsidie voor groen-blauwe dooradering, het ontwikkelen van gebieds-plannen, de aanleg van bos en inrichting en verbetering van natuur.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Om de doelen te halen zet Noord-Holland in de periode tot 2035 in op verschillende typen landbouwmaatregelen. De provincie gaat hierbij grotendeels uit van vrijwilligheid, maar sluit meer verplichtend beleid niet uit. Voor de landbouwmaatregelen samen is 384 miljoen euro begroot. In deze analyse is daarvan circa 230 miljoen euro voor extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna), 100 miljoen euro voor techniek- en managementmaatregelen en 54 miljoen euro voor het beëindigen van landbouwbedrijven. Voor de extensivering van de landbouw gaat het in het PPLG om de vernatting van veenweiden (84 miljoen euro), de afwaardering van 1.600 ha landbouwgrond (93 miljoen euro) en structuurversterking via kavelruil (31 miljoen euro). Ook richt de provincie zich op het agrarisch natuur en landschapsbeheer volgens het Aanvalsplan Grutto (11 miljoen euro). Technische maatregelen worden in het PPLG gestimuleerd via investeringssubsidies (96 miljoen euro). De provincie stimuleert managementmaatregelen met subsidies via het Landbouwportaal (4 miljoen euro). Het PPLG benoemt daarnaast een beloningsstelsel op basis van een nog uit te werken kpi-systeem. Hiervoor is nog geen budget opgenomen omdat de provincie in afwachting is van nationaal beleid. Met de beëindigingsregeling biedt de provincie eigenaren van alle NNN-gronden binnen en direct nabij Natura 2000-gebieden een volledige schadeloosstelling. Het streven is een minnelijk proces, maar in het uiterste geval wordt wettelijke onteigening ingezet. Ter ondersteuning van de maatregelen zet de provincie in op kennisontwikkeling en -verspreiding. Het PPLG bevat geen budget voor de verbetering van de sociaal-economische kwaliteit.

Natuurmaatregelen

De belangrijkste natuurmaatregelen uit het PPLG van de provincie Noord-Holland zijn: (1) realisatie Natuurnetwerk; (2) bosaanleg en (3) agrarisch natuurbeheer. Voor de realisatie van het Natuurnetwerk is 366 miljoen euro begroot. Dit bedrag is vooral bestemd voor de realisatie van 3.500 hectare nieuwe natuur. Hiervoor biedt de provincie volledige schadeloosstelling aan bestaande grondeigenaren en is -na een zorgvuldige procedure- ook onteigening mogelijk. Daarnaast wil de provincie inzetten op natuurherstelmaatregelen via het Programma Natuur. Voor niet-stikstofgevoelige Natura 2000 volgt hier mogelijk nog een aanvullende claim op het transitiefonds via het PPLG. Tenslotte doet de provincie een oproep aan Rijk en IPO om de beheervergoedingen voor natuurbeheer te verhogen. Voor de realisatie van de bossenstrategie is in totaal 185 miljoen euro begroot. Binnen dit budget vallen opgaven voor de aanleg van nieuw bos buiten het NNN (1.398 hectare), aanleg van compensatiebos voor kap binnen NNN (60 hectare), 300 hectare agroforestry en 50 hectare nieuw voedselbos. Daarnaast omvat het ambities voor revitaliseren bestaand bos, het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven en het stimuleren van duurzaam houtgebruik in de bouwsector. Voor agrarisch natuurbeheer voert de provincie 11 miljoen euro op in het kader van het aanvalsplan grutto. Daarbij gaat het om -een niet nader gekwantificeerd aantal- gebieden van 1.000 hectare zwaar agrarisch beheer (12 jarige contracten met peilen van 10-20 cm) met een kern van 200 hectare reservaat met planologische bescherming. Hiervoor zet de provincie ook middelen in die vrijvallen vanwege het niet-continueren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer binnen het Natuurnetwerk. Tenslotte zet de provincie in op groen-blauwe dooradering via (bij voorkeur langjarige) subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het budget hiervoor is nog niet gespecificeerd in het PPLG.

Watermaatregelen

De provincie onderschrijft de *Water en Bodem Sturend* principes en noemt als meest relevante structurerende keuzes: voldoende zoet en schoon water, een vitale bodem, peilverhoging in laagveen-gebieden, maatregelen gerelateerd aan verzilting in de kustgebieden en herstel van sponswerking op de hogere zandgronden. Toch heeft Noord-Holland een bescheiden budget gealloceerd voor watermaatregelen. Voor het borgen van de zelfvoorziening van zoetwater wordt 12 miljoen euro uitgetrokken. Daarnaast wordt het herstel van hydrologische condities rond Natura 2000-gebieden genoemd (65 miljoen euro). Als onderdeel van vernatting van veenweidegebieden worden maatregelen genoemd als waterinfiltratie, natte teelten en bodembeheermaatregelen (84 miljoen euro). Er wordt duidelijk gesteld dat de provincie voor doelbereik voor de KRW ook afhankelijk is van andere partijen en dat ook generiek beleid nodig is om aan de doelen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen te kunnen voldoen.

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Niet van toepassing

Veenweide

Noord-Holland beweegt toe naar een grondwaterstand van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld, zodat bodemdaling wordt geminimaliseerd en de uitstoot van broeikasgassen wordt gereduceerd. De provincie volgt de uitgangspunten en keuzes uit de Kamerbrief *Water Bodem Sturend* en het Ontwikkeldocument-NPLG. Bij vernatting wordt prioriteit gegeven aan afname van broeikasgasemissie en wordt een eventueel negatief effect op de waterkwaliteit geaccepteerd: 'waar waterkwaliteitsdoelen en klimaatdoelen strijdig zijn, geven we prioriteit aan de klimaatdoelen' (p. 34). De provincie verwacht steun van het Rijk bij het motiveren van deze keuze richting de Europese Commissie. Om aan de waterbehoefte voor peilopzet te voldoen wordt de waterbeheerders gevraagd om water vast te houden waar het kan en water aan te voeren waar en wanneer het moet. Peilverhoging kan aanleiding zijn om de wateroverlastnormering te verlagen, wanneer de bergingscapaciteit voor neerslag vermindert. De emissie van CO₂-equivalenten moet in 2030 met 0,09 megaton zijn verminderd. Noord-Holland zet in op het bereiken van dit doel. Hieraan wordt in vijf programmegebieden gewerkt, met in totaal 14.527 hectare veenweidegebied. Gebieden met dikke veenpakketten hebben prioriteit. Noord-Holland benoemt maatregelen met daarbij het beoogde oppervlak van het toepassingsgebied: waterinfiltratie, druppelinfiltratie, greppelinfiltratie, hoog peil, natte teelten, klei-in-veenmaatregelen en bodembeheermaatregelen. Met kaarten van deelgebieden en van veenvoorkomens (bodemdaling door veenoxidatie) kan worden afgeleid waar de zoekgebieden liggen voor de maatregelen. Voor de uitvoering wordt 84 miljoen euro begroot.

Overgangsgebieden

Het begrip overgangsgebieden wordt een enkele keer, en overgangszones sporadisch genoemd. De belangrijkste 'keuze' die daarbij wordt gemaakt is dat in het gebiedsproces met voorrang wordt ingezet op de vermindering van stikstofemissie binnen 500 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-leefgebieden. 'Deze overgangszones kunnen dus deels binnen, en deels buiten het Natura 2000-gebied liggen, afhankelijk van de exacte ligging van het stikstofgevoelige leefgebied. Agrarische ondernemers met (een deel van) de bedrijfsvoering in deze overgangszones zullen actief benaderd worden en maximaal ondersteund met instrumenten ten behoeve van de emissiereductie. Daarbij wordt benadrukt dat de overgangszones géén planologisch instrument zijn. Ook buiten de overgangszones zullen agrarische ondernemers ondersteund worden met emissiereductie en een

transitie naar kringlooplandbouw maar bij kostbare investeringen met een groot reductiepotentieel, zoals bronscheiding, wordt prioriteit gegeven aan bedrijven die in overgangszones zijn gevestigd én aan bedrijven die een grote bijdrage leveren aan weidevogelbeheer (p. 58). In de overgangszone zijn ook mogelijkheden voor het vrijwillig realiseren van landschapsgrond via een langjarige verplichting met compensatie voor de grondeigenaar. Over grondwateronttrekkingen in overgangszones wordt in dit provinciaal programma niet gesproken.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Noord-Holland maakt onderscheid tussen zeven verschillende transitiepaden binnen de landbouw. In het PPLG maakt de provincie dit nog niet ruimtelijk expliciet door deze ook te koppelen aan specifieke gebieden. De provincie geeft ook niet aan welke gronden ‘bescherming’ zouden verdienen. Wel benoemt de provincie het belang van de beschikbaarheid van landbouwgrond en ‘daarom stellen we [de provincie] een afwegingskader op voor de bescherming van landbouwgrond’ (p. 45). In het PPLG is dit kader nog niet verder uitgewerkt. Daarnaast zal de provincie inzetten op kavelruil om de agrarische structuur te verbeteren.

Zuid-Holland

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied* is het voorontwerp van het gebiedsprogramma van Zuid-Holland. Het hoofddoel van het PPLG is het realiseren van de wettelijke doelstellingen voor natuur en stikstof, water en klimaat. Binnen deze doelstellingen zet de provincie zich ook in voor de leefbaarheid en vitaliteit van het landelijk gebied. Zuid-Holland volgt daarbij de jaartallen van de Handreiking van het NPLG, behalve voor de stikstofopgave. Hiervoor gaat de provincie uit van 2035 in plaats van 2030. In de aanpak van de doelen geeft de provincie prioriteit aan de wettelijke verplichtingen met een korte tijdsperiode (natuurherstel, stikstofreductie en waterkwaliteit). Het PPLG bevat geen uitwerking van andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied, zoals recreatie, energie en woningbouw. Keuzes daarover zullen worden uitgewerkt in het zogeheten ruimtelijk voorstel van de provincie. Wel geeft de provincie aan dat de gebieden meekoppelkansen kunnen betrekken als deze direct bijdragen aan de doelen in het landelijk gebied.

De *voorkeursstrategie* is gebaseerd op een vrijwillig benadering, waarbij de doelen worden gerealiseerd via gebiedsprocessen. De provincie geeft doelen per gebied mee en samen met gebiedspartners worden tot eind 2025 deelgebiedsprogramma's uitgewerkt. Voor de verdere uitwerking van het PPLG beschrijft de provincie uitgangspunten en voorstellen voor vier maatregelpakketten. Deze maatregelpakketten zijn gebaseerd op reeds lopende gebiedsprocessen. Het PPLG geeft aan dat de maatregelen en instrumenten niet vaststaan; de pakketten bestaan uit een mix van mogelijke instrumenten die ingezet kunnen worden. Deze instrumenten zijn gedeeltelijk gebaseerd op vrijwilligheid. Daarnaast benoemt Zuid-Holland de mogelijkheid om meer verplichtend instrumentarium in te zetten, bijvoorbeeld via ruimtelijke inrichting. In de uitvoering ziet de provincie zichzelf dan ook als gebiedspartner en -autoriteit. De strategie is om ‘meewerkend waar mogelijk, sturend waar nodig’ te zijn, waarbij geldt dat de provincie vanaf het begin sturend optreedt om de doelen binnen de gestelde termijnen te bereiken (p. 105). Het PPLG bevat een indicatieve kostenraming van 9 miljard euro voor maatregelen voor de periode tot 2035. Voor de periode 2024-2025 benoemt het PPLG verschillende projectvoorstellen zonder begroting. Naast eigen inspanning stelt het PPLG dat de rol van het Rijk op veel onderdelen van het PPLG cruciaal is, bijvoorbeeld ten aanzien van een landelijke KPI-set en bijbehorende verplichte afrekenbare stoffenbalans.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

In de globale kostenraming van het PPLG van Zuid-Holland is 5 miljard euro opgenomen voor de landbouwmaatregelen samen. Hiervan is 4 miljard euro voor het pakket *Toekomstbestendige land- en tuinbouw* en 1 miljard euro voor het pakket *Toekomstig water- en bodemsysteem*. Op basis van de raming kan nog niet worden vastgesteld welk bedrag de provincie voor welk type maatregel wil inzetten. Ook zijn de maatregelen nog niet gespecificeerd. Wel wordt duidelijk dat een belangrijk uitgangspunt doelsturing op basis van een nog vast te stellen kpi-systematiek is. Verder beschrijft het ZH-PLG een aantal mogelijk in te zetten maatregelen en instrumenten voor de verduurzaming van de veehouderij, de akkerbouw en natuurinclusieve (glas)tuinbouw. Zo benoemt de provincie het verder ontwikkelen van het ANLb, stimulering van de verduurzaming van de bedrijfsvoering en kennisontwikkeling en -verspreiding. Verder benoemt de provincie bijvoorbeeld de aanleg van waterinfiltratiesystemen in veenweidegronden. In de gebiedsprocessen wordt met agrariërs en andere gebiedspartners invulling aan (een deel van de) maatregelen gegeven.

Natuurmaatregelen

In het PPLG Zuid-Holland is een bedrag opgenomen van 3,9 miljard euro voor natuurmaatregelen. Dit bedrag is verder niet opgesplitst per onderdeel. Het PPLG noemt een aantal mogelijke maatregelen zoals uitbreiding natuur, natuurbeheer binnen Natura 2000-gebieden, realisatie natuurinclusieve landbouw in het veenweidegebieden en realisatie overgangszones. De provincie geeft aan dat voor de verdere uitwerking hiervan nog nadere besluitvorming nodig is ofwel meer duidelijkheid van het Rijk over de opgave. Het PPLG is wel duidelijk over de resterende opgave voor groenblauwe dooradering. Voor 2050 (10 procent GBDA) is deze 6.000 - 9.500 hectare. Hiervan wil de provincie 50 procent realiseren in 2030 bij voorrang in veenweide en overgangsgebieden. Daarnaast wil de provincie tot 2028 400 hectare bos aanleggen, waarvan 150 ha binnen het NNN, circa 130 ha in recreatiegebieden en circa 110 ha buiten begrensde gebieden. Op de lange termijn (2050) wil de provincie dit mogelijk door ontwikkelen naar 1.000-2.000 hectare bos.

Watermaatregelen

Met kaartbeelden wordt in het PPLG de huidige afstand tot de waterdoelen weergegeven. Vooral hoge concentraties van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater geven nog problemen voor de waterkwaliteit. Het maatregelpakket *Verbetering waterkwaliteit* (globale raming 100 miljoen euro) richt zich op de landbouw en bestaat uit het opstellen en uitvoeren van emissiereductieplannen voor de bollenteelt, de boomteelt en de glastuinbouw. Dit moet leiden tot het verkleinen van het KRW-doelgat voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Voor de glastuinbouw wordt specifiek aandacht besteed aan het intensiveren en versterken van de handhaving. In het maatregelpakket *Toekomstig water- en bodemsysteem* met een globaal geraamd budget van 1000 miljoen euro zijn ook watergerelateerde maatregelen opgenomen, zoals peilverhoging in de veenweidegebieden en een aantal niet verder uitgewerkte voorbeelden van maatregelen, zoals flexibel peilbeheer, ontzilting van brak grondwater, capaciteitsverhoging van gemalen en de verbreding van watergangen. Doordat budgetten niet uitgesplitst zijn is niet goed te bepalen waar de nadruk ligt.

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Niet van toepassing

Veenweide

Zuid-Holland geeft in principe vervolg aan de structurerende keuze om de grondwaterstand in veenweidegebieden te verhogen, om bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen te verminderen en combineert deze keuze met andere keuzes t.a.v. verduurzaming van de landbouw, verbetering van de waterkwaliteit en natuurontwikkeling. In het veenweidegebied zijn een aantal prioritaire gebieden aangewezen. Dit zijn de Alblasserwaard, Krimpenerwaard en de omgeving van de Nieuwkoopse Plassen. In deze gebieden vindt twee derde van de CO₂-uitstoot uit veenbodems plaats. Via een online kaartviewer is aangeduid waar hoeveel uitstoot plaatsvindt en wat daarmee het zoekgebied voor maatregelen is. De door het Rijk gestelde emissiereductieopgave bedraagt 0,21 megaton per jaar in 2030. Zuid-Holland zet vooralsnog alleen in op het bereiken van een emissiereductie van 0,01 tot 0,02 megaton tot 2025, voornamelijk door aanleg van waterinfiltratiesystemen op maximaal 4.000 hectare. De Provincie stelt dat een emissiereductie van 0,21 megaton alleen haalbaar is als in het gehele veenweidegebied van Zuid-Holland dergelijke systemen worden aangelegd, in de actieve hoog gestuurde vorm óf in combinatie met slootpeilopzet naar een gemiddelde drooglegging van 30 tot 20 cm. De Provincie plaatst bij dit scenario verschillende kanttekeningen. Er is geen garantie voor zoetwaterbeschikbaarheid, beheersing van wateroverlast wordt bemoeilijkt, het watersysteem is er (nog) niet op ingericht, de waterkwaliteit kan afnemen, juridische borging van de effectiviteit van maatregelen kan nodig zijn en het verdienvermogen van agrariërs daalt. LTO maakt dan ook ernstig bezwaar tegen vernatting. In de budget aanvraag is niet gespecificeerd hoeveel daarvan bestemd is voor maatregelen in het veenweidegebied. Het totaalbudget voor een 'toekomstbestendig water- en bodemsysteem' is 1 miljard euro + pro memorie kosten.

Overgangsgebieden

Het begrip overgangsgebied(en) komt veelvuldig terug in de tekst van het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied. De belangrijkste conclusie is echter dat 'het huidige informatieniveau onvoldoende is om aan te geven waar overgangsgebieden mogelijk *niet* [nadruk toegevoegd] gerealiseerd hoeven te worden' (p. 60). Om die reden is de inzet vanuit het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied met name gericht op het uitvoeren van verkenningen en onderzoek naar de realisatie van overgangsgebieden waarbij gekeken zal worden naar de gelijktijdige aanpak van opgaven, grondgebruik en grondeigendom, uitvoerbaarheid en draagvlak. Naar aanleiding van deze verkenningen zal bepaald worden of overgangsgebieden nodig en effectief zijn en ook gerealiseerd kunnen worden. De Provincie Zuid Holland doet daarbij een nadrukkelijke oproep aan het Rijk over onder andere de verdere concretisering van de natuurdoelen, het verdienmodel voor boeren en tuinders en een oplossing voor de PAS-melders.

Waar de provincie Zuid-Holland nut, noodzaak en realiseerbaarheid van de overgangsgebieden ten aanzien van natuurherstel nog verder wil onderzoeken ziet zij deze gebieden wel als kansrijk om ook andere opgaven een plek te geven. Zo zouden er in de overgangsgebieden 'meekoppelkansen' kunnen liggen voor functies als: drinkwater, wonen, energie, recreatie, klimaatadaptatie, vitaliteit platteland en cultuurhistorie, 'mits het bijdraagt aan de realisatie van de centrale opgave'. Het belang van een goede kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen wordt onderkend maar hieraan worden in het provinciaal programma vooralsnog geen keuzes verbonden met betrekking tot (het beperken van) grondwateronttrekkingen.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Zuid-Holland maakt geen onderscheid tussen verschillende ontwikkelperspectieven gekoppeld aan gebieden. Op een kaart laat de provincie zien dat in ieder landbouwgebied hetzelfde uitgangspunt geldt: 'het beschermen van land- en tuinbouwgronden voor duurzame, volhoudbare

landbouw' (p. 33). Hierbij geeft de provincie aan het landbouwakkoord af te wachten. De specifieke locatie van de te beschermen landbouwgronden is niet aangegeven in het PPLG. In het PPLG worden nog geen maatregelen opgevoerd waarmee landbouwgrond direct planologisch beschermd wordt, maar de provincie reserveert wel middelen om gebieden productief te houden door te investeren in waterinfiltratiesystemen.

Zeeland

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Zeeuws Gebiedsprogramma* is de conceptversie van het gebiedsprogramma van Zeeland. Het wordt expliciet aangeduid als gebiedsprogramma omdat het volgens de provincie om meer gaat dan alleen het landelijk gebied. De fysieke kerndoelen van het NPLG (water, klimaat en natuur) staan centraal in het Gebiedsprogramma. Daarnaast 'komen nadrukkelijk álle sectoren aan bod en gaan maatregelen verder dan alleen stikstof en natuur' (p. 5). Zo wordt ook aandacht besteed aan industrie, recreatie en mobiliteit. Voor de fysieke kerndoelen gaat Zeeland uit van de jaartallen van de Handreiking van het NPLG, met uitzondering van de stikstofopgave. Hiervoor houdt de provincie een tijdshorizon van 2035 aan. Het Gebiedsprogramma stelt dat het gewenst is dat andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied, zoals woningbouw, 'slim worden doordacht'. Hierover worden in het programma nog geen keuzes gemaakt.

De *voorkeursstrategie* van de provincie om de doelen te bereiken is gebaseerd op vrijwilligheid. De uitvoering zal plaatsvinden via generieke (bron)maatregelen, gebiedsprocessen en projecten. In de uitvoering van de opgaven voorziet de provincie voor zichzelf een rol als 'regisserende en realiserende overheid' (p. 12). Vanuit deze rol kan de provincie doelen voor een gebied vastleggen, knopen doorhakken, monitoren en bijsturen. Hoewel de provincie de regie neemt, betekent dit niet dat zij zelf alle maatregelen uit gaat voeren. De provincie verwacht dat medeoverheden, maatschappelijke partners en andere stakeholders ook een rol spelen. Daarbij verwacht de provincie ook inzet van het Rijk, bijvoorbeeld ten aanzien van generieke maatregelen voor broeikasgasreductie en het reduceren van stikstofemissies van bronnen buiten de invloed van de provincie. Om de doelen te bereiken bevat het Gebiedsprogramma een indicatieve kostenraming van ruim 1,6 miljard euro voor de periode tot 2035. Aangegeven wordt dat dit een eerste pakket met maatregelen betreft en dat de provincie later aanvullende maatregelen voorstelt. Voor zowel de korte als langere termijn gaat het om maatregelen op het gebied van akkerbouw, veehouderij, water, natuur, industrie, recreatie en mobiliteit. De provincie is zich ervan bewust dat sommige maatregelen buiten de reikwijdte van het Transitiefonds kunnen vallen. Het PPLG bevat een Aanvraag Rijksbijdrage die vooral van toepassing is op de voorbereidingsfase van de maatregelen uit het gebiedsprogramma.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Om de doelen te bereiken zet Zeeland in de periode tot 2035 in op verschillende typen landbouwmaatregelen. Sturing hierop is gebaseerd op stimulerend-vrijwillig beleid. Voor de landbouwmaatregelen samen is ruim 1.211 miljoen euro begroot. In deze analyse is daarvan circa 700 miljoen euro voor extensivering, agrarische natuur en groen-blauwe dooradering (zie ook natuurmaatregelen hierna), 361 miljoen euro voor techniek- en managementmaatregelen en 150 miljoen euro voor het (vrijwillig) beëindigen van landbouwbedrijven door deze aan te kopen. Hierbij gaat het om 25

veehouderijen die niet onder een landelijke opkoopregeling vallen. De provincie wil inzetten op een brede set van instrumenten zoals KPI-systemen, subsidies en kennisuitwisseling om techniek- en management maatregelen in de plantaardige sector (311 miljoen euro) en de dierlijke sector (60 miljoen euro) te stimuleren. Daarnaast richt de provincie zich op het uitbreiden van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (46 miljoen). Verder zet de provincie in op kennisontwikkeling en -verspreiding. Het Gebiedsprogramma bevat geen budget voor de verbetering van de sociaaleconomische kwaliteit.

Natuurmaatregelen

Het maatregelpakket natuur (742 miljoen euro) uit het PPLG van Zeeland bevat vier (typen) maatregelen: (1) groen-blaauwe dooradering, (2) agrarisch natuurbeheer, (3) bosaanleg en (4) natuurherstel. Verreweg het grootste budget is hiervan gereserveerd voor de aanleg, inrichting en beheer van 4.756 hectare groen-blaauwe dooradering (655 miljoen euro). Voor de periode 2030-2050 resteert dan nog een soortgelijke opgave 4.756 hectare). De provincie gaat beginnen met vijf geïntegreerde gebiedsprocessen (Kop van Schouwen, manteling van Walcheren, grenspark Groot Saefthinge, North Sea Port District en Veerse Meer). De aanpak in deze gebieden moet het vliegwiel gaan vormen voor de aanpak in de rest van Zeeland. Voor de uitbreiding van het bestaande agrarisch natuurbeheer is 46 miljoen euro begroot. De nadruk ligt hierbij op boerenlandvogels (m.n. akkervogels) en het natuurinclusiever maken van agrarische bedrijven in de bestaande leefgebieden, overgangszones en de geïntegreerde gebiedsprocessen. Tenslotte is 29 miljoen begroot voor de aanleg van 205 hectare bos buiten het natuurnetwerk en 11 miljoen euro voor natuurherstel in bestaande Natura 2000-gebieden (Veerse Meer, Zoommeer, Markiezaat en de Oosterschelde), waaronder de aanleg van 100 hectare moeras.

Watermaatregelen

Provincie Zeeland signaleert problemen met het halen van de KRW-doelen, deels door een overmaat aan stikstof, vooral vanuit de landbouw, en deels door de beperkte ecologische kennis over de brakke wateren. Daarnaast heeft zoetwaterbeheer veel aandacht, zowel in verband met waterafvoer en droogte als met verzilting. Waterkansenkaarten moeten houvast bieden bij het ruimtelijk prioriteren van maatregelen. In het maatregelpakket *Akkerbouw* wordt voor 173 miljoen euro aan maatregelen voor zoetwaterbeschikbaarheid opgevoerd. Maatregelen variëren van ondergrondse opslag en regelbare drainage, kwelschermen en benutting van afstromend hemelwater uit bebouwd gebied tot het opzetten van een real-time meetnetwerk om verzilting in kaart te brengen. In het maatregelpakket *Water* zet de provincie voor het verbeteren van de waterkwaliteit vooral in op bronaanpak buiten de landbouw, zowel via het aanvullend zuiveren en hergebruiken van effluent van een vijftiental waterzuiveringsinstallaties (100 miljoen euro) als door het aanvullend zuiveren en beperken van de watervraag door de industrie (100 miljoen euro).

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Niet van toepassing

Veenweide

Niet van toepassing

Overgangsgebieden

Het Zeeuws gebiedsprogramma bestaat uit meerdere delen, waarin het begrip ‘overgangsgebied’ beide terug komt. Daarbij wordt onder andere geconstateerd dat de negatieve invloed van de stikstofdepositie op de Zeeuwse natuurgebieden van ver (stikstof uit buitenland) komt en niet weggenomen kan worden door alleen maatregelen in overgangsgebieden te treffen. Volgens de PPLG-analyse zal het instellen van een overgangsgebied met daarin passende maatregelen dan ook niet leiden tot systeemherstel in alle Zeeuwse Natura 2000-gebieden. Voor de plekken waar overgangsgebieden mogelijk wel kansrijk zijn wordt gekeken naar de twee grote duingebieden in Zeeland. Manteling van Walcheren en Kop van Schouwen hebben beide te maken met een complexe problematiek (verzuring, vermisting, verdroging, recreatiedruk, etc.) en een samenhangend pakket van maatregelen in de randzone van het natuurgebied kan mogelijk van positieve invloed kan zijn. De inschatting is dat ‘voor de overige natuurgebieden overgangsgebieden op dit moment niet zinvol zijn omdat er enerzijds nog onvoldoende inzicht is in de benodigde maatregelen aangezien het traject van NDA’s en oordeel EA nog niet is afgerond en anderzijds omdat de benodigde maatregelen voor natuurherstel vanuit Programma Natuur voldoende geborgd zijn’. In deze 1.0 versie van het gebiedsprogramma worden dan ook (nog) geen overgangsgebieden aangewezen in de provincie Zeeland. voor de opgave voor de groen-blauwe dooradering wordt prioritair naar overgangsgebieden gekeken). Specifiek ten aanzien van grondwateronttrekkingen wordt geconstateerd dat de meldingsplichtige onttekkingsen de afgelopen jaren exponentieel zijn toegenomen, mede als gevolg van een aantal zeer droge jaren. Hieraan worden vooralsnog geen keuzes verbonden.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Zeeland benoemt verschillende ontwikkelperspectieven, maar werkt dit in het gebiedsprogramma niet verder uit. De provincie maakt dit ook niet ruimtelijk expliciet door deze te koppelen aan specifieke gebieden. In het gebiedsprogramma geeft de provincie aan dat de bescherming van landbouwgrond in deze versie niet is meegenomen. Vanwege de duidelijke relatie met het NOVEX-traject kiest Zeeland ervoor om ‘deze ruimtelijke keuzes eerst in dit traject mee te nemen en daarna in een volgende versie van het gebiedsprogramma te vertalen’ (p. 5, deel 2). De provincie voert daarmee geen maatregelen op om landbouwgrond planologisch te beschermen, maar reserveert wel middelen om gebieden productief te houden door verzilting tegen te gaan.

Noord-Brabant

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Noord-Brabant heeft in juli 2023 de *Houtskoolschets Brabants Programma Landelijk Gebied* (van maart 2023) opgeleverd. Dit is nadrukkelijk een schets van het gebiedsprogramma van Noord-Brabant. Voor een verdere uitwerking van het BPLG on.t.b.raken volgens de provincie een aantal cruciale bouwstenen, zoals de inbreng van de nieuw gekozen Provinciale Staten. Hoewel de schets geen concrete keuzes bevat, geeft het wel de eerste richtingen voor de koers aan. De Houtskoolschets richt zich op de fysieke kerndoelen van het NPLG (natuur, water en klimaat) in combinatie met een duurzaam en levensvatbaar perspectief voor agrarische ondernemers. De hiermee samenhangende kansen voor het versterken van de leefbaarheid van het landelijk gebied worden in de gebiedsprocessen in beeld gebracht en waar mogelijk benut. De Houtskoolschets prioriteert de doelen die voortkomen uit verplichtingen en op korte termijn gerealiseerd moeten worden, zoals het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water.

De *voorkeursstrategie* van de provincie om de doelen te bereiken is gebaseerd op vrijwilligheid, maar als hiermee de doelen niet voldoende worden bereikt, overweegt de provincie dwingendere maatregelen en instrumenten. Deels beoogt de provincie de doelen te bereiken via generieke maatregelen en verplichte, zoals een generieke stalmaatregel voor de gehele provincie. Daarnaast gaat de provincie uit van gebiedsgerichte uitwerking van maatregelen in gebiedsprocessen. In de gebiedsprocessen wordt ruimte gegeven om maatregelen te verkennen en uit te werken binnen een ‘opdracht met randvoorwaarden’. De Houtskoolschets benoemt geen nieuwe concrete maatregelen – het verwijst wel naar de concrete maatregelen uit de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof – maar geeft richting aan een eerste maatregelpakket met mogelijke maatregelen. Hiervoor gaat de provincie uit van een ‘zeer globale’ kostenraming van circa 8 miljard euro. Dit is in de Houtskoolschets nog niet uitgesplitst naar specifieke maatregelen. De provincie doet een Aanvraag Rijksbijdrage van 252 miljoen voor de periode 2024-2025. Hierin gaat het om maatregelen voor het herstel van bodem- en watersysteem, extensivering van landgebruik, bosrevitalisering, omschakeling naar een andere bedrijfsvoering, koolstofvastlegging in de bodem, vrijwillige bedrijfsbeëindiging en afwaardering van gronden in bijvoorbeeld overgangsgebieden. Naast eigen inspanning is ook inzet van het Rijk nodig volgens de provincie, bijvoorbeeld vanuit generiek beleid ten aanzien van emissiereductie uit de landbouw.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Hoewel de Houtskoolschets geen uitwerking van landbouwmaatregelen voor de periode tot 2035 bevat, wordt er wel een eerste richting aan de maatregelen gegeven. Zo wordt benoemd dat de provincie de ontwikkeling en toepassing van technische stal- en managementmaatregelen stimuleert. Daarbij benoemt de provincie een uitbreiding van de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij. Ook extensivering van de landbouw via onder andere subsidies voor afwaardering wordt genoemd, net als de mogelijkheid van aanvullende gebiedsspecifieke maatregelen rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De schets stelt dat de provincie voor bedrijfsbeëindiging aansluit op de opkoop- en beëindigingsregelingen van het Rijk.

Natuurmaatregelen

De provincie Noord-Brabant heeft in de Houtskoolschets een aantal concrete natuurmaatregelen genoemd, zonder specifieke budgetten. Hierin ligt veel nadruk op: (1) het afronden van het Natuurnetwerk; (2) groen-blaue dooradering en (3) de aanleg en revitalisering van bossen. Bij het afronden van het Natuurnetwerk heeft de provincie in 2013 besloten om met eigen middelen de oorspronkelijke begrenzing overeind te houden en te realiseren. Deze lijn zet de provincie voort met daarbij veel aandacht voor ecologische verbindingen en natuurherstel. De provincie geeft aan vooral bestaande subsidieregelingen in te zetten zoals het ANLb en een bestaande provinciale regeling voor de aanleg en beheer van landschapselementen. In de Houtskoolschets benoemt de provincie de aanleg van 13.000 hectare nieuw bos en de revitalisering van 60.000 hectare bestaand bos in 2050.

Watermaatregelen

In de Houtskoolschets noemt de provincie de noodzaak van ‘een ‘wederombouw’ van het water- en bodemsysteem om de in het NPLG genoemde doelstellingen op het vlak van water en bodem te bereiken’ (p. 15). Hierbij wordt vooral ingestoken op voldoende water, schoon en gezond water, ruimte voor water, een vitale bodem en herstel van de sponswerking. De provincie benoemt verschillende categorieën maatregelen gerelateerd aan water: watersysteemmaatregelen

(peilverhoging, vasthouden en bergen van water), bodem- en waterkwaliteitsmaatregelen voor grond- en oppervlaktewater (emissiereductie, bodemverbetering en maatregelen KRW, NiR, VHR) en natuurherstelmaatregelen in én buiten Natura 2000-gebieden en Natte Natuurparels (hydrologische herstelmaatregelen, beekherstel) (p. 34). In de Houtskoolschets zijn de maatregelen nog niet nader gespecificeerd of budgettair uitgewerkt.

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Noord-Brabant wil de structurerende keuzes van het rijk in samenhang met het bestaande beleid uitwerken in een 'Ruimtelijk ontwikkelperspectief'. Dit perspectief bevat ruimtelijke uitwerkingen en volgt op het huidige PPLG (de Houtskoolschets) waarin nog geen definitieve keuzes worden gemaakt. De provincie geeft al wel aan in gebiedsprocessen in te zetten op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwantiteit en -kwaliteit. Hiermee wordt niet alleen bijgedragen aan de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn), maar kunnen ook andere doelen worden gerealiseerd, zoals natuur, groen-blauwe dooradering en waterberging. Deze ambitie komt overeen met de keuze voor beekdalen in de Kamerbrief Water Bodem Sturend en het Ontwikkeldocument-NPLG. De provincie zal in samenwerking met waterschappen en andere gebiedspartners gaan aangeven welke maatregelen waar nodig zijn. De waterkwaliteitsopgave loopt wat betreft de meststoffen nitraat en fosfaat fors achter, waardoor tijdig doelbereik van de wettelijke Europese doelen (KRW in 2027) een grote uitdaging vormt. Daarbij is ook een forse inspanning nodig van het Rijk vanuit generiek beleid. Noord-Brabant heeft circa 40.000 hectare aan beekdalen. Daarbinnen worden ingrepen geïntensiveerd. In de beekdalen is het streven om water vast te houden door onder meer ophoging van het bodemprofiel, versmalling van beken en sloten en natuurlijke opstuwing. Er zijn twee pakketten aan no-regret, snel uitvoerbare maatregelen samengesteld voor een eerste aanvraag voor versnellingsmiddelen. Het pakket 'natuur- en waterherstel' richt zich onder andere op het behalen van de KRW-doelen. Dit pakket omvat diverse maatregelen, waaronder beekherstel. De mogelijkheden voor instellen van bufferstroken langs beeklopen zal nog worden verkend. De uitwerking en verankering daarvan kan leiden tot nieuw provinciaal beleid en mogelijke vertaling in een verordening of regels.

Veenweide

Niet van toepassing

Overgangsgebieden

De provincie Noord-Brabant geeft in de Houtskoolschets nog geen concrete invulling aan overgangsgebieden. Wel geeft de provincie hierin richting aan de ontwikkeling van het 'Ruimtelijk ontwikkelperspectief', waarin ze samen met Brabantse partners de structurerende keuzes uitwerkt. In de Houtskoolschets benoemt Brabant de ontwikkeling van overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en natte natuurparels en bufferzones rondom beekdalen. Deze gebieden hebben betrekking op natuur, water en extensieve landbouw. Overgangsgebieden worden genoemd in relatie tot de aanleg van nieuw bos en groen-blauwe dooradering: 'binnen de overgangsgebieden en bufferzones wordt ingezet op een hoger percentage groen-blauwe dooradering dan daarbuiten, namelijk 10 -15%' (p. 14). Daarbij wordt het beperken van drainage en grondwateronttrekkingen genoemd als mogelijke maatregel in het kader van watersysteemmaatregelen gericht op het vasthouden van water. Sinds september 2023 heeft een deel van de waterschappen een meldplicht voor bestaande grondwateronttrekkingen en een vergunningplicht voor het slaan van nieuwe putten. Voor de realisatie van overgangsgebieden en bufferzones benoemt de provincie de mogelijkheid voort te

borduren op de 'Groen-blauwe mantel', die rondom het Natuurnetwerk Brabant ligt en is opgenomen in de Interim omgevingsverordening van Noord-Brabant. De provincie geeft aan bij de nadere uitwerking van het PPLG (onder meer) prioriteit te geven aan de invulling van de structurerende keuzes voor de overgangsgebieden.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Noord-Brabant onderscheidt verschillende ontwikkelperspectieven voor de landbouw, maar koppelt deze nog niet aan gebieden op een kaart. Wel beschrijft de provincie welke gebieden meer of minder geschikt zijn voor deze perspectieven, variërend van duurzame hoogproductieve landbouw in de polders tot extensievere landbouw in overgangsgebieden. Voor Brabant is de agrarische sector van belang: 'het grootste deel van het landelijk gebied is en blijft agrarisch' (p. 28). Daarom wil de provincie goede landbouwgronden ten behoeve van primaire voedselgewassen behouden en onderzoekt ze de mogelijkheden om deze gronden ruimtelijk te beschermen. Dit is in de Houtskoolschets nog niet verder uitgewerkt.

Limburg

Typering van het programma, doelstellingen en aanpak

Het *Limburgs Programma Landelijk Gebied* (LPLG) is het eerste concept van het gebiedsprogramma van Limburg. In de eerste plaats focust het LPLG op het realiseren van de kerndoelen van het NPLG (water, klimaat en natuur). Daarnaast voegt de provincie vier Limburgse doelen toe: perspectief voor sectoren (met name landbouw), houdbare vergunningverlening, leefbaarheid en landschappelijke kwaliteit. Voor de kerndoelen volgt Limburg de jaartallen van de Handreiking van het NPLG, met uitzondering van de stikstofopgave. De tijdshorizon voor deze opgave wordt niet gespecificeerd. Het LPLG bevat geen uitwerking van andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied, zoals woningbouw en de energietransitie. Dit wordt in het ruimtelijk voorstel van de provincie uitgewerkt.

De *voorkeursstrategie* van de provincie om de doelen te bereiken is gebaseerd op vrijwilligheid. De kern van de aanpak is 'samen en van onderop' (p. 39). De provincie heeft de ambitie om een verbindende rol te vervullen en betrokken partijen samen te brengen. Daarbij voorziet de provincie voor zichzelf een rol als regisseur van gebiedsprocessen. Het gaat om reeds lopende processen, die de provincie wil intensiveren. Voor de deelgebieden zijn gebiedsopdrachten op basis van de Limburgse opgaven vastgesteld. Om de doelen te realiseren formuleert het LPLG eerste maatregelpakketten, ook wel koploperprojecten, waarbij geldt dat 'de plek waar, de wijze waarop en de mate waarin de maatregelen ingezet worden volgt op basis van onder andere de gebiedsprocessen' (p. 50). De maatregelen zijn dus nog niet gespecificeerd. In de pakketten gaat het om natuur- en bosontwikkeling; water, hydrologisch herstel en beekdalaanpak en bronmaatregelen voor stikstof en methaan. De pakketten vormen de basis voor uitvoeringsprojecten voor de korte en lange termijn. Voor de korte termijn (2024-2025) begroot de provincie 150 miljoen euro. Voor de langere termijn geeft de provincie aan dat 'indien ten opzichte van de huidige situatie alle wijzigingen met negatieve financiële consequenties in Limburg (volledig) gecompenseerd zouden worden, [...] de maatschappelijke kosten [kunnen] oplopen tot circa 6 miljard euro' (p. 51). Dit budget wordt niet onderbouwd.

Inzet van maatregelen en instrumenten

Landbouwmaatregelen

Het LPLG formuleert eerste maatregelen, waarvan de uitwerking nog moet volgen. Hoewel de landbouwmaatregelen nog niet gespecificeerd zijn en nog niet gekoppeld zijn aan een budget, geeft de provincie wel richting aan de maatregelen. Zo behoren technische en managementmaatregelen, beëindigings- en verplaatsingsregelingen, extensiveringsmaatregelen en normering via bijvoorbeeld de omgevingsverordening tot de mogelijk in te zetten maatregelen en instrumenten. Ook wordt het agrarisch natuur- en landschapsbeheer benoemd.

Natuurmaatregelen

In hoofdstuk 6 worden eerste maatregelenpakketten geformuleerd die kunnen worden ingezet 'om te komen tot 30% VHR' (p. 50). De provincie geeft daarbij aan dat de uitwerking ('de plek waar, de wijze waarop en de mate waarin de maatregelen ingezet worden') in gebiedsprocessen zal plaatsvinden en ook nog onderwerp van onderzoek zijn. Daarbij gaat het onder meer om realisatie van de restopgave van het Natuurnetwerk (circa 1.300 hectare) en uitbreiding van natuurtypen, herstel en inrichtingsmaatregelen die volgen uit de natuurdoelanalyses, en agrarisch natuurbeheer en groenblauwe dooradering. Voor de Bossenstrategie geeft de provincie aan dat er een opgave is voor 3.500 hectare bosaanleg (binnen en buiten het NNN) en revitalisering van circa 20.000 ha bestaand bos. Budgetten voor de maatregelen worden niet gespecificeerd.

Watermaatregelen

In het LPLG volgt de provincie de waterdoelen zoals in het Ontwikkeldocument NPLG zijn opgenomen. De huidige situatie van de grond- en oppervlaktewaterlichamen ten opzichte van de doelen wordt helder in beeld gebracht. De conclusie is dat er 'ingrijpendere maatregelen dan tot nog toe' nodig zijn om aan de doelen te kunnen voldoen (p. 31), zowel wat betreft het herstel van het watersysteem, maar ook op het gebied van emissiereductie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Als maatregelen worden genoemd: het herstel van de sponswerking, aanpak beekdalen en het verminderen van de concentraties van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De maatregelen zijn nog niet uitgewerkt of ruimtelijk geconcretiseerd. Voor afspraken met buurlanden over de belasting van oppervlaktewateren via de instroom van beken uit het buitenland wordt nadrukkelijk naar het Rijk gekeken.

Structurerende keuzes voor kerngebieden

Beekdalen

Limburg refereert niet aan structurerende keuzes. De transities in beekdalen vinden plaats via de 'beekdalbrede benadering'. Limburg constateert dat veel beken nog vooral zijn ingericht op het versneld afvoeren van overtollig neerslagwater en dat de herinrichting nog onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de KRW-doelen en de Nitraatrichtlijn. Deels komt dat door een ontoereikende hydrologische dynamiek en hydromorfologische inrichting, deels door ontoereikende waterkwaliteit, waarbij sprake is van buitenlandinvloeden. In het PPLG wordt een eerste, globale beschrijving gegeven van maatregelenpakketten en koploperprojecten die voor een versnelling zorgen en direct ingezet kunnen worden om de doelen te bereiken. De exacte plek waar, de wijze waarop en de mate waarin de maatregelen ingezet worden wordt bepaald in gebiedsprocessen, met stakeholders en ondernemers. Per beek is de omvang en de herkomst van de belasting vanuit bronnen bekend. Deze informatie vormt de basis voor prioritering en verdere keuzes in de aanpak. Mogelijke maatregelen worden in algemene bewoordingen beschreven.

Veenweide

Niet van toepassing

Overgangsgebieden

Het begrip overgangsgebieden komt eenmaal voor in het eerste concept van het Limburgs Programma Landelijk Gebied. Daarbij worden er geen specifieke keuzes of maatregelen benoemd. De belangrijkste constatering is dat verdere besluitvorming rondom de structurerende keuzes plaatsvindt in (vier) deelgebieden en gebiedstafels in overleg met de gebiedspartners. In die gebiedsprocessen worden onder andere structurerende keuzes als 'beekdalbrede benadering, watersysteemherstel in de haarvaten (kwalitatief en kwantitatief) en de 'overgangsgebieden' rondom Natura 2000-gebieden verkend. 'Vanuit lokaal maatwerk zijn deze structurerende keuzes ook in Limburg toepasbaar'(p. 44). Deze gebieden worden gezien als gebieden waar de water-, klimaat- en natuuropgaven het meest urgent zijn ('prioritaire gebieden') en kansrijk voor het realiseren van de opgave voor groen-blauwe dooradering.

(Bescherming) landbouwgrond

De provincie Limburg maakt onderscheid tussen verschillende transitiepaden binnen de landbouw zonder deze te koppelen aan specifieke gebieden. De provincie geeft niet expliciet aan of en welke gronden 'bescherming' verdienen. Daarbij voert de provincie vooralsnog geen maatregelen op om landbouwgrond te beschermen of productief te houden, maar geeft wel aan grondinstrumentarium in te willen zetten om de landbouwtransitie te stimuleren.

Bijlage 2 Budget maatregelpakketten 2024-2025

Tabel B.2

Inventarisering van de maatregelcategorieën in de budgetten van de aanvraag rijksbijdrage voor de maatregelpakketten 2024-2025

	Gr.	Fr.	Dre.	Fl.	Ov.	Gel.	Utr.	N-H	Z-H	Zee	N-B	Lim.	TOTAAL
Beëindiging bedrijven	-	-	89	-	-	-	-	44	-	-	-	-	134
Verplaatsing bedrijven	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Beloningsstelsel (KPI)	-	64	45	-	10	-	52	-	-	-	5	-	176
Subsidies techniek en management	-	62	63	4	5	-	-	4	-	-	21	-	158
Omschakelregeling	-	-	5	-	2	-	-	-	-	-	-	-	7
Afwaardering landbouwgrond (blijft agrarisch)	15	20	62	-	100	-	-	-	-	-	83	80	360
Groen-blaauwe dooradering	-	7	2	9	2	-	117	5	-	-	20	-	163
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	30	23	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	56
Bos (nieuw en revitalisering)	-	8	28	-	-	-	-	7	-	-	18	35	95
Nieuwe natuur	-	-	50	-	-	-	192	10	-	-	10	-	261
Natuurherstel- en beheermaatregelen	21	37	43	-	-	-	8	-	-	-	-	-	109
Water (inrichting)	-	21	8	-	-	-	-	-	-	-	35	-	63
Kennis	-	7	16	2	0	-	41	-	-	-	15	-	81
Plattelandontwikkeling (sociaal-economisch)	-	12	-	-	20	-	-	1	-	-	-	-	33
Grondfonds	-	-	-	-	194	-	-	-	-	-	-	-	194
Proceskosten	-	9	21	-	48	-	7	10	-	-	10	-	105
Veenweidepakket	-	60	-	-	-	-	270	-	-	-	-	-	330
Extensivering in beekdalen	-	-	-	-	20	-	51	-	-	-	35	35	141
Extensivering in overgangszones	-	-	-	-	46	-	40	-	-	-	-	-	86
TOTAAL	71	328	432	18	448	0	778	81	0	0	252	150	2.557

a) Utrecht begroot voor 2024-2027 in plaats van voor 2024-2025.

b) Bedragen in miljoen euro. Deze tabel correspondeert met de informatie zoals omstreeks 1 juli 2023 beschikbaar was bij de kennisinstellingen voor dit onderzoek. Het bevat geen informatie die daarna in de uitwisseling tussen het Rijkstoetsteam en de provincies is verkregen of aangepast.

Bijlage 3 Indicatief budget Transitiefonds 2024-2035

Tabel B.3

Indicatieve verdeling van financiële middelen uit het Transitiefonds (bedragen in miljoenen euro's)

<i>Maatregelen per spoor in miljoenen euro's cumulatief</i>	2022-2030	2030-2035
Spoor 1: Opkoop, financiële afwaardering grond en KRW	13.800	3.681
Waarvan opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens	6.100	1.315
Waarvan financiële afwaardering grond (melkvee)	5.700	1.225
Waarvan uitbreiden natuurareaal (niet zijnde Natura 2000)	1.330	1.000
Waarvan additioneel t.b.v. Kaderrichtlijn Water (KRW)	670	141
Spoor 2: Perspectief blijvers: verder met ingezette route naar verduurzaming	4.350	943
Waarvan natuurinclusieve landbouw	2.120	470
Waarvan innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen	1.000	212
Waarvan beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie	1.230	261
Uitvoeringskosten	1.750	376
Totaal	20.000	5.000

Bron: Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (LNV december 2022). Het Transitiefonds landelijk gebied en natuur werd in het regeerakkoord nog 'stikstoffonds' genoemd. Latere besluitvorming bepaalde de omvang op 24,3 miljard terwijl hier nog 25 miljard euro vermeld staat

Bijlage 4 Afkortingen

ANLb	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer
CO ₂	koolstofdioxide
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische hoofdstructuur
GBDA	Groen-blauwe dooradering
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GVE	Grootvee Eenheid
ha	hectare
KPI	Kritische Prestatie Indicator
KDW	Kritische Depositiewaarde
KRW	Kaderrichtlijn Water
LBV	Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties
LBV-plus	Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting
NDA	Natuurdoelanalyse
NH ₃	Ammoniak
NNN	Natuurnetwerk Nederland
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
NSP	Nationaal Strategisch Plan
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PPLG	Provinciaal Programma Landelijk Gebied
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SNL	Subsidiestelsel Natuur en Landschap
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijnen
Wilg	Wet Inrichting landelijk gebied
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wsn	Wet stikstofreductie en natuurverbetering
WUR	Wageningen University & Research