Rijksoverheid

Ontwerp
Nationaal Programma Landelijk Gebied

15 december 2023

Inhoud

1 Inleiding 6
- 1.1 Juridisch kader NPLG 10
- 1.2 Samenhang met andere rijksprogramma's 12
- 1.3 Leeswijzer 14

2 Doelen 15
- 2.1 Natuur 23
- 2.2 Water en bodem 38
- 2.3 Broeikasgassen landbouw en landgebruik 45
- 2.4 Groenblauwe-dooradering 52
- 2.5 Samenhang in doelen 54

3 Structurerende Keuzes 58
- 3.1 Omgevingskwaliteit als verbindend principe 61
- 3.2 Uitwerking structurerende keuzes 64
- 3.3 Meekoppelende structurerende keuzes: Meewegen dier- en volksgezondheid in gebiedsprogramma's 75
- 3.4 Omgaan met schaarse ruimte 77
- 3.5 Wetgevingsagenda 79
- 3.6 Adviezen uit het maatschappelijk middenveld 80

4 Programmatisch, cyclisch en adaptief werken 83
- 4.1 Sturingsfilosofie 84
- 4.2 NPLG-cyclus 85
- 4.3 Inzicht in de voortgang van de uitvoering van het NPLG en de PPLG's 87
- 4.4 Lerende aanpak 91
- 4.5 Bijsturing als de voortgang niet voldoende blijkt te zijn 92

5 Gezamenlijk de doelen realiseren 94
- 5.1 Generiek en gebiedsgericht 95
- 5.2 Instrumentenkoffer 100

6 Participatie en PlanMER 106
- 6.1 Participatie 107
- 6.2 Bevindingen planMER 109

Bijlagen 111
- Bijlage 1 – Overzicht voor NPLG en andere rijksprogramma's 112
- Bijlage 2 – Regionale verdeling van areaaluitbreiding natuurtypen per provincie 118

Samenvatting

Dit Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is de volgende stap naar een duurzame toekomst voor het landelijk gebied. Het beschrijft de aanpak en uitgangspunten om te komen tot een landelijk gebied waar de kwaliteit van het water op orde is, waar planten en dieren kunnen voortbestaan en dat een bijdrage levert aan de strijd tegen en het anticiperen op klimaatverandering. Zo'n landelijk gebied biedt ook ruimte voor agrarische ondernemers met duurzame verdienmodellen. Wel zijn ruimtelijke keuzes nodig: niet alles kan overal.



De beschreven transitie van het landelijk gebied is noodzakelijk. Tegelijk heeft het ook grote impact op de mensen die er wonen, werken en recreëren. Daarom is het NPLG gebaseerd op een zorgvuldige aanpak waar in gezamenlijkheid en op een lerende manier naar de toekomst toe wordt gewerkt.

De NPLG-aanpak is daarbij samenhangend, gebiedsgericht en toekomstbestendig:

- Samenhangend: Het NPLG kijkt in samenhang naar water, natuur en klimaat. Ook omdat hierdoor in één keer de noodzakelijke stappen kunnen worden genomen. Zodat ondernemers niet eerst voor stikstof aan de slag hoeven en vervolgens bijvoorbeeld nog een keer voor klimaat.
- Gebiedsgericht: De provincies stellen gebiedsprogramma's op waarin zij de beleidsuitgangspunten van het NPLG voor water, natuur en klimaat regionaal concretiseren en verbinden met eigen doelen. Daarbij zullen thema's als leefbaarheid, omgevingskwaliteit en sociaal-economisch perspectief voor gebieden belangrijke bouwstenen vormen. In onderliggende gebiedsprocessen beoordelen zij – samen met brede betrokkenheid uit de regio - wat passende keuzes zijn. Provincies kunnen met een (gedeeltelijk) goedgekeurd programma aanspraak maken op de middelen uit onder meer het Transitiefonds landelijk gebied.
- Toekomstbestendig: Het NPLG richt zich op de middellange termijn, maar houdt rekening met uitdagingen op de lange termijn (2050). Het verheldert de uitdagingen en laat zien wat de uitdagingen voor de te maken keuzes van vandaag betekenen. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een keuze die vandaag wordt gemaakt, negatief uitwerkt op keuzes voor 2050.

Concrete doelen
Een belangrijk onderdeel van een duurzame toekomst van het landelijk gebied is het weer in balans brengen van het landgebruik met de grenzen van de natuurlijke systemen. De ambitie hierop concretiseert het NPLG in doelen (zie H2). De NPLG-doelen geven aan *wat* er bereikt moet worden in het landelijk gebied. Deze doelen zijn vaak gebaseerd op (inter) nationale verplichtingen en richten zich op de thema's natuur, water en klimaat. In dit Ontwerp-NPLG zijn alle doelen voorzien van een uitleg, omdat duidelijkheid over wat de doelen inhouden essentieel is. Daarnaast zijn de doelen verdeeld over de provincies, zodat voor iedereen helder is welke opgaven waar liggen. Realisatie van de doelen wordt beschouwd als onontkoombaar, zonder wordt de balans tussen landgebruik en de natuurlijke systemen niet hersteld. Zo moet de uitstoot van bijvoorbeeld stikstof, broeikasgassen en de uitspoeling van schadelijke stoffen naar het water en de bodem worden beperkt. En is er meer ruimte nodig voor bomen, bossen en natuur.

Richting met structurerende keuzes
Doelen alleen geven onvoldoende handvatten voor de transitie van het landelijk gebied. Daarom werkt het NPLG met een set structurerende keuzes (zie H3). Deze (ruimtelijke) keuzes geven aan *hoe* er toegewerkt wordt naar doelbereik. De structurerende keuzes geven daarmee inhoudelijke en ruimtelijke richting mee aan de provinciale gebiedsprogramma's. De keuzes gaan over de thema's natuur, water en bodem en landbouw. Zo is er een structurerende keuze die vraagt rond Natura 2000-gebieden overgangsgebieden aan te wijzen. En een structurerende keuze over zorgvuldig omgaan met landbouwgrond. Ook bij de structurerende keuzes wordt rekening gehouden met de lange termijn. Door de Nationale Omgevingsvisie en de voorbereidingen op de Nieuwe Nota Ruimte als uitgangspunt te nemen en ervoor te zorgen dat de gepresenteerde keuzes binnen dit bredere ruimtelijke kader passen. De hoofdstukken over doelen en structurerende keuzes vormen de inhoudelijke beleidskern van het NPLG.

Gedegen sturing
De omvangrijke transitie van het landelijk gebied noodzaakt tot een sterke sturingsfilosofie (zie H4). Dit is het fundament om voorspelbaar en met draaglvak en draagkracht te blijven werken. Het NPLG werkt programmatisch, cyclisch en adaptief. De overheden gaan met een 4-jarige cyclus werken aan de transitie van het landelijk gebied. Het NPLG wordt iedere vier jaar geactualiseerd. Dit geldt ook voor de gebiedsprogramma's, maar wel een jaar na het NPLG. Op verschillende manieren wordt ervoor gezorgd dat de cyclus goed kan worden doorlopen. Denk bijvoorbeeld aan een monitorings- en evaluatie systematiek, een beschrijving van het toetsingsproces en een toelichting op de lerende aanpak. Ook wordt ingegaan op bijsturingsmogelijkheden wanneer de resultaten van de aanpak achterblijven.

Goede samenwerking aan opgaven
Het NPLG vraagt een gezamenlijke inspanning van Rijk en medeoverheden. Generieke (rijks)maatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen moeten in combinatie zorgen voor de realisatie van de transitie van het landelijk gebied. Dit vraagt een goede samenwerking en afspraken tussen Rijk en provincies. De nieuwe Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied heeft hierin een rol. Hoofdstuk 5 biedt hiervoor goede handvatten. Ook wordt hier de Instrumentenkoffer NPLG gepresenteerd. Deze beschrijft welke instrumenten decentrale overheden kunnen benutten om hun gebiedsprogramma's te realiseren. Deze instrumentenkoffer wordt tijdens de transitie steeds verder verrijkt. De transitie van het landelijk gebied staat niet stil en de ontwikkeling van extra instrumenten ook niet. De ontwikkeling van nieuwe nationale instrumenten doet de Rijksoverheid samen met verschillende betrokken partijen. Met deze twee onderdelen biedt dit hoofdstuk concrete handvatten voor de gebiedsprocessen om tot geslaagde uitvoering te komen.

Participatie belangrijk onderdeel
De overheid neemt regie op de aanpak, maar iedereen is nodig om de opgaven te behalen. Maatschappelijke partijen, ondernemers en andere betrokken worden daarom door provincies betrokken bij de gebiedsprocessen. Daarnaast hebben ook veel partijen hebben meegedacht over het voorliggende programma en dit heeft de inhoud beter en scherper gemaakt. Er is een bondige samenvatting van de gevoerde participatie opgenomen (zie H6). Ook de planMER heeft een relevante rol gehad in het scherper krijgen van het NPLG. Met het planMER zijn de effecten van het Ontwerp-NPLG onderzocht, wat tot enkele wijzigingen in het programma heeft geleid.

Belangrijke stap naar duurzame toekomst landelijk gebied
De afgelopen jaren zijn al vele stappen gezet. De provincies zijn bijvoorbeeld voortvarend aan de slag gegaan met de gebiedsprogramma's en hebben de eerste versies hiervan in de zomer van 2023 opgeleverd. Het Ontwerp-NPLG zet de volgende grote stap in het werken naar een duurzame toekomst voor het landelijk gebied. Het zorgt voor duidelijkheid over wat er moet gebeuren en hoe we daar naartoe werken. Het legt een stevig fundament onder de aanpak voor de komende jaren en verheldert wat er nu klaarligt aan instrumenten om toe te passen in de gebiedsprocessen. Met de aantekening dat provincies inmiddels al voortvarend zijn gestart met de gebiedsprogramma's. De toekomst van het landelijk gebied vraagt daadkracht.

Het Ontwerp-NPLG ligt nu ter inzage, en iedereen kan van 16 januari 2024 tot en met 26 februari 2024 hierop een zienswijze indienen. Na afloop van deze termijn wordt een Nota van Antwoord opgesteld waarin gemotiveerd wordt aangegeven of en zo ja op welke wijze de zienswijzen worden verwerkt in het programma.

1 Inleiding

We willen een leefbaar, gezond en vitaal landelijk gebied. Herkenbaar en met een uitstekende kwaliteit. Een landelijk gebied waar de kwaliteit en kwantiteit van het water goed is, waar planten en dieren kunnen voortbestaan. En dat een bijdrage levert in de strijd tegen klimaatverandering. Een landelijk gebied waar de lucht en de bodem gezond zijn, waar het prettig wonen, werken en verblijven is én waar boeren duurzaam kunnen blijven ondernemen. Helaas zijn we hier nu nog ver van verwijderd. Het NPLG levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van deze ambities.

Herstellen van balans

We staan voor veel uitdagingen, nationaal en gebiedsspecifiek. Klimaatverandering brengt wateroverlast mee, droogte, verzilting van drinkwater, afnemende biodiversiteit, gezondheidsrisico's én meer onzekerheid over de oogsten van tuinbouw en akkerbouw. Ook is er druk op de natuur door te veel stikstof en factoren zoals droogte, toename van recreatie, verzuring van de bodem – met een negatief effect op de biodiversiteit en de landbouw – én ondermaatse waterkwaliteit. Negatieve effecten dus, terwijl we voor onze gezondheid en voedselvoorziening juist afhankelijk zijn van natuur, water en landbouw. De balans is zoekgeraakt.

Gelukkig kunnen we de balans herstellen. De verschillende opgaven om te komen tot een leefbaar, gezond en vitaal landelijk gebied hangen namelijk met elkaar samen. Want waar je het water gezonder maakt, kan de natuur herstellen. Waar de natuur herstelt, komt gezondere lucht. En waar we investeren in klimaatadaptatie, ontstaan groene gebieden waar mensen graag naartoe gaan. Om de balans te herstellen en een toekomst voor het landelijk gebied te creëren, brengt de overheid de belangen van boeren, burgers, natuur, water en klimaat samen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het NPLG moet de gezamenlijke omslag naar een duurzame toekomst van het landelijk gebied in gang zetten.

De natuur is de basis van het leven in Nederland. Daarom moeten we goed omgaan met de bodem en het water en zorgen dat deze tegen een stootje kunnen. Hoe gezonder de bodem en het water, hoe beter de natuur ook voor zichzelf kan zorgen. Een diverse en sterke natuur helpt ons met de gevolgen van extreem weer door klimaatverandering op te vangen en biedt ons de kans om gezond voedsel te produceren. Ook wie niet in de buurt van natuur woont of werkt, plukt hier dus de vruchten van.

Het NPLG, een samenhangende, gebiedsgerichte en toekomstbestendige aanpak

Met het NPLG gaat Nederland voor een duurzame toekomst van het landelijk gebied. In 2050 kent Nederland een robuuste ruimtelijke structuur voor landbouw en natuur, passend bij de kwaliteiten van gebieden en bij de kenmerken van water en bodem. Om dit te bereiken zijn vier hoofdopgaven gedefinieerd. Die liggen in het verlengde van de prioriteiten uit de Nationale Omgevingsvisie en dragen zo bij aan een duurzame toekomst voor het landelijk gebied.

1. Toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Mede met het oog op het voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur, water en klimaat zorgen we dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem leidend wordt voor het landelijk gebied.
2. Zorgen dat er keuzes worden gemaakt over bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen in het landelijk gebied, met oog op de lange termijn. Hiervoor vindt nadere invulling en duiding plaats van de drie NOVI-afwegingsprincipes: (1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, (2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, (3) afwentelen wordt voorkomen.

3. Het beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied, waar je prettig, gezond en veilig kunt wonen, werken, ondernemen en recreëren. Met een levend en aantrekkelijk landschap, waarin ruimte is voor vitale landbouw, veerkrachtige natuur en overige functies. Sociaal-economische doelen zijn goed geborgd in de gebiedsprogramma's.
4. Een lerende aanpak van interbestuurlijke samenwerking met samenhangende rijksinzet voor het landelijk gebied en gebiedsgericht werken voor het realiseren van deze genoemde opgaven.

De bijdrage van het NPLG aan deze hoofdopgaven wordt geleverd via het opzetten van een samenhangende, gebiedsgerichte en toekomstbestendige aanpak. Op de korte termijn vraagt deze aanpak aanpassingen in het landgebruik. Voor de langere termijn levert de aanpak zekerheid en een toekomstbestendig landelijk gebied op. Dit is een gezamenlijke opgave, waar iedereen in Nederland een bijdrage aan levert. Soms door zelf actief aanpassingen te doen en soms door de gevraagde veranderingen te accepteren en te omarmen. Voor aanpassingen in het landgebruik bijvoorbeeld, moeten ondernemers duidelijkheid krijgen over onder welke randvoorwaarden zij verder kunnen ondernemen. Zo kunnen zij hun bedrijfsvoering tijdig aanpassen, en een bedrijfsmodel kiezen dat past bij de ondernemer en de plek waar het bedrijf staat. Binnen de landbouw kan het bijvoorbeeld gaan om het telen van andere gewassen, biologisch boeren, natuurbeheer of precisielandbouw, óf een combinatie daarvan. Dit NPLG zet de benodigde transitie in gang voor het landelijk gebied en start een samenhangende, gebiedsgerichte en toekomstbestendige aanpak:

- **Samenhangend,** omdat we samen op een slimme manier maatregelen kunnen nemen die aan meerdere doelen bijdragen. Zo leidt een hoger grondwaterpeil in veengebieden tot meer veiligheid tegen veenbranden, tegen het verzakken van huizen en tegen bodemdaling, en tot betere waterkwaliteit en het tegengaan van de uitstoot van broeikasgassen.
- **Gebiedsgericht,** omdat er grote verschillen zijn tussen gebieden, en oplossingen dus om maatwerk per gebied vragen. Die verschillen zitten bijvoorbeeld in de bodemgesteldheid, de beschikbaarheid en de kwaliteit van water of de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Er spelen andere zaken op de Veluwe dan in de kustgebieden. Het NPLG biedt ruimte om lokaal tot geschikte aanpassingen en ruimtelijke kwaliteit te komen. De lokale invulling gebeurt onder regie van provincies in hun eigen gebiedsprogramma, ook wel de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) genaamd. De Handreiking gebiedsprogramma's bevat een operationele invulling van de doelen en structurerende keuzes uit het NPLG. In aanvulling op de gebiedsgerichte aanpak worden er landelijke maatregelen genomen. De optelsom van generiek- en gebiedsgericht beleid en maatregelen leidt tot NPLG-doelbereik.
- **Toekomstbestendig,** omdat de wens bestaat tot duidelijkheid voor de langere termijn. Maatregelen die nu worden genomen moeten bijdragen aan de lange-termijn-toekomst voor het landelijk gebied. Nieuwe, soms lokale, uitdagingen zijn onvermijdelijk en veranderen de manier waarop wij het land gebruiken. Daarbij moeten bestaande bedrijfsvoeringen veranderen, maar wel dezelfde richting op. Er moet duidelijkheid zijn over of en hoe de boer hierbij een – ook financieel – duurzame bedrijfsvoering kan houden.

Scope van het NPLG

De scope van het NPLG kent zowel inhoudelijk, geografisch als in de tijdshorizon een bepaalde reikwijdte. **Inhoudelijk** is de scope begrensd. Het NPLG leidt tot een aanpak die onontkoombaar zorgt voor behalen van doelen op het gebied van natuur (waaronder stikstof), water en klimaat. Voor wat betreft het reduceren van emissies naar lucht, water en bodem ligt het accent op agrarische bronnen en landgebruik (nutriënten, broeikasemissies en gewasbeschermingsmiddelen). Ook andere sectoren zijn aan zet: de industrie, mobiliteit, energie en de gebouwde omgeving moeten allen een evenredige bijdrage leveren aan

de opgaven. Maar zij doen dit buiten de scope van het NPLG. Daarnaast behoort ook natuurherstel in brede zin en zoetwaterbeschikbaarheid tot de inhoudelijke kern van het NPLG. De uitwerking van deze opgaven per provincie kan niet los worden gezien van brede welvaart, leefbaarheid, omgevingskwaliteit en van andere ruimtevragende functies.
Ook ligt er een relatie met een aantal gezondheidsrisico's vanuit veehouderijen. Het NPLG geeft invulling aan deze thema's, via onder meer adviezen aan de gebiedsprogramma's en andere vormen van ondersteuning; in een aantal gevallen ook door de eis om effecten in beeld te brengen en of het aspect mee te wegen in de te maken keuzes.

De **geografische** scope gaat over voor welk deel van Nederland het NPLG geldt.
Het NPLG omvat het gehele landelijk gebied in Nederland (Caribisch Nederland uitgesloten), gedefinieerd als de contramal van het stedelijk gebied. Het begrip stedelijk gebied is vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving[1]. Eveneens uitgesloten van deze geografische scope zijn de grote wateren; de Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer/ Markermeer, Grote Rivieren en Zuidwestelijke Delta.

De **tijdshorizon** van het NPLG is onbepaald. Met het NPLG wordt een aanpak neergezet om langjarig aan de genoemde opgaven te werken. Het NPLG doet dat door duidelijk te maken wat op de middellange termijn (circa 2030) bereikt moet worden en waar op de lange termijn (2050) naartoe wordt gewerkt. Voor de middellange termijn is dit al concreet uitgewerkt in doelen (hoofdstuk 2) en structurerende keuzes (hoofdstuk 3), voor de lange termijn wordt aangesloten op bestaande (internationale) verplichtingen en beleid en moet er op termijn nader geconcretiseerd worden. Belangrijke bouwstenen zijn in elk geval de reductieopgave van broeikasgasemissies na 2030, en te zetten stappen richting de gunstige staat van instandhouding van de natuur na 2030. Ook inzichten die de komende jaren worden ontwikkeld over ons veranderende klimaat vormen zo'n bouwsteen.
Denk bijvoorbeeld aan het thema zoetwaterbeschikbaarheid, de daarmee samenhangende keuzes rond het hoofdwatersysteem (Deltabeslissing 2026) en de consequenties daarvan voor de opgaven voor het landelijk gebied rond bijvoorbeeld verdroging en verzilting.
In hoofdstuk 4 is meer in detail beschreven hoe de komende jaren wordt gewerkt aan de transitie van het landelijk gebied.

[1] Stedelijk gebied: op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen (Besluit kwaliteit leefomgeving, bijlage 1, Begripsbepalingen).

Wat voorafging

De Nationale Omgevingsvisie kondigde al aan dat er een NPLG komt om aan de transitie in het landelijk gebied te werken. Het coalitieakkoord van het Kabinet- Rutte IV heeft vastgelegd dat de opgaven in het landelijk gebied in samenhang met elkaar worden opgepakt in het NPLG. Hierna is voortvarend gestart met de opzet van het programma en de gebiedsgerichte aanpak. Op 10 juni 2022 is de Startnotitie NPLG[2] gepubliceerd, met daarin op hoofdlijnen wat het programma moet bereiken, aan welke indicatieve doelen en structurerende keuzes wordt gewerkt en hoe de gebiedsgerichte aanpak in gang wordt gebracht. Op 25 november van datzelfde jaar is het Ontwikkeldocument NPLG[3], samen met de Handreiking gebiedsprogramma's[4] gepubliceerd. In het ontwikkeldocument zijn de indicatieve doelen en structurerende keuzes verder uiteengezet. De handreiking beschrijft hoe deze doelen en keuzes – in samenhang en gebiedsgericht – uitgewerkt kunnen worden in een gebiedsprogramma en wat hierbij de minimale vereisten zijn vanuit het Rijk.

De toegenomen helderheid over de opgaven geeft ook meer duidelijkheid over de omvang en consequenties hiervan. De onzekerheid over wat moet worden gedaan om te voldoen aan deze opgaven – op gebieds- én bedrijfsniveau – gaf en geeft logischerwijs onrust op de plekken waar het moet gebeuren. Met name bij alle mensen die wonen, werken en ondernemen in het landelijk gebied en waarvan een bijdrage aan de oplossingen wordt gevraagd. Met het vaststellen van het NPLG wordt verder invulling gegeven aan de gebiedsgerichte aanpak, sámen met iedereen die dat aangaat.

Burgers en ondernemers in het landelijk gebied hebben behoefte aan duidelijkheid en perspectief over wat de opgaven voor hen betekenen. Daarom heeft het kabinet zich de afgelopen periode ingespannen om afspraken te maken en helderheid te geven over hoe de transitie van de landbouw vorm krijgt. In gesprekken over het landbouwakkoord en later bij het werken aan een kabinetsplan voor de landbouw zijn hier concrete concept-afspraken over geformuleerd. Afspraken die duidelijkheid geven aan de agrarische sector, en de NPLG-doelen een flinke stap dichterbij brengen. Tot teleurstelling van het kabinet is het landbouwakkoord niet gesloten. Hierdoor is een belangrijke stip aan de horizon niet gezet. Afspraken in het concept-akkoord kunnen als input gebruikt worden bij formatie-onderhandelingen. Voor de succesvolle uitvoering van het NPLG is passend instrumentarium en financiering nodig. Wat betreft de financiering kan dat zowel om eenmalige uitgaven gaan (bijvoorbeeld een regeling voor bedrijfsverplaatsingen) als om langjarige beheervergoedingen (bijvoorbeeld voor agrarisch natuur en landschapsbeheer). Deze middelen/instrumenten ondersteunen de transitie en bieden perspectief aan ondernemers in de gebieden. Besluitvorming over wat een passend instrumentarium is, ligt bij een volgend kabinet.

1.1 Juridisch kader NPLG

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied wordt rijksbeleid voor de transitie van het landelijk gebied vastgelegd. Dat beleid bestaat uit een concretisering en regionalisering van doelen, uit een gebiedsgerichte aanpak voor het bereiken van deze doelen en uit structurerende keuzes die helpen deze doelen te realiseren. Het NPLG is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgevers. Het NPLG is een programma als bedoeld in artikel 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet, een onverplicht programma dat alleen het Rijk bindt op het rijksbeleid dat daarin is vastgelegd. Provincies zijn als gebiedsregisseur binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied eindverantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsprogramma's (Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG)). Dat zijn ook onverplichte programma's als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. Daarin wordt het provinciaal beleid voor het landelijk gebied vastgelegd. De provinciale programma's binden alleen de provincies en andere overheidslagen die deze vaststellen.

[2] Zie: Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl

[3] Zie: Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied | Publicatie | Rijksoverheid.nl

[4] Zie: Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied | Publicatie | Rijksoverheid.nl

De doorwerking naar provincies en andere overheden verloopt langs een aantal lijnen:

- In de eerste plaats is er de doorwerking via de middelen van het Transitiefonds. Gebiedsprogramma's worden beoordeeld op het behalen van doelen en structurerende keuzes uit het NPLG en de daaruit vertaalde vereisten in de Handreiking gebiedsprogramma's. Om in aanmerking te komen voor rijksbijdragen uit het Transitiefonds is een (gedeeltelijk) positieve beoordeling van de gebiedsprogramma's door het Rijk noodzakelijk. Met het vaststellen van een gebiedsprogramma committeren de provincies zichzelf aan het behalen van de doelen en structurerende keuzes.
- Provincies hebben onder de Omgevingswet de plicht om gegevens te verzamelen voor de gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarden voor stikstofreductie en het Programma stikstofreductie en natuurverbetering (PSN). Op verzoek van de Minister voor Natuur en Stikstof worden deze gegevens verstrekt. Deze plicht maakt onderdeel uit van het gebiedsprogramma. Het PSN bestaat op dit moment zelfstandig naast het NPLG. In de komende tijd wordt gewerkt aan synergie tussen de twee programma's.
- Hiernaast geldt voor een aantal doelen dat al wettelijk is vastgelegd dat medeoverheden (mede)verantwoordelijk zijn voor het behalen van een aantal doelen of dat dit direct uit hun wettelijke taak kan worden afgeleid. Voor een aantal andere doelen geldt dat provincies zich bestuurlijk hieraan hebben gecommitteerd (zie hoofdstuk 2).
- Voor een aantal structurerende keuzes wordt daarnaast onderzocht of juridische verankering van de keuze wenselijk is, met oog op het onontkoombaar realiseren van de doelen (zie paragraaf 3.5).

Programma stikstofreductie en natuurverbetering en het NPLG

Het PSN geeft invulling aan de wettelijke verplichting uit de Omgevingswet om een programma vast te stellen voor het verbeteren van de natuur en het omlaag brengen van de stikstofneerslag. Dit programma richt zich op het bereiken van de benodigde condities voor instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten per Natura 2000-gebied. Zowel de bronmaatregelen (die de stikstofuitstoot bij de bron aanpakken) als de natuurherstelmaatregelen zijn hierop gericht. Het Uitvoeringsprogramma Natuur omvat de natuurherstelmaatregelen en is onderdeel van het PSN. De resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor de reductie van stikstofdepositie zijn daaraan ondersteunend.

Het bestaand stikstofbeleid is neergelegd in het PSN. Met het NPLG is de stap gezet naar een samenhangende, gebiedsgerichte aanpak voor uitdagingen in de landbouw en natuur die zich niet alleen richt op stikstof, maar ook op de normen en opgaven ten aanzien van water, bodem, klimaat en biodiversiteit. Zowel het PSN als het NPLG gaan uit van de resultaatverplichtende omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie die in de Omgevingswet zijn opgenomen. Het PSN en het NPLG kennen daarmee een inhoudelijke overlap, aangezien zij dezelfde omgevingswaarden nastreven. In de komende periode wordt gezocht naar hoe er tot een optimale relatie tussen PSN en NPLG kan worden gekomen.

1.2 Samenhang met andere rijksprogramma's

Deze paragraaf beschrijft de samenhang van het NPLG met andere rijksprogramma's. Dit helpt in het verkrijgen van inzicht in de verhoudingen tussen programma's en biedt inzicht in de context waarbinnen het NPLG wordt uitgevoerd.

In deze paragraaf worden vier sets van samenhangende programma's en beleid behandeld:
- Het ruimtelijk kader: NOVI, NOVEX en een nieuwe Nota Ruimte.
- De directe buren: programma's en beleid die in de provinciale gebiedsuitwerkingen samenkomen.
- Mooier en beter: ondersteunende programma's die kennis, ontwerpkracht en ondersteuning bieden.
- De goede vrienden: programma's met effecten in het landelijk gebied, die iets verder van het NPLG af staan.

NPLG, NOVI, programma NOVEX en een nieuwe Nota Ruimte

Het NPLG is een uitvoeringsprogramma onder de Nationale omgevingsvisie (NOVI). De inhoudelijke relatie tussen de NOVI en het NPLG is nader toegelicht in paragraaf 3.1.1. Uitvoering van de NOVI richt zich, met het programma NOVEX, op de inpassing en ordening van alle nationale opgaven in Nederland. Het is daarmee de koepel over en integrator van alle nationale ruimtelijke opgaven en hun programma's. Het NPLG levert een belangrijke bijdrage aan één van de prioriteiten van de NOVI: het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Het programma NOVEX geeft uitvoering aan het beleid van de NOVI. Dat doet het programma NOVEX via twee sporen:
- Provincies maken voor hun hele grondgebied een ruimtelijk voorstel voor de inpassing/ordening van nationale opgaven.
- Voor zestien zogenoemde NOVEX-gebieden maken Rijk en regio ontwikkelperspectieven. Deze ontwikkelperspectieven maken weer deel uit van de provinciale ruimtelijke voorstellen.

Op basis van de provinciale ruimtelijke voorstellen sluiten Rijk en provincies twaalf ruimtelijke arrangementen af met bestuurlijk wederkerige afspraken. De provinciale gebiedsprogramma's (PPLG's) vormen belangrijke bouwstenen voor de ruimtelijke voorstellen van de provincies. De PPLG's worden in de ruimtelijke voorstellen in relatie bezien tot andere ruimtelijke opgaven en zullen ook op die wijze doorwerken in de afspraken in de ruimtelijke arrangementen tussen Rijk en provincies.

Er is daarmee een grote wisselwerking tussen NOVEX en NPLG: beiden werken aan (afspraken over) uitvoering van ruimtelijke opgaven. Beiden zullen ook met een cyclisch proces de plannen en afspraken bijstellen. Waar NPLG zich daarbij vooral richt op lokalisering, programmering en uitvoering van maatregelen voor natuur/stikstof, water en klimaat, is NOVEX primair gericht op ruimtelijke keuzes en toekomstige ontwikkelingen. De NOVI wordt geactualiseerd en krijgt een nieuwe naam: de 'Nota Ruimte'. De afspraken die voortvloeien uit het Programma NOVEX en de PPLG's worden uiteindelijk betrokken bij deze nieuwe Nota Ruimte.

NPLG, de Kamerbrief water en bodem sturend en de Rijksprogramma's met raakvlakken

Het NPLG heeft belangrijke voeding gekregen vanuit de Kamerbrief water en bodem sturend (november 2022)[5]. Dat is noodzakelijk: de toekomst van het landelijk gebied hangt nauw samen met de manier waarop Nederland met bodem en water omgaat, wat de kwaliteit van de bodem en het water is en hoe veel water er in droge en natte tijden is. De structurerende keuzes uit deze kamerbrief zijn – voor zover binnen de scope van het NPLG – onverkort van toepassing voor de gebiedsprogramma's. In hoofdstuk 3 is deze inhoudelijke relatie uitgebreid beschreven.

5 Zie: Kamerbrief 'Water en bodem sturend'

Het NPLG is niet het enige langjarige programma dat invulling geeft aan de opgaven voor het landelijk gebied uit de NOVI. Er zijn momenteel zeven andere langlopende rijksprogramma's die inhoudelijke raakvlakken hebben met het NPLG, waarbij interbestuurlijke samenwerking met provincies en waterschappen een belangrijke rol speelt en die ook werken met een meerjarige cyclus van programmeren en budgettering (Programma natuur en agenda natuurinclusief, de Bossenstrategie, het Veenplan, de Programmatische Aanpak Grote Wateren, het Programma Integraal Riviermanagement, het Deltaplan Zoetwater en het Nationaal Strategisch Plan). Met het oog op samenhang en uitvoeringskracht wordt in bijlage 1 hier een overzicht van gegeven, worden koppelvlakken benoemd en wordt aangegeven welke afspraken er tussen deze rijksprogramma's zijn gemaakt met het oog op de uitvoering. De bijlage geeft ook een overzicht van de andere sets programma's zoals hierboven beschreven. Naast deze lopende rijksprogramma's zijn er ook rijksprogramma's in ontwikkeling, zoals het Programma Bodem en Ondergrond, dat naar verwachting in 2024 start en gericht is op het bevorderen van het duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem, ondergrond en grondwater.

Voorbeeld van inhoudelijke en ruimtelijke samenhang tussen programma's
Hoe verhoudt de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) zich tot de waterkwaliteitsopgave vanuit het NPLG? De PAGW-opgave is gericht op het verbeteren van de ecologische waterkwaliteit van de grote wateren. Hierbij worden systeemcondities gerealiseerd in de grote wateren en waar nodig in de directe binnendijkse omgeving daarvan. Het betreft grootschalige herinrichtingen voor meer ruimte voor natuurlijke processen, betere verbindingen, aanleg van ontbrekende leefgebieden en transities in gebruik en beheer. De PAGW kan hiermee bijdragen aan het bereiken van de doelen voor KRW en VHR/Natura2000, aanvullend op het KRW-Verbeterprogramma Rijkswateren, KRW-maatregelen voor regionale wateren, Natura2000-beheerplannen, Programma Natuur, Integraal Riviermanagement, Hoogwaterbeschermingsprogramma, etc. Ecologisch goed functionerende grote wateren ondersteunen het ecologisch functioneren van regionale wateren en vice versa. Richting het NPLG houdt het PAGW op deze wijze een relatie met bijvoorbeeld de natuur en water doelen.

Tussen deze rijksprogramma's zijn, met het oog op doelbereik en uitvoerbaarheid van de programma's, de volgende afspraken gemaakt.

- De opgaven in het gebied staan centraal, de programma's ondersteunen.
- Periodiek wisselen de programma's informatie uit over lopende aanvragen, kennisvragen en relevante inzichten, monitoring en gebiedsprocessen.
- De programma's zetten in op transitie wanneer die nodig is en optimalisatie waar dat kan.
- Waar de programma's elkaar in een gebied tegenkomen wordt ingezet op netwerksturing om de juiste verbindingen te leggen op alle niveaus en zo kansen op synergie te benutten en afwenteling te voorkomen.
- Een focus op een samenhangende aanpak, betekent niet dat iedereen op elkaar gaat wachten, of dat onvolledige informatie een reden is om noodzakelijke beslissingen door te schuiven: waar nodig worden op deelonderwerpen keuzes gemaakt.
- De rijksprogramma's zorgen dat voor medeoverheden inzichtelijk wordt welk type maatregelen via welk programma/financieringsbron wel/niet te financieren zijn.

Daarnaast worden de opbrengsten en inzichten van deze programma's, waar dat relevant is, de komende jaren actief gedeeld met provincies en andere betrokkenen partijen. Daarvoor wordt een platform ontwikkeld waar relevante kennis en informatie gedeeld wordt tussen de verschillende programma's. Daarnaast vervult Platform PLeK een rol in het versterken van de regionale kennisstructuur. Platform PLeK is een initiatief van de ministeries van EZK, BZK, IenW, LNV, het IPO, de VNG, UvW, Rijkswaterstaat, Stowa en een aantal regionale planbureaus. Juist in het ruimtelijk domein met zoveel programma's naast elkaar actief is het belangrijk dat de kennisstructuur bestaat.

1.3 Leeswijzer

Het NPLG legt de basis voor de samenhangende, gebiedsgerichte en toekomstbestendige aanpak. Met de randvoorwaarden die dit document schetst wordt provincies de mogelijkheid geboden om gebiedsprogramma's aan te leveren en aanspraak te doen op het transitiefonds. Er wordt in dit Ontwerp-NPLG vastgelegd welke doelen bereikt worden, welke structurerende keuzes er gemaakt worden en via welke meerjarige cyclus er gewerkt wordt aan de transitie. Daarmee wordt een grote impuls gegeven aan de transitie in het landelijk gebied.

In hoofdstuk 2 Doelen staan de (inter)nationale verplichtingen toegelicht. Dit hoofdstuk beschrijft **wat** de gebiedsprogramma's in samenhang met generiek rijksbeleid moeten bereiken.

In hoofdstuk 3 Structurerende keuzes staan de ruimtelijke principes toegelicht die bijdragen aan een samenhangende aanpak in het landelijk gebied. Dit hoofdstuk beschrijft **hoe** naar de doelen wordt toegewerkt, waarbij veel ruimte is voor maatwerk in de gebieden.

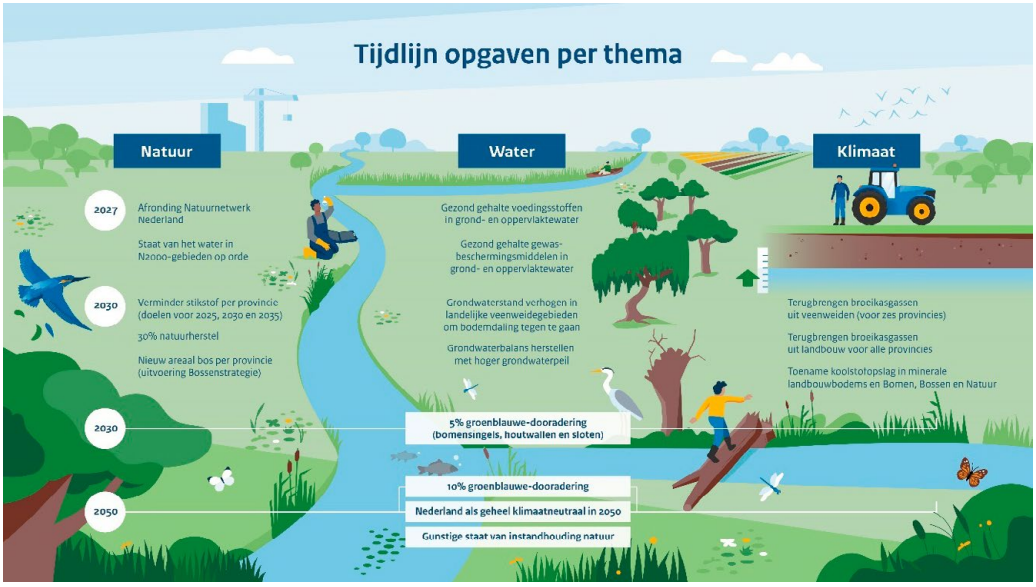
Hoofdstuk 4 Uitvoering gaat in op de meerjarige aanpak, de manier van samenwerking tussen het nationale en gebiedsgerichte spoor en hoe de lerende aanpak vorm krijgt. Dit hoofdstuk beschrijft daarmee op **welke wijze** de transitie van het landelijk gebied vorm krijgt.

Hoofdstuk 5 Generiek beleid en instrumentarium biedt een overzicht van welke stappen het Rijk zelf zet via generiek beleid en welke instrumenten er voor de provincies ter beschikking staan om de transitie te realiseren. Het overzicht maakt duidelijk **waarmee –** met welk beleid en met welke regelingen – de transitie vorm krijgt.

Hoofdstuk 6 Totstandkoming NPLG bevat een toelichting op enkele juridische verplichtingen, zoals participatie en het planMER. En hoe daar vorm aan is gegeven en hoe dit heeft geleid tot wijzigingen in dit programma.

2 Doelen

Een belangrijk onderdeel van het werken aan een duurzame toekomst voor het landelijk gebied is het weer in balans brengen van landgebruik en milieucondities. Dit is de hoofdopgave van de gebiedsprogramma's. Wat het NPLG via de gebiedsprogramma's moet bereiken wordt vastgelegd in dit hoofdstuk. Daarvoor worden doelen voor natuur, water en klimaat uitgewerkt op nationaal niveau. Vervolgens concretiseert het NPLG de nationale doelen met een regionale verdeling om richting te geven aan en verder uit te werken in de provinciale gebiedsprogramma's. Ook worden nationale en provinciale doelen gesteld voor groenblauwe-dooradering, ter versterking van de landschappelijke kwaliteit en ter ondersteuning van de doelen voor natuur, water en klimaat.



Een transitie naar een duurzame toekomst voor het landelijk gebied is voor iedereen in Nederland van belang. Het is belangrijk om duidelijk te zijn over welke zaken gerealiseerd moeten worden om naar die duurzame toekomst toe te werken. Het NPLG doet dat onder andere via het stellen van doelen voor de thema's natuur, water en klimaat.
Zoals beschreven benadert het NPLG deze doelen in samenhang, waardoor er op een slimme manier maatregelen getroffen kunnen worden die bijdragen aan meerdere doelen. Bij focus op individuele doelen ontstaat het risico dat het ene probleem voor het andere wordt ingeruild. Dat zou leiden tot desinvesteringen. De doelen richten zich ook op de lange termijn: burgers en (agrarisch) ondernemers verdienen houdbare keuzes die voor langere tijd helderheid bieden. Per doel bestaat onderscheid tussen vastgelegd beleid en nieuw beleid, zodat duidelijk is waar de verschillende doelen vandaan komen en waar zij aan bijdragen. Dit hoofdstuk behandelt ook de samenhang tussen de afzonderlijke doelen en het belang van een samenhangende aanpak voor het werken naar een duurzame toekomst van het landelijk gebied.

Het NPLG richt zich primair op de toekomstbestendige inrichting van het landelijk gebied om te voldoen aan internationale verplichtingen op het terrein van:

- Natuur, met als onderliggende opgave de reductie van stikstof
- Water (kwaliteit en kwantiteit)
- Klimaat (reductie van broeikasgassen)

Daarmee levert het NPLG een belangrijke bijdrage aan het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de nationale doelen voor het NPLG. Het NPLG brengt bestaande natuur-, water- en klimaatdoelen samen om deze opgaves in samenhang te realiseren. Het merendeel van de nationale NPLG-doelen zijn reeds bestaande doelen. Een deel van deze bestaande doelen is al voor de vaststelling van het NPLG wettelijk vastgesteld, denk hierbij aan de stikstofdepositiedoelen, en de KRW-doelen voor water. Ook is een deel van de bestaande doelen vastgelegd via bestuurlijke akkoorden, denk hierbij aan het Natuur Netwerk Nederland (NNN), de hydrologische condities, klimaatdoelen voor landbouw en landgebruik en de Bossenstrategie.

Daarnaast vindt doorontwikkeling plaats van enkele doelen binnen de kaders van het NPLG. Het gaat hierbij allereerst om doelen die cruciaal zijn voor de samenhang tussen de doelen. Groenblauwe-dooradering (GBDA) is hiervan een voorbeeld en komt voort uit het Aanvalsplan Landschap. Daarnaast concretiseert het NPLG-doelen tot 2035 voor bestaande langetermijn- doelstellingen. Een voorbeeld hiervan zijn de VHR-doelen voor 2030.

Ten behoeve van de uitvoering en realisatie zijn in het NPLG nationale doelen vertaald naar een regionale verdeling. Voor emissiereductieopgaven en koolstofvastleggingsopgaven (stikstof en broeikasgassen) en voor areaalopgaven (VHR, Bossenstrategie, en GBDA) stelt het NPLG een regionale verdeling van de nationale doelen vast. De doelen worden geografisch verdeeld per provincie om kaders te stellen en richting te geven aan gebiedspartners en gebiedsprocessen. Voor andere doelen neemt het NPLG de bestaande regionale verdeling over (NNN, KRW). Voor de KRW is er een verdeling per waterlichaam.

Zoals in de inleiding van hoofdstuk 1 is geschreven is de scope van het NPLG afgebakend tot het landelijk gebied, als contramal van het begrip stedelijk gebied, exclusief grote wateren. Wat betreft de emissies ligt er een nadruk op het in samenhang reduceren van de belasting van lucht, water en bodem afkomstig van agrarische bronnen en landgebruik. Het gaat dan om nutriënten, broeikasgasemissies en gewasbeschermingsmiddelen. Voor wat betreft stikstofemissies uit andere sectoren, zoals mobiliteit, industrie en energie, zijn door het Rijk indicatieve emissiereductiedoelen vastgesteld, gekoppeld aan (inter) nationale maatregelen en regelgeving. Ook bevat het programma stikstofreductie en natuurverbetering (PSN) landelijke bronmaatregelen voor deze sectoren. Daarnaast behoort natuurherstel in brede zin en herstel van de waterbalans tot de kern van het NPLG. Bestuursorganen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om aan deze optelsom van opgaven te werken waarbij ze afstemmen en samenwerken vanuit ieders bevoegdheid - artikel 2.2 Ow. Provincies hebben de op grond van de Omgevingswet wettelijke taak tot gebiedsgerichte coördinatievan de taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen (artikel 2.18 Ow). Dat is voor veel NPLG-opgaven een relevant vertrekpunt, vanwege het gemeentegrensoverstijgende karakter daarvan en de onderlinge verwevenheid van de opgaven. Via de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's geven provincies hier invulling aan. Waar die coordinatie leidt tot nieuwe inzichten en keuzes over de locatie waar activiteiten wel of niet plaats kunnen vinden zijn gemeenten aan zet. Bij hen ligt namelijk de wettelijke opdracht te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Rijk en provincie hebben, binnen de grenzen van artikel 2.3 Ow de bevoegdheid om te sturen op de inhoud van deze keuzes via instructieregels.

Zonder in deze paragraaf uitputtend de taken en bevoegdheden op deze terreinen te beschrijven kan een globale schets worden gegeven van de accenten van de verschillende bestuurslagen op de afzonderlijke NPLG-doelen, ook gelet op de scope van het NPLG.

Tabel 2.1: Samenvattend overzicht NPLG-doelen Rijk-provincie voor natuur, water en klimaat

Natuur			Water	Klimaat		
VHR	**N2000**	**NNN & Bossen-strategie**	**KRW**	**Adaptatie**	**Landgebruik**	**Landbouw**
2030: maatregelen treffen om voor ten minste 30% van de in 2019 in een ongunstige SvI verkerende VHR-soorten en habitattypen een landelijk gunstige SvI te bereiken, dan wel een sterk positieve trend in gang gezet	**2025:** 40% areaal van stikstof-gevoelige habitats in 2025 in N2000-gebieden onder de kritische depositie-waarde	**2027:** Tussen 2011 en 2027 realisatie van 80.000 ha nieuwe natuur conform NNN Overlap met Bossenstrategie door 15.000 ha nieuw bos conform NNN	**2027:** Concentraties nutriënten (P & N) in grond- en oppervlak-te-waterlichamen voldoen aan wettelijke normen	**2050:** Beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat. Schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk beperken	**2030:** Landelijke koolstof-vastlegging in minerale landbouwbodems van 0,5 Mton CO_2 eq. extra t.o.v. basispad KEV 2021	**2030:** Landelijke emissie reductie-opgave broeikas-gassen voor de veehouderij en mestaan-wending in de akkerbouw van 5 Mton CO_2 eq.
2030: Uiterlijk in 2030 de landelijke negatieve trends van alle VHR-soorten en -habitattypen zoveel mogelijk te stoppen	**2030:** 50% areaal van stikstof-gevoelige habitats in 2030 in N2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde	**2030:** realisatie van 37.400 ha nieuw bos tussen 2021 en 2030.	**2027:** Concentraties gewasbeschermings-middelen in grond- en oppervlakte-waterlichamen voldoen aan wettelijke normen.		**2030:** Landelijke emissie-reductieopgave broeikasgassen van 1 Mton CO_2 eq. in veenweide	**2030:** landelijke methaan emissie-reductie-opgave voor de veehouderij en mestaanwending akkerbouw van 3,82 Mton CO_2 eq. conform Global Methane Pledge (onder-deel van broeikas-gas-reductie 5 Mton)
2030: maatregelen treffen om 30% van het totale areaal dat niet in goede conditie is in goede conditie te brengen	**2035:** 74% areaal van stikstof-gevoelige habitats in 2035 in N2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde	**2030:** In 2030 14.000 extra hectare bos met natuurfunctie te realiseren, deels als onderdeel 37.400 ha nieuw bos	**2027:** Grondwater-lichamen voldoen aan de norm voor een goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand per grondwaterlichaam, conform Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)		**2030:** Landelijke koolstof-vastlegging in bomen/bos/ natuur van 0,4 – 0,8 Mton CO_2. eq. extra t.o.v. emissies basispad KEV 2021	
2030: maatregelen treffen om 30% van het te ontwikkelen areaal dat noodzakelijk is voor een gunstige SvI te realiseren	**2027:** hydrologische condities voor alle N2000-gebieden voldoen aan ecologische vereisten	**2030:** het bestaande bos waar nodig te revitaliseren.	**2027:** voor oppervlaktewater-lichamen waar mogelijk maatregelen nemen om een meer natuurlijke toestand te bereiken, bestaande uit de maatregelen in de stroomgebied-beheerplannen aangevuld met grootschalig herstel van het beekdal			
Ondersteunende doelen voor natuur, water en klimaat						
Groenblauwe-dooradering (GBDA)						
2030: 50% van opgave landelijk gebied per provincie, exclusief het NNN. De opgave is hierbij het verschil tussen huidig % GBDA en doel van 10% GBDA in 2050.						
2050: 10% GBDA in landelijk gebied per provincie, exclusief het NNN.						

Natuur: voor de realisatie van de natuurdoelen van het NPLG ligt er een duidelijk accent bij de provincie. Op grond van de Omgevingswet heeft het provinciebestuur de wettelijke taak zorg te dragen voor maatregelen die nodig zijn voor een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Concreter hebben provincies de plicht om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen voor de Natura 2000-gebieden waarvoor zij het bevoegd gezag zijn en binnen de mogelijkheden die provincies daartoe hebben. De plicht tot het nemen van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000 tot doel verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren . Daarbij is het wegnemen van sommige drukfactoren die het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen in de weg staan afhankelijk van landelijke maatregelen waar het Rijk voor verantwoordelijk is. Voor de emissiereductieopgave voor stikstof ligt er bijvoorbeeld een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij provincies en Rijk. Deze is gebaseerd op de wettelijke resultaatverplichtingen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) voor het Rijk, welke in het NPLG geografisch zijn vertaald naar emisssiereductieopgaven per provincie. Deze opgaven worden ingevuld door een nader te bepalen mix van generieke en gebiedsgerichte maatregelen.

Het Rijk levert onder meer een bijdrage door natuurherstel te realiseren buiten het landelijk gebied. Een voorbeeld hiervan is de Programmatische Aanpak Grote Wateren, waardoor via systeemingrepen goede uitgangssituaties worden gecreëerd die nodig zijn voor een goede ecologische waterkwaliteit en hoogwaardige natuur. Concreet betekent dit dat andere maatregelen voor aanleg natuurarealen en verbinding van natuurgebieden - zoals Natuur Netwerk Nederland, VHR-natuurarealen, de Bossenstrategie (uitgezonderd maatregelen tbv de rijksgronden) en Groen Blauwe Dooradering - de primaire taak zijn van provincies voor zover zij daartoe middelen en instrumenten beschikbaar hebben. Dit geldt ook voor maatregelen voor natuurkwaliteit, zoals hydrologische condities (in samenwerking met waterschappen) en de VHR-kwaliteitsherstelddoelen, en voor maatregelen ten behoeve van de bredere staat van instandhouding voor natuur, de VHR-doelen 1 en 2 (zie paragraaf 2.1). Het Rijk levert daarnaast ondere andere een bijdrage via het ter beschikking stellen van financiele middelen en van Natura 2000-gebieden onder verantwoordelijkheid van het Rijk. De meeste van de Natura 2000-gebieden van het Rijk liggen in de grote wateren, en maken geen deel uit van het NPLG.

Water: Voor realisatie van de waterdoelen van het NPLG liggen verantwoordelijkheden meer verspreid. Op grond van de Omgevingswet worden de beleidskaders voor de kwaliteit van het oppervlaktewater bepaald door het Rijk en de provincies. Het operationele beheer (inclusief het treffen van maatregelen) is belegd bij de waterbeheerders: het Rijk voor de rijkswateren en de waterschappen voor de regionale wateren. Het Rijk stelt per stroomgebied periodiek een plan vast, Deze plannen bevatten maatregelen ter realisatie van de krw-doelen. Het is van belang dat de daarin opgenomen maatregelen met een ruimtelijke impact worden betrokken bij de gebiedsgebiedsprogramma's van het NPLG.

Daarnaast werken provincies samen met waterschappen en gemeenten aan gebiedsgerichte maatregelen zoals de verbreding van bufferzones in beekdalen op de hoge zandgronden voortvloeiend uit addendum bij 7e NAP. De waterschappen beschikken over kennis van het water en bodemsysteem en zijn verantwoordelijk voor het maken van water en bodemanalyses, provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het nemen van de ruimtelijke keuzes. Ook het beheer van de kwantiteit en kwaliteit van grondwater is een interbestuurlijke verantwoordelijkheid. Zo heeft het Rijk een systeemverantwoordelijkheid, wijst taken en bevoegdheden toe en stelt (landelijke) kaders en normen vast. De provincie heeft onder meer een specifieke taak op het gebied van grondwaterbescherming in verband met de winning van drinkwater en gemeenten op het gebied van onder meer de riolering. De waterschappen zijn bevoegd gezag voor de meest voorkomende grondwateronttrekkingen, Rijkswaterstaat voor grondwateronttrekkingen in rijkswateren. Ook rond het bredere thema zoetwaterbeschikbaarheid is het van belang dat bestuursorganen elkaar weten te vinden. Het Rijk is verantwoordelijk voor het hoofdwatersysteem, de waterschappen voor de regionale watersystemen. Keuzes

ten aanzien van het aanvoeren, vasthouden, afvoeren en bergen van water moeten in samenhang worden genomen. De gemeentelijke watertaken zijn opgenomen in art 2:16 Ow.

Klimaat: Via de Klimaatwet heeft het Rijk zich wettelijk gecommitteerd aan de klimaatdoelen van Parijs. Nadat in 2019 het klimaatakkoord is vastgesteld is het doel in de wet aangescherpt en heeft het Kabinet Rutte IV aanvullend beleid geformuleerd. Vanwege de samenhang met maatregelen op het terrein van onder meer stikstof en water zijn de NPLG-klimaatdoelen regionaal verdeeld. Het Rijk zet daarbij in op het realiseren van de volledige opgave van 5 Mton CO_2 eq reductie via rijksbeleid (1 Mton CO_2 eq opkoop, 4 Mton CO_2 eq normeren en beprijzen). Dit draagt tevens bij aan verdergaande reductie van stikstofemissies. Het generieke beleid vanuit het Rijk is input voor de gebiedsprogramma's van het NPLG. Voor de klimaatdoelen in het landgebruik zijn de verantwoordelijkheden per doel verschillend verdeeld. Koolstofopslag in bomen, bossen en natuur (o.a. Bossenstrategie) lift mee met de natuurdoelen voor herstel, natuurarealen, beekdalen en de ondersteunende doelen voor GBDA. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheden. Bij maatregelen natte natuur is de betrokkenheid van waterschappen essentieel. Voor koolstofopslag in minerale landbouwbodems ligt er een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij provincies en Rijk om, in samenwerking met sectorpartijen, het doel te behalen. Deels wordt deze opgave ingevuld door generiek rijksbeleid en deels is er sprake van rijksbeleid dat gebiedsgericht uitgewerkt wordt. Provincies hebben een primaire rol als gebiedsregisseur in de uitwerking richting gebiedsprocessen en bij het vertalen van de maatregelen naar de regionale karakteristieken van de bodem. De emissiereductie in veenweidegebieden loopt via veenweide aanpak onder regie van de provincies. De betrokkenheid van waterschappen en gemeenten bij het nemen van maatregelen is hierbij essentieel. Binnen de gebiedsprocessen en gebiedsprogramma's zorgen provincies voor samenhang van maatregelen met doelen voor natuur en water.

Verschillen in gewicht tussen de NPLG-doelen
Het NPLG stelt doelen voor de langjarige transitie van het landelijk gebied met een focus op doelen tot 2030. Maar ook na 2030 is er nog een weg te gaan. De transitie neemt een langere periode in beslag en ook sommige doelen (denk aan stikstof of klimaat) zullen na 2030 nog niet volledig behaald zijn, in 2030 staan hiervoor 'tussendoelen'. Voor het behalen van deze doelen zijn onder andere middelen uit het Transitiefonds beschikbaar. Realisatie van deze doelen draagt bij aan het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied.

Ecologisch gezien zijn alle doelen zeer urgent, maar sommige doelen hebben ook een dringende juridische urgentie. Dit weegt mee in de prioritering. Het relatieve gewicht van een doel is afhankelijk van een aantal samenhangende elementen: de hardheid van de (inter)nationale verplichting, de juridische consequenties van het niet nakomen ervan en de termijn waarop aan de verplichting moet zijn voldaan. Daarnaast is de mate waarin via een nationaal programma sturing gegeven wordt aan het doel relevant. Voor doelen die niet zijn gebaseerd op internationale verplichtingen, maar deze wel ondersteunen, is verder de vraag relevant in welke mate ze het hoofddoel ondersteunen. Het NPLG omvat daarmee doelen met een verschillende aard en urgentie.

Internationale verplichtingen met hoge ecologische en juridische urgentie
Doelen die rechtstreeks voortkomen uit internationale verplichtingen hebben de hoogste prioriteit. Zeker wanneer de verplichting inhoudt dat een bepaalde kwaliteit of toestand van de leefomgeving nu of binnenkort gerealiseerd moet zijn of behouden moet blijven. De VHR verplicht Nederland tot het nemen van maatregelen op korte termijn om verslechtering van VHR-soorten en habitattypen te voorkomen of te stoppen. Daarom hebben natuurherstel en de stikstofreductie een zeer hoge prioriteit. De doelen voor natuurherstel (VHR-doelen, stikstof, en hydrologische condities) levert een bijdrage aan het tegengaan van verslechtering in N2000-gebieden. Ook dragen de natuurdoelen bij aan het

op termijn bereiken van een landelijke gSvI van VHR-habitattypen en -soorten. De urgentie van het nemen van maatregelen neemt niet weg dat het behalen van de VHR-doelen, en daaraan gekoppeld de stikstofreductie, tijd zal kosten. Dit vraagt daarom ook om een duidelijke uitwerking hoe de stikstofproblematiek langjarig (juridisch) werkbaar blijft in de uitvoeringspraktijk en hoe tot een duurzame oplossing kan worden gekomen.

Net als de instandhoudingsdoelstellingen zijn de Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelen (2027) en de klimaatdoelen (2030) urgente internationale verplichtingen. Zonder aanvullend beleid voldoen in 2027 niet alle oppervlaktewaterlichamen in Nederland aan de KRW-criteria voor chemische en ecologische kwaliteit. De chemische en ecologische kwaliteit wordt daarbij sterk beïnvloed door landbouwactiviteiten, en heeft veel samenhang met de opgave voor natuur en klimaat. Als de KRW-doelen niet op tijd worden gehaald, bestaat het risico dat economische activiteiten lokaal stil komen te liggen. Bij de klimaatdoelen gaat het om zowel de opgave voor reductie en additionele vastlegging van broeikasgassen en de opgave specifiek voor methaanreductie. De reductiedoelstellingen in de veehouderij voor koolstof en methaan vereisen een forse inspanning, waarbij er veel mogelijkheden zijn voor samenhang in maatregelen met de andere NPLG-doelen.

Ondersteunende doelen met directe bijdrage aan de internationale (deel)opgaven
Het NPLG richt zich ook op doelen die direct bijdragen aan de internationale verplichtingen voor VHR-, KRW- en klimaatdoelen. Ze zijn geformuleerd als doel, en leveren ook een directe bijdrage aan de realisatie van de internationale verplichtingen. Dit geldt met name voor een aantal natuurdoelen. De uitvoering van de Bossenstrategie en realisatie van NNN zijn daarvan goede voorbeelden. Er is overlap tussen deze areaalopgave en de areaaluitbreiding voor VHR-doelbereik, en deze areaaluitbreiding kan bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding. Aanleg van natuurarealen in beekdalen en andere waterlichamen kan uitspoeling verminderen en bijdragen aan KRW-doelen. Als laatste kan aanleg van nieuw natuurareaal leiden tot een hogere koolstofvastlegging en een directe bijdrage leveren aan de klimaatopgave. Uiteindelijk wordt de mate van synergie en samenhang tussen de doelen bepaald door keuzes in de uitvoering voor type natuur en locatie. De mate waarin een doel cruciaal is voor het bereiken van de hoofddoelen is van belang bij het bepalen van het relatieve gewicht ervan.

Verder zijn meerdere doelen uit te splitsen naar een deelopgave. Een voorbeeld hiervan is het restemissiedoel landgebruik. Hierbij is het nationale doel voor landgebruik leidend. Dit doel kan uitgewerkt worden met drie deelopgaves: emissiereductie in veenweide, maatregelen voor koolstofopslag in minerale landbouwbodems, en koolstofopslag in bomen, bos en natuur. Hierbij is de doelstelling voor de deelopgave richtinggevend, en het restemissiedoel voor landgebruik leidend.

GBDA is daarbij expliciet benoemd als ondersteunend doel. Het is opgenomen als eigenstandig doel, maar dient in de eerste plaats als ondersteunend middel voor meervoudige doelrealisatie van de verschillende hoofddoelen uit het NPLG. Groenblauwe-dooradering draagt bij aan landschappelijke kwaliteit, zorgt voor samenhang door bij de goede keuzes in uitvoering direct bij te dragen aan alle drie de doelen en kan met een beperkt ruimtebeslag bijdragen aan de NPLG-doelen. Wanneer een gebiedsprogramma op een overtuigende manier invulling geeft aan de VHR-doelen voor 2030, maar dat doet zonder geheel te voldoen aan de GBDA-doelstelling dan staat dat een positieve beoordeling niet in de weg.

Het relatieve gewicht van een doel hangt ook af van de afspraken voorafgaand aan het NPLG. De doelen in het kader van de NNN en de Bossenstrategie zijn al eerder interbestuurlijk afgesproken. Het doel en tussendoel voor GBDA komen direct voort uit het Aanvalsplan Landschap. Het Aanvalsplan landschap is een coalitie van een groot aantal maatschappelijke partners waaronder het Rijk (ministeries van LNV, BZK en I&W),

verschillende provincies, waterschappen en gemeenten. Dankzij dit partnerschap kunnen de hier genoemde doelen en de provinciale doorvertaling steunen op een breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.

Van Doelen naar maatregelen
De doelen met het grootste gewicht en de kortste tijdshorizon verdienen de grootste urgentie bij de uitwerking in maatregelen. Voor stikstofreductie en natuurherstel in Natura 2000-gebieden ligt hier ook een verplichting vanuit de VHR-doelen en de omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie in de Omgevingswet. Ook het grootschalig beekherstel heeft vanwege de toezeggingen in het addendum op het 7e Nitraat Actieprogramma en de KRW-doelen een zeer hoge urgentie. Maatregelen voor beekdalherstel moeten uiterlijk in 2027 zijn gerealiseerd.

Bij keuzes voor maatregelen op de korte termijn is aandacht voor de lange termijn echter cruciaal. Een eenzijdige focus op de doelen die het snelst behaald moeten worden, kan leiden tot desinvesteringen. Zo kunnen keuzes voor de inzet van technische oplossingen die zich richten op emissiereductie van een individueel doel op korte termijn iets oplossen, maar op de langere termijn juist onverstandig zijn. Bijvoorbeeld omdat de wateraanvoer op termijn afneemt, er verzilting optreedt of omdat er op een bepaalde plek op de langere termijn meer ruimte voor natuurinclusieve landbouw nodig is voor de gSvI van een habitat. In de uitwerking van de doelen en maatregelen is het belangrijk om niet alleen te kijken naar de termijnen voor doelbereik (vaak 2027 of 2030) maar ook rekening te houden met de termijn voorbij 2030 voor klimaatmitigatie, de gSvI voor VHR en een duurzame transitie van het landelijk gebied.

Ook zijn er internationale verplichtingen met een tijdshorizon voorbij 2030. Voor internationale verplichtingen met een langere tijdshorizon is meer ruimte: VHR-doelen op termijn, klimaatneutraal als land in 2050. Dat neemt niet weg dat deze opgaven zeer omvangrijk zijn. Daarom stelt het NPLG-doelen voor 2030 voor VHR-doelen en de klimaatopgave. Bij het uitwerken van doelen in de gebiedsprogramma's is het van groot belang rekenschap te geven van de opgave voorbij de termijn van de individuele NPLG-doelen. Dat sluit ook aan bij de toekomstbestendige aanpak van het NPLG.

Belangrijk is dat wordt toegewerkt naar een robuust natuursysteem waarvan de milieukwaliteit op orde is, dat voldoende leefruimte biedt voor planten en dieren, dat aansluit bij het water- en bodemsysteem en waarmee de gunstige staat van instandhouding wordt gerealiseerd. Bovendien is het ook belangrijk om te kijken naar de Nederlandse natuur van de toekomst, passend bij het klimaat van de toekomst en qua functie passend binnen het omvangrijkere Europese natuursysteem. In het zoeken naar uitbreiding van natuur is het dus belangrijk daar aansluiting bij te zoeken én te zoeken naar combinaties met maatregelen voor onder meer herstel en toekomstbestendig maken van het water- en bodemsysteem. Dit kan betekenen dat wanneer we naar de toekomst kijken we veel specifieker moeten gaan kijken op basis van de kenmerken van gebieden: vanuit het water- en bodemsysteem, van combinatiekansen met andere opgaven en vanuit verspreiding en behoud van specifieke planten en dieren. Dit kan voor verschillende gebieden verschillende strategieën opleveren.

Bovenstaande noties zijn van belang, omdat ze medebepalend zijn voor de dynamiek in de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's. Het kabinet kiest ervoor om provincies te vragen voor de meest urgente doelen met concrete maatregelen voor specifieke locaties te komen. Terwijl voor doelen en gebieden met een lagere urgentie provincies de opgaven moeten doorgronden en een aantal grote strategische keuzes moeten maken. Zo kan handelen op de korte termijn gecombineerd worden met de strategie voor langere termijn. Dit geeft flexibiliteit om de aanpak en gebiedsprogramma's door te ontwikkelen na de eerste versie. Op basis van analyses, keuzes en gebiedsprocessen kan zo stap voor stap concreter invulling gegeven worden aan alle doelen van het NPLG.

2.1 Natuur

Zoals in de inleiding beschreven, zetten we als Nederland breed in op het herstel en behoud van natuur. Dit doen we bijvoorbeeld door het beschermen van waardevolle gebieden, het bestendigen van een robuust natuurnetwerk, te investeren in groen in de stad en stappen te maken naar een natuurinclusieve samenleving. Het NPLG richt zich voor natuur in de eerste plaats op het behoud en herstel van de biodiversiteit. Daarmee wordt voldaan aan de Europese afspraken die hierover zijn gemaakt. De doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) staan hierbij centraal. De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) zijn opgesteld om de biodiversiteit in Europa te beschermen. In deze richtlijnen wordt aangegeven welke vogelsoorten (Vogelrichtlijn) en welke dier- en plantensoorten (Habitatrichtlijn) in hun natuurlijke habitats beschermd moeten worden. Voor habitattypen en een deel van deze dier- en plantensoorten zijn speciale beschermingszones aangewezen, beter bekend als Natura 2000-gebieden.

Voor VHR-soorten en -habitattypen wordt toegewerkt naar het behalen en behouden van een gunstige staat van instandhouding (gSvI) in Nederland. Die gunstige staat van instandhouding is een situatie waarin de natuur floreert (zie ook box 3.1). Natuurgebieden leveren een belangrijke bijdrage aan het behoud en verbetering van de VHR-soorten en -habitattypen. Het netwerk van 162 Natura 2000-gebieden in Nederland is daarbij specifiek aangewezen voor de bescherming en verbetering van VHR-soorten en -habitattypen. De natuurgebieden bieden ruimte voor een veelheid aan soorten en waar mogelijk zijn natuurgebieden en de landschappen daaromheen zo ingericht om ook specifiek te voldoen aan condities voor VHR-soorten en -habitattypen.

Alle stukjes samen, Natura 2000-gebieden (N2000), andere beschermde natuurgebieden, agrarisch gebieden tot aan de stad, zijn nodig voor het behalen van de gSvI in Nederland. Veel soorten beperken zich niet tot natuurgebieden. Zij foerageren, schuilen en broeden ook daarbuiten. Verder zijn er VHR-soorten (zoals de grutto of de rosse vleermuis) die hun leefgebied juist vooral vinden in het stedelijk en agrarisch gebied. Om verslechtering van de natuur tegen te gaan, en de natuur te herstellen is het daarom noodzakelijk om naast natuurbehoud in natuurgebieden ook in te zetten op natuurinclusieve ontwikkelingen daarbuiten, zodat daar door het bereiken van basiskwaliteit natuur ook meer ruimte komt voor biodiversiteit. Door ook buiten Natura 2000-gebieden aan natuurverbetering te werken, neemt bovendien de milieudruk op natuurgebieden af[6]. Alleen met een brede aanpak voor natuurherstel in het landelijk gebied, en het toewerken naar een bredere duurzamere transitie naar een natuurinclusieve samenleving is het op den duur mogelijk om de VHR-doelstellingen te realiseren. Natuurherstel binnen en buiten natuurgebieden draagt ook bij aan andere doelen; schoner water, klimaatadaptatie, een gezonde bodem en een duurzame natuur-inclusieve landbouw. Daarmee biedt natuurherstel ook een oplossing voor andere opgaven in het landelijke gebied.

[6] Zie ook rapport Natuurverkenning 2050 van PBL en WUR.

Het NPLG stelt doelen voor VHR-doelbereik in Nederland voor 2030. Concreet zijn hier vier VHR-doelen voor opgenomen, gericht op de landelijke gunstige staat van instandhouding door kwaliteitsherstel van natuur, uitbreiding van natuur en het tegengaan van verslechtering (zie onder 2.1.1).

Om de VHR-doelen te bereiken zijn ook andere NPLG-doelen van belang, die bijdragen aan dit natuurherstel:

- Stikstofopgave als deelaspect van natuurherstel Natura 2000-gebieden
- Voldoen aan hydrologische condities in en rond Natura 2000-gebieden (2027), als deelaspect van natuurherstel
- Aanleggen van nieuw bos, conform de Bossenstrategie (2027) met een bijdrage aan natuur-, water- en klimaatdoelen
- Aanleggen van de resterende hectares natuur conform het Natuurnetwerk Nederland (NNN) (2027), met een bijdrage aan natuur-, water- en klimaatdoelen
- Realiseren van groenblauwe-dooradering (GBDA) van het landelijk gebied, als ondersteunend doel van natuur-, water- en klimaatdoelen

Met de invulling van deze (deel)opgaven geeft het NPLG-invulling aan de VHR-doelen voor 2030. Provincies werken deze natuurdoelen verder uit in de gebiedsprogramma's. Hieronder wordt ingegaan op deze verschillende onderdelen van het natuurbeleid, die onderdeel zijn van het NPLG.

2.1.1 Vogel- en Habitatrichtlijn

Breed natuurherstel in Nederland is er voor de VHR op gericht om op termijn een gSvI te realiseren voor VHR-soorten en habitattypen. Vanwege de urgentie van natuurherstel concretiseert het NPLG deze algemene doelstelling met VHR-doelen voor 2030. Uit de rapportage voor VHR-doelbereik[7] blijkt dat in Nederland 89% van de habitattypen in een ongunstige SvI (oSvI) verkeert. Hetzelfde geldt voor 69% van de planten- en diersoorten. Voor vogelsoorten is de situatie iets beter: meer dan de helft laat een positieve of stabiele ontwikkeling zien. Het verschil met de op termijn beoogde gSvI is de totale opgave voor VHR-doelbereik op termijn. Het NPLG-doel richt zich op doelen voor 2030 waarbij in 2030 de maatregelen moeten zijn getroffen om 30% van deze opgave te overbruggen.

7 Zie: rapportage voor VHR-doelbereik (2019)

Toelichting op VHR-doelen en gunstige staat van instandhouding
Voor de VHR wordt per soort en habitattype landelijk de staat van instandhouding (SvI) gerapporteerd. Dit is een maat voor de duurzaamheid van de biodiversiteit en het voorkomen van de specifieke VHR-soorten en -habitattypen. Er kan hierbij sprake zijn van een (matig/zeer) ongunstige (oSvI) of gunstige (gSvI) staat van instandhouding. Bij de habitattypen wordt de SvI – op landelijk niveau – bepaald op basis van de verspreiding van het habitattype, de oppervlakte van het habitattype (areaal) en de kwaliteit van het bestaande areaal (structuur en functie en typische soorten). Hierbij wordt gekeken naar de huidige situatie en de verandering over de tijd (de trend). Daarnaast wordt als onderdeel van de SvI ook gekeken naar het toekomstperspectief van het habitattype, deels op basis van de trends van andere indicatoren. Bij de soorten wordt de SvI – op landelijk niveau – bepaald op basis van de verspreiding van een soort, de populatieomvang, de omvang en de kwaliteit van het leefgebied en de trends daarin. Ook voor soorten wordt naast de huidige status gekeken naar het toekomstperspectief. Voor meer informatie wordt verwezen naar de VHR-rapportage van 2019. Voor de Vogelrichtlijn en de condities voor bepalen van de huidige SvI (peiljaar 2019) wordt verwezen naar de rapportage van Sovon.

De SvI wordt dus bepaald aan de hand van meerdere criteria. Hierbij geldt dat het minst presterende aspect doorslaggevend is voor de totaalbeoordeling. De doelen richten zich op het verbeteren van de aspecten die een oSvI aanduiden. Veelal is dat de omvang en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten. De verspreiding wordt vaak als gunstig beoordeeld.

De VHR-doelen van het NPLG gelden voor alle VHR-soorten en -habitattypen, terwijl maatregelen binnen het NPLG zich beperken tot het landelijk gebied. Voor maritieme en stedelijke soorten is dus flankerend beleid buiten het NPLG nodig in andere programma's om VHR-doelbereik te realiseren. Maatregelen in het landelijk gebied kunnen wel positieve effecten hebben op de SvI van soorten die ook in stedelijke of maritieme omgeving voorkomen.

Dit doel is nader gespecificeerd in vier samenhangende VHR-doelen die ingaan op de specifieke condities voor het realiseren van VHR-doelbereik, en tezamen invulling geven aan de 30%-opgave:

1. Uiterlijk in 2030 moeten maatregelen getroffen zijn zodat voor ten minste 30% van de in 2019 in een ongunstige Staat van Instandhouding (oSvI) verkerende VHR-soorten en -habitattypen een landelijk gunstige Staat van Instandhouding (gSvI) wordt bereikt, dan wel een sterk positieve trend in gang gezet wordt.
2. Uiterlijk in 2030 moeten de landelijke negatieve trends van alle VHR-soorten en -habitattypen zoveel mogelijk stoppen.
3. Uiterlijk in 2030 moeten maatregelen getroffen zijn om 30% van het totale areaal van habitattypen en van de leefgebieden van soorten dat niet in goede conditie is in goede conditie te brengen (peiljaar 2019).
4. Uiterlijk in 2030 moeten maatregelen getroffen zijn om 30% van het te ontwikkelen areaal dat noodzakelijk is voor een gSvI van de habitattypen en van de leefgebieden van soorten te realiseren (peiljaar 2019). Tot 2030 dient er 25.200 ha[8] extra natuur gerealiseerd te worden, en 181.200 ha agrarische natuur.

Bovenstaande doelen zijn niet los van elkaar te zien en moeten in samenhang worden gerealiseerd. Bij de uitwerking van de doelen mogen provincies VHR-doel 3 (verbetering kwaliteit) en 4 (areaaluitbreiding) uitwerken op het geaggregeerde niveau van natuurtypen. Voor doelrealisatie voor alle VHR-soorten en -habitattypen is het nodig op termijn voor alle natuurtypen en alle typen agrarische natuur uitbreiding te realiseren. Hierbij wordt

[8] Dit betreft 9.000 ha omvorming van bestaande NNN en 16.000 ha extra areaal buiten bestaande natuur

een forse inzet verwacht op agrarische natuur.[9] Voor verbetering van condities wordt ingezet op een combinatie van beheer in de N2000-gebieden en een verbetering van de omgevingscondities (zie doelen voor stikstof en hydrologische condities). Voor de uitwerking van VHR-doel 1 t/m 4 zijn de concretiseringen uitgewerkt per habitattype en soort, en samengevat in te realiseren arealen per natuurtype van voldoende kwaliteit. Vervolgens moeten de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied concreet worden uitgewerkt in omvang en tijd, zodat de optimale bijdrage van elk Natura 2000-gebied aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding uiterlijk 1 juli 2025 helder is, in samenhang met de bijdrage buiten deze gebieden. Het streven is deze geconcretiseerde doelen vervolgens op natuurlijke momenten in bestaande cycli te integreren.

Naast het nemen van maatregelen voor VHR-doelbereik binnen de N2000-gebieden, zal ook in de directe omgeving van N2000-gebieden gezocht moeten worden naar locaties om doelen zoals areaaluitbreiding en kwaliteitsverbetering te halen. Overgangsgebieden, beekdalen en verbindingszones zijn daartoe, vanwege mogelijkheden tot doelstapeling, bijzonder geschikt. Ook na 2030 liggen er opgaven om toe te werken naar het op termijn realiseren van een gSvI van alle beschermde VHR-soorten en -habitattypen. Provincies wordt in de uitwerking gevraagd ook rekening te houden met de opgave na 2030. Hierbij zijn er lange-termijnvoordelen bij het realiseren van natuurherstel. Het toewerken naar breed natuurherstel door het op orde brengen van omgevingscondities (stikstof, hydrologie) en het realiseren van natuur buiten Natura 2000-gebieden (NNN, Bossenstrategie, GBDA) werkt in synergie met de areaalopgave voor VHR-doelbereik. Het bereiken van de doelen tot 2030 en het nemen van de juiste maatregelen voor breed natuurherstel tot 2030 kan daarbij leiden tot een kleinere areaalopgave na 2030.

VHR-doel 1: landelijke gunstige staat van instandhouding
Bij de uitwerking van bovenstaande doelen wordt gekeken naar de te verbeteren kwaliteit en het te ontwikkelen areaal voor VHR-soorten en -habitattypen samen. Daarmee streeft het kabinet ernaar om de landelijke Staat van Instandhouding (SvI) van soorten en habitattypen te verbeteren. Op peildatum 2019 verkeerde een groot aantal van de VHR-soorten en -habitattypen in een ongunstige Staat van Instandhouding (89% van de habitattypen verkeerde in een oSvI en 69% van de planten- en diersoorten uit de Habitatrichtlijn). Het doel voor 2030 is om voor 30% van VHR-soorten en habitattypen met een oSvI in 2019 een gSvI te realiseren, dan wel om een sterk positieve trend in gang te zetten. Een hypothetisch voorbeeld ter illustratie, wanneer in 2019 100 VHR-soorten en habitattypen een oSvI hebben dienen in 2030 nog slechts 70 soorten een oSvI hebben.

Sommige soorten hebben specifieke eisen. Daarnaast hebben bepaalde soorten en habitattypen specifieke aandacht of maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat tenminste 30% van de soorten in een ongunstige situatie een sterk positieve trend laten zien. De soorten en habitattypen die extra aandacht nodig hebben bij de uitwerking van maatregelen in het NPLG om achteruitgang te stoppen, zijn aangeven in de NPLG-inputtabel (15 habitattypen en 24 soorten, peiljaar 2022)[10]. De SvI per VHR-soort en habitattype is gedefinieerd in de HR-rapportage uit 2019, en in het SOVON-rapport voor Vogelrichtlijnsoorten.

[9] Agrarische natuur is een verzamelnaam voor natuurtypen waarbij de agrarische functie behouden blijft. Wat dit vraagt van de agrarische bedrijfsvoering binnen een gebied hangt niet alleen af van het soort onderneming (bijv. akkerbouw of veeteelt), maar ook van de eigenschappen van een gebied (bijv. bodemsoort en waterhuishouding) en de doelsoort(en) waarvoor het gebied wordt ingericht. In veel gevallen vraagt agrarische natuur om *agrarisch natuurbeheer*. Daarbij kan het gaan om maatregelen zoals uitgesteld maaibeheer, stoppelvelden, plas-dras percelen, aanleg en onderhoud groenblauwe-dooradering, etc. Het hangt af van de doelsoort(en) waarvoor het gebied wordt ingericht welke maatregelen nodig zijn en of toepassing nodig is in het hele gebied of alleen op een aantal percelen.

[10] Zie: NPLG-inputtabel

VHR-doel 2: landelijke negatieve trends
Voor iedere VHR-soort en -habitattype wordt de trend in SvI gerapporteerd. Populatietrends van HR-soorten staan in de VHR-rapportage uit 2019. Dit is een combinatie van verandering in verspreiding, oppervlakte, en kwaliteit over de tijd. Het verbeteren van de kwaliteit van bestaand areaal (VHR-doel 3) – waaronder het beperken van drukfactoren zoals stikstofdepositie – én het ontwikkelen van nieuw areaal (VHR-doel 4) moet voor veel VHR-soorten en -habitattypen leiden tot het zoveel mogelijk stoppen van landelijk negatieve trends. In de uitwerking is de samenhang tussen de doelen dus cruciaal. Voor specifieke soorten en habitattypen zullen aanvullende lokale maatregelen nodig zijn om zoveel als mogelijk de negatieve trend te stoppen. Het is hierbij belangrijk om niet alleen te kijken naar de opgave richting 2030 maar ook rekening te houden met het langetermijndoel van een gSvI voor alle VHR-soorten en -habitattypen.

De overheid heeft invloed op veel drukfactoren die in de weg staan voor het bereiken van een gSvI. Tegelijkertijd kan de trend ook beïnvloed worden door factoren waar de overheid weinig tot geen invloed op heeft. Daarom is gekozen voor de formulering, zoveel als mogelijk stoppen van negatieve trends. Dit betekent dat alle nodige maatregelen die mogelijk zijn, ook moeten worden getroffen. Dit doel sluit aan bij de doelstelling uit de EU biodiversiteitsstrategie voor 2030. Het heeft betrekking op de trends in Nederland als geheel. Dit laat onverlet dat er een bestaande verplichting is om verslechtering in elk Natura 2000-gebied te voorkomen.

Toelichting VHR-doel 3: in goede conditie te brengen areaal
Om de gSvI te realiseren moeten in en rondom Natura2000-gebieden maatregelen genomen worden om kwaliteit en omvang te verbeteren. Het in goede conditie brengen van habitattypen en leefgebieden is afhankelijk van meerdere factoren, zoals waterstand, zuurgraad, voedselrijkdom of landschappelijke samenhang. Veel van de maatregelen zullen zich richten op het verbeteren van deze milieucondities en per gebied verschillen. De condities kunnen verbeterd worden door een combinatie van maatregelen in en buiten natuurgebieden. Denk hierbij aan lokaal maaien of begrazen in het gebied, het verbeteren van de waterhuishouding via systeemherstel, en aan het verminderen van drukfactoren in de wijdere omgeving zoals stikstofdepositie en grondwateronttrekking.

Het landelijke doel voor “in goede conditie te brengen areaal” wordt bepaald door het aandeel van het landelijke oppervlak waar de omstandigheden op orde zijn en resulteren in een goede conditie. Voor 2030 is de doelstelling maatregelen te treffen om 30% van het areaal dat dan niet in goede conditie is (peiljaar 2019), in goede conditie te brengen.

Rekenvoorbeeld VHR-doel 3:
In 2019 heeft habitattype X een areaal van 1.000 ha. Van dit areaal is 600 ha niet in goede conditie. Uiterlijk in 2030 moeten voldoende maatregelen getroffen zijn om 30% van 600 ha, dus 180 ha, in goede conditie te brengen.

Omdat ecologisch herstel vaak een langjarig proces is, is de doelstelling niet om in 2030 al een goede conditie te hebben gerealiseerd. Wel moeten alle nodige maatregelen zijn getroffen voor het realiseren van een goede conditie. De verbetering van de kwaliteit moet ook zodanig zijn dat de SvI sterk verbetert (zie VHR doel 1).

De opgave voor VHR-doelbereik verschilt per habitattype en leefgebied van VHR-soorten, en is niet voor iedere soort exact bekend. Tegelijkertijd is er al veel achtergrondinformatie beschikbaar. Per habitattype is de SvI van het bestaande areaal gerapporteerd aan Europa, per Habitatrichtlijnsoort is een gecombineerde expertbeoordeling gegeven van omvang

en kwaliteit van het leefgebied[11], en per vogelsoort is het leefgebied en de kwaliteit van het leefgebied voor de instandhouding van een populatie bepaald[12]. Dit resulteert in een landelijk totaaloppervlakte aan bestaand areaal leefgebied per soort en habitattype (peiljaar 2019) en het aandeel in goede conditie en niet-goede conditie van dit leefgebied of habitattype.

In 2030 moet voor 30% van het areaaloppervlak met een niet-goede conditie maatregelen getroffen zijn voor een goede conditie. Maatregelen ter verbetering van specifieke habitattypen en leefgebieden kunnen vaak bijdragen aan verbetering en doelbereik voor meerdere VHR-soorten en -habitattypen. Daarom kunnen de opgaven in de uitwerking worden geaggregeerd per natuurtype.

We stellen doelen voor soorten en habitattypen, maar sturen in de uitwerking op het realiseren van gunstige condities (ecologisch sturende factoren). De 30%-doelstelling geeft richting aan het schaalniveau van de te nemen maatregelen voor 2030 voor de ecologisch sturende factoren. Maatregelen voor systeemherstel richten zich immers niet op één of enkele afzonderlijke soorten, maar op breder systeemherstel, het herstel van ecologische processen en het creëren van gunstige condities, waarbij het water- en bodem-systeem leidend is.

Toelichting VHR-doel 4: te ontwikkelen areaal
Het huidige areaal (habitattype en leefgebied) is voor meerdere VHR-soorten en -habitattypen onvoldoende voor een gSvI, en daarvoor is uitbreiding van areaal noodzakelijk. Hoeveel areaaluitbreiding hiervoor nodig is verschilt per habitattype en leefgebied. Areaaluitbreiding wordt onderverdeeld in uitbreiding van natuurtypen en uitbreiding van agrarische natuur. Tot 2030 is er een richtinggevende areaalopgave voor natuur van 25.200 ha en voor agrarische natuur van 181.200 ha. Van de areaalopgave natuur is grofweg 9.000 ha te realiseren door omvorming van bestaande NNN. De overige opgave (ca 16.000 ha) zal buiten de reeds bestaande NNN moeten worden gerealiseerd. De reeds gemaakte afspraken uit het natuurpact (realisatie restopgave NNN) en van de Bossenstrategie dragen voor een groot deel bij aan het toewerken van de natuur areaalopgave.

[11] Zie: Vogel- en Habitatrichtlijnen rapportage (WUR)

[12] Zie: SOVON rapport: Bouwstenen voor het Strategisch Plan Natura 2000: Factsheets van vogelsoorten die betrokken zijn bij de instandhoudings-doelstellingen voor Natura 2000-gebieden

Tabel 2.2: Overzicht van de nationale opgave en de regionale verdeling voor areaal natuur en areaal agrarische natuur ten behoeve van de VHR-doelstellingen voor 2030. De opgave is richtinggevend voor verdere uitwerking in de PPLG's

	Areaalopgave extra natuur voor 2030 [ha]	Areaalpgave extra agrarische natuur voor 2030 [ha]
Drenthe	2.300	7.000
Flevoland	60	1.600
Friesland	2.700	35.600
Gelderland	2.200	15.300
Groningen	700	8.000
Limburg	1.300	11.100
Noord-Brabant	2.400	41.000
Noord-Holland	450	4.700
Overijssel	1.800	15.300
Utrecht	860	11.200
Zuid-Holland	1.500	19.000
Zeeland	180	11.400
Nationaal	**16.450**	**181.200**

Het uitgangspunt is dat elke provincie voor 2030 maatregelen treft voor de ingeschatte areaalopgave per natuurtype. De extra arealen zijn ingeschat ten opzichte van de huidige situatie en zijn ter ondersteuning voor de verdere uitwerking in de PPLG's. Bij het realiseren van de opgave kunnen provincies deze opgave zoveel mogelijk vormgeven binnen de bestaande afspraken waaronder het NNN (restopgave NNN), de Bossenstrategie en 10% GBDA. Bij het bepalen van de te realiseren arealen is er zoveel mogelijk uitgegaan van het stapelen van verschillende doelen voor areaaluitbreiding. De areaalopgave natuur voor 2030 kan grotendeels door middel van bestaande afspraken uit het Natuurpact (Restopgave NNN) en de Bossenstrategie worden ingevuld. Deze opgaven zijn echter niet 1-op-1 hetzelfde. Zo kan de VHR-opgave aanvullende eisen stellen aan de uitbreiding van specifieke habitattypen en leefgebieden voor het bereiken van een gSvI voor specifieke soorten en habitattypen.

Bij de ruimtelijke uitwerking van nieuwe natuur is het belangrijk de koppeling te maken met de structurerende keuzes uit het NPLG. De structurerende keuze voor de inpassing van arealen natuur en agrarische natuur heeft hierbij de meest directe koppeling (zie Hoofdstuk 4 Structurerende Keuzes). Verder is er een belangrijke koppeling in de ruimtelijke uitwerking met de structurerende keuzes voor overgangsgebieden, groenblauwe-dooradering, het water- en bodemsysteem en het afwegingskader 'zorgvuldige omgang met landbouwgrond'. Bovendien dient bij de uitbreiding van nieuwe natuur ook rekening gehouden te worden met andere ruimtelijke opgaven die een plek krijgen in het landelijk gebied, zoals de energietransitie, waterberging en -veiligheid en de woningbouwopgave. De structurerende keuzes van al deze opgaven komen samen in de nieuwe Nota Ruimte. De provinciale ruimtelijke voorstellen, die in het kader van het programma Novex worden opgesteld, vormen hier een belangrijke bouwsteen voor.

Voor de praktische uitwerking is het van belang te weten welke natuur waar gerealiseerd kan worden ten behoeve van een gSvI. Ten behoeve van de uitwerking door provincies zijn de doelen voor de areaalopgave geaggregeerd op het niveau van algemenere natuurtypen. Dit is richtinggevend in de verdere uitwerking en geen afrekenbaar doel. De uitwerking van het landelijke NPLG-doel naar te realiseren natuurtypen per provincie is weergegeven in Bijlage 2.

De doelen per natuurtype zijn afgeleid van gegevens over hetgeen dat per VHR-habitattype en soort nodig is om tot een gSvI te komen. Hier zijn de geactualiseerde VHR-bouwstenen (peildatum 2019 voor VHR-habitattypen en -soorten[13]) voor gebruikt. De doorvertaling hiervan naar areaalopgaven is gebaseerd op een quick-scan uitgevoerd door WEnR en Sovon. Deze informatie geeft weer wat een gunstige staat van instandhouding op lange termijn ruimtelijk behelst en bij welke provincies(s) daarvoor een opgave ligt. Tevens is gebruik gemaakt van kennis en expertise uit de provincies om de opgave in bepaalde gevallen te concretiseren. Op basis van deze kennis en informatie is deze areaalopgave geformuleerd; richtinggevend en ondersteunend voor het verdere proces.

Ook bij de areaalopgave is het realiseren van goede condities van belang voor een gSvI. Bij uitbreiding moeten daarom direct voldoende maatregelen genomen zijn om dat areaal in goede conditie te brengen (VHR-doel 3). In de geaggregeerde indicatieve tabellen, gedeeld met provincies, zijn de hectaredoelen tevens voorzien van een duiding van de kwalitatieve opgave (het verminderen van drukfactoren zoals vermesting of verstoring en/of een duiding van de typen maatregelen die nodig zijn, zoals het verhogen van grondwaterpeil of beter natuurbeheer) en staat aangegeven ten behoeve van welke VHR habitattypen en -soorten de uitbreiding nodig is.

Voor realisatie van agrarische natuur en het halen van de doelstelling van 30% natuurherstel is voldoende en langjarige financiering nodig. Paragraaf 6.2 biedt overzicht in de nu beschikbare instrumenten, waaronder de ecoregeling (GLB), de subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer, de subsidie groen-blauwe diensten. Ondernemers kunnen hier op vrijwillige basis aan deelnemen. Ecosysteemdiensten zijn kostbaar en de precieze bijdrage aan doelbereik moet nader worden onderzocht. Ten tijde van het verschijnen van dit ontwerp-NPLG was dit verkenningsproces nog niet afgerond. De aankomende tijd zullen de mogelijkheden voor ecosysteemdiensten verder verkend worden, inclusief de financiering van deze diensten en toetsing en borging van doelbereik op lange termijn. Daarbij vergt de verdere uitwerking om de opgave agrarische natuur te realiseren een ook breed proces met nauwe betrokkenheid van provincies, landbouworganisaties, agrarische collectieven en natuurorganisaties. Nadere besluitvorming over ecosysteemdiensten en finale vaststelling van het NPLG is aan het volgende kabinet.

2.1.2 Doelen voor stikstof, als deelaspect natuur

Sterke overbelasting door stikstof is één van de belangrijkste drukfactoren op de natuur. De depositie van stikstof is in veel Natura 2000-gebieden te hoog, waardoor VHR-doelbereik en/of het tegengaan van verslechtering van VHR-soorten en -habitattypen niet overal wordt gehaald. De totale stikstofdepositie is een optelsom van deposities uit verschillende (inter)nationale emissiebronnen in verschillende sectoren. Voor alle sectoren in Nederland geldt dat ze evenredig moeten bijdragen aan minder stikstofemissies en realisatie van de in de Omgevingswet opgenomen omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie. De sectoren industrie/energie en mobiliteit stoten primair stikstofoxiden (NOx) uit. De sector landbouw stoot hoofdzakelijk ammoniak (NH_3) uit. Een deel van de depositie is afkomstig van emissies van overige sectoren, zoals de bouw en huishoudens. Daarnaast komt ongeveer een derde van de stikstofdepositie vanuit buitenlandse emissiebronnen.

De landbouw als sector heeft een relatief groot aandeel in de totale stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur (ca. 46% in 2020), en een groot aandeel in de totale ammoniakemissies (ca. 85% in 2019)[14]. Daarom moet de landbouwsector ook een significante reductie realiseren om bij te dragen aan natuurherstel en -verbetering. Binnen het NPLG ligt de focus op reductie van het stikstofaandeel van de landbouw om

[13] Zie: Inputtabel NPLG

[14] Deze gegevens zijn gebaseerd op het Compendium voor de Leefomgeving 2021. Per jaarlijkse rapportage zijn de precieze percentages aan verandering onderhevig.

de landelijke omgevingswaarden te behalen. Het landbouwaandeel is daarbij vertaald naar regionale reductiedoelen van NH_3. Op verzoek van provincies zijn de regionale doelen gericht op emissiereductie en niet in directe zin op depositie. Dit biedt de betrokken partijen meer mogelijkheden om op emissies te sturen. Het uiteindelijke doel blijft daarbij overeind: reductie van de depositie van stikstof in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Uitgangspunt van het NPLG is dat de stikstofdoelstellingen voor landbouw op nationaal en provinciaal niveau gerealiseerd worden in samenhang met de opgaven voor natuur, water en klimaat.

Naast de reductie van NH_3 in de landbouw gelden voor andere sectoren ook reductieopgaven. Het gaat om indicatief 38% en 25% reductie van NO_x tussen 2019 en 2030 voor industrie/energie respectievelijk mobiliteit. De bijdrage van deze sectoren is in de Kamerbrief van februari 2023[15] uitgewerkt.

Natuurgebieden in Nederland kennen een grote verscheidenheid. Afhankelijk van de habitat, de voorkomende soorten en de bodem zijn natuurgebieden meer of minder gevoelig voor depositie van stikstof. De Kritische Depositiewaarde (KDW) is de best beschikbare wetenschappelijke indicator om de gevoeligheid van een natuurgebied voor stikstof te duiden: een overschrijding betekent dat er een risico is op aantasting van de kwaliteit van habitattypen (zie ook box 1). In 2020 bevond zich 33% van het areaal in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op of onder de KDW. De verwachting is dat dit percentage op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid verbetert naar 43% in 2030[16]. Er zijn dus extra maatregelen nodig om meer van de stikstofgevoelige natuur in 2030 onder de kritische depositiewaarde voor stikstof te brengen.

Onderzoek naar alternatieven voor Kritische Depositiewaarde
De in de Omgevingswet opgenomen omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie houden verband met de kritische depositiewaarde (KDW). Samen met landbouworganisaties, natuurorganisaties en provincies wordt, in navolging van het advies van Remkes, verkend of een alternatief voor de KDW in de wet mogelijk is. Een alternatief moet uitgaan van de staat van de natuur én juridisch houdbaar zijn. Het doel van het proces is om gezamenlijk en stap voor stap te verkennen of er een alternatief is in de wet voor de KDW als sturingsinstrument voor het toewerken naar een gSvI volgens de VHR.

Het landelijke doel voor stikstof richt zich op een depositiereductie van stikstof in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden[17]. In de Omgevingswet zijn resultaatsverplichtende omgevingswaarden opgenomen die hieraan uitvoering geven. In 2025 moet 40% van het stikstofgevoelige areaal van Natura 2000-gebieden onder de KDW zijn gebracht, 50% in 2030, en 74% in 2035. Via het NPLG worden deze doelen gerealiseerd door een combinatie van generiek en gebiedsgericht beleid. Het bereiken van dit doel levert een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen die voortkomen uit de VHR.

Verdere (provinciale) uitwerking van de landelijke omgevingswaarden voor stikstofreductie
De landelijke omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie zijn niet gedifferentieerd naar provincie of gebied. Voor het herstellen van natuur en het tegengaan van verslechtering van VHR-soorten en habitattypen is dit wel relevant. Ook is een

[15] Zie: Kamerbrief over voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG (februari 2023)

[16] De gegevens voor 2020 en 2030 zijn gebaseerd op de AERIUS monitor Ontwikkeling stikstofbelasting op 17-05-2023. De precieze percentages veranderen. Dit laat onverlet dat de doelen voor reductie stikstofdepositie in 2030 niet behaald worden met het voorgenomen beleid.

[17] Zie rapport BIJ12 voor een overzicht van de stikstofgevoelige habitats in Nederland (pagina 8). Een precieze ruimtelijke uitwerking van de stikstofgevoelige natuurgebieden is te vinden in AERIUS van het RIVM.

ruimtelijke verdeling van de reductie belangrijk voor de doelmatigheid van de aanpak. De stikstofemissiereducties kunnen dan daar gereduceerd worden waar de bijdrage aan de VHR-doelen het meest relevant en effectief is. Om het landelijke depositiedoel in 2035 voor stikstof (74% onder KDW) te behalen, is berekend dat een emissiereductie van 39 Kton NH_3 – gebaseerd op stal- en veldemissies in de veehouderij – nodig is. Dit komt bovenop het al vastgestelde beleid volgens het basispad, zoals uitgewerkt in de KEV 2020. Deze reductie van NH_3 is per provincie in een emissiereductieopgave uitgewerkt. Het behalen van de 39 Kton NH_3 reductie is daarbij geen doel op zichzelf. Uiteindelijk wordt doelbereik bepaalt op basis van de landelijke omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie, ongeacht of dit behaald wordt met meer of minder emissiereductie. Het stellen van een emissiereductie is echter wel een belangrijk middel waarop provinciaal beleid ontwikkeld kan worden om de landelijke resultaatsverplichtende omgevingswaarden te realiseren. Mits deze reductie met de juiste mix aan maatregelen wordt bereikt, kan dit ook bijdragen aan het behalen van de NPLG water- en klimaatdoelen en aan het meekoppelen van de reductie van fijnstof en geurhinder. Naast de reductie van NH_3 in de landbouw gelden voor andere sectoren ook reductieopgaven. Het gaat om indicatief 38% en 25% reductie van NO_x tussen 2019 en 2030 voor industrie/energie respectievelijk mobiliteit.

De emissiereductieopgave per provincie is weergegeven in tabel 2.3. Zie voor meer informatie de memo Toelichting bij richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied[18]. Hierin staat beschreven hoe de reductie in emissies is berekend ten opzichte van het basispad KEV 2020 voor geschatte emissies in 2030, en wordt onderbouwd hoe de emissiereductie per provincie tot stand is gekomen.

Tabel 2.3: Regionale verdeling van de emissiereductieopgave voor stikstof. De emissies en emissiereductie zijn gebaseerd op de stikstofemissies in de periode 2018-2030 (basispad) volgens de KEV2020. Zie voor verdere toelichting het memo van RIVM[19].

	Emissietotaal (stal en veld) (ton NH_3)	Emissiereductie (stal en veld) (ton NH_3)	Percentage Emissiereductie
Drenthe	5.702	2.450	43%
Flevoland	1.836	442	24%
Friesland	13.654	4.701	34%
Gelderland	17.710	7.511	42%
Groningen	5.775	1.447	25%
Limburg	5.855	3.039	52%
Noord-Brabant	16.763	6.957	42%
Noord-Holland	4.433	1.797	41%
Overijssel	13.961	5.738	41%
Utrecht	5.093	2.359	46%
Zeeland	1.989	631	32%
Zuid-Holland	4.794	1.951	41%
Nederland	**97.566**	**39.023**	**40%**

[18] RIVM, Toelichting bij richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied, 10 juni 2022. Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl

[19] Zie: RIVM, Memo Toelichting bij richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied, 9 juni 2022

De provinciale opgave voor stikstofemissiereductie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincie. Het wordt ingevuld door een combinatie van rijks- en provinciaal beleid en een combinatie van generieke en gebiedsgerichte maatregelen. Om het nationale depositiedoel effectief te realiseren is het voor provincies van belang de emissiereductiedoelen in de gebiedsprocessen verder ruimtelijk uit te werken. De locatie van de reductie van stikstofemissies maakt uit voor de bijdrage aan het nationale depositiedoel. Het kabinet geeft nadrukkelijk ruimte aan de provincies om zelf in de gebiedsprogramma's – in goed overleg met alle betrokkenen – concrete invulling te geven aan de provinciale doelen. Het uiteindelijke doel daarbij is om provinciale reductie te realiseren die op moeten tellen tot de landelijke omgevingswaarden. Ter realisatie van de omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie werkt het Rijk verder aan generieke maatregelen. Onderdeel van deze uitwerking is een aanpak voor moeilijk beïnvloedbare stikstofbronnen, zoals bronnen in het buitenland en de internationale scheepvaart

Naast het feit dat de landelijke omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie gehaald moeten worden, moet tevens voorkomen worden dat stikstofdepositie (al dan niet lokaal) leidt tot verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden. Per stikstofgevoelig N2000-gebied zijn natuurdoelanalyses uitgevoerd, die per gebied de belangrijkste problemen in kaart brengen. De natuurdoelanalyses constateren op grote schaal dat stikstofdepositie een groot probleem is, en constateren tevens dat er sprake is van een "Nee, Tenzij, […] -oordeel" als gevolg van stikstof. Dit betekent dat er aanvullende stikstofmaatregelen nodig zijn. Tegelijkertijd zijn er meer en bredere maatregelen nodig voor natuurherstel en verbetering. Het is niet duidelijk of het reduceren van 39 Kton emissie – die moet leiden tot het behalen van de omgevingswaarde in 2030 – ook in alle gevallen leidt tot het beoogde effect: het stoppen van verslechtering door stikstofdepositie. Zo niet, dan is aanvullend natuurherstelbeleid in combinatie met een aanvullende gebiedsgerichte emissiedaling nodig en moeten dus aanvullende bronmaatregelen gedefinieerd worden. Hierbij moet per gebied bekeken worden of verdere stikstofreductie noodzakelijk is of dat andere natuurherstelmaatregelen noodzakelijk zijn. In hoofdstuk 4 wordt de cyclus van monitoring- en evaluatie nader toegelicht, en wordt ook ingegaan op de opties voor bijsturing.

2.1.3 Doelen voor hydrologische condities Natura 2000-gebieden

Hydrologie is naast stikstof een van de belangrijkste factoren voor natuurherstel. Het gaat hierbij om condities van waterkwaliteit en waterkwantiteit, en het geldt voor zowel oppervlaktewater als grondwater. Er is een wisselwerking tussen de condities voor stikstof en hydrologie: stikstofeffecten zijn groter in natuurgebieden waar de hydrologische condities nog niet op orde zijn. Terwijl een goede waterhuishouding juist natuurherstel op gang kan brengen, ook als stikstofdepositie nog te hoog is.

Binnen het NPLG is het doel dat in 2027 hydrologische condities voor alle Natura 2000-gebieden voldoen aan ecologische vereisten, of dat maatregelen zijn getroffen om dit doel te realiseren[20]. Dit is een al bestaand nationaal doel voor Natura 2000-gebieden. De precieze ecologische vereisten voor een Natura 2000-gebied ter ondersteuning van de instandhoudingsdoelstellingen verschillen per Natura 2000-gebied. Het gaat hierbij om het realiseren van hydrologische condities vanuit ecologische vereisten, die onderverdeeld kunnen worden in criteria voor de zuurgraad, vochttoestand, zoutgehalte, voedselrijkdom, overstromingstolerantie en de gemiddelde (laagste) grondwaterstanden, inclusief koppeling met kwel. Deze condities zijn uitgewerkt op nationaal niveau per habitattype

[20] Het kan jaren duren voordat maatregelen daadwerkelijk effect hebben op hydrologie en hydrologische condities in Natura 2000-gebieden, omdat het een systeem is met een lange responstijd. Dat betekent dat niet alle maatregelen direct effect zullen resulteren voor 2027, en het doel van op orde brengen van hydrologische condities. Het is alleen voldoende om in 2027 maatregelen genomen te hebben, als kan worden aangetoond dat deze op termijn leiden tot de gestelde doelen.

in profieldocumenten[21]. Per Natura 2000-gebied worden deze verder uitgewerkt in natuurdoelanalyses en natuurbeheerplannen, zowel voor de stikstofgevoelige als niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het doel voor de ecologische vereisten wordt bepaald op basis van het minst presterende criterium[22]. De hydrologische condities zijn op orde wanneer aan alle ecologische vereisten is voldaan. Via het NPLG moet dit doel gerealiseerd worden via breder systeemherstel in en rond Natura 2000-gebieden en in samenhang met de andere opgaven van het NPLG.

Verdere regionale uitwerking van hydrologische condities per Natura 2000-gebied
Er is geen verdere regionale verdeling van dit doel, omdat de precieze hydrologische condities voor ecologische vereisten per Natura 2000-gebied gedefinieerd worden. Dit betekent dat provincies met meer Natura 2000-gebieden ook vaak een grotere totale opgave hebben. Samenwerking tussen provincies en tussen waterschappen is belangrijk, omdat hydrologische systemen vaak provinciegrenzen overstijgen, en maatregelen voor systeemherstel dus in het gehele stroomgebied genomen moeten worden.

2.1.4 Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is het totaal van bestaande en nog te realiseren natuurgebieden op het land in Nederland. Het netwerk moet natuurgebieden beter verbinden met elkaar en met het omringende agrarisch gebied en zorgen voor voldoende habitat en leefgebieden voor soorten. De Natura 2000-gebieden op het land zijn onderdeel van het NNN.

De ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden in Nederland is de verantwoordelijkheid van provincies. Het Rijk is verantwoordelijk voor natuur in Natura 2000-gebieden in de grote wateren en het Caribisch gebied. In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken om tussen 2011 (basisjaar) en 2027 80.000 ha nieuwe natuur in te richten, conform het NNN. Dit is een uitbreiding van 657.711 ha in 2011 naar 737.711 ha in 2027[23]. In totaal is tot en met 2021 45.568 hectare (57%) natuur conform het NNN door provincies gerealiseerd. Tot 2027 resteert daarmee een opgave van 34.432 hectare (43%). In de 8e Voortgangsrapportage Natuur in Nederland van IPO en LNV is geconcludeerd dat het tempo van inrichting onvoldoende is om het doel in 2027 te behalen. Daarom hebben de provincies in samenspraak met het Rijk een Taskforce versnelling inrichting voor de NNN ingesteld.

Het NPLG neemt de inrichting in 2027 op van 80.000 ha nieuwe natuur, conform het NNN op land[24]. Hiermee wordt gestreefd naar het in samenhang uitvoeren van deze opgave voor realisatie van nieuwe natuur, zodat realisatie van NNN bijdraagt aan de doelen voor natuur, water en klimaat. Het realiseren van deze opgave is daarbij zowel een natuurdoel, als een middel om bij te dragen aan de hoofddoelen. Bij de uitbreiding van het NNN kan de opgave voor het te ontwikkelen areaal voor een gSvI (VHR-doelbereik) zoveel mogelijk in samenhang uitgewerkt worden. Ook is er een sterke overlap met de Bossenstrategie, waarbij de uitbreiding van nieuw bos deels moet gebeuren conform het NNN. Verder dient in de provinciale uitwerking van de NNN-opgave rekening gehouden worden met de bijdrage aan koolstofopslag in vegetatie en met de effecten op waterkwaliteit en watervasthoudend vermogen (KRW). Bij het maken van ruimtelijke keuzes voor het realiseren van NNN zijn de structurerende keuzes uit het NPLG leidend. De structurerende

[21] Zie: https://www.natura2000.nl/beschermde-natuur

[22] Dit is gelijk aan andere KRW-doelen, waarbij voor een waterlichaam de slechtst presterende conditie bepaalt of het waterlichaam wel of niet aan de wettelijke normen voldoet.

[23] Voor achtergrondinformatie en voortgang betreffende het NNN zie de voortgangsrapportage NNN van IPO en LNV.

[24] De opgave voor grote wateren en Caribisch gebied vallen buiten de scope van het NPLG.

keuze voor inpassen arealen voor nieuwe natuur en agrarische natuur heeft hierbij de meest directe koppeling. Verder is er een belangrijke koppeling in de ruimtelijke uitwerking met de structurerende keuzes voor overgangsgebieden, groenblauwe-dooradering en het water- en bodemsysteem bij uitwerken van locaties voor uitbreiding van NNN.

Verdere provinciale uitwerking van het Natuurnetwerk Nederland

Provincies zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en beheer van natuurgebieden (conform NNN). De provincies hebben de ambitie om meer natuur te realiseren dan is afgesproken in het Natuurpact. Opgeteld komen de provinciale ambities voor eind 2027 uit op 86.139 hectare nieuwe natuur (conform NNN), wat zorgt voor een totaal aan natuur van 743.850 ha in Nederland (conform NNN). Deze ambities moeten nog wel navolging krijgen in de realisatie van nieuwe natuur (conform NNN). De verdeling van realisatie NNN per provincie is gebaseerd op de provinciale ambities, samen optellend tot 40.571 ha nog in te richten nieuwe natuur in het NNN in de periode tot en met 2027. Ondanks deze hogere provinciale ambitie blijft de taakstelling van het Rijk echter 34.432 ha. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de regionale verdeling voor realiseren van nieuwe natuur (conform NNN).

Tabel 2.4: Regionale verdeling van doelstellingen realisatie NNN tot en met 2027

	Resterende opgave nieuwe natuur conform NNN* (ha)	Totaal areaal natuur conform NNN in 2027 (ha)
Drenthe	6.856	67.934
Flevoland	105	26.376
Friesland	3.963	86.664
Gelderland	2.672	136.417
Groningen	2.723	24.122
Limburg	1.269	50.933
Noord-Brabant	8.742	128.133
Noord-Holland	4.407	56.577
Overijssel	3.679	63.224
Utrecht	2.165	33.673
Zuid-Holland	3.270	40.537
Zeeland	720	29.258
Totaal in ha	**40.571**	**743.850**[25]

** Deze restantopgave is gebaseerd op de 8e Voortgangsrapportage Natuur (VRN) van LNV en provincies, die de stand van zaken weergeeft op 31 december 2021. Deze verdeling van de restantopgave is gebaseerd op de ambitie voor realisatie NNN per provincie. Dit betekent dat er nog een taakstelling vanuit het Rijk voor provincies is van 34.432 ha, terwijl provincies een ambitie hebben van 40.571 ha.*

2.1.5 Bossenstrategie

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat Rijk en provincies samen een Bossenstrategie opstellen. In 2020 hebben Rijk en provincies deze Bossenstrategie[26] via een bestuurlijk akkoord vastgesteld en afgesproken om maatregelen te treffen die bijdragen aan biodiversiteitsherstel in het Nederlandse bos en die zorgen voor meer koolstofopslag. De Bossenstrategie draagt daardoor bij aan de wettelijke opgave uit de klimaatwet om CO_2-emissie te verminderen en meer CO_2 op te slaan. Uitbreiding en herstel van bossen kan daarnaast bijdragen aan ecosysteemdiensten - zoals verbeterde waterkwaliteit (KRW) en ruimte voor recreatie - en een bredere bijdrage aan de circulaire economie. Het NPLG

[25] Vanwege afrondingsverschillen per provincie wijkt het totaal in ha af van de optelsom per individuele provincie.

[26] Zie: Bossenstrategie

neemt de belangrijkste ambities uit de Bossenstrategie over[27]. De uitvoering van de Bossenstrategie kan namelijk bijdragen aan de natuur-, water- en klimaatdoelen van het NPLG, en daarnaast aan alternatieve verdienmodellen voor de landbouw zoals biobased productie en agroforestry.

De doelen vanuit de Bossenstrategie die centraal staan zijn:

- 37.400 ha nieuw bos in 2030. Dit betekent van 363.800 ha bestaand bos in Nederland in 2021 naar 401.200 ha in 2030, een toename van 10% bosareaal tot 2030[28]
- 14.000 extra ha bos met natuurfunctie in 2030. Dit kan als onderdeel van de 37.000 hectare nieuw bos, of door het omvormen van bestaand productie- en multifunctioneel bos naar bos met natuurfunctie. Het gaat hierbij om bossen met beheertype N01, N14 en N15[29]. In 2020 is er circa 140.000 ha bos met natuurfunctie en dit stijgt naar circa 155.000 ha bos met natuurfunctie in 2030
- In 2030 het bestaande bos waar nodig te revitaliseren. Hierbij is geen specifieke areaalopgave voor te revitaliseren bos meegegeven (zie voor nadere toelichting Bossenstrategie[28])

De Bossenstrategie is een doel op zichzelf, maar is ook een middel voor het realiseren van de hoofddoelen van het NPLG. Hierdoor kan werk-met-werk gemaakt worden. Hierbij is zowel de koppeling met VHR-doelen en de koppeling met de klimaatopgave cruciaal. Maar voor de VHR-opgave is de specifieke locatie van bosherstel en het type bos/habitat belangrijker dan voor de bijdrage aan de klimaatopgave. In de ruimtelijke uitwerking en in de keuze voor types bos staat hierbij VHR-doelbereik centraal. Provincies wordt meegegeven in de gebiedsprogramma's de opgaven voor Bossenstrategie en VHR-doelbereik zoveel mogelijk te koppelen. De nieuw te realiseren habitat voor VHR-doeleinden wordt dan waar mogelijk ingevuld met de Bossenstrategie. Er zijn meerdere kennisrapporten beschikbaar om uit te putten voor het koppelen van de Bossenstrategie met de opgave van biodiversiteitsherstel en om de mogelijke bijdrage per provincie te duiden[30]. De Bossenstrategie is ook onderdeel van de klimaatopgave voor bomen, bos en natuur (BBN), en daarmee onderdeel van het klimaatdoel landgebruik binnen het NPLG (zie paragraaf 2.4.4). Als laatste kunnen maatregelen in de Bossenstrategie ook bijdragen aan KRW-doelen. Ook hier geldt dat waar mogelijk provincies in gebiedsprogramma's de koppeling vinden tussen Bossenstrategie en KRW-doelen. Bij het maken van ruimtelijke keuzes voor het realiseren van nieuw bos zijn de structurerende keuzes uit het NPLG leidend. De structurerende keuze voor inpassen arealen voor nieuwe natuur en agrarische natuur heeft hierbij de meest directe koppeling. Verder is er een belangrijke koppeling in de ruimtelijke uitwerking met de structurerende keuzes voor overgangsgebieden, groenblauwe-dooradering en het water- en bodemsysteem bij uitwerken van locaties voor uitbreiding van bossen.

[27] De Bossenstrategie en Aanvalsplan landschappen streven ook naar de realisatie van GBDA in het landelijk gebied. Dit doel is apart opgenomen in paragraaf 2.4.

[28] De Bossenstrategie uit 2020 stelt ook als doel om het areaal bos met 10% te vermeerderen. In de Bossenstrategie is de ambitie vastgelegd om het oppervlak bos met 37.000 ha uit te breiden tot 407.000 ha in 2030. LNV neemt in haar begroting als startpunt het areaal bos in 2021, waardoor de beoogde toename van het bosareaal leidt tot ca. 401.200 ha in 2030 (zie voor meer achtergrond compendium voor de leefomgeving).

[29] Zie voor de precieze definitie van beheertypen bos de Index Natuur en Landschap. Bos met natuurfunctie kan zowel binnen als buiten het NNN aangelegd worden (zie ook subdoelen). Hoe meer koppeling er gemaakt wordt tussen deze opgaves in de uitwerking, hoe meer werk-met-werk gemaakt kan worden.

[30] Bijvoorbeeld een rapport over de koppeling tussen Bossen en VHR-doelbereik, tussen Bossen en KRW-opgave in beekdalen, en een rapportage over de voortgang van de Bossenstrategie in 2021.

Bij de uitwerking van het doel om 37.400 ha nieuw bos te realiseren moet rekening gehouden worden met de volgende subdoelen:

- 15.000 ha nieuw bos (conform NNN) in 2030. Dit betekent binnen de beoogde uitbreiding van het NNN in 2027. Dit kan gerealiseerd worden door omvorming van bestaande natuur (conform NNN) óf door uitbreiding van het NNN. Deze opgave wordt primair uitgevoerd binnen de kaders van het Natuurpact, en waar mogelijk gekoppeld met de VHR-opgave voor bos. Wanneer de eisen van het specifieke habitattype niet overeenkomen met de mogelijkheden in de specifieke provincie binnen het al begrensde NNN, dan kan dit bostype ook in de PAS-compensatie of buiten het NNN ontwikkeld worden. Compensatie van bos telt niet mee voor deze doelstelling.
- 3.400 ha nieuw bos ter compensatie van bos dat is verdwenen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Het gaat hierbij om het compenseren van bosareaal dat verdwenen is in de periode vanaf 2017 tot en met de nog te kappen bossen tot 2030. Deze opgave wordt uitgevoerd en gefinancierd via het Programma Natuur. De eerste 20% van deze opgave is al verdeeld per provincie, de resterende 80% van de opgave volgt bij de tweede tranche van het Programma Natuur in 2024. Deze opgave moet zoveel mogelijk buiten het NNN gerealiseerd worden.
- 19.000 ha nieuw bos buiten het bestaande en nog te realiseren NNN. Ook hierbij is er de mogelijkheid tot koppeling met VHR-doelbereik. Deze opgave kan deels worden ingevuld met het uit te breiden areaal voor een gSvI per VHR-soort, wanneer deze betrekking hebben op bosarealen. Compensatie van bos telt niet mee voor deze doelstelling.

Agroforestry in Bossenstrategie en NPLG

Agroforestry biedt kansen om koolstof vast te leggen, en daarnaast om landbouw en natuur te verbinden. In de Bossenstrategie is met provincies afgesproken om agroforestry – als innovatieve vorm van landbouw – te stimuleren. Door veehouderij, akkerbouw of groenteteelt te combineren met houtigen (bomen en struiken) kunnen verdienmodellen worden versterkt en verbreed, en kan tegelijkertijd worden bijgedragen aan een oplossing voor de verschillende opgaven in een gebied. Agroforestry kan ook een belangrijke rol spelen in het verdienmodel van agrariërs in extensieve en natuurinclusieve landbouwgebieden. In de Bossenstrategie wordt gestreefd naar het realiseren van 26.000 ha agroforestry in 2030, waarvan 1.000 ha voedselbossen. Deze streefgetallen zijn echter geen onderdeel van de NPLG-doelen.

Verdere provinciale uitwerking van de Bossenstrategie

In de eerste versie van de provinciale gebiedsprogramma's (juli 2023) hebben provincies doelen opgenomen voor bosuitbreiding als onderdeel van de 37.400 ha bosuitbreiding in de Bossenstrategie. Het totaal hiervan telt op tot 32.820 ha. Deze hectares worden als indicatief areaal opgenomen voor de verdeling van de hectares nieuw bos in het NPLG. Het resterend areaal van 4.580 ha wordt op een later moment in overleg met de provincie verdeeld. Op basis van deze plannen heeft het Rijk voor het NPLG een regionale verdeling van de Bossenstrategie gemaakt (tabel 2.5).

Tabel 2.5: Regionale verdeling Bossenstrategie

	Binnen NNN	Buiten NNN	Compensatie	Totaal bosuitbreiding per provincie
Opgave NPLG nationaal	***15.000***	***19.000***	***3.400***	***37.400***
Drenthe	2.000	1.700	200	3.900
Flevoland	64	600	-	664
Friesland	223	315	-	538
Gelderland	1.092	-	1.108	2.200
Groningen	75	300	-	375
Limburg	1.250	2.250	145	3.645
Noord-Brabant	8.000	4.111	811	12.922
Noord-Holland	140	1.398	60	1.598
Overijssel	500	2.000	1.400	3.900
Utrecht	724	724	52	1.500
Zeeland	205	205	4	414
Zuid-Holland	150	1.000	14	1.164
Totaal Nationaal	**14.423**	**14.603**	**3.794**	**32.820**
Nog te verdelen hectares nationaal	***577***	***4.397***	***-394***	**4.580**

De realisatie van de uitbreiding van de Bossenstrategie ligt primair bij provincies. Het Rijk kan hieraan bijdragen door het beschikbaar stellen van rijksgronden voor bosuitbreiding. Het Rijk zal zich inzetten om interdepartementale afspraken te maken met grondbezittende Rijkspartijen (I&W, Rijkswaterstaat, BZK, rijksvastgoedbedrijf). De doelen voor 14.000 ha bos met natuurfunctie en het waar nodig te revitaliseren bos zijn niet provinciaal verdeeld. De 14.000 ha bos met natuurfunctie kan gerealiseerd worden als onderdeel van de 37.400 ha bosuitbreiding, en heeft een koppeling met de uitbreiding natuurarealen voor de VHR (primair de opgave voor vochtige en droge bossen).

2.2 Water en bodem

Vele eeuwen geleden zijn we als land gestart met het aanpassen van ons land aan onze behoeften. We beschermden ons met dijken, we maalden de polders droog, we trokken de beken en rivieren recht en we groeven talloze sloten om het water zo snel mogelijk af te voeren. Steeds minder hadden we het te doen met de grillen van de natuurlijke omstandigheden en bleken we in staat om water en bodem grotendeels naar onze hand te zetten. Dat heeft ons land heel veel gebracht en daar zijn we terecht trots op. Het vertrouwen in de maakbaarheid van ons landschap is groot en verbonden met onze cultuur en identiteit.

Maar inmiddels lopen we door klimaatverandering en het steeds intensievere landgebruik, meer en meer tegen de grenzen aan van wat het water- en bodemsysteem nog kan leveren. Bodemdaling, wateroverlast maar ook verdroging en lage waterstanden zorgen voor grote risico's voor de voedselproductie en zijn één van de oorzaken van de verslechtering van de natuur.

De natuurlijke rijkdom van onze delta ligt aan de basis van ons succes. Voor een toekomst van onze landbouw op een vruchtbare bodem, voor het voortbestaan van onze natuur en voor onze leefbaarheid in de brede zin, zijn schoon en voldoende water en een gezonde bodem dan ook absolute randvoorwaardes. Om deze natuurlijke rijkdom ook voor de volgende generaties te behouden moeten we de ruimtelijke inrichting en het gebruik van het landelijk gebied baseren op de draagkracht van het water- en bodemsysteem. De

stijgende zeespiegel, verzilting, het steeds extremere weer maar ook de door ons zelf in gang gezette bodemdaling dwingen ons om duurzame ruimtelijke keuzes voor de lange termijn te maken.

Het NPLG richt zich primair op het realiseren van de bestaande internationale afspraken voor natuur, water en klimaat en baseert ruimtelijke keuzes op het water- en bodemsysteem in het landelijk gebied. In samenhang met de opgaves voor klimaat en natuur werkt het NPLG aan een duurzame inrichting van het landelijk gebied en de landbouwsector voor een gezond water- en bodemsysteem. Een gezonde bodem is een belangrijke basis en voorwaarde voor het realiseren van NPLG-opgaven in de landbouw. In de navolgende paragrafen specificeren we de waterdoelen die opgenomen zijn in het NPLG, en de klimaatopgave voor veenweidegebieden en minerale landbouwbodems. Daarbij richten we ons primair op opgaven voor de landbouw in het landelijk gebied vanwege de samenhang met doelen voor natuur en klimaat. Het Deltaprogramma, het Nationaal Programma Landbouwbodems en het PAGW werken allen tezamen aan een duurzame inrichting, een duurzame benutting en bescherming van het water- en bodemsysteem. In het hoofdstuk structurerende keuzes staat hoe het water- en bodemsysteem een cruciale pijler is voor de uitwerking van de NPLG-doelen en de toekomstige ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied.

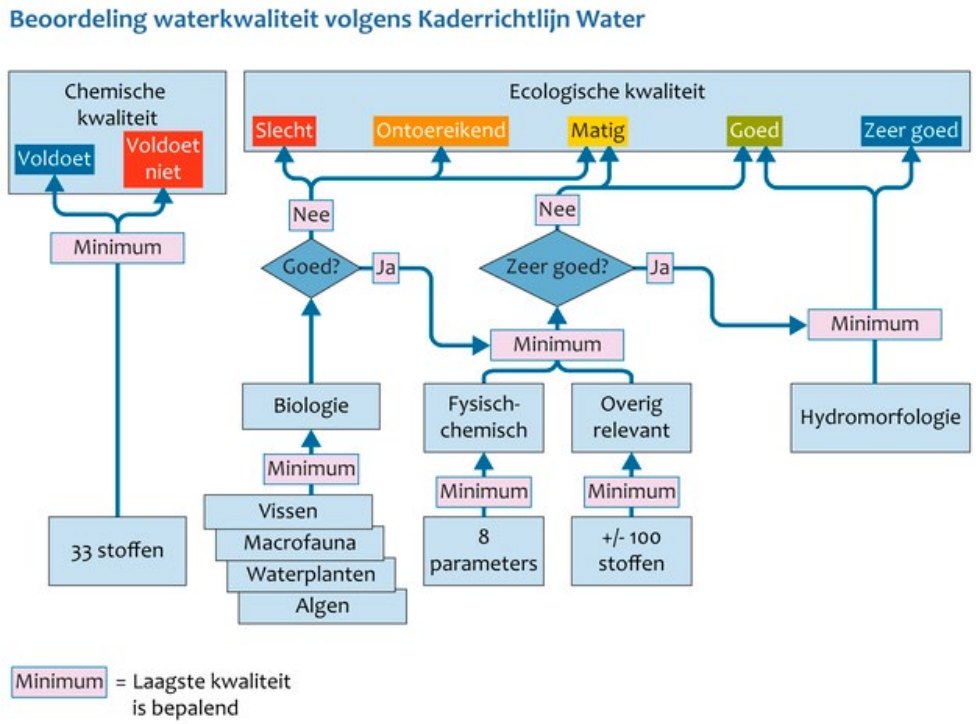
Bodems en het watersysteem verschillen van plek tot plek. Bovendien is de wijze van uitvoering van een maatregel van minimaal even groot belang als de selectie van de juiste maatregel. Wat welke bodem nodig heeft, vereist dus maatwerk. Maatwerk voor duurzaam bodembeheer betekent ook dat bij een gezonde bodem het erom gaat wat de bodem qua voeding en verzorging nodig heeft – en niet om wat de bodem aan kan – zodat de bodem ook toekomstige generaties kan voorzien van zoveel mogelijk voedsel en ecosysteemdiensten. Daarbij is het cruciaal dat provincies samenhang en gebiedsgericht invulling geven aan de NPLG-doelen vanuit het water- en bodemsysteem en rekening houdend met een veranderend klimaat.

2.2.1 Kaderrichtlijn Water (KRW)

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn uit 2000 die stuurt op het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand (GET) voor natuurlijke wateren en een goed ecologisch potentieel (GEP) en goede chemische toestand voor sterk veranderde en kunstmatige wateren. Het gaat hierbij om zowel het oppervlaktewater als het grondwater, waarbij voor grondwater wordt gekeken naar zowel de kwantiteit als de chemische kwaliteit. In totaal worden er verdeeld over Nederland 745 oppervlaktewateren en 23 grondwaterlichamen onderscheiden. Het overgrote deel is geclassificeerd als sterk veranderd of kunstmatig. Uiterlijk in 2027 moet Nederland alle maatregelen[31] hebben genomen, die nodig zijn om te komen tot een goede ecologische en chemische kwaliteit. Het gaat om generieke maatregelen en algemeen beleid – zoals vergunningverlening bij puntlozingen, het 7e Nitraat Actieprogramma, de afbouw van de derogatie en het uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 gebiedsgerichte inrichtings- en beheermaatregelen.

[31] In 2027 moeten in principe alle waterlichamen voldoen aan de KRW-normen. Maar sommige maatregelen hebben pas effect op termijn, zogeheten na-ijleffecten. Daarom moeten minimaal alle maatregelen genomen zijn, waarbij het streven blijft om te voldoen aan KRW-normen in 2027.

Figuur 2.1: Overzicht van de beoordelingscriteria voor waterkwaliteit volgens de KRW



Bron: PBL.

PBL/mrt14
www.clo.nl/nl141204

Bij het bepalen van doelen voor kwaliteit van het oppervlaktewater wordt er gekeken naar de chemische kwaliteit (op basis van Europees genormeerde stoffen) en de ecologische kwaliteit op basis van een combinatie van biologische indicatoren, fysisch-chemische indicatoren, overige indicatoren voor specifiek verontreinigende stoffen en hydromorfologie (figuur 2.1). De normen voor de chemische kwaliteit van KRW-waterlichamen zijn uniform voor Nederland. De normen voor de ecologische kwaliteit kunnen per oppervlaktelichaam verschillen. Alle normen zijn juridisch vastgelegd (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw)/ Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). In de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027[32] is de beoordeling per KRW-waterlichaam vanuit de KRW opgenomen en worden de opgaven én de maatregelen beschreven.

De KRW schrijft voor dat de totaalbeoordeling wordt bepaald door de slechtste score (one out, all out). Wanneer dus één van de indicatoren niet aan de wettelijke norm voldoet, bepaalt dit de score voor het gehele waterlichaam. In 2021 voldoet vrijwel geen enkel KRW-waterlichaam aan de doelstelling[33]. Aan de andere kant worden de meeste normen per stof in de meeste wateren nu al gehaald en is er in het algemeen sprake van een verbetering. Zo voldoet 70% van de waterlichamen aan alle normen van de (niet ubiquitaire) prioritaire stoffen, terwijl dat in de voorgaande planperiode 40% was.

Voor grondwater geldt vanuit de KRW een verplichting voor het behalen van een goede chemische en kwantitatieve toestand, waarbij verontreiniging van grondwater wordt voorkomen of beperkt en negatieve trends worden omgebogen. Er mag geen belemmering

[32] Zie: Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027

[33] Zie: Waterkwaliteit KRW, 2027. Compendium voor de Leefomgeving

zijn voor het behalen van doelen voor drinkwater en van oppervlaktewater en grondwater afhankelijke natuurgebieden (zie ook het natuurdoel voor de hydrologische toestand van Natura 2000-gebieden).

Een deel van de waterdoelen kan alleen bereikt worden met maatregelen in het landelijk gebied en een transitie van de landbouw. Vanuit de samenhang tussen doelen en maatregelen is het bereiken van de waterdoelen, voor zowel oppervlaktewater en grondwater, een van de hoofdopgaven in het NPLG. Het NPLG neemt daarom een vijftal waterdoelen op, gericht op de waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen, de toekomstbestendige inrichting van oppervlaktewater en ruimtelijke inrichting voor klimaatadaptatie. Daarnaast zijn er KRW-doelen waar het NPLG een positieve bijdrage aan kan leveren: normen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.

Nutriënten
Een belangrijke indicator voor de ecologische kwaliteit is de concentratie nutriënten, zowel stikstof (N) als fosfor (P). Naast toegestane concentraties op grond van de KRW zijn er ook verplichtingen op grond van de Grondwaterrichtlijn (maximaal 50 mg/l nitraat). Dit resulteert in verschillende mestgebruiksnormen voor agrarische activiteiten, gedifferentieerd naar gewas- en bodemtypen. In 2027 moeten concentraties nutriënten (P en N) in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan de wettelijke normen conform KRW. Concentraties van nutriënten dienen ook te voldoen aan de wettelijke normen voor drinkwaterbronnen wanneer water onttrokken wordt voor drinkwaterproductie. Zoals gesteld in de Kamerbrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 33037, nr. 499 is de KRW onderdeel van de doelen van het NPLG. Dat is inclusief drinkwater(winning) en daarmee wordt voldaan aan de motie De Groot en Van Campen (kamerstuk 34 682, nr. 117). De gebiedsprogramma's zullen de benodigde maatregelen uitwerken om te komen tot integraal doelbereik op het NPLG. Dit geldt ook voor het voldoen aan de wettelijke kaders voor nitraatconcentraties in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Het bereiken van de KRW-doelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Voor nutriënten zijn er vooral opgaven bij de zuivering van huishoudelijk afvalwater en vanuit de landbouw, met in achtneming van de per waterlichaam aan bestuursorganen toebedeelde taken, een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Om de verontreiniging van de agrarische sector te verminderen zijn als onderdeel van het 7e Nitraat Actieprogramma maatregelen opgenomen, zoals de verplichting om vanggewassen in te zaaien na de hoofdteelt. De derogatie wordt richting 2026 afgebouwd, waarbij maatregelen als bufferzones rond landbouwpercelen (3 of 5 meter) en de aanwijzing van "met nutriënten verontreinigde gebieden" verplicht zijn gesteld door de Europese Commissie.

Provincies hebben een rol in de gebiedsgerichte vertaling van generiek beleid en bij het nemen van gebiedsgerichte aanvullende maatregelen waarbij de drie NOVI-afwegingsprincipes (zie Hoofdstuk 1) worden toegepast. Onderdeel daarvan is de concretisering van grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. Met zones van 100 tot 250 meter dragen provincies aanvullend op generiek beleid bij aan het verlagen van de belasting van nutriënten tot onder het kritische niveau. De breedte van de zone die nodig is, hangt van veel verschillende factoren af. Exacte omvang, inrichting en gebruik krijgen vorm in provinciale gebiedsprogramma's (PPLG's). Vanuit het principe water- en bodemsturend zal beekdalherstel ook een bijdrage leveren aan andere NPLG-doelen zoals de bossenstrategie GBDA, natuurherstel en herstel grondwaterlichamen. In andere delen van Nederland zijn andere maatregelen nodig om aan de concentratie van nutriënten in KRW-doelen te voldoen. In de uitvoering van het NPLG kan opkoop en beëindiging, extensivering en innovatie van veehouderijbedrijven deel uitmaken van het gebiedsproces. De keuze voor de juiste maatregelen op de goede plek draagt bij aan het realiseren van de doelen van de KRW. Bij maatregelen in de gebiedsprogramma's gericht op natuur en klimaat is het belangrijk de synergie te zoeken met de waterkwaliteitsopgave, zodat

er geen achteruitgang van de waterkwaliteit optreedt. Dit risico speelt specifiek bij het omzetten van grasland naar bouwland op zandgronden én bij het omzetten naar uitspoelingsgevoelige gewassen die veel water en/of gewasbeschermingsmiddelen vragen (zoals lelies). Omzetten van grasland naar bouwland levert extra uitspoeling op van nutriënten door afbraak van organische stof. Daarnaast levert omzetting naar uitspoelingsgevoelige teelten extra uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen op ten opzichte van grasland (zie ook KRW-doelstelling voor chemische kwaliteit). Het totaal aan maatregelen wordt meegenomen in de tussenevaluatie KRW, die wordt verwacht in 2024.

Gewasbeschermingsmiddelen
Veel oppervlaktewater is verontreinigd met verschillende chemische stoffen, waaronder gewasbeschermingsmiddelen. Hetzelfde geldt voor grondwater: op steeds meer meetlocaties worden in lage concentraties milieuvreemde – van menselijke activiteiten afkomstige – stoffen aangetroffen. Het gaat dan zowel om gewasbeschermingsmiddelen (60% van de meetlocaties) als overige verontreinigende stoffen (70%). Voor gewasbeschermingsmiddelen zijn er maximaal toegestane concentraties voor individuele stoffen/stofgroepen (0,1 ug/l). Daarnaast is er een cumulatieve norm voor de som van toxisch relevante stoffen (0,5 ug/l). Specifiek voor drinkwaterbronnen dienen concentraties van gewasbeschermingsmiddelen te voldoen aan de wettelijke normen voor drinkwaterbronnen wanneer water onttrokken wordt voor drinkwaterproductie. Zoals gesteld in de Kamerbrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 33037, nr. 499 is de KRW onderdeel van de doelen van het NPLG. Dat is inclusief de normen voor drinkwater en drinkwaterwinning. Daarmee wordt voldaan aan de motie De Groot en Van Campen (kamerstuk 34 682, nr. 117).

Dit doel wordt gerealiseerd door een combinatie van generieke maatregelen en gebiedsgerichte maatregelen. Maatregelen via het NPLG kunnen bijdragen aan de KRW-doelen voor gewasbeschermingsmiddelen, in samenhang met de bredere opgave voor de transitie in het landelijk gebied en de doelen voor natuur, stikstof en klimaat. Dus voor de koppeling met de andere opgaven neemt het NPLG dit KRW-doel op. In 2027 moeten concentraties gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen conform de KRW voldoen aan wettelijke normen. Het behalen van het doel voor gewasbeschermingsmiddelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vanuit het Rijk wordt ingezet op aanscherping van het generieke beleid en provincies en waterschappen hebben een rol om gebiedsgericht concreet invulling te geven aan deze opgave. Aanvullend is het belangrijk om op uitspoelingsgevoelige gronden gebiedsgericht teelten te voorkomen waarbij veel gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. De transitie van de landbouw, en de voorgestelde maatregelen, moet in het algemeen ook niet leiden tot een toenemend risico op uitspoeling. Deze keuze vergt transparantie naar het gebied en bestuurlijke besluitvorming.

Inrichting van oppervlaktewater
In Nederland zijn vrijwel alle oppervlaktewateren aangepast vanwege waterveiligheid en -voorziening en diverse gebruiksfuncties (zoals scheepvaart en landbouw). In veel gevallen zijn de waterlopen voor dit doel sterk veranderd of kunstmatig aangelegd. De KRW vraagt dat waar mogelijk maatregelen worden genomen om meer natuurlijke toestand te bereiken. Daarom nemen waterbeheerders maatregelen bijvoorbeeld aanpassing van de oevers, aanleggen van begeleidende beplanting, (her)meandering en vispassages bij obstakels. In de bij de stroomgebiedbeheerplannen horende factsheets[34] zijn deze opgave en de bijbehorende maatregelen vastgelegd per KRW-oppervlaktewaterlichaam en aangevuld met maatregelen voor grootschalig herstel van het beekdal door de aanleg van bufferzones langs beken (zie Hoofdstuk 3 Structurerende Keuzes).

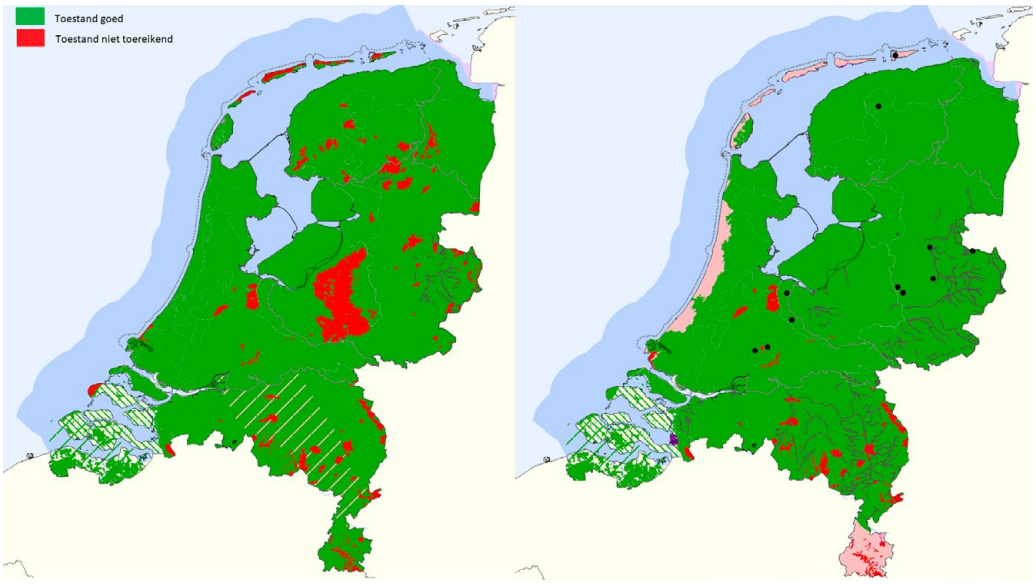
[34] Zie voor meer informatie het onderwerp grootschalig beekdalherstel bij de structurerende keuzes (paragraaf 3.2).

Grondwater, kwantiteit en kwaliteit

Het Rijk heeft de kwantitatieve ambitie te komen tot een toekomstbestendig grondwaterbeheer, waarbij de grondwaterpeilen niet nadelig worden beïnvloed door onttrekkingen en ontwatering. Uit de toetsing van de grondwaterlichamen[35] blijkt dat niet alle grondwaterlichamen aan de kwantiteitsdoelen voor de KRW voldoen. Het gaat hierbij zowel om de waterbalans tussen onttrekking en de aanvulling van grondwaterlichamen en de trend in stijghoogte (potentiële grondwaterstand) (1 grondwaterlichaam voldoet niet), als de interactie tussen grondwater en terrestrische natuur (in 15 grondwaterlichamen liggen gebieden die niet voldoen) en tussen grond- en oppervlaktewater (in 1 grondwaterlichaam liggen gebieden die niet voldoen). Ook kan worden geconstateerd dat grondwaterafhankelijke natuur op diverse locaties te maken heeft met verdroging (zie figuur 2.2).

Kwalitatief zijn er voor het grondwater aandachtspunten in de kustgebieden (Chloride) en Zuid-Limburg (Nitraat). Daarnaast spelen opkomende en soms zeer zorgwekkende stoffen zoals pfas en gewasbeschermingsmiddelen een rol in de kwaliteit van het grondwater.

Figuur 2.2: Kaart van de stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems met de kwantitatieve (links) en de kwalitatieve (rechts) beoordeling van grondwaterlichamen (bron: Stroomgebiedsbeheerplannen Rijn. Maas, Schelde en Eems 2022-2027)



Voor een robuust systeem dat beter voorbereid is op perioden van langdurige droogte moeten de grondwatervoorraden in natte perioden voldoende worden aangevuld. Vooral op de hogere zandgronden is dit van belang. Dit vraagt om structurele maatregelen in het watersysteem die gericht zijn op minder snelle afvoer en op ruimte voor water. Dit kan bijvoorbeeld door het minder diep maken of dempen van sloten, verhogen van sloot- en beekpeilen, afkoppelen van drainagesystemen en bebouwd gebied en verbetering van de bodemstructuur. Daarnaast vraagt het een gedegen afweging welke onttrekkingen waar mogelijk zijn. De Water en Bodem Sturend brief[36] bevat maatregelen waarmee meer regie komt op het grondwaterbeheer en de grondwatervoorraden worden aangevuld. Zo moeten provincies een grondwaterplafond opstellen en een voorkeursvolgorde voor onttrekkingen, ook worden de onttrekkingen in beeld gebracht via een meet- en registratieplicht. Uiteindelijk moeten al deze maatregelen resulteren in een verhoging van het grondwaterpeil. Grondwaterlichamen moeten in 2027 voldoen aan de norm

[35] Zie hiervoor: Stroomgebiedbeheerplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022 – 2027 | Rapport | Rijksoverheid.nl blz 39

[36] Zie: Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening, november 2022

voor een goede kwantitatieve toestand. De norm 'goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand' (2027) is wettelijk vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en in de stroomgebiedbeheerplannen[37] en geldt per grondwaterlichaam.

Regionale verdeling van de nationale doelen voor de KRW
De nationale doelen voor de KRW gelden per oppervlaktewaterlichaam en grondwaterlichaam. Daarmee is een verdere specificatie van de doelen naar de provincies niet aan de orde. Stroomgebieden noch beekdalen beperken zich tot provinciegrenzen. Voorwaarden voor uitkering van middelen uit het transitiefonds voor herstel van beekdalen worden flexibel ingericht, zodat ook directe uitkering naar waterschappen en gemeenten mogelijk is[38].

2.2.2 Klimaatadaptatie

In Nederland leidt klimaatverandering tot hogere temperaturen, meer (extreme) neerslag, drogere zomers en een stijgende zeespiegel en verzilting. Ook extreem weer, zoals hittegolven en forse regen- en hagelbuien, zal steeds vaker voorkomen. Het gaat daarbij niet alleen om geleidelijke veranderingen. Het doel is dat vanaf 2050 Nederland structureel minder kwetsbaar is voor klimaatverandering. Dit betekent dat schade en ontwrichting door klimaatverandering zoveel mogelijk worden beperkt. Alle overheden hebben zich verbonden aan deze ambitie, die is vastgelegd in de Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS) en wordt uitgewerkt in onder andere de Deltaplannen Waterveiligheid[39], Ruimtelijke Adaptatie[40] en Zoetwater[41], het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw[42] (AP KAL) en Klimaatadaptatie van en met natuur[43] (KAN). Het AP KAL en KAN beogen dat in 2030 alle ondernemers in de land- en tuinbouw en terreinverantwoordelijken in natuur voorbereid zijn om duurzaam en effectief om te gaan met genoemde klimaatveranderingen, zoals een toename van hitte, extreme neerslag, langdurige droogte, zeespiegelstijging en verzilting. Om dit samen met stakeholders te realiseren én desinvesteringen en maladaptatie te voorkomen, wordt gewerkt met drie strategieën in de tijd:

1. Korte termijn – optimalisatie van de huidige situatie, zoals efficiënter omgaan met het beschikbare water
2. Middellange termijn – meebewegen met de klimaatverandering door aanpassen aan de natuurlijke omstandigheden
3. Lange termijn – transformatie door fundamentele en (eco)systematische veranderingen

Bij de uitwerking van de gebiedsprogramma's en het nemen van maatregelen kan nu al voorgesorteerd worden op een gebiedsgerichte klimaat- en waterrobuuste inrichting. Bijvoorbeeld door ruimtereserveringen voor toekomstige adaptatiemaatregelen, de aanleg van waterbuffers en nature-based solutions. De verdere uitwerking van de strategieën voor klimaatadaptatie in concrete doelstellingen voor het landelijk gebied is onderdeel van het iteratieve en adaptieve karakter van het NPLG, de NAS en de bijbehorende programma's.

---

37 Zie Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 - Helpdesk water en bijlage bij Kamerstuk 35325, nr. 5.

38 Het bereiken van KRW-doelstellingen kan ook beïnvloed worden door waterbeheer bovenstrooms, buiten de Nederlandse grenzen. Landen die binnen een stroomgebied liggen moeten dan ook gezamenlijk een stroomgebiedbeheerplan opstellen. Binnen de internationale riviercommissies en de grenswatercommissies worden afspraken gemaakt over het grensoverschrijdend water(kwaliteits)beheer.

39 Zie: Deltaplan Waterveiligheid

40 Zie: Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie

41 Zie: Deltaplan Zoetwater

42 Zie: Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw (AP KAL)

43 Zie: Actieprogramma klimaatadaptatie van en met natuur (KAN)

2.3 Broeikasgassen landbouw en landgebruik

2.3.1 Klimaatopgave landbouw en landgebruik in NPLG

Het klimaat verandert met nadelige gevolgen voor de hele samenleving, ook voor de landbouw, industrie en natuur in het landelijk gebied. Om wereldwijd de opwarming van de aarde te beperken heeft de Nederlandse regering zich gecommitteerd aan internationale doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen, waaronder het Klimaatakkoord van Parijs en de Global Methane Pledge[44]. In Nederland is in het Beleidsprogramma klimaat[45] en in een aanvullend maatregelenpakket[46] afgesproken dat alle maatschappelijke sectoren moeten bijdragen aan het nationale klimaatdoel voor 2030, resulterend in 55% emissiereductie van broeikasgassen ten opzichte van 1990. Om dit doel met zekerheid te halen richt het kabinetsbeleid zich op 60% reductie in 2030. Per economische sector zijn hiervoor indicatieve restemissiedoelen[47] afgesproken voor 2030. Het NPLG werkt de emissiereductiedoelstellingen uit voor landbouw en voor landgebruik. Dit doel voor 2030 betekent eveneens dat er na 2030 nog een grote opgave voor Nederland en het landelijk gebied overblijft. Ook na 2030 zullen maatregelen gericht op het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen noodzakelijk zijn.

Landbouwsector

De landbouwsector heeft een restemissiedoel van 17,9 Mton CO_2 eq in 2030 (zie tabel 2.6). Het nationale restemissiedoel voor landbouw omvat veehouderij, akkerbouw (incl. mestaanwending) en glastuinbouw. Het NPLG richt zich op de realisatie van de klimaatopgave voor veehouderij en akkerbouw. De klimaatopgave voor de glastuinbouw is *geen* onderdeel van het NPLG.

Tabel 2.6: Overzicht restemissiedoel klimaatopgave van landbouw en landgebruik

	Restemissiedoel voor 2030
Landbouw (incl. glastuinbouw)	17,9 Mton CO_2 eq
Landbouw (excl. glastuinbouw)	13,6 Mton CO_2 eq
Landgebruik	1,8 Mton CO_2 eq

Landgebruik

Voor de sector landgebruik geldt een restemissiedoel van 1,8 Mton CO_2 eq in 2030[48]. Deze opgave is vervolgens onderverdeeld in subdoelen voor veenweide, koolstofopslag in minerale landbouwbodems, en koolstofopslag in bomen, bos en natuur (BBN). Deze opgave moet volledig gerealiseerd worden via het NPLG.

De klimaatopgave richt zich op een reductie van alle broeikasgassen. Specifiek voor methaan heeft Nederland zich ook gecommitteerd aan de internationale samenwerking om de mondiale uitstoot van methaan met tenminste 30% te reduceren in 2030 ten opzichte van 2020 (de Global Methane Pledge die hierboven genoemd staat). Dit 30% reductiedoel geldt weer voor alle sectoren.

---

[44] Zie: Global Methane Pledge

[45] Zie: Beleidsprogramma klimaat

[46] Aanvullend maatregelenpakket aangekondigd op 26 april (kenmerk: 27070798)

[47] Restemissiedoelen zijn gedefinieerd als de toegestane maximum uitstoot van broeikasgassen per sector in Mton CO_2 eq. Voor de restemissedoelen per sector zie: Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat (overheid.nl). Restemissiedoelen kunnen wijzigen op basis van nieuwe versies van de klimaat- en energieverkenning (KEV).

[48] In 2030 is er op basis van het ten tijde van de KEV 2021 bekende beleid een verwachte restemissie van 3,5 MTon CO_2 eq. Dit betekent dat er tussen nu en 2030 een extra opgave is van 1,7 Mton CO_2 eq. in de sector landgebruik die gerealiseerd dient te worden door het NPLG.

2.3.2 Klimaatdoelen voor veehouderij en akkerbouw (incl. mestaanwending)

Veel boeren zijn bezig met duurzamer en klimaatbewust produceren. Zo heeft de sector als geheel de broeikasgasuitstoot sinds 1990 verminderd. De agrarische sector is bovendien een van de grootste grondbeheerders van Nederland met mogelijkheden tot koolstofopslag in de bodem en bovengronds. Tegelijkertijd noopt het mondiale klimaatprobleem tot broeikasgasreductie in alle sectoren, en moet ook de landbouw binnen deze bredere opgave extra bijdragen aan de klimaatdoelen voor 2030.
De gerealiseerde emissiereductie in de landbouwsector is niet voldoende. Daarom moet er nog een forse inspanning worden geleverd waaraan het NPLG een verdere impuls kan geven. Veehouderij en akkerbouw (incl. mestaanwending) moet zoals hiervoor aangegeven een restemissiedoel behalen van 13,6 Mton CO_2 eq in 2030. Tot 2030 is dit een extra broeikasgasemissiereductie van 5 Mton CO_2 eq.

De broeikasgasuitstoot door de veehouderij bestaat hoofdzakelijk uit methaan. Methaan wordt voor een deel gevormd door verteringsprocessen bij veehouderijdieren (75-80%) en het andere deel ontstaat in de mestopslagen en komt vrij door fermentatie van opgeslagen mest[49]. Conform de Global Methane Pledge heeft Nederland de ambitie om in 2030 de methaanuitstoot met 30% te verlagen ten opzichte van 2020. Met het NPLG moet in de veehouderij en akkerbouw (incl. mestaanwending) in 2030 minimaal een reductie van 3,8 Mton CO_2 eq methaanemissie gerealiseerd worden om deze ambitie te realiseren.

De aanname is dat het beleid voor reductie van alle broeikasgassen in de landbouw leidt tot het realiseren van de benodigde 30% methaanemissiereductie. De methaanopgave is daarbij een eigenstandig doel, terwijl maatregelen voor reductie van broeikasgassen – en specifiek voor methaan – grotendeels kunnen overlappen. Provincies kunnen bij het nemen van maatregelen ook rekening houden met de koppeling tussen deze opgaven waardoor deze twee doelen samen gerealiseerd kunnen worden in samenhang met alle NPLG-doelen voor natuur, water en klimaat. Waar mogelijk kunnen ook andere opgaves meekoppelen, zoals de reductie van fijnstof en geurhinder.

2.3.3 Regionale verdeling van klimaatdoelen veehouderij en akkerbouw (incl. mestaanwending) naar provincies

Provincies hebben een regionale verdeling van de emissiereductie broeikasgassen die bij elkaar bijdraagt aan de nationale opgave van 5,0 Mton CO_2 eq reductie voor de landbouw. Deze regionale verdeling (tabel 2.7) is gepubliceerd in een brief aan de Tweede kamer in februari 2023 en gebaseerd op de huidige CO_2 eq uitstoot per subsector in de landbouw per provincie.

Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies om de broeikasgasemissies in de veehouderij te reduceren. De provinciale emissiereductie broeikasgassen wordt bereikt met een combinatie van zowel generiek als gebiedsgericht beleid. Zo kunnen provincies maximaal inzetten op integrale gebiedsprogramma's. Het Rijk kan beoordelen of met alle gebiedsprogramma's samen de doelstellingen worden behaald. Het kabinet zet daarbij in op het realiseren van 5 Mton CO_2 eq reductie via generiek beleid. Er wordt ingeschat dat 1 Mton CO_2 eq reductie wordt gerealiseerd met de opkoopregeling en de resterende 4 Mton CO_2 eq via normeren en beprijzen[50]. Mocht deze inschatting in de praktijk niet kloppen, dan worden er aanvullende maatregelen getroffen. Het normerend en beprijzen beleid vanuit het Rijk is input voor de gebiedsprogramma's van het NPLG. Provincies hebben een rol om dit rijksbeleid gebiedsgericht en in gebiedsprocessen door te vertalen naar ruimtelijke keuzes in het reduceren van broeikasgassen. Bij de keuze van de maatregelen moeten provincies rekening houden met synergie in gebiedsgerichte maatregelen voor stikstof en waterkwaliteit. Van provincies met een hoger provinciaal

[49] Zie voor meer informatie: https://integraalaanpakken.nl/methaan

[50] Zie ook de Kamerbrief over voorjaarsbesluitvorming over klimaat

doel wordt verwacht dat zij bij de gebiedsgerichte uitwerking een groter deel van de broeikasgasreductie realiseren.

Tabel 2.7: Regionale verdeling van de emissiereductie broeikasgassen. De reductie per provincie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies en kan ingevuld worden met een combinatie van generiek beleid en een gebiedsgerichte aanpak.

Klimaatopgave per provincie Reductieopgave Mton CO_2 eq. tov KEV2021	
Drenthe	0,3
Flevoland	0,1
Friesland	0,8
Gelderland	0,7
Groningen	0,3
Limburg	0,3
Noord-Brabant	0,8
Noord-Holland	0,3
Overijssel	0,7
Utrecht	0,3
Zeeland	0,1
Zuid-Holland	0,3
Nederland	**5,0**

2.3.4 Klimaatdoelen landgebruik en regionale verdeling

Voor de sector landgebruik zijn er doelen gesteld voor het vastleggen van broeikasgassen en voor het reduceren van broeikasgasemissies. Het nationale restemissiedoel voor de sector landgebruik is 1,8 Mton CO_2 eq in 2030.

De klimaatopgave voor landgebruik kan in het landelijk gebied zowel gerealiseerd worden op boerenland als in natuurgebieden. Er zijn subdoelen opgesteld voor (1) koolstofvastlegging in minerale landbouwbodems, (2) verminderen broeikasgasemissies uit veenweidegebieden en (3) koolstofvastlegging in bomen, bos en natuur (BBN). Deze drie subdoelen worden hierna toegelicht en zijn subdoelen uit al bestaande programma's, die integraal onderdeel worden van het NPLG.

De drie subdoelen zijn gedefinieerd als een emissiereductieopgave voor 2030, ten opzichte van het basispad uit de KEV 2021. De totale emissiereductieopgave voor broeikasgassen is gelijk aan 1,9 - 2,3 Mton CO_2 eq (zie tabel 2.8). Hierbij stuurt het Rijk op het realiseren van het restemissiedoel voor landgebruik, en niet op de individuele doelstellingen voor veenweide, minerale bodems en BBN. Het is daarbij aan provincies en grondeigenaren om te bepalen hoe de landgebruiksopgave per provincie precies verdeeld wordt over de verschillende subdoelen. Er is uitwisseling mogelijk tussen de verschillende subdoelen zolang het totaal van de emissiereductie landgebruik behaald wordt[51].

Tabel 2.8: Klimaatdoelen voor landgebruik in 2030 (Mton CO_2 eq) uitgesplitst naar minerale landbouwbodems, veenweiden en BBN.

[51] De precieze emissies en koolstofopslag van landgebruik, en de onderverdeling naar emissies en opslag van minerale landbouwbodems, veenweide en bomen, bos en natuur is onzekerder dan emissies uit andere sectoren. Dit geldt voor de kennis over de huidige (peiljaar 2019) koolstofvoorraad en koolstofemissies, en ook voor het effect van maatregelen. Er is daarbij minder onzekerheid over het totaal aan emissies, dan over de emissies per subdoel. Mede daarom wordt voor landgebruik gekeken naar het restemissiedoel voor de gehele sector, en minder naar de precieze invulling van de subdoelen.

Landgebruik	Klimaatopbrengst 2030 (emissiereductie en vastlegging)	Restemissiedoel 2030
	Mton CO_2 eq	*Mton CO_2 eq*
landgebruik totaal	**1,9 - 2,3**	**1,8**
minerale landbouwbodems	0,5	
veenweiden	1,0	
bomen, bos en natuur	0,4 - 0,8	

Koolstofvastlegging in minerale landbouwbodems

Een gezonde bodem is een belangrijke basis en voorwaarde voor het realiseren van de NPLG-opgaven in de landbouw. De bodem is essentieel voor de productie van gezond voedsel en draagt bij aan belangrijke maatschappelijke diensten zoals koolstofvastlegging, waterregulatie, klimaatadaptatie, voedselzekerheid en -veiligheid, stikstofbuffering en biodiversiteit. Met het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL) wordt gewerkt aan twee beleidsdoelen:

- Alle landbouwbodems duurzaam beheerd in 2030 (Visie 'Waardevol en Verbonden: Nederland als koploper in kringlooplandbouw')
- Jaarlijks 0,5 Mton extra CO_2-eq.-vastlegging in minerale bodems vanaf 2030 t.o.v. het basispad emissies uit de KEV 2021 (al vastgelegd in het Klimaatakkoord)

Het doel voor de extra koolstofopslag in minerale landbouwbodems vanaf 2030 is vastgesteld in het Klimaatakkoord waar ook het Rijk, provincies en de landbouwsector zich aan gecommitteerd hebben. Vanuit het Klimaatakkoord is dat doel ook onderdeel van de klimaatopgave landgebruik en moet deze gerealiseerd worden via het NPLG. In het rapport 'De staat van de Nederlandse landbouwbodems in 2018' (Van den Elsen et al., 2020) wordt de koolstofvoorraad in landbouwbodems, en andere bodemkwaliteitsindicatoren, in Nederland in 2018 beschreven. Het doel alle landbouwbodems in 2030 duurzaam te beheren is geen NPLG-doel, maar wordt wel deels gerealiseerd via de integrale aanpak van het NPLG.

Regionale verdeling van koolstofopslag in minerale landbouwbodems

Specifiek voor koolstofopslag in minerale landbouwbodems stelt het NPLG wel een regionale verdeling van het doel. Per provincie verschillen de bodemkarakteristieken en de potentie voor koolstofopslag in minerale landbouwbodems. In Tabel 2.9 is een regionale verdeling voor de koolstofvastlegging in minerale landbouwbodems vanaf 2030 opgenomen per provincie. De regionale verdeling is gebaseerd op het rapport van Zwanet et al. (2023)[52], waarbij de potentie voor koolstofvastlegging per provincie is bepaald op basis van een combinatie van 10 managementmaatregelen voor koolstofvastlegging, het huidige management, bodemcondities en landgebruik per provincie en de structuur van de agrarische sector.

Er ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij provincies en Rijk om, in samenwerking met sectorpartijen, het doel voor koolstofopslag in minerale landbouwbodems te behalen. Vanuit de klimaatopgave voor bodems streeft het Rijk naar maatregelenpakketten (zie Slim Landgebruik) die keuzevrijheid bieden voor de agrariër. Deels wordt deze opgave ingevuld door generiek rijksbeleid en deels is er sprake van rijksbeleid dat gebiedsgericht uitgewerkt moet worden. Provincies hebben een primaire rol als gebiedsregisseur in de uitwerking richting gebiedsprocessen en bij het vertalen van de maatregelen naar de regionale karakteristieken van de bodem. Daarbij is het ook belangrijk de samenhang te zoeken met de andere NPLG-doelen omdat maatregelen die bijdragen aan het vastleggen van koolstof ook bijdragen aan andere NPLG-doelen zoals klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit, waterberging en stikstof. Bij het gebiedsgericht uitwerken van maatregelen dienen provincies met een hogere potentie voor koolstofvastlegging een groter deel van het landelijk doel te realiseren.

[52] Zie: Rapport Impact van koolstofmaatregelen op regioniveau

Tabel 2.9: Regionale verdeling voor de koolstofvastlegging in minerale landbouwbodems

Provincie	Potentie koolstofvastlegging per provincie (% van nationaal doel)	Koolstofvastleggingsopgave per provincie (Mton CO_2 eq / jaar vanaf 2030)
Drenthe	5,9%	0,029
Flevoland	12,1%	0,061
Friesland	6,2%	0,031
Gelderland	10,8%	0,054
Groningen	8,6%	0,043
Limburg	5,9%	0,030
Noord-Brabant	17,2%	0,086
Noord-Holland	9,7%	0,049
Overijssel	7,9%	0,040
Utrecht	1,6%	0,008
Zeeland	8,4%	0,042
Zuid-Holland	5,7%	0,028
Nederland	**100,0%**	**0,500**

Verminderen broeikasgasemissies uit veenweidegebieden
Veengronden bevatten veel organisch materiaal en koolstof. Ze zijn een belangrijke opslag van koolstof in de bodem én een belangrijke emissiebron. Wanneer veengronden ontwaterd worden, neemt door de afbraak van veen de uitstoot van broeikasgassen, stikstof en fosfaat toe. Afbraak van veen gaat ook gepaard met bodemdaling.

Via het Nationaal Programma Veenweiden werken Rijk, publieke en private partijen samen aan het tegengaan van emissies en bodemdaling in de veenweidegebieden en aan het bieden van toekomstperspectief voor boeren in deze gebieden. De klimaatopgave voor veenweidegebieden is de realisatie van 1 Mton CO_2 eq broeikasgasreductie uit veenbodems in 2030. Dit doel is ten opzichte van het basispad emissies uit de KEV 2021. Deze klimaatopgave is al bestaand beleid, en vastgelegd in het Klimaatakkoord en in het Nationaal Programma Veenweiden. Op basis van inzichten in het huidige beleid (KEV 2021) leiden de provinciale veenweidestrategieën nog niet tot volledige realisatie van de emissiereductieopgave. De verwachte emissiereductie in 2030 is gelijk aan 0,4 - 0,9 Mton CO_2 eq (zie ook KEV 2021). De gehele klimaatopgave voor veenweidegebieden wordt ook onderdeel van het NPLG om in samenhang met andere doelen te realiseren.

De klimaatopgave in het Nationaal Programma Veenweide is uitgewerkt via zes provinciale veenweidestrategieën. Provincies hebben de eerste versies (1.0) van de provinciale veenweidestrategieën – waarin de opgaven en aanpak centraal staan – vastgesteld. De komende jaren worden deze plannen verder geconcretiseerd en maatregelen uitgerold om uiterlijk in 2030 de benodigde emissiereductie te realiseren. De provinciale veenweidestrategieën zijn onderdeel van de eerste Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's). Doorontwikkeling van nieuwe versies van de veenweidestrategieën zullen onderdeel zijn van de PPLG's. Voor de provinciale veenweidestrategieën is ook een regionale verdeling gemaakt naar de reductieopgave per provincie (tabel 2.10) op basis van de berekende referentie-uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems in 2017. Deze verdeling is het NPLG-doel voor de provinciale emissiereductie veenweide.

Tabel 2.10: Verdeling van nationale reductieopgave veenweide van 1 Mton CO_2 eq.

	GR	FR	OV	UT	NH	ZH	Totaal
% emissiereductie	6	45	10	9	9	21	100
Emissiereductieopgave (in Mton CO_2 eq)	0,06	0,45	0,10	0,09	0,09	0,21	1,00

Verhoging van de grondwaterstand kan CO_2-emissie verminderen in de veenweidegebieden. Met de *water en bodem sturend*-aanpak van het ministerie van IenW wordt dit binnen het NPLG nader uitgewerkt (zie 3.3.2). De additionele maatregelen en de realisatie van de emissiereductie uit veenbodems voor 2030 worden zoveel mogelijk afgestemd met te nemen maatregelen om de broeikasgasreductie uit de veestapel en NPLG-doelen voor water, stikstof en biodiversiteit in de veenweiden te realiseren. Bij verhoging van de grondwaterstand kan ook direct het probleem van bodemdaling meegenomen worden.

Koolstofvastlegging in bomen, bos en natuur (BBN)
Ecosystemen zijn een belangrijke bron van koolstofvastlegging. In het Klimaatakkoord is afgesproken in 2030 0,4 - 0,8 Mton CO_2 eq per jaar vast te leggen in bomen, bos en natuur (BBN). Dit doel is gesteld ten opzichte van het basispad emissies uit de KEV 2021. Deze opgave wordt voor tweederde ingevuld door de Bossenstrategie en voor het overige door maatregelen voor natte natuur.

Voor de Bossenstrategie gaat het om een combinatie van het vergroten van de koolstofvastlegging in bestaande bossen, natuur en landschapselementen en de uitbreiding van bos en landschapselementen. Hier bestaan dus veel mogelijkheden voor koppeling met andere doelen van het NPLG door de realisatie van de Bossenstrategie, de uitbreiding van het NNN en de aanleg van landschapselementen (GBDA).

Natte natuur (zoals moeras-, veen- en kustecosystemen, maar ook kleine wateren en oevers) heeft zowel een grote bestaande koolstofvoorraad als een hoge koolstofvastleggingscapaciteit. Met het principe van water- en bodemsturend zijn maatregelen voor natte natuur in overgangsgebieden bij natuurgebieden en daarbuiten kansrijk om bij te dragen aan zowel de klimaatopgave als andere NPLG-doelen. Tegelijkertijd moet er bij koolstofvastlegging door natte natuur in veenweidegebieden opgepast worden voor dubbeltelling voor de klimaatopgave landgebruik.

Er is geen verdere regionale verdeling van de koolstofopgave voor BBN. Er is al inzicht in hoe onderdelen uit de Bossenstrategie bijdragen aan koolstofvastlegging. Via realisatie van de bosuitbreidingsopgave van de Bossenstrategie kan op termijn 0,15 Mton CO_2 eq vastlegging per jaar worden bereikt. Het revitaliseren van bos en omvormen naar natuurbos levert een verwachte bijdrage op van 0,05 Mton CO_2 eq. Via het realiseren van 10% GBDA wordt via aanleg van houtige elementen in 2030 een vastlegging voorzien van 0,13 Mton CO_2 eq per jaar. Wanneer al deze maatregelen voor 2030 worden gerealiseerd, levert dit per jaar een opslag van 0,41 Mton CO_2 eq op (zie tabel 2.11). De koolstofopgave voor natte natuur binnen BBN koppelt naar verwachting grotendeels met NPLG-doelen voor uitbreiding van natuurarealen.

Bij uitbreiding van bomen, bos en natuur is het belangrijk snel aan de slag te gaan. De vastlegging van koolstof door bomen, bos en landschapselementen neemt namelijk exponentieel toe in de tijd. De verwachting is dan ook dat na 2030 de jaarlijkse vastlegging stijgt, doordat bomen steeds meer koolstof vastleggen naarmate de tijd vordert. Provincies kunnen voor meer informatie over de koolstofvastlegging van verschillende maatregelen voor herstel en uitbreiding van bomen, bos en natuur gebruik maken van de gereedschapskist klimaatslim beheer met klimaatmaatregelen voor Bomen, Bos en Natuur van de WUR.

Tabel 2.11: Overzicht bijdrage van maatregelen bomen, bos en natuur aan koolstofvastlegging

Maatregel Klimaatakkoord in 2030		
bosuitbreiding	37.400	0,15 Mton/jaar
omzetten naar natuurbos*	14.000	0,05 Mton/jaar
revitalisering bestaande bossen	Ntb	Ntb
agroforestry en voedselbos	26.000	0,08 Mton/jaar
natte natuur	Ntb	Ntb
landschapselementen	32.500	0,13 Mton/jaar
totaal		**0,41 Mton/jaar**

***** *Het omzetten naar natuurbos kan gerealiseerd worden door bosuitbreiding en door omzetten van multifunctioneel bos naar bos met natuurfunctie. Wanneer de volledige 14.000 ha natuurbos gerealiseerd wordt als onderdeel van de 37.400 ha bosuitbreiding is er voor de klimaatbijdrage een risico op dubbeltelling. Bij het berekenen van de klimaatbijdrage van natuurbos is de aanname dat 50% natuurbos door omvormen en 50% natuurbos door bosuitbreiding gerealiseerd wordt. Hierbij is de verwachte klimaatbijdrage berekend op basis van het uitstellen van oogst in bos met een natuurfunctie. De klimaatbijdrage van de realisatie van natuurbos door bosuitbreiding is al onderdeel van de klimaatbijdrage bosuitbreiding. Afhankelijk van de precieze uitwerking van deze maatregelen in de provinciale gebiedsprogramma's verschilt de verwachte koolstofopslag per maatregel.*

2.4 Groenblauwe-dooradering

Groenblauwe-dooradering (GBDA) is een te ontwikkelen netwerk van halfnatuurlijke landschapselementen die het landelijk gebied doorkruisen. Het gaat om kleine natuurelementen die ons landschap in belangrijke mate vormgeven. Het netwerk bestaat uit individuele houtige elementen – zoals singels, bomenrijen, heggen, griendjes en hoogstamboomgaarden –, uit niet-houtige begroeiing zoals kruidenrijke akkerranden en ruigtes én uit natte elementen zoals ecologisch beheerde sloten, natuurvriendelijke oevers en poelen.

GBDA heeft een belangrijke fysiek-ecologische functie in het landelijk gebied en is daarnaast van landschappelijke en cultuurhistorische waarde. GBDA kan op meerdere manieren bijdragen aan de NPLG-doelen voor natuur, water en klimaat. Voor de natuurdoelen is in de Europese Biodiversiteitsstrategie (Europese Commissie, 2020) opgenomen dat 'minstens 10% van het landbouwareaal uit landschap met grote diversiteit moet bestaan'. Het ontwikkelen van GBDA is een van de manieren om invulling te geven aan deze diversiteitsdoelstelling. GBDA kan ook bijdragen aan VHR-doelbereik, en is gedeeltelijk een directe invulling van de landschappelijke dooraderingsopgave voor de VHR (zie opgave dooradering als onderdeel van extra areaal agrarische natuur). Het biedt habitat voor soorten en kan afhankelijk van de inrichting voor belangrijke verbindingen tussen natuurgebieden zorgen, en daarmee versnippering van natuurgebieden verminderen. Ook buiten de VHR-doelstellingen draagt de dooradering bij aan een brede basiskwaliteit natuur voor algemene soorten in het landelijk gebied. GBDA is bovendien ondersteunend aan de wateropgave (Kaderrichtlijn Water) en een robuuster watersysteem. Ecologische oevers en beekdalen kunnen een bijdrage leveren aan de ecologische KRW-doelen en vegetatie langs waterlopen kan zorgen voor afvang van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Tevens wordt hiermee het water langer vastgehouden, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan een robuust grondwaterbeheer en het verminderen van de afvoerpiek bij grote hoeveelheden neerslag. Ook kan GBDA bijdragen aan de klimaatdoelen door vastlegging van CO_2 en de uitvoering van de Bossenstrategie. Zo leggen houtsingels of houtwallen jaarlijks gemiddeld 9,1 ton CO_2 per hectare vast[53]. Ook buiten de NPLG-doelen kan GBDA positief bijdragen aan het leveren

[53] Voor meer informatie over de bijdrage van GBDA aan klimaat zie: "Factsheets klimaatmaatregelen met Bomen, Bos en Natuur. Wageningen University & Research, Stichting Probos en Arboribus Silva".

van ecosysteemdiensten die relevant zijn voor de agrarische sector zoals bestuiving, bodemverbetering, verbeteren van de luchtkwaliteit, tegengaan van verdroging en bieden van bescherming tegen weersextremen. Naast overheden kunnen agrariërs en andere grondeigenaren in belangrijke mate GBDA realiseren, en hiermee bijdragen aan het creëren van een toekomstbestendig en bovendien aantrekkelijk landschap. Bij het maken van ruimtelijke keuzes voor het realiseren van groenblauwe-dooradering zijn de structurerende keuzes uit het NPLG leidend. De structurerende keuze voor inpassen arealen voor groenblauwe-dooradering heeft hierbij de meest directe koppeling. Verder is er een belangrijke koppeling in de ruimtelijke uitwerking met de structurerende keuzes voor inpassen arealen nieuwe natuur en agrarische natuur, overgangsgebieden, en het water- en bodemsysteem bij uitwerken van locaties voor uitbreiding van GBDA. In het landelijk gebied komt al GBDA voor, maar de precieze hoeveelheid GBDA is onbekend. In 2020 is er volgens schattingen al tussen de 2 - 3% GBDA aanwezig[54]. Op basis van de gebiedsprogramma's van het NPLG is een betere inschatting te maken van het aandeel GBDA per provincie en voor het gehele landelijke gebied (zie hiervoor Handreiking Gebiedsprogramma's NPLG).

Het Aanvalsplan landschap bestaat uit een brede coalitie van partijen waaronder boerenorganisaties, natuur- en landschapsorganisaties, bedrijven en overheden, die samen hebben gewerkt aan een doelstelling en definities voor GBDA. Via agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de eco-regeling kunnen boeren subsidie krijgen voor beheer van GBDA. Het NPLG neemt een aantal doelstellingen voor GBDA van het Aanvalsplan landschap over als ondersteunend doel. Hierbij gaat het allereerst om een doel voor 2050:

- 10% GBDA in het landelijk gebied per provincie

Het doel is om 10% van het oppervlak van het landelijk gebied per provincie ingevuld te hebben met groenblauwe-dooradering (exclusief NNN en N2000, inclusief gronden in eigendom van overheden en particulieren zonder agrarische functie). Een deel van deze dooradering is nu al aanwezig.

De doelstelling van 10% GBDA in 2050 is opgenomen als eigenstandig doel, maar dient in de eerste plaats als ondersteunend middel voor meervoudige doelrealisatie van de verschillende hoofddoelen uit het NPLG

Omdat het zwaartepunt van het behalen van de doelstellingen van de KRW, het Klimaatakkoord en de VHR tussen 2027 en 2030 ligt, wordt voor aansluiting bij het NPLG ook een tussendoelstelling voor 2030 opgenomen.

- 50% van opgave landelijk gebied per provincie, exclusief het NNN. De opgave is hierbij het verschil tussen huidig % GBDA en het doel van 10% GBDA in 2050.[55]

Voor de uitwerking van groenblauwe-dooradering in provinciale gebiedsprogramma's wordt de volgende richting meegegeven. GBDA biedt meerdere kansen doordat het bijdraagt aan landschappelijke kwaliteit, zorgt voor samenhang door bij de goede keuzes in uitvoering direct bij te dragen aan de NPLG-doelen voor natuur, water en klimaat en heeft hierbij een beperkt ruimtebeslag. In de realisatie van GBDA als ondersteunend doel is het belangrijk om zoveel als mogelijk de koppeling met de overige NPLG-doelen te zoeken. De precieze invulling is hierbij gebiedsspecifiek en past bij het karakter van het landschap, met de insteek dat deze dooradering – afhankelijk van het gebied– voor circa de helft bestaat uit houtige en voor de helft uit niet-houtige elementen. Het gaat hierbij deels om een uitbreiding van het areaal GBDA en deels om uitbreiding van (ecologisch) beheer van

54 Zie voor meer achtergrond het Aanvalsplan Landschapselementen.

55 Ter illustratie. In 2023 heeft een provincie 2% GBDA. De totaal opgave voor 2050 is dus gelijk aan 10% GBDA -2% GBDA = 8% GBDA. In 2030 moet de helft, dus 4% van deze opgave gerealiseerd zijn. In 2030 is het percentage GBDA in deze provincie gelijk aan 6%.

al bestaande elementen, zoals ecologisch beheer van bestaande sloten/beheer van oevers naar natuurvriendelijke oevers.

Er liggen kansen en uitdagingen voor het realiseren van NPLG-doelen in specifieke prioritaire gebieden. In deze gebieden zijn de opgaven urgent en kunnen meerdere NPLG-doelen gelijktijdig gerealiseerd worden. Dit gaat om overgangsgebieden, bufferzones in beekdalen en veenweidegebieden. In deze gebieden liggen ook veel kansen om met GBDA aan verschillende opgaven bij te dragen. Daarom vragen we provincies om in 2030 al 10% GBDA te realiseren in prioritaire gebieden. Dit is geen doel op zich, maar geeft richting en prioritering in de uitvoering. Dit sluit aan bij het Aanvalsplan Landschap. Ook tussen 2030 en 2050 is het belangrijk om het netwerk van GBDA uit te breiden. Aanvullend geven we provincies de richtinggevende ambitie mee om in 2035 in te zetten op 65% van opgave GBDA landelijk gebied per provincie, exclusief het NNN. Ook deze richtinggevende ambitie sluit aan bij het Aanvalsplan Landschap.

Verdere (provinciale) uitwerking van de nationale doelen voor GBDA
In de voorgaande paragraaf is de landelijke opgave voor GBDA beschreven aan de hand van doelstellingen in 2030 en 2050. Deze doelen gelden per provincie. Daarbij is de notie belangrijk dat GBDA een ondersteunend doel is voor het bevorderen van samenhang tussen de doelen en een middel om te komen tot meervoudige doelrealisatie van de internationale verplichtingen. Daarbij staan de internationale doelen centraal. Wanneer een gebiedsprogramma op een overtuigende manier invulling geeft aan de VHR-doelen voor 2030, maar dat doen zonder geheel te voldoen aan de GBDA-doelstelling dan staat dat een positieve beoordeling niet in de weg. Zoals bij meerdere NPLG-doelen is er ruimte om onderbouwd af te wijken van de regionale doelstelling zolang internationale verplichtingen op het gebied van VHR, KRW en klimaat worden behaald. De nadere ruimtelijke uitwerking van deze doelstelling is beschreven in de paragraaf over de structurerende keuzes voor GBDA.

2.5 Samenhang in doelen

Het is een bewuste keuze om natuur-, water- en klimaatdoelen in het NPLG samen centraal te stellen. Om deze doelen te halen zijn verschillende maatregelen nodig in de fysieke leefomgeving in het landelijk gebied. Wanneer deze opgaven niet in samenhang maar individueel worden aangepakt zou dit leiden tot inefficiëntie in de hoeveelheid en keuze van maatregelen. De opzet van het NPLG is om de verschillende doelen in één keer in samenhang aan te pakken. Vanuit gebiedsgericht werken geeft dit de grootste slagingskans voor het realiseren van de verschillende opgaven die in het NPLG samenkomen (zie handreiking min BZK en VNG – gebiedsgericht werken').

Wanneer bij het overwegen van verschillende maatregelen wordt gelet op het effect op verschillende NPLG-doelen in plaats van het effect op één NPLG-doel, geeft dit een ander perspectief op welke maatregelen de grootste prioriteit kennen: de meest effectieve maatregelen zijn maatregelen die bijdragen aan meerdere doelen[56]. Het nemen van dit soort maatregelen betekent dat in totaal minder maatregelen nodig zullen zijn, schaarse ruimte kan worden bespaard en mogelijke afwentelrisico's tussen NPLG-doelen voorkomen kunnen worden (zie ook Hoofdstuk 3 over afwegingsprincipes NOVI). Uiteindelijk vergroot dit ook de betaalbaarheid van de transitie. Een samenhangende aanpak geeft ook meer duidelijkheid voor agrariërs, doordat water, klimaat en natuur in samenhang worden opgepakt kan de gehele bocht van de transitie worden overzien.

Voor maatregelen in de landbouw is al een NPLG scenario-studie van de WUR[57] beschikbaar waarin gekeken wordt naar de effectiviteit van integrale maatregelpakketten voor doelbereik van het NPLG. De maatregelpakketten in deze studie zijn een combinatie

[56] Velthof et al., Gebiedsgerichte verkenning van de verdere aanpak stikstof, Wageningen University Research, 2021

[57] Zie: Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied

van extensivering, managementmaatregelen (meer weidegang, eiwitarm rantsoen) en landgebruiksmaatregelen (aanleggen bufferstroken, verhogen grondwaterpeil veenweide) en technische innovatiemaatregelen (ammoniakemissiearme stallen).

Het stellen van doelen in samenhang betekent niet dat er geen risico's zijn of dat er geen afwegingen moeten worden gemaakt. Allereerst is er het risico op lock-in effecten, met name voor landbouwmaatregelen. Lock-ins kunnen optreden als een maatregel wordt genomen vanuit een individueel doel, waardoor de doelen in samenhang moeilijker te realiseren zijn. Maatregelen voor een lagere input van stikstof, koolstof én fosfaat op het bedrijf leiden tot verlaging van de meeste emissies voor NPLG-doelen en kennen een relatief laag lock-in risico. Het risico op lock-in situaties is het grootst bij verplaatsing van bedrijven en bij kapitaalintensieve maatregelen die beogen de emissie van één specifieke stof in een deel van het landbouwsysteem te verlagen (bijvoorbeeld emissie-reducerende stalmaatregelen). Lock-ins zorgen namelijk voor een groot risico op desinvesteringen of het nemen van tegenstrijdige maatregelen. Voor algemene regels voor lock-ins wordt verwezen naar tabel 2.12. Daarnaast is er specifieke informatie beschikbaar over het risico op lock-ins per maatregel in de landbouw in de NPLG scenario-studie van de WUR[57].

Tabel 2.12: Type maatregelen in landbouw en kans op lock-in

Maatregelen met kleine kans op lock-in	Maatregelen met hogere kans op lock-in
Managementmaatregelen (zoals voeraanpassingen)	Kapitaalinvesteringen gericht op partiële vermindering van emissies
Volumemaatregelen (stoppen, extensivering)	Verplaatsing van bedrijven

Het NPLG streeft naar samenhang door in te zetten op maatregelen die positief bijdragen aan meerdere NPLG-doelen. De structurerende keuzes spelen hierbij een belangrijke rol doordat ze sturen op een ruimtelijke uitwerking van gebiedsprogramma's die uitgaat van het in samenhang realiseren van de doelen (zie hoofdstuk 3). Het tegenovergestelde van maatregelen die samenhang bevorderen zijn maatregelen met afwentelrisico's doordat ze positief bijdragen aan één NPLG-doel maar mogelijk negatief aan andere NPLG-doelen. Een voorbeeld hiervan is het omzetten van grasland in akkerbouw: met positieve effecten op de stikstofuitstoot, maar risico's voor de waterkwaliteit (zie voor meer voorbeelden van samenhang en afwentelrisico's respectievelijk tabel 2.13 en tabel 2.14). Afwentelrisico's kunnen in de praktijk niet altijd voorkomen worden. De NPLG scenario-studie van de WUR[57] biedt belangrijke handvaten voor het omgaan met afwentelrisico's. Allereerst is een samenhangende benadering – zoals ook gekozen in het NPLG – belangrijk om afwentelrisico's in beeld te brengen en zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast geldt dezelfde vuistregel voor het voorkomen van afwentelrisico's als voor lock-ins: maatregelen die leiden tot een lagere input van stikstof, koolstof en fosfaat leiden tot verlaging van de meeste emissies voor NPLG-doelen, en beperken meestal het risico op afwenteling. Bij de meer technische maatregelen gericht op het beperken van de emissie van een specifieke stof ontstaat wel een risico op afwenteling.

In de bijlage van de NPLG scenario-studie van de WUR[57] is een uitwerking opgenomen van de afwentelrisico's per maatregel in het integrale maatregelenpakket. Het type maatregel, de locatie, de uitvoering en mogelijk aanvullende maatregelen bepalen uiteindelijk tezamen of afwenteling daadwerkelijk optreedt. Dit biedt dus handvatten voor hoe om te gaan met afwenteling in de praktijk. Centraal in de afweging en uitvoering staan hierbij het ruimtelijk schaalniveau van het doel, de mogelijkheid een maatregel op meerdere locaties uit te voeren, en de wel of niet tijdelijke aard van het negatieve effect op doelbereik in relatie tot het tijdspad van het NPLG-doel. Ook is het relatieve gewicht van de doelen van belang bij het voorkomen van afwentelrisico's (zie paragraaf "Verschillen in gewicht tussen de NPLG-doelen"). Uitgangspunt daarbij blijft dat afwentelrisico's in principe worden voorkomen en er gekozen wordt voor maatregelen die meerdere doelen dienen.

Tabel 2.13: Voorbeelden van maatregelen die meerdere doelen dienen

Maatregel	Natuur	Water	Klimaat
stimuleren verhogen aantal rustgewassen in rotatie	positief voor boven- en ondergrondse biodiversiteit in akkerbouwgronden, door bijvoorbeeld meer bestuivingsmogelijkheden en variatie in het landschap bovengronds en verbeterde bodemstructuur en -chemie ondergronds	positief voor bodemkwaliteit en daardoor voor waterhuishouding en -kwaliteit (minder gebruik gewasbeschermings-middelen)	positieve impact op hoeveelheid vastgelegde koolstof
stimuleren vergroting areaal permanent grasland	positief voor boven- en ondergrondse biodiversiteit in graslanden door bijvoorbeeld meer geschikt habitat voor vogels bovengronds, en door onverstoorde bodems ondergronds	positief voor bodemkwaliteit en daardoor voor waterhuishouding en -kwaliteit	positieve impact op hoeveelheid vastgelegde koolstof
verkleinen regionale veestapel	positief effect op ecosystemen door minder uitstoot van stikstof door veehouderij	positief effect op waterkwaliteit door minder weglekken meststoffen naar oppervlaktewater	positief effect op klimaat door verkleining broeikas-gasuitstoot
realisatie van extra arealen natuur en natuurinclusieve gebruiksvormen	versterking basiskwaliteit natuur	draagt bij aan KRW-doelen	positieve impact op hoeveelheid vastgelegde koolstof

Tabel 2.14: Voorbeelden van maatregelen met een risico op afwenteling

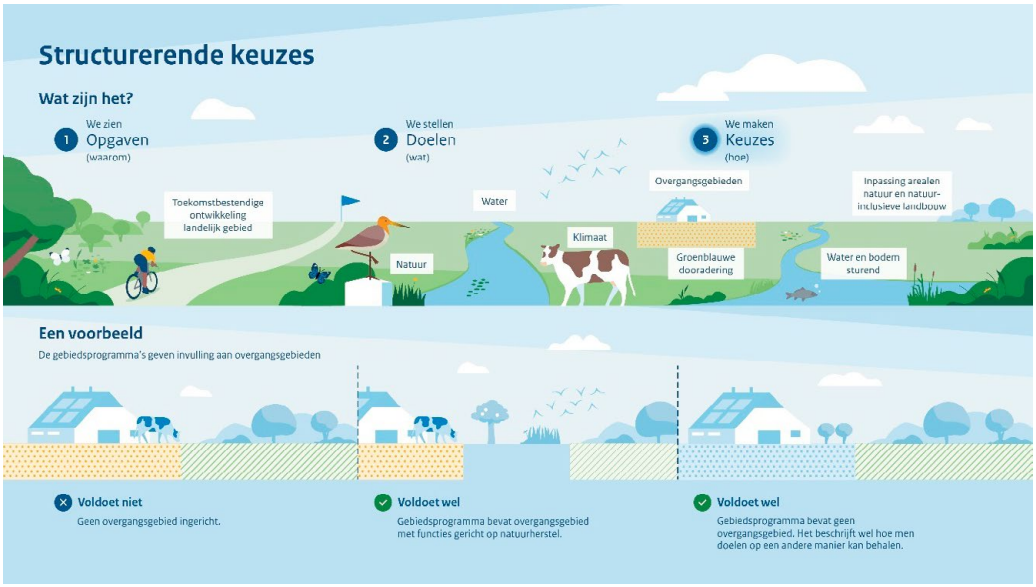
Maatregel	Positief	Risico op afwenteling
stimuleren vernatting veen	voor klimaatdoelen: bij gebruik van de juiste methode gaat dit veenoxidatie tegen, en zo van broeikasgassen tegengaat	op waterdoelen: brengt een hoger risico op fosfaatuit-spoeling met zich mee, wanneer fosfaatemissie op hetzelfde niveau blijft
na stoppen veehouderij omzetting van grasland naar bouwland op zand	voor natuurdoelen: minder stikstofuitstoot door minder veehouderij	op klimaatdoelen: meer uitstoot broeikasgassen door ploegen grasland op waterdoelen: uitspoelingsgevoelige gewassen die veel water en/of gewasbeschermingsmiddelen vragen, zoals lelies omzetten van grasland naar bouwland levert extra uitspoeling op van nutriënten door afbraak organische stof. Daarnaast levert omzetten naar uitspoelings-gevoelige teelten extra uitspoeling op ten opzichte van gras
verplaatsing van bedrijven nabij Natura 2000-gebieden	voor natuurdoelen: minder depositie op stikstof-gevoelige habitats	op klimaatdoelen: broeikasgasuitstoot blijft gelijk
stimuleren aanleg innovatieve stalsystemen	voor natuurdoelen: minder stikstofuitstoot	op klimaatdoelen: broeikasgasuitstoot blijft gelijk

Aanvullend op de NPLG-doelen kunnen provincies in hun gebiedsprocessen en gebiedsprogramma's ook andere opgaven mee laten lopen. Bijvoorbeeld op het terrein van hoogwaterbescherming, leefbaarheid, gezondheid omwonenden, geurhinder, fijnstof en dierziekten en zoönosen. Provincies werken deze opgaven uit in hun gebiedsprogramma. Daarbij is er veel ruimte om tot andere verdelingen te komen en eigen keuzes te maken in de combinaties van maatregelen en de vraag waar een maatregel uitgevoerd wordt.
Zo wordt ook rekening gehouden met de eigenheid van een gebied en het toepassen van de menselijke maat. De algemene randvoorwaarde daarbij is dat 'de optelsom' voor de NPLG-doelen blijft kloppen.



3 Structurerende Keuzes

Deze paragraaf beschrijft wat een structurerende keuze is. Het hoofdstuk positioneert de ruimtelijk structurerende keuzes ten opzichte van de Nationale Omgevingsvisie en de Nieuwe Nota Ruimte. Vervolgens wordt iedere keuze kort toegelicht. De keuzes zijn sturend voor de gebiedsprocessen. Daarna beschrijft dit hoofdstuk hoe kan worden omgegaan met de schaarse ruimte in de transitie van het landelijk gebied. Iedere vierkante meter kan tenslotte maar één keer worden uitgegeven. Door slim multifunctioneel ruimtegebruik wordt het ruimtebeslag van de opgave beperkt. Als laatste wordt ingegaan op de verschillende initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld die zijn gepubliceerd om richting te geven aan de transitie in het landelijk gebied. Hier wordt aangegeven hoe deze initiatieven zijn gewogen en (gedeeltelijk) zijn overgenomen in het beleidsvoornemen van het NPLG.



Het NPLG richt zich op het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Het realiseren van de doelen op het gebied van water, klimaat en natuur vraagt om veranderingen in hoe we land gebruiken en omgaan met de ruimte die er is. Er moet vaak veel op een klein oppervlak, en dat vraagt om doordachte keuzes en slimme combinaties. Het NPLG geeft richting aan deze ruimtelijke kant van de transitie door middel van structurerende keuzes.

Wat zijn structurerende keuzes in het NPLG?
Structurerende keuzes in het NPLG zijn door het Rijk gemaakte keuzes voor de ruimtelijke inrichting. De keuzes van het NPLG zijn algemene inrichtingsprincipes, die ingaan op de (on)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Met de structurerende keuzes geeft het NPLG richting aan de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies.

Met de keuzes doet het Rijk uitspraken over de (on)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. De keuzes vormen daarmee een essentieel onderdeel van de samenhangende aanpak van het NPLG. Ze sturen op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied, waarmee de doelen in samenhang kunnen worden gerealiseerd. Het gaat daarbij niet alleen om aanpassingen in ruimtegebruik die bijdragen aan het realiseren van de doelen, maar om een aanpak die de algemene kwaliteit van het landelijk gebied ten goede komt. Zo gaan de keuzes in op slimme combinaties van landgebruik, het voorkomen van nadelige lock-in effecten en de verbinding met andere opgaves zoals volksgezondheid. Waar de doelen gaan over het **wat**, beschrijven de structurerende keuzes dus **hoe**, in ruimtelijke zin, naar de doelen wordt toegewerkt. Daarbij is veel ruimte voor maatwerk in de gebieden. In dit hoofdstuk zijn de structurerende keuzes van het NPLG gedefinieerd en van uitleg voorzien. In aanvulling hierop bevat de handreiking NPLG verdere informatie voor het in samenhang en gerelateerd aan de doelen toepassen van de structurerende keuzes in de gebiedsprogramma's.

Het bewaren en verbeteren van omgevingskwaliteit is het kerndoel van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Dit is een belangrijke achterliggende waarde bij het toepassen van de structurerende keuzes in de gebiedsprogramma's. De structurerende keuzes staan daarbij niet op zichzelf, maar volgen uit de afwegingsprincipes van de NOVI en de beleidskeuzes die hierin gemaakt zijn[58]. Deze principes en beleidskeuzes (zie 3.1.2) zijn erop gericht om Nederland omgevingsinclusief te ontwikkelen en om transities in de fysieke leefomgeving zo vorm te geven dat ze de omgevingskwaliteit versterken.

De structurerende keuzes verduidelijken de kaders en de bandbreedte waarbinnen provincies zelf kunnen uitwerken wat waar wel en niet kan. Het Rijk schetst dus randvoorwaarden waarbinnen provincies in de gebiedsprogramma's zelf kunnen aangeven welk landgebruik en welke maatregelen passend zijn bij het gebied. Bij de structurerende keuzes wordt onderscheid gemaakt tussen keuzes met een directe relatie tot de NPLG-doelen en keuzes die gericht zijn op andere opgaven die samenhangen met de aanpak van het NPLG. De eerste set keuzes is gericht op het ruimtegebruik voor natuur en landbouw en met betrekking tot het water- en bodemsysteem (tabel 3.1). De tweede set richt zich op het belang om dier- en volksgezondheid mee te wegen in de gebiedsprogramma's (tabel 3.2).

Tabel 3.1: Structurerende keuzes met directe relatie NPLG-doelen

Structurerende keuzes	Bondige toelichting	Direct gerelateerde doelen
overgangsgebieden	een gebied realiseren rondom stikstof-gevoelige Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage moeten leveren aan natuurherstel	VHR-doelbereik, Omgevingswaarden voor reductie van stikstofdepositie, Hydrologische condities Natura 2000, GBDA
inpassing areaal agrarische natuur/ nieuwe natuur	richting voor de wijze waarop deze nieuwe arealen ingepast kunnen worden en welke eigenschappen van het gebied daarbij in ogenschouw moeten worden genomen	VHR-doelbereik, NNN, Bossenstrategie, GBDA, koolstofvastlegging BBN, koolstofvastlegging minerale landbouwbodems
invulling 10% groenblauwe-dooradering	uitleg over inpassingsmogelijkheden van landschapselementen die bijdragen aan het realiseren van 10% groenblauwe-dooradering	GBDA, Bossenstrategie, VHR-doelbereik, koolstofvastlegging BBN

[58] Deze beleidskeuzes zijn geïntroduceerd in sectie 4.2.4 van de NOVI (2020) en geven richting aan de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Nationale Omgevingsvisie (denationaleomgevingsvisie.nl)

Structurerende keuzes	Bondige toelichting	Direct gerelateerde doelen
Selectie van keuzes uit Water en Bodem Sturend		
peilopzet veenweide	toewerken naar een peilopzet van 20-40cm onder het maaiveld in veenweidegebieden om broeikas-gasemissies en bodemdaling te beperken	KRW-doelen, emissiereductie veenweide
waterbeschikbaarheid verzilte gebieden	acceptatie van tijdelijke toename regionale verzilting en aanpassing van het landgebruik hierop	klimaatadaptatie
verhogen grondwaterpeilen op hoge zandgronden	verhogen van grondwaterpeilen met mogelijk 10 cm tot 50 cm voor bestrijden van verdroging op hoge zandgronden	KRW-doelen, VHR-doelbereik, Hydrologische condities Natura 2000
grootschalig beekdalherstel op hoge zandgronden	ruime bufferzones realiseren in beekdalen op zandgronden voor waterkwaliteit, en bijdragend aan infiltratie grondwater	KRW-doelen, GBDA, Bossenstrategie, NNN, koolstofvastlegging BBN
beperken grondwater-onttrekkingen Natura 2000-gebieden op hoge zandgronden	beperken van grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden om verdroging te voorkomen	KRW-doelen, VHR-doelbereik, Hydrologische condities Natura 2000
zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond	bij beoogde functiewijziging van agrarische grond wordt een zorgvuldige afweging gemaakt aan de hand van het afweegkader zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond	NPLG-doelbereik in samenhang met de landbouw

Tabel 3.2: Meewegen dier- en volksgezondheid

Meewegen dier- en volksgezondheid	Bondige toelichting
gezondheid omwonenden	gebiedsgerichte aanpak mag zeker niet leiden tot een toename van het risico op volksgezondheidsproblemen voor omwonenden
dierziekten en zoönosen	gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot het beperken van risicofactoren voor de verspreiding van dierziekten en zoönosen
geurhinder	gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot het verminderen van geurhinder rond veehouderijen, rekening houdend met de wettelijke kaders
fijnstof	voorkomen dat gezondheid van medewerkers en omwonenden van veehouderijen in het geding komt door overschrijdingen van de fijnstofconcentratie, rekening houdend met EU-grenswaarden en WHO-advieswaarden

3.1 Omgevingskwaliteit als verbindend principe

Op veel plaatsen in Nederland is te zien hoe het landelijk gebied zich door de eeuwen heen heeft ontwikkeld. Het landschap weerspiegelt hoe steeds opnieuw keuzes zijn gemaakt in het gebruik van de ruimte en daarmee veranderende opgaves en omstandigheden het hoofd zijn geboden. Het begrip omgevingskwaliteit neemt het bestaande landschap als startpunt en zet de waarde en betekenis van een plek voor huidige en toekomstige gebruikers centraal. Werken aan omgevingskwaliteit is daarmee per definitie opgave overstijgend. Het plaatst sectorale opgaven in samenhang en in verbindt die met de eigenschappen van het water- en bodemsysteem en de landschappelijke kenmerken van het gebied. Werken aan omgevingskwaliteit komt zo de samenhangende en gebiedsgerichte aanpak van het NPLG ten goede. Daarbij draagt een gebiedsgerichte dialoog over de beoogde kwaliteit van de leefomgeving bij aan het maatschappelijk draagvlak voor verandering.

Zo verbindt het de functionele, ecologische, culturele, economische en sociaal-maatschappelijke aspecten van de transitie. Werken aan omgevingskwaliteit komt de samenhangende en gebiedsgerichte aanpak van het NPLG ten goede en bevordert het maatschappelijk draagvlak voor verandering.

Het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap staan bij het begrip omgevingskwaliteit centraal. Het gaat daarbij niet alleen om hoe een landschap eruitziet, maar ook om de functionaliteit en volhoudbaarheid van de ruimtelijke inrichting op de lange termijn. Omgevingskwaliteit is geen vaststaande grootheid maar vraagt om dialoog over wát kwaliteit is op een bepaalde plek, voor huidige en toekomstige betrokkenen en over langere tijd. Dit maakt het streven naar goede omgevingskwaliteit een verbindende opgave. Dat vergt naast inhoud ook een goed proces en governance[59].

Het beschermen en verbeteren van de omgevingskwaliteit heeft een centrale plek bij het doorlopen van de gebiedsprogramma's. Wat nodig is voor een *goede* omgevingskwaliteit verschilt van gebied tot gebied en vraagt een gebiedsgerichte dialoog over synergie tussen de gebruiks-, belevings-, toekomst- en herkomstwaardes in het gebied. Ontwerp- en ontwikkelprincipes (zoals de NOVI-principes, zie 3.1.1) helpen hier om het gesprek concreet te maken. Daarbij spelen kwaliteitsinstrumenten zoals ontwerpend onderzoek, het inzetten van kwaliteitsteams en het opstellen van een landschapsvisie en/of biografie een cruciale rol.

Het Rijk ziet een rol voor zichzelf weggelegd om te zorgen voor voldoende ondersteuning en kennis om dit onderwerp juist mee te wegen in de processen. Zo faciliteert en stimuleert het Rijk de kwaliteitsgerichte aanpak door advies aan te bieden over hoe omgevingskwaliteit versterkt kan worden in de provinciale gebiedsprogramma's. Daarnaast licht de handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG toe welke ontwerpprincipes en instrumenten toegepast kunnen worden om de omgevingskwaliteit te verbeteren. Ook het in opdracht van het NPLG opgestelde adviesrapport *Samen werken aan omgevingskwaliteit* biedt veel inzichten en handvatten voor een gedegen aanpak[60]. Verder stimuleert het Rijk het werken aan omgevingskwaliteit vanuit andere programma's met bijvoorbeeld de gebiedsbiografieën vanuit het programma Erfgoed voor de toekomst, het programma NOVEX en de handreikingen van Programma Mooi Nederland[61]. Het werken aan omgevingskwaliteit in de gebiedsprocessen voor het NPLG valt zo ook in het bredere kader van de Nota Ruimte en de NOVEX startpakketten, waar ontwerpend onderzoek een centrale rol speelt.

3.1.1 Het NPLG en de NOVI

Het vertrekpunt bij de ontwikkeling van de structurerende keuzes van het NPLG is de NOVI. Het NPLG draagt bij aan de uitvoering van de vier beleidskeuzes die de NOVI maakt voor de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied:

1. In het landelijk gebied verbeteren we de balans tussen het landgebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht (beleidskeuze 3.1).
2. De biodiversiteit wordt beschermd en versterkt en het natuurlijk kapitaal duurzaam benut (beleidskeuze 3.2).

[59] Zie ook de Verklaring van Davos over Baukultur, die een integrale benadering van het concept omgevingskwaliteit voorstelt.

[60] Zie Samen werken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied. Voorbeelden van adviezen met directe relevantie voor de gebiedsprogramma's zijn het centraal stellen van cultuurlandschappen en hun kernkwaliteiten en het uitvoeren van een landschapsecologische analyse (LESA) om inzicht te krijgen in de opgaven voor natuur. Dit laatste sluit aan bij het advies van de Ecologische Autoriteit om een LESA uit te voeren als onderdeel van de natuurdoelanalyse (zie handreiking gebiedsprogramma's).

[61] Zie: Programma Mooi Nederland en Brief regering: Voortgang regie op de ruimte en programma Mooi Nederland

3. Er wordt een duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem mogelijk gemaakt, gebaseerd op kringlopen en natuurinclusiviteit (beleidskeuze 3.3).
4. Unieke landschappelijke kwaliteiten worden versterkt en beschermd. Nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied voegen landschapskwaliteit toe. Omgevingsbeleid wordt landschapsinclusief (beleidskeuze 3.4).

De structurerende keuzes van het NPLG zorgen ervoor dat de aanpak van het NPLG samenhangt met deze vier beleidskeuzes en bijdraagt aan het achterliggende doel van de NOVI om de omgevingskwaliteit te bevorderen. De structurerende keuzes vormen daarbij ook een verdere uitwerking van de drie algemene afwegingsprincipes die de NOVI hanteert voor ruimtelijke planvorming:
1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies.
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal.
3. Afwentelen wordt voorkomen.

In de Ruimtelijke ordeningsbrief van 17 mei 2022 zijn de NOVI afwegingsprincipes verder geconcretiseerd tot nationale structurerende keuzes over verschillende beleidsterreinen, waaronder de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. De meeste structurerende keuzes van het NPLG vinden hun herkomst in deze brief. Binnen het NPLG zijn de keuzes doorontwikkeld. Het NPLG heeft daarnaast verschillende nieuwe keuzes toegevoegd die bijdragen aan de aanpak van het NPLG. De drie NOVI afwegingsprincipes vormen zo de basis van de structurerende keuzes van het NPLG, die de principes op verschillende onderwerpen verder uitwerken.

Wanneer de afwegingsprincipes worden toegepast op de NPLG-thematiek ontstaat de volgende hoofdlijn voor doorwerking van de principes:

1 Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies

Nederland is een klein land en ook in het landelijk gebied moet vaak veel op een klein oppervlak. Dat vraagt om slimme combinaties. Enkelvoudig ruimtegebruik kost in veel gevallen netto meer ruimte. Meervoudig ruimtegebruik biedt kansen en past ook historisch gezien goed bij het Nederlandse cultuurlandschap. Zo levert de landbouw niet alleen agrarische producten, maar biedt landbouwgrond ook een thuis aan veel vogel- en insectensoorten en levert het waardevolle ecosysteemdiensten. Een ander voorbeeld is het gebruik van zonnepanelen boven zacht fruit, waarbij een koppeling gemaakt wordt tussen voedselproductie en het opwekken van energie (zie voor een concrete uitwerking op de thema's energietransitie en landelijk gebied, bijlage 8 van de Handreiking gebiedsprogramma's). Deze en andere functiecombinaties kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen van het NPLG. Het NPLG stuurt zelf ook op meervoudig ruimtegebruik. Bijvoorbeeld met de keuze *zorgvuldig omgaan met arealen landbouwgrond* waarin functiecombinaties boven enkelvoudig ruimtegebruik geprioriteerd worden.

2 Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal

Het NPLG kent een gebiedsgerichte aanpak en neemt de eigenschappen van het water- en bodemsysteem als uitgangspunt voor het werken aan de opgaves. Dit levert ruimte voor maatwerk en schept mogelijkheden om in te spelen op de opgaves die lokaal het sterkst spelen en aan te sluiten bij de bredere behoeftes in het gebied. De aanpak die nodig is voor het NPLG sluit aan bij de sociaal-culturele en landschappelijke identiteit en ontstaansgeschiedenis van het gebied en zal daarom verschillend zijn op zand, klei of veengrond. Met oog hierop vraagt de keuze *inpassing arealen nieuwe natuur en natuurinclusieve landbouw* bijvoorbeeld om inpassing op locaties die optimaal aansluiten bij de fysisch-geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden van het gebied. Geologie, het bodemtype en (grond- en oppervlakte)watersysteem zijn ook sterk bepalend geweest voor de (cultuur)historische ontwikkelingen die een gebied of plek heeft doorgemaakt. Dit maakt dat elke plek een eigen identiteit heeft, die bovendien gekoesterd

moet worden en waar mogelijk versterkt. Dit principe werkt door in de keuze over GBDA, die erop gericht is om de inpassing van GBDA onder meer aan te laten sluiten bij de kenmerken van het landschap om zo de karakteristieken van het gebied te versterken.

3 Afwentelen wordt voorkomen

Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie gebruikers, zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties. Afwentelen naar tijd moet daarom voorkomen worden. Hetzelfde geldt voor afwentelen naar plaats. Bij ingrepen in het ene gebied moeten negatieve effecten op andere gebieden en wie daar leven en werken zoveel als mogelijk worden voorkomen. Bij de samenhangende aanpak van het NPLG staat het voorkomen van afwentelingen centraal. De keuzes over water en bodem sturend geven hier voor een belangrijk deel invulling aan door het milieu in balans met de draagkracht van het lokale ecosysteem te brengen. Dit principe ligt ook achter de keuze over overgangsgebieden, die toeziet op een gebiedsgerichte benadering rondom Natura 2000-gebieden voor systeemherstel van het natuurgebied. De systemische aanpak bij deze keuze helpt zowel om afwenteling op omringende gebieden als op toekomstige generaties te voorkomen.

3.2 Uitwerking structurerende keuzes

De structurerende keuzes geven richting aan de gebiedsprogramma's. Ze worden in deze paragraaf nader toegelicht. Het gaat specifiek om de keuzes over overgangsgebieden, begrenzing van nieuwe natuur, het versterken van GBDA en het zorgvuldig omgaan met het areaal landbouwgrond. Ook wordt in deze paragraaf de relatie gelegd met de structurerende keuzes uit de Water en Bodem Sturend-brief.

3.2.1 Overgangsgebieden

Het landgebruik in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden speelt een belangrijke rol in het NPLG. Natuurherstel in de Natura 2000-gebieden is randvoorwaardelijk voor het oplossen van de stikstofproblematiek en het realiseren van de instandhoudingsdoelen. Het heeft daarmee een zeer hoge prioriteit. Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht, moet in 2025 40% van het areaal stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde zijn gebracht. In 2030 is dit 74%. Daarnaast moeten – als onderdeel van de KRW – de hydrologische condities voor alle Natura 2000-gebieden in 2027 voldoen aan de wettelijke normen. Aanpassingen in landgebruik en activiteiten in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden spelen hierbij een belangrijke rol, omdat die naar verhouding doorgaans een grotere invloed hebben op de condities binnen Natura 2000-gebieden dan verderaf gelegen activiteiten. De structurerende keuze *overgangsgebieden* is erop gericht het landgebruik en de activiteiten in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden af te stemmen op de condities die nodig zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen binnen een Natura 2000-gebied.

Het ruimtelijk gebruik en de functies en activiteiten in de omgeving van Natura 2000-gebieden staan in direct verband met de natuurkwaliteit binnen een Natura 2000-gebied. Vaak is systeemherstel alleen mogelijk door veranderingen in activiteiten en landgebruik buiten de directe begrenzing van het Natura 2000-gebied. De aanpassingen die nodig zijn verschillen van gebied tot gebied, maar het gaat hier bijvoorbeeld om de optimalisatie van hydrologische systemen, vermindering van stikstofdepositie en het realiseren van onderlinge verbindingen tussen ecosystemen in het landschap[62].

Het landgebruik rond Natura 2000-gebieden is vaak overwegend agrarisch. Het is dus belangrijk om in overgangsgebieden de veranderingen voor systeemherstel zoveel mogelijk te verweven in het agrarisch gebruik van het gebied. Boeren en andere partijen

[62] Andere verbeteringen betreft onder andere: vergroten dynamiek en diversiteit, verminderen input nutriënten en chemische stoffen en herstel van schade, herstel van biotische kwaliteit en de aanpak van exoten.

kunnen zo het systeemherstel ondersteunen en benutten als een kans voor verdere duurzame bedrijfsvoering. Juist de benodigde verduurzaming van de landbouw in de overgangsgebieden biedt toekomstperspectief voor boeren die willen blijven en die willen boeren in samenhang met natuur en landschap. Het realiseren van een overgangsgebied is dus onlosmakelijk verbonden met het toekomstperspectief van boeren en het vormgeven van de verduurzaming van de landbouw en wat daarvoor nodig is. Het ontwikkelen van een overgangsgebied vraagt daarmee ook om samenwerking tussen overheden en eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden binnen het gebiedsproces. Daarmee kan zoveel mogelijk gekomen worden tot een gedeeld perspectief op de invulling van de functies en activiteiten in het gebied, binnen de kaders van wat er voor systeemherstel in het Natura 2000-gebied nodig is.

Keuze: *Overgangsgebieden zijn gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden waarbinnen de activiteiten en het landgebruik zijn afgestemd op de instandhoudingsdoelen van het aangrenzende Natura 2000-gebied. Opgaven voor natuur, water en klimaat zijn hier in samenhang met de landbouw uitgewerkt, zodat systeemherstel van het betreffende Natura 2000-gebied gerealiseerd wordt.*

Het ontwikkelen van een overgangsgebied vraagt om maatwerk op basis van in kaart gebrachte processen en drukfactoren die de condities binnen het Natura 2000-gebied beïnvloeden. Wat dit vraagt van de gebiedsprogramma's is verder uitgewerkt in de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG. Dit betekent ook dat de omvang van een overgangsgebied en de activiteiten die daarbij passen niet uniform vaststaan, maar samenhangen met de opgaves die lokaal spelen en de maatregelen die getroffen worden om die het hoofd te bieden. Overgangsgebieden kunnen zo ook (deels) overlappen met zones waarin specifieke maatregelen getroffen worden. Delen van het overgangsgebied kunnen bijvoorbeeld overlappen met de zone waar vanaf 1 januari 2024 geen derogatievergunningen voor het uitrijden van mest meer kunnen worden uitgegeven (zogenaamde derogatievrijezones). Enerzijds betekent dit niet dat deze maatregel noodzakelijk voor het hele overgangsgebied geldt. Anderzijds betekent dit ook niet dat de bufferzones in het kader van dit derogatiebesluit automatisch ook overgangsgebieden zijn. De begrenzingen kunnen elkaar overlappen of elkaar raken. Ook voor grondwaterbeschermingsgebieden en/of gebieden met beperkingen op waterwinning geldt dat ze deels kunnen overlappen met het overgangsgebied, maar niet hoeven samen te vallen.

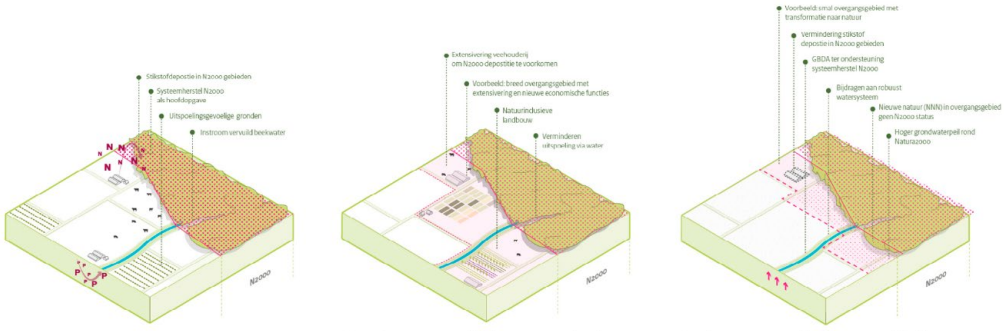
In sommige gevallen is het niet noodzakelijk om een overgangsgebied te ontwikkelen, bijvoorbeeld omdat instandhoudingsdoelstellingen al op orde zijn of aannemelijk binnen de contouren van het Natura 2000-gebied gerealiseerd kunnen worden. Het aanwijzen van een overgangsgebied is daarmee geen doel op zich, maar een hulpmiddel voor natuurherstel in Natura 2000-gebieden.

Functies en activiteiten binnen het overgangsgebied moeten bijdragen aan de benodigde condities voor systeemherstel en het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Tegelijkertijd zijn er in de overgangsgebieden ook nog andere opgaven en uitdagingen. Dat maakt deze gebieden bij uitstek de plek om kansen en perspectief te creëren en ook andere grote maatschappelijke opgaven een plek te geven, bijvoorbeeld door functies en activiteiten te combineren. Hier ligt ook een koppeling met de uitwerking en operationalisering van instrumenten voor langjarig agrarisch en natuur- en landschapsbeheer en/of afwaardering. Denk aan een goed verdienmodel voor boeren. Of aan combinaties van functies met bijvoorbeeld de energietransitie of het realiseren van GBDA voor de biodiversiteit.

Uitgangspunten bij de gebiedsaanpak voor overgangsgebieden:

- De aanpak is integraal: systeemherstel in samenhang met opgaven voor klimaat, water, bodem en landbouw.
- Ondersteun en faciliteer langjarig het ontwikkelen van een toekomstperspectief voor de boeren die blijven en voor boeren die komen. Een duurzaam agrarisch verdienmodel is hierin essentieel.
- Zoek naar koppelingen met andere opgaven zoals wonen, energie, recreatie, klimaatadaptatie, vitaliteit, werken/ economische activiteiten, platteland en cultuurhistorie, mits het bijdraagt aan de realisatie van de centrale opgave.
- Realiseer waardevolle combinaties tussen landbouw en natuur. In de overgangsgebieden zijn landbouw en natuur geïntegreerd met elkaar, zoals natuurinclusieve landbouw.
- De opgave en de doelen liggen vast en kennen een duidelijk tijdspad. Streef binnen de randvoorwaarden van doelen en tijdspad naar vrijwilligheid. Ruimte voor evaluatie en bijstelling is mogelijk, maar laat de uitvoering nooit vrijblijvend zijn.

Figuur 3.1 Overgangsgebieden



Huidige situatie

Breed overgangsgebied met extensivering en functieverandering met nieuwe economische perspectieven.

Smal overgangsgebied met ontwikkeling van nieuwe natuur

3.2.2 Inpassing areaal agrarische natuur en nieuwe natuur

Als onderdeel van de VHR-natuurdoelstellingen moeten uiterlijk in 2030 maatregelen getroffen zijn voor de ontwikkeling van 30% van het areaal dat nog noodzakelijk is voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding (gSvI) van VHR-soorten en -habitattypen. Bij de ontwikkeling van deze arealen gaat het zowel om uitbreiding van natuur in natuurgebieden als om het creëren van leefgebied daarbuiten. Bijvoorbeeld door middel van natuurinclusieve landbouw, waarbij een agrarische functie gecombineerd kan worden met een natuurdoelstelling voor bepaalde agrarische soorten en habitattypen. Bij het realiseren van de nieuwe gebieden zijn combinaties te maken met andere beleidsdoelen op het gebied van GBDA en hectares bos vanuit de Bossenstrategie. Bovendien geven nieuwe natuurarealen invulling aan de positionering, grootte en functie van overgangsgebieden.

Deze structurerende keuze ziet erop toe dat nieuwe natuurgebieden én nieuwe arealen agrarische natuur ontwikkeld worden op locaties die optimaal aansluiten bij de fysisch-geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden die nodig zijn om het beoogde natuurtype te realiseren. De keuze ondersteunt zo de effectiviteit van nieuwe arealen natuur en agrarische natuur voor het bereiken van een gSvI.

Uit de profielen voor VHR-natuurdoeltypes blijkt aan welke kaders de inpassing van nieuwe arealen natuur en agrarische natuur moet voldoen om aan de natuurdoelen te voldoen. Hiervoor geldt dat er optimale en suboptimale locaties bestaan om een specifieke habitat te realiseren. Zo kan een nieuw heidegebied soms op meerdere plekken

gerealiseerd worden, maar levert de ene locatie, bijvoorbeeld door een gunstig water- en bodemsysteem, al aanwezige doelsoorten in het gebied, aansluiting op een bestaand heidegebied of verlaagde drukfactoren, per hectare een grotere bijdrage aan doelrealisatie dan een andere locatie. Wanneer er wordt gekozen voor een suboptimale locatie is er waarschijnlijk meer ruimte nodig om aan de natuurdoelen te voldoen, omdat de ingerichte arealen dan niet dezelfde natuurwaarde kunnen leveren. Vanwege de al bestaande ruimtedruk in het landelijk gebied is het vaak wenselijk om voor de meest optimale locatie te kiezen.

Bovendien is het in sommige gevallen mogelijk te kiezen tussen het creëren van nieuwe arealen natuurgebied of het bereiken van het natuurdoel via natuurinclusieve arealen, waar een combinatie met bijvoorbeeld agrarische functies mogelijk blijft. Wanneer nieuwe natuurarealen worden gerealiseerd, wordt het grensvlak met agrarisch gebied beperkt. Dit vermindert de wederzijdse invloeden tussen deze gebruiksfuncties.

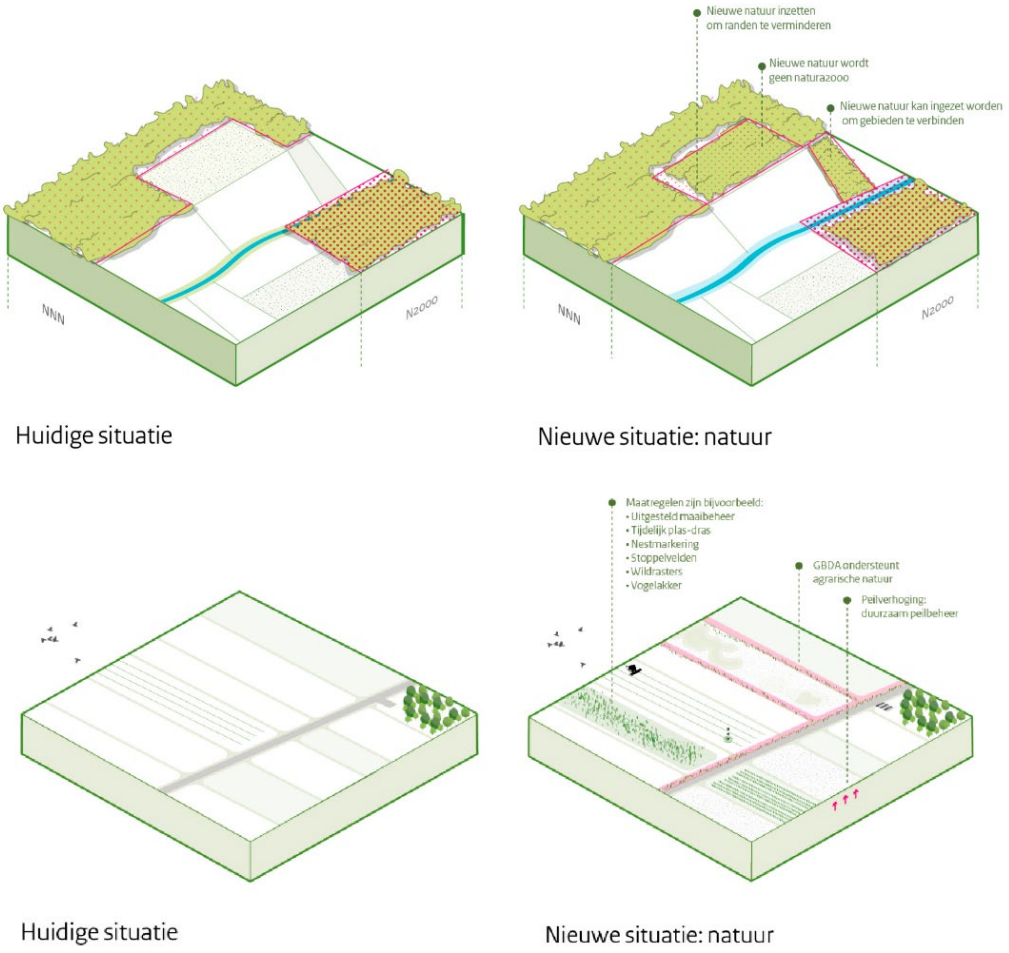
Ook na 2030 ligt er nog een opgave voor het resterende te ontwikkelen areaal voor het bereiken van een gSvI voor alle VHR-soorten en -habitattypen. De inpassing van nieuwe arealen natuur en agrarische natuur vraagt daarom soms ook een blik op de provinciale restopgaves die na 2030 voor de VHR blijven bestaan. Relevant is hier dat het realiseren van breed natuurherstel tot 2030 op de lange termijn voordelen kan hebben voor benodigde ruimte voor VHR-doelbereik. Het toewerken naar breed natuurherstel door het op orde brengen van omgevingscondities (stikstof, hydrologie) en het realiseren van natuur buiten Natura 2000-gebieden (NNN, Bossenstrategie, GBDA) werkt in synergie met de areaalopgave voor VHR-doelbereik. Het bereiken van de NPLG-doelen tot 2030 en het nemen van de juiste maatregelen voor breed natuurherstel tot 2030 kan daarbij leiden tot een kleinere areaalopgave na 2030.

Keuze: *Nieuwe natuur en agrarische natuur wordt gepland op locaties die op fysisch-geografische, hydrologische en ecologische aspecten optimaal geschikt zijn voor het realiseren van het betreffende natuurdoeltype. Daarbij wordt rekening gehouden met:*

- *de ruimtelijke natuur- en agrarische natuuropgave na 2030*
- *het beperken van randzones*
- *de mogelijkheden om ook bij te dragen aan aanpalende beleidsdoelen (bijvoorbeeld extensivering voor natuur- en stikstofdoelen in overgangsgebieden)*

De inpassing van nieuwe arealen natuur kan gepaard gaan met functiewijziging van landbouwgrond. In algemene zin geldt dat de structurerende keuze *zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond* (zie 3.2.5) erop toeziet dat eventuele functiewijziging van landbouwgrond volgt op een zorgvuldig en transparant proces. Dit kan ook betekenen dat een alternatieve locatie voor de te realiseren hectares soms ontbreekt. Bestaande Natura 2000-gebieden stellen daarnaast hoge eisen aan het beheer en de omliggende omgeving. Dat kan betekenen dat in sommige gevallen extra leefgebied en/of veranderd landgebruik voor verminderde drukfactoren voorrang moet krijgen om het Natura 2000-gebied in goede staat van instandhouding te krijgen. Een belangrijk punt hierbij is het verschil tussen de NPLG-opgave voor natuur en de zogenaamde restopgave. Niet alles kan in het NPLG gerealiseerd worden. Zoals gezegd volgt er een opgave voor ná 2030. In de ruimtelijke uitwerking moet hiermee rekening worden gehouden om toekomstige lock-ins te voorkomen.

Figuur 3.2 inpassing nieuwe natuur en nieuwe agrarische natuur.



3.2.3 Invulling 10% groenblauwe-dooradering

Eén van de doelen van het NPLG is dat 10% van het landelijk gebied in 2050 bestaat uit groenblauwe-dooradering (GBDA). Dit is een eigenstandig doel, maar het ontwikkelen van GBDA ondersteunt daarnaast ook de realisatie van verschillende hoofddoelen uit het NPLG. Zo draagt GBDA bij aan de landschappelijke dooraderingsopgave voor de VHR, biedt het habitat voor soorten, en is het ondersteunend aan de KRW en klimaatdoelen. GBDA is een te ontwikkelen netwerk van half-natuurlijke landschapselementen – op publiek en privaat terrein – die het landelijk gebied doorkruisen. Het gaat om kleine (lage en hoge) natuurelementen die ons landschap in belangrijke mate vormgeven. Het netwerk bestaat uit individuele houtige elementen – zoals singels, bomenrijen, heggen, griendjes en hoogstamboomgaarden –, uit niet-houtige begroeiing zoals kruidenrijke akkerranden en ruigtes én natte elementen zoals ecologisch beheerde sloten, natuurvriendelijke oevers en poelen. In aanvulling op de GBDA-doelen van het NPLG geeft deze structurerende keuze richting aan de ruimtelijke invulling van GBDA.

GBDA bestaat bij voorkeur uit hoofdzakelijk lijnvormige elementen. Daarnaast kunnen solitaire, losse elementen en vlakken ook onderdeel uitmaken van GBDA, waarbij voor vlakken een kwantitatieve omvang maximaal 1,5 hectare geldt. Landschapselementen zijn de dragers van het landschap met grote cultuurhistorische waarde, doordat zij kenmerkend zijn voor specifieke gebieden. Ze versterken daarmee de landschappelijke identiteit en dragen bovendien bij aan de belevingswaarde van een gebied.

Naast een positieve bijdrage aan VHR-soorten kan GBDA op veel manieren positief bijdragen aan de verduurzaming van het landelijk gebied[63]. Zo kan GBDA voorzien in natuurlijke plaagregulatie voor de landbouw, beschaduwing langs beken om de waterkwaliteit te vergroten en koolstofvastlegging. Ook vormt de dooradering leefgebied voor een groot aantal plant- en diersoorten, die vervolgens weer de basis zijn voor soorten hoger in de voedselketen. Door GBDA gebiedsspecifiek in te vullen kan die optimaal bijdragen aan de opgaven en mogelijkheden die zich voordoen in het betreffende gebied. Zo vraagt GBDA in waterrijke gebieden om een andere invulling dan op hoge zandgronden. Dit vergt ook aansluiting van GBDA op het NNN en op groenblauwe-netwerken in het stedelijk gebied, die beiden buiten de 10% GBDA doelstelling vallen.

De structurerende keuze voor GBDA ziet erop toe dat de aanleg van punt-, lijn- en vlakelementen die moeten leiden tot de 10% GBDA optimaal aansluit bij de fysische, geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden van het gebied. Dit houdt in dat de ruimtelijke verdeling en soortensamenstelling past bij bodem en water in een gebied. Ook moet worden aangesloten bij de kenmerken van het landschap, om de karakteristieken van een gebied te versterken[64].

Keuze: *Groenblauwe-dooradering sluit optimaal aan op de bestaande fysische, geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden van het gebied. Daarnaast voorziet het waar mogelijk in verbindingen tussen punt-, lijn- en vlakelementen om een ecologische en landschappelijke basiskwaliteit in het landelijk gebied te creëren, tussen bestaande natuurgebieden van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en met het groenblauwe netwerk in stedelijk gebied.*

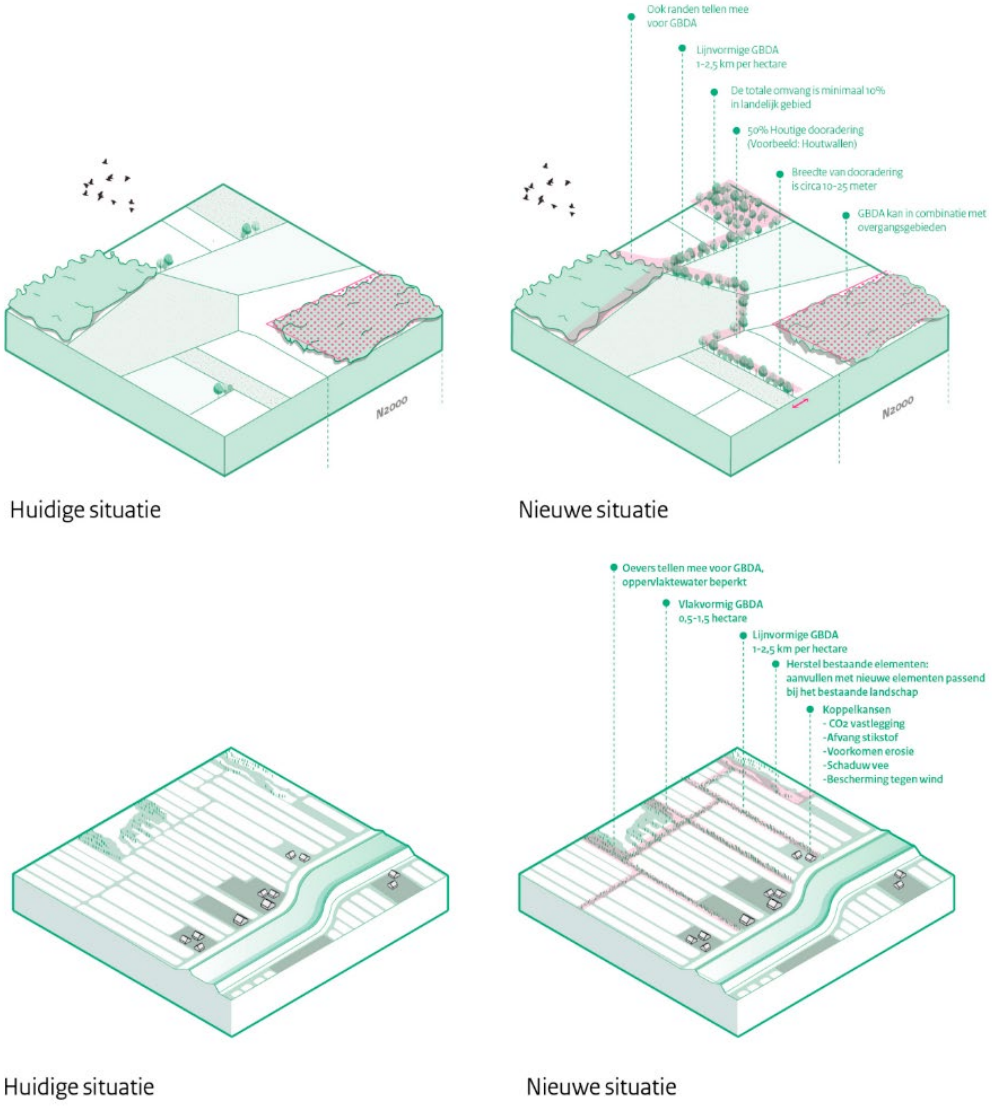
Daarnaast ziet de structurerende keuze erop toe dat de groenblauwe-dooradering zo gerealiseerd wordt dat, waar mogelijk, punt-, lijn- en vlakelementen verbonden worden. Door de landschapselementen zo aan te leggen dat ze onderling verbonden worden én verbinding creëren tussen natuurgebieden en met groenblauwe structuren binnen de bebouwde kom wordt optimaal bijgedragen aan doelen voor de VHR en Basiskwaliteit natuur. Dit kan bijvoorbeeld ingevuld worden door aan te sluiten bij natuurkernen en door gebruik te maken van al bestaande ecologische stapstenen in een gebied. Het is wenselijk dat gestart wordt met herstel van al bestaande (beschadigde) elementen, kwalitatief beheer van elementen met potentie om bij te dragen aan GBDA (bijvoorbeeld door slotenbeheer) en het verbinden van geïsoleerde elementen. Flexibiliteit is hierbij belangrijk als verbinding niet overal mogelijk is.

Het ontwikkelen van 10% GBDA vergt samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. Bestaand instrumentarium kan hier een grote rol in vervullen. Op agrarische grond betekent dit voor invulling van GBDA met name aansluiting bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid om beheervergoedingen via de eco-regeling en het ANLb te borgen. Deze en andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het realiseren van 10% GBDA zijn op landelijk niveau uitgewerkt door de brede coalitie van het Aanvalsplan Landschap. Het Aanvalsplan Landschap heeft ook een landelijke inschatting gemaakt van het bestaande areaal GBDA en de resterende landelijke opgave om tot 10% GBDA te komen. Voor deze resterende opgave zal de komende tijd in gezamenlijkheid tussen Rijk en provincies worden bepaald wat de opgave per provincie is, aan de hand van een vastgestelde definitie. De Handreiking gebiedsprogramma's biedt hierover meer informatie.

[63] Zie ook het WUR-rapport Groenblauwe-dooradering van het Landelijk Gebied (wur.nl)

[64] Het Histland (historisch landschappelijk informatiesysteem) biedt een hanteerbare indeling van landschapstypologieën die als basis gebruikt kan worden om de juiste invulling van landschapselementen te bepalen. Zie ook tabel 2 uit het Aanvalsplan Landschap

Figuur 3.3, Groenblauwe-dooradering, overwegend groen en overwegend blauw



3.2.4 Keuzes Water en Bodem Sturend

Als land lopen we steeds vaker tegen de grenzen van het water- en bodemsysteem aan, met schade aan economie en natuur tot gevolg. Besluitvorming over toekomstige ruimtelijke ordening moet daarom water en bodem als uitgangspunt nemen. Het Rijk maakt daarom in de kamerbrief Water en Bodem Sturend (25 november 2022) – aan de hand van een aantal uitgangspunten – structurerende keuzes om het water- en bodemsysteem sturend te maken bij nieuwe ontwikkelingen. Het NPLG neemt het principe water en bodem sturend als uitgangspunt en de structurerende keuzes uit deze Kamerbrief gelden onverkort voor het NPLG. Daarbij geldt wel dat niet alle keuzes uit de Kamerbrief relevant zijn voor de gebiedsprogramma's NPLG. Sommige structurerende keuzes uit de Kamerbrief Water en Bodem Sturend gaan bijvoorbeeld over thematiek die (grotendeels) buiten de scope van het NPLG valt (bijvoorbeeld water in stedelijk gebied). Daarnaast bevat de Kamerbrief zowel keuzes die richting geven aan de gebiedsprogramma's als keuzes voor nationaal beleid, programma's van gemeenten/waterschappen, bedrijven en burgers.

Hierna volgt een opsomming van de structurerende water en bodem sturend keuzes met de grootste impact op de provinciale gebiedsprogramma's. Afwijken van de water en

bodem sturend keuzes is mogelijk mits uitgelegd wordt hoe de achterliggende water- en bodemdoelen op een andere manier gerealiseerd worden (het *comply or explain*-principe).

Om water en bodem sturend te laten zijn is het allereerst noodzakelijk om op basis van beschikbare gegevens de feitelijke kenmerken van het water- en bodemsysteem en de klimaatbestendigheid daarvan in beeld te brengen. Dit beeld dient als basis voor het gebiedsproces en de ontwikkelrichting van de landbouw, nieuwe bossen en natuur, het realiseren van ruimte voor het watersysteem in een gebied, het verder ontwikkelen van sponswerking om grondwater aan te vullen en het ontwikkelen van een voorkeursvolgorde voor grondwatergebruik. In de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG[65] staat omschreven waar deze analyse aan moet voldoen.

Bij het uitwerken van water en bodem sturend, gaat de Water en Bodem Sturend-brief uit van de volgende principes:

- Waterbeschikbaarheid is de basis voor ruimtelijke inrichting en landgebruik. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat het hoofdwatersysteem niet ongelimiteerd aan de waterbehoefte kan voldoen. In het kader van het NPLG gaat het hier onder meer om beperkte beschikbaarheid van zoetwater om toename van verzilting tegen te gaan.
- Realisatie van ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water (ook in het regionale watersysteem). Voor de NPLG-aanpak heeft de volgende algemene structurerende keuze uit de Water en Bodem Sturend brief hier de grootste relevantie. We creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke inrichting, landgebruik en landbeheer. Hiermee wordt de veerkracht van zowel het hoofdwatersysteem als het regionale watersysteem vergroot[66].
- Alle grondwateronttrekkingen worden in beeld gebracht en de maximale grondwateronttrekkingen bepaald, met voorkeursvolgorde hiervoor en afspraken over verdeling. Hierbij speelt onder andere het drinkwaterbelang, waarbij het uitgangspunt is dat nieuwe drinkwateronttrekkingen worden toegestaan mits ze duurzaam inpasbaar zijn.
- Het vrijhouden van voldoende ruimte voor toekomstige dijkversterkingen.
- Vermindering van verstoring van de bodem en meer hergebruik van grond. Voor de NPLG-aanpak heeft de volgende algemene structurerende keuze uit de Water en Bodem Sturend brief hier grote relevantie. Bodemverstoring door ontgraving wordt tegengegaan en hergebruiken grond hoogwaardig. Daarmee behouden we gezonde en vitale bodems.

Naast deze algemene punten worden in de Kamerbrief Water en Bodem Sturend een aantal keuzes gemaakt die specifieke gebieden raken. De belangrijkste van die keuzes zijn hieronder weergegeven en deze gelden eveneens onverkort voor het NPLG.

Laagveengebieden

In het landelijk laagveengebied (circa 85% van alle veengronden) daalt de bodem. Dat komt door zetting, inklinking en veenoxidatie, waarbij inklinking en veenoxidatie vooral veroorzaakt worden door ontwatering. De ontwatering wordt met name veroorzaakt door de huidige peilbesluiten. Veenoxidatie is een belangrijke bron van broeikasgasemissies. Bodemdaling leidt daarnaast tot extra beheerkosten van infrastructuur, rioleringen en openbare ruimte, maar ook tot schade aan funderingen. Daling van de bodem heeft ook gevolgen voor de natuur: het draagt bij aan een verslechterde waterkwaliteit en verdroging van hoger gelegen natuurgebieden. In het kader van de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG hebben de volgende structurerende keuzes uit de Kamerbrief Water en Bodem Sturend hier de grootste relevantie:

[65] Zie: Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG

[66] Bij de uitwerking van deze keuze zal het voor een deel gaan om maatregelen met betrekking tot het hoofdwatersysteem. Het Deltafonds vormt een belangrijke bron van financiering voor dit soort maatregelen.

- We bewegen naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld toe, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Het gaat hier om een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld dat jaarrond moet worden gehandhaafd. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot van broeikasgassen wordt gereduceerd. Dit wordt in NPLG-gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.
- We minimaliseren de aanvoer van gebiedsvreemd water. Daardoor blijft zoveel mogelijk zoetwater beschikbaar voor peilopzet en tegengaan van verzilting. De provincies en waterschappen maken in gebiedsprocessen ruimte voor het vasthouden en bergen van zoveel mogelijk gebiedseigen water. Met name in perioden van droogte zal externe aanvoer toch nodig blijven.
- In de provinciale gebiedsprogramma's moet rekening worden gehouden met vermindering van waterbergingsmogelijkheden bij hogere waterstanden.
- We beheren onze landbouwgronden duurzaam. Daarmee wordt onomkeerbare oxidatie van veen voorkomen en wordt ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden behouden. Maatregelen worden uitgewerkt voor beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. Het Rijk vraagt provincies stevig in te zetten op het behoud van grasland.

Verziltende kustgebieden

Op dit moment heeft 14% van het Nederlandse oppervlakte te maken met of kans op verzilting. Om verzilting tegen te gaan wordt zoetwater aangevoerd uit de rivieren en het IJsselmeer. Door klimaatverandering is een toename van verzilting in de komende decennia helaas onafwendbaar. Daarnaast zal ook de beschikbaarheid van zoetwater om verzilting tegen te gaan steeds meer onder druk komen te staan. Dit zal met name voor de agrarische sector en de winning van drinkwater in toenemende mate consequenties kunnen gaan hebben. Door zeespiegelstijging, langere periodes van droogte, toenemende verdamping, verminderde rivierafvoeren en bodemdaling zullen op termijn steeds vaker langere periodes voorkomen waarin niet voldoende zoetwater beschikbaar zal zijn om verzilting tegen te gaan en natuur en veengebieden nat te houden. Dit raakt ook de drinkwatervoorziening. Aanpassing op deze veranderende omstandigheden is een essentieel onderdeel van klimaatadaptatie. In het kader van de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG hebben de volgende structurerende keuzes uit de Kamerbrief Water en Bodem Sturend hier de grootste relevantie:

- Het Rijk en waterschappen zetten zich in voor aanvoer van zoetwater, maar kunnen geen nieuwe maatregelen garanderen om verziltende gebieden te voorzien van zoetwater van elders. Omdat de aanvoer van extra (schaars) zoetwater van buiten het gebied niet altijd en overal kan worden gegarandeerd, zal er op termijn vaker sprake zijn van tijdelijke en regionale verzilting.
- Waterbeheerders agenderen in gebiedsprogramma's de problematiek van verzilting en werken uit op welke wijze in hun gebied met verzilting op termijn kan worden omgegaan.
- We vragen alle watergebruikers rekening te houden met en zelf maatregelen te nemen om beter bestand te zijn tegen periodes van extreme droogte, watertekorten en verzilting.

Hoge zandgronden

De hoge zandgronden hebben te maken met grote waterkwaliteit-, bodem- en biodiversiteitsproblemen. Intensief gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen spelen hier, naast verschillende andere oorzaken, een belangrijke rol. Verbetering is noodzakelijk om de KRW-doelen voor concentraties van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen te realiseren. Daarnaast is vaak ook sprake van een slechte bodemstructuur. Het zuiverend en waterbergend vermogen van de bodem en de veerkracht tegen ziekten en plagen en

verdroging is daardoor beperkt. Ook treffen de drinkwaterbedrijven in hun waterbronnen meer verontreinigingen aan. Delen van deze gebieden zijn bovendien niet bestand tegen extreme neerslag, wat leidt tot erosie en overstromingen. De onderstaande structurerende keuzes uit de Kamerbrief Water en Bodem Sturend hebben voor de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG de grootste relevantie. Implementatie van deze keuzes draagt in veel gevallen niet alleen bij aan het realiseren van de KRW-doelen maar ook aan de natuur- en klimaatdoelen van het NPLG.

- We houden water langer vast en voeren het minder snel af. We herstellen daarmee de sponswerking van de bodem en bereiken een robuust grondwatersysteem. Dit wordt in gebiedsprocessen geborgd.
- We verhogen de grondwaterpeilen met mogelijk 10 cm tot 50 cm. Daardoor wordt op de hoge zandgronden verdroging bestreden. Omdat het hier maatwerk betreft, wordt dit in gebiedsprocessen verder uitgewerkt.
- In de gebiedsprocessen zetten we in op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Het uitgangspunt hierbij is de ontwikkeling van bufferzones van 100 tot 250 meter aan beide zijden van de beek. Hiermee halen we niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) maar kunnen we ook ander doelstellingen realiseren (zoals natuur, GBDA en waterberging).
- We beperken de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden. Daarmee voorkomen we verdroging van deze gebieden. Dit wordt in de gebiedsprocessen uitgewerkt.

3.2.5 Zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond

Om landbouw integraal en gelijkwaardig mee te wegen bij eventuele functiewijzigingen en te voorkomen dat landbouw het sluitstuk vormt in ruimtelijke afwegingen, heeft het Rijk het afwegingskader *zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond* ontwikkeld. Het kader is erop gericht dat landbouwgrond niet zomaar van functie wijzigt, maar dat eventuele functiewijziging volgt op een zorgvuldig en transparant proces. Aan de hand van dit afwegingskader kunnen provincies in de gebiedsprogramma's afwegingen maken in situaties waar functiewijziging van landbouwgrond noodzakelijk lijkt. Het afwegingskader sluit aan bij het NOVI principe *combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies* en is erop gericht om landbouwgronden met weinig (toekomstige) uitdagingen (bijvoorbeeld omdat één of meer NPLG-opgaven daar in mindere mate spelen) zoveel mogelijk te ontzien van functiewijziging.

Ruimte voor landbouw speelt een belangrijke rol in de transitie van het landelijk gebied. De water-, klimaat- en natuurdoelen en anticipatie op bijvoorbeeld klimaatverandering vragen om een transitie in de landbouw richting meer duurzame, natuurinclusieve en/of meer extensieve productievormen. Daarnaast zijn er verschillende ambities zoals het verbouwen van biobased bouwmaterialen en plantaardige eiwitten.

Om deze verschillende doelen te realiseren heeft de landbouw ruimte nodig. Tegelijk is de druk op landbouwgrond groot, want ook andere opgaven vragen ruimte. Zo vergroten de energietransitie, infrastructuur, realisatie van de VHR-verplichtingen en verstedelijking de druk op landbouwgrond. Het is daarom van belang dat landbouwgrond niet zomaar van functie wijzigt, maar dat aanpassingen in (agrarisch) landgebruik zoveel mogelijk vormgegeven worden op manieren die aansluiten op het realiseren van de opgaven waar de landbouw in het betreffende gebied voor staat.

Keuze: *Bij het vormgeven van gebiedsprogramma's wordt bij beoogde functieverandering van agrarische grond een zorgvuldige afweging gemaakt. Eventuele functiewijzigingen van landbouwgrond worden gemotiveerd aan de hand van het afwegingskader. Toepassing van het kader vergt een indeling op provinciaal niveau van de drie gebiedstypen die het afwegingskader hanteert.*

Het afwegingskader is gebaseerd op de volgende principes:

- Functieverandering alleen wanneer dit echt nodig is.
- Verschillen in kenmerken tussen landbouwgebieden kunnen leiden tot verschillende keuzes. De beste, voor voedselproductie en voedselzekerheid geschikte landbouwgronden worden in principe zoveel mogelijk ontzien van functiecombinaties[67] en functiewijzigingen. De eigenschappen van het water- en bodemsysteem vormen hierbij een leidend uitgangspunt.
- Functiecombinaties en -wijzigingen hebben bij voorkeur meerwaarde voor het transitiepad[68].
- Afwenteling op landbouw moet worden voorkomen.
- Het afwegingsproces moet eenduidig en transparant zijn.

Toepassing van het afwegingskader in de gebiedsprogramma's vraagt functiewijziging van landbouwgrond te motiveren aan de hand van de volgende stappen:

- Geldend voor alle functies: eerst inbreiden, combineren en dan pas wijzigen (huidige kaders/ladders, zoals de zonneladder en de verstedelijkingsladder). Zo wordt de druk op landbouwgrond zoveel mogelijk beperkt.
- Als toch aanspraak moet worden gemaakt op landbouwgrond, dan eerst zoeken naar functiecombinaties met meerwaarde voor de landbouwtransitie, dus op de gronden met de grootste (toekomstige) uitdagingen en passend binnen de NPLG-doelen ter plaatse, daarna landbouwgrond met matige beperkingen. En als laatste optie op landbouwgronden met weinig toekomstige uitdagingen, omdat hier de voedselproductie voorop staat.
- Als een functiecombinatie niet mogelijk is, dan wordt bij voorkeur gekozen voor een functiewijziging met de meeste meerwaarde voor de transitie in het gebied. Past de functiewijziging bij en is hij ondersteunend aan het agrarisch transitiepad en passend bij de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in het gebied? En hoe kan deze zo nodig inpasbaar worden gemaakt?
- Afwentelingseffecten (zoals een vergroting van de opgave voor koolstofverankering op overgebleven landbouwgronden) worden zoveel mogelijk voorkomen of anders gecompenseerd.

Om het afwegingskader toe te kunnen passen is op provinciaal niveau een indeling vereist van gebieden met weinig, matige en zware (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw. Deze categorieën zijn nader gespecificeerd in de onderstaande tabel 3.3.

[67] Het afwegingskader gaat er hierbij vanuit dat functiecombinaties ten koste gaan van de landbouwkundige opbrengst. Dat is niet altijd het geval. Zo zijn er onder andere voorbeelden van verhoogde opbrengsten door zonnepanelen boven zacht fruit. Het afwegingskader heeft niet als opzet om dit soort onverdeeld gunstige combinaties te belemmeren.

[68] Het gaat hier om aansluiting op het transitiepad dat een individuele ondernemer kiest binnen de kaders die gesteld worden door de gebiedsprogramma's en NPLG-doelen en daarmee passend bij de kansen, uitdagingen en beperkingen voor de toekomstige landbouw die door de gebiedsprogramma's omschreven zijn.

Tabel 3.3: indeling gebiedstype, gebiedskenmerken en uitgangspunten

Gebiedstype	Gebiedskenmerken	Uitgangspunten
gebieden met weinig (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw	• productie van voedsel, veevoeder en grondstoffen voor de bio-economie binnen de gestelde doelen van het NPLG • gebieden met weinig specifieke, gebiedseigen opgaven voor klimaat, natuur en/of water	• zoveel mogelijk beschikbaar houden voor duurzame voedsel- en duurzame veevoederproductie. Mede voor de voedselzekerheid • waar mogelijk ontzien van functiewijzingen • laatste voorkeur voor functiewijziging
beperkte gebieden met matige (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw	• productie van voedsel, veevoeder en grondstoffen voor de bio-economie op een extensievere manier • gebieden met gemiddelde specifieke, gebiedseigen opgaven voor klimaat, natuur en/of water	• beschikbaar houden voor duurzame en extensievere vormen van productie van voedsel, veevoeder en grondstoffen voor de bio-economie • functiecombinaties, en zo nodig functiewijzigingen, zijn hier mogelijk
gevoelige gebieden met zware (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw	• gebieden met een specifieke en grote opgave voor natuur en stikstof, waterkwaliteit en (soms) klimaat • gebieden die, vanwege het water- en bodemsysteem, extra gevoelig zijn voor klimaatverandering • aanvullend verdienmodel mede op basis van verbreding en andere ecosysteemdiensten	• gronden kunnen gebruikt worden voor extensivering of in combinatie met andere verdienmodellen • geëxtensiveerde vormen van landbouw door bijvoorbeeld introductie van nieuwe extensieve teelten • functiecombinaties en functiewijziging zijn hier mogelijk • eerste voorkeur voor functiecombinaties en -wijzigingen

3.3 Meekoppelende structurerende keuzes: Meewegen dier- en volksgezondheid in gebiedsprogramma's

Wanneer bij het opstellen en de uitwerking van de gebiedsprogramma's keuzes worden gemaakt die van invloed zijn op de locatie van veehouderijen of (natte) natuur, kan dit van invloed zijn op diergezondheid, volksgezondheid en een gezonde leefomgeving. Het is daarom van belang dat deze onderwerpen op een goede manier meegewogen worden bij de ruimtelijke uitwerking van gebiedsprogramma's. Het gaat daarbij om de volgende vier onderwerpen:

1. **Gezondheidsrisico's** voor omwonenden van veehouderijen
2. Het risico op uitbraken en verspreiding van **dierziekten en zoönosen**
3. **Geurhinder** rond veehouderijen
4. **Fijnstofconcentraties** rond veehouderijen

In veel gevallen zullen de aanpassingen in ruimtegebruik die noodzakelijk zijn voor het behalen van de NPLG-doelen al een positieve invloed hebben op de problematiek achter deze onderwerpen. Dit effect kan verder worden versterkt door bij de keuzes die gemaakt worden voor het realiseren van de NPLG-doelen en bij de verdere uitwerking hiervan, ook te letten op het resultaat dat dit oplevert voor deze onderwerpen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om keuzes tussen verschillende types maatregelen zoals opkoop of extensivering of waar die ingezet worden. Daarnaast kunnen keuzes in de (uitwerking van de) gebiedsprogramma's in sommige gevallen juist leiden tot een groter risico of tot afwenteling of verslechtering op deze thema's. Het meewegen van deze onderwerpen in de gebiedsprogramma's is daarom belangrijk, zowel in het ontwerpstadium van het programma als wanneer op maatregelniveau keuzes gemaakt worden met nagenoeg gelijke resultaten op de hoofddoelen. Deze onderwerpen kunnen zo ook een rol spelen bij de integrale beoordeling van gebiedsprogramma's.

Hieronder is per onderwerp kort toegelicht wat bij het meewegen hiervan in de gebiedsprogramma's van belang is. Eventuele verdere detaillering is opgenomen in de handreiking voor de gebiedsprogramma's.

Meewegen gezondheid omwonenden
Er zijn risico's voor de **gezondheid van omwonenden** van veehouderijen bekend, zoals het risico op een verhoogde kans op longontsteking bij omwonenden van geitenhouderijen. In het algemeen moet de afstand tot woonkernen en gevoelige bestemmingen zoals zorginstellingen, kinderdagverblijven of scholen daarom meegewogen worden bij verplaatsing, omschakeling of beëindiging van veehouderijen. Concrete adviezen hiervoor zijn opgenomen in de Handreiking gebiedsprogramma's.

Meewegen dierziekten en zoönosen
Het risico op uitbraken en verspreiding van **dierziekten en zoönosen** kan worden verminderd door de risico's mee te wegen in de aanpak van het NPLG. De mate van bedrijfs- en dierdichtheid is een risicofactor voor de verspreiding van besmettelijke dierziekten en zoönosen. Daarnaast zijn voor hoog-pathogene vogelgriep aanvullende risicofactoren bekend. Het risico op uitbraken met en verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers dient dan ook meegewogen te worden in situaties waarin keuzes gemaakt worden over bedrijfsbeëindiging van veehouderijen of vergunningverlening bij nieuwvestiging, uitbreiding, verplaatsing of omschakeling. In de Handreiking gebiedsprogramma's zijn adviezen uitgewerkt om de risico's op uitbraken met en verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers te verminderen. Deze adviezen vormen een handvat voor decentrale overheden voor besluitvorming over dit onderwerp.

Meewegen geurhinder rond veehouderijen
Binnen het landelijk gebied wordt op een aantal plekken geuroverlast en geurhinder ervaren door omwonenden van veehouderijen. Het is noodzakelijk dat die geurhinder vermindert, en de aanpak van het NPLG kan hieraan bijdragen. In alle situaties moeten veehouderijen aan de lokaal geldende geurnormen voldoen. Relevant hierbij is een uitspraak van rechtbank Den Haag over **geurhinder rond veehouderijen**[69]. In deze uitspraak staat dat de staat onrechtmatig handelt jegens een aantal omwonenden omdat de bescherming tegen geurhinder – die de Wet geurhinder en veehouderij biedt – tekortschiet, en voor hen een schending van het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) inhoudt. De rechtbank Den Haag gaat in haar uitspraak uit van een grens voor geurbelasting voor omwonenden van 19,4 ou/m^3.

Meewegen Europese grenswaarden fijnstofconcentraties en doelen Schone Lucht Akkoord
Het is van belang dat de provincies met hun maatregelen uit de gebiedsprogramma's overschrijdingen van de Europese grenswaarden voor **fijnstofconcentraties** (rond veehouderijen) oplossen, voorkomen dat nieuwe overschrijdingen ontstaan en bijdragen aan de realisatie van de doelen van het Schone Lucht Akkoord. Relevant hierbij zijn de strengere EU-grenswaarden die worden voorgesteld in de herziening van de EU-richtlijn luchtkwaliteit.

Naast dat bovenstaande onderwerpen een rol spelen bij de ruimtelijke uitwerking van gebiedsprogramma's, kunnen ze ook op andere manieren relevant zijn binnen de gebiedsprogramma's, bijvoorbeeld in het kader van stalmaatregelen. De Handreiking gebiedsprogramma's bevat meer informatie over het betrekken van deze (of andere) opgaven bij maatregelen binnen het NPLG.

[69] Zie: Uitspraak ECLI:NL:RBDHA:2022:9119

3.4 Omgaan met schaarse ruimte

De opgaven van het NPLG dragen bij aan de ruimtedruk in het landelijk gebied. Daarom wordt zorgvuldig omgaan met de schaarse ruimte die er is. Deze paragraaf biedt handvatten voor slimme combinaties en het omgaan met conflicterende ruimteclaims. Het gaat hierbij enerzijds om het omgaan met ruimteclaims die binnen de thematiek van het NPLG vallen (zoals hoe de ruimtevraag voor verschillende doelen samenkomt) en anderzijds om hoe de benodigde ruimte voor de NPLG-opgaves zich verhoudt tot andere opgaven zoals energie en woningbouw. De relatie tussen het NPLG en programma NOVEX is hier ook van belang.

Samenhangende aanpak leidt tot effectief ruimtegebruik

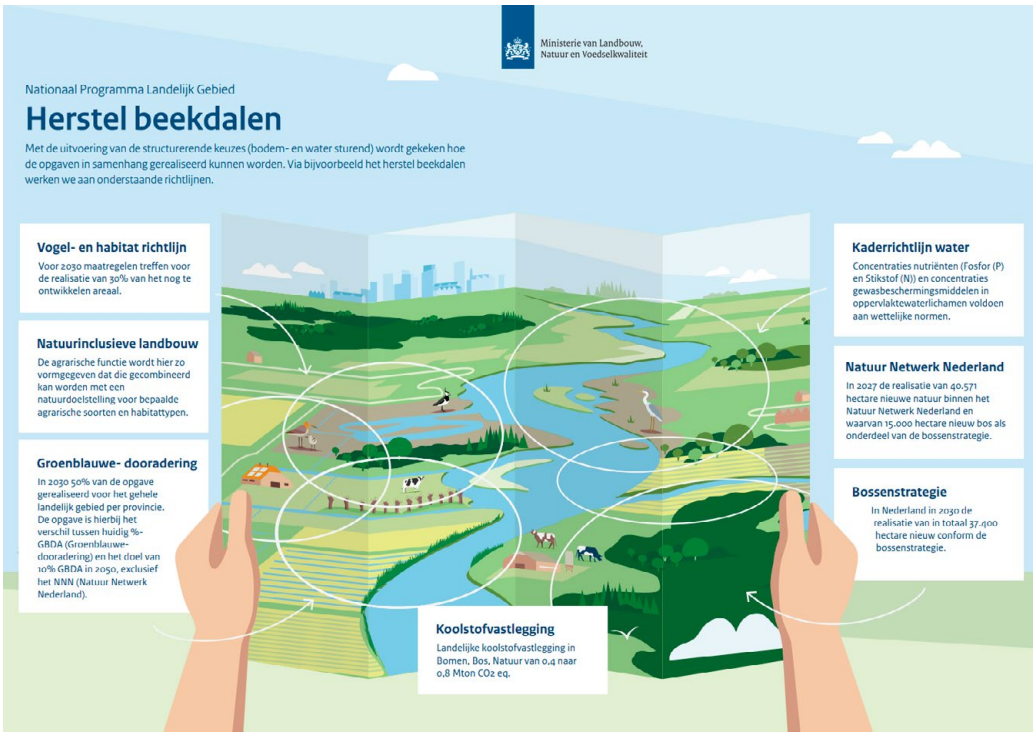
Een belangrijke reden waarom het NPLG een samenhangende aanpak op gebied van water, bodem, natuur en klimaat kent, is dat met samenhang in de aanpak van deze opgaven in het landelijk gebied veel winst te behalen valt. Als deze opgaven niet gezamenlijk en tegelijkertijd aangepakt worden, betekent dat in veel gevallen een grotere totale ruimtevraag, minder ruimtelijke kwaliteit en een grotere kans op desinvesteringen.

Er kan veel ruimtelijke synergie gerealiseerd worden door de uitvoering van de natuur-, klimaat- en wateropgave in samenhang op te pakken. Zo is er onder meer ruimte nodig voor nieuwe arealen natuur, de uitwerking van de Bossenstrategie, grootschalig beekherstel, natuurinclusieve landbouw en de realisatie van 10% GBDA. Vaak zijn de benodigde arealen voor deze opgaven separaat van elkaar in beeld gebracht, terwijl ze wel degelijk met elkaar overlappen of te combineren zijn met andere ruimtelijke opgaven. De realisatie van de 10% GBDA bijvoorbeeld kan overlappen met het benodigd areaal voor agrarische natuur, de uitwerking van nieuwe arealen bos vanuit de Bossenstrategie en de ontwikkeling van bufferzones voor grootschalig beekdalherstel. Voor gebieden waar extensivering of natuurinclusieve landbouw wenselijk is, kan het beheer van landschapselementen ook een belangrijke aanvulling zijn voor het verdienmodel.

Structurerende keuzes bevorderen samenhang

De structurerende keuzes van het NPLG zijn zo ingestoken dat er samenhang in de aanpak ontstaat. Deze manier van werken versterkt de ruimtelijke kwaliteit van de gebieden. Zo draagt bijvoorbeeld de ontwikkeling van overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden niet alleen bij aan het realiseren van de stikstofdoelen, maar ook aan het bevorderen van de hydrologische condities rond deze gebieden en liggen hier ook kansen voor het ontwikkelen van GBDA, agrarische natuur en het stimuleren van de teelt van biobased gewassen. Hiermee ontstaat letterlijk ruimte voor een natuurinclusieve inrichting ten bate van de natuurdoelen. Zowel agrarische soorten als foeragerende of schuilende soorten uit het nabijgelegen natuurgebied profiteren van de verlaagde stikstofdruk én de natuurinclusieve maatregelen in het overgangsgebied. Op een soortgelijke manier dragen de structurerende keuzes over het verhogen van grondwaterstanden niet alleen bij aan doelen uit de KRW, maar ook aan het tegengaan van broeikasgasemissies en bodemdaling (veenweidegebied) of aan VHR-doelbereik (hoge zandgronden).

Sommige structurerende keuzes, zoals de keuze inpassing arealen natuur, overgangs-gebieden en grootschalig beekdalherstel, vragen de provincies om aanpassingen in landgebruik te concentreren op plekken waar dit zeer veel bijdraagt aan NPLG-doelbereik. Hoewel bijna overal kleinere of grotere aanpassingen in (agrarisch) landgebruik nodig zullen zijn, wordt op deze manier optimaal gebruik gemaakt van de ruimte die nodig is voor het realiseren van de NPLG-doelen en blijft de druk op landbouw en andere vormen van landgebruik zoveel mogelijk beperkt.



De gebiedsgerichte aanpak van het NPLG biedt de gebiedsprogramma's veel vrijheid in de keuze voor (combinaties van) maatregelen en waar welke maatregel uitgevoerd wordt. In de gebiedsprocessen zal het vaak zo zijn dat de gebiedseigen meest urgente opgave andere opgaven doet meeliften. Drie voorbeelden:

- Beekdalen: natuur lift mee met water – In de beekdalen op de hoge zandgronden zijn de doelen uit de KRW maatgevend. Brede bufferzones langs beekdalen op hoge zandgronden zijn een maatregel uit het addendum bij het 7e Nitraat Actieprogramma. In de bufferzones langs beekdalen op hoge zandgronden moet geëxtensiveerd of natuurlijk ingericht worden, wat ook bijdraagt aan natuurdoelen. Bovendien kan afhankelijk van het gebied en de invulling, synergie met de benodigde arealen voor GBDA worden gerealiseerd.
- Veenweidegebieden: natuur en water liften mee met klimaat – In de veenweide-gebieden kunnen broeikasgassen veroorzaakt door veenoxidatie worden teruggedrongen door vernatting, extensivering en afwaardering. Die extensivering brengt ook het restemissiedoel broeikasgassen veehouderijen dichterbij en heeft een positief effect op natuur en waterkwaliteit. Er moet dan wel voldoende zoetwater beschikbaar zijn.
- Hoge zandgronden: water en klimaat liften mee met natuur – In de veedichte gebieden op de hoge zandgronden zijn de indicatieve reductiepercentages stikstofemissies fors. Met de juiste maatregelenmix, en zorg voor vrijvallende gronden, wordt ook een bijdrage geleverd aan de water- en klimaatdoelen.

De eigenschappen van het water- en bodemsysteem vormen hierbij een belangrijk uitgangspunt. De afstemming van (agrarisch) landgebruik op de het water- en bodemsysteem is ook van belang voor agrarische productie en de toekomstbestendigheid daarvan. Door activiteiten goed af te stemmen op het water- en bodemsysteem in een gebied kunnen bijvoorbeeld minder middelen nodig zijn voor dezelfde productie, wat gunstig is voor het milieu en de productiekosten verlaagt. Ook draagt dit eraan bij dat landbouwbodems ook in de toekomst hun productiewaarde blijven behouden en wordt afwenteling naar tijd voorkomen.

Functiecombinaties
De druk op de ruimte wordt beperkt door meervoudig gebruik van de ruimte. Met het NOVI-principe 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies' wordt ingezet op functiecombinaties. In het NPLG gaat het dan bijvoorbeeld om natuurinclusieve landbouw waarbij agrarische productie gecombineerd wordt met het creëren van natuurwaarde. Ook het verankeren van koolstof in landbouwbodems en het bevorderen van het waterbergend vermogen daarvan leiden tot een verbreding van de functie van landbouwgrond.
Deze ontwikkelingen worden bevorderd door duurzaam beheer van landbouwbodems. Er ligt hier een verbinding met het Nationaal Programma Landbouwbodems dat onder meer werkt aan een duurzaam beheer van alle landbouwbodems in 2030.

Door functiecombinaties kan ook een koppeling gemaakt worden met andere opgaven in het landelijk gebied, bijvoorbeeld op het terrein van energie of woningbouw. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld meervoudig gebruik van agrarische gronden het verdienmodel van agrariërs versterken en daarmee ook aanpassingen die nodig zijn voor NPLG-doelbereik financieel beter inpasbaar maken. Een voorbeeld hiervan is wanneer een functiecombinatie als zonnepanelen boven zacht fruit ook een natuurinclusiever beheer van (een deel van) het agrarisch bedrijf mogelijk maakt. Op eenzelfde manier kan verbreding van het bedrijfsmodel door de combinatie met zorg, recreatie of het verbouwen van biobased bouwmaterialen in sommige gevallen een verlies aan inkomsten door extensivering opvangen. Er liggen op dit vlak waardevolle kansen die een bijdrage kunnen leveren aan verschillende opgaven. Tegelijk vraagt dit om een maatwerk aanpak en goede ruimtelijke ordening waarbij ook ander rijksbeleid zoals de Zonneladder en de structurerende keuze *zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond* betrokken worden.

Conflicterende ruimteclaims
Meervoudig ruimtegebruik is belangrijk maar lost niet alles op. In het landelijk gebied zijn ook ruimtelijke claims die lastig of niet met elkaar verenigbaar zijn. Als meervoudig functiegebruik niet mogelijk is, moet er in de gebiedsprocessen een belangenafweging worden gemaakt. Het afwegingskader uit de structurerende keuze *zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond* speelt daarbij een belangrijke rol. Daarnaast onderstreept dit het belang van gebiedsgerichte dialoog over de waarden in het gebied en wat hier nodig is voor het behouden en versterken van de omgevingskwaliteit. Het gesprek hierover vindt ook plaats in het kader van programma NOVEX. De uitwerking van de gebiedsprogramma's voor het NPLG zullen samen met de ruimtelijke arrangementen in het kader van NOVEX meer inzicht bieden in de mate waarin synergie tussen de verschillende ruimtelijke opgaven gerealiseerd kan worden. Binnen programma NOVEX vindt ook gesprek plaats tussen Rijk en provincies over het omgaan met conflicterende ruimteclaims tussen de opgaven.

3.5 Wetgevingsagenda

De rijksoverheid en medeoverheden staan samen aan de lat voor het onontkoombaar behalen van de natuur-, klimaat- en waterdoelen uit het NPLG. Er wordt daarvoor in het hele land hard gewerkt aan gebiedsgerichte plannen en maatregelen. Omdat 'niet alles overal kan' beschrijft het NPLG structurerende keuzes, als ruimtelijk inrichtende principes voor de transitie van het landelijk gebied. Vanuit het Rijk wordt de inbedding van deze structurerende keuzes door provincies in gebiedsprogramma's nu gestimuleerd met financiële middelen en ook worden hier bestuurlijke afspraken over gemaakt.

Bij de doorontwikkeling van het iteratieve NPLG kan blijken dat voor de toepassing van structurerende keuzes ook de inzet van ander instrumentarium nodig is, vanuit het oogpunt van doelbereik, ruimtelijke samenhang en onontkoombaarheid. Het Rijk verkent daarom – in afstemming met provincies en andere betrokkenen – doorlopend of aanpassing van regelgeving wenselijk is. Hiermee kan bijvoorbeeld meer nadruk gelegd worden op de toepassing van effectieve en urgente structurerende keuzes.

Twee voorbeelden van keuzes waarvoor dit overwogen wordt zijn 1) het inrichten van overgangsgebieden en 2) de toepassing van ruimtelijk sturende principes uit de water en bodem sturend-brief.

1. Voor het behalen van de instandhoudingsdoelen binnen de Natura 2000-gebieden zijn het nemen van de juiste maatregelen en inrichting van de overgangsgebieden essentieel. Provincies werken dit in gebiedsprocessen nader uit (locatie, omvang maatregelpakket). In de eerste versie van de gebiedsprogramma's (van juli 2023) komt de uitwerking hiervan beperkt terug. Het Rijk overweegt daarom om meer nadruk te leggen op het aanwijzen en inrichten van overgangsgebieden, via instructieregels voor provinciale omgevingsverordeningen in het besluit Kwaliteit leefomgeving. Hierbij krijgen provincies de verplichting deze gebieden aan te wijzen en kunnen belangrijke afwegingen voor deze inrichting meegegeven worden. Daarbij blijft altijd ruimte bestaan voor afwegingsruimte en maatwerk. Die zijn onlosmakelijk verbonden met de gebiedsgerichte aanpak. Afhankelijk van de verdere invulling van de structurerende keuze overgangsgebieden bij de update van de gebiedsprogramma's besluit het Rijk – in overleg met provincies – of en in welke vorm hiertoe over wordt gegaan.

2. Daarnaast zijn in de water en bodem sturend-brief een aantal ruimtelijk sturende keuzes beschreven die toepassing vragen in de gebiedsprogramma's (bufferzones beekdalen, peilopzet veenweide, grondwaterpeilen en grondwateronttrekkingen). In een borgingskalender werkt het ministerie van IenW uit hoe deze en andere maatregelen uit de WBS-brief geborgd worden. Voor een aantal onderwerpen is de optie in beeld om via landelijke regels een overzichtelijk en uniform systeem te creëren hetzij op basis van instructieregels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving hetzij via directwerkende regels voor bedrijven in het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Bij de uitwerking wordt aandacht besteed aan zowel het al of niet beïnvloeden van de inhoud als timing van de maatregelen. Deze borging wordt de komende periode verder uitgewerkt, in afstemming met medeoverheden en andere betrokkenen.

De resultaten van de actualisering van de eerste versies van de gebiedsprogramma's wordt betrokken bij de afweging over de wenselijkheid van de invoering van aanvullende wet- en regelgeving over de toepassing van structurerende keuzes. Provincies en andere betrokkenen worden vanzelfsprekend betrokken bij besluitvorming over dit onderwerp.

3.6 Adviezen uit het maatschappelijk middenveld

Bij de beleidsontwikkeling van de structurerende keuzes van het NPLG hebben de ideeën en voorstellen van maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de transitie een belangrijke rol gespeeld. De structurerende keuzes zijn niet in isolatie binnen het Rijk ontstaan maar bouwen voort op en sluiten aan bij perspectieven en oplossingen uit de samenleving.

Een aantal structurerende keuzes, waaronder de keuze overgangsgebieden en invulling GBDA, is in nauwe afstemming met maatschappelijke actoren ontwikkeld. Zo heeft een aantal maatschappelijke organisaties de werkgroep overgangsgebieden geïnitieerd voor overleg met Rijk en provincies over hoe overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden ingezet kunnen worden om systeemherstel in deze gebieden mogelijk te maken én perspectief te bieden voor de landbouw. De werkgroep is een belangrijk platform voor het ontwikkelen van deze gebieden. Adviezen van de werkgroep zijn betrokken bij de ontwikkeling van de structurerende keuze in het NPLG. Bij het ontwikkelen van de structurerende keuze invulling GBDA is geput uit het Aanvalsplan Landschap[70], een advies dat op verzoek van en in samenwerking met het Rijk is ontwikkeld door maatschappelijke organisaties, provincies, waterschappen en bedrijven.

[70] Zie: Aanvalsplan landschap

Ook de structurerende keuzes op het gebied van water en bodem sturend bouwen voort op inzichten uit het maatschappelijk middenveld. Het principe dat water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming komt voort uit het perspectief dat de grenzen van het water- en bodemsysteem op verschillende vlakken zijn bereikt en landgebruik daarom beter moet aansluiten op de eigenschappen van het water- en bodemsysteem. Dit inzicht bestaat al langer onder veel wetenschappers, waterschappen, agrariërs en milieuorganisaties. Met structurerende keuzes zoals grootschalig beekdalherstel op hoge zandgronden, verhogen van grondwaterstanden en het creëren van ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water wordt vormgegeven aan dit principe.
Veel van deze keuzes (zoals peilopzet veenweidegebied) sturen daarbij op samenhang in de aanpak van water- en bodemopgaven met natuur en klimaat. Dit is een uitgangspunt van het NPLG dat ook terugkomt in adviezen van verschillende maatschappelijke organisaties waaronder het plan *Landschapsgronden: bekijk het breed*[71] (door de Federatie Particulier Grondbezit), de brief *Bouwstenen voor een alternatief voor het landbouwakkoord*[72] (vanuit verschillende milieuorganisaties), het manifest *Ook onze transitie*[73] – een gezamenlijk initiatief van wetenschappers, bedrijfsleven en verschillende NGO's onder leiding van de dierenbescherming – en de aanbevelingen van de *Transitiecoalitie voedsel*[74].

Veel maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de transitie benadrukken het belang van (mogelijkheden voor) extensivering van landbouw en een sterkere verweving tussen landbouw en natuur. Voorbeelden van visies waarin dit terugkomt zijn het *Groenboerenplan*[75], het advies *Landschapsgronden: bekijk het breed*[73], de brief *Bouwstenen voor een alternatief voor het landbouwakkoord*[74] en het manifest *Ook onze transitie*[75]. Het NPLG sluit aan bij deze analyse maar stuurt daarbij gebiedsgericht en niet met generieke beperkingen voor de agrarische bedrijfsvoering (zoals extensivering). Het Rijk wijst met structurerende keuzes zoals peilopzet veenweidegebied, grootschalig beekdalherstel en overgangsgebieden prioritaire gebieden aan waarin veel moet gebeuren om de doelen van het NPLG te realiseren. Daarbij blijft veel ruimte voor maatwerk en bepalen de provincies uiteindelijk welke maatregelen in een gebied genomen worden om de doelen te realiseren.

Verschillende adviezen vragen om een bredere aanpak bij de transitie van het landelijk gebied. Het gaat dan niet alleen om de koppeling met perspectief voor de landbouw (zie alle eerdergenoemde visies) maar ook om onderwerpen als schone lucht, dierenwelzijn en recreatie. Zo roept Natuurmonumenten in haar standpunten[76] op om het stikstofprobleem samen met opgaven voor schoon water, verdroging, *schone lucht* en klimaatverandering aan te pakken. Het manifest *Ook onze transitie* stelt dat dierenwelzijn en het verdienvermogen van de boer essentiële onderdelen zijn van de integrale aanpak voor de transitie van het landelijk gebied. NLBuiten[77], een samenwerking van zeventien terreinbeherende en recreatieve organisaties roept op om met de transitie het landelijk gebied ook meer toegankelijk te maken voor recreatie en toerisme.

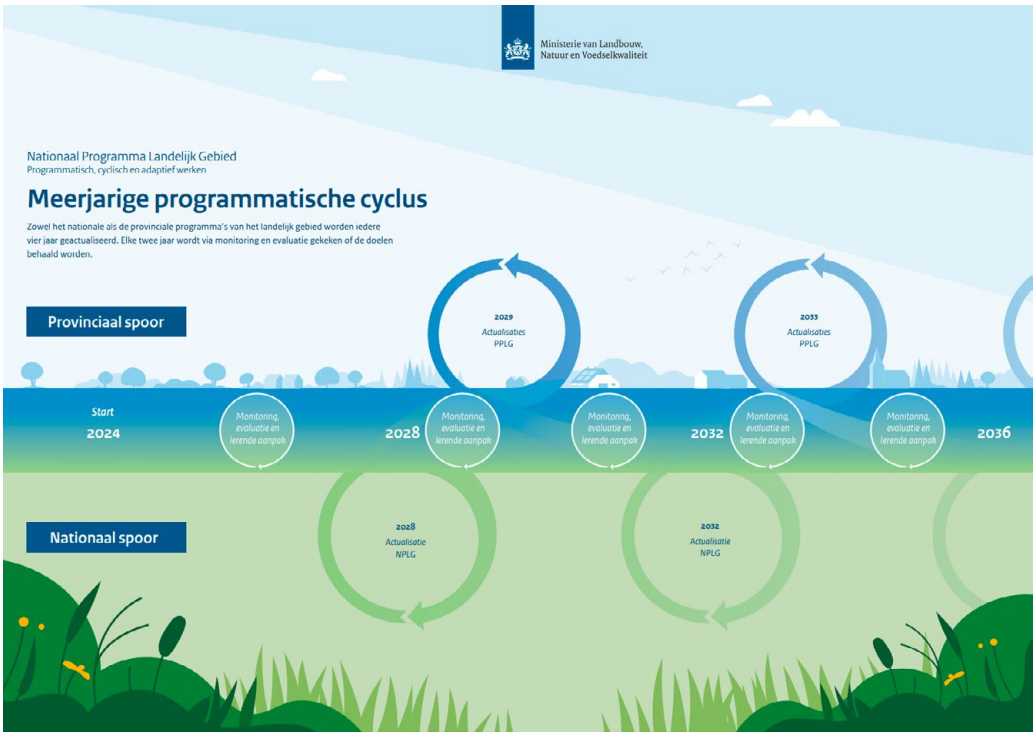
Het Rijk maakt de bewuste keuze om de aanpak van het NPLG te concentreren op de internationale verplichtingen op het gebied van water, natuur en klimaat met daarbij een sterke focus op de landbouw. Dit wil niet zeggen dat andere onderwerpen niet aan bod komen. Zo worden de provincies verzocht om opgaven op het gebied van dier- en volksgezondheid mee te laten wegen in de aanpak van het NPLG en wordt geadviseerd in de PPLG's een koppeling te maken met de andere opgaven die in specifieke gebieden

[71] Zie: Plan Landschapsgronden: bekijk het breed
[72] Zie: Brief Bouwstenen voor een alternatief voor het landbouwakkoord
[73] Zie: Manifest Ook onze transitie
[74] Zie: Aanbevelingen van de Transitiecoalitie voedsel
[75] Zie: Groenboerenplan
[76] Zie: Standpunten Natuurmonumenten
[77] Zie: Oproep NLBuiten

spelen (waaronder dierenwelzijn). Specifiek voor de verbinding met perspectief voor de landbouw geldt verder dat niet al het rijksbeleid in het NPLG is opgenomen. Veel besluitvorming die vormgeeft aan de toekomst van de landbouw (bijvoorbeeld op het vlak van innovatie, ecosysteemdiensten en de keten) is in ontwikkeling. Het gaat hier in veel gevallen om generiek beleid dat in samenhang met het NPLG ontwikkeld wordt.
Zie paragraaf 5.1 voor de positionering van het NPLG ten opzichte van ander rijksbeleid.

4 Programmatisch, cyclisch en adaptief werken

Dit hoofdstuk beschrijft de sturingsfilosofie van het NPLG. Die richt zich op het programmatisch, cyclisch en adaptief werken. Langs een aantal principes wordt de 4-jarige cyclus voor zowel aanpassing van het NPLG als de PPLG's toegelicht. Van belang hierbij is dat de uitvoering altijd door kan gaan. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op welke onderdelen er allemaal klaarliggen om deze cyclus goed te kunnen doorlopen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een beschrijving van de monitoring- en evaluatierapportages. Daarnaast wordt toegelicht hoe er kan worden bijgestuurd wanneer de NPLG-aanpak ontoereikend blijkt te zijn voor het onontkoombaar halen van de doelen.



4.1 Sturingsfilosofie

De sturingsfilosofie van het NPLG en de provinciale gebiedsprogramma's is om gezamenlijk, programmatisch, cyclisch en adaptief te werken. Niet alles hoeft in één keer klaar. Dit is de komende jaren de leidraad voor de transitie van het landelijk gebied waarbij de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over een breed scala van partijen. Daarom is het belangrijk de sturingsfilosofie concreet te maken, en een ritme af te spreken voor bijsturing en actualisering.

Gebiedsprogramma's 1 juli 2023

De sturingsfilosofie is voor de 1 juli 2023-versie van de gebiedsprogramma's al in de praktijk gebracht, waarbij deze versie aan een set minimale vereisten moest voldoen. Doelen waar snel maatregelen nodig zijn, zijn vertaald naar 'prioritaire gebieden' waar concrete plannen het eerst beschikbaar moeten komen. Voor doelen waar maatregelen via het gebiedsproces vastgesteld kunnen worden, ging het vooral om keuzes maken voor de lange termijnbewegingen. Bij volgende versies van de gebiedsprogramma's worden de vereisten geactualiseerd.

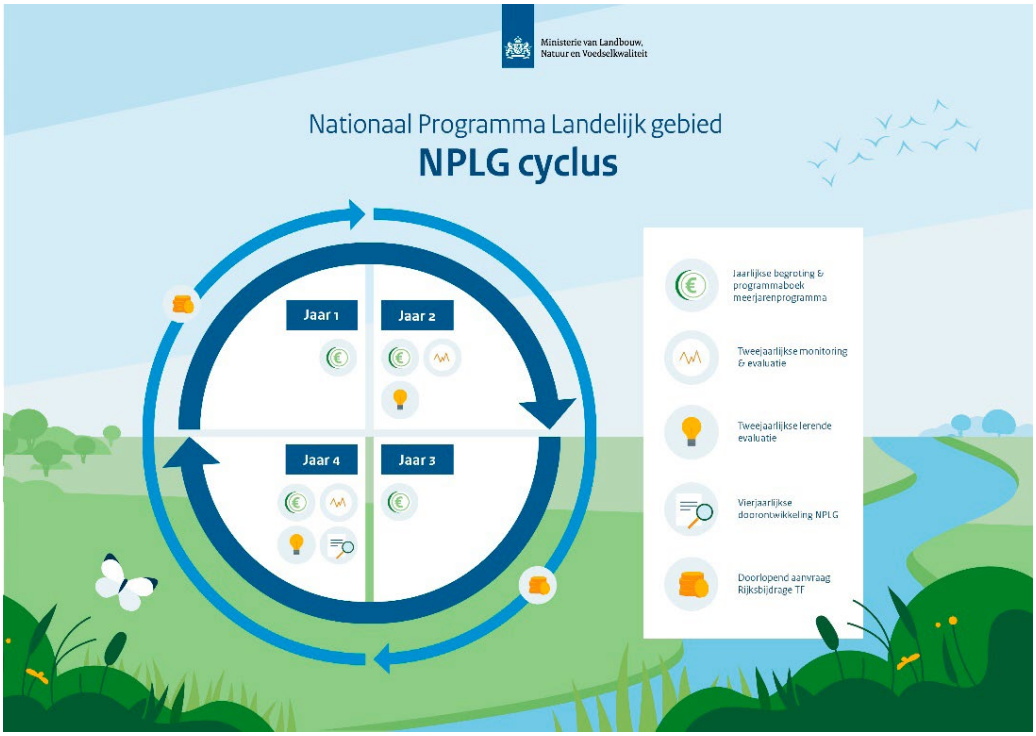
Het NPLG stuurt cyclisch en adaptief langs vijf principes:

1. *Samenhang nationaal en provinciaal programma*: Iedere vier jaar worden de programma's in samenhang geactualiseerd. Het NPLG en de Handreiking gebiedsprogramma's worden een jaar voor de vaststelling van de geactualiseerde provinciale gebiedsprogramma's herzien;
2. *Doorgaande uitvoering*: De opgaven zijn urgent. Daarom kan een provincie tot 3x per jaar concrete maatregelpakketten indienen voor een rijksbijdrage;
3. *Transparantie in programma en begroting:* Jaarlijks wordt op Prinsjesdag inzicht gegeven in de financiën en de voortgang van maatregelpakketten die (gedeeltelijk) gefinancierd zijn uit het Transitiefonds. Dit gebeurt via de ontwerpbegroting en het bijbehorende programmaboek;
4. *Inzicht in de feitelijke staat van natuur, water en klimaat als basis:* De landelijke en provinciale actualisaties en bijsturingen zijn op feiten gebaseerd. Een 2-jaarlijkse monitoringsrapportage geeft een zo compleet mogelijk inzicht in de feitelijke staat van natuur, water en klimaat. Dit gaat om een ex-ante en ex-post evaluatie van NPLG-doelbereik;
5. *Blijven leren:* Een Lerende Aanpak - met een combinatie van leertrajecten voor korte en lange termijn – zorgt voor inzicht in de uitwerking van beleid in de praktijk en in de manier van samenwerken. Bij deze aanpak hoort een 2-jaarlijkse Lerende Evaluatie van het NPLG door kennisinstellingen. Met de Lerende Aanpak worden de beleidsontwikkeling en uitvoering verbeterd.

4.2 NPLG-cyclus

Wanneer de sturingsfilosofie, inclusief de vijf principes, in de praktijk worden gebracht ontstaat een 4-jarige cyclus voor de actualisatie van het NPLG (zie figuur 4.1). Deze cyclus biedt voldoende houvast om langjarig en volgens een vast ritme te werken aan de transitie van het landelijk gebied. De eerste cyclus start na de vaststelling van het NPLG.

Figuur 4.1: 4-jarige NPLG-cyclus



De 4-jaarlijkse actualisatie van het NPLG geeft in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten:

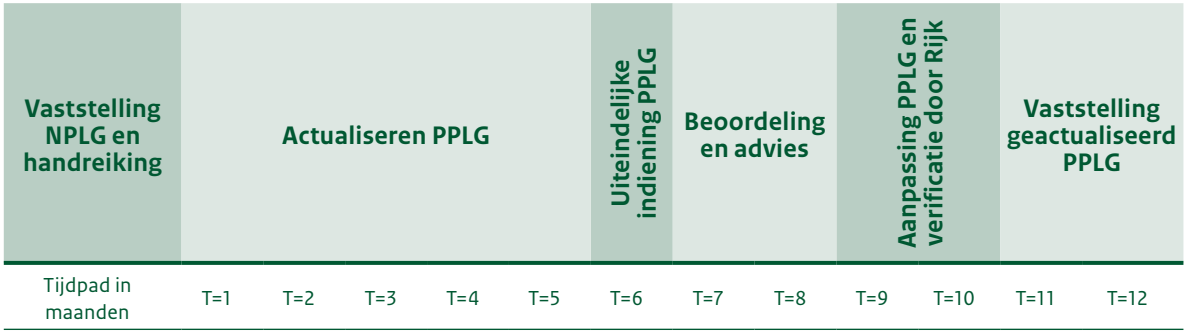
- Mate van behalen van NPLG-doelen en maken of vastleggen van de benodigde structurerende keuzes;
- Nieuwe of onverwachte (maatschappelijke) ontwikkelingen met invloed op de uitvoering of doorontwikkeling van het NPLG en de doelen en structurerende keuzes;
- Ontwikkelingen in toekomstig beleid dat raakt aan de NPLG-doelen, zoals de actualisatie van de Vogelrichtlijngebieden, nieuwe Habitatrichtlijnsoorten, de EU Verordening Natuurherstel, de Convention on Biological Diversity en de verkenning naar een agrarische hoofdstructuur;
- Samenhang in beleid en uitvoering;
- Mate waarin alle betrokken partijen hun rol (kunnen) vervullen;
- Toereikende beschikbare financiële middelen.

Het is belangrijk dat alle betrokken overheden en partijen worden meegenomen in de actualisatie. Zo kunnen zij leren van hun ervaringen met de ontwikkeling van het NPLG en de provinciale gebiedsprogramma's (PPLG's) en de uitvoering van maatregelpakketten. Op basis van het NPLG wordt gelijktijdig een geactualiseerde Handreiking gebiedsprogramma's gedeeld. De handreiking helpt bij het uitwerken van provinciale gebiedsprogramma's op basis van het geactualiseerde NPLG, en vormt ook de inhoudelijke basis voor de toetsing van de gebiedsprogramma's. De onderdelen van het NPLG die bij een actualisering wijzigen worden op dat moment ter inzage gelegd.

Doorontwikkeling gebiedsprogramma's

Het NPLG biedt kaders die van belang zijn voor de doorontwikkeling van de gebiedsprogramma's. Medeoverheden worden bij de actualisatie van het NPLG meegenomen en geconsulteerd door het Rijk. Zo kunnen zij voorsorteren op eventuele wijzigingen. Provincies gaan na vaststelling van het geactualiseerde NPLG en de Handreiking gebiedsprogramma's aan de slag om een geactualiseerd gebiedsprogramma vast te stellen, en dienen binnen zes maanden deze ter beoordeling in bij het Rijk. Wanneer een geactualiseerd gebiedsprogramma eerder klaar is kunnen provincies na 3 maanden (t=3) al hun gebiedsprogramma indienen. Zo kan de integrale beoordeling door het Rijk meer gelijkmatig plaatsvinden. Na beoordeling en advisering vanuit het Rijk passen provincies de gebiedsprogramma's aan. Het Rijk doet daarna een beknopte check of de adviezen zijn overgenomen. Daarna kunnen provincies de programma's vaststellen. Dit proces van indienen tot vaststellen duurt ongeveer een jaar.

Figuur 4.2: Proces actualiseren PPLG op hoofdlijn na geactualiseerd NPLG



Afspraken voor de actualisatie van het NPLG en de PPLG's
Met de volgende afspraken tussen overheden kan de volledige cyclus soepel worden doorlopen:

- Het NPLG en de PPLG's worden zoveel mogelijk in samenhang geactualiseerd en uitgevoerd. Waarbij oog is voor de kaders en maatregelen, uitgaand van ieders eigen wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit betekent concreet dat:
  - Bij de actualisatie van het NPLG en gerelateerde documenten medeoverheden worden geconsulteerd op de inhoud. Voor het proces geldt gezamenlijk eigenaarschap;
  - Bij de actualisatie de ervaringen met de uitvoering van het NPLG en de PPLG's worden meegenomen;
- Actualisatie van de programma's gebeurt met de meest recente gegevens uit de monitorings- en evaluatierapportages NPLG, onafhankelijke rapportages én op basis van de politieke en maatschappelijke keuzes van dat moment;
- Bij de actualisatie van het NPLG wordt zoveel als mogelijk voortgebouwd op voorgaande versies;
- Er wordt een monitorings- en evaluatiesystematiek ontwikkeld voor het NPLG-doelbereik, die voortbouwt op de reguliere rapportagestelsels voor klimaat, natuur en water (zie ook 4.3 - 3. Zicht op het doelbereik);
- Voor de ontwikkeling van een rapportage over doelbereik wordt het instrumentarium en de datavoorziening doorontwikkeld om het doelbereik in samenhang te kunnen bepalen, zowel op nationaal als op provinciaal niveau;
- Bij zwaarwegende redenen kunnen het NPLG, de PPG's en/of de Handreiking gebiedsprogramma's tussentijds aangepast worden.

Werkwijze tussentijdse wijzigingen
Er kan een aanleiding zijn die noodzaakt tot het tussentijds aanscherpen van het NPLG en verduidelijken van de vereisten richting de gebiedsprogramma's. Dan geldt de volgende werkwijze:

- *De intentie tot aanscherping wordt besproken met bij de gebiedsprogramma's betrokken overheden (ambtelijk en bestuurlijk);*
- *In een brief aan de Tweede Kamer zet de Minister voor Natuur en Stikstof de aanscherping uiteen.*
- *Standaard wordt daarna eerst alleen de Handreiking gebiedsprogramma's geactualiseerd. Zo is duidelijk wat het aangescherpte beleid in de gebiedsprocessen vraagt;*
- *Bij de eerstvolgende actualisatie van het NPLG komt de aanscherping dan in het totale programma.*

Het kan zijn dat een aanleiding zo groot is, dat een directe aanpassing van het NPLG nodig is. Dan wordt dezelfde werkwijze gehanteerd, maar wordt de brief aan de Tweede Kamer vervangen door publicatie van een herzien NPLG. Voor de PPLG's geldt dat een provincie bij omvangrijke wijzigingen de aanpassing van het PPLG motiveert en medeoverheden tijdig informeert.

4.3 Inzicht in de voortgang van de uitvoering van het NPLG en de PPLG's

De vier hoofdopgaven van het NPLG zetten samen in op een meerjarige duurzame transitie van het landelijk gebied en de landbouwsector. Het is daarbij essentieel tussentijds zicht te houden op de voortgang van de NPLG-doelen en op de bredere effecten. Dit heeft een belangrijke rol bij de verantwoording van de aanpak en de besteding van middelen. Het kan bovendien bijdragen aan interbestuurlijk leren maar volstaat daarvoor niet. Daarom is naast monitoring van de voortgang van de uitvoering en doelbereik, de lerende aanpak als vierde NPLG-opgave apart uitgewerkt (zie paragraaf 4.4).

Evalueren en Verantwoorden
Voor de verantwoording worden een aantal instrumenten en rapportages ontwikkeld, globaal gericht op de onderstaande doelen die worden vervolgens alle drie kort toegelicht:
1. Zicht op de samenhang van de afzonderlijke provinciale gebiedsprogramma's door de toetsing van de PPLG's;
2. Zicht op de voortgang van de maatregelen via het Meerjarenprogramma Transitiefonds Landelijk gebied en natuur;
3. Zicht op het doelbereik van de NPLG-doelen via monitoring en evaluatie in een tweejaarlijkse NPLG-verkenning.

1 Zicht op de samenhang van de afzonderlijke provinciale gebiedsprogramma's door de toetsing van de PPLG's
De gebiedsprogramma's worden getoetst door het Rijk op basis van:
- De ecologische onderbouwing van analyses en voorgestelde maatregelen door de Ecologische Autoriteit;
- Een evaluatie op NPLG-doelbereik door de kennisinstellingen;
- De integrale beoordeling van het Rijk (waarbij oog voor de sociaaleconomische impact) en indien beschikbaar de planMER.

De Ecologische Autoriteit beoordeelt de ecologische onderbouwing gebiedsprogramma's
De Ecologische Autoriteit (EA) toetst gebiedsprogramma's op de ecologische onderbouwing van analyses en maatregelen met focus op de effecten op natuur (inclusief stikstof) en water. De EA toetst of de essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming over natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. Ook is zij verantwoordelijk voor een onafhankelijke brede, ecologische beoordeling van de wetenschappelijke onderbouwing van de informatie, die benodigd is voor besluitvorming[78]. De EA is onafhankelijk en stelt voor elk toetsingstraject een werkgroep samen met onafhankelijke deskundigen onder leiding van een voorzitter.

Kennisinstellingen evalueren vooraf het beoogde doelbereik van de gebiedsprogramma's
Vanuit de rol van systeemverantwoordelijke voor de NPLG-doelen en als fondsbeheerder is het voor het Rijk noodzakelijk om de verwachte effecten van het NPLG en de gebiedsprogramma's in beeld te krijgen. Bij de beoordeling van de gebiedsprogramma's moet het Rijk zich daarom een oordeel vormen over het doelbereik van het voorgestelde programma op zowel gebieds- als nationaal niveau. Voor de eerste versies van de gebiedsprogramma's is een consortium van kennisinstellingen verzocht om een evaluatie vooraf (ex ante) te maken van de gebiedsprogramma's. Voor toekomstige gebiedsprogramma's vormt een evaluatie van doelbereik onderdeel vormen van het groeipad voor de ontwikkeling van de Monitoring- en Evaluatie doelbereik (zie onderdeel 3 voor een nadere uitwerking van de Monitoring &Evaluatie doelbereik NPLG).

Rijk doet een integrale beoordeling
Bij de beoordeling van de gebiedsprogramma's door het Rijk staat de Handreiking-gebiedsprogramma's centraal. Deze bevat de minimale vereisten waaraan een gebiedsprogramma moet voldoen. Het Rijk kijkt via een integrale beoordeling of de gebiedsprogramma's aan deze vereisten voldoen. Ook kijkt het Rijk of de gebiedsprogramma's en de rijksmaatregelen passen binnen de budgettaire kaders.

Het meewegen van de effecten van het NPLG en de provinciale gebiedsprogramma's op de brede welvaart en leefbaarheid van het platteland zijn onderdeel van de handreiking en beoordeling van de gebiedsprogramma's. Deze sociaaleconomische impactanalyses worden gebruikt bij besluitvorming over hoe de doelen worden bereikt en of eventueel flankerend beleid nodig is. De gebiedsprogramma's bevatten een sociaaleconomische

[78] Zie voor de omschrijving de Kamerbrief over instelling Ecologische Autoriteit

impactanalyse van de maatregelen, gebaseerd op lokale gebiedskennis. Het Rijk ondersteunt de provincies hierin, onder andere door het uitwisselen van kennis.

Het Rijk beoordeelt zo in de volle breedte of een provincie op basis van het gebiedsprogramma rijksbijdragen voor de uitvoering van maatregelen kan aanvragen.

Bij een (gedeeltelijk) positief oordeel, kan een aanvraag voor een rijksbijdrage worden gedaan voor uitvoering van maatregelen. Aanvullend op de toets van de gebiedsprogramma's zijn voor het doen van een aanvraag voor een rijksbijdrage spelregels opgesteld.

2 Zicht op de voortgang van de maatregelen via het Meerjarenprogramma Transitiefonds Landelijk gebied en natuur

Voor een beheerste realisatie van alle (meerjarige) maatregelen wordt er gewerkt met een Meerjarenprogramma transitie landelijk gebied en natuur. De fondsbeheerder stelt jaarlijks een actuele versie op in de vorm van een programmaboek en zendt dit tegelijk met de ontwerpbegroting van het fonds aan het parlement. Het programmaboek bevat een budgettair overzicht van de (meerjarige) uitgaven uit het fonds en beschrijft de voortgang van de realisatie van gefinancierde maatregelen. In het programmaboek komen maatregelen samen die, op het gebied van natuur, stikstof, landbouw, water en klimaat, invulling geven aan de realisatie van het beleid voor de transitie van het landelijk gebied en daarmee de doelen van het fonds. Realisatie van de nationale en provinciale doelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het programmaboek geeft daarom inzicht in de voortgang van zowel de maatregelpakketten uit de provinciale gebiedsprogramma's als de landelijke (generieke) maatregelen. Het programmaboek volgt de artikelindeling van de fondsbegroting voor een optimale aansluiting met de fondsbegroting. Daarmee is het programmaboek als bijlage bij de fondsbegroting een belangrijk instrument voor Rijk en de provincies om de voortgang van de realisatie van maatregelen te monitoren en, zo nodig, bij te sturen om doelen binnen gestelde termijnen en budgetten te realiseren.

Wanneer maatregelen/maatregelpakketten voor het eerst opgenomen worden zal zoveel als mogelijk inzichtelijk gemaakt worden wat het verwachte doelbereik is van deze maatregelen/maatregelpakketten en aan welke NPLG-doelen deze naar verwachting bijdragen. Dit vergroot het inzicht in de onderbouwing van de beleidsinzet, draagt bij aan de ondersteuning van het budgetrecht van de Tweede Kamer en is ondersteunend voor toekomstige evaluaties. Naast verwacht doelbereik op de NPLG-doelen worden waar mogelijk de bredere effecten op meekoppelende doelen in kaart gebracht zoals dierziekten, zoönose, fijnstof en geurhinder.

3 Zicht op het doelbereik via monitorings- en evaluatierapportages in een 2-jaarlijkse NPLG-verkenning

Een structurele monitorings- en evaluatiesystematiek is cruciaal om zicht te houden op de voortgang en realisatie van de NPLG-doelen. Daarom worden er monitorings- en evaluatierapportages opgesteld, waarbij centraal staat:

- Een monitoring- en evaluatiesystematiek voor doelbereik van de NPLG-doelen op nationaal en provinciaal niveau die primair bijdraagt aan de hoofdopgave, het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied binnen de kaders van internationale verplichtingen voor natuur, water en klimaat. Dit resulteert in een tweejaarlijkse NPLG-verkenning op doelbereik van de NPLG-doelen;
- Een monitorings- en evaluatiesystematiek voor de sociaaleconomische effecten van de transitie landelijk gebied op nationaal en provinciaal niveau die bijdraagt aan hoofdopgave III: het beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied waarbij sociaaleconomische doelen geborgd zijn.

Uitgangspunt is dat het NPLG voortbouwt op bestaande stelsels voor monitoring en evaluatie. Voor de natuurdoelen zijn dit ten minste die van het programma stikstofreductie en natuurverbetering (Psn, stikstof en natuur), voor klimaatdoelen de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) en voor de waterdoelen de evaluatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Maar, het in samenhang realiseren van NPLG-doelen vraagt wel iets extra's van bestaande stelsels. Daarom is een groeipad voor ontwikkeling van M&E-systematiek cruciaal. Dit groeipad bestaat uit drie sporen:

Spoor 1: Werkprogramma Monitorings- en evaluatie-systematiek NPLG-doelbereik
Het groeipad monitoring en evaluatie moet leiden tot een structurele tweejaarlijkse rapportage van een consortium van kennisinstellingen op nationaal doelbereik, en de regionale verdeling daarvan. Daarbij wordt zowel teruggekeken op de mate waarin de doelen zijn bereikt (ex-post analyse) als vooruitgekeken naar het verwachte doelbereik op basis van huidig en voorgenomen beleid (ex-ante analyse). Deze structurele rapportage voor alle NPLG-doelen en schaalniveaus is op het moment van de publicatie van dit Ontwerp-NPLG nog niet uitvoerbaar. Daarom is een consortium van kennisinstellingen gevraagd een werkprogramma op te stellen om zo een rapportage te ontwikkelen.

Het werkprogramma bestaat uit twee fases: **(1) voorverkenning:** specificeren beleidsvragen, inventariseren bestaande monitorings- & evaluatiestelsels en vaststellen wat nog doorontwikkeld moet worden voor beantwoording beleidsvragen. **(2) uitwerking programma:** doel is een tweejaarlijkse NPLG-verkenning, met als onderdeel een gefaseerde doorontwikkeling van het monitorings- en evaluatiestelsel op basis van de inzichten uit de voorverkenning.

Spoor 2: Werkprogramma monitorings- en evaluatie-systematiek sociaaleconomische effecten NPLG
De transitie van het landelijk gebied kent een risico als er onvoldoende zicht is op de sociaaleconomische effecten op korte, middellange en lange-termijn. Er wordt daarom door zowel provincies als het Rijk gewerkt aan een monitorings- en evaluatie-systematiek voor de sociaaleconomische effecten van het NPLG. Deze systematiek draagt bij aan:
- De beschrijving van de verwachte (nationale, regionale- en sectorspecifieke) effecten van te nemen/uitblijvende maatregelen op de brede welvaart;
- Het afwegen van maatregelen over welke (typen) maatregelen op welk moment in de tijd en op welke locatie welke sociaaleconomische effecten hebben;
- De afweging voor flankerend beleid.

Als onderdeel van dit werkprogramma is een consortium van kennisinstellingen verzocht te onderzoeken hoe de structurele 2-jaarlijkse rapportage van het NPLG op het onderdeel sociaaleconomische effecten vorm kan krijgen. Het Rijk ondersteunt provincies bij het ontwikkelen van methodes voor sociaaleconomische effecten per provincie.

Spoor 3: NPLG-informatievoorziening op orde: duidelijkheid afspraken, taken en verantwoordelijkheden
Monitoring, evaluatie en verantwoording zijn georganiseerd in lijn met de sturingsverantwoordelijkheden die over verschillende overheidslagen zijn verdeeld. Voor het NPLG staat de relatie Rijk en provincie hierin centraal. Dubbele verantwoording en/of afwijkende rapportages worden voorkomen door goede afspraken en duidelijkheid over welke informatie voor wie, voor welk doel en op welk moment wordt verzameld.

De informatievoorziening voor het NPLG wordt gefaseerd op orde gebracht. Informatie wordt daarvoor centraal, kwalitatief goed, actueel en op uniforme wijze toegankelijk gemaakt. Dit betekent duidelijke afspraken over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. Onder huidige monitorings- en evaluatiesystemen zijn soortgelijke processen al gestart. Het uitgangspunt hierbij is voort te bouwen op bestaande processen.

4.4 Lerende aanpak

Het NPLG en de gebiedsprogramma's hebben een adaptief karakter en bieden ruimte om van start te gaan en vervolgens te blijven verbeteren aan de hand van voortschrijdend inzicht. Hiervoor is het belangrijk dat het Rijk en de medeoverheden ontvankelijk zijn voor knelpunten en kansen die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen, en die kunnen leiden tot bijstelling van beleidskaders. Het organiseren van systematisch, continu en interbestuurlijk leren is hiervoor essentieel en vraagt om actief ophalen van nieuwe inzichten en ervaringen uit het veld en uit onderzoek, reflectie, evaluatie en aanpassing. De lerende aanpak richt zich daarbij op het maatschappelijk en bestuurlijk systeem en op het NPLG als programma.

Op **systeemniveau** wordt geleerd over de transitie van het landelijk gebied en wat er nodig is om die te versnellen en te richten op maatschappelijk gewenste uitkomsten. De NPLG-opgaven vragen om fundamentele veranderingen in onze manier van denken, doen en organiseren. Hiervoor bestaan geen kant-en-klare oplossingen. Het is bovendien een proces van lange adem. De richting is op hoofdlijnen bekend, maar de weg ernaartoe moet gaandeweg verder worden ontdekt en ontwikkeld. Voor het leren op systeemniveau staan de krachten in markt en samenleving centraal die de transitie kunnen dragen en aanjagen. Samenwerkende overheden en hun partners leren hoe ze deze krachten kunnen versterken en institutionele barrières kunnen slechten of omvormen. De blik is van buiten naar binnen. Centrale vragen zijn: 'doen we in het licht van de transitiedynamiek met het NPLG de goede dingen en wat is er nog meer of anders nodig?'. Om het leren te ondersteunen verzorgt het PBL een Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied, die zich richt op het versterken van het transformerend vermogen van het beleid. Een eerste formele rapportage wordt verwacht in 2026. Daarnaast wordt tussentijds interactie georganiseerd tussen beleid, praktijk en onderzoek om te reflecteren op onderzoeksbevindingen en om samen handelingsperspectieven te formuleren. Het leren op systeemniveau wordt verder ondersteund door de Transitieschool voor gebiedsprofessionals en lerende evaluaties van provincies voor gebiedsprocessen. Ook kan de monitoring- en evaluatie van de sociaaleconomische effecten van de transitie landelijk gebied op nationaal en provinciaal niveau bijdragen aan systeemleren.

Op **programmaniveau** leren het Rijk, medeoverheden en gebiedspartners over:
- Hoe het NPLG en de gebiedsprogramma's uitpakken in de praktijk;
- Wat in het licht van de programmadoelen wel werkt en wat niet;
- Knelpunten die zich voordoen in proces en inhoud;
- Verbeteringen die nodig zijn, waarna een nieuwe cyclus start van 'al doende leren'.

Centrale vraag hierbij is 'doen we de dingen goed en hoe kan het beter?'. De blik is hierbij van binnen naar buiten. Leren op programmaniveau wordt ondersteund door 'communities of practice', het stelsel voor monitoring en evaluatie doelbereik, werkplaatsen en kennisuitwisseling tussen Rijk, medeoverheden, gebiedspartners en kennisinstellingen én door praktijkgerichte opleidingen die worden geïntegreerd in het dagelijks werk - want leren is doen.

De verantwoordelijkheid voor de lerende aanpak van het NPLG ligt bij het Rijk en de provincies. Zij zorgen voor voldoende ruimte en een gunstig klimaat voor gezamenlijk leren, evalueren en aanpassen als inherent onderdeel van de programma-aanpak en het sturen in transities. De verankering van systeemleren vraagt daarbij extra aandacht. Ontvankelijkheid voor geluiden uit de maatschappij en van buiten naar binnen denken ontstaan binnen overheidsorganisaties niet vanzelf. Er zijn ook geen formele regels voor. Om die ontvankelijkheid voor krachten die de transitie kunnen aanjagen en institutionele knelpunten blijvend te borgen verkent het Rijk de inrichting van een 'change board' of verandertafel op overkoepelend niveau. Deze change board moet voldoende mandaat krijgen om op systeemniveau lessen te trekken en te vertalen naar veranderingen in beleidskaders en besluitvormingsprocessen. De change board wordt daarbij gevoed door

de resultaten van trajecten zoals de hierboven genoemde Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied en kan zo nodig nieuwe trajecten in gang zetten. Ook kan de change board ervaringen met andere transities en transitie-aanpakken benutten.

4.5 Bijsturing als de voortgang niet voldoende blijkt te zijn

Het kabinet kiest voor een aanpak die waarborgt dat de hoofddoelen op natuur, water en klimaat onontkoombaar worden gerealiseerd. Realisatie van de aanpak is essentieel om de natuur te herstellen, de kwaliteit van het water te verbeteren en te voldoen aan de klimaatopgave. Voor onontkoombaar doelbereik is het nodig om gepast bij te sturen wanneer de voortgang niet voldoende blijkt te zijn.

In de eerder beschreven cyclus van het NPLG en de gebiedsprogramma's is bijsturing op ieder moment mogelijk. De komende jaren zal de monitoringssystematiek een belangrijk rol spelen in het bepalen of de aanpak op koers ligt voor doelbereik. Voor de maatregelmonitoring wordt onder meer gebruik gemaakt van het meerjarenprogramma met een jaarlijks te actualiseren Programmaboek dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden bij de begroting van het Transitiefonds.

Met de vaststelling van het NPLG door het Rijk en de vaststelling van de gebiedsprogramma's door de provincies committeren zij zich aan deze aanpak. Gezamenlijk commitment betekent ook gezamenlijk bekijken welke bijsturing passend is als de onontkoombaarheid van doelbereik in gevaar komt. Hierin heeft iedere bestuurslaag een eigen rol, verantwoordelijkheid en instrumenten. Provincies staan bijvoorbeeld als gebiedsregisseur in eerste instantie aan de lat om de gebiedsprogramma's en maatregelpakketten aan te scherpen. De Rijksoverheid staat op haar beurt voor de taak om voldoende instrumenten ter beschikking te stellen (zie paragraaf 5.2) en om haar eigen regelingen en maatregelen aan te scherpen wanneer dit noodzakelijk blijkt.

Het Rijk vertrouwt erop dat provincies met hun bevoegdheden en kennis een grote bijdrage leveren aan de transitie van het landelijk gebied. Tegelijkertijd is het van belang om voorbereid te zijn op verschillende scenario's. Wanneer de aanpak stagneert of effecten tegen vallen heeft het Rijk verschillende mogelijkheden om bij te sturen.

Bijvoorbeeld:

- Meer ondersteuning bieden;
- Financiële consequenties, gekoppeld aan het (budget) Transitiefonds;
- Rijksmaatregelen treffen of aanscherpen die een grotere stap zetten richting doelbereik. Bijvoorbeeld normerende en beprijzende maatregelen. Deze kunnen zowel generiek voor heel het land worden getroffen, als gedifferentieerd naar gebieden. Ook een meer verplichtend instrumentarium kan hier onderdeel van zijn, zoals het actualiseren, wijzigen en intrekken van vergunningen en inzet van het grondinstrumentarium;
- Gericht voor een provincie of gebied verticale sturingsinstrumenten inzetten om doorzettingsmacht te creëren (instructiebesluit of projectbesluit). Daar gaat uiteraard een zorgvuldige afweging en gezamenlijk proces met medeoverheden aan vooraf, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3 en 2.34 Ow;
- Instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden. Voor de provinciale taken gaat het om de taken genoemd in 2.18 Ow, met name de gebiedsgerichte coördinatie, de bescherming van de kwaliteit van het grondwater, en de zorg voor het nemen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden. Voor de bevoegdheden kan worden gedacht aan de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan, een inrichtingsprogramma, de omgevings- of waterschapsverordening of het peilbesluit. Zo kan bijvoorbeeld de doorwerking van structurerende keuzes juridisch worden geborgd (zie paragraaf 3.5);
- In het uiterste geval is het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium beschikbaar en kan het Rijk 'in de plaats treden' bij taakverwaarlozing, schorsing en vernietiging.

Het uitgangspunt is dat met een gezamenlijke inspanning van overheden en maatschappelijke organisaties, zoals die nu is ingezet, het doelbereik onontkoombaar wordt gehaald.

5 Gezamenlijk de doelen realiseren

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel (5.1) wordt onderscheid gemaakt tussen generiek en gebiedsgericht beleid en hoe deze bijdragen aan doelbereik. Vervolgens wordt uiteengezet hoe het Rijk en provincies beleid, maatregelen en instrumenten in willen zetten voor de transitie in het landelijk gebied. De samenhang hiertussen wordt verhelderd. Daarnaast bevat dit deel ook enkele afspraken tussen overheidslagen om een op elkaar afgestemde aanpak te realiseren, en wordt ingegaan op de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied. In het tweede deel (5.2) wordt een overzicht gegeven van beschikbare instrumenten voor de transitie. Zowel instrumenten die direct bijdragen aan doelbereik als instrumenten die bijdragen aan kennisontwikkeling en samenwerking. Het hoofdstuk geeft zo meer context en handvatten voor de gebiedsprocessen.



5.1 Generiek en gebiedsgericht

De doelen van het NPLG kunnen alleen behaald worden met inzet van alle overheden, maatschappelijke partners én sectoren. De beleidsmaatregelen en instrumenten die ingezet worden om de transitie te realiseren en daarmee het doelbereik te behalen zijn een samenstelling van Europese, rijks-, provinciale, gemeentelijke en waterschapsmaatregelen/-instrumenten. Ook maatschappelijke partijen kunnen voorstellen doen voor maatregelen/instrumenten (zie 5.2). Bij beleidsmaatregelen en instrumenten wordt vaak onderscheid gemaakt tussen generiek en gebiedsgericht. Er is vaak verschil in interpretatie over wat hieronder wordt verstaan. Ook is er samenhang: generieke maatregelen kunnen ook gebiedsgericht uitwerking vragen en het effect van gebiedsgerichte maatregelen is afhankelijk van de voortgang van generieke maatregelen. Voor het NPLG geldt dat het toepassingsgebied van de maatregel of het instrument doorslag geeft of dit als generiek of gebiedsgericht wordt beschouwd. De focus ligt in deze paragraaf op de (beleids) maatregelen maar dit geldt ook voor de onderliggende instrumenten.

Generieke rijksmaatregelen: In het NPLG wordt vastgehouden aan de term generiek voor maatregelen die gelden voor bedrijven/inwoners in een bepaalde sector in heel Nederland ongeacht locatie. Een voorbeeld hiervan is het Besluit Huisvesting waarin alle stallen moeten voldoen aan bepaalde emissienormen.

Generieke provinciale maatregelen: Generieke provinciale maatregelen: Generieke maatregelen kunnen landelijk, maar in sommige gevallen ook op provinciaal niveau genomen worden. Het gaat dan om maatregelen die gelden voor alle bedrijven/inwoners in een bepaalde sector in de hele provincie ongeacht locatie binnen de provincie.

Gebiedsgerichte maatregelen: Gebiedsgerichte maatregelen zijn maatregelen die alleen gelden voor bedrijven/inwoners in of rondom bepaalde gebieden. Zowel het Rijk als de medeoverheden kunnen gebiedsgerichte maatregelen inzetten wanneer het passend lijkt om maatwerk per gebied te bieden. In het landelijk gebied zijn meestal de provincies aan zet voor gebiedsgerichte maatregelen, maar ook het Rijk kan kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit is bijvoorbeeld het geval in de aanpak piekbelasting (LBV(+)) en bij de Subsidieregeling walstroom zeevaart.

5.1.1 Een gezamenlijke opgave met ieder haar eigen rol en instrumenten

De nationale én provinciale doelen zoals vastgesteld in het NPLG kunnen worden gerealiseerd met een diverse mix aan maatregelen en instrumenten vanuit Rijk en provincies maar ook vanuit de EU, gemeenten of waterschappen. Hierbij is onder andere van belang of een opgave locatiegebonden is. Veelal alle doelen zijn geografische verdeeld, maar niet alle doelen zijn locatiegebonden. Zo maakt het voor de klimaatdoelen voor veehouderij bijvoorbeeld niet uit op welke locatie de opgave wordt gerealiseerd, het is een landelijk doel. Ook het terugdringen van stikstofemissies vraagt maatregelen buiten provinciegrenzen en samenwerking met het buitenland. De rol van het Rijk en die van de provincies, als regisseurs van de provinciale gebiedsprogramma's wordt hieronder toegelicht. De nationale én provinciale doelen zoals vastgesteld in het NPLG zijn veelal geografisch verdeelde doelen en kunnen worden gerealiseerd met een diverse mix aan maatregelen en instrumenten vanuit Rijk en provincies maar ook vanuit de EU, gemeenten, waterschappen. De rol van het Rijk en die van de provincies, als regisseurs van de provinciale gebiedsprogramma's wordt hieronder toegelicht.

Het Rijk zet in op een transitie van het landelijk gebied met een variëteit aan beleid, instrumenten en maatregelen. Hieronder staan een aantal voorbeelden:

- Het Rijk neemt (nader te bepalen) generieke maatregelen,, die een substantiële bijdrage leveren aan de reductieopgave voor emissies van stikstof en broeikasgassen en het NPLG doelbereik; dit in combinatie met gebiedsgerichte maatregelen van provincies of van het Rijk zelf.
- Door als Rijk in te zetten op de (door)ontwikkeling van vormen van normeren, beprijzen en belonen gericht op het bereiken van (systeem)aanpassingen in de landbouw en het landgebruik, met een bijpassend verdienmodel. Voor de klimaatopgave is afgesproken dat het Rijk via een pakket van normeren en beprijzen (generieke rijksmaatregelen) 4 Mton CO_2 eq reductie realiseert[79]. Volgens het IBO Klimaat wordt naar verwachting zo'n 1 Mton CO_2 eq reductie gebiedsgericht via de opkoopregelingen gerealiseerd[80].
- Via bestaande wet- en regelgeving met het oog op de bescherming van natuur, water en klimaat. Denk aan de Omgevingswet waarin de omgevingswaarden voor waterkwaliteit, stikstofdepositie en de kwantiteit van grondwaterlichamen zijn vastgelegd. Daarnaast zijn hierin de taken en bevoegdheden voor decentrale overheden op dit terrein vastgelegd via algemene rijksregels, vergunningplichten en instructieregels. Ook een meer verplichtend

[79] Voorjaarbesluitvorming Klimaat, Kamerbrief: 32813-1230, 26 april 2023.

[80] Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat, Scherpe Doelen, Scherpe Keuzes, IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050.

instrumentarium vormt integraal onderdeel van de Omgevingswet, zoals het actualiseren, wijzigen en intrekken van vergunningen en de inzet van het grondinstrumentarium. Naast de Omgevingswet vormt ook de mestregelgeving in samenhang met het 7e Nitraat Actieprogramma een belangrijk onderdeel van het juridisch kader. Ook via ander generiek beleid werkt het rijk aan de NPLG-doelen. Zo zijn energieleveranciers vanaf 2025 verplicht groen gas bij te mengen. Dit stimuleert vergisting en monomestvergisting. Hiermee draagt de bijmengverplichting (BMV) bij aan stikstof- en methaanreductie. Daarnaast draagt de maatregel ook bij aan het vergroten van het verdienvermogen van de boer, via het verwaarden van mest en kunstmestvervaging;
- Door als Rijk doelen te stellen in het NPLG voor een gebiedsgerichte samenhangende aanpak. Dit doet het Rijk door een ruimtelijke vertaling te maken van de verschillende landelijke opgaven (geografisch). Dit biedt richting aan de gebiedsprocessen (zie hoofdstuk 2). Provincies werken met de drie andere overheden samen aan realisatie van de opgaven.
- Daarnaast bevat het NPLG structurerende keuzes van het Rijk die inhoudelijk en ruimtelijk sturen op het behalen van de doelen. Daarmee beschrijft het Rijk de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies. Waarbij provincies in de gebiedsprogramma's zelf kunnen aangeven welk landgebruik en welke maatregelen passend zijn bij het gebied (zie hoofdstuk 3);
- Door in te zetten op de (door)ontwikkeling van vormen van normeren, beprijzen en belonen gericht op het bereiken van systeemaanpassingen in de landbouw en het landgebruik;
- Door regelingen beschikbaar te stellen voor agrarische ondernemers om een bijdrage te leveren aan het NPLG-doelbereik waarbij zij de keuze hebben voor innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen. Zoals de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV), de LBV +, de Maatregel gerichte aankoop (MGA), het omschakelprogramma en de subsidieregeling brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen[81]. Zie voor een overzicht van instrumenten paragraaf 5.2.

De provincies wordt gevraagd om met gebiedsgerichte uitwerkingen te komen en daarmee de bijdrage van de provincie aan de Het realiseren van opgaven van het NPLG op het provinciale grondgebied inzichtelijk te maken. Deze vraag hangt samen met de rol van provincies als gebiedsregisseur en hun wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, specifiek voor natuur en water (zie hoofdstuk 2). De provincies leveren een bijdrage aan het behalen van het NPLG-doelbereik door onder meer:
- Gebruik te maken van de rijksinzet zoals hierboven aangegeven;
- De waterschappen en gemeenten in de gebieden binnen de provinciale grenzen te betrekken bij het maken van analyses en de te maken keuzes en het formuleren van maatregelen.
- Zelf **keuzes** te maken op het gebied van ruimtelijke ordening en die vast te leggen in een provinciale omgevingsvisie en/of omgevingsverordening. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het wegnemen van belemmeringen voor multifunctionele landbouw of om andere manieren waarmee sturing wordt gegeven aan de ontwikkelrichtingen van de landbouw in een gebied;
- Voor het NPLG doelbereik neemt het Rijk voldoende (nog nader te bepalen) generieke maatregelen die leiden tot een geborgde emissiedaling en overige NPLG doelen. De provincies leveren met de gebiedsprogramma's en samenhangende instrumenten hun bijdrage voor geborgde emissiedaling en overige NPLG doelen. Hierin is sprake van een afhankelijkheid tussen de gebiedsgerichte en generieke maatregelen;

[81] Al deze instrumenten en maatregelen hebben een al dan niet indirecte doorwerking in de provincies en op bedrijfsniveau. De mate waarin een specifieke maatregel binnen een provincie bijdraagt aan de transitie van de landbouw hangt onder andere af van het aantal ondernemers binnen de provincie dat van de maatregel gebruik maakt.

- Maatregelen aan te dragen voor een rijksbijdrage uit het **Transitiefonds**, zoals de aanleg van extra areaal natuur voor de VHR, aanleg van groenblauwe-dooradering of voor specifieke opkoopregelingen;
- De provincies nemen gebiedsgerichte maatregelen (eventueel in combinatie met generieke provinciale maatregelen) die een substantiële bijdrage leveren aan de reductieopgaven en het NPLG doelbereik;
- Het benutten van **diverse fondsen en inzet van eigen provinciale financiën om maatregelen** in te zetten die bijdragen aan de transitie van het landelijk gebied en of de landbouw, zoals fase 2 Programma Natuur, de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL), afronding Natuurnetwerk Nederland (NNN) en maatregelen uit de beheerplannen;
- Als **vergunningverlener voor omgevingsvergunningen op het terrein van natuur, milieu en water** ervoor te zorgen dat vergunningen actueel zijn en dat toezicht en handhaving op orde is om tot doelbereik van de natuur-, milieu- en waterdoelen te komen.

Ook **gemeenten** en **waterschappen** wordt gevraagd om waar nodig de kerninstrumenten van de Omgevingswet in te zetten voor het realiseren van de NPLG doelen (zoals omgevingsvisie, omgevingsplan, waterschapsverordening, vergunningverlening en handhaving en het grondinstrumentarium). Ook via de inzet van pacht- en subsidieinstrumenten kunnen gemeenten en waterschappen een bijdrage leveren.

De generieke en gebiedsgerichte maatregelen moeten elkaar aanvullen en versterken. De precieze mix van maatregelen voor een gebied is mede afhankelijk van de specifieke kenmerken van het gebied.

5.1.2 Interbestuurlijke samenwerking

Het is van belang dat alle betrokken overheden met de inzet van hun verantwoordelijkheden én met respect voor elkaars verantwoordelijkheid samenwerken in lijn met artikel 2.2 Ow. Interbestuurlijke afstemming over de ontwikkeling, bijstelling en uitvoering van het NPLG vindt periodiek plaats met (de koepels van) provincies, waterschappen en gemeenten. Dit onderlinge bestuurlijke gesprek is belangrijk en moet gevoerd worden in een sfeer van wederkerigheid. . Doelbereik NPLG is niet de verantwoordelijkheid van één overheid. Het effect van gebiedsgerichte maatregelen is afhankelijk van de voortgang van generieke maatregelen en vice versa. Provincies en waterschappen kunnen bijvoorbeeld het hydrologisch systeem herstellen ten behoeve van natuur- en waterdoelen, maar dit leidt alleen tot realisatie van doelen als er ook generieke maatregelen worden genomen om emissies te verminderen. Als de voortgang of beoogde effecten achterblijven, kunnen overheden elkaar aanspreken op hun taken en verantwoordelijkheden. Aan de andere kant is het gelet op de samenhang tevens een moment voor nader overleg, hoe het beste met die situatie omgegaan moet worden en wat andere overheden eventueel kunnen doen.

In de gebiedsgerichte aanpak voeren de provincies de regie. Zij stellen gebiedsprogramma's (PPLG's) en bijbehorende maatregelpakketten op in afstemming met medeoverheden en partijen in de gebieden. In de interbestuurlijke samenwerking draagt elke deelnemende overheid vanuit zijn verantwoordelijkheid bij aan de ontwikkeling en uitvoering van de gebiedsprogramma's en maatregelpakketten. Vergelijkbare interbestuurlijke samenwerking vindt bijvoorbeeld al plaats in het Deltaprogramma en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). In deze paragraaf wordt verder toegelicht onder welke uitgangspunten de interbestuurlijke samenwerking vorm krijgt en wordt ingegaan op de rol van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied in het versterken van deze samenwerking.

Uitgangspunten en afspraken interbestuurlijke samenwerking

Onder de Omgevingswet is het NPLG als programma zelfbindend voor het Rijk. Voor een vruchtbare samenwerking met de medeoverheden zijn de code Interbestuurlijke verhoudingen en samenwerkingsafspraken NOVI van belang. Daarin staat onder andere

dat de medeoverheden op tijd betrokken worden bij beleidsvoornemens, dat partijen elkaar aanspreken en dat zij samenwerken vanuit gelijkwaardig partnerschap. Meer in het bijzonder zijn de volgende uitgangspunten en afspraken van belang:

- Het interbestuurlijke gesprek met de minister over de (door)ontwikkeling van het NPLG vindt plaats met alle betrokken bestuurslagen, dus niet alleen met de provincies. Daarvoor wordt een bestuurlijk overleg benut, het zogenaamde Bestuurlijk Overleg Landelijk Gebied.
- Bestuurslagen investeren tijd in elkaar en in het begrijpen van elkaars knelpunten en standpunten.
- Er wordt ruimte gegeven om naast de formele besluitvormingsgremia ook informele contactmomenten te hebben, waarmee oriënterende gesprekken en gedachtenvorming een plek krijgen. Dit kan het iteratieve karakter van de opgave en het proces stimuleren en de uitvoerbaarheid van beleid verbeteren.
- Het Rijk consulteert de medeoverheden op inhoud. Nationale besluiten zijn de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het is de intentie om elkaar te committeren op het proces en de opgave. Daar geldt gezamenlijk eigenaarschap en verantwoordelijkheid.
- De gezamenlijke overheden zetten voldoende middelen en instrumentarium in en organiseren uitvoeringskracht, waarbij zij elkaars uitvoeringskracht waar mogelijk versterken. De overheden maken hier wederzijdse afspraken over, spreken elkaar waar nodig aan op elkaars rol en verantwoordelijkheid en de manier waarop instrumenten worden gebruikt.
- In de gebiedsgerichte aanpak is de provincie gebiedsregisseur en is het haar taak en verantwoordelijkheid om de medeoverheden te betrekken bij de besluitvorming, rekening houdend met taken en bevoegdheden van medeoverheden (art 2.2 Ow).
- De transitie van het landelijk gebied vergt een kritische blik op bestaande (sectorale) overlegstructuren op regionaal en rijksniveau. Wees pragmatisch en durf ook met overleggen en initiatieven te stoppen, ze samen te voegen of nieuwe in te richten als dat voor de opgave nodig is. Dat komt ten goede aan de focus op en het tempo van beleidsuitvoering.
- Ook voor samenwerking in de gebiedsgerichte aanpak geldt: betrek elkaar wanneer nodig en relevant bij het proces. Ga respectvol met elkaar om.
- De decentrale overheden stellen onder regie van provincies een uitvoeringsstrategie op, gericht op duidelijkheid in rol- en taakverdeling en continuïteit in de uitvoering. Daarmee bepalen ze wat daadwerkelijk mogelijk is om een realistisch en effectief proces voort te zetten. De Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied kan daar desgewenst in faciliteren. Onderdeel van deze strategie zijn heldere afspraken over de rollen in gebiedsprocessen, bijvoorbeeld over de vraag wie in welke fase het gesprek met individuele boeren en/of terreinbeheerders en grondeigenaren aangaat.

Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG)

Zoals hierboven beschreven is de samenwerking tussen bestuurslagen belangrijk voor het laten slagen van de transitie. Om die samenwerking te versterken is de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) ingericht. De provincies (IPO) zijn – mede namens UvW, VNG en het Rijk (LNV, IenW en BZK) – opdrachtgever van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied. Die ondersteunt als 'tussenorganisatie' de provincies, het Rijk, de waterschappen en de gemeenten om te komen tot een succesvolle en slagvaardige uitvoering van de transitie van het landelijk gebied. De Regieorganisatie bevordert de uitvoering van de NPLG-doelen én participeert actief in het maakproces van het NPLG vanuit het perspectief van de uitvoering. De Regieorganisatie zet zich ervoor in dat in het NPLG consistente en werkbare doelen worden geformuleerd, waar provincies in hun gebiedsprocessen mee aan de slag kunnen. De Regieorganisatie is schakel in het oplossen van regel- en beleidsproblemen. Dit doet zij onder meer met het stimuleren van wederkerige afspraken tussen samenwerkende overheden om te komen tot effectieve uitvoering.

- De Regieorganisatie heeft twee rollen: (1) een horizontale partnerrol gericht op samenwerking tussen overheden en andere belangrijke stakeholders, en (2) een verticale regierol vanuit gezamenlijke kaders en integrale beoordeling, gericht op voortgang in de uitvoering. Deze rollen zijn een complementair en cruciaal onderdeel van de Regieorganisatie. Met als belangrijkste activiteit provincies en andere gebiedspartijen actief ondersteunen bij de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsprogramma's en maatregelpakketten. Dit gebeurt onder meer via de vijf landsdeelteams met accounthouders voor elke provincie. De Regieorganisatie functioneert hierbij als organisatie tussen het rijk en de decentrale overheden en kan ondersteuning bieden in de ontwikkeling en uitvoering van de gebiedsprogramma's;
- De Regieorganisatie organiseert kennisdeling, de lerende aanpak en aanvullende capaciteit via bijvoorbeeld expertisepools en de inzet van capaciteit van het Rijk, uitvoeringsorganisaties en private partijen. Daarbij overlegt zij met decentrale partijen wat er nodig is, wat zijzelf kunnen doen en wat de Regieorganisatie kan doen, waar nodig in samenwerking met rijksuitvoeringsorganisaties;
- De Regieorganisatie organiseert de integrale beoordeling van de provinciale gebiedsprogramma's en de integrale beoordeling van de maatregelpakketten voor een aanvraag rijksbijdrage. De besluitvorming over de vrijgave van financiële rijksmiddelen – in het bijzonder uit het Transitiefonds – is hieraan verbonden;
- De Regieorganisatie borgt doelrealisatie van het NPLG door – op basis van uitvoeringsafspraken – de uitvoering te monitoren en bij te sturen. Onder meer aan de hand van een Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied én in samenwerking met betrokken partijen.

Bij dit alles wordt ook voor de Regieorganisatie een lerende aanpak gehanteerd, zodat aanscherping en bijstelling op de werkwijze van de Regieorganisatie en betrokken overheden mogelijk is. Opdrachtgevers en de Regieorganisatie bespreken en evalueren regelmatig de opdracht en werkwijze in een uitvoeringsoverleg en opdrachtgeversoverleg. Dit sluit aan bij het uitgangspunt voor samenwerking om het interbestuurlijk gesprek tussen de vier overheden te laten plaatsvinden.

5.2 Instrumentenkoffer

Iedere bestuurslaag heeft haar eigen rol en instrumenten. In de provinciale gebiedsprogramma's werken de provincies gebiedsgericht de nationale opgaven voor natuur, klimaat en water uit. Daarvoor zijn instrumenten nodig om in te zetten in de gebieden. Deze paragraaf biedt een overzicht op hoofdlijnen van de instrumenten die ingezet kunnen worden voor de uitvoering van de provinciale gebiedsprogramma's. Dit overzicht komt in meer gedetailleerde vorm beschikbaar als *Instrumentenkoffer NPLG*, en biedt dan een overzicht van op dat moment beschikbaar instrumentarium. Er worden ook enkele instrumenten opgenomen die nog in ontwikkeling zijn (zoals de verplaatsingsregeling).

Doorontwikkeling instrumentenkoffer

De koffer wordt periodiek geactualiseerd bij de doorontwikkeling van het instrumentarium. Het beschikbare instrumentarium is in ontwikkeling. De komende jaren werken het Rijk en provincies aan aanvullend instrumentarium. Ook kan in de uitvoeringspraktijk blijken dat instrumenten missen, effectiever moeten óf tot onbedoelde effecten leiden. Daarom wordt de Instrumentenkoffer NPLG periodiek geactualiseerd.

Afbakening en ordening decentraal instrumentarium

Een instrument wordt in dit document beschouwd als een middel voor overheden om beleidsdoelstellingen te realiseren: een actieve overheidsinterventie om uitvoering te geven aan het PPLG en de daarin opgenomen maatregelpakketten. Een instrument is wat anders dan een maatregel. Met instrumenten stuurt de overheid op het nemen van

maatregelen. We hanteren een indeling in vijf typen instrumenten, die vervolgens op hoofdlijnen worden toegelicht:

1. Financieel-economische instrumenten: door financiële sturing (subsidies, heffingen) wordt door de overheid gewenst gedrag financieel beloond of ongewenst gedrag financieel belast;
2. Grondinstrumenten: een overheidspartij reguleert de aan- en verkoop en verpachting van grond of verwerft, verkoopt of verpacht zelf grond;
3. Juridische instrumenten: gedrag van particulieren en decentrale overheden wordt gestuurd via regels, vergunningen, handhaving en sancties;
4. Kennis en innovatie: de overheid stimuleert en/of faciliteert kennisontwikkeling, kennisdeling, experimenten en andere vormen van innovatie;
5. Samenwerking en organisatie: de overheid initieert, faciliteert en/of stimuleert samenwerking tussen organisaties of richt een organisatie in om doelstellingen te bereiken.

Financieel-economische instrumenten

Er bestaat een flink aantal subsidieregelingen die zijn gericht op het verduurzamen, omschakelen of beëindigen van agrarische bedrijven. Een deel van die regelingen is gericht op specifieke doelgroepen, zoals bedrijven rondom Natura 2000-gebieden en/of piekbelasters. Een ander deel kan breder worden ingezet. Voor uitvoering van de gebiedsprogramma's zal vaak een combinatie van zowel provinciale als rijksregelingen (en -middelen) nodig zijn: bijvoorbeeld aankopen in het kader van de Maatregel Gerichte aankoop (MGA), aankopen vanuit eigen middelen (bijvoorbeeld NNN-gelden) en maatwerk voor bedrijven die voor geen van deze mogelijkheden in aanmerking komen.

Naam instrument	Typering
Ecoregeling (GLB)	Stimuleert agrariërs met een basispremie en extra betaling voor eco-activiteiten zoals graslandbehoud en verlengde weidegang.
LBV Landelijke Beëindigings-regeling veehouderijlocaties	Koopt productierechten veehouders op voor stikstofreductie. Beperkt toekomstige activiteit tot 15% van vergunde ruimte.
LBV+ Landelijke Beëindigings-regeling veehouderijlocaties-plus	Bedoeld voor piekbelasters en vergoedt 120% van de waarde van productierechten en gebouwen. Beperkt toekomstige activiteit tot 15% van vergunde ruimte.
Productieve investeringen voor bedrijfsmodernisering (GLB)	Stimuleert verduurzaming van agrarische bedrijven door een bijdrage aan investeringen in agroforestry, tweedehands installaties, loon- en overheadkosten, etc.
Niet-productieve investeringen op landbouwbedrijven (GLB)	Ondersteunt niet-productieve investeringen voor biodiversiteit, water-, klimaat- en energiedoelen, zoals beheer van landschapselementen, watervoorzieningen en stikstofreductie.
NSW Regelingen Natuurschoonwet	De Natuurschoonwet stimuleert behoud en beheer van historische landgoederen voor natuurschoon en biedt fiscale voordelen aan eigenaren.
Subsidieregeling afbouw derogatie/behoud grasland	Met de 'derogatie' wordt de tijdelijke toestemming bedoeld om meer dierlijke mest op het land te brengen dan de EU-normen toelaten. De EU heeft een afbouwpad ingesteld vanwege het nitraatgehalte in het grondwater. Boeren moeten de overgebleven mest afvoeren. Daar zijn kosten mee gemoeid. Deze tijdelijke regeling biedt boeren hier een compensatie voor de kosten.
Borgstellingskrediet voor de Landbouw Plus	Aanvullende lening op het Borgstellingskrediet landbouw (BL) voor duurzame en milieuvriendelijke bedrijfsinvesteringen in de landbouw.
Verplaatsingsregeling	Steunt agrariërs die niet binnen milieurandvoorwaarden kunnen produceren. Financiële hulp bij verplaatsing naar geschikte locatie. Vrijwillige deelname naast stoppersregeling.

Naam instrument	Typering
Subsidieverordening Natuur- en landschapsbeheer – onderdeel Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)	Subsidie voor verbetering van biodiversiteit, water- en klimaatdoelen. Agrarische collectieven kunnen aanvragen indienen voor samenwerking met individuele agrariërs.
Subsidieverordening Natuur- en landschapsbeheer – onderdeel natuur	Subsidie voor natuur- en landschapsbeheer aan gecertificeerde natuurbeheerders voor zes jaar. Middelen en doelen bepaald in natuurbeheerplan, onder SNL-subsidiestelsel.
Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)	Subsidie voor grondbezitters om landbouwgronden naar natuur om te zetten en bestaande natuur te verbeteren voor NNN. Compensatie kosten en waardedaling grond.
Subsidie verduurzaming bedrijfsvoering via kritische prestatie indicatoren	Subsidie door provincies voor duurzaamheidsprestaties van boeren in kringlooplandbouw, ook als basis voor marktbeloning. Bevordert bedrijfseconomisch perspectief.
Subsidie voor groenblauwe diensten	Met de Catalogus Groenblauwe diensten kunnen provincies, gemeenten en waterschappen naar eigen behoefte een pakket van maatregelen op het gebied van natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie of waterbeheer samenstellen en hiervoor een subsidie beschikbaar stellen. De catalogus heeft EU-goedkeuring en vereenvoudigt het goedkeuringsproces voor subsidieregelingen.
Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)	Het IDL biedt gunstige financiering voor boeren die willen omschakelen naar duurzamere vormen van landbouw. Als pilot loopt deze regeling sinds 2021. Investeringen moeten leiden tot aantoonbare verbeteringen op duurzaamheidsdoelen, waarvan een daling van de stikstofemissie de belangrijkste (verplicht) is.
Subsidie Duurzame Energie (++)	De Subsidie Duurzame Energie stimuleert ook (monomest)vergisting en draagt daarmee bij aan de stikstof- en methaanreductie (in combinatie met dagontmesting en digestaatverwerking). Het kan zo een bijdrage leveren aan het vergroten van het verdienvermogen van de boer, via verwaarden van mest en kunstmestvervanging.

Grondinstrumenten

Het grondinstrumentarium kan een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van provinciale gebiedsprogramma's. Het biedt mogelijkheden om gronden te verwerven, te ruilen en te beheren en zo de doelstellingen van de gebiedsprogramma's te realiseren. Het bestaande grondinstrumentarium biedt goede handvatten om aan de slag te gaan met de uitvoering van de transities in het landelijk gebied. Het verwerven van gronden is vaak nodig om natuurontwikkeling, landschapsverbetering of andere gebiedsdoelen te realiseren.
Via minnelijke grondverwerving kunnen overheden en andere betrokken partijen gronden aankopen van eigenaren die bereid zijn te verkopen. Maar ook het instrumentarium voor herverkaveling en vrijwillige kavelruil biedt kansen.

Naam instrument	Typering
Wettelijke herverkaveling	Verplichtend instrument dat het ruilen van gronden voor ruimtelijke en/of agrarische verbeteringen regelt. Resulteert in gelijke en vergelijkbare grondtoedeling, en heeft waarborging voor rechtsbescherming en participatie.
Vrijwillige kavelruil (ruilverkaveling bij overeenkomst)	Op vrijwillige basis samenvoegen en herverdelen van grond en gebouwen tussen eigenaren voor agrarische en natuurdoelen. Belastingvoordeel en provinciale subsidies zijn mogelijk.
Grondverwerving en verkoop grond	De overheid kan grond minnelijk kopen en verkopen, bijvoorbeeld voor nieuwe natuur of ruilgronden. Grondverwerving kan implementatie van andere maatregelen vergemakkelijken.
Verkoop/verpachting grond onder voorwaarden	Voorwaarden stellen bij verpachting of verkoop, zoals duurzame agrarische bedrijfsvoering of natuurgebiedsbeheer.

Naam instrument	Typering
Functiewijziging en afwaardering grond	Door wijziging van de functie van een perceel in het omgevingsplan kan de waarde voor agrarisch gebruik verminderen. Het waardeverlies kan worden gecompenseerd via SKNL-subsidie of een vergelijkbare regeling.
Onteigening	Gedwongen overdracht van particulier eigendomsrecht aan overheid voor ruimtelijke ontwikkeling. Onteigening moet urgent zijn en is een laatste redmiddel. Het gaat gepaard met volledige schadeloosstelling.
Toepassen voorkeursrecht	Onder de Omgevingswet kan de overheid een voorkeursrecht instellen om als eerste een perceel te kopen. Het helpt bij realiseren van ruimtelijke plannen en voorkomt grondspeculatie.
Grondbank	Verwerft gronden en zet deze in voor het extensiveren, omvormen en verplaatsen van boerenbedrijven en voor natuur, op basis van gebiedsprocessen.

Juridisch instrumentarium

Voor de uitvoering van de gebiedsprogramma's zijn met name de instrumenten uit de Omgevingswet relevant. In gebieden waar grote veranderingen op stapel staan zal het in sommige gevallen nodig zijn om aan bestaand toegestaan gebruik nieuwe voorwaarden te verbinden of dit te beëindigen. Dat doet de provincie in de omgevingsverordening, het waterschap in de waterschapsverordening en de gemeente in het omgevingsplan. Daarin worden onder meer omgevingswaarden en algemene regels vastgelegd. Provincies kunnen ook instructieregels stellen voor de gemeentelijke omgevingsplannen en de waterschapsverordeningen.

In vergelijking met de wettelijk kader zoals die tot 1 januari 2024 bestonden (o.a. Wro, Wet Milieubeheer, Waterwet en Natuurbeschermingswet) biedt het instrumentarium onder de Omgevingswet aanzienlijk meer mogelijkheden om de transitie te bekrachtigen en te borgen. Dat geldt met name voor het omgevingsplan. De reikwijdte van het instrument omvat de gehele fysieke leefomgeving, er kan in vergelijking met het bestemmingsplan makkelijker worden gewerkt met positieve verplichtingen. Ook is de standaardregel dat bestaand gebruik altijd geëerbiedigd moet worden verdwenen. Via de instructieregelbevoegdheid biedt dat, met in achtneming van het beginsel "decentraal, tenzij" (artikel 2.3 Ow) ook provincies en het Rijk ruimte voor een actievere sturing.

Naam instrument	Typering
Omgevingsverordening	Bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving, waaronder regels rondom grondgebruik, water, bodem en natuur. Per provincie is er één omgevingsverordening. Er kunnen bijvoorbeeld regels worden opgenomen over veedichtheid, ongewenste teelten, eisen aan stallen of grondwateronttrekkingen.
Waterschapsverordening	Bevat regels over de fysieke leefomgeving in het waterschapsbeheergebied, inclusief waterbeheer, vergunningen, lozingen en beperkingengebieden. Het kan daarmee een belangrijke rol spelen om "water en bodem sturend" te borgen met regels.
Omgevingsplan	Belangrijkste instrument van de gemeente voor regulering van de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan worden functies aan locaties toegekend en worden regels opgenomen voor activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Zo kan bijvoorbeeld worden gestuurd op welke (agrarische) activiteiten zijn toegestaan op welke locatie en onder welke voorwaarden.
Projectbesluit	Instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor complexe projecten met publiek belang, zoals gebiedsplannen en realisatie van nieuwe natuur. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren van het project.

Naam instrument	Typering
Peilbesluit	Formeel besluit over de hoogte van de waterstand in een gebied. Waterbeheerders hebben een inspanningsverplichting om deze hoogte te handhaven. Daarmee kan worden bijgedragen aan de natuurwaarde, de waterkwaliteit en beperking van bodemdaling en CO_2-emissies.
Omgevingsvergunning	Een omgevingsvergunning kan worden voorgeschreven voor tal van activiteiten. Voor de doelen van het NPLG zijn onder meer milieu-belastende activiteiten, natuuractiviteiten en wateractiviteiten van belang. Vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in wetten en verordeningen van het Rijk, provincie, waterschap en gemeente. Een omgevingsvergunning kan worden geactualiseerd, gewijzigd of ingetrokken.
Programma	In programma's formuleren gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk beleid en maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die maatregelen kunnen variëren van communicatieve, financiële en juridische maatregelen tot de uitvoering van projecten. Naast vrijwillige programma's zijn er verplichte programma's die veelal volgen uit Europese wetgeving.
Rood-voor-rood/ ruimte-voor-ruimte	Maakt mogelijk dat leegstaande agrarische gebouwen worden gesloopt in ruil voor bouwkavels voor woningen op hetzelfde erf.
Zelfbeheerovereenkomst	Kan worden gebruikt wanneer een grondeigenaar eigenaar wil blijven van gronden waarop een bestemmingswijziging of gebruikswijziging plaatsvindt, en zelf het natuurbeheer uitvoert.
Gedoogplicht	Een gedoogplicht zorgt ervoor dat een initiatiefnemer werkzaamheden op een onroerende zaak kan uitvoeren zonder de toestemming van een eigenaar. Zo kunnen bijvoorbeeld maatregelen voor natuurherstel of preventie via gedoogplicht worden gerealiseerd.

Kennis en innovatie

De transitie van het landelijk gebied is een leerproces waarbij een lange adem en innovatief vermogen van groot belang zijn. Daarom zijn instrumenten gericht op kennis en innovatie een onmisbaar onderdeel van de uitvoering van de gebiedsprogramma's. Zowel het rijk als decentrale overheden zetten hierop in via diverse regelingen en programma's. Onderstaand overzicht biedt een beeld van de meer generieke regelingen en strategieën. Daarnaast bestaan er tal van meer specifieke onderzoeksprojecten, veelal in samenwerking met universiteiten of andere kennisinstellingen.

Naam instrument	Typering
Coaching & advisering	Ondersteunen van agrariërs bij het maken van transitiekeuzes. Zo kunnen agrariërs zelfbewust het gebiedsproces ingaan.
Fieldlabs	Testen van innovaties in de praktijkomgeving om nieuwe handelings-perspectieven te ontdekken.
GLB-kennisvouchers	Vouchers voor agrariërs die willen omschakelen naar duurzame landbouw. Ze kunnen erkende adviseurs betalen om een bedrijfsplan op te stellen voor de omschakeling.
Demonstratiebedrijven	Subsidie aan ca. 30 duurzame agrarische ondernemers om kennis te delen en hun bedrijf open te stellen voor collega-agrariërs voor inspiratie en informatie.
EIP Subsidie samenwerken aan innovatie (GLB)	Stimuleert innovatieve projecten voor duurzame landbouw, gericht op opschaalbare vernieuwingen voor bredere impact.
Keukentafelgesprekken	Gesprekken tussen adviseurs, boeren, omwonenden en belangen-organisaties in gebiedsprocessen om lokale belangen te bespreken en draagvlak te creëren.

Naam instrument	Typering
Participatieve monitoring	Boeren en/of inwoners werken samen met onderzoekers aan dataverzameling, data-analyse en vertaling naar de praktijk. Dit leidt tot inzicht in effectiviteit van maatregelen en draagt bij aan betrokkenheid, begrip en leren.

Samenwerking en organisatie

Het strategisch inzetten van instrumenten rondom samenwerking en organisatie kan bijdragen aan een succesvolle uitvoering van de gebiedsprogramma's. Dit betreft enerzijds instrumenten die zijn gericht op draagvlak, samenwerking en participatie in concrete gebiedsprocessen. Anderzijds zijn er organisatorische faciliteiten zoals de nationale grondbank of een stikstofbank, die kunnen bijdragen aan de uitvoering van de provinciale gebiedsprogramma's.

Naam instrument	Typering
Gebiedsgerichte aanpak	Overheden initiëren en faciliteren deze processen om met draagvlak een gezamenlijke toekomstvisie en aanpak te creëren, passend bij het unieke karakter van elk gebied. Met het doel om beleidsuitvoering te waarborgen en samenwerking te bevorderen.
Stikstofbank	Registratiesysteem bestaande uit provinciale en rijksdoelenbanken voor depositieruimte die ingezet kan worden ter mitigatie voor projecten die passen bij het doel van de betreffende bank.
LEADER (GLB)	LEADER biedt financiële steun aan plattelandsgemeenschappen voor het opstellen en uitvoeren van een Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS).
Gebiedscoöperaties	Gebiedscoöperaties zijn samenwerkingsverbanden van agrariërs en andere stakeholders, die werken aan integrale gebiedsdoelen zoals klimaatadaptatie, energietransitie en duurzame landbouw.

6 Participatie en PlanMER

Dit hoofdstuk gaat in op het voorbereidingsproces van de publicatie van dit Ontwerp-NPLG. Dat gebeurt door twee onderdelen toe te lichten. Allereerst wordt het participatieproces beschreven. Daarin is aangegeven hoe maatschappelijke partijen, burgers en medeoverheden zijn betrokken bij de totstandkoming van dit ontwerp-programma. Ten tweede wordt ingegaan op de uitgevoerde planMER. Met het planMER zijn de milieueffecten van het voorliggende beleidsvoornemen onderzocht en bekeken of variaties op het voornemen tot andere milieueffecten leiden.

6.1 Participatie

Het NPLG heeft impact op allerlei aspecten van het landelijk gebied. De rijksoverheid hecht er belang aan om de meningen vanuit de samenleving op te halen en deze mee te wegen in het op te stellen beleid. Daarom is het belangrijk om betrokkenen, zoals maatschappelijke organisaties, zorgvuldig en op transparante wijze te informeren over, en betrekken bij de totstandkoming van het NPLG. Omdat het NPLG een samenhangende gebiedsgerichte aanpak bevat waarin medeoverheden (gemeenten, waterschappen en provincies) een belangrijke rol spelen richting de uitvoering, vindt er ook zorgvuldige afstemming over het programma met hen plaats. Hierbij is ruimte voor de verschillende posities, belangen en perspectieven die er zijn en zijn er mogelijkheden om inzichten en ideeën te delen. Met aandacht voor de kansen die er zijn en de zorgen die er leven. Daarnaast kan het zijn dat er iets mist, een nadere toelichting of uitwerking nodig is of dat er punten zijn waar we in de uitvoering extra op moeten letten. Dit kunnen allemaal belangrijke signalen zijn die meegenomen kunnen worden in de verdere ontwikkeling van het NPLG. Zo werken we met elkaar aan draagvlak voor inhoud en proces van het NPLG en versterken we de transitie van het landelijk gebied.

Bij de eerder gepubliceerde Startnotitie NPLG, het Ontwikkeldocument NPLG en de terinzagelegging van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), en bij de totstandkoming van dit Ontwerp-NPLG is op de volgende wijze participatie toegepast:

- Voorafgaand aan besluitvorming over de Startnotitie en het Ontwikkeldocument en dit Ontwerp-NPLG is met organisaties die zich verenigd hebben in het versnellingsakkoord Duurzaam Evenwicht[82] op hoofdlijnen gesproken over de inhoud van de documenten. De feedback van deze gesprekken is (deels) meegenomen in definitieve besluitvorming en heeft bijgedragen aan verbeteringen en aanscherping van de startnotitie en het ontwikkeldocument.
- Dit Ontwerp-NPLG is op onderdelen besproken met agrarische partners en de partijen uit het versnellingsakkoord.
- Na publicatie van de startnotitie en het ontwikkeldocument is beide keren een informerend webinar georganiseerd voor het Maatschappelijk platform landelijk gebied en stikstof. Hieraan deden zo'n dertig tot veertig maatschappelijke organisaties mee. De vragen die hier gesteld werden en het gesprek dat gevoerd is met deze organisaties heeft bijgedragen aan de verdere beleidsontwikkeling van het Ontwerp-NPLG.
- Met de medeoverheden vindt voortdurend afstemming plaats over de voortgang van het NPLG en de provinciale gebiedsprogramma's. Ter voorbereiding op de publicatie van de Startnotitie en het Ontwerp zijn conferenties georganiseerd om feedback op te halen vanuit de medeoverheden op het conceptprogramma. Hier waren beide keren circa 120 deelnemers aanwezig. Kort na publicatie van de Startnotitie en het Ontwikkeldocument zijn webinars gehouden om de beleidsinhoud en keuzes toe te lichten. Hier namen respectievelijk 600 en 800 deelnemers aan deel.
- Ter voorbereiding op de publicatie van dit Ontwerp-NPLG is een eveneens een conferentie georganiseerd voor medeoverheden waar ongeveer 120 deelnemers

[82] Dit zijn Natuurmonumenten, Natuur en Milieu, LTO Nederland, Bouwend Nederland en VNO-NCW/ MKB Nederland.

bij aanwezig waren. Hier is feedback opgehaald op de conceptteksten van het Ontwerp-NPLG. Dat heeft tot meerdere wijzigingen geleid. Bijvoorbeeld in de keuzes rond de meerjarige cyclus voor actualisering, de uitleg bij enkele specifieke doelen en de formulering van structurerende keuzes.

- Voor de Notitie Reikwijdte en Detailniveau is een zienswijzeprocedure doorlopen[83]. Tijdens de zienswijzetermijn is een online informatiebijeenkomst georganiseerd voor maatschappelijke organisaties. Iedereen heeft de gelegenheid gehad om zijn of haar reactie te geven op de NRD. Op basis van de ingediende zienswijzen is de NRD niet aangepast, maar verschillende onderwerpen zijn wel meegenomen in de verdere ontwikkeling van de planMER en het Ontwerp-NPLG. Zo zijn er zienswijzen ingediend die betrekking hebben op de wijze van effect bepaling en onderzoek van variaties op structurerende keuzes. Deze zijn meegenomen in het planMER onderzoek. Suggesties voor alternatieve structurerende keuzes zijn meegenomen in het Ontwerp-NPLG. In de Nota van Antwoord is terug te lezen hoe de zienswijzen beantwoord zijn[84].
- Op 22 september is een (fysieke) bijeenkomst georganiseerd over de stand van zaken van het NPLG voor maatschappelijke organisaties. Meer dan veertig organisaties hebben hieraan meegedaan. Tijdens deze bijeenkomst is een toelichting gegeven over de insteek van het NPLG en het Ontwerp-NPLG in ontwikkeling. Daarnaast is in themasessies gesproken over de gebiedsprogramma's, de doelen en de keuzes van het NPLG en de werkwijze en proces van het NPLG. Vanuit de maatschappelijke organisaties is tijdens de bijeenkomst aangegeven dat er behoefte is aan meer bijeenkomsten en nadere toelichting op een aantal specifieke onderwerpen. Hieraan is gehoor gegeven, onder meer door nog voor de terinzagelegging een bijeenkomst te organiseren om te verdiepen op specifieke onderwerpen. Daarnaast wordt via een enquête de specifieke behoeften gepeild onder de maatschappelijke organisaties.

Dit Ontwerp-NPLG wordt, samen met het planMER, ter inzage gelegd. Iedereen heeft gedurende zes weken de gelegenheid om een zienswijze in te dienen op het Ontwerp-NPLG en het planMER. Ter voorbereiding hierop worden bijeenkomsten georganiseerd voor maatschappelijke organisaties en medeoverheden om te informeren over de inhoud van de documenten die ter inzage liggen en over het proces van zienswijzen indiening.

De zienswijze periode loopt van 16 januari 2024 tot en met 26 februari 2024. De ingediende zienswijzen worden gewogen en leiden mogelijk tot aanpassingen in het definitieve NPLG. In de Nota van Antwoord die opgesteld wordt is terug te lezen hoe de zienswijzen beantwoord zijn. Elke indiener krijgt hierover ook individueel bericht. Samen met maatschappelijke organisaties stellen we een participatieplan op voor het vervolg van het NPLG.

Het planMER wordt gelijktijdig met het Ontwerp-NPLG gepubliceerd en ter inzage gelegd. Naar aanleiding van de ingekomen zienswijzen op het Ontwerp-NPLG en/of het planMER wordt het Ontwerp-NPLG mogelijk aangepast en wordt bepaald of aanvulling op het planMER noodzakelijk is.

[83] Zie: De Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van het Nationaal Programma Landelijk Gebied

[84] Zie: Antwoorden op ingediende zienswijzen NRD

6.2 Bevindingen planMER

In het onderzoek voor het planMER is vanuit een brede benadering gekeken naar de mogelijke effecten van het ontwerp-NPLG op het milieu, met name de effecten op de fysieke leefomgeving. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) is bepaald dat het onderzoek zich richt op structurerende keuzes die de kern van het beleidsvoornemen vormen. Naar aanleiding van zienswijzen hierop en het advies van de commissie m.e.r. is het onderzoek aangescherpt en uitgebreid. Dit betreft in het bijzonder een toevoeging van enkele structurerende keuzes uit de kamerbrief WBS en er zijn meer variaties geformuleerd op structurerende keuzes waarvan een grotere sturingskracht verwacht wordt.

Het onderzoek heeft een strategisch, globaal niveau, dat past bij het abstractieniveau van het NPLG. Waar beleidskeuzes globaal zijn, zijn de effecten ook globaal in beeld gebracht. Het Rad van de Leefomgeving vormt de basis voor de effectbeschouwing. Het planMER heeft vooral uitwerking gegeven het bovenste deel van het Rad, omdat ook de doelen van het NPLG voor natuur, water, klimaat en groenblauwe dooradering met name gericht zijn op het beschermen van de fysieke leefomgeving. De effectbeoordeling in het planMER is een kwalitatieve beschouwing van kansen en risico's en waar mogelijk van aannemelijke effecten. Deze effecten, kansen en risico's zijn 'gewaardeerd' op basis van expert judgement, met gebruik van reeds beschikbare informatie.

Uit het planMER komt naar voren dat de structurerende keuzes ten aanzien van natuur, klimaat en water vooral kansen op positieve effecten laten zien. Bij sommige indicatoren en bij bepaalde structurerende keuzes kan ook een kans op een negatief effect ontstaan. Kijkend naar de agrarische sector (areaal landbouwgrond en verdienvermogen) komt naar voren dat de meeste structurerende keuzes een afname van areaal (of extensivering) laten zien. Hierdoor komt ook het verdienvermogen van agrariërs onder druk. De verschillende compensatieregelingen die momenteel gelden zijn niet in de effectbeoordeling meegenomen. Deze regelingen zijn ondermeer bedoeld om genoemde effecten voor de agrarische sector te minimaliseren of weg te nemen.

Uit het planMER komt naar voren dat de structurerende keuzes ten aanzien van natuur, klimaat en water vooral kansen op positieve effecten laten zien. Bij sommige indicatoren en bij bepaalde structurerende keuzes kan ook een kans op een negatief effect ontstaan. Kijkend naar de agrarische sector (areaal landbouwgrond en verdienvermogen) komt naar voren dat de meeste structurerende keuzes een afname van areaal (of extensivering) laten zien. Hierdoor komt ook het verdienvermogen van agrariërs onder druk. De verschillende compensatieregelingen die momenteel gelden zijn niet in de effectbeoordeling meegenomen. Dat geldt uiteraard voor regelingen die nog in ontwikkeling zijn.
Deze regelingen zijn ondermeer bedoeld om genoemde effecten voor de agrarische sector te beperken. Het planMER laat daarnaast zien dat de structurerende keuze "Zorgvuldig omgaan met landbouwgrond" bijdraagt aan het behouden en beschermen van kansrijke gebieden voor de landbouw.

In het planMER is ook in beschouwing genomen dat het NPLG stuurt op samenhang. Effecten van afzonderlijke structurerende keuzes kunnen niet zomaar bij elkaar opgeteld worden als het gaat om ruimtebeslag of gevolgen voor areaal. Sommige structurerende keuzes kunnen in combinatie ingezet worden om optimaal resultaat te behalen. Los of (deels) op dezelfde arealen, afhankelijk van gebiedstype en omstandigheden. Uiteindelijk zullen de doelstellingen via maatregelen in gebieden (overlappend dan wel los) wel gehaald moeten worden. In de gebiedsuitwerkingen van de provincies zal in een later stadium moeten blijken of de gemaakte keuzes en geformuleerde maatregelen zullen leiden tot het halen van de doelstellingen.

Het iteratieve proces van opstellen van het ontwerp-NPLG en van de NRD en het planMER heeft geleid tot enkele aanpassingen van het ontwerp-NPLG. Er zijn structurerende keuzes vanuit de kamerbrief WBS toegevoegd en waar nodig is de tekst van het beleidsvoornemen verhelderd voor een eenduidige interpretatie in de uitvoering. Onderzoek naar variaties op sturingskracht door het Rijk laten zien dat op onderdelen effectiever of snellere doelbereik mogelijk is, waarbij de kanttekening wordt geplaatst dat het ten koste gaat van de ruimte voor provincies en gebiedspartijen om te sturen op het maatregelenpakket voor een samenhangende ontwikkeling van het landelijk gebied. Er bestaat hier dus een balans tussen het enerzijds zekerder stellen van de bijdrage aan doelbereik en het anderzijds ruimte laten aan de gebiedsgerichte aanpak en maatwerk. Dit is een belangrijk inzicht. Het beleidsvoornemen is niet gewijzigd naar aanleiding van dit inzicht. In de verdere uitwerking van de wetgevingsagenda (paragraaf 3.5) wordt dit inzicht meegewogen.

Het planMER wordt gelijktijdig met het ontwerp-NPLG gepubliceerd en ter inzage gelegd. Naar aanleiding van de ingekomen zienswijzen op het ontwerp-NPLG en het planMER en advies van de commissie m.e.r. wordt het ontwerp-NPLG mogelijk aangepast en wordt bepaald of aanvulling op het planMER noodzakelijk is.

Het is van belang te realiseren dat het planMER is gebaseerd op de huidige beschikbare kennis en er ook leemten in kennis bestaan, met name over de daadwerkelijke uitwerking van keuzes omdat geen inzicht is in de te nemen maatregelen en omdat de toekomstige situatie moeilijk valt in te schatten. Het planMER geeft een aanzet tot evaluatie en monitoring van het NPLG. De monitoring en evaluatie bieden een basis voor de noodzakelijke vervolgbesluiten of een eventuele herijking van het programma.

Bijlagen

Bijlage 1 – Overzicht voor NPLG en andere rijksprogramma's

Er zijn momenteel zeven andere langlopende rijksprogramma's die inhoudelijke raakvlakken hebben met het NPLG, waarbij interbestuurlijke samenwerking met provincies en waterschappen een belangrijke rol speelt en die ook werken met een meerjarige cyclus van programmeren en budgettering

Naam programma, Looptijd, budget, cyclus en uitkeringsvorm	Doelstelling	Koppelvlakken met het NPLG/ gebiedsprogramma's (Planvorming/ruimtelijk/ Inhoudelijk)
Programma natuur[85] Looptijd: **21-30** Totaal budget: **2,85 mld.** Fase 1: 21-23 SPUK Fase 2: 23-30: wijze van financiering wordt nog bepaald.	Systeemherstel overbelaste stikstof-gevoelige Natura2000-gebieden	**Onderdeel NPLG:** Voor de tweede fase Programma Natuur wordt najaar 2023 een regeling opgesteld. Met de tweede fase geeft programma natuur een invulling aan een deel van de doelstellingen van het NPLG. Beoordeling, evaluatie en monitoring zal zoveel als mogelijk in samenhang met het NPLG worden uitgevoerd. **Op inhoud**: natuur een van de hoofddoelen NPLG **Ruimtelijk**: focus op overbelaste stikstofgevoelige Natura2000-gebieden, ook prioritair in NPLG
Agenda Natuurinclusief[86] Looptijd: **21-50** Totaal budget: *budget uit Programma Natuur, daarnaast aanwending van publiek-private middelen uit andere budgetten*	Transitie naar een natuurinclusieve samenleving in 2050 versnellen In sectorspecifieke domeinen en domeinover-stijgend natuurinclusief denken en doen bevorderen	**Onderdeel NPLG:** de Agenda werkt in en met sectoren en domeinen aan een steeds hoger niveau van natuurinclusiviteit in hun aanpak en handelen. De natuurinclusieve aanpak draagt zo van buiten beschermde natuurgebieden bij aan de VHR-doel-stellingen en dient tegelijkertijd als deeloplossing voor andere maatschappelijke opgaven zoals leefbaarheid, welzijn en recreatie. De Agenda stimuleert maatwerk en samenwerking tussen stakeholders en sectoren op gebiedsniveau. Daarmee levert het een bijdrage aan het ontwikkelen van een sociaal-economisch perspectief. Inhoudelijk zal Basiskwaliteit Natuur fungeren als koppeling tussen NPLG en de Agenda, waarbij BKN een bijdrage kan leveren aan zowel de wettelijke doelen van het NPLG en de meer faciliterende aanpak in de Agenda. **Op inhoud**: natuur een van de hoofddoelen NPLG en ondersteunend voor de structurerende keuzes inpassing areaal agrarische natuur en nieuwe natuur. **Ruimtelijk**: het natuurinclusieve gedachtegoed kan leiden tot slimme combinaties, creatieve oplossingen en meervoudig ruimtegebruik.

[85] Zie: Programma natuur

[86] Zie: Agenda Natuurinclusief

Naam programma, Looptijd, budget, cyclus en uitkeringsvorm	Doelstelling	Koppelvlakken met het NPLG/ gebiedsprogramma's (Planvorming/ruimtelijk/ Inhoudelijk)
Bossenstrategie[87] Looptijd: **20-30** Totaal budget: **51 mln (klimaatenveloppe), 210 mln programma natuur (compensatie-opgave)** Cyclus: **jaarlijkse monitoring via voortgangsrapportage natuur en klimaatmonitor** Uitkeringsvorm: **Programma natuur en natuurpact voor opgave binnen NNN en bovenwettelijke compensatie. Transitiefonds voor buiten het NNN.**	Gezond, toekomstig-bestendig en maatschappelijk gewaardeerd bos. Bijdrage aan klimaatopgave 0,4-0,8Mton additionele koolstofvastlegging in 2030	**Onderdeel NPLG**: De areaalopgave nieuw bos lopen mee in NPLG **Op inhoud:** Beide maatregelen dragen bij aan de VHR-opgave en het realiseren van het Klimaatakkoord. De opgave voor bosherstel (revitalisering) gaat om het verbeteren van omgevingsfactoren (droogte, verzuring, wilddruk) en een kwaliteitsimpuls voor het bestaande bos, om het toekomstbestendiger te maken en weerbaarder tegen de effecten van klimaatverandering.
Veenplan[88] Looptijd: **20-30** Totaal budget: € 100 mln. uitrolmiddelen (nationaal) in vervolg op eerdere € 100 mln. impulsgelden. **Ronde 1 20-23** **Ronde 2 23-30** Uitkeringsvorm**: Deels via het NSP (50 mln. nationaal), mogelijk aangevuld in latere jaren met maximaal € 30 mln. Daarnaast € 20 mln. voor onderzoek, meten en monitoren via rijksopdrachten of subsidies.**	Duurzaam landgebruik van veenweidegebieden; 1 Mton reductie broeikasgassen in 2030	**Onderdeel NPLG**: Regionale veenweidestrategieën kunnen als deelgebieden worden opgenomen in de gebiedsprogramma's. Nog wel tweede tranche veenplan voor vervolgonderzoek voor onder meer beheerfase. **Op inhoud:** broeikasgasreductie veenweiden, een van de hoofddoelen NPLG, en bijdrage aan realisatie van structurerende keuzes, zoals peilopzet **Ruimtelijk**: focus op overbelaste stikstofgevoelige Natura2000-gebieden, ook prioritair in NPLG

[87] Zie: Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030

[88] Zie: Klimaatakkoord: Veenplan pakt uitstoot veenweides aan

Naam programma, Looptijd, budget, cyclus en uitkeringsvorm	Doelstelling	Koppelvlakken met het NPLG/ gebiedsprogramma's (Planvorming/ruimtelijk/ Inhoudelijk)
Programmatische aanpak grote wateren[89] 2018-2050 Budget: 2,4 mld **Uitwerking via MIRT-procedures in projectbesluiten**	Versterking ecosystemen grote wateren (Zuidwestelijke Delta; IJsselmeergebied; Waddengebied en Rivierengebied.	**Onderdeel NPLG**: Natuur en ecologische waterkwaliteit zijn hoofddoelen NPLG, het PAGW draagt hieraan bij. **Inhoud:** PAGW realiseert systeemcondities die nodig zijn voor doelrealisaties VHR en KRW. **Ruimtelijk:** de overgang tussen de grote wateren en het binnendijkse landelijk gebied ('achteroevers', integrale dijkversterkingen, zoet-zout-gradiënten, vismigratieroutes).
Programma Integraal riviermanagement[90] Programma moet nog vastgesteld worden	Een toekomstbestendig riviersysteem dat als systeem goed functioneert en meervoudig bruikbaar is. (Gebruiksfuncties: afvoercapaciteit, zoetwatervoorziening, natuur, scheepvaart en gebiedsontwikkeling)	**Onderdeel NPLG:** IRM draagt bij aan natuur en ecologische waterkwaliteit. **Op Inhoud:** Samenhang natuur, KRW en hoogwater-bescherming en zoetwatervoorziening PAGW-opgave Rivieren wordt via het IRM gerealiseerd, dat betekent dat PAGW bijdraagt aan het realiseren van systeemcondities voor KRW en natuurdoelen. Daarnaast zal gewerkt gaan worden aan herstel van de rivierbodemligging, (nu op diverse plekken is erosie de trend) waarmee wordt bijgedragen aan natuur en KRW doelen (minder verdroging), zoetwatervoorziening (betere verdeling afvoer rivierwater bij lage waterstanden) en een betere bevaarbaarheid (minder obstakels bij laag water). **Ruimtelijk**: Uiterwaarden Maas- en rijngebied in relatie tot aangrenzende binnendijkse gebieden die zich lenen voor natuur (achteroevers)

[89] Zie: Helpdesk Water: Programmatische Aanpak Grote Wateren

[90] Zie: Wat is het Programma Integraal Riviermanagement (IRM)?

Naam programma, Looptijd, budget, cyclus en uitkeringsvorm	Doelstelling	Koppelvlakken met het NPLG/ gebiedsprogramma's (Planvorming/ruimtelijk/ Inhoudelijk)
Deltaprogramma Zoetwater[91] **(DPZW)** looptijd: 2015-2050 **Cyclus: 6 jaar** **Fase 1 2015-2021** totaal € 400 mln waarvan €150 mln Deltafonds. **Fase 2 2021-2027** totaal € 800 mln waarvan € 250 mln Deltafonds. **Fase 3 2028-2033** totaal geschat gelijk of meer dan fase 2. **Uitkeringsvorm:** SPUK (Deltafonds) **Bestuurlijke afstemming/ besluitvorming:** in Bestuurlijk Platform Zoetwater (BPZ), Stuurgroep Deltaprogramma en Minister IenW als eindverantwoordelijke. **Verantwoording**: elke jaar naar Tweede Kamer bij Prinsjesdag.	"Nederland weerbaar tegen zoetwater tekorten in 2050" Maatregelen en onderzoeken tbv verbeteren zoetwater-beschikbaarheid	**Onderdeel NPLG:** draagt bij aan de water- en natuuropgave (beekherstel, tegengaan verdroging). **Op inhoud**: beslissingen voor het hoofdwatersysteem in voorbereiding met oog op zoetwaterbeschikbaarheid op de lange termijn. Raakt mogelijk keuzes in gebiedsprogramma's (bv peilverhoging veenweiden: welke veengebieden). DPZW bevat vele maatregelen die ook in WBS en NPLG worden benoemd e/o er aan bijdragen (beekherstel tbv waterafvoer vertragen, drainage basis hoge zandgronden verminderen, aanpassen grondgebruik, aanvoer zoetwater vergroten, zoetwater vasthouden in ondergrond e/o oppervlakte buffers, verzilting bestrijding, gerichte watergeefsystemen, enz.) **Ruimtelijk:** Tot 2027 onder meer accent op hoge zandgronden, ook prioritair in NPLG.
Nationaal Strategisch Plan/ GLB (pijler 2)[92] Looptijd: 23-27 Totaal budget: 2,5 mrd Jaarlijkse rondes Uitkeringsvorm: EU-middelen en cofinanciering. Uitkering van middelen op projectbasis en op basis van aanvraag van individuele boeren door RVO.	Bijdragen aan een toekomstbestendig agrarisch en een veerkrachtig platteland	**Instrumenteel:** Inzet ecoregelingen, Anlb en samenwerking veenweide/ N2000 tbv doelen NPLG, met name: groenblauwe-dooradering en waterkwaliteit. Gezamenlijke sturing Rijk, Provincies, Waterschappen. Provincies voeren regie

[91] Zie: Deltaplan Zoetwater 2022-2027

[92] Zie: GLB in het kort

NPLG en ondersteunende programma's

Naast de programma's die gericht zijn op direct doelbereik met bijbehorend uitvoeringsbudget zijn er een aantal relevante programma's gericht op bewustwording, kennisontwikkeling en -verspreiding. In de gebiedsprocessen kunnen deze programma's ingezet en benut worden. Een aantal programma's, zoals Mooi Nederland, maakt kennisproducten op maat ter ondersteuning van de planontwikkeling en uitvoering van PPLG's. Relevante programma's zijn:

- Programma Mooi NL[63]
- Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie[93]
- Kennisprogramma zeespiegelstijging[94]
- Nationaal Programma Landbouwbodems[95]

Andere programma's en plannen die inhoudelijk bijdragen

Binnen de Rijksoverheid bestaan er vele programma's die het doelbereik van het NPLG ondersteunen. Hoewel deze programma's bijdragen aan het doelbereik, zijn ze hier niet primair voor opgericht. Deze programma's worden niet verder toegelicht in het NPLG. Dat doet niks af van hun inhoudelijke waarde.

Een voorbeeld van dergelijke programma's is het Actieplan Biologische Landbouw. Dit Actieplan bevat de ambitie om in 2030 15% van het agrarisch areaal te benutten voor biologische productie. Biologische landbouw kan een positieve bijdrage leveren op gebied van klimaat, natuur en biodiversiteit. Daarnaast vormt het biologische keurmerk, wat verbonden is aan de biologische werkwijze, een belangrijk onderdeel van het verdienmodel van ondernemers. Het keurmerk biedt boeren namelijk een betere prijs voor producten. Het uitvoeren van het actieplan ondersteunt daarmee niet alleen het doelbereik van het NPLG, maar levert ook een bijdrage aan een perspectief voor de sector. Deze programma's leveren daarmee een waardevolle bijdrage aan de transitie in het landelijk gebied.

NPLG en overige Rijksprogramma's

Een aantal Rijksprogramma's heeft ruimtelijke effecten in het landelijk gebied. Deze programma's vallen buiten het NPLG, maar houden wel een ruimtelijke relatie met de gebieden. Ze zullen daarom zelden onderdeel zijn van provinciale gebiedsprogramma's NPLG. De belangrijkste zijn:

- Programma Energiehoofdstructuur[96]
- Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën[97]
- Programma Werklocaties[98]
- Nationaal Milieu Programma[99]
- Programma Gezonde Groene Leefomgeving[100]
- Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie[101]
- Schone Lucht Akkoord[102]
- Ruimte voor defensie[103]

[93] Zie: Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie
[94] Zie: Kennisprogramma zeespiegelstijging
[95] Zie: Nationaal Programma Landbouwbodems
[96] Zie: Programma Energiehoofdstructuur
[97] Zie: Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën
[98] Zie: Kamerbrief over contouren programma werklocaties
[99] Zie: Nationaal Milieu Programma
[100] Zie: Kamerbrief over randvoorwaarden programma Gezonde groene leefomgeving
[101] Zie: Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023
[102] Zie: Schone Lucht Akkoord
[103] Zie: Programma Ruimte voor Defensie

- Omtrent mobiliteit:
  - Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040[104], Schets mobiliteit 2040[105], Toekomstperspectief Automobiliteit[106], Nationaal Toekomstbeeld Fiets[107], Goederenvervoeragenda[108], Strategisch Plan verkeersveiligheid[109].
  - Deze programma's leveren, net als het NPLG, puzzelstukjes voor de ruimtelijke puzzel die in de ruimtelijke arrangementen NOVEX gelegd wordt. Via dit NOVEX-proces worden kansen en schuurpunten tussen puzzelstukjes in beeld gebracht, zodat er, indien nodig, keuzes gemaakt kunnen worden op Rijks- of regioniveau. Rijkskeuzes komen terug in een nieuwe Nota Ruimte.

[104] Zie: Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040
[105] Zie: Schets mobiliteit 2040
[106] Zie: Toekomstperspectief Automobiliteit
[107] Zie: Nationaal Toekomstbeeld Fiets
[108] Zie: Goederenvervoeragenda
[109] Zie: Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 Veilig van deur tot deur

Bijlage 2 – Regionale verdeling van areaaluitbreiding natuurtypen per provincie

De bijgevoegde tabellen bevatten de regionale verdeling van de areaaluitbreiding natuur voor de VHR-doelen per provincie en per natuurtype. Ter ondersteuning van de provincies geeft deze verdeling op het niveau van natuurtypen verder richting aan maatregelen ten behoeve van 30% natuurherstel dat bijdraagt aan een gSvI van VHR-habitattypen en -soorten. In tabel 2.2 (zie hoofdtekst) zijn de arealen per provincie afgerond. Het totaal per provincie in onderstaande tabellen kan dus verschillen van tabel 2.2

Provincie Drenthe

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]
Open grasland		1.400
Open akkerland		2.300
Dooradering		3.300
Beken en bronnen	3	
Moerassen	192	
Voedselarme venen en vochtige heiden	576	
Droge heiden	333	
Vochtige schraalgraslanden	181	
Rijke graslanden en akkers	130	
Vogelgraslanden	90	
Vochtige bossen	500	
Droge bossen	133	
Bossen met productiefunctie	130	
Totaal extra arealen	**2.268**	**7.000**

Provincie Flevoland

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]
Dooradering		1.600
Moerassen	33	
Vochtige schraalgraslanden	1	
Rijke graslanden en akkers	25	
Totaal extra arealen	**59**	**1.600**

Provincie Friesland

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
Open graslandschap		28.600
Dooradering		7.000
Zee en wad	36	
Duin- en kwelderlandschap	0	
Zand- en kalklandschap	12	
Beken en bronnen	0	
Stilstaande wateren	0	
Moerassen	202	
Voedselarme venen en vochtige heiden	198*	
Droge heiden	17*	
Open duinen	0	
Schorren of kwelders	0	
Vochtige schraalgraslanden	190*	
Rijke graslanden en akkers	40	
Vogelgraslanden	1900	
Vochtige bossen	70	
Droge bossen	5	
Bossen met productiefunctie	4	
Totaal extra arealen	**2.674**	**35.600**

**Voor dit natuurtypen hebben meerdere provincies aangegeven dat de opgave beperkt of niet haalbaar is. Voor deze opgave wordt nader onderzocht wat de mogelijkheden voor realisatie zijn.*

Provincie Gelderland

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	**Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]**
Open graslandschap		5.200
Open akkerland		6.900
Dooradering		3.200
Rivier- en moeraslandschap	40	
Zand- en kalklandschap	200	
Beken en bronnen	8	
Stilstaande wateren	0	
Moerassen	113	
Voedselarme venen en vochtige heiden	58	
Droge heiden	147*	
Vochtige schraalgraslanden	220*	
Droge schraalgraslanden	56	
Rijke graslanden en akkers	130	
Vogelgraslanden	350	

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
Vochtige bossen	800	
Droge bossen	10	
Bossen met productiefunctie	40	
Totaal extra arealen	**2.172**	**15.300**

**Voor dit natuurtypen hebben meerdere provincies aangegeven dat de opgave beperkt of niet haalbaar is. Voor deze opgave wordt nader onderzocht wat de mogelijkheden voor realisatie zijn.*

Provincie Groningen

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	**Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]**
Open grasland		3.300
Open akkerland		700
Dooradering		4.000
Zee en wad	*	
Zand- en kalklandschap	15	
Moerassen	26	
Voedselarme venen en vochtige heiden	159	
Droge heiden	5**	
Schorren of kwelders	0	
Vochtige schraalgraslanden	22	
Rijke graslanden en akkers	140	
Vogelgraslanden	300	
Vochtige bossen	9	
Droge bossen	15	
Bossen met productiefunctie	14	
Totaal extra arealen	**705**	**8.000**

**Voor realisatie doelbereik Zee en Wad wordt voor de provincies Groningen, Noord-Brabant en Zeeland geen hectaredoel opgenomen. In samenwerking tussen Rijk en deze provincies wordt een plan opgesteld op welke wijze doelrealisatie behaald kan worden.*

***Opgave mag in samenwerking met de provincie Drenthe worden uitgewerkt*

Provincie Limburg

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	**Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]**
Open grasland		2.100
Open akkerland		6.600
Dooradering		2.400
Rivier- en moeraslandschap	3	

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
Zand- en kalklandschap	120	
Beken en bronnen	13	
Moerassen	171	
Voedselarme venen en vochtige heiden	12	
Droge heiden	14	
Vochtige schraalgraslanden	252	
Droge schraalgraslanden	16	
Rijke graslanden en akkers	347	
Vogelgraslanden	120	
Vochtige bossen	100	
Droge bossen	56	
Bossen met productiefunctie	60	
Totaal extra arealen	**1.284**	**11.100**

Provincie Noord-Brabant

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	**Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]**
Open graslandschap		18.700
Open akkerland		17.100
Dooradering		5.200
Zee en wad	*	
Rivier- en moeraslandschap	3	
Zand- en kalklandschap	390	
Beken en bronnen	39	
Stilstaande wateren	0	
Moerassen	121	
Voedselarme venen en vochtige heiden	86	
Droge heiden	60**	
Vochtige schraalgraslanden	147**	
Droge schraalgraslanden	4	
Rijke graslanden en akkers	79	
Vogelgraslanden	1100	
Vochtige bossen	160	
Droge bossen	92	
Bossen met productiefunctie	100	
Totaal extra arealen	**2.381**	**41.000**

**Voor realisatie doelbereik Zee en Wad wordt voor de provincies Groningen, Noord-Brabant en Zeeland geen hectaredoel opgenomen. In samenwerking tussen Rijk en deze provincies wordt een plan opgesteld op welke wijze doelrealisatie behaald kan worden.*

***Voor dit natuurtypen hebben meerdere provincies aangegeven dat de opgave beperkt of niet haalbaar is. Voor deze opgave wordt nader onderzocht wat de mogelijkheden voor realisatie zijn.*

Provincie Noord-Holland

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]
Open akkerland		2.000
Dooradering		2.700
Zee en wad	29	
Duin- en kwelderlandschap	0	
Zand- en kalklandschap	7	
Beken en bronnen	1	
Stilstaande wateren	0	
Moerassen	93	
Voedselarme venen en vochtige heiden	18	
Droge heiden	5	
Open duinen	0	
Schorren of kwelders	0	
Vochtige schraalgraslanden	105	
Rijke graslanden en akkers	27	
Vogelgraslanden	120	
Vochtige bossen	17	
Droge bossen	17	
Bossen met productiefunctie	17	
Totaal extra arealen	**456**	**4.700**

Provincie Overijssel

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]
Open graslandschap		4.200
Open akkerland		7.400
Dooradering		3.700
Rivier- en moeraslandschap	20	
Zand- en kalklandschap	170	
Beken en bronnen	3	
Stilstaande wateren	0	
Moerassen	441	
Voedselarme venen en vochtige heiden	123	
Droge heiden	41	
Vochtige schraalgraslanden	270	
Droge schraalgraslanden	28	
Rijke graslanden en akkers	160	

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
Vogelgraslanden	300	
Vochtige bossen	230	
Droge bossen	30	
Bossen met productiefunctie	30	
Totaal extra arealen	**1.846**	**15.300**

Provincie Utrecht

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]
Open graslandschap		8.000
Dooradering		3200
Rivier- en moeraslandschap	6	
Zand- en kalklandschap	14	
Beken en bronnen	1	
Stilstaande wateren	0	
Moerassen	82	
Voedselarme venen en vochtige heiden	8	
Droge heiden	5	
Vochtige schraalgraslanden	35	
Droge schraalgraslanden	10	
Rijke graslanden en akkers	29	
Vogelgraslanden	600	
Vochtige bossen	32	
Droge bossen	20	
Bossen met productiefunctie	20	
Totaal extra arealen	**860**	**11.200**

Provincie Zuid-Holland

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]
Open graslandschap		12.000
Open akkerland		1.900
Dooradering		5.100
Zee en wad	85	
Duin- en kwelderlandschap	0	
Rivier- en moeraslandschap	12	

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
Beken en bronnen	1	
Stilstaande wateren	0	
Moerassen	107	
Voedselarme venen en vochtige heiden	24	
Open duinen	0	
Schorren of kwelders	0	
Vochtige schraalgraslanden	80*	
Droge schraalgraslanden	20	
Rijke graslanden en akkers	10	
Vogelgraslanden	1000	
Vochtige bossen	110	
Droge bossen	4	
Bossen met productiefunctie	4	
Totaal extra arealen	**1.457**	**19.000**

**Voor dit natuurtypen hebben meerdere provincies aangegeven dat de opgave beperkt of niet haalbaar is. Voor deze opgave wordt nader onderzocht wat de mogelijkheden voor realisatie zijn.*

Provincie Zeeland

Natuurtype	Geaggregeerde opgave extra benodigde arealen voor 2030.	
	Areaalopgave natuur voor 2030 [ha]	**Extra te realiseren areaal agrarische natuur [Ha]**
Open graslandschap		2.200
Open akkerland		6.900
Dooradering		2.300
Zee en wad	*	
Duin- en kwelderlandschap	0	
Moerassen	16	
Voedselarme venen en vochtige heiden	12**	
Open duinen	0	
Schorren of kwelders	0	
Vochtige schraalgraslanden	25**	
Rijke graslanden en akkers	7	
Vogelgraslanden	120	
Totaal extra arealen	**181**	**11.400**

** Voor realisatie doelbereik Zee en Wad wordt voor de provincies Groningen en Zeeland geen hectaredoel opgenomen.*
In samenwerking tussen Rijk en deze provincies wordt een plan opgesteld op welke wijze doelrealisatie behaald kan worden.
*** Voor dit natuurtypen hebben meerdere provincies aangegeven dat de opgave beperkt of niet haalbaar is. Voor deze opgave wordt nader onderzocht wat de mogelijkheden voor realisatie zijn.*

Dit Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied
is een uitgave van:

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

December 2023 | Publicatie-nr. 23407896