



Rijksoverheid

Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied

25 november 2022

Dit document is onderdeel van de **drieslag**:

1. Kamerbrief NPLG met de samenhangende (politieke) boodschappen.
2. Dit meer ambtelijk 'technische' **ontwikkeldocument** met de strategische kaders voor alle betrokkenen die aan de slag moeten met de uitwerking van de gebiedsprogramma's. Het wordt als ontwikkeldocument naar de provincies gestuurd.
3. Een uitwerking in separate handreiking gebiedsprogramma's en spelregels meerjarenprogramma Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur ter ondersteuning van de provincies bij de uitwerking van gebiedsprogramma's en ter voorbereiding van aanvragen voor een Rijksbijdrage.

Samenvatting van het ontwikkeldocument:

1. Doelen NPLG en narratief (paragraaf 1)
2. Overzicht van doelen (paragraaf 2.1)
3. Concretisering nationale doelen Natuur en Klimaat (paragraaf 2.2 en 2.4)
4. Uitwerking structurerende keuzes water en bodem, natuur en landbouw (paragraaf 3)
5. Meerwaarde samenhangende aanpak (paragrafen 2.6 en 3)
6. Sturingsfilosofie gebiedsprogramma's: langjarig, cyclisch en adaptief, uitgewerkt in een handreiking (paragraaf 4.1)
7. Routekaart gebiedsprogramma's: nationaal, gebiedsprogramma's, toetsen, financieel (paragraaf 4.2)
8. Concretisering toetsen (paragraaf 5.1)
9. Concretisering onontkoombaarheid (paragraaf 5.5)
10. Spelregels meerjarenprogramma (paragraaf 5.7.2)

Inhoud

1.	Inleiding	5
1.1	Startnotitie NPLG	6
1.2	Doelen Ontwikkeldocument NPLG	6
1.3	Het waarom van het NPLG (inclusief narratief)	7
2.	Aanvullende (regionale) doelen natuur, water en klimaat	12
2.1	Algemeen	14
2.2	Natuur	18
2.3	Water	26
2.4	Broeikasgassen landbouw en landgebruik	28
2.5	Groenblauwe dooradering	32
2.6	Samenhangende aanpak van meerdere doelen	33
3.	Structurerende keuzes	37
3.1	Uitgangspunten structurerende keuzes	39
3.2	Toelichting structurerende keuzes	41
3.3	Ruimtevrage en functiecombinaties	50
4.	Gebiedsprogramma's en routekaart	54
4.1	Proces gebiedsprogramma's NPLG	55
4.2	Routekaart gebiedsprogramma's	57
4.3	Handreiking totstandkoming van gebiedsprogramma's	62
4.4	Minimale vereisten in de gebiedsprogramma's van juli 2023	63
5.	Toetsing, financiën en uitvoering	66
5.1	Ijkmoment, toetsing, doorrekening en beoordeling	67
5.2	Lerende aanpak	69
5.3	Interbestuurlijke governance	69
5.4	Ondersteuning regio's vanuit de Regieorganisatie	70
5.5	Onontkoombaarheid	71
5.6	Financiële middelen	74
5.7	Uitvoering	75
5.8	Risico's	78
5.9	Communicatie en participatie	78
6.	Slotwoord	79
	Bijlagen	81
	Bijlage 1: Samenvatting startnotitie NPLG van 10 juni 2022	82
	Bijlage 2: Nadere toelichting natuurdoelen	84

Status van dit ontwikkeldocument:

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie. De publicatie van de startnotitie was de eerste stap op weg naar een ontwerp-programma dat, na inspraak en parlementaire behandeling, definitief door de minister voor Natuur en Stikstof wordt vastgesteld. Dit ontwikkeldocument is een tussenstap in dit proces en hulpmiddel voor de partners in de uitwerking naar juli 2023. Het is nadrukkelijk een ontwikkeldocument dat als doel heeft om provincies in deze fase van het proces zo veel mogelijk te voorzien van input en richtlijnen om met de partners in de gebieden aan de slag te kunnen. De ontwikkeling van gebiedsprogramma's is namelijk een adaptief proces. Het bevat de actuele stand van de beleidsontwikkeling binnen het NPLG. Het is door de (onderraad van de) Ministerraad vrijgegeven ten behoeve van de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's en de uitvoering van de planMER-procedure bij het ontwerpprogramma NPLG. Inzichten uit de gebiedsprocessen zullen worden benut bij het opstellen van het uiteindelijke programma. Het werkdocument is ambtelijk en ligt nog ter bespreking voor in diverse bestuurlijke overleggen. Zo worden onderdelen nog met de koepels besproken op 24 november 2022 in het Bestuurlijk Overleg Landelijk Gebied en Stikstof. De uitkomsten van deze bespreking krijgen een plek in onder andere het ontwerpprogramma NPLG.



1. Inleiding

In de startnotitie NPLG van 10 juni 2022 zijn de doelen voor natuur, water en klimaat, de keuzes voor *water en bodem sturend* en voor stikstof en de kaders voor de gebiedsprogramma's indicatief beschreven. Dit ontwikkeldocument vult dit verder aan. Voor een beter begrip van de grote omvang van de opgave is het verhaal belangrijk en besef wat het betekent voor (agrarisch) ondernemers, bewoners en gebruikers van een gebied.

1.1 Startnotitie NPLG

Ons landelijk gebied staat onder grote druk door intensief land- en watergebruik en door klimaatverandering. Daarom heeft het kabinet op 10 juni 2022 de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) gepubliceerd. In de startnotitie staat dat het NPLG uitvoering geeft aan de (inter)nationale doelstellingen voor natuur en stikstof, water en bodem, en klimaat. Het NPLG moet zo leiden tot een meer toekomstbestendige inrichting en gebruik van ons landelijk gebied.

Als eerste stap zijn in de startnotitie NPLG concrete doelen voor waterkwaliteit, stikstof en natuur uitgewerkt. Ook is een aanzet gegeven voor de verdere uitwerking van doelen voor natuur, water en klimaat. Daarnaast bevat de startnotitie een aanzet voor de structurerende keuzes voor water en bodem, stikstof en landbouw, die richting geven aan de ruimtelijke samenhang bij de uitwerking van de doelen in regionale gebiedsprogramma's. Tot slot is het gebiedsproces geschetst met de randvoorwaarden, zoals toetsing, financiën en governance. Dit alles vormt de basis voor de eerste versie van de provinciale gebiedsprogramma's die op 1 juli 2023 gereed moeten zijn en waaraan inmiddels hard gewerkt wordt door de provincies.

De samenvatting van de startnotitie NPLG van 10 juni is opgenomen in bijlage 1.

Met name de indicatieve stikstofdoelen voor de landbouw en de presentatie daarvan op een kaart hebben veel politieke en maatschappelijke onrust veroorzaakt. Het kabinet heeft Johan Remkes gevraagd als onafhankelijk gespreksleider om open en eerlijke gesprekken te voeren met (agrarische) partijen en individuele boeren. Zijn advies is 5 oktober 2022 gepubliceerd, waarna het kabinet op 14 oktober op hoofdlijnen heeft gereageerd. In dit ontwikkeldocument is op veel plekken de verbinding gelegd met het advies van Remkes.

Het Landbouwakkoord zal worden afgesloten binnen de kaders en doelen vanuit de NOVEX, het NPLG en de Kamerbrief Water en Bodem Sturend. De uitwerking van de doelen en structurerende keuzes in NPLG en het vormgeven van de gebiedsprocessen is een iteratief proces, waarop het Landbouwakkoord belangrijke input geeft. Daar waar het Landbouwakkoord bijvoorbeeld invloed heeft op de uitwerking van de structurerende keuzes uit het NPLG of het NOVEX-programma, wordt de uitwerking van de structurerende keuzes hierop aangepast of toegevoegd. Voor de Brief Water en Bodem Sturend wordt ruimte geboden om dit uit te werken in de gebiedsprocessen via *Comply or Explain*.

1.2 Doelen Ontwikkeldocument NPLG

De belangrijkste **doelen** van de publicatie van dit Ontwikkeldocument NPLG zijn:

1. Nadere (aanzet tot) concretisering van indicatieve doelen en structurerende keuzes uit de startnotitie NPLG, als basis voor de uitwerking van de gebiedsprogramma's;
2. Beschrijven strategische en operationele kaders verdere uitwerking gebiedsprogramma's, toetsing en randvoorwaarden zoals financiën en governance.

De stap van indicatieve doelen naar definitieve doelen en keuzes (na juli 2023) wordt gezet in interactie tussen Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en de andere gebiedspartners. Het is dus een gezamenlijke zoektocht om de gewenste invulling vorm te geven. Het Ontwikkeldocument geeft daarbij – onder andere in de overzichtstabel in paragraaf 2.1 – scherp

aan wat bestaand beleid is en wat nieuw is, waarop de gevraagde uitwerking gericht moet zijn en waar ruimte zit: wat moet, wat is gewenst en wat kan later. Ondanks dat nog niet alles uitgekristalliseerd is, schetst het ontwikkeldocument het totaalplaatje zoveel mogelijk. Inclusief de nog volgende iteratieve stappen. Dit bevordert de samenhang en verrassingsvrij samenwerken en voorkomt ‘stapelen’ met aanvullende opgaven.

De minimale vereisten die de provincies op 1 juli 2023 in hun gebiedsprogramma's moeten opnemen zijn beschreven in de paragrafen 4.3 en 4.4.

Ook al ligt de focus in het NPLG op het landgebruik, de natuur en de landbouw, verschillende doelen kunnen alleen worden gehaald als ook **andere sectoren** bijdragen aan het oplossen van vraagstukken. Voor klimaat zijn er restemissiedoelen onder andere voor industrie, mobiliteit, energie en de gebouwde omgeving geformuleerd. Voor stikstof worden begin 2023 NOx-emissiedoelen voor overige sectoren zoals industrie en mobiliteit geformuleerd. En in de stroomgebiedsbeheerplannen zijn maatregelen opgenomen voor alle bronnen van chemische stoffen en nutriënten, dus naast landbouw bijvoorbeeld ook rioolwaterzuiveringsinstallaties, de industrie en de belasting vanuit buurlanden. Zie verder paragraaf 2 met de beschrijving van de doelen.

De **doelgroepen** van dit Ontwikkeldocument NPLG zijn primair de overheden en maatschappelijke partners.

De **samenhang met andere trajecten** van dit Ontwikkeldocument NPLG is groot:

- de brief over de Toekomst landbouw
- de brief over Water en bodem sturend
- het beleidsprogramma Klimaat (ontwerp is juni 2022 gepubliceerd)
- het NOVEX-traject met de provinciale startpakketten, waarvoor het NPLG een bouwsteen vormt (publicatie begin december 2022)

Waar relevant wordt in het ontwikkeldocument de samenhang met deze trajecten beschreven.

1.3 Het waarom van het NPLG (inclusief narratief)

In het NPLG brengen we de belangen van de boeren, natuur, water en klimaat samen met het oog op een vitaal platteland. Ons landelijk gebied staat onder grote druk door intensief land- en watergebruik en door klimaatverandering. Het **verhaal waarom** we het doen gaat in de kern dus om onze leefbaarheid en gezondheid, zoals de kwaliteit van ons drinkwater, het voortbestaan van planten en dieren en de strijd tegen klimaatverandering. En om behoud van een landbouwsector die hieraan bijdraagt en past binnen deze grenzen en leefbaarheid van het platteland. Met oog voor de menselijke maat.

We zetten in op een gecombineerde aanpak voor natuur, water en klimaat. Dat vraagt wat van ons allemaal. Waarbij in het bijzonder de omslag nodig is naar een duurzame (kringloop) landbouw, en waar alle sectoren aan moeten bijdragen. Er is daarnaast uitzicht nodig op wat een daadwerkelijk perspectief voor de agrarische sector is, zowel wat betreft ruimtelijke ordening als concreet verdienmodel. Dit alles op basis van een waardig en fatsoenlijk transitieproces.

Ook Remkes geeft in zijn advies aan dat een perspectiefvolle aanpak van de stikstofcrisis niet alleen een aanpak op stikstof vereist: ‘De huidige hyperfocus op stikstof doet het natuurvraagstuk tekort’. Er is ook inzicht nodig in de gehele ‘bocht’ waar het landelijk gebied de komende jaren voor staat, onder andere op het gebied van klimaat, dierenwelzijn, water, bodem en gezondheid. Zo zegt Remkes bijvoorbeeld: ‘Een reductie van de uitstoot

van stikstof verlaagt bijvoorbeeld de vorming van smog en fijnstof die onze gezondheid negatief beïnvloeden. Te hoge nitraatgehaltes in het drinkwater zijn ook schadelijk'. En nog een voorbeeld uit het advies: 'Er worden flinke periodes van droogte verwacht. Er komt een tekort aan zoet water. De bodem is er in delen van het land slecht aan toe. De verwachting is bijvoorbeeld dat een deel van de bodem de komende tijd verder zal verzilten, met (afhankelijk van het tempo en de mate van verzilting) stevige gevolgen voor de mogelijkheden van specifieke soorten akkerbouw op die plekken.'

Het verhaal van het programma NOVEX en het programma Mooi Nederland luidt: Niet alleen in het landelijk gebied staan we voor grote uitdagingen. Nederland als geheel staat aan de vooravond van een grote verbouwing. Er moet veel op een klein oppervlak. Dat vraagt om keuzes, slimme combinaties en innovaties. En om nationale regie op de ruimtelijke ordening. Op een goede verdeling van de ruimte, maar ook op de kwaliteit van de leefomgeving. Zodat we met trots een mooi en duurzaam Nederland kunnen overdragen aan de generaties na ons.

Het narratief voor het NPLG maken we samen met alle betrokkenen. Op 10 oktober is er een gezamenlijke werksessie geweest met IPO, UvW, VNG en Rijk met deskundigen op gebied van inhoud en communicatie. De oogst hiervan is uitgewerkt tot een gezamenlijk narratief dat in het (interbestuurlijke) bestuurlijke overleg van 24 november wordt besproken. Deze versie luidt:

- Ook in de toekomst willen we in een mooi, gezond en leefbaar land wonen, werken en voedsel produceren.
- De gezamenlijke ambitie is helder: ons landelijk gebied is en moet aantrekkelijk zijn en blijven om te wonen, te werken, om voedsel te produceren en om te recreëren.
- Een toekomstbestendig platteland is sociaaleconomisch vitaal, met veerkrachtige en rijke natuur, een robuust watersysteem en blijvend ruimte voor een duurzame, sterke landbouw.
- De basis daarvoor is een gezonde bodem, rijke natuur en schoon en voldoende water. Dit zijn al lang geen vanzelfsprekendheden meer.
- Dit vraagt om anders omgaan met de ruimte en natuur in ons land, zeker nu het klimaat verandert en steeds grilliger wordt.
- Met aandacht voor welbevinden en voorzieningen voor de inwoners, bestaanszekerheid voor bedrijven en een belangrijke maatschappelijke rol voor boeren.
- Via een waardig en fatsoenlijk transitieproces en voortdurend oog houden voor de menselijke maat.
- Wij hebben Nederland in de afgelopen eeuwen zo gekneed en gevormd dat het telkens bleef voldoen aan onze veranderende wensen en behoeften.
- We zorgden ervoor dat water en bodem zich aan ons aanpasten, door bijvoorbeeld het aanleggen van dijken en sloten, en maakten grote stukken land geschikt voor akkerbouw en veeteelt.
- De productie van de landbouw steeg enorm, waardoor honger hier geen issue is.
- We zetten het waterbeheer naar onze hand, passend bij het gewenste landgebruik.
- Dit heeft ons veel welvaart gebracht.
- Nu blijkt op steeds meer manieren dat we de grenzen van de maakbaarheid van ons landschap bereikt hebben.
- De uitstoot van broeikasgassen en stikstof is bijvoorbeeld nog steeds te hoog, op veel plekken is droogte een probleem, of verzilt de bodem waardoor de kwaliteit van de landbouwgrond daalt.
- De biodiversiteit staat onder grote druk.
- Drinkwaterwinning is op lange termijn niet meer overal verzekerd.
- Ruimte wordt vaak eenzijdig benut voor één functie, het ruimtegebruik is daardoor niet optimaal. Er zijn vaak harde grenzen tussen natuur en landbouw.
- En als we niet oppassen neemt de kans op infectieziekten toe.
- Ons landbouwsysteem is vooral gericht op zoveel mogelijk produceren.

- Het verdienmodel voor agrariërs staat onder druk en is vaak kwetsbaar.
- De bodemvruchtbaarheid staat onder druk door gebrek aan bodemleven.
- Ons waterbeheer is gericht op zo snel mogelijk afvoeren van water.
- Daarbij is onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor het welzijn van mens en dier, de kwaliteit van water, bodem en lucht.
- Daarom moeten we nu ingrijpen. En dat kunnen we.
- Vanuit verbondenheid met elkaar (Noaberschap) en het gebied hebben vorige generaties zich weten aan te passen. Ook nu kunnen we samen de opgaven van deze tijd aan.
- Zodat de natuur verbetert, boeren en bedrijven toekomst hebben, er ruimte ontstaat voor nieuwe ontwikkelingen en een volhoudbare voedselproductie.

Integraal

- Dit vraagt dat we anders omgaan met onze ruimte en dat we slim gebruik maken van wat bodem, water en natuur te bieden hebben.
- Door dit tegelijk aan te pakken met de uitdagingen voor klimaat, door natuurinclusief te werken bij ondernemen, brengen we onze economische activiteiten binnen de draagkracht en grenzen van de natuur.
- Dat is van belang voor iedereen, ook voor de mensen die wonen in de stad.
- Dat betekent onder andere dat water en bodem voortaan de sturende principes zijn bij de keuzes voor de inrichting van ons land.
- De grote opgaven voor onze leefomgeving, zoals stikstofreductie, waterkwaliteit en klimaat pakken we gezamenlijk aan in een integrale benadering.
- We gaan bijvoorbeeld zorgen voor waterberging om water tijdelijk op te vangen bij wateroverlast en vast te houden voor periodes van droogte.
- We gaan de uitstoot van broeikasgassen verminderen om opwarming tegen te gaan. En we brengen de landbouw rond natuurgebieden in harmonie met de natuur.
- We willen de landbouw voor langere termijn duidelijkheid bieden. Daarbij stellen we het ondernemerschap van de boer centraal. Ondernemers moeten helderheid hebben over de (on)mogelijkheden op een bepaalde plek en bijbehorende verdienmodellen.
- Boeren kiezen vervolgens een bedrijfsmodel dat past op de plek waar de boerderij staat. Dat biedt perspectief voor volgende generaties.
- We zorgen dat de omstandigheden voor de natuur verbeteren. Daarmee stoppen we de achteruitgang van biodiversiteit en maken we de omkeer richting herstel.
- Met ook aandacht voor milieuproblematiek die invloed heeft op de gezondheid, zoals de uitstoot van fijnstof en ervaren geurhinder.
- Tot slot betekent integraal ook dat het gaat om alle sectoren, zoals landbouw, industrie, mobiliteit, energie en de gebouwde omgeving.
- Alle partijen in de voedselproductieketen, ook supermarkten en consumenten, moeten bijdragen aan de omslag naar duurzame voeding en producten. De betaalbaarheid voor consumenten is daarbij ook een belangrijk aandachtspunt.

Gebiedsgericht

- Daarbij is het belangrijk om oog te hebben voor de grote verschillen tussen gebieden in Nederland.
- Die verschillen zitten hem bijvoorbeeld in de bodemgesteldheid, de beschikbaarheid en de kwaliteit van water of de nabijheid van Natura 2000-gebieden.
- Per provincie en per gebied kan er een groot verschil zijn in de maatregelen die nodig zijn om bijvoorbeeld schadelijke uitstoot, uitspoeling en watergebruik terug te dringen. Daarbij is van belang om te weten welke kennis, ervaring en innovatie in het gebied al aanwezig is.
- Behalve integraal is onze benadering dus ook gebiedsgericht.

Omslag gezamenlijk maken

- De komende jaren staan we dus voor ingewikkelde ruimtelijke keuzes. Want niet alles kan overal.

- Er is steeds grotere druk op de ruimte. Grond is schaars. Er is ruimte nodig om energie op te wekken, bos aan te leggen, landbouw te extensiveren, natuur te beschermen, water vast te houden, woningen te bouwen.
- Bovendien willen we niet alleen de natuur herstellen, maar ook de vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied behouden en zo mogelijk verbeteren en de kwaliteit versterken met een mooi en aantrekkelijk landschap.
- Daarom werken overheden met ondernemers, maatschappelijke organisaties en de inwoners van Nederland om gezamenlijk gebiedsgericht de omslag te maken naar een toekomstbestendig Nederland, ook vanuit sociaaleconomisch perspectief.

Gebiedsprogramma's

- Provincies stellen de komende tijd hun gebiedsprogramma's vast.
- Daarin zal staan hoe de doelen voor natuur en stikstof, water en bodem en klimaat in een gebied ingevuld worden en hoe meteen ook fijnstof, geur en luchtkwaliteit worden aangepakt.
- Provincies bepalen dit niet alleen, maar nodigen gebiedspartners, zoals gemeenten, waterschappen en ondernemers uit om aan tafel te gaan.
- Samen bekijken ze hoe ze een passende combinatie kunnen maken voor landbouw, water en natuur, maar ook breder met wonen, industrie, energie en recreatie in een gebied, en wat daarvoor nodig is.

Gebiedsprogramma's worden vervolgens op basis van gebiedsprocessen doorlopend verbeterd. Zo vinden we samen met alle betrokkenen uit wat wél kan.

Het verhaal is ook verbeeld:



Het **perspectief en de ambitie 2050** zijn al in het plan van aanpak NPLG beschreven:

Nederland gaat voor een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Het landelijk gebied vormt een plek waar het prettig, veilig en gezond werken, wonen, ondernemen en recreëren is. In 2050 kent Nederland een robuuste ruimtelijke structuur voor landbouw en natuur, passend bij de kwaliteiten van gebieden en de kenmerken van water en bodem. Structuur dragende landschapskenmerken zijn leidend geweest bij de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Daarmee combineert het landelijk gebied een grote productiewaarde voor voedsel en energie met grote verblijfswaarde voor mens en dier. Er is rekening gehouden met én geanticipeerd op ruimtelijke keuzes die nodig zijn voor de energietransitie en klimaatadaptatie. De landbouw heeft in een aantal gebieden/regio's letterlijk en figuurlijk een nieuwe en/of passende plek gevonden. Er is veel meer ruimte ontstaan voor water: in de rivierbedding, de stroomgebieden van rivieren, getijdekreeken en beken, alsook in het vermogen van gronden – met name hoge zandgronden – om water in natte perioden vast te houden en beschikbaar te maken in de droge perioden. Het beheer van onze grondwatervoorraden is kwantitatief en kwalitatief op orde. De uitdagingen op het gebied van natuur (waaronder stikstof) hebben we gerealiseerd, en we hebben overal een goede kwaliteit van grond- en oppervlaktewater (de maatregelen voor de KRW zijn al in 2027 uitgevoerd). Ook de woningbouwopgave, inclusief de bereikbaarheid daarvan, is goed ingepast in de ruimte en het landschap, waarbij het groen en de stad op natuurlijke wijze verbonden zijn en woonkernen in het landelijk gebied vitale gemeenschappen blijven. De uitstoot van broeikasgassen vanuit de veehouderij, de akkerbouw, veenweidegebieden en landbouwbodems is beperkt, wat bijdraagt aan een klimaatneutraal Nederland in 2050. De biodiversiteit is versterkt en hersteld door onder andere de aanleg van extra bos en door de transitie van de landbouw. Het landelijk gebied is sociaal-economisch vitaal en vormt een logisch geheel met het stedelijk gebied. De verschillende overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers hebben dit samen voor elkaar gekregen. Via een programmatische en iteratieve aanpak.

Vanuit deze ambitie 2050 zijn in het plan van aanpak NPLG **vier doelstellingen** geformuleerd:

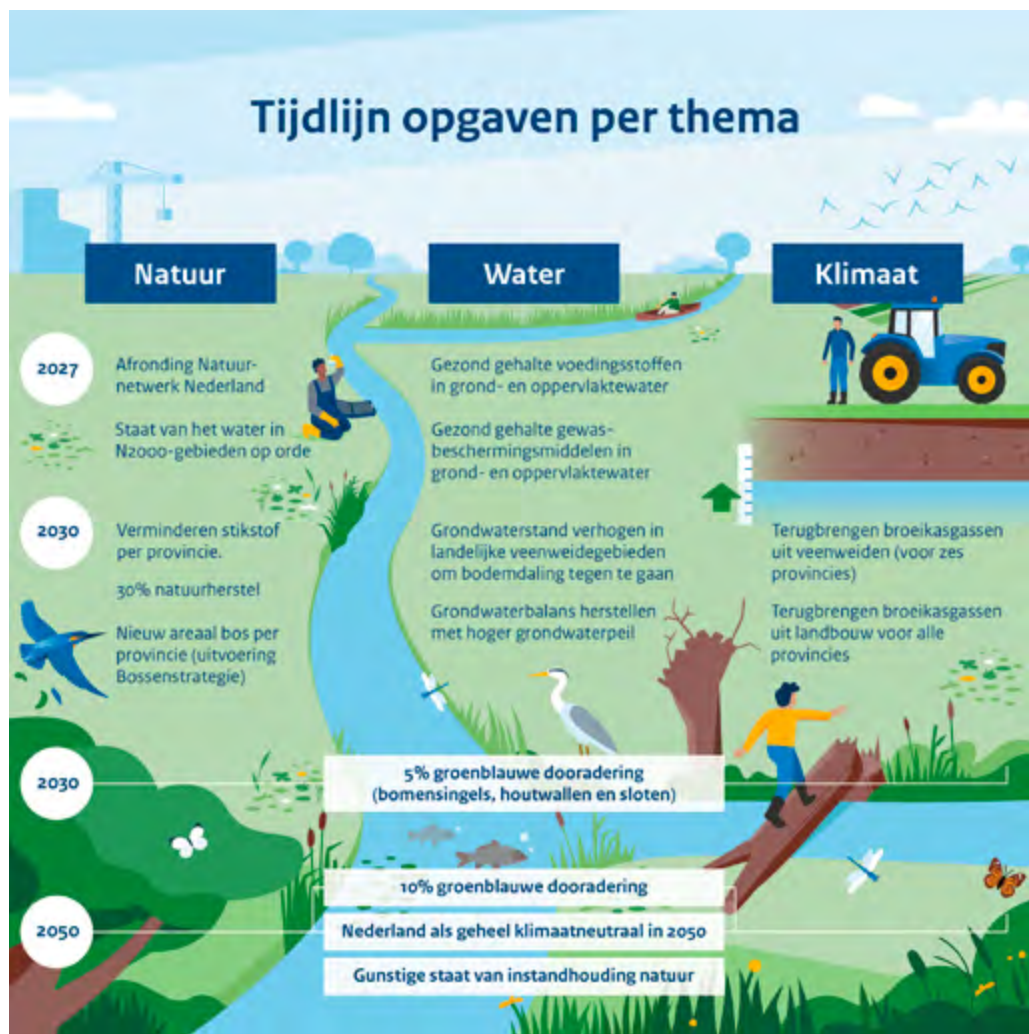
1. Toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Mede met het oog op het voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur, water en klimaat zorgen we dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem leidend wordt voor het landgebruik in het landelijk gebied.
2. Zorgen dat 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. 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 goed borgen 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 drie inhoudelijke doelen.



2. Aanvullende (regionale) doelen natuur, water en klimaat

De doelen voor natuur, water en klimaat uit de startnotitie zijn verder uitgewerkt, waarbij onderscheid is gemaakt tussen vastgelegd beleid en nieuw beleid. Met specifieke aandacht voor groenblauwe dooradering en het belang van een samenhangende aanpak van meerdere doelen. Het overzicht van wat minimaal in de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023 moet staan, vormt de verbinding met de uitwerking in de separate handreiking gebiedsprogramma's. De doelen en structurerende keuzes in dit ontwikkeldocument staan nog niet vast. De definitieve vaststelling zal pas na juli 2023 zijn. Toch kunnen de provincies hiermee wel al aan de slag.

De onderstaande visual geeft een overzicht van de doelen in de tijd.



2.1 Algemeen

Het NPLG richt zich op het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied, mede met het oog op het voldoen aan internationale verplichtingen op het terrein van:

1. natuur, met als onderliggende opgave de reductie van stikstof
2. water
3. klimaat (broeikasgassen)

Het NPLG richt zich specifiek op de transitie in het landelijk gebied en het landgebruik, met de landbouw als grootste landgebruiker. Dat heeft alles te maken met synergie: maatregelen en doelen rondom landbouw en landgebruik moeten in samenhang worden opgepakt. Slim gekozen maatregelen dragen bij aan het oplossen van meerdere vraagstukken. We moeten voorkomen dat het ene probleem voor het andere wordt ingeruild. Dat zou leiden tot desinvesteringen. Agrarisch ondernemers verdienen houdbare keuzes die voor langere tijd helderheid bieden.

Bijdrage van andere sectoren

In het NPLG ligt het accent op landbouw, natuur en landgebruik. De andere sectoren leveren langs andere wegen hun bijdrage in het oplossen van vraagstukken.

Voor **stikstof** worden begin 2023 NOx-emissiedoelen voor onder andere industrie (en energie) en mobiliteit (inclusief wegverkeer, scheepvaart en luchtvaart) geformuleerd. Hierbij wordt onder meer gebruikt gemaakt van de inzichten uit de Klimaat- en Energieverkenning 2022 en de Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen 2022. Mede met behulp van deze kennis zal het kabinet besluiten of aanscherping van of aanvullende (stikstof-) maatregelen en middelen nodig zijn. Na juli 2023 worden deze doelen – tegelijkertijd met de doelen uit het NPLG – definitief gemaakt. Met het vaststellen van de indicatieve sectordoelen kan ook bepaald worden of de richtinggevende regionale emissiereductiedoelen NH₃ bijgesteld moeten worden.

Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat alle sectoren een evenredige bijdrage leveren aan de reductie van de stikstofbelasting op de natuur. Hiervoor wordt niet alleen voortgebouwd op de structurele stikstofaanpak, zoals die door het vorige kabinet is ingezet. Ook komt een belangrijk deel van de opgave voort uit beleid op en aanpak van klimaat en luchtkwaliteit. In het Beleidsprogramma Klimaat is bijvoorbeeld voor mobiliteit onder meer vastgelegd dat alle nieuwe personenauto's die in 2030 op de markt komen 100% elektrisch moeten zijn. Daarnaast leiden fiscale maatregelen – zoals de vrachtwagenheffing en betalen naar gebruik voor automobilititeit – naar verwachting ook tot minder stikstofuitstoot. Voor industrie worden onder andere de mogelijkheden voor stikstofreductie per betrokken bedrijf in kaart gebracht binnen de maatwerkaanpak van de 10 tot 20 bedrijven met de grootste CO₂-uitstoot. De benadering van deze sectoren sluit aan bij de conclusies van de heer Remkes in zijn rapport 'Het kan wel', waarin hij stelt dat de juridisch bindende klimaatdoelen de grootste impact hebben door de reductie van 55% aan broeikasgassen in 2030 en 100% in 2050. Dat betekent dat de stikstofuitstoot van die bedrijven navenant moet afnemen.

Voor **klimaat** zijn restemissiedoelen geformuleerd voor sectoren. Net als de landbouw en het landgebruik moeten de industrie, mobiliteit en de gebouwde omgeving aan de klimaatdoelen in 2030 te voldoen. De klimaatopgaven voor de landbouw en voor het landgebruik zijn onderdeel van het NPLG, de klimaatopgaven voor de andere sectoren niet.

Op 1 november 2022 is de KEV verschenen met onderstaand inzicht in de opgave en bijdrage van andere sectoren.

	KEV 2021 (Mton)	Doorwerking klimaatakkoord		Indicatieve reductie CA (Mton)		Indicatieve restemissies (Mton)	
	Midden	Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Gebouwde omgeving	18,9	0,5	1,7	7,2	7,2	11,2	10,0
Landbouw	25,6	0,7	0,7	6,0	6,0	18,9	18,9
Landgebruik	3,5	0,8	1,7			2,7	1,8
Mobiliteit	28,7	0,5	1,5	3,3	3,5	24,9	23,7
Industrie	40,3	0	0	5,0	5,9	35,3	34,4
Elektriciteit	21,0-8,1	0	0	0,5	2,0	20,5	6,1
Bandbreedte reductie t.o.v. 1990 (%)	49%-62%						

Ook voor **chemische stoffen en nutriënten in het oppervlaktewater** geldt dat de landbouw één van de emissiebronnen is, naast bijvoorbeeld rioolwaterzuiveringsinstallaties, de industrie en de belasting die via buurlanden ons land binnenkomt. Puntlozingen worden gereguleerd via vergunningen en algemene regels. Maatregelen voor alle bronnen zijn opgenomen in de stroomgebiedsbeheerplannen, waarin ook is aangegeven hoe met de buitenlandse belasting wordt omgegaan. Vooralsnog blijkt er bij provincies geen behoefte om die andere bronnen nu opnieuw bij hun gebiedsprogramma NPLG te betrekken. Mocht dat wel het geval zijn, dan wordt van geval tot geval bekeken wat in aanvulling op bestaande verplichtingen, instrumenten en maatregelen in de stroomgebiedsbeheerplannen mogelijk en wenselijk is. In de startnotitie NPLG (juni 2022) zijn regionale doelen voor natuur (inclusief stikstof), water en klimaat bekendgemaakt of opnieuw op een rij gezet. De stikstofreductiedoelen waren nieuw en richtinggevend. Voor natuur en water zijn bestaande afspraken en verplichtingen op een rij gezet. Tegelijkertijd werd aangekondigd dat een aantal doelen nog nader uitgewerkt zouden worden. De komende maanden wordt samen met provincies gewerkt aan provinciale reductiedoelen voor broeikasgasemissies vanuit de landbouw en aan de verdeling van de areaalopgave die nodig is om de VHR-doelen te bereiken. Door doelen regionaal te formuleren, wordt het makkelijker om ze als vertrekpunt te nemen voor gebiedsprocessen.

De definitieve doelen worden in het NPLG vastgelegd door de minister voor Natuur en Stikstof, na ter inzagelegging van het ontwerp-NPLG en parlementaire behandeling. Daarbij worden tussentijdse ervaringen met het opstellen van het gebiedsprogramma en de inbreng vanuit gebiedsprocessen meegewogen, evenals een aantal nog te verwachten publicaties (onder meer PlanMER NPLG, KEV2022 en WUR-studie regionale doelen en landbouwakkoord). Rijk en provincie doen nog een procesvoorstel voor de stap van indicatieve naar definitieve doelen.

In dit hoofdstuk wordt per paragraaf voor natuur, water en klimaat een actuele stand van zaken geschetst. Daarna komt de samenhang tussen de doelen aan bod. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de NPLG-doelen.

Tabel 2.1 Samenvattend overzicht regionale doelen Rijk-NPLG

Natuur	Water	Klimaat (broeikasgassen)
30% natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (2030) <i>Richtinggevende</i> landelijke areaal- en kwaliteitsopgave natuur tbv 30% VHR en de gunstige staat van instandhouding (gSvl)	Concentraties nutriënten (P en N) in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)	Emissiereductieopgaven broeikasgassen veenweiden voor 6 provincies (2030), als onderdeel van de nationale opgave Broeikasgassen landgebruik optellend tot 1 Mton CO ₂ eq (2030)
Per provincie een (richtinggevende) ruimtelijke vertaling van benodigde stikstofreductie. Deze inzet is onderdeel van de totaal benodigde stikstofreductie die nodig is voor de landelijke doelen: • 2025: 50% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen N2000 onder de kritische depositiewaarde • 2030: 74% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen N2000 onder de kritische depositiewaarde	Concentraties gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)	Landelijke emissiereductieopgave broeikasgassen voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) van 5 Mton CO ₂ eq (in 2030). Nog te verdelen per provincie, op basis van een nog nader te bepalen verdeelsleutel. Om te voldoen aan de Global Methane Pledge dient met het NPLG in de veehouderij en akkerbouw een methaanemissiereductie van minimaal 3,82 Mton CO ₂ eq. te zijn gerealiseerd in 2030.
Areaal opgave per provincie voor nieuw bos (2030), optellend tot 37.400 ha	Grondwaterlichamen voldoen aan de norm voor een goede kwantitatieve toestand (2027)	Landelijke koolstofvastlegging in bomen/bos/natuur van 0,4 – 0,8 Mton CO ₂ eq en in landbouwbodems van 0,5 Mton CO ₂ eq (2030) (Bomen/ bos/natuur gerealiseerd via bossenstrategie).
Resterende opgave areaal per provincie voor Natuur netwerk Nederland (NNN), optellend tot 40.571 ha (2027)	Beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat. Schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk beperken (2050)	
Hydrologische condities N2000-gebieden op orde (2027)		
10% groenblauwe dooradering (2050), waarvan de helft van de opgave in 2030 gerealiseerd is		

Blauw	bekend en vastgesteld
Oranje	indicatief bekend gemaakt via de startnotitie NPLG
Geel	Nationaal doel geactualiseerd of nieuw (indicatief) bekend gemaakt via Kamerbrief NPLG november 2022). De verdeling van deze opgaven naar provincies volgt begin 2023.

Verschillen in gewicht tussen de NPLG-doelen

De doelen voor natuur, water en klimaat hebben alle drie een relatie met een goede kwaliteit van de leefomgeving. Hebben alle NPLG-doelen een even groot gewicht? Nee, het gaat om een aantal elementen in samenhang: de hardheid van de internationale verplichting, de juridische consequenties van het niet nakomen van een verplichting 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, van belang. Voor doelen zonder internationale verplichting, maar die internationale verplichtingen wel ondersteunen, is de vraag relevant of deze interbestuurlijk zijn afgesproken en in welke mate ze het hoofddoel ondersteunen.

Doelen die rechtstreeks voortkomen uit internationale verplichtingen hebben de hoogste prioriteit. Zeker wanneer die verplichting inhoudt dat een bepaalde kwaliteit of toestand van de leefomgeving nu of binnenkort gerealiseerd moet zijn of behouden moet blijven. Rond de instandhouding van Natura 2000-gebieden is de situatie zeer urgent: het te

beperkt bereiken van Natura 2000-doelen leidt tot juridische beperkingen in relatie tot stikstofuitstoot. Daarom hebben de stikstofreductiedoelen en de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden een zeer hoge prioriteit (natuurherstel is randvoorwaardelijk voor het oplossen van de stikstofproblematiek). Ook de Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelen (maatregelen uiterlijk 2027 uitgevoerd) en de klimaatdoelen (2030) zijn urgente internationale verplichtingen. Als de KRW-doelen niet op tijd worden bereikt, volgen zwaarwegende consequenties voor de economische activiteiten. 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.

Het NPLG richt zich ook op doelen die ondersteunend zijn aan de hierboven genoemde doelen. Ze zijn geformuleerd als doel, maar ten opzichte van het hoofddoel zijn ze ook te beschouwen als middel. De uitvoering van de bossenstrategie of de 10% groenblauwe dooradering van het landschap zijn daarvan goede voorbeelden. Daarbij is het een relevant verschil dat de doelen in het kader van de bossenstrategie al wel interbestuurlijk zijn afgesproken en de concrete doelstelling: 10% groenblauwe dooradering in 2050 nog niet. Ook de tijdshorizon verschilt. De mate waarin een ondersteunend doel cruciaal is voor het bereiken van de hoofddoelen is uiteraard ook van belang.

Maatregelen voor verschillende doelen zijn ook vaak te combineren, bijvoorbeeld areaal natuur met groenblauwe dooradering en areaal bos met areaal natuur.

De doelen met het grootste gewicht en de kortste tijdshorizon verdienen de grootste urgentie bij de uitwerking in maatregelen. Voor stikstof en natuurherstel in Natura 2000-gebieden ligt hier ook een verplichting vanuit de WSN. Ook het grootschalig beekherstel geeft vanwege de toezeggingen in het addendum op het 7e NAP (Nitratrichtlijn) en de KRW-doelen een zeer hoge urgentie. Plannen voor beekdalherstel moeten uiterlijk in 2027 zijn gerealiseerd. Bij keuzes voor maatregelen op de korte termijn is aandacht voor de lange termijn wel cruciaal. Een eenzijdige focus op de doelen die het snelst behaald moeten worden, leidt tot desinvesteringen. Zo kunnen keuzes voor de inzet van bepaalde technische oplossingen op korte termijn, op de wat 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 met het oog op de goede staat van instandhouding van een habitat.

Bovenstaande noties zijn van belang, omdat ze medebepalend zijn voor de dynamiek in de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's. Het accent voor de versie van juli 2023 van de gebiedsprogramma's ligt enerzijds op het doorgronden van de opgaven in het gebied en het maken van een aantal grote strategische keuzes. En anderzijds op het selecteren van concrete maatregelen voor concrete locaties voor de meest urgente doelen. Die maatregelen moeten binnen de grotere keuzes passen. Zo kunnen we de lange termijn verkennen en op korte termijn handelen, en blijft de noodzakelijke flexibiliteit behouden om de aanpak door te ontwikkelen.

De minimale inhoud van het gebiedsprogramma op 1 juli 2023 bestaat uit een combinatie van analyses, globale keuzes en op onderdelen en voor de meest urgente gebieden in concrete maatregelen. Daar hoort ook een onderbouwing van het doelbereik en financiële calculatie bij.

- Wat betreft de noodzakelijke analyses gaat het om natuur, het water- en bodemsysteem en de sociaal-economische effecten. De afweging wordt toegelicht in paragraaf 5.1 (toetsen) en paragraaf 5.7.2 (spelregels). De analyse omvatten het gehele landelijke

gebied en leiden tot *globale keuzes* nodig met betrekking tot de ontwikkelingsrichting van de landbouw, het vasthouden, onttrekken en bergen van water en met betrekking tot ruimte voor natuur.

- Het gebiedsprogramma juli 2023 bevat verder *concrete maatregelen* gericht op stikstofreductie en op natuurherstel (waaronder hydrologisch) herstel rond N2000-gebieden (deels op basis van programma natuur fase 1). De maatregelen passen bij de andere NPLG-doelen.
- Specifiek voor veenweideprovincies is een actualisatie van de vastgestelde veenweidestrategieën en de daarin opgenomen keuzes en voorgenomen maatregelen noodzakelijk, met het oog op de brede NPLG-doelen en structurende keuzes water en bodem sturend. Uitkomsten worden verwerkt in de betreffende gebiedsprogramma's.
- Specifiek voor provincies met beekdalen op hoge zandgronden bevat het gebiedsprogramma maatregelen om, in samenhang met het generieke rijksbeleid, tijdig te voldoen aan de KRW-doelen en de nitraatrichtlijn (7e NAP/addendum). De maatregelen passen bij de andere NPLG-doelen.

In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op het minimale niveau van uitwerking voor juli 2023. Dit is en wordt in een gezamenlijk interbestuurlijk proces vastgesteld.

Een uitgebreide toelichting is te vinden in de handreiking voor de gebiedsprogramma's.

Deze lijn heeft ook consequenties voor het detailniveau van de doorrekening van de gebiedsprogramma's in de tweede helft van 2023, en daarmee voor de beoordeling van aanvragen voor een bijdrage uit het door de fondsbeheerder. De minister voor Natuur en Stikstof beoordeelt de vraag of een gebiedsprogramma voldoende is uitgewerkt om de stap richting het transitiefonds te zetten. Zij let enerzijds op de vraag of – gelet op de gebiedsgerichte opgaven – per deelgebied passende strategische keuzes worden gemaakt. En anderzijds of het programma in samenhang met deze keuzes de noodzakelijke concrete maatregelen bevat om de doelen te bereiken.

2.2 Natuur

Natuur is mooi en waardevol, en veel Nederlanders genieten er dagelijks van. Natuur is ook kwetsbaar en zeker in het sterk verstedelijkte en versnipperde Nederland, waarin veel (negatieve) externe invloeden zijn. Maar boven alles is natuur noodzakelijk: het is de basis van ons bestaan, van een gezonde maatschappij en een gezonde economie.

Het beschermen en ontwikkelen van natuur en het versterken onze biodiversiteit gaat niet vanzelf. Een actieve inzet van de overheid is noodzakelijk. Niet voor niets luidt artikel 21 van onze Grondwet: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'.

De natuur staat momenteel onder grote druk. We zien dat steeds meer dieren en planten verdwijnen, dat de natuur verzwakt en de soortenrijkdom/biodiversiteit afneemt. De natuur wordt daardoor kwetsbaarder: een kleine tegenslag zoals een periode van droogte kan een grote verandering veroorzaken. Dat geldt niet alleen voor biodiversiteit in natuurgebieden, maar ook voor planten en dieren meer in onze directe leefomgeving. Naast de hoogwaardige natuurgebieden waar Nederland een internationale verplichting voor heeft, is het belangrijk ook een bredere Basiskwaliteit Natuur te bereiken, waarbij algemene soorten algemeen blijven of weer worden. Zo zijn er bijvoorbeeld steeds minder vlinders en bijen en ook veel algemene vogelsoorten hebben het moeilijk. Hoopgevend is wel dat met gerichte maatregelen successen worden geboekt, binnen en buiten beschermde gebieden.

In ecosystemen is alles van elkaar afhankelijk. Het wegvallen van een enkele soort heeft gevolgen voor de andere soorten en de veerkracht van het systeem als geheel. Wij mensen zijn onderdeel van de natuur en wij profiteren van de diensten die de ecosystemen ons leveren, zoals een vruchtbare bodem, bestuiving van ons voedselgewassen, schone lucht, schoon water, gezondheid en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor wonen, werken en recreëren. We moeten daarom de achteruitgang van de natuur stoppen, ecosystemen robuust maken en zo ook de waarde voor onze maatschappij herstellen.

Natuurherstel is tevens een randvoorwaarde voor economische ontwikkelingen. Dit blijkt ook uit juridische uitspraken zoals over stikstofdepositie: zolang er onvoldoende natuurherstel is, is er weinig ruimte voor vergunningverlening voor economische activiteiten. Kortom: de biodiversiteit moet herstellen. Daarvoor moeten we de belangrijke drukfactoren aanpakken en condities op orde brengen.

2.2.1 Natuurdoelen

Inleiding

De natuurdoelen van het NPLG richten zich vooral op het realiseren van de bestaande Europese afspraken over het behoud en herstel van de biodiversiteit. De doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) staan hierbij centraal.

Stikstofdepositie veroorzaakt verzuring en vermesting en is een belangrijke drukfactor bij natuurbehoud en -herstel. Stikstofdepositie speelt een prominente rol in vergunning-procedures. Daarom zijn voor stikstofreductie specifieke wettelijke doelen gesteld. Hoewel stikstof voor een deel van de beschermde natuur een belangrijke drukfactor is, is dit zeker niet de enige. Er is een brede aanpak noodzakelijk, die gericht is op alle bepalende drukfactoren, zoals ook verdroging, versnippering en verontreiniging.

In het NPLG zijn daarnaast bredere natuurdoelen opgenomen die nodig zijn om tot natuurherstel te komen in het landelijk gebied, binnen en buiten beschermde gebieden. Zo draagt ook de basiskwaliteit natuur bij aan de realisatie van de VHR-doelen.

De beschermde natuurgebieden van de VHR, onze Natura 2000-gebieden, is immers niet de enige natuur in Nederland die ertoe doet en die instandhouding behoeft. Een eenzijdige focus op Natura 2000-gebieden beperkt ook de effectiviteit van natuurbeleid¹. Een aanzienlijk deel van de Europese soorten en habitattypen komt voor buiten de Natura 2000-gebieden en andere beschermde natuurgebieden, zoals het bestaande Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Alle stukjes samen, van Natura 2000-gebieden tot NNN-gebieden en daarbuiten, tot aan de stad, tellen mee voor het behalen van de gunstige staat van instandhouding in Nederland. Om verslechtering van de natuur tegen te gaan, en de natuur te herstellen is het daarom noodzakelijk om naast natuurbehoud in natuurgebieden óók in te zetten op natuurinclusieve ontwikkelingen daarbuiten, zodat ook daar (weer) meer ruimte komt voor biodiversiteit. Door ook buiten de Natura 2000-gebieden aan natuurverbetering te werken, neemt bovendien de milieudruk op natuurgebieden af (PBL²).

Het NPLG stelt natuurdoelen voor:

- Natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn

¹ rapport Raad voor leefomgeving en infrastructuur Natuurinclusief Nederland <https://www.rli.nl/publicaties/2022/advies/natuurinclusief-nederland> zie ook de kabinetsreactie (Kamerstuk 33576, nr. 272)

² <https://www.pbl.nl/nieuws/2022/natuurinclusieve-inrichting-nederland-kan-belangrijke-bijdrage-leveren-aan-duurzaamheidsopgaven>

- Stikstofopgave, deelaspect van natuur
- Het aanleggen van nieuw bos conform de Bossenstrategie
- De resterende hectares Natuurnetwerk Nederland
- De hydrologische condities van Natura 2000-gebieden (2027)
- De realisatie van een groenblauwe dooradering van het landelijk gebied (zie paragraaf 2.5, waar dit natuurdoel integraal met klimaat en water wordt uitgewerkt).

Deze natuurdoelen worden hierna beschreven. Gebiedsprogramma's werken deze doelen verder uit, waarbij het van belang is ook rekenschap te geven van:

- instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied
- afspraken met provincies over natuurkwaliteitsverbetering in het Programma Natuur
- klimaatadaptatie met en van natuur; het toepassen van de Actielijnen klimaat en natuur³
- preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten
- binnendijkse maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren
- aanvalsplan grutto, Basiskwaliteit Natuur, Nationale parken, groen om de stad.

In de handreiking gebiedsprogramma's worden deze punten verder uitgewerkt.

Natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (2030)

Het hoofddoel voor natuur in het NPLG richt zich op de wettelijke verplichtingen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De verplichting is het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding (gSvl) van beschermde soorten (planten en dieren) en beschermde habitattypen (type natuur, bijvoorbeeld duinen en veenmosrietland). Hiervoor zijn maatregelen nodig om de benodigde condities op orde te brengen, waarbij de beschermde habitattypen en soorten zowel in kwaliteit als omvang weer blijvend floreren. Het bereiken en behouden van de gunstige staat van instandhouding is een langdurig proces, dat soms kleine, maar soms ook grote ingrepen vraagt. Het streven is om op termijn alle condities op orde te hebben voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Vanwege de urgentie van natuurherstel wordt voor het NPLG als doel voor 2030 gesteld om 30% van het gat naar een gunstige staat van instandhouding te overbruggen.

Dit doel is drieledig:

1. Uiterlijk in 2030 maatregelen treffen voor:
 - 30% van het in goede conditie te brengen areaal en
 - 30% van het te ontwikkelen areaal dat noodzakelijk is voor een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en leefgebieden van soorten.
2. Maatregelen nemen opdat in 2030 voor ten minste 30% van in een ongunstige staat van instandhouding verkerende VHR-soorten en habitattypen een landelijk gunstige staat van instandhouding wordt bereikt dan wel een sterk positieve trend in gang is gezet^{3,4}.
3. Uiterlijk in 2030 de landelijke negatieve trends van alle VHR-soorten en -habitattypen zoveel mogelijk te stoppen.

Dat betekent uiteraard ook dat er na 2030 nog opgaven liggen.

Ten behoeve van doel 1 zijn indicatief de concretisering uitgewerkt per habitatype en soort, en samengevat in te realiseren arealen per natuurtype (zie bijlage 2). Om uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding te kunnen realiseren is meer leefgebied nodig dan nu voorhanden is. Daarbij is als uitgangspunt gekozen (conform de NOVI-principes) om

³ Actielijnen klimaatadaptatie natuur | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁴ Ook Grote Wateren en in geringe mate ook het stedelijk gebied dragen mede bij aan deze opgave.

zoveel als mogelijk in te zetten op functiecombinatie en niet op eenzijdig gebruik. Om hier invulling aan te geven wordt door LNV gewerkt aan een breed gedragen uitwerking, samen met agrarische sectoren, natuurorganisaties en provincies.

De maatregelen voor doel 1 dienen ook doel 2 en 3. In de handreiking (en in aanvullende informatie die daarin beschikbaar wordt gesteld) voor gebiedsprogramma's worden de VHR-soorten en -habitattypen aangeduid die extra aandacht vragen als het gaat om de achteruitgang te stoppen en een sterk positieve trend te realiseren.

In de gebiedsprogramma's zijn de natuurdoelanalyses opgenomen (of de hoofdlijnen van de relevante inzichten die daaruit voortvloeien). De natuurdoelanalyses maken per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied inzichtelijk welke drukfactoren van invloed zijn op het tegengaan van verslechtering en het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en in welke mate de geborgde maatregelen volstaan om die drukfactoren weg te nemen. Indien de geborgde maatregelen nog niet volstaan om instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, dan geeft de natuurdoelanalyse richting aan benodigde aanvullende maatregelen. Het gebiedsprogramma zal dan aanvullende maatregelen moeten bevatten die volgen uit deze in de natuurdoelanalyses opgenomen onderbouwing volgen. De gebiedsprogramma's geven tevens aan met welke maatregelen invulling wordt gegeven aan de drie doelen voor 2030 en hoe ruimtelijk rekening gehouden wordt met 100% VHR-doelbereik op termijn.

Rijk en provincies zullen de komende maanden gezamenlijk werken aan een regionale verdeling van de VHR-opgaven, gericht op het in januari 2023 richtinggevend vaststellen van deze opgaven per provincie. Zo kan worden aangetoond dat de maatregelen in gebiedsprogramma's aansluiten bij de internationale doelen. Een concrete uitwerking van te realiseren arealen en condities is ook van belang voor fase 2 van het Programma Natuur. 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.

Stikstofopgave, deelaspect van natuur

Sterke overbelasting door stikstof is één van de belangrijkste drukfactoren op de natuur. De Kritische Depositiewaarde (KDW) is daarbij de best beschikbare wetenschappelijke indicator: een overschrijding betekent dat er een risico is op aantasting van de kwaliteit van habitattypen. Met de realisatie van de doelstelling van het kabinet – 74% van het areaal met stikstofgevoelige habitats binnen N2000 moet in 2030 onder de KDW zijn gebracht – wordt een grote bijdrage geleverd aan het uiteindelijke doel, voldoen aan de verplichtingen voor natuurherstel en -behoud in de Natura 2000-gebieden.

Deze landelijke omgevingswaarden bieden geen sturing wáár stikstofreductie ruimtelijk gezien tot stand moet komen. Maar vanuit het perspectief van de natuur is dit wel van belang. Daarom is er met provincies afgesproken om de benodigde stikstofreductie ruimtelijk te vertalen op een manier die recht doet aan de verscheidenheid van gebieden en de omgevingswaarden uit de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn).

Daarbij zijn een aantal uitgangspunten van belang:

- De ruimtelijke vertaling van de stikstofdoelen per gebied moet optellen tot de landelijke doelstelling (74% onder de KDW in 2030). Bij de ruimtelijke vertaling wordt uitgegaan dat hiervoor richtinggevend 39 Kton NH₃ reductie nodig is, naast de reductiebijdragen vanuit sectoren zoals mobiliteit, industrie en energie (voornamelijk NO_x) en buitenland.
- *Water en bodem sturend* is het uitgangspunt van het NPLG. De structurerende keuzes en opgaven in het NPLG zijn hierop gebaseerd. Daarom is het belangrijk dat de kenmerken

van het water- en bodemsysteem ook medebepalend zijn waar stikstof het beste kan worden gereduceerd. Zo kan de stikstofopgave zoveel mogelijk gekoppeld worden aan de opgaven voor water, klimaat en de transitie van de landbouw.

- Emissies en depositie zijn aan elkaar gekoppeld. Wáár emissiereductie plaatsvindt, is dus van belang voor het terugdringen van de stikstofdepositie op natuur. Hierdoor heeft de reductie in de ene provincie ook effect op de natuur van de andere provincie. Daarom is afgesproken dat er per gebied wordt bekeken wat de reductie zou moeten zijn ervan uitgaande dat:
 - De ruimtelijke vertaling aansluit bij het locatiespecifieke karakter van de instandhoudingsdoelen die gelden voor dier- en plantensoorten en habitattypen. Het tegengaan van verslechtering en het verbeteren van instandhoudingsdoelstellingen staat centraal.
 - Naast integraliteit, *water en bodem sturend*, ook efficiëntie van belang is bij de stikstofaanpak. Daarom is het uitgangspunt om bij de ruimtelijke verdeling ook te kijken naar de bronnen die het meeste uitstoten op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

De ruimtelijke vertaling uit de startnotitie NPLG is in juni als vertrekpunt richtinggevend meegegeven voor de gebiedsprocessen. De provincies kunnen voortbouwen op de richtinggevende stikstofemissiedoelstelling per provincie zoals die bij hen bekend zijn. Hoe en waar deze emissies worden gereduceerd is aan provincies. Daarbij staan de uitgangspunten van het NPLG centraal. Zo vormt zich van onderop een ruimtelijk beeld per provincie, dit is in lijn met het advies van Remkes. In de handreiking is dit nader toegelicht. Zoals op 14 oktober aangegeven in de kabinetsappreciatie op het advies van Remkes, is zijn advies gevolgd om de stikstofkaart van tafel te halen. Zijn aanbeveling is om zo snel mogelijk regionale kaarten te maken. Het kabinet hecht eraan dat provincie als gebiedsregisseur gaat over de afweging om tot regionale kaarten te komen en dat de uitwerking hiervan vervolgens “van onderop” in de gebieden tot stand komt. Provincies krijgen daarom de ruimte om daartoe met goede voorstellen voor regionale kaarten te komen. Het Rijk zal provincies hierbij zoveel als mogelijk ondersteunen door het beschikbaar stellen van instrumentarium, tools en data waarmee de inzichten en voorstellen uit de gebiedsprocessen nader onderbouwd en geduid kunnen worden.

Net als de andere doelen in het NPLG wordt de ruimtelijke verdeling pas definitief na juli 2023. Dan zijn alle gebiedsprogramma's van de provincies bij elkaar gelegd en worden deze ook integraal getoetst. Het Rijk werkt samen met, en ondersteunt provincies en andere betrokken partijen om van eerste richtinggevende tot breed gedragen definitieve regionale doelen voor stikstof te komen. Dat is expliciet onderdeel van het gebiedsproces.

Uitvoering Bossenstrategie (2030)

In de Bossenstrategie uit 2020 (Kamerstuk 33 576, nr. 202) hebben Rijk en provincies afgesproken om maatregelen te treffen die bijdragen aan biodiversiteitsherstel in het Nederlandse bos en die zorgen voor meer CO₂-opslag. Daarnaast zorgen de maatregelen voor aanvullende ecosystemediensten, zoals verbeterde waterkwaliteit (KRW), ruimte voor recreatie en een bijdrage aan de circulaire economie. Zo is onder meer afgesproken in 2030 37.400 hectare nieuw bos te realiseren, 14.000 hectare bos met productiefunctie een natuurfunctie te geven en het bestaande bos waar nodig te revitaliseren. Door de Bossenstrategie uit te voeren via het NPLG, kunnen integrale keuzes worden gemaakt in de gebiedsplannen, met het oog op natuur, water en klimaat. Alle maatregelen uit de Bossenstrategie dragen hier in meer of mindere mate aan bij. De provincies wordt nu gevraagd om in de gebiedsprogramma's te verankeren waar deze bossen moeten komen, welke bostypen dat moeten zijn om optimaal bij te dragen aan de VHR-opgave voor bos en waar verdere maatregelen worden getroffen ter revitalisering.

Om de klimaatdoelen voor 2030 te behalen en een bijdrage te leveren aan beekherstel, is het noodzakelijk om de gehele Bossenstrategie uit te voeren.

De totale opgave voor de 37.400 hectare bosuitbreiding is als volgt ruimtelijk verdeeld:

- **15.000 hectare** nieuw bos binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN). De provincies stellen de onderlinge verdeling van deze hectares in november 2022 vast. De ruimtelijke uitwerking vindt plaats in de gebiedsprogramma's. Deze opgave wordt primair uitgevoerd binnen de kaders van het Natuurpact. Waar mogelijk kan een koppeling worden gelegd met de VHR-opgave voor bos. Wanneer de eisen van het specifieke habitattype niet overeenkomt met de mogelijkheden in de specifieke provincie binnen het al begrensde NNN, kan dit bostype ook in de PAS-compensatie of buiten het NNN landen. De verdeling per provincie wordt meegenomen bij de verdeling rond de areaalopgave VHR.
- **3.400 hectare** nieuw bos wordt aangelegd ter compensatie van bos dat is verdwenen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Deze opgave wordt uitgevoerd en gefinancierd via het Programma Natuur. De eerste 20% is al verdeeld. De resterende 80% van de opgave volgt bij de tweede tranche van het Programma Natuur in 2024. De verdeling per provincie wordt meegenomen bij de verdeling rond de areaalopgave VHR.
- **19.000 hectare** extra bos wordt aangelegd buiten het bestaande en nog te realiseren NNN. Deze opgave kan voor een deel worden ingevuld door aanleg van het extra areaal kwalificerend bos, zoals dat is vereist voor het halen van de doelen van de gSvl. Voor deze opgave worden de provincies gevraagd in juli 2023 te komen tot doelen per provincie die optellen tot het landelijk doel.

Ook 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 het Agroforestry Netwerk Nederland wordt gestreefd naar het realiseren van 26.000 hectare agroforestry in 2030, waarvan 1000 hectare voedselbossen. Binnen de gebiedsprogramma's en het Landbouwakkoord zal verkend worden hoe agroforestry een rol kan spelen bij de gebiedsopgaven, en hoe de ontwikkeling van agroforestry gestimuleerd kan worden.

Resterende hectares Natuurnetwerk Nederland

In het Natuurpact (2013) is afgesproken dat de provincies uiterlijk in 2027 minimaal 80.000 ha nieuwe natuur in het Natuurnetwerk Nederland realiseren. De restantopgave per provincie maakt onderdeel uit van het NPLG. Financiering hiervan is al voorzien in het Natuurpact. De benodigde ruimtelijke bescherming van het Natuurnetwerk Nederland en het vereiste de wezenlijke waarden en kenmerken van het Natuurnetwerk Nederland te beschermen, is vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), en na invoering van de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze regels geven de kaders waarbinnen provincies via hun eigen beleid en verordeningen invulling geven aan de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland. In de zevende Voortgangsrapportage Natuur is geconcludeerd dat met het huidige jaarlijkse tempo van de inrichting de afspraken niet tijdig kunnen worden uitgevoerd. Daarom hebben de provincies in samenspraak met het Rijk een Taskforce versnelling inrichting ingesteld. Op grond hiervan worden per provincie voor het einde van 2022 versnellingsstrategieën opgesteld, waarover in het eerste kwartaal van 2023 bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt.

Tabel 2.4 Restantopgave Natuurnetwerk Nederland

Restant Natuurpact*	
Drenthe	6.856
Flevoland	105
Friesland	3.963
Gelderland	2.672
Groningen	2.723
Limburg	1.269
Noord-Brabant	8.742
Noord-Holland	4.407
Overijssel	3.679
Utrecht	2.165
Zuid-Holland	3.270
Zeeland	720
Totaal in ha	40.571

* Deze restantopgave is gebaseerd op de achtste Voortgangsrapportage Natuur (VRN) van LNV en provincies, die de stand van zaken weergeeft op 31 december 2021. In deze restantopgave is een aanvullende ambitie van provincies, dus bovenop de met het Rijk overeengekomen 80.000 ha, opgenomen van 6.139 ha. Dit betekent dat er nog een taakstelling vanuit het Rijk is van 34.432 ha.

Hydrologische condities voor Natura 2000 op orde (2027)

Hydrologie is naast stikstof een van de belangrijkste factoren voor natuurherstel. 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. Daarom vraagt het verbeteren van de waterhuishouding bij Natura 2000-gebieden extra aandacht. Doel is met het NPLG de hydrologische condities voor Natura 2000-gebieden via systeemherstel op orde te brengen. Een goede grondwaterconditie bij deze gebieden is ook een KRW-doel, waarvoor de maatregelen in 2027 moeten zijn uitgevoerd. Provincies moeten de nodige maatregelen opnemen in de gebiedsprogramma's en het tijdspad van herstel aangeven. Bestaand beleid (zoals Natuurpact, programma Natuur, KRW-maatregelen) is hier al op gericht, maar structureel systeemherstel waarbij maatregelen ook worden gekoppeld aan andere opgaven die in een gebied spelen kan extra inspanningen vragen.

In paragraaf 3 worden de structurerende keuzes beschreven. Voor de realisatie van bovenstaande natuurdoelen zijn de volgende structurerende keuzes van belang:

- De keuze om met overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden te gaan werken (zie paragraaf 3.2.1).
- De keuzes om nieuwe arealen natuur en groenblauwe dooradering optimaal aan te laten sluiten bij de fysische, geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden (zie paragrafen 3.2.2 en 3.2.3).

2.2.2 Toekomstige beleidsontwikkelingen op natuur

Naast het pakket aan natuurdoelen en overige natuurdoelen dat in het NPLG centraal staat wordt in deze paragraaf de relatie gelegd met een aantal aanpalende toekomstige beleidsontwikkelingen op natuur. Deze onderwerpen worden hier beschreven, zodat provincies hierin de gebiedsprogramma's alvast op kunnen anticiperen.

CBD Convention on Biological Diversity (CBD)

In december 2022 wordt een nieuw wereldwijd, meerjarig raamwerk voor biodiversiteit verwacht. Nederland is, als een van de bij de CBD aangesloten partijen, gehouden aan het uitvoeren van de te maken afspraken. Deze afspraken zijn naar verwachting overigens grotendeels in lijn zijn met onderdelen van het beleid die hier al genoemd zijn, denk bijvoorbeeld aan de EU-Biodiversiteitsstrategie.

EU-verordening natuurherstel

Op 22 juni heeft de Europese Commissie de ontwerpverordening natuurherstel gepresenteerd. Deze komt voort uit de Europese Green Deal⁵ en de EU-Biodiversiteitsstrategie 2030⁶. Deze strategie stelt ingrijpende doelen voor om natuur te beschermen. De door de commissie voorgestelde natuurherstelverordening omvat voorstellen over bindende natuurhersteldoelen en verplichtingen voor een breed scala aan ecosystemen en soorten, met een focus op systemen met veel potentie om koolstof vast te leggen en natuurrampen te voorkomen of de impact daarvan te verkleinen. Het betreft:

1. terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen; 2. mariene ecosystemen; 3. stedelijke ecosystemen; 4. rivieren en uiterwaarden; 5. bestuivers; 6. landbouwecosystemen; en 7. Bossen.

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde natuurherstel verordening op onderdelen niet uitvoerbaar is. Zo vind het kabinet het verslechteringsverbod buiten Natura 2000-gebieden te ver gaan. De verwachting is dat de onderhandelingen tussen Europese commissie en lidstaten nog enige jaren zullen duren voordat de verordening in werking zal treden.

Zie ook: [Kamerbrief bij BNC-fiche Verordening natuurherstel | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Actualisatie Vogelrichtlijngebieden

Er is aanleiding om de Vogelrichtlijngebieden uit de VHR waar nodig te actualiseren. De meeste Vogelrichtlijngebieden zijn aangewezen op basis van vogelgegevens van meer dan 20 jaar geleden. Veel van die gebieden zijn nog steeds van groot belang voor de vogelstand. Maar sinds die tijd zijn er ook veranderingen opgetreden. Het rapport Important Bird Areas (IBA) uit 2019 laat dit ook zien. Er wordt op dit moment bekeken wat nu de belangrijke vogelgebieden zijn, en welke daarvan mogelijk in aanmerking komen voor gebiedsbescherming onder de Vogelrichtlijn. Dit moet zorgvuldig en inhoudelijk goed onderbouwd gebeuren. Daarom zijn hiervoor nu geen doelen opgenomen in het NPLG. De vogelgebieden die in aanmerking komen als nieuw Vogelrichtlijngebied en mogelijke wijzigingen in bestaande Vogelrichtlijngebieden worden later toegevoegd of meegegeven aan het NPLG als kaderstellende doelen. De vogelpopulaties van vogelsoorten waarvoor een dergelijk gebied belangrijk is moeten hier worden behouden, waar nodig met behulp van maatregelen.

Het IBA-rapport uit 2019 is momenteel de belangrijkste informatiebron over belangrijke vogelpopulaties voor provincies, eventueel aangevuld met de huidige verspreidingsgegevens van vogelsoorten. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor

⁵ [Kamerstuk 35377, nr. 1](#)

⁶ [Kamerstuk 22112, nr. 2897](#)

broedende boerenlandvogels, waarvan een deel niet in het IBA-rapport staat maar wel een negatieve trend heeft. Er zal, mede op basis van het IBA-rapport, bekeken worden welke gebieden in aanmerking komen voor bescherming.

Nieuwe Habitatrichtlijnsoorten

Natura 2000-gebieden omvatten gebieden die zijn aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn en gebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn. Voor beide geldt een actualisatieplicht. Maar omdat Habitatrichtlijngebieden recenter zijn aangewezen en veel Habitatrichtlijnsoorten en zeker habitattypen minder mobiel zijn dan vogelpopulaties vraagt dit geen brede actualisatie van deze gebieden. Wel moet voor enkele nieuwe Habitatrichtlijnsoorten – die inmiddels 10 jaar bestendig voorkomen in Nederland – gebiedsbescherming worden toegepast: vermiljoenkever, houting, otter en brede geelrandwaterroofkever (voor de laatste twee zijn de eerste, bestaande Natura 2000-gebieden op 7 juni 2022 aangemeld).

2.3 Water

2.3.1. Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een [Europese richtlijn](#) uit 2000 die voorschrijft dat de biologische en chemische [kwaliteit](#) van oppervlaktewater aan bepaalde eisen moet voldoen. Uit de beoordeling blijkt dat voor het aspect biologische parameters 32 tot 53% van de oppervlaktewaterlichamen in een goede toestand verkeren. 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 zijn voor het behalen van doelen voor drinkwater en oppervlaktewater- en grondwaterafhankelijke natuurgebieden.

De KRW schrijft voor dat de totaalbeoordeling wordt bepaald door de slechtste score. Slechts een beperkt aantal waterlichamen voldoet aan alle eisen. Nederland heeft net als veel andere lidstaten nog een flinke opgave. Uiterlijk in 2027 moet Nederland alle maatregelen hebben genomen die nodig zijn om te komen tot gezonde aquatische ecosystemen.

Nutriënten

Het overschrijden van de normen voor nutriënten in grond- en oppervlaktewater is een belangrijke reden dat het Nederlandse mestbeleid zal worden aangescherpt. Naast generieke maatregelen die voortvloeien uit het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, wordt de derogatie richting 2026 afgebouwd. Dit vormt het kader voor de regionale uitwerking van aanvullende maatregelen. Dit mede ter uitvoering van de motie Bromet en Thijssen (kamerstuk 33 037, nr. 464). Onderdeel daarvan is de concretisering van grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. Met bufferstroken van 100 tot 250 meter moet de belasting met nutriënten tot onder het kritische niveau worden teruggebracht. De breedte van de zone die nodig is hangt af van veel verschillende factoren. Exacte omvang, inrichting en gebruik krijgen vorm in de NPLG-gebiedsprogramma's.

Chemische stoffen

Het oppervlaktewater is verontreinigd met verschillende chemische stoffen, waaronder gewasbeschermingsmiddelen. Dat geldt ook voor grondwater: op steeds meer meetlocaties worden in lage concentraties milieuvreemde stoffen aangetroffen, stoffen afkomstig van menselijke activiteiten. Het gaat dan zowel om gewasbeschermingsmiddelen (60% van de meetlocaties) als overige verontreinigende stoffen (70%). Het doel van het kabinet is om emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar de leefomgeving door land- en tuinbouwbedrijven terug te dringen tot nagenoeg nul op

1 januari 2030 en KRW doelen dienen in 2027 gehaald te zijn. Dit moet primair worden bereikt door aanscherping van het generieke beleid. Aanvullend hierop is het belangrijk op uitspoelingsgevoelige gronden teelten te voorkomen waar veel gewasbeschermingsmiddelen bij worden gebruikt. De transitie van de landbouw door het NPLG moet in het algemeen ook niet leiden tot een toenemend risico op uitspoeling.

Inrichting van oppervlaktewater

In Nederland zijn vrijwel alle oppervlaktewateren zo ingericht dat er kan worden gestuurd op het voorkomen van wateroverlast. In heel veel gevallen zijn waterstand, stroming en temperatuur sterk beïnvloed. De KRW vergt dat waar mogelijk maatregelen worden genomen om de impact van die aanpassingen te minimaliseren. Daarom zijn nu – in samenspraak tussen provincies en waterschappen – in detail maatregelen per waterlichaam vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanpassing van de oevers, aanleggen van begeleidende beplanting en enige ruimte voor meandering.

De bij de stroomgebiedsbeheersplan horende fiches⁷ met daarin vastgelegd een opgave per oppervlaktewaterlichaam vormen integraal onderdeel van de NPLG-opgave per gebied.

Herstel grondwater voorraden

De kwantitatieve ambitie van het Rijk is te komen tot een toekomstbestendig grondwaterbeheer, waarbij de grondwaterpeilen niet nadelig worden beïnvloed door onttrekkingen en ontwatering. Op dit moment voldoen niet alle waterlichamen aan de kwantiteitsdoelen. Zo is in het diepe pakket Maas-Slenk in Brabant en Limburg de onttrekking van grondwater hoger dan de aanvulling. Verder zijn in 15 waterlichamen specifieke gebieden waar de interactie tussen grondwater en terrestrische natuur ontoereikend is. In 1 waterlichaam liggen gebieden waar de interactie tussen grond- en oppervlaktewater ontoereikend is.

Om te komen tot een robuust systeem dat beter voorbereid is op perioden van langdurige droogte is het ook nodig dat het grondwater in natte perioden voldoende wordt 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, bijvoorbeeld door het minder diep maken of dempen van sloten, verhogen van sloot- en beekpeilen, afkoppelen van bebouwd gebied en verbetering van de bodemstructuur. Daarnaast vraagt het een gedegen afweging welke onttrekkingen waar mogelijk zijn. Uiteindelijk moeten al deze maatregelen resulteren in een verhoging van het grondwaterpeil.

2.3.2 Klimaatadaptatie

Vanaf 2050 is de fysieke leefomgeving in Nederland – wat betreft beleid, inrichting en beheer – aangepast aan het veranderende klimaat. Alle overheden hebben zich verbonden aan deze ambitie, die is vastgelegd in de Nationale Adaptatiestrategie (NAS) en in Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). Dat betekent dat schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk wordt beperkt.

Dit beleidsdoel zal bij de structurerende keuze meer uitwerking krijgen, door bijvoorbeeld aan te geven met welke klimaatscenario's rekening moet worden gehouden. Maar klimaatrobuust zijn vraagt ook dat rekening wordt gehouden met toegenomen kans op verzilting en dreigende watertekorten.

⁷ <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets?origin=/WKP:WebApplication/Beheer/Data/Publiek?-viewName=Factsheets&year=2022&month=Definitief>

2.4 Broeikasgassen landbouw en landgebruik

2.4.1 Klimaatopgave landbouw en landgebruik in NPLG

Alle sectoren moeten bijdragen aan de realisatie van het nationale klimaatdoel in 2030. Daarom zijn (indicatieve) emissiedoelen voor de sectoren bepaald, ook voor de landbouw en voor het landgebruik, zie: [Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat \(overheid.nl\)](https://overheid.nl/ontwerp-beleidsprogramma-klimaat) blz. 10. Een groot deel van deze klimaatopgave voor landbouw en landgebruik wordt opgepakt via het spoor van het NPLG. Dit betreft de opgaven voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw), de veenweiden, landbouwbodems en bomen, bossen en natuur. De klimaatopgave voor de glastuinbouw loopt *niet* mee in het NPLG.

Landbouw en landgebruik kennen elk een ander spoor om tot een doorvertaling te komen van de klimaatdoelen per provincie. Zo kennen de onderdelen die vallen onder landgebruik een eigen afstemmingstraject voor de verdeling van de opgave.

Om de nationale klimaatdoelstelling van ten minste 55% emissiereductie in 2030 te realiseren heeft de landbouw een indicatief restemissiedoel van 18,9 Mton in 2030 en het landgebruik een indicatief restemissiedoel van 1,8 - 2,7 Mton CO₂ eq. in 2030.⁸

Met de ondertekening van de Global Methane Pledge (www.globalmethanepledge.org) 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. Voor de landbouw als totaal (dus inclusief glastuinbouw) betekent dit 4,32 Mton CO₂ eq. methaanreductie in 2030 ten opzichte van 2020 (cijfers KEV 2021). Op dit moment gaan we ervan uit dat deze nationale methaanopgave voor landbouw gerealiseerd wordt met het beleid zoals geformuleerd in het ontwerp-beleidsprogramma klimaat. Het NPLG maakt onderdeel uit van dit beleid. Met het NPLG moet dan een methaanemissiereductie van 3,8 Mton CO₂ eq. in de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) zijn gerealiseerd in 2030. In de toetsingsronde van de gebiedsprogramma's wordt bekeken of dit daadwerkelijk het geval is of dat de gebiedsprogramma's hierop moeten worden bijgesteld.

2.4.2 Klimaatdoelen veehouderij (incl. mestaanwending) provinciale gebiedsprogramma's NPLG

De broeikasgasuitstoot door de veehouderij bestaat hoofdzakelijk uit methaan. Methaan wordt voor een deel gevormd in de dieren door verteringsprocessen (75-80%) en het andere deel ontstaat in de mestopslagen en komt vrij door fermentatie van opgeslagen mest (<https://integraalaanpakken.nl/methaan>). Emissiereductie in de veehouderij wordt bereikt door maatregelen die de emissies uit dieren, stallen en mest verlagen.

Voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) is een indicatief restemissiedoel van max 14,1 Mton CO₂ eq. in 2030 bepaald. Met de uitvoering van het NPLG moet een reductie van 5,0 Mton CO₂ eq in de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) worden gerealiseerd. De landelijke klimaatopgave voor veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) wordt samen met de provincies vertaald naar provinciale klimaatdoelen. De gezamenlijke gebiedsprogramma's moeten optellen tot de landelijke reductieopgave van 5,0 Mton CO₂ eq. voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw).

Het Rijk voert regie op het doelbereik: de klimaatopgaven die worden meegegeven aan de provincies worden gerealiseerd met gebiedsgerichte en met generieke maatregelen. Hiervoor zijn zowel provincies als Rijk aan zet. Het Rijk heeft een verantwoordelijkheid

⁸ Het kabinet zal in het voorjaar definitieve restemissiedoelen vaststellen.

in het ontwikkelen en instellen van landelijke (generieke) maatregelen. Die kunnen ook vanuit andere beleidsvelden worden geïnitieerd, zoals bijvoorbeeld het mestbeleid, stikstof of KRW. De provinciale klimaatdoelen worden meegegeven aan de provincie, om binnen de provinciegrenzen te realiseren. Maar de realisatie is een verantwoordelijkheid van alle overheden samen, waarbij het Rijk regie voert en provincies ondersteunt via het NPLG. Denkbare generieke en gebiedsgerichte oplossingen zijn bijvoorbeeld maatregelen rondom rantsoen, voeradditieven, beweiding en fokkerij, managementmaatregelen in de stal, stal- en mestopslag aanpassingen en mestbewerkingen en -verwerking, waaronder mestvergistings. Ook extensivering en vrijwillige bedrijfsbeëindiging zijn belangrijke – en ingrijpende – maatregelen. De menselijke maat is hierin belangrijk.

Bij het samenstellen van de gebiedsprogramma's kunnen de provincies ook gebruik maken van bestaande en geagendeerde instrumenten voortkomend uit het klimaatakkoord en de structurele aanpak stikstof.

Ook is er nog rijksbeleid in ontwikkeling, waarvan de exacte effecten op broeikasgasreductie nog niet bekend zijn. Te denken valt aan het mestbeleid of de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies. Het is noodzakelijk om samen met de provincies de doorwerking van deze maatregelen te onderzoeken. Een goede samenwerking tussen het Rijk en provincies bij het opstellen van de gebiedsprogramma's – met bijbehorend maatregelenpakket (mix generiek en gebiedsgericht) – is cruciaal. Bij het opstellen van de gebiedsprogramma's kunnen de provincies ook gebruik maken van de generieke maatregelen van het Rijk die nog in ontwikkeling zijn. Het Rijk kan hier de laatste stand van zaken op meegeven. Het maatregelenpakket dat door provincies en Rijk wordt uitgewerkt, wordt getoetst aan de landelijke taakstelling en aangepast als het samen onvoldoende is. Zo wordt een juiste mix aan maatregelen bereikt. Daarnaast kan het Rijk een belangrijke rol spelen bij het realiseren van de benodigde (generieke) randvoorwaarden voor het realiseren van emissiereductie en het behalen van de klimaatopgave.

Om effecten te toetsen en om dubbeltellingen te voorkomen, worden als onderdeel van het NPLG afspraken gemaakt over (ex ante) toetsing van maatregelen in gebiedsprogramma's aan de landelijke taakstelling. Ook wordt de monitoring van de uitvoering van maatregelen verder uitgedacht, waarbij de bestaande structuren voor het monitoren van klimaatbeleid worden meegenomen. Hier zal PBL een rol spelen als wettelijke rekenmeester voor het klimaatbeleid op basis van de Klimaatwet.

Verdeelsleutel klimaatopgave veehouderij (incl. mestaanwending)

Het is belangrijk dat de klimaatopgave voor de veehouderij vanaf het begin van de gebiedsprocessen volwaardig wordt meegenomen. De provinciale klimaatdoelen zullen eind 2022 met de provincies bepaald en begin 2023 bekend worden gemaakt. Deze moeten in eerste instantie als richtinggevend worden gezien en zijn samen met de andere doelen met de andere doelen voor het landelijk gebied na juli 2023 definitief. Tot die tijd bestaat de mogelijkheid dat provincies onderling in goed overleg de opgave anders verdelen, maar wel zodanig dat de landelijke klimaatopgave voor de veehouderij wordt behaald. Daarmee blijft er ruimte voor de provincies om te wisselen en maatwerk toe te passen en te kijken wat er specifiek mogelijk is in een gebied.

De volgende verdeelsleutels zijn in beeld ter bespreking met de provincies en sectorpartijen:

Verdeelsleutel 1: Verdeling op basis van huidige uitstoot per subsector per provincie

Deze verdeelsleutel gaat uit van een evenredige verdeling per provincie op basis van de huidige broeikasgasuitstoot per subsector. Hierbij wordt per provincie gekeken naar

de uitstoot vanuit de melkveehouderij, varkenshouderij en overige veehouderij, en via bodememissies akkerbouw en veehouderij.

Verdeelsleutel 2: Verdeling op basis van stikstofreductiedoelstelling per provincie

Deze verdeelsleutel legt de koppeling met de reductieopgave van stikstof (NH₃) per provincie. Daar waar er grote opgaven liggen in het kader van stikstof, zal het klimaatdoel ook hoger zijn dan in de provincies waar de stikstofopgaven kleiner zijn. De stikstofreductiedoelen zijn mede op basis van de ruimtelijke indeling in gebiedstypen, volgend uit het principe water en bodem sturend opgesteld. Met deze verdeelsleutel wordt ervoor gekozen de klimaatdoelstellingen zoveel mogelijk samen te laten lopen met deze gebiedsindeling. Hierbij is het belangrijk om te benadrukken dat stikstof en de broeikasgasemissies niet één op één gerelateerd zijn en dat daarop nog een correctie nodig is.

2.4.3

Klimaatdoelen provinciale gebiedsprogramma's NPLG – landgebruik

Het indicatieve restemissiedoel in 2030 voor landgebruik is 1,8 tot 2,7 Mton CO₂-eq. Volgens de emissieraming voor 2030 (KEV 2021) komt de emissie uit het landgebruik in 2030 uit op 3,5 Mton. Om dat doel te halen is de opgave voor het landgebruik 0,8 tot 1,7 Mton CO₂ eq. Daarvoor zijn maatregelen nodig als (1) koolstofvastlegging in landbouwbodems, (2) verminderen broeikasgassen uit veenweidegebieden en (3) koolstofvastlegging in bomen, bossen en natuur (BBN). Deze drie onderdelen worden hierna toegelicht.

Landbouwbodems

In de bodem is veel koolstof vastgelegd. Met landbouwkundige maatregelen kan de voorraad koolstof in de bodem toenemen. Agrarische bedrijven kunnen zo effectief bijdragen aan de klimaatopgave. Met veranderingen in het bodembeheer kan er meer koolstof in de bodem blijvend worden vastgelegd. De landbouwsector heeft zich gecommitteerd aan het klimaatakkoord uit 2019. Een onderdeel daarvan is het doel om 0,5 Mton CO₂-eq. per jaar extra koolstofvastlegging in de minerale landbouwbodems te realiseren, met ingang van 2030. Deze doelstelling is onderdeel van het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL). Dat geldt ook voor het doel om alle landbouwbodems in 2030 duurzaam te beheren. In de periode naar 2030 wordt de koolstofvastlegging gestimuleerd, om zo extra vastlegging in landbouwbodems te bereiken. Om extra koolstof voor langere tijd vast te leggen zijn verschillende maatregelen denkbaar, zie bron: [2022_slim_landgebruik_maatregelen_voor_vastleggen_koolstof_minerale_bodems_o.pdf](#) (slimlandgebruik.nl).

Veenweiden

Door de ontwatering van veengronden fungeren de veenweidegebieden door de afbraak van veen als emissiebron van broeikasgassen, stikstof en fosfaat. Afbraak van veen gaat ook gepaard met bodemdaling. Via het Nationaal programma Veenweiden werken Rijk, publieke en private partijen samen aan onder meer de realisatie van 1 Mton CO₂-eq broeikasgasreductie uit veenbodems in 2030. Dit gebeurt via zes provinciale veenweidestrategieën. De reductiedoelstelling is onderdeel van het Klimaatakkoord, maar de realisatie ervan is onzeker. Op basis van de huidige inzichten leidt deze inspanning naar verwachting tot een realisatie in 2030 van 0,4 - 0,9 Mton CO₂-eq reductie.

De realisatie van de emissiereductie uit veenbodems voor 2030 en 2035 wordt zoveel mogelijk afgestemd met te nemen maatregelen om de broeikasgasreductie uit de veestapel en doelen voor water, stikstof en biodiversiteit in de veenweiden te realiseren. Verhoging van de grondwaterstand kan CO₂-emissie en bodemdaling verminderen in de veenweidegebieden. Met de *water en bodem sturend*-aanpak van de minister van IenW wordt dit nader ingevuld (zie 3.3.2).

Om de broeikasgasemissies te verminderen zijn de volgende maatregelen denkbaar:

- (bewezen maatregelen):
 - Het verhogen van grondwaterstanden onder agrarische percelen via:
 - verhogen van oppervlaktewaterpeilen via peilbesluiten
 - infiltratietechnieken (greppelinfiltratie, onderwaterdrainage)
- (nog onbewezen maatregelen, in onderzoek):
 - natte teelten (lisdodde, veenmos, cranberries)
 - bodemverbetering, zoals klei inbrengen in veen.

Het verhogen van grondwaterstanden kan leiden tot productieverlies. Dat vraagt ondersteuning van de overheid bij een mogelijk (langjarig) transitieproces.

Op basis van de berekende referentie-uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems in 2017 is onderstaande indicatieve verdeling van de reductieopgave over provincies afgesproken:

Tabel 2.6 Indicatieve verdeling reductieopgave veenweide

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

Bomen, bossen en natuur (BBN)

In het Klimaatakkoord is afgesproken 0,4 tot 0,8 Mton CO₂-eq per jaar vast te leggen in bomen, bossen en natuur (BBN) in het jaar 2030. Hiervoor bestaat een duidelijke link met de opgaven voor – de uitbreiding van – natuur en ook waterkwaliteit. Met name de uitbreiding van bos en landschapselementen, zoals afgesproken in de Bossenstrategie, dragen bij aan de klimaatdoelen. Maar dat geldt ook voor maatregelen in natte gebieden, zoals hoogveenherstel. Om het klimaatdoel van 0,4 - 0,8 Mton CO₂-eq per jaar te halen, is het behalen van alle natuurdoelstellingen in het NPLG van belang, specifiek de Bossenstrategie.

Via realisatie van de bosuitbreidingsopgave van de Bossenstrategie kan op termijn 0,15 Mton CO₂ vastlegging per jaar worden bereikt. De vastlegging door bomen en bos volgt een exponentiële curve, waardoor het van belang is met de aanleg vroegtijdig aan de slag te gaan. Via het realiseren van 10% groenblauwe dooradering wordt via aanleg van houtige elementen in 2030 een vastlegging voorzien van 0,13 Mton CO₂ per jaar. Wanneer ook de andere natuurdoelstellingen, zoals de Bossenstrategie, voor 2030 worden gerealiseerd, levert dit per jaar een opslag van 0,41 Mton op. Na 2030 stijgt de jaarlijkse vastlegging, doordat bomen steeds meer koolstof vastleggen naarmate de tijd vordert.

Tabel 2.7 Overzicht maatregelen bomen, bos en natuur

Maatregel Klimaatakkoord in 2030

Bosuitbreiding	37.400	0,15 Mton/jaar
Omvorming 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

2.5 Groenblauwe dooradering

In de startnotitie NPLG is de richtinggevende doelstelling opgenomen dat in 2050 10% van het gehele landelijk gebied uit groenblauwe dooradering moet bestaan. Afhankelijk van het gebied bestaat deze dooradering voor circa de helft uit houtige en voor de helft uit niet-houtige elementen. Dit betekent zowel een benodigde uitbreiding van het bestaande areaal, als uitbreiding van beheer van al bestaande elementen. Groenblauwe dooradering is een netwerk dat uit half-natuurlijke landschapselementen bestaat en het landelijk gebied doorkruist. Het netwerk kan onder meer bestaan uit ecologisch beheerde sloten, slootkanten, houtwallen en bomenrijen. De doelstelling is uitgewerkt door de partners van het Aanvalsplan Landschap met een brede coalitie van partijen waaronder boerenorganisaties, natuur- en landschapsorganisaties, bedrijven en overheden, en sluit aan op de Europese Biodiversiteitsstrategie waarin is opgenomen dat 'minstens 10% van het landbouwareaal uit landschap met grote diversiteit moet bestaan' (Europese Commissie, 2020). Het sluit aan op de concept verordening natuurherstel, die stuurt op een wettelijk bindende stijgende trend met een nog later vast te stellen absolute waarde.

De ambitie van 10% groenblauwe dooradering is opgenomen als eigenstandig doel, maar dient in de eerste plaats als ondersteunend middel voor meervoudige doelrealisatie van de verschillende hoofddoelen uit het NPLG. Van die 10% is al een deel aanwezig. Zo is volgens landelijke schattingen tussen de 40 en 60% van de beoogde houtige elementen al aanwezig. De natte dooraderingsopgave gaat met name om uitbreiding van ecologisch beheer en slootkanten van de circa 300.000 km aan bestaande sloten en watergangen. De realisatie van 10% groenblauwe dooradering (onder andere het benodigde instrumentarium en de financieringsbehoefte) is uitgewerkt binnen het Aanvalsplan Landschap. In het agrarisch gebied wordt voor beheer van landschapselementen aangesloten op Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer instrumentarium en de eco-regeling. In het Nationaal Strategisch Plan Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (NSP-GLB) zullen landschapselementen bovendien onderdeel uitmaken van de subsidiabele landbouwgrond. De uitwerking zal verder gezamenlijk plaatsvinden in de gebiedsprogramma's en in het Landbouwakkoord, met de partners van het Aanvalsplan Landschap.

Groenblauwe dooradering is gedeeltelijk ook een directe invulling van de landschappelijke dooraderingsopgave voor de VHR. Maar ook buiten de VHR-doelstellingen draagt de dooradering bij aan een brede basiskwaliteit natuur voor algemene soorten in het landelijk gebied. Groenblauwe dooradering is bovendien ondersteunend aan de wateropgave (Kaderrichtlijn Water) en aan de klimaatdoelen door vastlegging van CO₂ en de uitvoering van de Bossenstrategie. Zo legt 1 ha houtsingels of houtwallen jaarlijks gemiddeld 9,1 ton CO₂ per hectare vast⁹. Groenblauwe dooradering verbetert ecosystemendiensten en creëert ecologisch evenwicht in het agrarisch gebied, door onder andere het stimuleren van bestuiving en plaagreductie, bodemverbetering, het verbeteren van de luchtkwaliteit, het tegengaan van verdroging, en het bieden van bescherming tegen weersextremen, onder meer verkoeling. Ook draagt groenblauwe dooradering bij aan het behoud, herstel en de versterking van kenmerkende landschapstypen en daarmee ook indirect aan cultuurhistorische en beleavingsaspecten. Gezien de bijdrage van GBDA aan de veelheid van doelen is 10% GBDA een ondersteunend doel voor de gebiedsprogramma's binnen 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 in het NPLG opgenomen dat per provincie 50% van het landelijk gebied in 2030 en 65% in 2035 met 10% dooraderd

⁹ "FACTSHEETS Klimaatmaatregelen met Bomen, Bos en Natuur. 2022. Wageningen University & Research, Stichting Probos & Arboribus Silva"

is. In 2050 dient 100% van het landelijk gebied met 10% dooraderd te zijn. In de overgangsgebieden en overige extensiveringsgebieden liggen belangrijke koppelkansen om met voorrang de 10% opgave voor 2030 te realiseren.

De realisatie van 10% groenblauwe dooradering is een essentieel onderdeel van de uitvoering die sturing geeft aan de manier waarop de natuur-, water- en klimaatdoelen behaald worden. Naast overheden kunnen agrariërs en andere grondeigenaren in belangrijke mate bijdragen aan het realiseren van groenblauwe dooradering, en hiermee aan het creëren van een toekomstbestendig en bovendien aantrekkelijk landschap. Door adequate en langjarige vergoedingen kan aanleg en beheer van landschapselementen een onderdeel van het complete verdienmodel van de agrariër uitmaken. De nadere ruimtelijke uitwerking van deze doelstelling vindt plaats in de paragraaf over de structurerende keuzes.

2.6 Samenhangende aanpak van meerdere 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. Denk aan landbouwkundige maatregelen, water- of natuurmaatregelen. Afzonderlijke maatregelen kunnen positieve effecten hebben op meerdere doelen. Bij doordachte inzet kan zo werk met werk worden gemaakt. Ook is op meerdere doelen tegelijk resultaat mogelijk met slimme combinaties van maatregelen.¹⁰

De opzet van het NPLG is om de verschillende doelen in één keer in samenhang aan te pakken. Dit vergroot ook de betaalbaarheid van de transitie. Omgekeerd kunnen keuzes ook afwentelingsrisico's met zich meebrengen. Als die optreden wordt het ene probleem vervangen door het andere. Die risico's moeten uiteraard vermeden worden. In de gebiedsprogramma's geven provincies aan met welke maatregelen zij in hun gebied de doelen willen realiseren. Aandacht voor de samenhang tussen doelen is van belang voor het succes van de programma's.

Het risico op lock-in-situaties en desinvesteringen moet zoveel mogelijk worden beperkt. Op basis van de WUR-studie uit 2021 kan hiervoor de volgende vuistregel worden geformuleerd: Het risico is beperkt wanneer wordt gekozen voor maatregelen die leiden tot een lagere input van stikstof, koolstof en fosfaat. Voorbeelden zijn managementmaatregelen (bijvoorbeeld ander voer) of extensivering danwel krimp (minder vee door bijvoorbeeld opkoop). Het risico op lock-in situaties is het grootst bij verplaatsing van bedrijven en bij kapitaalintensieve maatregelen die beogen de emissie van een specifieke stof in een deel van het landbouwsysteem te verlagen (bijvoorbeeld emissie-reducerende stalmaatregelen) en bij het omzetten van grasland in akkerbouw in relatie tot waterkwaliteit. Om te beoordelen of een keuze voor dit laatste type maatregelen – mede gelet op de locatie van het bedrijf – verantwoord is, is een bredere analyse nodig of via andere maatregelen (gebiedsgericht en generiek) de optelsom (het te bereiken reductiedoel) klopt. Verschuiving naar andere vormen van landbouw of veeteelt kunnen daarnaast ook gevolgen hebben voor milieu en gezondheid.

¹⁰ Velthof et al., Gebiedsgerichte verkenning van de verdere aanpak stikstof, Wageningen University Research, 2021.

Tabel 2.8 Type maatregelen en kans op lock-in situaties en afwenteling

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

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van maatregelen die meerdere doelen dienen en voorbeelden van afwentelingsrisico's.

Tabel 2.9 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 gewasbeschermingsmiddelen)	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 uit veehouderij	Positief effect op waterkwaliteit door minder weglekken meststoffen naar oppervlaktewater	Positief effect op klimaat door verkleining broeikasgasuitstoot
Realisatie van extra arealen natuur en natuurinclusieve gebruiksvormen	Versterking basiskwaliteit natuur	Draagt ook bij aan KRW-doelen	Positieve impact op hoeveelheid vastgelegde koolstof

Tabel 2.10 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 wat uitstoot van broeikasgassen tegengaat	Op waterdoelen: brengt een hoger risico op fosfaatuitspoeling met zich mee, wanneer fosfaatoutput 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 uitspoelingsgevoelige teelten extra uitspoeling op ten opzichte van gras.
Verplaatsing van bedrijven nabij Natura 2000-gebieden	Voor natuurdoelen: minder depositie op stikstofgevoelige habitats	Op klimaatdoelen: broeikasgasuitstoot blijft gelijk
Stimuleren aanleg innovatieve stalsystemen	Voor natuurdoelen: minder stikstofuitstoot	Op klimaatdoelen: broeikasgasuitstoot blijft gelijk

Provincies kunnen in hun gebiedsproces ook andere opgaven mee laten lopen. Bijvoorbeeld op het terrein van hoogwaterbescherming, leefbaarheid, dierziekten en zoönosen of geurhinder. 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.¹¹

Zo wordt ook rekening gehouden met de eigenheid van een gebied en het toepassen van de menselijk maat. De algemene randvoorwaarde daarbij is dat ‘de optelsom’ blijft kloppen.

Wanneer een provincie ervoor zou kiezen om alle stikstofreductie te concentreren in een gebied met weinig Natura 2000-gebieden, dan bereiken we de doelen niet. Hetzelfde geldt voor de ruimtelijke toedeling van locaties voor nieuwe natuur, of waterberging. Voor het maken van de gebiedsprogramma's is samen met provincies een handreiking opgesteld.

In opdracht van het ministerie van LNV voert Wageningen University and Research een studie uit naar de randvoorwaarden voor landbouw en landgebruik met het oog op internationale verplichtingen. Het onderzoek omvat ook hoe deze randvoorwaarden te vertalen zijn naar regionale doelen en met welk type maatregelen deze doelen in samenhang en gebiedsgericht te realiseren zijn. Daarmee ontstaat ook een beter beeld van de mate waarin in concrete gebieden de ene opgave met de andere kan meeliften. De studie is een hulpmiddel/methodiek om via vingeroefeningen te komen tot keuzes in provinciale gebiedsprogramma's en daarna een vervolgslag te maken op basis van nieuwe inzichten.

¹¹ Het Rijk neemt in het Nationaal Milieuprogramma ook langetermijnambities op voor een aantal milieuonderwerpen.

De visual geeft weer hoe maatregelen positief kunnen bijdragen aan het oplossen van meer opgaven tegelijkertijd:



3. Structurerende keuzes

De visual geeft aan wat structurerende keuzes zijn.



Deze paragraaf beschrijft wat een structurerende keuze is, welke keuzes we maken en welke mate van sturing ervan uit moet gaan. Vervolgens wordt geschetst wat de structurerende keuzes zijn, hoe de structurerende keuzes op landschapsniveau uitpakken en welke zaken per landschap bij elkaar komen. Ten slotte wordt aangegeven hoe de structurerende keuzes over landschappen heen en wat betreft (nationale) ruimtevrage uitpakken en wat geschikte combinaties dan wel tegengestelde belangen zijn.

3.1 Uitgangspunten structurerende keuzes

In de startnotitie is toegelicht dat de structurerende keuzes volgen uit de gemaakte beleidskeuzes voor natuur en stikstof, *water en bodem sturend* en landbouw. Ten opzichte van de startnotitie worden er nu geen nieuwe keuzes toegevoegd. Wel worden de gegeven keuzes uit de startnotitie hierna nader uitgewerkt.

Dit ontwikkeldocument bevat geen ‘landelijke zonering’. De structurerende keuzes verduidelijken de kaders en de bandbreedte waarmee provincies zelf kunnen uitwerken wat waar wel en niet kan. Het gaat dus meer om het schetsen van de randvoorwaarden en een helder kader voor samenhang en kwaliteit. Het Rijk schetst deze randvoorwaarden, waarbinnen provincies in de gebiedsprogramma’s zelf kunnen aangeven welk landgebruik en maatregelen passend zijn bij het gebied. Eventuele verbeeldingen worden via de gebiedsprogramma’s opgesteld. Zo nodig kan het Rijk een landelijke verbeelding op een juist abstractieniveau publiceren bij de vaststelling van het NPLG medio 2023.

Wat zijn structurerende keuzes?

De structurerende keuzes bevatten ordenende principes, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. De keuzes gaan in op de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma’s door de provincies.

Niet alle structurerende keuzes zijn volledig afgerond en het detailniveau van de keuzes verschilt. Ook na dit Ontwikkeldocument komen er – in lijn met het cyclische gebiedsproces – concretisering, aanscherpingen en bijstellingen.

Die kunnen dus pas later in de gebiedsprogramma’s meegenomen worden. De structurerende keuzes zijn te verdelen in 2 categorieën:

1. Keuzes met **directe doorwerking** naar de gebiedsprogramma’s.
De structurerende keuzes van de rijksoverheid laten ruimte voor regionaal maatwerk, maar moeten wel een plek krijgen in de gebiedsprogramma’s. Voor deze keuzes wordt in principe uitgegaan van beleidsmatige doorwerking in de gebiedsprogramma’s. Richting vaststelling van het NPLG (medio 2023) kunnen de keuzes voorzien worden van planologische borging en wordt onderzocht of juridische borging noodzakelijk is.
2. Keuzes die **mee-koppelen** in het opstellen van de gebiedsprogramma’s.
Het gaat hier om keuzes die kunnen meeliften op de aanpak van de gebiedsprogramma’s, maar die niet per definitie bijdragen aan de hoofddoelen van het NPLG. Denk bijvoorbeeld aan geuroverlast. Het NPLG biedt hier geen nieuwe taakstellende indicatieve doelen, maar er is wel urgentie om deze problematiek in sommige gebieden aan te pakken. Wanneer het gebiedsprogramma ruimtelijke keuzes maken worden de mee-koppelende structurerende keuze hierbij betrokken. Er is echter geen verplichting om de mee-koppelende keuzes toe te passen. De mee-koppelende keuzes moeten vroegtijdig en integraal worden meegewogen bij het opstellen van de gebiedsprogramma’s. Deze keuzes worden in dit document op hoofdlijnen toegelicht en nader uitgewerkt in de handreiking NPLG.

Onderstaande tabellen geven overzicht van de keuzes die in de tekst nader worden omschreven.

Tabel 3.1 keuzes met directe doorwerking

Structurerende keuzes met directe doorwerking **bondige toelichting**

Overgangsgebieden	Een gebied rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage moeten leveren aan natuurherstel
Bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden	Voor waterkwaliteit ruime bufferstroken in beekdalen op zandgronden realiseren, tevens bijdragend aan infiltratie grondwater.
Peilopzet veenweide	Toewerken naar vernatting van veenweidegebieden om CO ₂ emissie en bodemdaling te beperken
Inpassing areaal agrarische natuur/landschapsgrond/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
Ruimte voor waterberging	Langs waterkeringen en rivierbedden, en langs grote wateren vanwege peilfluctuaties. Betere ruimtelijke inrichting en voor het vaststellen van grenzen aan het gebruik van grond- en oppervlaktewater. Voldoende ruimte piekopvang
Waterbeschikbaarheid verzilte gebieden	Acceptatie van tijdelijke toename regionale verzilting en aanpassing van het landgebruik hierop.
Invulling 10% groenblauwe dooradering	Uitleg over inpassingsmogelijkheden van landschapselementen die bijdragen aan het realiseren van 10% groenblauwe dooradering
Bescherming landbouwgrond	Beschermen van bruikbare landbouwgrond moet in de gebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht krijgen om vruchtbare landbouwgrond te behouden voor de landbouw en voldoende grond beschikbaar te houden voor de extensiveringsopgave en agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Tabel 3.2 mee-koppelende structurerende keuzes

Mee-koppelende structurerende keuzes **Bondige toelichting**

Volksgezondheid	Gebiedsgerichte aanpak mag zeker niet leiden tot een toename van het risico op volksgezondheidsproblemen
Dierziekten en zoönosen	Beperken van risicofactoren voor de verspreiding van dierziekten en zoönosen
Geurhinder	Verminderen van geurhinder rond veehouderijen
Fijnstof	Voorkomen dat nieuwe overschrijdingen van de fijnstofconcentratie ontstaan

3.1.1 Verbeteren van de Omgevingskwaliteit

Het beschermen en verbeteren van de omgevingskwaliteit heeft een centrale plek bij het doorlopen van de gebiedsprocessen. Het gaat immers om de brede transitie van het landelijk gebied waarbij deze wordt versterkt in functioneel, ecologisch, economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht. Een verbetering van de omgevingskwaliteit hoort daarbij. Het streven naar een goede omgevingskwaliteit zal daarom altijd een integraal onderdeel zijn van de gebiedsprocessen. Waarbij omgevingskwaliteit geen genormeerde grootheid is. Omdat het geen genormeerde grootheid is wordt het niet als structurerende keuze meegegeven (er wordt achteraf niet beoordeeld of dit voldoende is gedaan). De gebiedsprocessen nemen omgevingskwaliteit als centraal en integraal principe mee bij de vorming van de programma's. Het Rijk ondersteunt hierin met instrumenten als gebiedsbiografieën en het Programma Mooi Nederland.

Goede omgevingskwaliteit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het vraagt om dialoog over wát kwaliteit is op een bepaalde plek, voor huidige en toekomstige betrokkenen en over langere tijd. Het streven naar goede omgevingskwaliteit kan de maatschappelijke dialoog over de transitie van het landelijk gebied een positieve impuls geven. Dit kan doorslaggevend zijn voor het behalen van de doelstellingen op het gebied van natuur, water en klimaat. In de handreiking gebiedsprogramma's is nader toegelicht welke ontwerpprincipes en instrumenten toegepast kunnen worden om de omgevingskwaliteit te verbeteren.

Omgevingskwaliteit is geen sluitstuk van de transitie, het is een verbindend belang over waarom we transities met elkaar doormaken. Tijdens het werken aan de gebiedsprogramma's tot 1 juli 2023 en de versies die daarop volgen zal het werken aan omgevingskwaliteit nooit klaar zijn. Het Rijk ziet ook een rol voor zichzelf weggelegd om te zorgen voor voldoende ondersteuning en kennis om dit onderwerp juist mee te wegen in de processen. De handreiking gebiedsprogramma's geeft hier al enkele handvatten voor.

3.2 Toelichting structurerende keuzes

Een aantal keuzes vragen ten opzichte van de startnotitie NPLG een nadere toelichting. Het gaat specifiek om de keuzes over overgangsgebieden, begrenzing van nieuwe natuur en het versterken van de groenblauwe dooradering. Ook wordt in deze paragraaf de relatie gelegd met de structurerende keuzes uit de Water en Bodem Sturend-brief.

3.2.1 Overgangsgebieden

Het ruimtelijk gebruik en de functies en activiteiten in de omgeving van Natura 2000-gebieden staan in direct verband met de natuurkwaliteit binnen het Natura 2000-gebied. Voor verschillende Natura 2000-gebieden kan het verbeteren van condities in de omgeving van deze gebieden een belangrijk onderdeel zijn van een aanpak gericht op het herstel van natuurlijke processen. Denk aan de optimalisatie van hydrologische systemen, vermindering van stikstofdepositie en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap¹². Deze aanpak is noodzakelijk voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Overgangsgebieden zijn de aangewezen plek om dat te doen.

In veel van de overgangsgebieden is sprake van agrarische activiteiten en agrarisch grondgebruik. Het is de kunst om het benodigde systeemherstel óók te zien en te benutten als een kans voor boeren en ook andere partijen om daar een bijdrage aan te leveren. Juist de benodigde verduurzaming van de landbouw in de overgangsgebieden biedt toekomstperspectief voor boeren die willen blijven en 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.

¹² 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.

Overgangsgebieden zijn als volgt te definiëren¹³ :

Overgangsgebieden zijn gebieden grenzend aan Natura 2000 gebieden. Deze gebieden leveren een bijdrage aan het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen in de betreffende Natura 2000 gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor natuur, water en klimaat en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt. Deze gebieden hebben momenteel een overwegend agrarische functie.

De structurerende keuze voor overgangsgebieden ziet toe op de gebiedsgerichte benadering rondom Natura 2000-gebieden voor systeemherstel van het natuurgebied. Omdat de opgave per gebied verschillend is, is een uniforme uitvoeringsaanpak niet mogelijk. Er zijn een visie en maatwerk nodig per gebied, waarbij heldere doelvoorschriften noodzakelijk zijn. De omvang en de aard van de opgave bepalen de aanpak en daarmee ook de contour en de grootte van het gebied. Dat kan dus ook betekenen, mits goed onderbouwd, dat een overgangsgebied achterwege kan blijven, bijvoorbeeld omdat instandhoudingsdoelstellingen al op orde zijn of binnen de contouren van het Natura 2000-gebied gerealiseerd kunnen worden. Het intekenen van een stippellijn dient functioneel te zijn voor het proces: wie praten mee, over welk gebied hebben we het? Het aanwijzen van een overgangsgebied is geen doel op zich, maar een hulpmiddel om de centrale opgave effectief en in samenhang te realiseren.

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 landschapsground. Denk aan een goed verdienmodel voor boeren. Of aan combinaties van functies met bijvoorbeeld de energietransitie of het realiseren van groen blauwe dooradering voor de biodiversiteit.

Uitgangspunten bij de gebiedsaanpak voor overgangsgebieden:

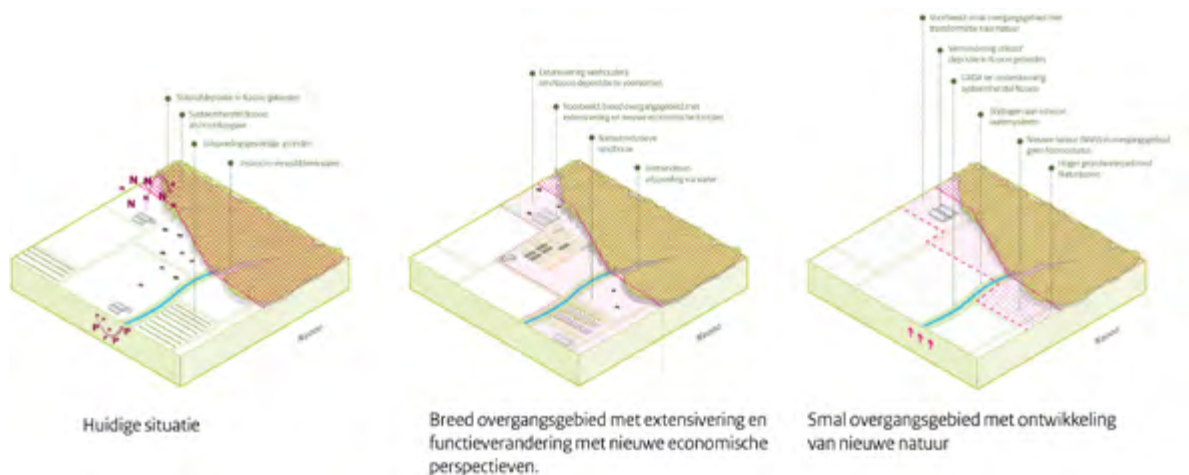
- De aanpak is integraal: systeemherstel in samenhang met opgaven voor klimaat, water, bodem en landbouw.
- Zoek naar mee-koppelkansen met andere opgaven zoals wonen, energie, recreatie, klimaatadaptatie, vitaliteit platteland en cultuurhistorie, mits het bijdraagt aan de realisatie van de centrale opgave.
- Realiseer waardevolle combinaties tussen landbouw en natuur. In de overgangsgebieden zijn landbouw en natuur geïntegreerd met elkaar, zoals natuurinclusieve landbouw.
- 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.
- De opgave en de doelen liggen vast. Streef bij de invulling naar vrijwilligheid maar accepteer geen vrijblijvendheid bij de uitvoering. Ruimte voor evaluatie en bijstelling is mogelijk.

¹³ Deze definitie is tot stand gekomen in samenwerking met de werkgroep overgangsgebieden als onderdeel van het programma Natuur. Deze werkgroep bestaat uit maatschappelijke partners, de provincies en het Rijk.

Structurerende keuze

Overgangsgebieden zijn gebieden grenzend aan Natura 2000 gebieden. De verschillende functies en activiteiten in zo'n gebied dragen bij aan de instandhoudingsdoelen van het betreffende Natura 2000 gebied. De provincies wordt gevraagd in een gebiedsproces de overgangsgebieden nader uit te werken. De locatie, de omvang en het maatregelpakket van het overgangsgebied worden opgenomen in het gebiedsprogramma.

Verbeelding 3.3 overgangsgebieden



3.2.2 Inpassing arealen natuur en natuurinclusieve landbouw

De VHR-natuurdoelstellingen zien toe op de realisatie van nieuwe (geen Natura 2000) natuurgebieden én nieuwe arealen natuurinclusieve landbouw, waar een agrarische functie gecombineerd kan worden met een natuurdoelstelling voor bepaalde agrarische soorten en habitattypen. De keuze is gericht op het inpassen van deze arealen op de locatie die optimaal aansluiten bij de fysisch-geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden van het gebied. Dit ter ondersteuning van de effectiviteit van nieuwe arealen natuur en natuurinclusieve landbouw voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

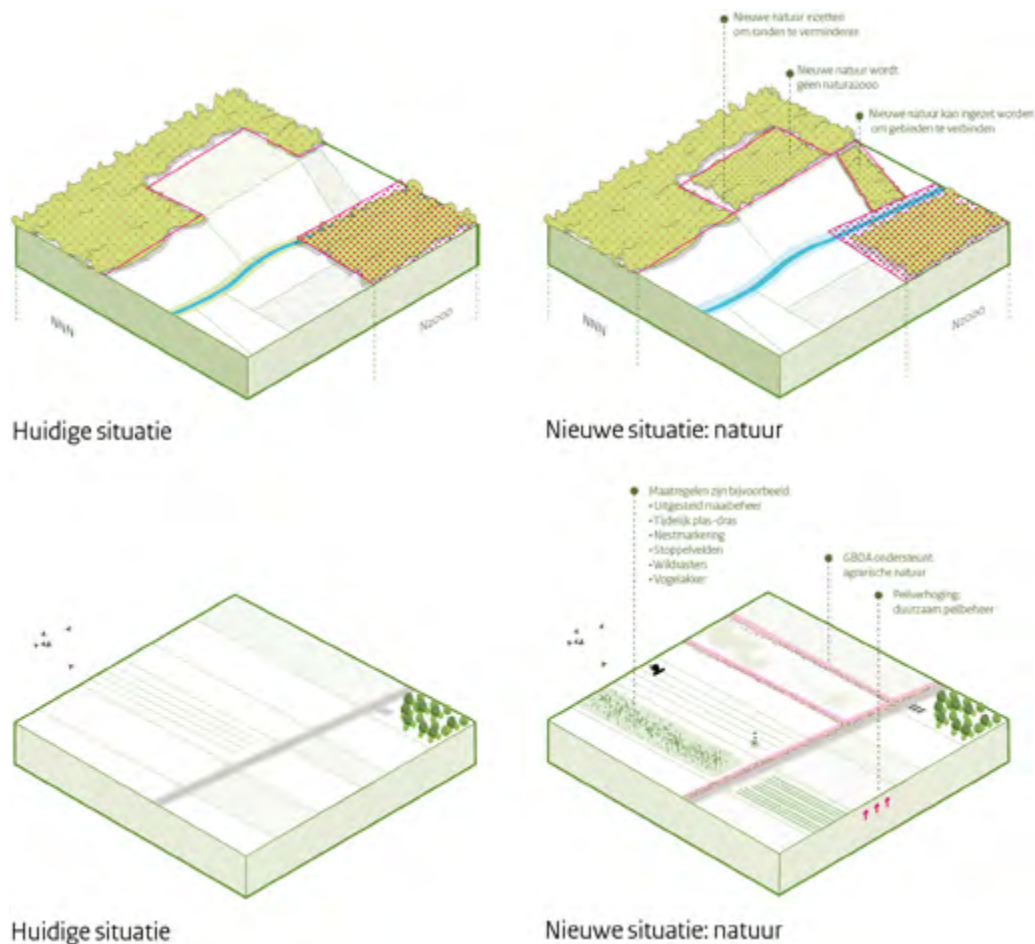
Bij het realiseren van de nieuwe gebieden zijn combinaties te maken met andere beleidsdoelen op het gebied van groenblauwe dooradering en hectares bos vanuit de Bossenstrategie. Bovendien geven nieuwe natuurarealen invulling aan de positionering, grootte en functie van overgangsgebieden. Daarbij wordt soms een blik gevraagd op de ruimtelijke claims die volgen uit de provinciale restopgaves die ook na 2030 voor de VHR blijven bestaan. Uit de profielen voor VHR-natuurdoeltypen blijkt aan welke kaders voldaan moet worden om aan de natuurdoelen te voldoen. Hiervoor geldt dat er optimale en suboptimale locaties bestaan om een specifieke habitat te realiseren. 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 reeds bestaande ruimtedruk in het landelijk gebied is het veelal 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.

Keuze: Nieuwe natuur wordt gepland op locaties die op fysisch-geografische, hydrologische en ecologische aspecten geschikt zijn voor het realiseren van het betreffende natuurdoeltype, met oog voor het beperken van randzones, de – nu bekende – toekomstige opgave voor natuur en natuurinclusieve landbouw en aanpalende beleidsdoelen.

Vanwege de beperkingen die soms worden gesteld aan een uit te breiden natuurdoeltype kan een alternatieve locatie voor de te realiseren hectares soms ontbreken. 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 uitgewerkt in hoofdstuk 2 volgt er een opgave voor ná 2030. In de ruimtelijke uitwerking moet hiermee rekening worden gehouden om toekomstige lock-ins te voorkomen.

Verbeelding 3.4 inpassing nieuwe natuur en nieuwe agrarische natuur/landschapgrond.



3.2.3 Groenblauwe dooradering

Groenblauwe dooradering betreft een netwerk van half-natuurlijke landschapselementen als onderdeel van het landelijk gebied, op publiek en privaat terrein. Dit netwerk bestaat uit kleine (lage en hoge) kruidenrijke, ruigte, natte, en/of houtige elementen, meestal gekoppeld aan bijvoorbeeld sloten, vaarten, beken, (cultuurhistorische) dijklichamen, perceelafscheidings. Het gaat bij voorkeur om lijnvormige elementen. Daarnaast kunnen solitaire, losse elementen en vlakken ook onderdeel uitmaken van groenblauwe dooradering, waarbij voor vlakken een indicatieve, kwantitatieve omvang van maximaal enkele hectaren 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 groenblauwe dooradering op veel manieren positief bijdragen aan de verduurzaming van het landelijk gebied. Zo kan groenblauwe dooradering voorzien in natuurlijke plaagregulatie voor de landbouw, beschaduwings langs beken om de waterkwaliteit te vergroten, koolstofvastlegging, en vormt de dooradering leefgebied voor een groot aantal plant- en diersoorten, die vervolgens weer de basis zijn voor soorten hoger in de voedselketen.

De structurerende keuze voor groenblauwe dooradering ziet toe op optimale fysische, geografische, hydrologische en ecologische omstandigheden bij de aanleg van punt-, lijn- en vlakelementen die moeten leiden tot de 10% groenblauwe dooradering. Dit houdt in dat de ruimtelijke verdeling en soortensamenstelling past bij bodem en water in een gebied, en dat groenblauwe dooradering bijvoorbeeld om een andere invulling vraagt in waterrijke gebieden dan op hoge zandgronden. Ook moet worden aangesloten bij de kenmerken van het landschap, om de karakteristieken van een gebied te versterken. 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. In het [Aanvalsplan Landschap](#) wordt dit nader uitgelegd en is door middel van een tabel weergegeven hoe een verdeling van elementen per landschapstype eruit kan zien. Daarnaast ziet de structurerende keuze toe op verbinding van punt-, lijn- of vlakelementen waar mogelijk. Door de landschapselementen zo aan te leggen dat deze zowel onderling verbonden worden, als 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 aansluiting bij natuurkernen en door gebruik te maken van al bestaande ecologische stapstenen in een gebied. Het is hierbij wenselijk dat gestart wordt met herstel van al bestaande (beschadigde) elementen of het verbinden van geïsoleerde elementen. Flexibiliteit is hierbij belangrijk als verbinding niet overal mogelijk is. Groenblauwe dooradering is nadrukkelijk een oplossing voor meerdere doelen, waaronder ook de klimaatopgave, de KRW en het toekomstbestendiger maken van de landbouw. Uit het gebiedsproces volgt hoe groenblauwe dooradering optimaal kan bijdragen aan de verschillende opgaven in het betreffende gebied en wat de mogelijkheden zijn. Daaruit volgt weer hoe de invulling het best past in het gebied. Ondanks dat de 10% doelstelling exclusief de bebouwde kom en het NNN is, wordt wel aansluiting gezocht op de groenblauwe netwerken van het stedelijk gebied en het NNN.

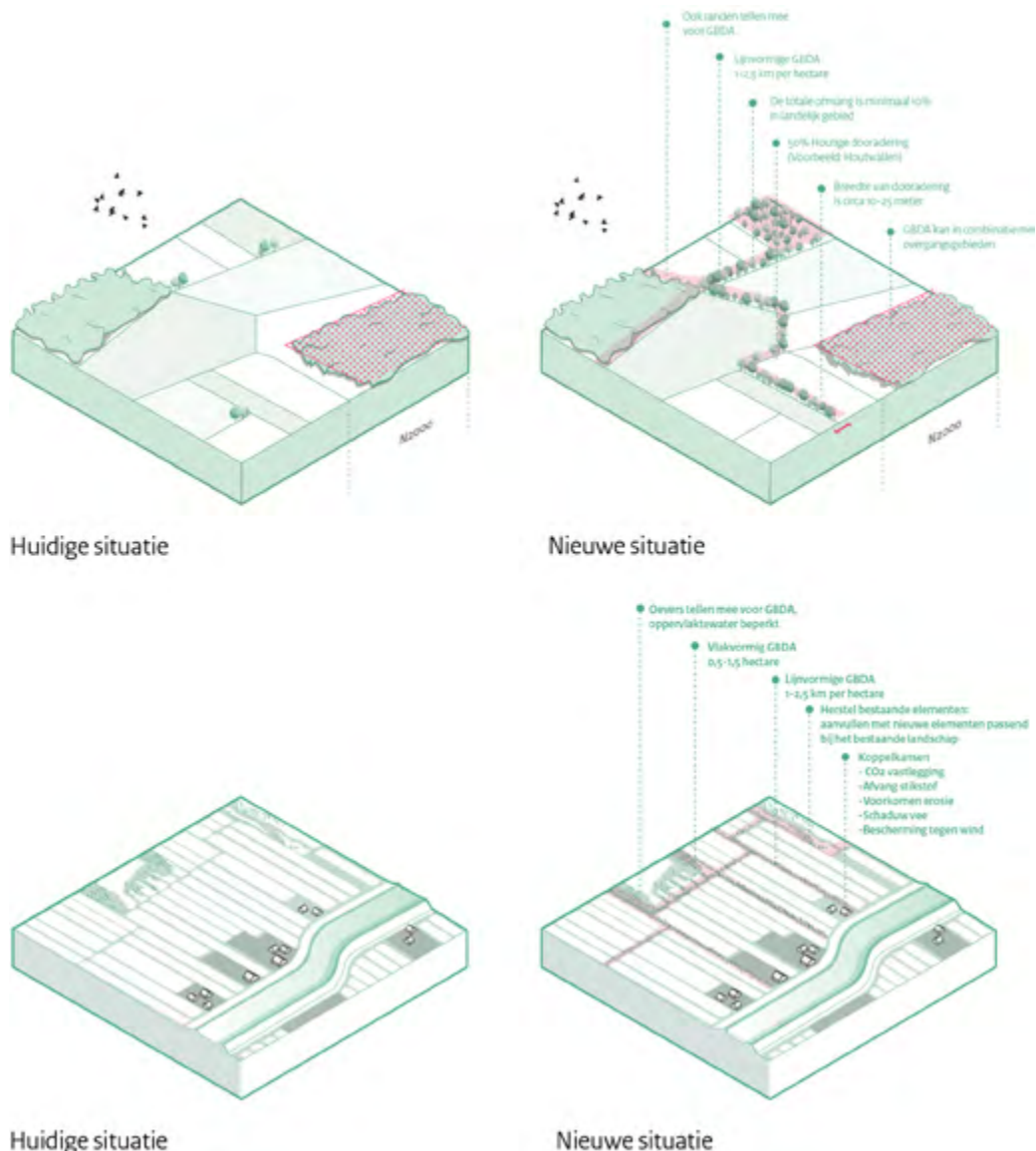
De maatregel van 10% groenblauwe dooradering is inmiddels landelijk uitgewerkt via de brede coalitie van het Aanvalsplan Landschap. Er is hierin een landelijke inschatting gemaakt van het bestaande areaal groenblauwe dooradering en de resterende landelijke opgave om tot 10% groenblauwe dooradering te 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. Dit onderdeel

wordt verder uitgewerkt in de handreiking NPLG. Provincies staan overigens niet alleen aan de lat voor de realisatie van de 10% groenblauwe dooradering, maar dienen hier in samenwerking met het Rijk, gemeenten en waterschappen invulling aan te geven.

In de vorming van de gebiedsprogramma's en uitwerking van de GBDA opgave wordt bovendien zoveel mogelijk aangesloten bij bestaand instrumentarium. Op agrarische grond betekent dit voor invulling van groenblauwe dooradering met name aansluiting bij het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, om beheervergoedingen via de eco-regeling en het ANLb te borgen.

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, en in verbindingen tussen bestaande natuurgebieden van het Natuur Netwerk Nederland.

Verbeelding 3.5 Groenblauwe dooradering, overwegend groen en overwegend blauw



3.2.4 Keuzes Water en Bodem Sturend

Water en bodem zijn sturend

In de Tweede Kamerbrief Water en Bodem Sturend worden beleidskeuzes gemaakt die relevant zijn voor en impact hebben op de aanpak van het NPLG. De in die brief beschreven uitgangspunten gelden onverkort ook voor het NPLG:

- vasthouden-bergen-afvoeren
- meerlaagse veiligheid
- extremen worden gewoner
- integrale aanpak in de leefomgeving
- niet afwentelen

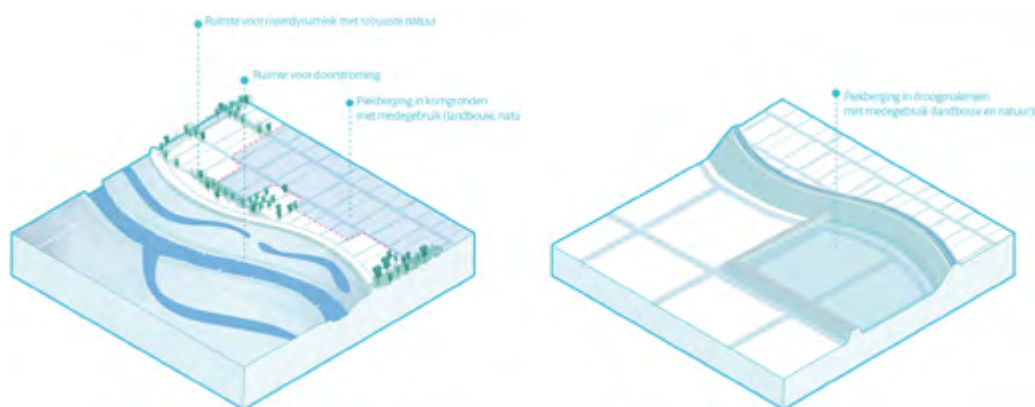
Aanvullende keuzes over structurele maatregelen wateraanvoer volgen deels pas later, onder andere na herijking van de Deltabeslissing Zoetwater (2027). De algemene uitwerkingen met de grootste relevantie voor het NPLG zijn:

- Veerkracht vergroten: de ruimtelijke inrichting en het landgebruik worden aangepast op waterbeschikbaarheid.
- Creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke inrichting, landgebruik en -beheer. Hiermee vergroten we de veerkracht van zowel het hoofdwatervan als regionale watersysteem.
- Voor het beschikbaar hebben en houden van voldoende water, moet ook extra ruimte gevonden worden in het regionale watersysteem. Bodemverbetering en een verbeterde sponswerking kunnen aanvullend een bijdrage leveren.
- Voor het hoofdwatersysteem is de ambitie om weerbaar te zijn tegen een droogte die bij een scenario van grote klimaatverandering en sterke groei van economie en bevolking gemiddeld eens in de 20 jaar voorkomt.
- De omvang van alle grondwateronttrekkingen wordt in beeld gebracht. Tevens wordt dit gebruikt als basis om te komen tot een voorkeursvolgorde voor onttrekkingen, waarbij rekening gehouden wordt met de daadwerkelijke grondwaterbeschikbaarheid. Daarmee worden aan de voorkant afspraken gemaakt welke onttrekkingen wenselijk en mogelijk zijn, tot welk niveau. Hiermee kunnen we sturing geven aan onttrekkingen om de balans te herstellen en bewaken. Daarnaast zijn er nog meer maatregelen mogelijk om de gewenste grondwatertoestand te bereiken, zoals het verhogen van de drainagebasis. Zo werken we toe naar een robuust grondwatersysteem, beperken we de nadelige effecten van grondwateronttrekking en kunnen we ook in de toekomst zoveel mogelijk functies faciliteren.
- Er wordt toegewerkt naar nieuwe en diverse drinkwaterbronnen. Hiermee zorgen we voor voldoende drinkwaterbronnen van voldoende kwaliteit. Provincies en drinkwaterbedrijven schalen daarbij op via regionale systemen naar een verbonden landelijk drinkwaternet.
- Alle watergebruikende grootgebruikers geven aan hoe zij 20% drinkwater gaan besparen.
- De provincies geven bij het maken van hun gebiedsprogramma's aan waar en welke aanvullende maatregelen op het KRW-stroomgebiedsbeheersplannenpakket nodig zijn om de doelen te halen (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn).
- Verbeteren van de waterkwaliteit vormde een belangrijke randvoorwaarde bij het opstellen van het 7e Nitraat Actie programma en het Addendum daarop. De daarin opgenomen maatregelen zullen ook hun uitwerking moeten hebben in de gebiedsprogramma's.
- Er moet voldoende ruimte worden vrijgehouden voor toekomstige dijkversterkingen.
- Zowel op dijken de biodiversiteit bevorderen, als binnendijs naar ruimte zoeken voor natuurlijke achteroevers. Hiermee zorgen we voor robuuste watersystemen.
- De regio en de integrale afweging op de inrichting van de ondergrond wordt versterkt. Dit om verdere aantasting van de bodem te voorkomen en de ondergrond efficiënt in

te richten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het in standhouden van bodemlagen en het beschermen van natuurlijke bodemschatten als grondwatervoorraden.

- We behouden ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. Dit doen we door maatregelen uit te werken voor het beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc.
- Overheden sturen op minder afdekking van de bodem. Daarmee behouden we buiten het bebouwd gebied goede landbouwgrond, en reduceren we hittestress en bevorderen we waterinfiltratie binnen het bebouwd gebied. We werken dit samen met provincies en gemeenten uit en zetten in de ladder duurzame verstedelijking in op minder netto landgebruik.
- Vermindering van verstoring van de bodem en meer hergebruik van grond. De inzet is dat natuurlijk kapitaal (de levende bodem) niet onnodig wordt weggegraven en wordt vernietigd. Ook verminderen we CO₂ uitstoot door minder transport van grond en voorkomen dat verontreinigde grond wordt verspreid.
- Bodemverstoring door ontgraving wordt tegengegaan en hoogwaardig gronden zoveel mogelijk hergebruikt. Daarmee behouden we gezonde en vitale bodems. Samen met provincies en waterschappen start het Rijk hier als opdrachtgever zelf pilots voor.
- Herijking van de aanpak van bestaande en diffuse bodemverontreiniging. Dit doen we om de risico's voor mens en milieu te beperken. Hiervoor is een gebiedsgerichte aanpak nodig, omdat geheel saneren praktisch vaak geen optie is.

Verbeelding 3.6 waterberging



Daarnaast worden in de Tweede Kamerbrief Water en Bodem sturend een aantal keuzes gemaakt die specifieke gebieden raken. De belangrijkste keuzes zijn hieronder weergegeven en deze keuzes uit de Water en Bodem brief gelden eveneens onverkort voor het NPLG.

Voor de hoge zandgronden

- 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. Hiermee halen we niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) maar kunnen we ook andere doelstellingen realiseren (zoals natuur, groenblauwe dooradering en waterberging).

- We beperken de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden. Daarmee voorkomen we verdroging van deze gebieden. Dit wordt in de gebiedsprocessen uitgewerkt.

Voor de laagveengebieden

- 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. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd. Dit wordt in NPLG gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.
- We minimaliseren de aanvoer van gebiedsvreemd water. Daardoor houden we 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.
- We beheren onze landbouwgronden duurzaam. Daarmee voorkomen we onomkeerbare oxidatie van veen en behouden we ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. We werken maatregelen uit 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.

Voor alle gebieden

- KRW-afspraken nakomen, met huidig pakket en wellicht meer. Nieuwe ontwikkelingen mogen leiden tot verslechtering van de waterkwaliteit en natuur. KRW-normen zijn leidend.

Voor verziltende kustgebieden

- 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.
- 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.

3.2.5 Meekoppelende structurerende keuzes

Provincies kunnen in hun gebiedsproces ook andere opgaven mee laten lopen, bijvoorbeeld op het terrein van volksgezondheid, dierziekten en zoönosen, geurhinder en fijnstof. De verandering in landgebruik die noodzakelijk is voor het behalen van de NPLG-doelen zal in veel gevallen al bijdragen aan deze andere opgaven. Het doel is de opgaven achter meekoppelende keuzes te verbeteren. Minimaal moet afwenteling en verslechtering hierop worden voorkomen. De provincies dienen deze opgaven mee te wegen in de gebiedsprogramma's. Hieronder worden de mee-koppelende structurerende keuzes kort toegelicht, verdere detaillering is opgenomen in de handreiking.

Er zijn risico's voor de **gezondheid** van omwonenden van veehouderijen bekend, zoals longontsteking bij omwonenden van geitenhouderijen. De afstand tot woonkernen en gevoelige bestemmingen zoals zorginstellingen en kinderdagverblijven of scholen is dan ook een afweging die wordt meegewogen wanneer de gebiedsprogramma's maatregelen bevatten over verplaatsing, omschakeling of beëindiging van bedrijven. De concrete adviezen zijn opgenomen in de handreiking gebiedsprogramma's. Deze adviezen zijn in lijn met de afstandsnormen uit de Handreiking Veehouderij en Gezondheid Omwonenden van InfoMil. Deze handreiking bestaat sinds 2019 en is bedoeld om decentrale overheden

te ondersteunen in de besluitvorming over veehouderij in relatie tot de gezondheid van omwonenden.

Het risico op uitbraken met en verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers kan worden verminderd door dit mee te wegen in de aanpak van de gebiedsprogramma's. Met de adviezen voor de mee-koppelende structurerende keuze **dierziekten en zoönosen** krijgen decentrale overheden handvatten voor hun besluitvormingsproces binnen het NPLG, zoals in situaties waarin keuzes gemaakt moeten worden over bedrijfsbeëindiging of vergunningverlening bij nieuwvestiging, uitbreiding, verplaatsing of omschakeling. De mate van bedrijfs- en dierdichtheid is een risicofactor voor de verspreiding van de meeste zeer besmettelijke dierziekten en zoönosen. Daarnaast zijn voor hoog-pathogene vogelgriep aanvullende risicofactoren bekend. Er worden adviezen uitgewerkt die op een later moment in de handreiking gebiedsprogramma's worden opgenomen.

Het is van belang dat de provincies bij de uitwerking in hun gebiedsprogramma rekening houden met de uitspraak van de rechtbank Den Haag op 14 september 2022 over **geurhinder rond veehouderijen**. In die uitspraak staat dat de staat onrechtmatig handelt omdat de Wet geurhinder en veehouderij een schending van het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) inhoudt. Het is daarom noodzakelijk de geurhinder rond veehouderijen te verminderen. Daarnaast is het van belang dat de provincies rekening houden de noodzaak overschrijdingen van de Europese grenswaarde voor de **fijnstofconcentratie** rond veehouderijen op te lossen, te voorkomen dat nieuwe overschrijdingen ontstaan en bij te dragen aan de realisatie van de doelen van het Schone Lucht Akkoord.

3.3 Ruimte vraag en functiecombinaties

Deze paragraaf gaat over de grotere ruimtedruk in het landelijk gebied en opgaven buiten de scope van het NPLG om, maar die wel degelijk relevant zijn in het komen tot een brede transitie van het landelijk gebied. Het programma NOVEX geeft in december 2022 de provincies handvatten voor de ruimtelijke gevolgen en claims vanuit die andere opgaven. Deze paragraaf biedt handvatten om slimme combinaties te maken, beschrijft enkele conflicterende ruimteclaims en gaat in op de verdere juridische, planologische borging van de keuzes.

3.3.1 Slimme combinaties

De druk op de ruimte is groot. De landbouwtransitie vraagt om ruimte voor extensivering en kringlooplandbouw. De natuur vraagt om extra areaal ten gunste van de biodiversiteit en kwaliteit van onze natuur. En klimaatverandering vraagt om extra ruimte voor de waterveiligheid en het vasthouden van water bij droogte. Tegelijkertijd is er ook ruimte nodig voor de woningbouwopgave en de energietransitie. Deze ruimteclaims moeten inpasbaar worden gemaakt op een relatief klein oppervlakte. Zoals Remkes heeft aangegeven, vraagt dit om het maken van slimme combinaties om optimaal gebruik te kunnen maken van de beperkte ruimte waar we over beschikken. Dit soort combinaties kunnen zowel op regionaal niveau, als op maatregelniveau worden gemaakt. Daarbij geldt ook dat de agrarische sector een relevante positie moet hebben bij alle huidige claims op de schaarse ruimte in Nederland.

Slimme combinaties op regionaal niveau

In overeenstemming met het advies van Remkes, dient er per gebied in kaart te worden gebracht wat voor soort landbouw duurzaam en levensvatbaar – ook op de langere termijn – mogelijk is. Het water- en bodemsysteem en de nabijheid van Natura 2000 gebieden zullen de kaders bieden die op de lange termijn richting geven aan het toekomstperspectief van de landbouw, passend bij de omstandigheden. De voordelen van een dergelijke indeling kunnen groot zijn, mits deze goed wordt uitgevoerd. Doordat activiteiten meer passend zijn bij het water- en bodemsysteem in een gebied zijn bijvoorbeeld minder

middelen nodig om dezelfde productie te realiseren, wat gunstig is voor het milieu en de productiekosten verlaagt. Het aspect tijd is hierbij wel belangrijk: er zijn plekken waar nu urgent en transitie noodzakelijk is, vanwege onder andere stikstof maar die op lange termijn wel een goed perspectief voor de landbouw kunnen bieden. En er zijn plekken waar landbouw nu redelijk door kan op de huidige weg, maar waar op langere termijn opgaven op af komen die vragen om een transitie van de landbouw (bijvoorbeeld door verzilting). Het is dus in elk gebied een transitie die in verschillende tempo's plaats zal vinden.

Bij de uitwerking van de gebiedsindeling moet er snel en expliciet oog zijn voor de ontwikkeling van verdienmodellen die boeren in de verschillende gebieden van een eerlijk inkomen voor hun producten en (ecosysteem)diensten kunnen voorzien. Bovendien geldt bij deze aanpak dat er geen pats-boembenadering zal worden toegepast, maar dat er door middel van actiever grondbeleid en positieve stimulans er stap-voor-stap naar het gezamenlijk gewenste perspectief per gebied wordt toegewerkt. Zo kan er onder meer worden aangesloten bij het natuurlijk verloop van stoppende bedrijven in de agrarische sector, waarbij grond kan worden opgekocht en (al dan niet afgewaardeerd) weer worden uitgegeven om het schuiven en verplaatsen mogelijk te maken. Belangrijk is hier wel om alle partijen in het gebied mee te nemen richting een gezamenlijk gewenst perspectief. En dus ook het perspectief voor individuele ondernemers te plaatsen in dat bredere perspectief voor het gebied als geheel.

Slimme combinaties op maatregelniveau

Er kan ook veel ruimtelijke synergie gerealiseerd worden door de uitvoering van de natuur-, klimaat- en wateropgave in samenhang met elkaar 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% groenblauwe dooradering. Vaak zijn de benodigde arealen voor deze opgaven separaat van elkaar in beeld gebracht. Terwijl deze arealen wel degelijk met elkaar overlappen, of er combinatiemogelijkheden zijn tussen deze ruimtevragers en met andere ruimtelijke opgaven. Zo zal de realisatie van de 10% groenblauwe dooradering voor een groot deel overlappen met het benodigd areaal voor agrarische natuur/landschapsgrond. Voor gebieden waar extensivering of natuurinclusieve landbouw noodzakelijk is, kan het beheer van landschapselementen een belangrijk onderdeel uitmaken van het verdienmodel. Daarnaast kan er ook synergie worden gerealiseerd met de uitwerking van nieuwe arealen bos ten behoeve van de bossenstrategie en kunnen de bufferstroken rondom beekdalen zo worden ingevuld dat dit ook groenblauwe dooradering betreft.

De manier waarop de verschillende ruimteclaims beslag leggen op de ruimte, wordt concreter zodra de benodigde natuurarealen en arealen agrarische natuur naar provinciaal niveau worden vertaald. Daarnaast zal de uitwerking van de gebiedsprocessen meer inzicht bieden in de mate waarin synergie tussen de verschillende ruimtelijke opgaven gerealiseerd kan worden. De provinciale gebiedsprogramma's bieden veel ruimte voor eigen verdelingen en eigen keuzes in de combinaties van maatregelen én de vraag waar een 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 bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden zijn een maatregel uit het addendum bij het 7e Nitraatactieprogramma. In de bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden moet geëxtensiverd of natuurlijk ingericht worden, wat bijdraagt aan natuurdoelen. Bovendien kan afhankelijk van het gebied en de invulling, synergie met de benodigde arealen voor groenblauwe dooradering worden gerealiseerd.

- **Veenweidegebieden:** natuur en water liften mee met klimaat – In de veenweidegebieden kunnen broeikasgassen veroorzaakt door veenoxidatie worden teruggedrongen door vernatting, extensivering en afwaardering. Die extensivering brengt ook het restemissiedoel broeikasgassen veehouderijen dichterbij en het 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.

3.3.2 Conflicterende ruimteclaims

In het landelijk gebied zijn er ook veel ruimtelijke claims die niet met elkaar verenigbaar zijn. Te denken valt aan het benodigde natuurareaal en het benodigde landbouwareaal om de transitie naar extensieve, kringlooplandbouw te kunnen maken. Als meervoudig functiegebruik niet mogelijk is, moet er in de gebiedsprocessen een belangenafweging worden gemaakt. Maar de provincies en de gebiedspartners moeten door het Rijk wel in staat worden gesteld dit weloverwogen te doen. Het Rijk geeft daarom heldere kaders mee waarbinnen ruimtelijke afwegingen kunnen worden gemaakt. Voor provincies moet minimaal duidelijk zijn: (1) wat er per gebied wel en niet kan, (2) aan welke ruimtevragers voldaan moet worden en (3) welke eisen klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur stellen aan de mogelijkheden binnen een gebied. Binnen die kaders is voor de provincies veel ruimte om zelf keuzes te maken. Om de kaders in een gebied helder te krijgen, moeten daarom de volgende stappen worden doorlopen:

- **Wat kan er per gebied.** De gebiedsprocessen bepalen wat er in de gebieden nog wel en niet kan als het gaat om landgebruik. Het kabinet assisteert hierin door, van onderop en in samenwerking met provincies en andere partijen, een afwegingskader te nader uit te werken. Het water- en bodemsysteem en de nabijheid van Natura 2000-gebieden als leidende principes werken hierin door. Hiermee is geborgd dat water en bodem leidend zijn bij het maken van ruimtelijke keuzes. De adviezen van de heer Remkes over zonering worden hierin meegenomen.
- **(Regionale) doelen.** Daarnaast kan de regionale vertaling van Europese water-, klimaat- en natuurdoelstellingen extra beperkingen opleggen voor het landgebruik binnen een gebied. Deze doelen moeten daarom helder in kaart zijn gebracht.
- **In kaart brengen van ruimtevragers en mogelijke slimme combinaties.** Zodra de kaderstellende werking van de keuzes en de doelen bekend zijn, moet er bekeken worden welke ruimtevragers inpasbaar zijn en of er mogelijkheden zijn voor meervoudig functiegebruik.
- **Provincies kunnen afweging maken.** Hierbij geldt dat vruchtbare grond zo veel mogelijk behouden blijft voor de landbouw en dat de landbouw een relevante positie moet hebben bij de ruimtelijke opgaven. Mocht er toch sprake zijn van functieverandering, dan dienen de NOVI-afwegingsprincipes meegenomen te worden, namelijk: (1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, (2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal en (3) afwentelen wordt voorkomen.

3.3.3 Planologisch kader en belang behoud landbouwgrond

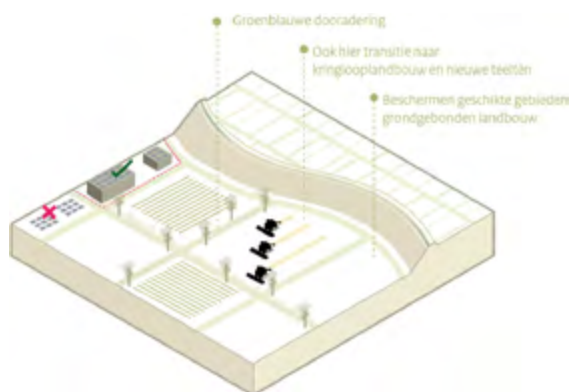
In lijn met het advies van Remkes mag de agrarische sector niet het sluitstuk zijn in de discussie over ruimte. Beschermen van bruikbare landbouwgrond moet in de gebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht krijgen. We stellen hiervoor uitgangspunten op. Deze uitgangspunten zullen in samenhang en parallel met de gebiedsprogramma's en de provinciale uitwerking in het Programma NOVEX worden opgesteld, binnen de kaders van het NPLG en Kamerbrief Water en Bodem Sturend en door BZK, IenW en LNV gezamenlijk.

De vruchtbare gronden zetten we in om hoogproductieve akkerbouw- en tuingewassen te telen, voornamelijk voedselgewassen voor menselijke consumptie, voedergrassen voor lokale veehouderijen en gewassen voor biograndstoffen. Daarnaast moet er de komende jaren grond beschikbaar zijn voor extensievere bedrijfsmodellen en om agrarisch natuur- en landschapsbeheer mogelijk te maken, bijvoorbeeld in de vorm van landschapsgrond.

Vanuit andere functies (niet alleen binnen de scope van het NPLG) volgt eveneens een verhoogde ruimtedruk op landbouwgronden. Het principe is dat we terughoudend zijn in het veranderen van de functie landbouwgrond naar andere functies en wanneer dit wel gebeurt er gemotiveerd wordt waarom dit nodig is. Hier kunnen de gebiedsprogramma's richting op geven, maar het motiveren van noodzaak tot functieverandering is ook al de praktijk bij bestemmingsplanwijzigingen. In de gebiedsprogramma's kunnen provincies de keuze maken om gronden te beschermen voor functieveranderingen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om landbouwgrond die hoogproductief is (binnen natuurlijke grenzen), landbouwgrond die benodigd is voor extensivering, of landbouwgrond met landschaps- en natuurfuncties.

Bescherming van geschikte landbouwgronden wordt in de RO-brief van Minister VRO van 17 mei 2022 ook als punt van uitwerking in het NPLG genoemd. Het bodem- en watersysteem vormt bij de beoordeling van wat de geschikte gronden zijn een belangrijk uitgangspunt. Denk aan vitale bodems, onder andere organisch stofgehalte, beschikbaarheid van (grond)water en het anticiperen op de toename van verzilting van bodems en oppervlaktewater.

Verbeelding 3.10 bescherming landbouwgrond



4. Gebieds- programma's en routekaart

De sturingsfilosofie bij de provinciale gebiedsprogramma's is om ze gezamenlijk, programmatisch, cyclisch en adaptief uit te werken. Niet alles kan en hoeft in juli 2023 al compleet te zijn uitgewerkt. Deels kan dat de jaren daarna gebeuren. In de Handreiking totstandkoming van gebiedsprogramma's (zie 4.3) staan de in afstemming met IPO, UvW en VNG opgestelde minimale vereisten die in juli 2023 in de gebiedsprogramma's moeten zijn opgenomen en wat daarin de aanvullende wensen zijn. De samenvatting is in dit Ontwikkeldocument NPLG opgenomen. De belangrijkste momenten in de tijd zijn opgenomen in de routekaart. Remkes geeft het belang mooi weer: 'de optelsom van gebiedsprocessen leidt tot landelijke doelrealisatie op het gebied van natuur (inclusief stikstof), water en bodem, klimaat, ruimte en de hieruit volgende landbouwtransitie.' De toetsing en de koppeling met het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur en de uitvoering zijn op hoofdlijnen beschreven, de uitwerking staat in paragraaf 5.

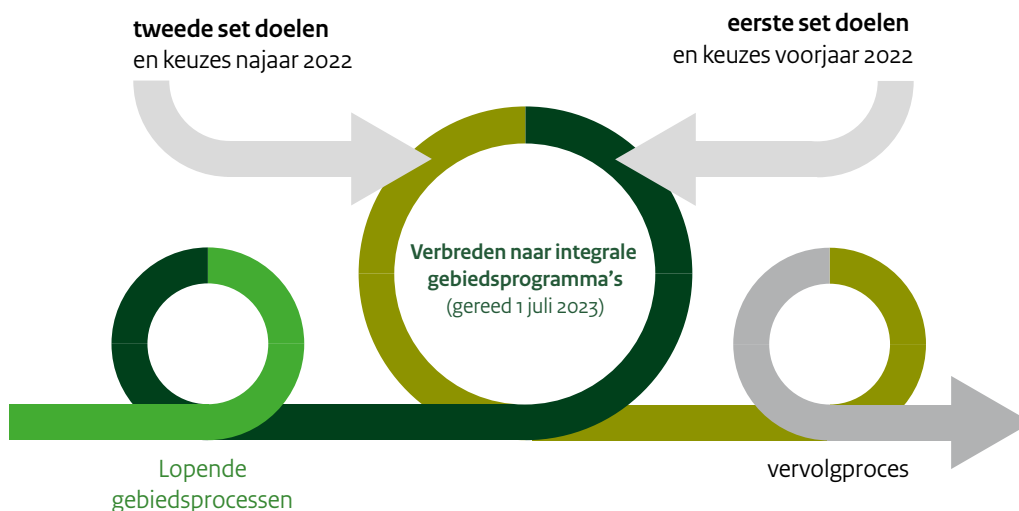
4.1 Proces gebiedsprogramma's NPLG

Het NPLG wordt ontwikkeld en uitgevoerd door het Rijk, in samenwerking met provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partners. De provincies zijn de gebiedsautoriteit voor het landelijk gebied en werken in gebiedsprocessen samen met de andere partijen de maatregelen uit om de NPLG-doelen te realiseren. Iedere provincie legt deze maatregelen vast in een gebiedsprogramma dat in juli 2023 – in eerste opzet – moet worden opgeleverd en als basis dient voor de uitvoering van de maatregelen.

Sturingsfilosofie: gebiedsprogramma's cyclisch en adaptief uitwerken

De regio heeft duidelijkheid nodig, maar ook flexibiliteit en mandaat in de uitwerking: maatwerk vanwege de gebiedsmatige verscheidenheid. De breedte van de NPLG-opgaven – inclusief de lange tijdshorizon voor klimaatverandering, wateropgaven en natuuropgaven – en de maatschappelijke dynamiek zorgen in combinatie met de deadline van 1 juli 2023 voor een grote tijdsdruk. Het beeld dat er in juli 2023 een volledig uitgewerkt gebiedsprogramma ligt – met voor elk deel van het landelijk gebied een maatregelenpakket – is niet realistisch en ook niet nodig. Daarom bevat dit ontwikkeldocument het samen met IPO gemaakte overzicht wat er dan minimaal moet liggen, zie paragraaf 4.4.

De onderstaande figuur uit de startnotitie geeft het cyclische karakter weer.



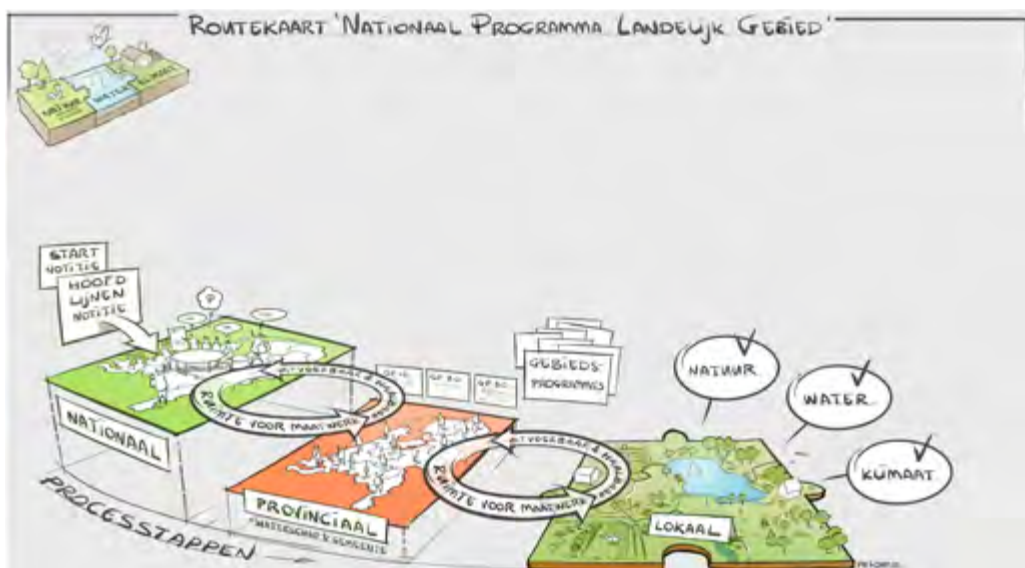
Het is van belang dat we het gebiedsprogramma gaan zien als een product dat in stappen wordt doorontwikkeld. Per stap moet dan helder worden wat we verwachten en wat de functie van de betreffende versie is. Voor 1 juli 2023 moet het accent liggen op het analyseren van de opgaven en het maken van hoofdkeuzes per deelgebied: ontwikkelrichting landbouw, natuur, water en klimaat. Vanuit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is daarnaast in elk geval een set van concrete maatregelen nodig voor natuur en stikstof, die moeten passen binnen de hoofdkeuzes. Hetzelfde geldt voor waterkwaliteitsmaatregelen vanuit de KRW. De ecologische maatregelen kunnen dan door de Ecologische Autoriteit worden getoetst. Het gaat bij de kaders voor de gebiedsprogramma's om een balans tussen ruimte voor uitwerking en gebiedsprocessen en de noodzaak om concreet te worden.

De gebiedsprogramma's moeten dus wel op 1 juli 2023 opgeleverd worden, maar de uitwerking hoeft dan nog niet compleet te zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen urgente doelen – waarvoor snel maatregelen nodig zijn – en wat minder urgente doelen. Voor die laatste doelen is meer tijd en die hoeven in eerste instantie dus minder uitgewerkt te worden. Zo zal toenemende verzilting op de meeste plaatsen pas op termijn grote invloed hebben. Maar de lange termijnbewegingen en perspectieven moeten als richting in de gebiedsprogramma's zitten om lock-ins te voorkomen. Het cyclische karakter is daarmee meerjarig, en loopt ook na 2023 door.

Bij de uitwerking is een zorgvuldig gebiedsproces samen met boeren, bedrijven, grondbezitters, bewoners en andere belanghebbenden cruciaal. Hier ligt een relatie met het Landbouwakkoord. Met zoals Remkes aangeeft een waardig en fatsoenlijk transitieproces en voortdurend oog houden voor de menselijke maat. Daarbij is veel aandacht nodig voor hoe de noodzakelijke, grotere maatregelen voor hen acceptabeler zijn te maken.

Remkes geeft in zijn advies aan dat vrijwel iedereen de noodzaak ziet van integrale gebiedsprocessen. Lokale overheden vragen duidelijke kaders vanuit het Rijk om alle ruimtevragers een plek te geven: per gebied en gebiedsoverstijgend. Agrarische partijen vragen voorafgaand aan de gebiedsprocessen om objectieve en transparante ecologische analyses. Zij willen dat de overheid bij de landinrichting een evenwicht zoekt tussen twee doelen: herstel van de natuur en versterken van het landbouwperspectief in het gebied.

Het cyclische proces vormt de onderlegger van de routekaart:



Dit ontwikkeldocument geeft bij de doelen en structurerende keuzes aan wat urgent is – dus hard en al komend jaar opnemen in het gebiedsprogramma – en waar meer ruimte in de tijd zit. Ook is aangegeven waar het al heel precies moet en waar het vooral om het inzetten van de goede beweging gaat. Er is dus procestijd om tot juli 2023, en ook nog daarna, zaken scherper te krijgen op basis van de ervaringen bij de eerste gebiedsprogramma's. De leerervaringen kunnen dus nog meegenomen worden. Lock-ins, het nemen van maatregelen op korte termijn die niet passen bij de maatregelen op lange termijn, moeten worden voorkomen. De casus Twentekanalen geeft een illustratie hoe de korte termijnmaatregelen moeten passen in de lange termijn aanpak.

Casus Twentekanalen

Voor het beheergebied van waterschap Vechtstromen is sprake van een toenemende watervraag vanuit de grote rivieren, onder andere via de Twentekanalen. Deze toename wordt veroorzaakt door een stijgende watervraag voor peilhandhaving in kanalen en rivieren, vanuit de landbouw, natuur en andere gebruiksdoeleinden. Daarnaast wordt door klimaatverandering een afname van het wateraanbod vanuit de grote rivieren verwacht. Deze afname is de laatste jaren ook ervaren. Vanaf 2018 zijn er meermaals tijdelijke pompen ter plaatse van sluis Eefde geplaatst, omdat de waterstand op de IJssel dusdanig laag was dat de permanente pompen droogvielen. Deze in de tijd toenemende disbalans tussen watervraag en wateraanbod vraagt om een robuust watersysteem als vertrekpunt, op basis waarvan geen-spijtmateregelen bepaald kunnen worden die het handelingsperspectief komende decennia niet beperken.

Het waterschap heeft de omgang met water dat afkomstig is van de grote rivieren voor de periode richting 2050 uitgewerkt in beleid als stap om te komen tot een robuust watersysteem richting 2100. Met dit beleid wordt beoogd te voorkomen dat het watersysteem verdergaand tegennatuurlijk wordt, en naar verwachting op termijn niet meer in 'goed en voldoende water' kan worden voorzien. Wanneer dit niet wordt gereguleerd dan zullen watergebruikers de bedrijfsvoering en processen inrichten op het uitgangspunt dat voldoende water vanuit de grote rivieren beschikbaar is en blijft.

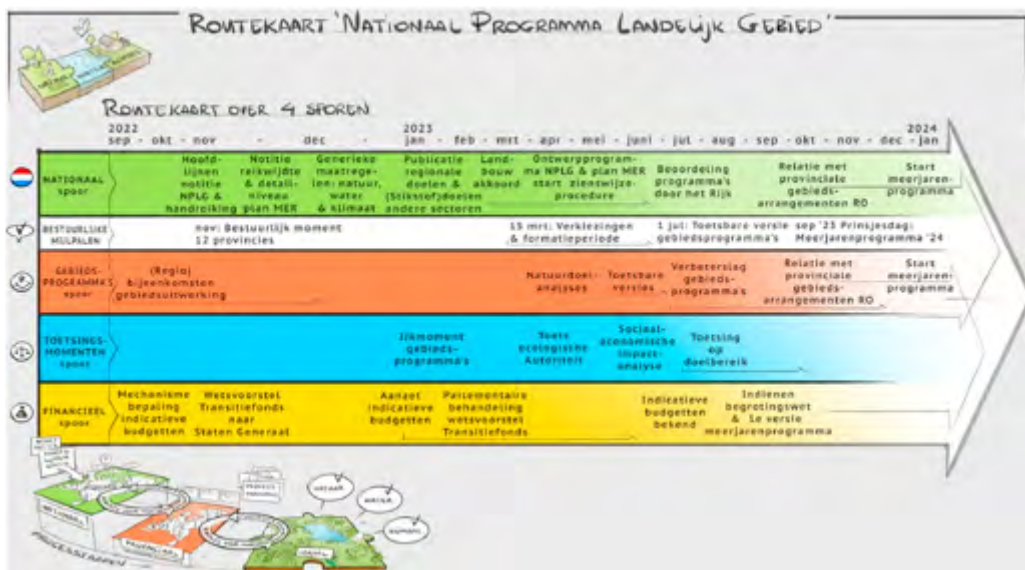
Om dit te voorkomen denkt het waterschap Vechtstromen concreet aan:

1. geen nieuwe wateraanvoergebieden realiseren
2. geen capaciteitsuitbreiding van bijvoorbeeld aanvoergemalen toepassen
3. waterverdeling optimaliseren voor zuiniger en efficiënter gebruik van het aangevoerde water

Vervolgens dient voor de periode tot 2100 nader verkend te worden welke maatregelen nodig zijn om te zorgen dat watervraag en wateraanbod in balans blijven. Dit vraagt naar verwachting om intensivering van gebiedsmaatregelen betreffende ontwatering, afwatering, grondwateronttrekkingen en grondwateraanvulling. Hiermee wordt getracht om voor maatschappelijke belangen blijvend in de watervraag vanuit de grote rivieren te voorzien. Via 'water vasthouden' wordt ingezet om overige landgebruiksfuncties zoveel als mogelijk te voorzien van voldoende gebiedseigen water, zodat economische schade door droogte en watertekorten wordt beperkt.

4.2 Routekaart gebiedsprogramma's

De uitwerking van de provinciale gebiedsprogramma's is op onderdelen al in volle gang. Op 1 juli 2023 moeten de eerste versies gereed zijn. Daarna vindt verdere verbetering en doorontwikkeling plaats op basis van zorgvuldige gebiedsprocessen met intensieve betrokkenheid van alle belanghebbenden. In de figuur met daarna de toelichting staan de mijlpalen die samenhangen met dit gebiedsproces. Ook de daarmee samenhangende mijlpalen van toetsing, Transitiefonds en uitvoering zijn voor het totaaloverzicht opgenomen. Die worden in paragraaf 5 verder beschreven.



Vanaf september 2022

Regiobijeenkomsten

Tijdens bijeenkomsten komen regio en het Rijk tot verdere verfijning en verbetering van de benodigde en gewenste invulling van de gebiedsprogramma's in relatie tot de uitwerking van het ontwerpprogramma NPLG. Zo wordt ook gewerkt aan verbinding tussen beleid en uitvoering en tussen regio en Rijk.

Regionale uitwerking doelen klimaat en natuur

Rijk en provincies werken samen de nationale doelen voor klimaat en extra VHR-natuur uit tot regionale doelen, zodat ze in januari indicatief kunnen worden gepubliceerd. Het Bestuurlijk Overleg Landelijk Gebied en Stikstof van 24 november en het Bestuurlijk Overleg Natuur van 5 december zijn belangrijke besprekmomenten. Door deze extra stap is de publicatie van de regionale doelen voor klimaat en extra VHR-natuur gelijktijdig met de indicatieve emissiedoelen voor onder andere de sectoren mobiliteit en industrie.

November 2022

Publicatie Klimaat- en Energieverkenning (KEV) gelijktijdig met de Klimaatnota van het kabinet

De KEV geeft inzicht in de ontwikkelingen van de uitstoot van Nederlandse broeikasgassen en de bijdrage van het nationale klimaat- en energiebeleid aan die ontwikkelingen. In aanvulling op de ramingen gaat de KEV ook in op de denkbare effecten van geagendeerd beleid.

December 2022

Verzending van voorstel Tijdelijke wet Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur aan de Staten-Generaal

De Tijdelijke wet Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur moet vastleggen dat de middelen uit het fonds voor landbouw en natuurmaatregelen besteed kunnen worden aan realisatie van de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat. Het voorstel ligt momenteel voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Opleveren Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) als onderdeel planMER

Het planMER is een onderbouwende studie voor het nationaal programma NPLG. De NRD is de eerste stap, waarbij de mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen worden benoemd

die in het planMER worden uitgewerkt. Deze mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen betreffen hoofdlijnen voor het ontwerp-programma van het NPLG, die concreter invulling krijgen via de eerste versie van gebiedsprogramma's zoals die juli 2023 ingediend gaan worden. Het ontwerp-programma NPLG wordt na juli 2023 gevoed met input uit de provinciale gebiedsprogramma.

December 2022 - februari 2023

Publicatie Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen en kabinetsreactie

De publicaties Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen is een bijlage van de KEV en geeft inzicht in wat bestaande en voorgenomen maatregelen waarschijnlijk opleveren voor doelbereik voor luchtverontreinigende stoffen (ammoniak en stikstofoxiden). Het kabinet gebruikt deze inzichten om begin 2023 tot indicatieve emissiedoelen te komen voor onder andere de sectoren mobiliteit en industrie en om te bezien of er aanvullende maatregelen en middelen nodig zijn.

Januari 2023

Ijkmoment

Dit is een tussentijds ijkmoment van de voortgang van het Rijk en provincies van het NPLG en de gebiedsprogramma's. Rijk en provincies voeren dit gezamenlijk uit en betrekken daarin verschillende partners. Het resultaat van dit ijkmoment: suggesties en bijsturingsmogelijkheden voor Rijk en provincies om het proces verder te verbeteren en mijlpalen te realiseren. De voortgang van het NOVI traject kan hier ook een onderdeel van zijn.

Publicatie richtinggevende regionale doelen zoals klimaat en extra VHR-natuur

Rijk en provincies werken samen de nationale doelen voor (onder andere) klimaat en extra VHR-natuur uit tot regionale doelen.

1e kwartaal 2023

Landbouwakkoord

Met het gezamenlijk uitgewerkt toekomstbeeld voor de landbouw.

1e helft 2023

Behandeling in Tweede en Eerste Kamer voorstel Tijdelijke wet Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur

De wet moet in de eerste helft van 2023 in de Tweede en Eerste Kamer worden behandeld, zodat deze uiterlijk in de zomer van 2023 kan ingaan. Dan kan het wetsvoorstel tot vaststelling van de eerste begrotingsstaat voor het fonds nog op Prinsjesdag 2023 bij de Tweede Kamer worden ingediend voor het begrotingsjaar 2024.

April 2023

Alle natuurdoelanalyses opgeleverd

Met het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering is afgesproken dat de zogenaamde voortouwnemers – provincies, Rijkswaterstaat en Defensie – natuurdoelanalyses opstellen voor alle Natura 2000-gebieden. Hierin worden per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied de situatie en de effecten van zowel stikstofreductie als natuurherstel beschouwd en samenhangend ecologisch beoordeeld. De Ecologische Autoriteit beoordeelt vervolgens de natuurdoelanalyses. Zo ontstaat er zicht op de aanvullende maatregelen die nog opgenomen moeten worden in de gebiedsprogramma's.

Medio 2023

Publicatie ontwerpprogramma NPLG (inclusief plan-MER), start procedure zienswijze

Medio 2023 wordt het ontwerp-NPLG (inclusief voorstel definitieve doelen en generieke maatregelen) samen met de planMER gepubliceerd. Het planMER is een onderbouwende studie voor het nationaal programma NPLG. Belanghebbenden kunnen hun zienswijze geven over het ontwerp-NPLG en het onderzoek naar de alternatieven in het planMER. Ook geeft de Commissie m.e.r. advies.

Juni 2023

Vervolg procedure zienswijze ontwerp-NPLG en planMER

De departementen stellen een reactienota op de ingediende zienswijzen op.

Vaststellen eerste versie gebiedsprogramma's

Provincies stellen bestuurlijk de toetsbare versie van de gebiedsprogramma's vast in de Gedeputeerde Staten met onderscheid tussen urgente en minder urgente onderdelen.

Juli 2023

Indiening gebiedsprogramma's (eerste versie 1.0)

De provincies dienen de toetsbare versies van de gebiedsprogramma's uiterlijk 1 juli 2023 in bij het Rijk.

Indicatieve budgetten Transitiefonds bekend

Het Rijk geeft inzicht in het budget waarop de provincies zich kunnen richten. Daarvoor moet er in het voorjaar al een eerste inschatting zijn.

Juli - oktober 2023

Integrale beoordeling door het Rijk en verdere aanpassing gebiedsprogramma's

Het Rijk beoordeelt in de volle breedte of de gebiedsprogramma's voldoende basis vormen voor het aanvragen van rijksbijdragen overeenkomstig de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied. Bij de integrale beoordeling door het Rijk worden specifiek betrokken de toetsingen door de Ecologische Autoriteit en de externe doorrekening op doelbereik van het consortium van kennisinstellingen PBL, RIVM en WUR. Bij deze doorrekening wordt tevens gekeken naar klimaatdoelbereik: De effecten op de reductie van broeikasgasemissie in de sectoren landbouw en landgebruik.

Toetsing Ecologische Autoriteit

De Ecologische Autoriteit toetst bij de eerste versie van de gebiedsprogramma's de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen voor natuurgebieden van alle voorgestelde maatregelen. Daarnaast toetst zij op het doelbereik van de KRW-aanpak voor brede bufferstroken langs beken op zandgronden.

Onderdelen van de gebiedsprogramma's moeten na juli 2023 nog verder worden uitgewerkt. Ook kan het nodig zijn dat onderdelen worden gewijzigd, bijvoorbeeld als de toetsing door de Ecologische Autoriteit daartoe aanleiding geeft. Aan de provincies wordt dan gelegenheid gegeven om met aanpassingen op het gebiedsprogramma te komen. Remkes geeft in zijn advies aan dat de gebiedsprogramma's beoordeeld moeten worden op het realiseren van de doelstellingen en de samenhang, en niet op hoe die doelstellingen worden bereikt.

Lerende evaluatie NPLG

Er wordt een lerende evaluatie van het NPLG uitgevoerd.

Indiening begrotingswet Transitiefonds

De begrotingswet Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur wordt ingediend op Prinsjesdag 2023, samen met de eerste versie van het Meerjarenprogramma.

Oktober 2023*Opnemen in brede provinciale gebiedsarrangementen*

Afronding brede gebiedsarrangementen voor de NOVEX. Mocht dan blijken dat de provincies er op elementen niet uitkomen, dan kan het Rijk – na beleidsafweging tussen sectorale belangen – knopen doorhakken.

Vanaf 3e/4e kwartaal 2023*Start aanvraag rijksbijdrage*

Start aanvraag rijksbijdrage voor uitvoering van maatregelpakketten, die onderdeel zijn van de (eerste) positief beoordeelde gebiedsprogramma's, op basis van de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied.

Januari 2024*Start Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied*

In het meerjarenprogramma is het overzicht van de voortgang van maatregelpakketten met de financiering opgenomen.

2025 – 2035*Jaarlijkse Fondsbegroting en bijstelling Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied*

Besluitvorming over volgende aanvragen voor rijksbijdragen en sturing op voortgang realisatie maatregelpakketten aan de hand van de spelregels.

2025/2028*IJkmomenten voor opnieuw bekijken tijdpad reductiedoelstellingen*

Conform advies Remkes.

De visual geeft de tijdlijn in perspectief:



4.3 Handreiking totstandkoming van gebiedsprogramma's

Voor provincies is een handreiking gebiedsprogramma's NPLG ontwikkeld. Deze bevat inspiratie en de minimale vereisten voor de gebiedsprogramma's. De handreiking geeft duidelijkheid over de aard en inhoud van de programma's en hoe deze worden vastgesteld. Het is een groeidocument dat komend jaar wordt doorontwikkeld.

Met de handreiking kunnen provincies gebiedsprogramma's uitwerken die aansluiten bij de doelen en structurerende keuzes van het NPLG. Een aantal voorbeelden uit de handreiking:

- Provincies maken een gebiedsprogramma voor het hele landelijk gebied, en daarbinnen deelgebieden onderscheiden. Per deelgebied wordt de provincie gevraagd – mede op basis van een sociaal-economische impactanalyse – een ontwikkelperspectief te schetsen, keuzes te maken en bijbehorende maatregelen aan te kondigen.
- NOVEX-gebieden leveren een bijdrage aan de uitwerking van de gebiedsprogramma's. Zij moeten als herkenbaar deelgebied terug komen in de gebiedsprogramma's en provinciegrensoverschrijdend worden ontwikkeld.
- In de handreiking is vastgelegd dat provincies in de gebiedsprogramma's aangeven welke (publiekrechtelijke) vervolgbesluiten nodig zijn om tot realisatie te komen. Dit kan bijvoorbeeld aanpassing zijn van een omgevingsplan of omgevingsverordening of nemen van een peilbesluit of projectbesluit. De gegevens die Gedeputeerde Staten moeten aanleveren op grond van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering – voorheen gebiedsplannen genoemd – maken onderdeel uit van de gebiedsprogramma's NPLG.
- De gebiedsprogramma's worden integraal beoordeeld door het Rijk. Daarbij wordt tevens betrokken het toetsingsadvies van de Ecologische Autoriteit en de externe doorrekening doelbereik door het consortium. Een positieve beoordeling van het Rijk betekent het startsein voor het doen van een aanvraag voor een rijksbijdrage uit onder

meer het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur voor uitvoering van maatregelen. De Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied voert de regie op dit proces.

In de handreiking staat ook beschreven hoe invulling gegeven wordt aan de moties over: koplopers zoveel mogelijk hun bedrijf laten voortzetten in de gebiedsaanpak, de positie van boeren in de gebiedsaanpak goed borgen, aandacht voor waterbeschikbaarheid in de gebiedsprogramma's.

4.4 Minimale vereisten in de gebiedsprogramma's van juli 2023

De doelen met het grootste gewicht en de kortste tijdshorizon verdienen de grootste urgentie bij de uitwerking in maatregelen, met daarbij oog voor het voorkomen van lock-ins. In de gebiedsprogramma's ligt voor de versie juli 2023 de nadruk enerzijds op het doorgronden van de opgaven in het gebied en het maken van een aantal grote strategische keuzes per deelgebied. En anderzijds op het selecteren van concrete maatregelen voor de meest urgente doelen. Deze maatregelen dienen binnen die grotere keuzes te passen. Zo kunnen we de lange termijn verkennen en op korte termijn handelen. Het Rijk zal bij de vraag of een gebiedsprogramma voldoende is uitgewerkt om de stap richting het Transitiefonds te kunnen zetten op beide aspecten letten: passende strategische keuzes per deelgebied om de NPLG-doelen te kunnen bereiken en in samenhang daarmee, de noodzakelijke concrete maatregelen voor de meest urgente onderdelen. De minimale inhoud van het gebiedsprogramma op 1 juli bestaat uit een combinatie van analyses, globale keuzes en concrete maatregelen en de onderbouwing daarvan. Het voorlopige beeld is hieronder weergegeven. Over dit beeld vindt nog bestuurlijk overleg plaats. Eventuele aanpassingen zullen worden verwerkt in de handreiking voor de gebiedsprogramma's.

Benodigde analyses:

- Natuurdoelanalyses van stikstofgevoelige N2000-gebieden. Analyse van emissiebronnen stikstof en benodigde ontwikkelruimte stikstof.
- Op basis van beschikbare gegevens een analyse van de feitelijke kenmerken van het water- en bodemsysteem en de klimaatbestendigheid daarvan (waar en hoe water vasthouden, waar is hoeveel waterberging gepland, wat is de maximale onttrekking in ruimte en tijd).
- Een analyse ten behoeve van VHR-doelbereik in 2030 en een indicatie voor de opgave op de langere termijn. Daarbij wordt in beeld gebracht wat de additionele opgave is in relatie tot lopende programma's, Natuurnetwerk Nederland, Programma Natuur en Bossenstrategie.
- Een analyse van verwachte sociaal-economische effecten van de globale keuzes en maatregelen.
- Een inventarisatie van de al aanwezige omvang van groenblauwe dooradering.

Provincies geven aan op welke manier de resultaten van deze analyses zijn meegenomen in het gebiedsprogramma.

Globale keuzes in de gebiedsgerichte uitwerking:

- De ontwikkelingsrichting van de landbouw (bijvoorbeeld innoveren, extensiveren, verplaatsen of afbouw/transformatie) en het landgebruik (waar mogelijk) per deelgebied, rekening houdend met de uitgevoerde analyses (water, natuur en sociaal-economische effecten) en, aansluitend op de landbouwbrief, de NPLG-doelen (natuur, water klimaat) en de structurerende keuzes. Het Landbouwakkoord kan leiden tot een nadere inkleuring van deze ontwikkelingsrichtingen. Wanneer de uitkomsten van het Landbouwakkoord, gelet op de doorlooptijd, onvoldoende verwerkt kunnen worden, kan hier voor een voorbehoud worden gemaakt.

- Een strategie op hoofdlijn om te komen tot een VHR-doelbereik in 2030 en een indicatie voor de opgave op de langere termijn. In deze eerste versie van het gebiedsprogramma wordt in ieder geval gebruik gemaakt van bestaande analyses, waaronder de natuurdoelanalyses.
- Voor beekdalen, overgangsgebieden rond N2000-gebieden en veenweidegebieden maken provincies inzichtelijk welke kansen zij zien om het percentage groenblauwe dooradering in die gebieden te verhogen in synergie met andere opgaven.

Concrete maatregelen/maatregelpakketten

Voor drie typen gebieden wordt een uitwerking naar maatregelniveau gevraagd:

- **Rondom stikstofgevoelige N2000-gebieden:** Maatregelen gericht op het reduceren van stikstof nabij stikstofgevoelige N2000-gebieden, waarmee wordt voldaan aan de eisen van de Wsn, in samenhang met bredere NPLG-doelen (water, natuur en klimaat).
- **Voor veenweideprovincies:** actualisatie van keuzes en daaruit voortvloeiende maatregelen opgenomen in de vastgestelde veenweidestrategieën met het oog op de brede NPLG-doelen (water, natuur en klimaat) en structurerende keuzes water en bodem sturend.
- **Voor provincies met beekdalen:** benodigde maatregelen, om samen met het generieke beleid te voldoen aan de KRW, en 7e Nitraat Actieprogramma/addendum. Bij de keuze van de maatregelen zijn de NPLG-doelen in samenhang (water, natuur en klimaat) leidend.

Voor het aspect natuur gaat het in deze gebieden naast bestaande, ook om aanvullende maatregelen voor het Programma Natuur fase 2 gericht op het tegengaan van verslechtering en met zicht op doelbereik.

Daarnaast wordt, landsdekkend, op maatregelniveau invulling gegeven aan de volgende onderdelen:

- Natuurherstelmaatregelen in en rond N2000-gebieden gericht op realisatie van Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen (ook niet-stikstofgevoelig). Deze omvatten ook de benodigde hydrologische maatregelen ten behoeve van N2000-gebieden gekoppeld aan de verplichting met betrekking tot het realiseren van een goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand van het grondwater en oppervlaktewater, beiden mede met het oog op de realisatie van de KRW-doelen.
- De maatregelen uit de derogatierichtlijn.
- Een eerste uitwerking van de aanpak om ook buiten het Natuurnetwerk en N2000 gebieden condities te optimaliseren voor VHR-doelbereik, waaronder ook ruimtelijke maatregelen.
- Maatregelen gericht op realisatie van de ambities uit de bossenstrategie:
 - Uitbreiding bosareaal
 - Realisatie 10 % groenblauwe dooradering.
- Bestaande maatregelen natuurherstel, met een ruimtelijke component.

Voor onderdelen die voldoende concreet zijn uitgewerkt kan een beroep worden gedaan op een rijksbijdrage. Dit geldt uiteraard ook voor onderdelen die wel tot de scope van het NPLG behoren maar geen deel uitmaken van dit minimumpakket.

Beoordeling bijdrage aan doelbereik

In het gebiedsprogramma moet duidelijk worden aangegeven wat de verwachte effecten zijn van voorgenomen maatregelen op het integrale doelbereik NPLG (water, natuur en klimaat).

Voor wat betreft doelbereik broeikasgassen landbouw en landgebruik wordt onderbouwd hoe het doelbereik zich verhouden tot het basispad broeikasgasemissies. Waar in een

gebiedsprogramma wordt volstaan met globale keuzes kan de beoordeling van de bijdrage aan het doelbereik indicatief zijn. De maatregelen-pakketten dienen wel zodanig concreet te zijn dat het consortium van PBL-RIVM-WUR een doorrekening kan maken van de bijdrage van deze maatregelenpakketten aan het doelbereik. De globale keuzes kunnen alleen globaal, op basis van aannames, worden getoetst.

Gebiedsprogramma's bieden (samen met de nationale maatregelen) zo voldoende houvast om te beoordelen of deze zullen leiden tot het beoogde doelbereik (op provinciaal en nationaal niveau).

Provincies maken inzichtelijk wat de samenhang is tussen de analyse, de keuzes en de maatregelen en maken inzichtelijk hoe het risico op pad-afhankelijkheden wordt beperkt. Aangegeven wordt hoe de gebiedsgerichte aanpak aansluit op het landelijk (generiek) beleid en welke instrumenten nodig zijn voor uitvoering. Waar mogelijk wordt ook aandacht besteed aan de samenhang met andere relevante opgaven (bijvoorbeeld energie, woningbouw en regionale economie).

Financiële paragraaf

Op het niveau van maatregelen/maatregelpakketten wordt in het gebiedsprogramma minimaal een onderbouwde omschrijving gegeven van de investeringskosten, en indien relevant de structurele kosten van beheer en onderhoud en/of exploitatie.¹⁴ Ook is in het gebiedsprogramma een voorstel opgenomen voor dekking van deze kosten met een indicatie van risico's en daarvoor te nemen beheersmaatregelen.

Waar in een gebiedsprogramma wordt volstaan met globale keuzes kan de onderbouwing van de kostencalculatie indicatief zijn.

¹⁴ Met het oog op een doelmatige besteding van middelen is zicht op de dekking van beheer- en onderhoudskosten nodig. Deze kunnen niet structureel worden gedekt via het transitiefonds.

5. Toetsing, financiën en uitvoering



De gebiedsprogramma's worden op verschillende momenten getoetst: het tussentijdse ijkmoment, de ecologische toets, de doorrekening op doelbereik, de integrale beoordeling van het Rijk (inclusief de sociaal-economische toets) en de planMER. Als het Rijk het gebiedsprogramma, mede op basis van (verwerking van) deze toetsen, positief heeft beoordeeld, kan een aanvraag voor een rijksbijdrage uit onder meer het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur worden gedaan voor uitvoering van maatregelen. Daarvoor zijn spelregels opgesteld. Ook over de samenwerking en bestuurlijke afstemming zijn afspraken opgenomen. Draagvlak is cruciaal om de doelen te kunnen halen.

5.1 IJkmoment, toetsing, doorrekening en beoordeling

5.1.1 IJkmoment voortgang gebiedsprogramma's

Het tussentijds ijkmoment in januari 2023 van de voortgang van de gebiedsprogramma's bestaat uit bijeenkomsten met bestuurders en ambtenaren uit provincies, waterschappen, gemeenten en het Rijk, aangevuld met maatschappelijke partners en experts/wetenschappers. Zij bespreken en evalueren de betrokkenheid van maatschappelijke partijen en het verloop van de gebiedsprocessen. Daarnaast wordt gerapporteerd over de voortgang per provincie, en over de handelingsperspectieven om gebiedsprocessen te verdiepen en/of te versnellen. Het resultaat: suggesties en bijsturingsmogelijkheden om het proces verder te verbeteren. Daarmee is het ijkmoment een kwalitatieve lerende evaluatie om gezamenlijk knelpunten te signaleren en op te pakken richting de gebiedsprogramma's in juli 2023.

5.1.2 PlanMER ontwerpprogramma NPLG

Het NPLG is planMER-plichtig met een uitgebreide procedure, omdat het een programma betreft dat kaderstellend is voor mer-(beoordelings)plichtige besluiten. Het NPLG stelt onder meer kaders voor activiteiten in een plangebied, en de ontwikkelingen binnen het programma kunnen leiden tot significante gevolgen voor onder meer Natura 2000-gebieden. Een passende beoordeling is vanwege het detailniveau niet nodig.

De planMER-procedure levert twee producten op: een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en een planMER. De NRD vormt de input voor de planMER en beschrijft de opgave, de afbakening van te onderzoeken alternatieven, de milieuaspecten en de wijze waarop deze worden onderzocht.

Voor het opstellen van de NRD en de planMER worden diverse gezamenlijke uitwerkingsmomenten ingericht. Op deze manier kunnen de alternatieven voor de NRD en voor het vervolgproces in de planMER mede met input vanuit de decentrale overheden en maatschappelijke partijen worden gemaakt.

Op zowel de NRD als de planMER is een zienswijzeprocedure van toepassing. Ook wordt voor beide een advies van de Commissie m.e.r. gevraagd.

Gedurende het ontwikkeltraject van zowel de planMER als het NPLG is aandacht voor de afstemming tussen beide producten. Het streven is dat de planMER voedend is aan het NPLG. Daarom wordt er in eerste instantie gewerkt aan een planMER Ontwerp-NPLG, waarna zo nodig aanvullende toetsingen kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld naar aanleiding van input uit de eerste versies van de gebiedsprogramma's die weer consequenties hebben voor het NPLG en naar aanleiding van het Landbouwakkoord. Uiteindelijk levert dit proces een planMER NPLG op.

De NRD wordt later opgeleverd dan in de startnotitie aangegeven, naar verwachting eind december 2022. Daardoor kunnen actuele ontwikkelingen, zoals het advies van Remkes, worden meegenomen bij het opstellen van de NRD.

Het planMER zelf wordt gelijktijdig met het ontwerp-NPLG gepubliceerd (medio 2023).

5.1.3 Ecologische toets gebiedsprogramma's

De Ecologische Autoriteit toetst of de essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming, met name voor de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur en water. Daarnaast is zij ook verantwoordelijk voor een onafhankelijke brede, ecologische beoordeling van de wetenschappelijke onderbouwing van de informatie, die benodigd is voor besluitvorming over natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's (zie voor de omschrijving <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/09/instelling-ecologische-autoriteit>). De Ecologische Autoriteit is onafhankelijk en stelt voor elk toetsingstraject een werkgroep samen met onafhankelijke deskundigen onder leiding van een voorzitter.

Bij de toetsing van de gebiedsprogramma's richt de Ecologische Autoriteit zich op de onderbouwing van effecten op natuur (inclusief stikstof) en water. Zo behoort het KRW-doelbereik voor de aanpak van brede bufferstroken langs beken op de hoge zandgronden tot het werkveld van de Ecologische Autoriteit. Voor de totstandkoming en beoordeling van het klimaatbeleid blijft de KEV van het PBL leidend voor het kabinet. De toetsing van de gebiedsprogramma's op klimaatdoelbereik voor wat betreft landbouw en landgebruik wordt meegenomen bij de doorrekening op doelbereik door de kennisinstellingen en vindt plaats parallel aan de toetsing door de Ecologische Autoriteit.

5.1.4 Sociaal-economische impactanalyse gebiedsprogramma's

Remkes geeft in zijn advies aan: 'Mensen ervaren een groeiend verschil in culturele waarden, in economische positie en in kansen. Ze zien belangrijke voorzieningen verdwijnen. Dat zit bijvoorbeeld in het sluiten van de laatste school, in het weghalen van bushaltes en het verdwijnen van de laatste pinautomaten. Er is angst voor leegloop van het platteland.' en 'Er moet voortdurend oog zijn voor de menselijke maat.'

Vanuit de maatschappij en de Tweede Kamer is er veel aandacht voor de sociaal-economische effecten van de maatregelen in gebiedsprogramma's, en hieraan gekoppeld voor de brede welvaart en leefbaarheid op het platteland. Dit is belangrijk voor draagvlak vanuit de samenleving voor de gebiedsgerichte uitwerking en uitvoering daarvan. De transitie van het landelijk gebied gaat niet alleen over natuur, water en klimaat, maar ook over de sociaal-economische ontwikkeling van gebieden en de kwaliteit van de leefomgeving van mensen, zowel huidige als toekomstige generaties. Daarom voeren provincies op uniforme wijze een sociaal-economische impactanalyse uit in de integrale gebiedsprogramma's, met gebruikmaking van lokale gebiedskennis. Brede welvaart en de sociaal-economische effecten op regionale agrarische bedrijfsvoering krijgen hierin een prominente plek. Het Rijk gaat in overleg met de provincies over de opzet van de analyse en ondersteunt de provincies, onder andere bij ontwikkeling van methodiek en het uitwisselen van kennis samen met relevante kennisinstellingen.

5.1.5 Doorrekening gebiedsprogramma's door kennisinstellingen

Voor het Rijk is het noodzakelijk om in 2023 de verwachte effecten van het NPLG en de gebiedsprogramma's in beeld te krijgen. Bij de beoordeling van de gebiedsprogramma's zal het Rijk daarom een oordeel moeten vormen over het doelbereik van het voorgestelde programma op zowel gebieds- als nationaal niveau. Hiervoor is het benodigd dat een externe partij dit verwachte doelbereik ex-ante beoordeelt. Het Rijk bewaakt de voortgang en kwaliteit mede door middel van de doorrekening, waarbij de effecten van maatregelen

bij elkaar worden opgeteld en er gekeken wordt wat dit betekent voor het doelbereik op natuur, water en klimaat. De doorrekening door het consortium van PBL, WUR en RIVM van de gebiedsprogramma's plus de maatregelen waar het Rijk voor verantwoordelijk is na juli 2023 vormt daarmee een belangrijke beoordeling voor het Rijk over het realiseren van doelbereik op nationaal niveau om tot een positief oordeel te kunnen komen.

5.1.6 Integrale beoordeling van het Rijk

Bij de beoordeling van de gebiedsprogramma's door het Rijk staat de handreiking voor de gebiedsprogramma's centraal. Deze handreiking bevat de minimale vereisten waaraan een gebiedsprogramma moet voldoen. Het Rijk kijkt via een integrale beoordeling of de gebiedsprogramma's aan de vereisten van de handreiking voldoen, in hoeverre het advies van de ecologische autoriteit (en/of de verwerking daarvan) is meegenomen en of de programma's – in samenhang met de Rijksmaatregelen – leiden tot integraal doelbereik op de doelstellingen van het NPLG. Tevens kijkt het Rijk of de gebiedsprogramma's en de Rijksmaatregelen passen binnen de budgettaire kaders. Ook wordt bij de integrale beoordeling gekeken naar de sociaal-economische effecten op een gebied (zie paragraaf 5.1.4).

Het Rijk beoordeelt zo in de volle breedte of de gebiedsprogramma's voldoende basis vormen voor de overgang naar het proces van aanvragen van rijksbijdragen voor de uitvoering van maatregelen.

5.2 Lerende aanpak

De aanpak van het gebiedsprogramma zal niet meteen perfect zijn, en kan alleen geperfectioneerd worden door eerst praktijkervaring op te doen. Een transitie verloopt niet lineair of voorspelbaar en vergt aanpassingsvermogen van iedereen. Daarom is het belangrijk om ruimte te creëren via voldoende mandaat voor het gebied (provincies, waterschappen, gemeenten en gebiedspartners) om van start te gaan en vervolgens te blijven verbeteren aan de hand van voortschrijdend inzicht. Het NPLG biedt hier ruimte voor, de Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied (De Regieorganisatie, zie paragraaf 5.4) faciliteert hierbij.

Het Rijk/De Regieorganisatie, IPO/BIJ12 en RVO zetten een community op om het *samen leren door te doen* extra te versterken. In deze community wordt de samenwerking tussen beleid, praktijk en kennis bevorderd om zo effectiviteit, efficiëntie en vernieuwing te stimuleren. Dit gebeurt onder meer in de transitieschool en met lerende evaluaties, opleidingen en andere bijeenkomsten die worden geïntegreerd in het dagelijks werk – want leren is doen.

Daarnaast zal een lerende evaluatie van het NPLG uitgevoerd worden. Er is gestart met het in kaart brengen van de onderzoeksmogelijkheden, met de intentie om in de tweede helft van 2023 invulling te geven aan de lerende evaluatie NPLG.

5.3 Interbestuurlijke governance

Remkes wijst op het grote belang dat alle betrokken overheidsorganisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid én met respect voor elkaars verantwoordelijkheid samenwerken. In de startnotitie is aangegeven dat er interbestuurlijke afstemming plaatsvindt met (de koepels van) provincies, waterschappen en gemeenten. Het onderlinge bestuurlijke gesprek is belangrijk met oog op de grote kansen en uitdagingen, maar ook de moeilijke keuzes én met oog op de verkiezingen van provincies en waterschappen in maart 2023. Bij de gebiedsgerichte uitwerking is verbinding met alle provincies, waterschappen en gemeenten noodzakelijk. Dit krijgt onder andere invulling via regiobijsamenkomsten, waarbij het gaat om inhoud, proces en draagvlak. Lopende samenwerkingen zoals het Deltaprogramma en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) zijn goed te benutten.

Bij de formele samenwerking is een aantal uitgangspunten belangrijk:

- De Code Interbestuurlijke verhoudingen, waarin onder andere staat dat koepels op tijd betrokken worden bij beleidsvoornemens en dat voorstellen op uitvoerbaarheid worden getoetst.
- De samenwerkingsafspraken NOVI, waarin onder andere staat dat partijen elkaar aanspreken en samenwerken vanuit gelijkwaardig partnerschap.
- Bestaande structuren worden benut, zodat er in het drukke afstemmingsverkeer niet nog een aparte route bij komt.
- Het interbestuurlijke gesprek vindt plaats tussen de vier overheden, dus niet louter tussen Rijk en provincies.
- Er wordt ruimte gegeven om naast de formele besluitvormingsgremia ook informele contactmomenten te hebben, waarmee oriënterende gesprekken en gedachtenvorming een plek krijgen.
- NPLG, de Regieorganisatie (zie 5.4) en Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur worden verbonden.
- Er wordt decentraal voldoende snelheid, middelen, instrumentarium, uitvoeringskracht en mandaat georganiseerd, zodat de leden verbonden zijn en integraliteit georganiseerd wordt.
- Er wordt verrassingsvrij geopereerd.

Bij de vaststelling van documenten door het Rijk consulteert het Rijk de regionale partners op inhoud – want besluiten is de verantwoordelijkheid van het Rijk – en is de intentie om elkaar te committeren op het proces, want daar geldt gezamenlijk eigenaarschap.

Het Bestuurlijk Overleg Landelijk Gebied (de verbreding van het huidige Bestuurlijk Overleg Stikstof) staat daarbij centraal, met vertegenwoordiging vanuit provincies, gemeenten, waterschappen en het Rijk. Daarbij kan ook gewerkt worden met afvaardiging, de zogenaamde kopgroepen.

5.4 Ondersteuning regio's vanuit de Regieorganisatie

Remkes benadrukt in zijn advies het belang van goede facilitering van de regio's door het Rijk bij de uitwerking van de gebiedsprogramma's. En hij benadrukt ook het belang van een goede organisatie van de gebiedsprocessen en gebiedsteams. Er lopen al veel contacten tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Nieuw is dat per 1 oktober 2022 de Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied operationeel is. De Regieorganisatie helpt het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten te komen tot een succesvolle en slagvaardige uitvoering van de transitie van het landelijk gebied in lijn met de NPLG-doelen. De regieorganisatie participeert actief in het maakproces van het NPLG vanuit het perspectief van de uitvoering. Zij zet zich ervoor in dat in het NPLG consistente, werkbaar en uitvoerbare doelen worden geformuleerd, waar provincies in hun gebiedsprocessen mee aan de slag kunnen. Tevens is de Regieorganisatie schakel in het oplossen van regel- en beleidsproblemen vanuit het belang van effectieve uitvoeringspraktijk.

De functie van de Regieorganisatie bestaat uit twee hoofdelementen:

- Waar gewenst de provincies en andere partijen ondersteunen bij de uitvoering.
- Sturen op doelrealisatie van de transitie in de landelijke gebieden op basis van het NPLG. Onder meer als liaison met de grondfaciliteit.

Bij de ondersteunende functie gaat de Regieorganisatie uit van een horizontale samenwerking op twee kerntaken:

- Loket- en programmabureau met gebiedsteams met accounthouders per provincie en voor de vijf landsdelen. De Regieorganisatie fungeert hierbij als vraagbaak en ondersteuning bij gebiedsprocessen.

- Netwerkfunctie kennis en capaciteit: onder meer kennisdeling, lerende aanpak en aanvullende capaciteit organiseren via bijvoorbeeld expertisepools en de inzet van capaciteit van rijksuitvoeringsorganisaties en private partijen.

De Regieorganisatie overlegt daarbij met decentrale partijen wat er nodig is, wat zijzelf kunnen doen en wat de Regieorganisatie kan doen, waar nodig in samenwerking met Kadaster en RVO. Zo is bijvoorbeeld de uitvraag voor versnellingsvoorstellen vanuit de Regieorganisatie georganiseerd. Bij dit alles wordt een lerende aanpak gehanteerd, zodat aanscherping en bijstelling op de werkwijze van de Regieorganisatie mogelijk is.

5.5 Onontkoombaarheid

Het kabinet kiest voor een aanpak die waarborgt dat de hoofddoelen op natuur, water en klimaat onontkoombaar worden gerealiseerd. We moeten effectieve maatregelen nemen om de druk op de natuur snel te verlichten, de waterkwaliteit en -kwantiteit op orde te brengen en te voldoen aan klimaatverplichtingen. Realisatie van deze maatregelen is ook essentieel om (op termijn) weer meer ruimte voor vergunningen voor maatschappelijke en economische activiteiten te kunnen en blijven realiseren. Daadwerkelijke verbetering van de natuur is een noodzakelijke basis voor de mogelijkheden tot ruimere en eenvoudiger toestemmingverlening.

Onontkoombaarheid vraagt enerzijds om commitment aan de doelen en anderzijds de zekerheid dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren. In de vormgeving van onontkoombaarheid wordt een balans gezocht tussen enerzijds adaptiviteit en aanpassingsvermogen en anderzijds voldoende stevigheid. Op basis van die uitgangspunten wordt de aanpak zodanig vormgegeven dat als dat nodig is, bijgesteld, bijgestuurd en ingegrepen zal worden om te borgen dat maatregelen tot aan 2030 ook daadwerkelijk de noodzakelijke doelstellingen zullen realiseren. Zoals in de startnotitie van het NPLG is geschetst, ontstaat onontkoombaarheid door een samenspel van verschillende elementen:

- Vastlegging van regionale doelen in bestuurlijke afspraken, gebiedsprogramma's en het programma NPLG
- Borging van doeltreffende maatregelen in gebiedsprogramma's
- Borging van de uitvoeringskracht (inrichting Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur en de Regieorganisatie)
- Monitoring van resultaten
- Bijsturing van maatregelen

Vastlegging van doelen in bestuurlijke afspraken, gebiedsprogramma's en het programma NPLG

Wat verschillende landelijke doelen betekenen in de vorm van regionale opgaven, wordt, voor zover nog niet gedaan in de startnotitie en dit ontwikkeldocument, nader uitgewerkt en in januari 2023 als indicatieve set bekendgemaakt. In bestuurlijke afspraken met provincies worden de uiteindelijke definitieve regionale doelen voor 2030 vastgelegd. In de gebiedsprogramma's worden deze regionale doelen opgenomen, dit is een minimumeis. Met vaststelling van het gebiedsprogramma binden provincies zichzelf aan deze doelstellingen. Het Rijk neemt de regionale doelen kaderstellend op in het programma NPLG. Het programma NPLG zal worden vastgesteld als Rijksprogramma in de zin van de Omgevingswet. Er liggen ook al de nodige verplichtingen in wetgeving vast. Zo zijn de provincies verplicht om op gebiedsniveau verslechtering te voorkomen in de Natura 2000-gebieden die onder hun verantwoordelijkheid vallen, en de instandhoudingsdoelstellingen op termijn te behalen (artikel 6 van de Habitatrichtlijn). Ook de KRW-doelen zijn nu al wettelijk verplicht.

Borging van doeltreffende maatregelen in gebiedsprogramma's

De provincies zijn verantwoordelijk voor het maken van een gebiedsprogramma met maatregelenpakketten waarmee de regionale doelen worden behaald. Via verschillende toetsmomenten borgen Rijk en provincies dat dit ook werkelijk het geval is. De Ecologische Autoriteit toetst de ecologische onderbouwing van natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's en kennisinstellingen rekenen de gebiedsprogramma's door (ofwel evalueren deze ex-ante) op doelbereik. Ook het Rijk toetst de gebiedsprogramma's en maatregelenpakketten. Dit gebeurt na 1 juli 2023 op basis van de (minimum)eisen, zoals omschreven in paragraaf 4.4 en de uitwerking daarvan in de Handreiking kaders gebiedsprogramma's die aan provincies ter beschikking wordt gesteld.

Maatregelenpakketten van de provincies komen alleen voor rijksmiddelen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur in aanmerking, als zij onderdeel uitmaken van een samenhangend onder de Omgevingswet vastgesteld gebiedsprogramma waarin de regionale doelen staan opgenomen, dat naar het oordeel van het Rijk met voldoende zekerheid leidt tot doelbereik. Deze voorwaarden worden verbonden aan de wijze waarop de fondsbeheerder middelen uit het fonds aan een provincie overdraagt. Door vaststelling van gebiedsprogramma's binden provincies zichzelf aan het daarin vastgelegde beleid. Door het programma conform de Omgevingswet vast te stellen gelden regels over inspraak van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij verplichte programma's en over de gevallen waarin een PlanMER procedure verplicht is. Onderzocht wordt of het van meerwaarde is om op termijn het gebiedsprogramma wettelijk te verplichten en hoe dit kan worden vormgegeven.

Borging van de uitvoeringskracht (inrichting Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur en de Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied)

De uitvoeringskracht van medeoverheden is belangrijk voor het realiseren van maatregelen en het bereiken van de doelen. Er ligt een enorme klus en er is voldoende ondersteuning nodig. Het Rijk werkt daarom aan de benodigde randvoorwaarden: generiek rijksbeleid zoals generieke maatregelen, financiële middelen, grond en capaciteit. Daarvoor heeft het Rijk onder meer de gezamenlijke Regieorganisatie opgezet. Ook komen er middelen beschikbaar via het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Dit fonds dekt ook uitvoeringskosten. Een vastgesteld gebiedsprogramma en daarin opgenomen maatregelenpakketten betekenen niet automatisch recht op geld uit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Zo worden financiële middelen niet toegekend wanneer uit de beoordeling van het gebiedsprogramma door de Ecologische Autoriteit of door het Rijk/de Regieorganisatie (gebruikmakende ook van de doorrekening door de kennisinstellingen), blijkt dat een maatregel onvoldoende bijdraagt aan het doelbereik. Ook is een gefaseerde uitgave van middelen gekoppeld aan de voortgang van de maatregelenpakketten mogelijk binnen het Meerjarenprogramma (zie paragraaf 5.7.2.).

Monitoring van resultaten

Wanneer maatregelen niet de effecten sorteren die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren zal er bijgestuurd moeten worden. Een structurele monitoringsystematiek vormt hiervoor de basis en is daarom van groot belang voor onontkoombaarheid. De provincies zijn met de gebiedspartijen verantwoordelijk voor het verzamelen en beschikbaar stellen van de gegevens die nodig zijn om de voortgang, resultaten en effecten (doelbereik en neveneffecten) van de maatregelen van het gebiedsprogramma te kunnen volgen. Voor de monitoring van voortgang en resultaten wordt waar mogelijk uitgegaan van de bestaande verantwoordelijkheden in en werkwijzen van de monitoringsstelsels voor natuur, stikstof, water en klimaat. Waar nodig, worden de stelsels aangepast of geïntegreerd om monitoring op doelbereik, processen, uitvoeringsvoortgang en sociaal-economische effecten mogelijk te maken en na 1 juli 2023 te komen tot een effectieve jaarlijkse cyclus van monitoring, evaluatie, verantwoording en waar nodig bijsturing. Op dit moment wordt de monitorings-

systematiek uitgewerkt om te kunnen voorzien in benodigde structurele monitoring en bijsturing wanneer nodig. Zoals beschreven onder 5.7.2. zal het meerjarenprogramma (en het programmaboek) als monitoringsinstrument hier een belangrijk onderdeel in vormen. In de handreiking (en later een handboek monitoring) wordt nader toegelicht welke informatie provincies met betrekking tot monitoring in hun gebiedsprogramma dienen op te nemen.

Bijsturing van maatregelen

Provincies werken maatregelenpakketten uit in de gebiedsprogramma's. Het gebiedsprogramma heeft een cyclisch, iteratief en adaptief karakter. Provincies zullen hun maatregelen tijdens de looptijd van het gebiedsprogramma in het gebiedsprogramma moeten aanpassen, intensiveren of aanvullen wanneer resultaten blijken tegen te vallen. Provincies zijn verantwoordelijk om hun plannen aan te scherpen op basis van kennis en nieuwe inzichten, afkomstig uit de praktijk of monitoring en evaluatie.

Het Rijk beschikt over verschillende mogelijkheden om bij te sturen en zo de onontkoombare realisatie van de doelen te borgen. Een pakket met landelijke maatregelen wordt uitgewerkt en wordt mede op basis van de toetsing van de gebiedsprogramma's aangepast, geïntensiveerd of aangevuld met meer verplichtend of juist stimulerend beleid. Na 1 juli 2023 komt er een effectieve jaarlijkse cyclus van monitoring, evaluatie, verantwoording en waar nodig bijsturing. Het Rijk zet het meest geschikte instrument tot bijsturing in afhankelijk van de situatie.

Handelingsopties van het Rijk moeten nog nader worden uitgewerkt, maar gedacht kan worden aan:

- › Als Rijk onderzoeken of/hoe meer ondersteuning bieden een bijdrage kan leveren daar waar onmacht een oorzaak is.
- › Als Rijk verplichtende landelijke beleidsmaatregelen nemen. Dit komt neer op uitbreiding of aanscherping van bovengenoemde landelijke pakket.
- › Als Rijk lokaal gerichte maatregelen nemen, bijvoorbeeld lokaal gedifferentieerde normen in regelgeving en projectbesluiten.
- › Als Rijk afspraken maken met gemeenten of waterschappen in plaats van met provincies.
- › Als Rijk instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden waaronder regels over de inhoud van omgevingsverordeningen en omgevingsregelingen, bijvoorbeeld over de toedeling van ruimtelijke functies en de uitoefening daarvan, regels stellen over de beoordeling van vergunningaanvragen en over wijzigen of inperken van vergunningen, wijzigingen doorvoeren in de regels over de bevoegdheidstoedeling ten aanzien van bijvoorbeeld vergunningen en 'in de plaats treden' bij taakverwaarlozing van de provincie of gemeente met gebruik van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium.

Uitgangspunt is dat de provincie het bevoegd gezag is en het Rijk de geschetste handelingsopties proportioneel en passend bij de situatie inzet. Er kunnen diverse redenen zijn waarom bijsturing nodig is. Zo kan het zijn dat de verwachte opbrengst van maatregelen tegenvalt, dat omstandigheden zijn veranderd of dat er onvoldoende wordt doorgezet door provincies. Het startpunt moet telkens het goede bestuurlijke gesprek zijn, maar het Rijk dient te kunnen ingrijpen, waar het dat nodig acht. Het Rijk draagt namelijk de verantwoordelijkheid om de landelijke doelen te halen.

Sleutelementen, die de komende tijd nader zullen worden uitgewerkt, zijn afspraken tussen Rijk en provincies over de redenen en omstandigheden waarin bijsturing vanuit het Rijk gerechtvaardigd is (het wanneer) en het identificeren en adequate voorbereiden van de instrumenten, waarmee het Rijk slagvaardig kan bijsturen (het hoe).

In dit kader zal het Rijk samen met provincies ook zoeken naar de juiste ijkpunten, waarop het in een uiterst geval zelf voorbereide verplichtende landelijke maatregelen inzet. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer op een ijkmoment duidelijk is dat provincies in gezamenlijkheid niet op weg zijn om de doelen te halen. Het kabinet kiest zo voor een aanpak waarin hoe dan ook tijdig effectieve maatregelen worden genomen en de NPLG-doelen onontkoombaar worden gerealiseerd.

5.6 Financiële middelen

De voorziene maatregelen in de gebiedsprogramma's vragen over een langere periode de beschikbaarheid van aanzienlijke bedragen. Vooral met de veranderingen in de functie van grond is veel geld gemoeid. Bij elke grotere investering in het fysieke domein moet de samenhang tussen de verschillende opgaven in een gebied het vertrekpunt zijn. Dit vereist financiële zekerheid ter ondersteuning van langjarig, voorspelbaar en coherent beleid. Met het oog daarop stelt het kabinet incidenteel tot en met 2035 cumulatief € 24,3 miljard beschikbaar. Deze paragraaf geeft voor zover nu al mogelijk op hoofdlijnen duidelijkheid over de wijze waarop dit geld ingezet gaat worden.

De overheid moet de zekerheid bieden dat de middelen beschikbaar zijn en dat een zorgvuldige en integrale besluitvorming over de besteding is geborgd. Voor het toekennen van uitgaven uit die middelen richt het kabinet een begrotingsfonds in. Bij de Raad van State ligt het voorstel voor de Tijdelijke wet Transitiefonds Landelijk Gebied ter advies voor. De planning is het wetsvoorstel in december 2022 aan de Staten-Generaal te verzenden, zodat de Tijdelijke wet Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur medio 2023 in werking kan treden. Op Prinsjesdag 2023 kan dan de eerste fondsbegroting naar de Tweede Kamer, voor het begrotingsjaar 2024.

Het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur heeft tot doel landbouw- en natuurmaatregelen te financieren met het oog op de opgaven voor natuur, water (kwantiteit en kwaliteit) en klimaat én de verduurzaming van de landbouw die noodzakelijkerwijs met die opgaven samenhangt. Bij dit laatste moet vooral ook gedacht worden aan de omslag die ondernemers in het gebied moeten maken, en hoe de overheid dit faciliteert. Het beheer van het fonds ligt bij de Minister voor Natuur en Stikstof. Die laat de vormgeving van het fonds en bijbehorende fondsbegroting nader uitwerken. Hoofdlijnen zijn dat middelen – aanvullend op bestaande middelen – doelmatig en doeltreffend worden ingezet, en beschikbaar zijn voor de maatregelen vastgesteld in de gebiedsprogramma's en voor generieke maatregelen.

De fondsbeheerder heeft de taak om te beoordelen of maatregelen die worden voorgesteld, gefinancierd kunnen worden uit het fonds. De fondsbeheerder beoordeelt of maatregelen uitvoerbaar, doeltreffend en doelmatig zijn.

Ook beoordeelt de fondsbeheerder of voor voorgestelde maatregelen al bestaande financieringsbronnen voor landbouw- en natuurmaatregelen beschikbaar zijn. Het is van belang om de werking van het fonds af te stemmen op uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. Dit vergt een samenhangend stelsel van kaders en afspraken om tot zorgvuldige beoordeling van gebiedsprogramma's, onderliggende maatregelpakketten en toedeling van middelen te komen. Centraal staat het regulier opstellen van een meerjarenprogramma en het toepassen van spelregels om invulling te geven aan een zorgvuldig proces van besluitvorming over de realisatie van maatregelen. In paragraaf 5.7.2 wordt nader ingegaan op de spelregels.

De kaders en afspraken over de toekenning van middelen uit het fonds hangen nauw samen met de uitwerking van het NPLG. Maar de doelstellingen van het NPLG evenals de tijdhorizon (2050) en de verwachte scope van de gebiedsprogramma's reiken

verder dan het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Voor realisatie van het NPLG en de daarmee samenhangende gebiedsprogramma's zullen daarom ook andere financieringsbronnen aangewend worden, zoals uit het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) en het Programma Natuur. Dit betekent dat medebekostiging voor realisatie van gebiedsprogramma's ook moet plaatsvinden uit andere financiële bronnen van het Rijk én de regio.

Hoe het budget uiteindelijk verdeeld wordt, is niet concreet te zeggen en kan op verschillende manieren worden benaderd. De afspraken in het coalitieakkoord en de budgettaire bijlage markeren bijvoorbeeld sporen en categorieën van maatregelen, die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de opgaven. De ramingen zijn indicatief en geven aan welk deel van het budget nodig is. Het Rijk werkt met de provincies aan een verdeling in indicatieve budgetten die inzicht geven in het budget waarop de provincies zich kunnen richten. Het NPLG is een iteratief proces. Zoals eerder aangegeven, werkt dit door in de wijze waarop de middelen verdeeld worden. In de uitwerking wordt gezocht naar evenwicht tussen voorspelbaarheid en flexibiliteit om in te spelen op kansen en veranderende omstandigheden.

Wat betreft een verdeling in de tijd is in de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord opgenomen dat de middelen tot en met 2035 beschikbaar komen met daarin een oplopende reeks tot en met 2030 van 20 miljard euro. Jaarlijks wordt op Prinsjesdag een begroting ingediend voor het fonds. De begroting is afgeleid van het meerjarenprogramma, waarvan de fondsbeheerder jaarlijks een geactualiseerde versie aanbiedt tegelijk met de aanbidding van de ontwerpbegroting.

Een verdeling – zoals bij reguliere begrotingen – door doelen te formuleren en daarvan de begrotingsposten af te leiden, ligt niet voor de hand. Veel van de beoogde maatregelen uit de gebiedsprogramma's zullen gericht zijn op effecten voor meerdere doelen. Daarbij is nu nog niet bekend welke mix van maatregelen de provincies in de gebiedsprogramma's opnemen en welke aanvullende generieke, landelijke maatregelen er worden ontwikkeld.

Voor de inrichting van de begroting van het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur heeft het daarom de voorkeur om het begrotingsfonds het karakter van een uitvoeringsprogramma te geven en inzicht te bieden in hoe de geldstromen vanuit het fonds lopen. Zowel richting provincies als richting departementale begrotingen waar het gaat om meer generieke maatregelen en regelingen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om generieke maatregelen die ondersteunend zijn aan het doelbereik en gefinancierd worden vanuit een departementale begroting.

5.7 Uitvoering

5.7.1 Versnellingsvoorstellen

Vooruitlopend op de gebiedsprogramma's is er in het voorjaar van 2022 een uitvraag gedaan bij provincies, waterschappen en terrein behorende organisatie naar voorstellen die in 2022 en 2023 al uitgevoerd kunnen worden vooruitlopend op de gebiedsprogramma's. De versnellingsvoorstellen moeten bijdragen aan de doelen in de integrale gebiedsgerichte aanpak: natuur (inclusief stikstof), water en klimaat. Er zijn in totaal 90 voorstellen ingediend. Van de 90 voorstellen zijn 45 voorstellen gehonoreerd waarvoor 504 miljoen euro door het Rijk is vrijgemaakt. Hiermee kan in 2022 en 2023 een versnelling worden gegeven aan:

- vrijwillig uitkopen van ondernemers
- investeren in innovatieve oplossingen die bijdragen aan de doelen van de integrale aanpak
- uitvoeren van natuurmaatregelen

- uitvoeren van maatregelen voor de KRW
- investeren in meetnetwerken en onderzoek, en faciliteren van de kennisdeling op het gebied van verdienmodellen

Voor het einde van het jaar worden de financiële middelen, via een specifieke uitkering, beschikbaar gesteld aan de provincies. Daarnaast wordt een opdracht verleend aan Staatsbosbeheer voor hun inzet in de versnellingsvoorstellen.

De financiering van de extra eigen inzet van provincies, waterschappen en gemeenten is een belangrijk aandachtspunt voor het Rijk en de koepels. Dit geldt ook voor de inzet van intensief betrokken maatschappelijke organisaties.

5.7.2 Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied

Het karakter van het NPLG is iteratief. De realisatie van de transitie landelijk gebied vraagt een meerjarige programmering. In het op te zetten Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied komen alle maatregelen samen die invulling geven aan de realisatie van het NPLG. Dit stelt het Rijk, provincies en andere betrokken partijen in staat om samen tot een beheerste realisatie te komen. Het Meerjarenprogramma geeft de voortgang van onder meer (bestuurlijke) afspraken, mijlpalen, besteding van middelen en geprognoseerde uitgaven weer. Daarmee is het Meerjarenprogramma een belangrijk instrument om de voortgang van de realisatie van maatregelen te monitoren en, zo nodig, bij te sturen om er zeker van te zijn dat doelen binnen gestelde termijnen en indicatieve budgetten gerealiseerd worden. In een jaarlijks te verschijnen Programmaboek, dat meegaat als bijlage bij de begroting van het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur, legt het kabinet over de meerjarige aanpak verantwoording af aan samenleving en volksvertegenwoordiging.

Het document Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied geeft inzicht in het procesverloop en de vereisten (informatieprofielen) voor besluitvorming over rijksbijdragen uit onder meer het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. De spelregels zijn van toepassing op generieke, nationale maatregelen én gebiedsgerichte maatregelen. Provincies kunnen een aanvraag voor een rijksbijdrage doen als het Rijk (de betreffende onderdelen van) het gebiedsprogramma positief heeft beoordeeld.

De spelregels gaan uit van een gefaseerde en meerjarige programmatische aanpak van de transitie landelijk gebied. Deze transitie is immers geen lineair proces, maar heeft een cyclisch karakter. Remkes geeft het zo aan: 'Provincies hebben ruimte nodig om te kunnen schuiven'. Er zal sprake zijn van bijsturen om zo de realisatie van doelen en mijlpalen te borgen. De fasering bevordert dat zoveel mogelijk gestart wordt met realisatie van dié (samenhangende) maatregelen in gebiedsprogramma's die gereed zijn voor uitvoering. Tegelijk bestaat voor onderdelen van gebiedsprogramma's die nog niet zover zijn, de mogelijkheid om eerst de fase van planuitwerking te doorlopen. Bijvoorbeeld om eerst een (wijziging van een) omgevingsplan vast te stellen of een peilbesluit te nemen. Aanvullend bestaat de mogelijkheid om, via een omwisselbesluit, tot bijstelling van onderdelen van een gebiedsprogramma te komen. Daarmee is er ruimte voor gebiedspartijen om in te spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen die zich in de dynamiek van gebiedsprocessen kunnen voordoen. Voorwaarde bij de fasering is dat het totale en integrale doelbereik van het NPLG binnen de gestelde termijnen en bijbehorende indicatieve budgetten gerealiseerd wordt.

Bij de beoordeling van aanvragen voor een rijksbijdrage staan de informatieprofielen in het spelregeldocument centraal. De informatieprofielen bevatten vereisten voor de te onderscheiden fasen: planuitwerking en realisatie. Op basis van deze vereisten vindt een integrale beoordeling plaats. Dit betekent dat gekeken wordt naar realisatie van het brede

doelbereik in het NPLG in samenhang met de beschikbare middelen en het halen van de mijlpalen. Tegelijk wordt in de beoordeling gekeken naar de invulling van randvoorwaarden voor realisatie: het draagvlak bij gebiedspartijen voor de te nemen maatregelen en de sociaal-economische effecten op een gebied, waaronder de toekomst van de landbouw. Waar dit aan de orde is worden andere (mee te koppelen) nationale of regionale opgaven in de integrale beoordeling betrokken, die niet vanuit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur, maar vanuit andere bronnen zijn te bekostigen of te financieren. In welke mate voorgaande aspecten meespelen zal afhangen van de gebied specifieke situatie, de opgave en/of het maatregelpakket waarvoor een rijksbijdrage wordt aangevraagd. De koppeling met andere nationale of regionale opgaven mag in ieder geval niet leiden tot het niet (op tijd) halen van de gestelde doelen in het NPLG.

5.7.3 Monitoring

Het streven is toe te werken naar een publieksvriendelijke rapportagevorm die de voortgang op de NPLG-doelen overzichtelijk in kaart brengt voor het algemene publiek, de Tweede Kamer en beleidsvorming. Daarmee draagt deze bij aan tijdige signalering en bijsturing van beleid en gebiedsprogramma's. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van wat er al is. Daarom wordt de monitoring waar mogelijk opgebouwd vanuit de bestaande monitoringssystemen van de Kaderrichtlijn Water, het Klimaatakkoord, de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en de reguliere natuurmonitoring. Waar nodig zullen de bestaande systemen worden aangevuld met nieuwe indicatoren. Voor maatregel-monitoring wordt daarnaast gebruik gemaakt van het meerjarenprogramma met een jaarlijks te actualiseren Programmaboek. De ontwikkeling van de monitor kost tijd, daarom wordt de monitor met de tijd steeds completer en waardevoller (groeimodel).

5.7.4 Instrument grondbank

De noodzakelijke transitie in het landelijk gebied kan niet los worden gezien van de transitie van de landbouw naar een duurzamere sector. De beschikbaarheid van grond – en daarmee het instrument grondmobiliteit – is daarbij een cruciale factor. Remkes geeft dit ook in zijn advies aan: 'Verplaatsing en extensivering vergen grond. Grond is schaars en dus zeer duur. Het is onmogelijk om beweging voor de landbouw te creëren zonder dat er grond beschikbaar is.' Hierin vervult de Nationale Grondbank een belangrijke rol. Wanneer de grondbank agrarische bedrijfslocaties of gronden aankoopt komt ruimte vrij: stikstofruimte en fysieke ruimte.

De instrumenten grondbank en het financieel afwaarderen van grond worden momenteel uitgewerkt tot concrete voorstellen, in overleg met medeoverheden. Met de Nationale Grondbank vergemakkelijken we de instap voor startende duurzame agrariërs en het vinden van ontwikkelruimte. De grondbank helpt samen met regionale grondbanken zowel agrariërs die stoppen als agrariërs die willen blijven. Zo kan de grondbank de vrijkomende grond uitgeven om de blijvende agrariërs te ondersteunen bij het extensiveren, verplaatsen en omvormen van hun bedrijf. Hiermee ondersteunt de grondbank concreet de extensivering die nodig is én het versterken van de natuur. De opkoop en uitgifte van grond via de grondbank is onderdeel van integrale gebiedsprocessen.

De inzet hierbij is om de toegang tot de Nationale Grondbank te laten verlopen via de provincie als regisseur van de gebiedsprocessen voor de transitie van het landelijk gebied.

In de uitwerking van de Nationale Grondbank wordt antwoord gegeven op vragen als hoe de grond het beste uitgeven kan worden, welke (duurzaamheids)voorwaarden aan de uitgifte van grond worden verbonden en hoe die langjarig kunnen worden geborgd. De Nationale Grondbank is aanvullend op de provinciale grondfaciliteiten en acteert op verzoek van dan wel in afstemming met de betreffende provincie. Voordeel van een Nationale Grondbank naast de provinciale grondfaciliteiten is het toevoegen van extra

slagkracht: als een provincie een agrarische bedrijfslocatie of grond niet kan verwerven, dan kan het Rijk tot aankoop overgaan. De aankoop wordt, als mogelijk puzzelstuk, gedaan ten dienste van de realisatie van het provinciale gebiedsprogramma.

5.8 Risico's

Het Ontwikkeldocument NPLG beschrijft wat er allemaal parallel ontwikkeld wordt: doelen, keuzes en instrumenten. Vaak ook nog met het dilemma van onontkoombare resultaatsverplichtingen versus de behoefte aan een adaptieve aanpak. Dat geeft uiteraard risico's. Voor de risicobeheersing zijn de volgende maatregelen in paragraaf 5 beschreven:

- Op *inhoud* door doorrekeningen te maken op de doelen, de gebiedsprogramma's te toetsen en door onontkoombaar de doelen vast te leggen. En ook een monitoring- en evaluatiesystematiek in te gaan zetten, inclusief de oprichting van een Ecologische Autoriteit.
- Op *planning* door het inzetten van het 'ijkmoment' en de lerende adaptieve aanpak, zodat tijdig kan worden bijgesteld.
- Op *proces* door intensieve interbestuurlijke contacten en bestuurlijke overleggen en via de inzet van het maatschappelijk platform. Hierbij geeft de routekaart houvast in de te nemen stappen die met elkaar worden doorlopen. En ook op proces door duidelijke afspraken vooraf over een escalatieladder vanwege de benodigde onontkoombaarheid. Dit betekent goede afspraken over hoe en wanneer een bestuurlijk gesprek/keuze nodig is om voortgang van het NPLG in brede zin te bewaren en om besluiten te nemen over de knelpunten.
- Op *geld* door te sturen via het meerjarenprogramma met bijbehorende spelregels en de instellingswet van het begrotingsfonds.
- Op *uitvoerbaarheid* van de aanpak door, onder andere via de Regieorganisatie, voldoende 'kennis en capaciteit' met elkaar te organiseren en provincies in staat te stellen hun regierol te kunnen pakken.

5.9 Communicatie en participatie

Vanwege de complexe opgaven die er liggen voor natuur, klimaat en water werken we met alle betrokken partijen toe naar een landelijke communicatieaanpak. Een aanpak waarin we een duidelijk overkoepelend verhaal over het voetlicht brengen waarom wij dit doen, waar het over gaat en hoe het werkt. Daarbij gebruiken we heldere taal. We beseffen ons dat communicatie wederkerig is en gaat over zenden en ontvangen. Daarom halen we ook op wat in de samenleving leeft en wat gebieden nodig hebben als onderdeel van het adaptieve en iteratieve proces. Deze landelijke aanpak moet ondersteunend zijn aan wat de provincies nodig hebben voor hun regionale participatiestrategie en communicatieaanpak in samenhang met de gebiedsprocessen. Communicatie en participatie zijn middelen om te werken aan informatie en gesprek over alle veranderingen, aan begrip voor de verschillende posities, belangen en perspectieven, en met oog voor de menselijke maat. Met aandacht voor de kansen die er zijn en de zorgen die er leven. Zo werken we met elkaar aan draagvlak voor verandering en uiteindelijk vertrouwen.

Gezien de grote maatschappelijke impact volgen we hierbij een zorgvuldig en transparant participatieproces met alle betrokken stakeholders. Met het participatieproces organiseren we bijeenkomsten met stakeholders, om ze te informeren, het gesprek te voeren en hun ideeën mee te nemen in de verdere beleidsontwikkelingen.

Tevens worden in het planMER proces meerdere participatieve momenten georganiseerd, zodat er vanuit de relevante stakeholders input geleverd kan worden op de alternatieven voor in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau en de planMER.

6. Slotwoord



De ambitie van het NPLG vraagt om een stevige transitie op vele fronten. Niet overal zijn opgaven nog inpasbaar en in delen van het landelijk gebied kan dit leiden tot een herinrichting. Het vraagt keuzes op wat we als samenleving belangrijk vinden en keuzes op de opgaves die nodig zijn. Het vraagt ook een andere manier van werken als overheden onderling, en in samenwerking met de maatschappij, burgers en bedrijfsleven. Meer samenhangende gebiedsgerichte aanpak is nodig!

Deze aanpak zal zo ingrijpend zijn dat het veel van velen zal vergen om haar vorm te geven. Daar oog en begrip voor hebben is essentieel voor het slagen en het met tempo werken aan de benodigde veranderingen. Langjarig, waarbij iedereen nodig is.

Bijlagen

Bijlage 1: Samenvatting startnotitie NPLG van 10 juni 2022

Het landelijk gebied zal flink moeten veranderen. We willen de kwaliteit van onze natuur verbeteren, ons watersysteem robuuster en gezonder maken en op weg naar een klimaatneutraal landelijk gebied. De natuur kan niet langer meer wachten en op meerdere vlakken zullen grote stappen moeten worden gezet, niet in de laatste plaats op het terrein van de overbelasting aan stikstofdepositie. Een forse inzet op natuurherstel en -behoud is ook nodig om zo ruimte te creëren voor duurzame economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast geldt dat Nederland zich op meerdere terreinen Europees en internationaal verplicht heeft aan diverse natuur-, water- en klimaatdoelstellingen. Vanwege de samenhang met een toekomstbestendige ontwikkeling van de landbouw en het belang van voedselzekerheid wordt het toekomstperspectief van de landbouw gelijktijdig met deze startnotitie gepubliceerd.

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie met LNV, IenW en BZK als opdrachtgevers. Het Rijk neemt in (de gebiedsprogramma's van) het NPLG de gebiedsgerichte opgaven en maatregelen op voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat. In het NPLG zijn de EU-verplichtingen leidend: Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water (KRW) en (onder meer) de Europese Klimaatwet voor broeikasgassen. In het coalitieakkoord is het hoofddoel van het NPLG vastgelegd, het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Naast reeds beschikbare budgetten komt er een Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur met daarin 24,3 miljard euro om tot en met 2035 financieel bij te dragen aan de genoemde internationale verplichtingen. De middelen zijn specifiek bedoeld om invulling te geven aan de nationaal wettelijk verplichte doelstellingen op het gebied van natuur (inclusief stikstof), water en klimaat.

De scope van het NPLG is in deze startnotitie vastgelegd, ook in relatie tot nauw verbonden trajecten en trajecten met meekoppelkansen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, zoals luchtkwaliteit en zoönosen. Het NPLG legt structurende, richtinggevende keuzes en (regionale) doelen vast, als basis voor integrale provinciale programma's landelijk gebied – kortheidshalve 'brede gebiedsprogramma's' genoemd. Het Rijk geeft deze taakstellend mee aan de regionale overheden, onder regie van de provincies. De keuzes en doelen zijn in deze startnotitie deels al vastgelegd en moeten komende maanden deels nog verder uitgewerkt worden. Met deze startnotitie NPLG worden de al bekende keuzes en doelen meegegeven, zoals richtinggevende emissiereductiedoelen voor stikstof per gebied, de doelen voor de Kaderrichtlijn Water en eerste beelden wat de keuze voor water en bodem sturend uit het coalitieakkoord betekent. Daarmee is de startnotitie de aftrap van een langjarig transitieproces en partnerschap, waarbij het Rijk de medeoverheden uitnodigt om het NPLG samen verder uit te werken. In oktober volgen de aanvullende doelen vanuit NPLG (zoals de uitwerking voor waterberging en definitieve provinciale klimaatdoelen) tegelijk met de andere ruimtelijke keuzes voor bijvoorbeeld woningbouw. Zo ontstaat een gebiedsgericht integraal kader voor de uitwerking van het NPLG waarbinnen doelstellingen in samenhang worden gezien en als zodanig bijdragen aan het noodzakelijk natuurherstel en -behoud evenals de klimaat- en waterverplichtingen.

Volgend uit de afspraken in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) worden de stikstof- en natuurdoelen uiterlijk in juli 2023 verplicht en onontkoombaar ruimtelijk uitgewerkt en vastgelegd in een gebiedsplan. Vanuit de NPLG-ambitie wordt dit samen met de andere uitgewerkte doelen voor natuur, water en klimaat, en de wisselwerking met de verduurzaming van de landbouw en de sociaal-economische ontwikkelingen, opgenomen in de eerste versie van de brede gebiedsprogramma's. De uitwerking van deze gebiedsprogramma's vraagt een enorme inspanning van de decentrale overheden met het Rijk als samenwerkingspartner. Maatschappelijke partners worden hier ook bij betrokken, en ook de betrokkenheid van grondeigenaren en grondgebruikers is

cruciaal. Bottom-up initiatieven kunnen hierbij goed benut worden. Ook bij de uitwerking van het ontwerpprogramma NPLG worden naast het Rijk de provincies, waterschappen, gemeenten en de maatschappelijke partners betrokken.

Voor de uitwerking van de richtinggevende stikstofdoelen per gebied zijn afgelopen tijd flinke stappen gezet, de resultaten zijn opgenomen in deze startnotitie¹⁵. In het toekomstperspectief landbouw (Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers van 10 juni 2022) worden beleidsmatige keuzes gemaakt. Randvoorwaarde is dat duidelijkheid wordt geboden over hoe het perspectief voor de agrarische ondernemers er uitziet, gebiedsgericht in aanpak en beleid. De concrete uitwerking van water en bodem als sturend principe zal in september gereed zijn. Komende maanden wordt de wijze waarop de verschillende doelen en maatregelen in de gebiedsprogramma's geïntegreerd en onontkoombaar vastgelegd gaan worden verder uitgewerkt. Andere belangrijke bouwstenen die op dit moment verder uitgewerkt worden zijn de besteding van de middelen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur, de spelregels voor de beoordeling en realisatie van de gebiedsprogramma's (denk aan eisen aan het detailniveau) en de wijze waarop onontkoombaarheid steviger invulling krijgt.

De belangrijkste mijlpalen voor het NPLG zijn: de al bekende keuzes en doelen beschikbaar voor de regionale overheden (met deze startnotitie), aangevulde keuzes en doelen beschikbaar voor de regionale overheden (oktober), hoofdlijnen NPLG naar de Tweede Kamer (oktober), uitgewerkt ontwerpprogramma NPLG inclusief planMER (medio 2023), integrale provinciale gebiedsprogramma's (1 juli 2023). Dit sluit aan bij de lijn uit de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei, met dezelfde mijlpalen op weg naar wederkerige afspraken in oktober 2023 die het ruimtelijk arrangement per provincie vormen.

Tot de primaire doelgroep van deze startnotitie behoren alle betrokken overheden, maatschappelijke partners zoals ondernemers, en het parlement.

Startnotitie samengevat in 1 alinea:

De startnotitie NPLG geeft een aanzet voor de uitwerking van de kerndoelen natuur (waaronder de stikstofaanpak), water en klimaat tot regionale doelen en structurerende keuzes, met onder andere de relatie met de landbouw. Die vormen de basis voor de uitwerking van de brede provinciale gebiedsprogramma's. Ook geeft de startnotitie de eerste (ruimtelijke) consequenties van deze doelen en structurerende keuzes. In de periode tot oktober worden de doelen en keuzes verder uitgewerkt en aangevuld, en vormen zo een tweede ronde input voor de gebiedsprogramma's. Daarbij geeft de startnotitie NPLG aan hoe de samenhang is met andere (Rijks) programma's in het landelijk gebied. De startnotitie NPLG beschrijft tevens de wijze waarop de overheden en maatschappelijke partijen de komende tijd samen vorm geven aan de uitwerking, dat dit onontkoombaar tot resultaten moet leiden en hoe dit samenhangt met het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur.

¹⁵ In dit ontwikkeldocument staat toegelicht wat de status hiervan is.

Bijlage 2: Nadere toelichting natuurdoelen

Indicatieve concretisering VHR – habitattypen en soorten

Wat een landelijk gunstige staat van instandhouding inhoudt, is nog niet voor alle soorten en habitattypen vastgesteld. Wel is voor bijna alle soorten en habitattypen bekend wat hun huidige staat en trend is. Voor het NPLG is een indicatieve concretisering uitgewerkt voor ieder lange termijn doel uit de VHR, zodat context en invulling gegeven kan worden aan de 30% natuurherstel opgave die richtinggevend is voor gebiedsprogramma's¹⁶. Deze indicatieve concretisering van de lange termijnopgaven maakt helder wat bereikt moet worden voor de gunstige staat van instandhouding en geeft daarmee richting aan de op termijn te realiseren condities voor natuur (met 30% als streven in 2030), binnen en buiten beschermde gebieden.

Voor de habitattypen en soorten waarvoor het lange termijn doel nog niet haalbaar is in 2030 zijn ecologisch haalbare concretiseringën uitgewerkt

Gebiedsprogramma's moeten maatregelen bevatten die de ecologisch sturende factoren op orde brengen. De ecologische randvoorwaarden bepalen immers of een soort of habitatype in bepaalde mate aanwezig kan zijn, waarbij het water- en bodemsysteem leidend is. Tegelijkertijd luistert natuurbeheer in de Nederlandse context vaak zo nauw, dat het nodig is de precieze ecologische vereisten van individuele soorten en habitattypen te kennen en hiermee rekening te houden. Een indicatieve omvang van de opgave voor Europees beschermde soorten en habitattypen is dus een randvoorwaarde voor een succesvolle integrale aanpak.

Gezien de dynamiek van de natuur en het integrale karakter van de opgave om de sturende factoren op orde te brengen, zijn de indicatieve concretiseringën geformuleerd in termen van draagkracht van het leefgebied voor een bepaalde populatieomvang en omvang en kwaliteit van habitattypen.

De indicatieve concretiseringën zijn geen afrekenbare doelen voor overheden of beheerders. Het is niet zo dat gegarandeerd moet worden dat bepaalde aantallen van een soort of omvang van een habitatype altijd aanwezig moeten zijn. Het Rijk beoordeelt wel of de gebiedsprogramma's de maatregelen bevatten om de benodigde condities en draagkracht voor die aantallen of omvang te realiseren, met het oog op het streven naar 30% natuurherstel in 2030.

¹⁶ De indicatieve concretiseringën per habitatype en soort zijn te vinden op www.natura2000.nl/nplg.

Dit Ontwikkeldocument 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

November 2022 | Publicatie-nr. 22407009