



Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG

Versie 17 maart 2023

Disclaimer

Deze handreiking is een bijlage bij het Ontwikkeldocument NPLG. De ministerraad heeft het ontwikkeldocument in november 2022 vrijgegeven voor de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's en de uitvoering van de planMER-procedure op het NPLG. Het ontwikkeldocument bevat de actuele stand van de beleidsontwikkeling binnen het NPLG. Deze handreiking biedt een meer operationele invulling om te komen tot provinciale gebiedsprogramma's NPLG.

De versie van de handreiking die nu voor u ligt bevat enkele aanvullingen op de novemberversie. De meeste van deze aanvullingen waren al aangekondigd in de versie van november 2022. Ook heeft de Ecologische Autoriteit (EA) de handreiking getoetst en hebben provincies er hun feedback op gegeven na een uitvraag en gebiedspilots. Deze adviezen zijn gewogen en een aantal van deze adviezen en feedback is al verwerkt in deze nieuwe conceptversie. Maar het blijft een iteratief proces en daarmee een document dat op termijn weer geactualiseerd kan worden.

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Vereisten voor de gebiedsprogramma's	7
3.	De uitwerking van doelen en structurerende keuzes in het gebiedsprogramma	10
3.1	NPLG-doelen in samenhang	10
3.2	Minimale inhoud gebiedsprogramma juli 2023	12
3.3	Wat kan na 1 juli 2023?	21
4.	Onderbouwing van keuzes en maatregelen	22
4.1	Maatregelen en maatregelpakketten	22
4.2	Onderbouwing van globale keuzes en maatregelen	23
4.3	Financiële onderbouwing	26
5	Organisatie, wijze van vaststelling, samenhang en andere programma's	28
5.1	Organisatie van het gebiedsproces	28
5.2	Wijze van vaststelling	29
5.3	Samenhang	30
5.4	Gerelateerde programma's	34
	Bijlagen	35
	Bijlage 1: Instrumenten, handelingen en maatregelen	36
	Bijlage 2: Samenhang tussen landschappen	37
	Bijlage 3: Concretisering Bossenstrategie	43
	Bijlage 4: Groenblauwe dooradering	44
	Bijlage 5: Toelichting doelen natuur: stikstof	49
	Bijlage 6: Overwegingen in verband met grootschalig herstel beekdalen op zandgronden in relatie tot het realiseren van de doelen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het 7 ^e actieprogramma Nitraatrichtlijn	53
	Bijlage 7: Meekoppelen van andere opgaven	56
	Bijlage 8: Mogelijke functiecombinaties energie	62
	Bijlage 9: Achtergrondinformatie rond maatregelen en effecten	64
	Bijlage 10: Overzicht van gebruikte afkortingen in document	66

1. Inleiding

Provincies zijn als gebiedsregisseur binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) eindverantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsprogramma's¹. Provincies hebben de plicht om op 1 juli 2023 te voldoen aan tijdige oplevering van gegevens conform de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn). Dit maakt onderdeel uit van het gebiedsprogramma, waardoor er sprake is van één werkproces en één product.

Deze handreiking geeft provincies de minimale vereisten – voor inhoud en aanpak – waaraan de gebiedsprogramma's dienen te voldoen. Ook geeft de handreiking suggesties die provincies kunnen gebruiken bij het opstellen van de gebiedsprogramma's (Hoofdstuk 5). De handreiking biedt voldoende operationele invulling om te komen tot provinciale gebiedsprogramma's NPLG voor 1 juli 2023. De handreiking vormt daarmee de inhoudelijke basis voor de toetsing van de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023. Aan waterschappen, gemeenten en andere gebiedspartijen – zoals agrarische ondernemers en maatschappelijke stakeholders – biedt de handreiking inzicht.

De handreiking is een operationele aanvulling op het Ontwikkeldocument NPLG, dat de stand van zaken rond de uitwerking van de doelen, de structurerende keuzes en aanpak weergeeft. De november 2022 versie van het Ontwikkeldocument NPLG en de handreiking zijn door het kabinet vrijgegeven om te gebruiken bij de verdere ontwikkeling van de gebiedsprogramma's.

Leeswijzer

De handreiking gebiedsprogramma's is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat vormvereisten; de minimale elementen waaruit het gebiedsprogramma moet zijn opgebouwd.
- Hoofdstuk 3 bevat de inhoudelijke vereisten voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023. Paragraaf 3.2 gaat specifiek in op de minimale inhoud van het gebiedsprogramma op 1 juli 2023. Ook bevat dit hoofdstuk een eerste overzicht van de inhoudelijke vereisten voor de doorontwikkeling na 1 juli (3.3).
- Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van de verwachte inhoudelijke en financiële onderbouwing van globale keuzes en maatregelen.
- Hoofdstuk 5 bevat geen vereisten, maar suggesties voor de totstandkoming van de gebiedsprogramma's.

De vereisten in hoofdstuk 2, 3 en 4 vormen gezamenlijk de vereisten voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023. De handreiking gebiedsprogramma's vormt daarmee de inhoudelijke basis voor toetsing van de gebiedsprogramma's op 1 juli 2023. Het Rijk beoordeelt daarna het gebiedsprogramma integraal. Na een positieve beoordeling of een gedeeltelijk positieve beoordeling door het Rijk kan een provincie een rijksbijdrage aanvragen voor de maatregelpakketten.

¹ Dit geeft ook invulling aan de motie van Boswijk, Van Campen en Grinwis (kamerstuk 33576-311): verzoekt de regering de provincies de regie te laten nemen in hoe het stikstofbeleid en het budget ingezet worden voor investeringen in innovatie en verplaatsen en opkoop van bedrijven. Mits alle provincies samen komen tot een 50% stikstofreductie in 2030 en realisatie van de opgaven op het gebied van water en klimaat.

Doel gebiedsprogramma

Het gebiedsprogramma geeft op hoofdlijnen een passende, gebiedsgerichte uitwerking per provincie van de indicatieve regionale doelen van het NPLG (zie startnotitie en het Ontwikkeldocument NPLG). De uitwerking bevat een eerste programmering van maatregelpakketten, die voldoende inzicht geeft in hoe deze doelen behaald worden. De regionale doelen zijn nog indicatief. Het interbestuurlijk proces tussen oktober 2022 en juli 2023 kan leiden tot aanpassingen van deze doelen, met in achtneming van de geldende internationale verplichtingen. De doelen worden vastgelegd in het NPLG.

Status en vaststelling

Het gebiedsprogramma als geheel is te zien als een programma onder de Omgevingswet. Het dient daarom een omschrijving te bevatten van doelen en middelen én een verantwoording over de wijze van participatie. Gedeputeerde Staten (GS) kunnen het gebiedsprogramma vaststellen via de reguliere voorbereidingsprocedure, tenzij voor een planMER wordt gekozen. Het betrekken door GS van Provinciale Staten is gewenst en zal in de praktijk veelal voor de hand liggen. Een programma is zelfbindend, wat betekent dat er zo nodig een nadere uitwerking in staat voor doorwerking naar andere partijen.

Adaptief en iteratief programmeren

Een gebiedsprogramma bestaat uit meerdere onderdelen. Onderdelen kunnen een positieve beoordeling krijgen, terwijl andere onderdelen nog uitgewerkt moeten worden. Na een positieve beoordeling of een gedeeltelijk positieve beoordeling kan een provincie een rijksbijdrage aanvragen voor de maatregelpakketten, onder meer uit het Transitiefonds. De processtappen en vereisten voor zo'n aanvraag staan in de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied (deze is meegestuurd met het Ontwikkeldocument NPLG).

De gebiedsprogramma's moeten in juli in ieder geval aan de vereisten in hoofdstuk 2, 3 en 4 voldoen. Onderdelen die nog niet zo ver zijn, komen aan bod in de volgende versies van het gebiedsprogramma. Wel moet de eerste toetsbare versie van het gebiedsprogramma voor deze onderdelen op globaal niveau al inzicht geven in hoe het totale doelbereik voor een provincie/gebied, binnen gestelde termijnen en indicatieve budgetten (volgens NPLG), gerealiseerd gaat worden. Dit is een voorwaarde voor het krijgen van rijksbijdragen.

De ontwikkeling van gebiedsprogramma's is een adaptief proces, met aanpassing aan veranderende contexten, inbreng en ontwikkeling van nieuwe kennis en voortdurend leren en optimaliseren van proces en inhoud. Door dit iteratieve karakter is een lerende aanpak essentieel. Bij het opstellen van het gebiedsprogramma verdient systematisch leren door het actief ophalen van nieuwe inzichten en ervaringen – uit het veld en uit onderzoek, reflectie, evaluatie en aanpassing – veel aandacht. In paragraaf 5.1 staat beschreven hoe het Rijk het leren tussen Rijk en regio, tussen en in gebieden en binnen het Rijk versterkt en ondersteunt.

Een onderdeel van het iteratieve proces is dat gebiedsprogramma's en het ontwerp-programma NPLG parallel worden ontwikkeld. Terwijl de gebiedsprogramma's worden opgesteld komt de dynamiek van een mogelijk Landbouwakkoord daar nog bij. Ook komt er kennis en informatie vanuit het Rijk én vanuit provincies tijdens het proces. En generiek beleid blijft in doorontwikkeling met consequenties voor het doelbereik van NPLG. Dit vraagt een interactief en adaptief ontwerpproces met een aantal consolidatiemomenten. Dit is maar deels te overzien. Toch zijn hierover eerste afspraken richting de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023 te maken.

Voor de gebiedsprogramma's:

- De gebiedsprogramma's worden opgesteld op basis van het Ontwikkeldocument NPLG (november 2022) en de maart 2023 geactualiseerde handreiking voor de gebiedsprogramma's.
- Voor de uitwerking van de VHR-strategie – provincies en Rijk werken op het moment van verschijnen van deze handreiking nog aan nadere concretisering van deze doelen – en de uitkomsten van het Landbouwakkoord wordt voor de toetsbare versie van 1 juli 2023 aan provincies gevraagd om deze voor zover mogelijk mee te nemen.
- Na toetsing van de gebiedsprogramma's volgt bijstelling. Deze bijstellingsronde biedt de mogelijkheid om de uitkomsten van het Landbouwakkoord en de VHR-strategie nader uit te werken.
- De vastgestelde gebiedsprogramma's vormen de basis voor de aanvraag voor bijdragen vanuit het Transitiefonds (en mogelijk andere financieringsbronnen).
- Na vaststelling volgt doorontwikkeling op onderdelen in de volgende versie van het gebiedsprogramma. Deze doorontwikkeling is voorzien voor 2024.

Voor het NPLG:

- Het Ontwikkeldocument NPLG (november 2022) vormt de basis voor de ontwikkeling van het NPLG.
- Er wordt feedback opgehaald vanuit de gebiedsprocessen. Ook het Landbouwakkoord levert inzichten op. Deze feedback en inzichten worden gewogen en landen daarna in het voorontwerp NPLG, voorzien voor juli 2023.
- Het voorontwerp NPLG (gereed in juli 2023) geeft een actueel beeld van doelen en keuzes, en is de basis voor het instellen van het Transitiefonds en het toekennen van rijksbijdragen. Daarbij geldt dat de gebiedsprogramma's niet beoordeeld worden op inzichten die na maart 2023 pas openbaar zijn (VHR-strategie en Landbouwakkoord).
- Na juli 2023 kunnen de uitkomsten van de beoordeling van de gebiedsprogramma's en uitkomsten van de planMER aanleiding zijn voor bijstelling van het voorontwerp richting ontwerpprogramma NPLG.
- Zienswijze en parlementaire behandeling kunnen zorgen voor bijstelling van het NPLG zoals vastgesteld door de minister voor Natuur en Stikstof in overeenstemming met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Relatie Landbouwakkoord en gebiedsprogramma's

De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. Het Landbouwakkoord heeft hiermee een belangrijke invloed op de wijze waarop de vaststaande doelen binnen planning gerealiseerd worden. De provincies nemen de voorstellen, wanneer die positief worden beoordeeld, mee in de gebiedsprogramma's. In de verdere beoordeling en toetsing, inclusief de definitieve vormgeving van de gebiedsprogramma's, stelt het Rijk als voorwaarde dat de gebiedsprogramma's in overeenstemming moeten zijn met de afspraken uit het Landbouwakkoord wanneer deze betrekking hebben op de gebiedsprogramma's. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven wordt, indien de uitkomsten nog niet geheel zijn verwerkt in de toetsbare versie op 1 juli, aan provincies gevraagd het resterende deel te verwerken in de verbeter slag die na de zomer gepland staat (verwerking uitkomsten integrale beoordeling rijk). Een positieve beoordeling van de uiteindelijke gebiedsprogramma's en successievelijke financiering vanuit het Transitiefonds is afhankelijk van het te behalen doelbereik en de kaders die zijn meegegeven, zoals de uitkomsten van het Landbouwakkoord. Dit is in lijn met de kamerbrief van 10 februari 2023, voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG.

2. Vereisten voor de gebiedsprogramma's

(vereiste 1) **Reikwijdte** - Het gebiedsprogramma omvat het gehele landelijk gebied, gedefinieerd als de contramal van het stedelijk gebied. Het begrip stedelijk gebied is vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving². De mate waarin maatregelen in het landelijk gebied noodzakelijk zijn, zal sterk variëren per gebied.

(vereiste 2) **Indeling van het programma** - Het gebiedsprogramma bevat een algemeen deel, een gebiedsgericht deel en een deel dat gaat over financiën, risico's en randvoorwaarden. Het gebiedsprogramma geeft inzicht in de voorstellen voor uitvoering van maatregelpakketten om zo de doelen te kunnen realiseren. Provincies moeten in het gebiedsprogramma op 1 juli 2023 in ieder geval twee maatregelpakketten aandragen. In de bijlage bij een gebiedsprogramma zijn minimaal 2 concrete maatregelpakketten uitgewerkt.

In 4.1 staat bij 'maatregelen' de uitleg van een maatregelpakket.

(vereiste 3) **Deelgebieden** - Per provincie wordt één gebiedsprogramma opgesteld: een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG). Het PPLG bevat een ruimtelijke verdeling van de opgaven en maatregelen die concreet zijn uitgewerkt in deelgebieden. Het is aan de provincie om deze indeling in deelgebieden te maken. Voor de indeling van deelgebieden kan gebruik gemaakt worden van de natuurlijke kenmerken en culturele identiteit van gebieden en van voorkomende landschapstypen, zoals beekdalen en veenweidegebieden. Ook de Natura 2000-gebieden, organisaties van nationale parken en lopende gebiedsprocessen – zoals regionale veenweidestrategieën en Kaderrichtlijn Water (KRW)-deelstroomgebieden – worden betrokken bij de vormgeving van de keuzes rond de gebiedsindeling. De voor het landelijk gebied relevante NOVEX-gebieden de Peel, Zuid-Limburg en het Groene Hart komen op een herkenbare manier terug in het programma, bijvoorbeeld in de vorm van een deelgebied voor de betreffende provincies. De Veluwe komt als herkenbaar deelgebied terug in het gebiedsprogramma van Gelderland. De provincie Gelderland heeft voor de Veluwe samen met 21 betrokken gemeenten en het waterschap Vallei en Veluwe en het Rijk een bestuurlijk arrangement opgesteld.

(vereiste 4) **Schakel met vervolgbesluitvorming** - Het gebiedsprogramma vormt de schakel tussen de NPLG-doelen aan de ene kant en vervolgbesluitvorming (bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk en feitelijke handelingen) aan de andere kant. In het gebiedsprogramma wordt daarom aangegeven welke vervolgstappen er concreet nodig zijn om daadwerkelijk tot uitvoering te kunnen komen, welke partijen daarbij betrokken zijn (onder meer waterschappen en gemeenten) en welke planning daarbij hoort. Dat kan gaan om een doorontwikkeling van het gebiedsprogramma, maar de kern ligt bij de uitwerking van de vervolgbesluitvorming daarna. De provincies borgen de vervolgstappen zowel qua uitvoering als qua werking in hun gebiedsprogramma. Zie bijlage 1 voor een overzicht van mogelijke vervolgbesluiten en maatregelen.

² Stedelijk gebied: op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen (Besluit kwaliteit leefomgeving, bijlage I, Begripsbepalingen).

(vereiste 5) **Sociaaleconomische impactanalyse** – zie hoofdstuk 3.

(vereiste 6) **Monitoring** - 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 en bij te sturen. Daarbij wordt in eerste instantie uitgegaan van de huidige verantwoordelijkheden in de bestaande monitoringsstelsels voor a) stikstof (Wsn), b) de KRW, c) de Monitor Klimaatbeleid + KEV, en de d) natuur (Natuurpact en Uitvoeringsprogramma Natuur, inclusief de actualisatie en uitbreiding van natuurmonitoring die in opdracht van Programma Natuur is ontwikkeld). Zo wordt opelbaarheid en vergelijkbaarheid geborgd. In het gebiedsprogramma wordt een (beknopte) beschrijving gegeven van de beleidstheorie en de geplande monitorings- en evaluatieactiviteiten – mede gebaseerd op de huidige monitoringsstelsels – met relatie tot het NPLG. Om provincies hierin te ondersteunen wordt door het Rijk, in samenspraak met de provincies, een handboek monitoring opgesteld dat ook handvatten biedt voor de informatievoorziening voor de maatregelmonitoring in het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied, in de vorm van een jaarlijks te actualiseren programmaboek.³ Het handboek komt naar verwachting beschikbaar in de eerste helft van 2023.

(Vereiste 7) **Participatie** - In het gebiedsprogramma wordt verantwoording afgelegd over de wijze waarop de participatie rond de totstandkoming van het gebiedsprogramma – formeel of informeel – is ingericht, de manier waarop gebiedspartijen zijn betrokken én wat met de opbrengsten van de participatie is gedaan. Daarbij wordt ook recht gedaan aan de motie Boswijk (Boeren gelijkwaardig aan tafel⁴).

(Vereiste 8) **Samenhang** - Het gebiedsprogramma is in ieder geval gericht op het in samenhang bereiken van de in paragraaf 3.1 genoemde doelen, ter realisatie van internationale verplichtingen. In het gebiedsprogramma wordt bij het maken van keuzes en de selectie van maatregelen in samenhang naar de relevante opgaven (zie ook paragraaf 3.1) in het gebied gekeken. Bijlage 2 bevat visualisaties van hoe samenhang er op gebiedsniveau kan uitzien, uitgewerkt naar landschapstype.

(Vereiste 9) **Uitwerking van doelen en structurerende keuzes voor het gebiedsprogramma van juli 2023 en verder** - Zie hoofdstuk 3 inclusief de daarbij behorende bijlagen.

(Vereiste 10) **Externe toetsing en ex-ante evaluatie concept-gebiedsprogramma's** - De provincies vragen bij de Ecologische Autoriteit (EA) een toets aan voor hun gebiedsprogramma (zie hoofdstuk 5 van het Ontwikkeldocument NPLG). Ook externe kennisinstellingen (benoemd in het Ontwikkeldocument NPLG) evalueren het gebiedsprogramma op doelbereik. De EA voert een toets uit op de ecologische onderbouwing van de gebiedsprogramma's en de daarin voorgestelde maatregelen en globale keuzes. Paragraaf 4.2 gaat verder in op de gevraagde onderbouwing. Er is op dit moment geen specifiek aanleverformat voor de toets van de EA.

³ Omdat de huidige monitoringsstelsels mogelijk nog onvoldoende zijn om monitoring op doelbereik, proces- en uitvoeringsvoortgang en sociaal-economische effecten mogelijk te maken, kan aanpassing, uitbreiding of integratie nodig zijn. Dit betekent dan ook dat het monitoringsstelsel een groeipad zal kennen.

⁴ Motie van Boswijk (kamerstuk 35 925 XIV, nr 105): verzoekt de regering om de positie van de boer in de gebiedsprocessen dusdanig te borgen dat zij zowel praktisch als met gebruikmaking van de juiste ondersteuning kunnen deelnemen aan de gebiedsprocessen en de Kamer hierover te informeren bij de presentatie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.



Voor de ex ante evaluatie doelbereik kan de uitwerking van het analysekader, in afstemming met provincies, er wel toe leiden dat informatie nader wordt gespecificeerd, mogelijk in de vorm van een aanleverformat. Uitgangspunt blijft dat er een zoveel mogelijk eenduidige informatiestroom ontstaat met zo min mogelijk administratieve last en met gebruik voor meerdere doeleinden (inclusief voor monitoring - vereiste 6). Voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023 is het aanleverformat voor de kennisinstellingen geen verplicht onderdeel.

3. De uitwerking van doelen en structurerende keuzes in het gebiedsprogramma

3.1 NPLG-doelen in samenhang

Het Rijk heeft per provincie de algemene en regionale opgaven inzichtelijk gemaakt binnen het NPLG. Onderstaande tabel geeft een samenvatting hiervan.

Natuur	Water	Klimaat (broeikasgassen)
30% natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (2030) <i>Richtinggevende</i> landelijke areaal- en kwaliteitsopgave natuur t.b.v. 30% VHR en de gunstige staat van instandhouding	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 stikstofreductie die nodig is voor de landelijke doelen: • 40% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (2025) • 74% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (2030)	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 (2030). In februari 2023 is de landelijke opgave provinciaal indicatief verdeeld Om te voldoen aan de Global Methane Pledge moet met het NPLG in de veehouderij en akkerbouw een methaanemissiereductie van minimaal 3,82 Mton CO ₂ eq zijn gerealiseerd (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 Natuurnetwerk 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 Natura 2000-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 nadere uitwerking van natuurarealen naar provincies volgt in 2023. De verdeling van de klimaatopgave naar indicatief provinciale doelen is bekendgemaakt in de Kamerbrief NPLG februari 2023.

Zie voor een toelichting op de doelen – inclusief een duiding van de verschillen in gewicht tussen de NPLG-doelen – paragraaf 2.1 van het [ontwikkeldocument](#) (pagina 14-18). Daarnaast hebben de waterdoelen nog verdere toelichting nodig.

Verwijzingen naar de waterdoelen en relatie met stroomgebiedbeheerplannen

De toegestane concentratie van nutriënten maakt deel uit van de *ecologische* toestand van waterlichamen. De eisen 'goede ecologische toestand' en 'goed ecologisch potentieel'⁵ zijn wettelijk vastgelegd: Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkwm)/ Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Naast toegestane concentraties op grond van de KRW zijn er ook verplichtingen op grond van de Nitraatrichtlijn (maximaal 50 mg/l nitraat en geen verslechtering). Deze leiden tot verschillende gebruiksnormen voor agrarische activiteiten, gedifferentieerd naar bodemtypen. De norm 'goede kwantitatieve toestand' (2027)⁶ is wettelijk vastgelegd (Bkwm/Bkl) en geldt per grondwaterlichaam.

De normen voor de *chemische* toestand van KRW-waterlichamen (2027) zijn wettelijk vastgelegd en zijn uniform voor Nederland⁷. In relatie tot gewasbeschermingsmiddelen zijn er maximale toegestane concentraties voor individuele stoffen/stofgroepen (0,1 µg/l). Daarnaast is er een cumulatieve norm voor de som van toxisch relevante stoffen (0,5 µg/l).

Uitvoering van de in de stroomgebiedbeheerplannen opgenomen maatregelen zijn voor de waterkwaliteit het vertrekpunt. Deze worden niet opnieuw in de gebiedsprogramma's opgenomen. Waar deze maatregelen ruimtelijke relevantie hebben, worden ze wel betrokken bij ruimtelijke keuzes in de gebiedsprogramma's. Maatregelen voor grootschalig beekherstel zijn expliciet wel onderdeel van het NPLG en het Transitiefonds. Daarnaast dragen diverse maatregelen voor natuur en klimaat ook bij aan de waterdoelen: extensivering, verdroging aanpakken bij Natura 2000-gebieden, peilverhoging veenweide en aanvullende maatregelen gewasbescherming door risico's op uitspoeling.

Structurerende keuzes in het vasthouden, bergen en afvoeren, verhogen grondwaterpeil en beperken van grondwateronttrekkingen leveren een bijdrage aan het bereiken van de goede kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen.

NPLG-doelen in samenhang

Het is een bewuste keuze om natuur-, water- en klimaatdoelen in het NPLG in samenhang centraal te stellen. Afzonderlijke maatregelen kunnen positieve effecten hebben op meerdere doelen, wanneer ze doordacht worden ingezet. Ook kunnen slimme combinaties van maatregelen zorgen voor resultaat op meerdere doelen tegelijk. Het is belangrijk te voorkomen dat overhaaste maatregelen later spijt geven. Bijvoorbeeld omdat wél het

⁵ Zie voor de concretisering per waterlichaam: stroomgebiedbeheerplannen bijlage 1, deel A. Zie de documenten van de Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 de Helpdesk water (www.helpdeskwater.nl). Voor toekomstige plannen zijn de doelen in sommige gevallen aangepast: voor de chemische stoffen zie bijlagen 1 en 2 in waterkwaliteitsportaal WKP Achtergronddocumenten SGBP 2022-2027. Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 - Helpdesk water. Zie voor opgaven en afgesproken maatregelen de [Factsheets per waterlichaam](#) op het waterkwaliteitsportaal.

⁶ Zie Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 - Helpdesk water en bijlage bij Kamerstuk 35325, nr. 5.

⁷ Zie Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 - Helpdesk water. Zie ook de documenten op Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 - Helpdesk water. Bijlagen 2 en 3 bevatten de doelen voor chemische stoffen, waaronder gewasbeschermingsmiddelen. Voor de chemische stoffen zie bijlagen 1 en 2 in Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027. Zie voor opgaven en afgesproken maatregelen ook hier de de factsheets per waterlichaam.

stikstofvraagstuk is aangepakt, maar water (kwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid) en klimaat⁸ niet of nauwelijks zijn meegenomen.

Tegelijkertijd is er het besef dat gebiedsprocessen – en alles in samenhang bezien en afwegen – tijd kosten, en dat de tijd tot 1 juli beperkt is. Er worden daarom prioriteiten gesteld, zowel in de uitwerking van deelonderwerpen als in gebieden. De urgentie is immers niet overal even groot. Voor het gebiedsprogramma 1.0 is het nodig om voor het hele landelijk gebied een aantal analyses en hoofdkeuzes te maken, en die voor een aantal gebieden concreet in te vullen met maatregelpakketten. In de periode na 1 juli en verder kunnen vervolgens stapsgewijs globale keuzes en concrete maatregelpakketten uitgewerkt worden. De versie van het gebiedsprogramma die Gedeputeerde Staten (GS) uiterlijk 1 juli aanlevert is een ontwerpversie, geschikt om beoordeeld te worden door de Ecologische Autoriteit (EA), de kennisinstellingen⁹ en beleidsmatig door het Rijk. Op basis van deze toetsen kan het gebiedsprogramma nog worden bijgesteld.

3.2 Minimale inhoud gebiedsprogramma juli 2023

Provincies leveren uiterlijk 1 juli 2023 een gebiedsprogramma op, met de volgende minimale inhoud.

Voor alle provincies:

1. Voortouwnemers maken de afgesproken **natuurdoelanalyses** voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De provincies nemen de conclusies uit de natuurdoelanalyses op in het gebiedsprogramma en geven – op basis van deze analyses – aan tot welke keuzes en maatregelen zij komen. Ze werken daarbij met de meest actuele natuurdoelanalyses. Dit betekent dat ze definitieve natuurdoelanalyses gebruiken op basis van de toetsing van de EA als die beschikbaar is. Geef daarbij ook aan wat het advies is en wat daarmee is gedaan. Niet alle natuurdoelanalyses kunnen vóór 1 juli 2023 getoetst zijn. Dan worden de ontwerp-natuurdoelanalyses gebruikt.

Uit de natuurdoelanalyses en daarin voorgestelde richting voor eventuele aanvullende maatregelen kan blijken dat ofwel doelbereik niet in zicht is en/of dat er geen garantie is dat verslechtering wordt tegengegaan. Indien het doelbereik niet in zicht is, dient tenminste een eerste richting gegeven te worden voor aanvullende maatregelen. De natuurdoelanalyses worden hierbij gebruikt als onderbouwing, en de maatregelen landen bij voorkeur in een of meerdere maatregelpakketten. Bij een negatieve conclusie over het voorkomen van verslechtering dienen deze aanvullende maatregelen concreet te worden ingevuld. Dit is in lijn met het advies van de Ecologische Autoriteit op dit punt.

Volgens het advies van de EA kunnen provincies hierbij bijvoorbeeld kijken naar:

- potentieel te ontwikkelen habitat binnen en buiten de begrenzing van het gebied (bijvoorbeeld pijpenstroveld omzetten naar droge of natte heide)
- maatregelen buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied die direct invloed hebben op het gebied in overgangsgebieden. Geef aan waar deze overgangsgebieden aan moeten voldoen en hoe deze voorwaarden worden geborgd
- het wegnemen van bronnen in de omgeving om de belasting van stikstof van het gevoelige habitat verder naar beneden te brengen. Zie ook [advies EA](#) op de handreiking, paragraaf 2.4

⁸ Hierbij moet worden bedacht dat het reductiedoel voor 2030 een tussendoel is op weg naar een klimaatneutrale samenleving in 2050. Na 2030 is er voor de landbouw dus nog een restopgave, al is op het moment van het verschijnen van deze handreiking nog niet te zeggen hoe groot deze is.

⁹ De evaluatieaanpak wordt momenteel uitgewerkt met PBL, RIVM, WUR en Deltares

2. Provincies brengen samen met de waterschappen – op basis van beschikbare gegevens – **de feitelijke kenmerken van het water-/bodemsysteem** en de klimaatbestendigheid daarvan in beeld. Dit beeld dient als basis voor het gebiedsproces en de ontwikkelrichting van de landbouw, nieuwe bossen en natuur, het realiseren van ruimte voor het watersysteem in een gebied, het verder ontwikkelen van sponswerking om grondwater aan te vullen en het ontwikkelen van een voorkeursvolgorde voor grondwatergebruik.

De analyse geeft inzicht in de volgende aspecten:

- Bodemverontreiniging en ontwikkeling bodemvruchtbaarheid en organische stofgehalte voor zover dat van invloed is op de ontwikkeling van landbouw en natuur.
- De omvang van grondwateronttrekkingen.
- Specifiek voor de hoge zandgronden waar meer grondwaterpeil verhoging dan 10 cm gewenst is.
- Waar welke aanvulling van grondwater gewenst is om de goede kwantitatieve toestand te bereiken en of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn om verdroging van Natura 2000-gebieden te voorkomen.
- Waar er sprake is van kort water vasthouden en waar de sponswerking bevorderd moet worden.
- Welke maatregelen waar nodig zijn om de doelen vanuit de KRW, de Nitraatrichtlijn, de Richtlijn duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de Vogel- en Habitatrichtlijnen te halen.
- De benodigde ruimte om nu en in de toekomst adequaat invulling te geven aan de trits vasthouden, bergen en afvoeren.
- Voor gebieden met zoute kwel de verwachte impact op het landgebruik door verdergaande verzilting.

Onder punt 11 staat de minimale inhoud voor het opnemen van maatregelen om hydrologische conditie van Natura 2000-gebieden op niveau te brengen. Onder punt 16 staat de minimale inhoud voor beekdalen beschreven en onder minimale inhoud punt 17 die voor veenweidegebieden. De water- en bodemsysteemanalyse levert ook de basisinformatie daarvoor. Bijvoorbeeld door bij peilverhoging veenweidegebieden in beeld te brengen hoe groot de vermindering van waterbergingsmogelijkheden is bij hogere waterstanden.

3. Het toekomstperspectief voor de landbouw hangt samen met de opgaven van het NPLG en analyses die voor de gebiedsprogramma's worden uitgevoerd. Belangrijk hiervoor is enerzijds de analyse van het water- en bodemsysteem (zie minimale inhoud punt 2) en de indicatieve opgaven voor natuur, water, en klimaat per provincie (zie Ontwikkeldocument NPLG en paragraaf 3.1) en voor de deelgebieden. Anderzijds is het van belang dat het toekomstperspectief voor de landbouw passend is binnen de lokale culturele, landschappelijke en sociaaleconomische situatie van de deelgebieden.

Op basis van de bovengenoemde analyses en inzichten worden vervolgens per deelgebied de kansen, uitdagingen en beperkingen voor de toekomstige landbouw omschreven. In de Kamerbrief Toekomst Landbouw heeft het kabinet aangegeven wat de visie en doelen van het kabinet zijn voor de landbouw in 2040. Deze vormen het startpunt van het Landbouwakkoord en kunnen worden gebruikt om vorm te geven aan de omschrijving van kansen, uitdagingen en beperkingen. Zoals beschreven in *H1 Adaptief en iteratief programmeren* wordt aan de provincies gevraagd om de uitkomsten van het landbouwakkoord zoveel mogelijk mee te nemen in de toetsbare versie van 1 juli 2023. Indien de uitkomsten van het landbouwakkoord nog niet volledig zijn meegenomen in het gebiedsprogramma van 1 juli 2023, wordt aan provincies gevraagd deze te verwerken in de verbeter slag die na de zomer gepland staat (verwerking

uitkomsten integrale beoordeling Rijk). Dit is in lijn met de kamerbrief van 10 februari 2023, voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG.

4. Het gebiedsprogramma bevat een **strategie om 30% van de VHR-opgave richting 2030 te realiseren** (zie voor een uitwerking van de opgave ook het driedig doel in het Ontwikkeldocument Natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (2030)). Het gaat hierbij om:

- De overbrugging van 30% van het gat tussen de huidige staat van instandhouding en een gunstige staat van instandhouding voor alle VHR-beschermde habitattypen en soorten. De strategie richt zich op het wegnemen van de belemmerende factoren voor VHR-beschermde habitattypen en soorten die op dit moment nog niet in een landelijk gunstige staat van instandhouding verkeren.
- Om een gunstige staat van instandhouding te realiseren is uitbreiding van habitattypen nodig, en verbetering van de kwaliteit. Voor beschermde soorten is uitbreiding en verbetering van het leefgebied nodig. Daarvoor moeten de omgevingscondities op orde worden gebracht. Basisgegevens hiervoor staan op www.natura2000.nl.

Provincies brengen in beeld wat de additionele opgave is in relatie tot de lopende trajecten zoals Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de Bossenstrategie, en of er maatregelen aanvullend nodig zijn om de 30% doelstelling te behalen. Het kan hierbij gaan om uitbreidingsdoelstellingen en/of verbeterdoelstellingen voor soorten en habitattypen. Op basis van het advies van de EA maken (bij voorkeur) landschapsecologische systeemanalyses inzichtelijk wat de provincie kan bijdragen aan het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding op het niveau van natuurtypen, en indien mogelijk vertaald naar doelen voor VHR-habitattypen en VHR-soorten.

Als bij het opstellen van het gebiedsprogramma blijkt dat er onzekerheden, kennislacunes of knelpunten zijn voor de VHR-opgave, moeten provincies concrete vervolgstappen aangeven om de VHR-opgave te kunnen behalen. Maak duidelijk wat hiervoor nodig is in tijd, de middelen (geld en onderzoek) en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Een aantal soorten en habitattypen heeft extra aandacht nodig om verslechtering te voorkomen of 30% verbetering op landelijk niveau te realiseren¹⁰. Bij verslechtering worden vanuit de natuurdoelanalyses aanvullende maatregelen genomen. Het gebiedsprogramma gaat in op de benodigde condities en het wegnemen van beperkende drukfactoren hiervoor.

De exacte invulling van de opgave van 30% verschilt per provincie omdat de natuuropgave per gebied verschilt. Provincies kunnen bij het invullen van deze opgave rekening houden met de samenhang met de landbouwtransitie. Om invulling te geven aan de ambitie van 30% natuurherstel werkt het ministerie van LNV aan een breed gedragen uitwerking, samen met agrarische sectoren, natuurorganisaties en provincies.

¹⁰ Zie natura2000.nl/nplg

Voor uitwerking van de strategie doelbereik en de breed gedragen uitwerking, zijn regionaal specifieke natuurdoelen van belang. Op dit moment loopt er een uitgebreid afstemmingsproces voor de uitwerking van de landelijke doelstelling naar provinciaal indicatieve doelen. Het streven is om in april 2023 gezamenlijk tot een indicatieve, provinciale verdeling te komen. Voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023 betekent dit dat provincies gebruik kunnen maken van een globale VHR-strategie gebaseerd op de beschikbare informatie op het moment van publicatie van deze handreiking (maart 2023), en dat zover mogelijk de provinciaal indicatieve natuurdoelen hierin verwerkt worden. Na 1 juli 2023 worden in een navolgende versie van de gebiedsprogramma's, de provinciale indicatieve doelen verwerkt in de VHR-strategie in combinatie met een uitgewerkte aanpak voor VHR-doelbereik. Gelijktijdig met het ontwikkelen van de regionale doelen voor 30% VHR wordt gezien of deze paragraaf nog verder geactualiseerd moet worden.

5. Provincies geven aan op welke wijze (inclusief planning) zij volgens de Wet Natuurbescherming de **beheerplannen** voor Natura 2000-gebieden actueel houden en de instandhoudingsdoelstellingen concreet uitwerken in omvang, ruimte en tijd. De provincies nemen de benodigde instandhoudingsmaatregelen (volgens artikel 6 lid 1 en 2 HR) die uit de gebiedsprogramma's volgen op in de beheerplannen. Provincies en het ministerie van LNV stemmen met elkaar af over de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen. Voor de uitwerking van instandhoudingsdoelstellingen geldt een uiterste termijn van juli 2025.
6. Het ruimtebeslag dat met de uitvoering van de **Bossenstrategie** en de afronding van het NNN is gemoeid, vormt de onderlegger voor keuzes binnen het gebiedsprogramma met ruimtelijke impact. De klimaatadaptatie met en van natuur; het toepassen van de Actielijnen klimaat en natuur¹¹ wordt hierbij betrokken. Voor de resterende hectares NNN (beschreven in het Natuurpact), stellen provincies een planning en aanpak op voor de versnelling van de realisatie. Ze geven aan waar (in zoekgebieden) en met welke functies ze de opgave voor nieuwe natuur in het NNN gaan realiseren. Zie bijlage 3 voor de gevraagde uitwerking van de Bossenstrategie.

De Bossenstrategie en het NNN kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de strategie VHR-doelbereik. In de uitwerking van de Bossenstrategie en het NNN moeten provincies rekening houden met de koppeling met deze opgave. Hoe dragen ze bij aan de uitbreiding en kwaliteitsverbetering van habitattypen en leefgebieden om de gunstige staat van instandhouding te bereiken? De combinatie van NNN en Bossenstrategie geven naar verwachting al grotendeels invulling aan het benodigde extra natuurareaal om de doelstelling van 30% natuurherstel in 2030 te behalen.

7. Provincies inventariseren wat het huidige percentage **aan groenblauwe dooradering** is voor het gehele landelijke gebied. In het Aanvalsplan Landschap staat duidelijk hoe dit gedaan kan worden. Provincies maken voor beekdalen, overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden en veenweidegebieden inzichtelijk welke kansen zij zien om het percentage groenblauwe dooradering in die gebieden te verhogen en welke stappen nodig zijn om de resterende opgave te realiseren (uitwerking opgave). De minimale eisen aan de uitwerking zijn verder uitgewerkt in bijlage 4.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/31/actielijnen-klimaatadaptatie-natuur>

8. Het gebiedsprogramma voldoet op het punt **van stikstofreductie en natuurherstel** aan de eisen uit de Wsn en het coalitieakkoord, met een focus op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden. Daarvoor is een analyse per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied nodig met inzicht in de omvang van de stikstofdepositie en de verschillende emissiebronnen – zoals landbouw, buitenland, industrie, verkeer en vervoer en (zee)scheepvaart –, zowel binnen als buiten de provincie, en de verwachte autonome ontwikkeling. De analyse geeft inzicht in maatregelen met zicht op doelbereik en ontwikkelruimte en ook de verdeling van verantwoordelijkheden voor uitvoering van deze maatregelen, in aansluiting op de betreffende emissiebronnen.

Als het gaat om stikstofdepositie afkomstig uit bronnen uit het buitenland, hebben Rijk en provincies een gezamenlijk belang bij de (uitvoering van de) buitenlandaanpak, zoals opgenomen in het Programma Stikstof en Natuurverbetering. Hierbij is het Rijk verantwoordelijk voor de nationale, bilaterale (buurlanden), EU- en internationale inzet, en de provincies voor de grens-regionale inzet op gebiedsniveau (richting aangrenzende medeoverheden). Bij de uitwerking van de diverse sporen van de buitenlandaanpak moeten het Rijk en provincies nauw samenwerken. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een gezamenlijk feitenbeeld en het aandragen van mogelijke maatregelen in de gebiedsprogramma's.

Ook bij de bronnen industrie, verkeer en vervoer en (zee)scheepvaart hebben het Rijk en de provincies een gezamenlijke verantwoordelijkheid, zoals aangegeven in het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Het Rijk is verantwoordelijk voor de landelijke bronmaatregelen. Provincies en Rijk maken procesafspraken over de uitvoering van de maatregelen.

Het gebiedsprogramma bevat voorgenomen en aanvullende natuurherstelmaatregelen, vanuit het Programma Natuur, die gereed zijn voor uitvoering. Als concrete maatregelen nog niet mogelijk zijn, moeten provincies minimaal aangeven hoe ze de globale keuzes over de ontwikkelrichting van landbouw per deelgebied en die bijdragen aan de richtinggevende provinciale reductieopgave gaan realiseren. Het Rijk geeft een helder inzicht in het generieke beleid, de effecten en de rijksinstrumenten die provincies gebiedsgericht kunnen inzetten. (Zie bijlage 5 voor een nadere uitwerking).

9. De provincies moeten in het gebiedsprogramma de **overgangsgebieden** nader uitwerken. Het gebiedsprogramma beschrijft hiervoor wat systeemherstel van het desbetreffende Natura 2000-gebied vraagt aan maatregelen buiten het Natura 2000-gebied, die specifiek landen in overgangsgebieden. Het gebiedsprogramma bevat waar mogelijk de locatie en omvang van een overgangsgebied én een overzicht van mogelijke maatregelen. Bij het bepalen van de locatie en de omvang van het overgangsgebied moet een koppeling gemaakt worden met de processen en drukfactoren die een Natura 2000-gebied beïnvloeden en de reikwijdte hiervan. Om deze koppeling te maken is een systeemanalyse van het Natura 2000-gebied noodzakelijk. De EA adviseert, in zowel het advies op de handreiking natuurdoelanalyses als in het advies op de handreiking gebiedsprogramma's, deze systeemanalyse te baseren op een Landschapsecologische systeemanalyse (LESA). Deze LESA moet als onderdeel van de natuurdoelanalyse gemaakt worden. Nog niet voor elk Natura 2000-gebied is een LESA beschikbaar voor het opstellen van de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023. In dit geval kunnen locatie, omvang en maatregelen in een overgangsgebied gebaseerd worden op bestaande systeemkennis van het Natura 2000-gebied. Locatie, omvang en maatregelen moeten dan in een volgende versie van de gebiedsprogramma's nader gespecificeerd of aangepast worden en nu indicatief weergegeven. Geef dan aan welke kennis nu nog ontbreekt, hoe deze

kennis wordt vergaard en wanneer maatregelen nader gespecificeerd worden. Geef ook aan welke maatregelen al wel op basis van de huidige beschikbare kennis mogelijk zijn. Als het gebiedsprogramma geen overgangsgebied bevat, is een toelichting nodig op welke maatregelen getroffen worden om alsnog tot doelbereik te komen.

10. Het programma bevat bestaande en aanvullende maatregelen **natuurherstel** – waaronder het tegengaan van invasieve exoten – met een ruimtelijke component (gericht op het tegengaan van verslechtering en met zicht op doelbereik).
11. Het gebiedsprogramma bevat de benodigde maatregelen om de **hydrologische condities** voor Natura 2000-gebieden op orde te brengen, ook volgens KRW-verplichting. Daarvoor wordt inzichtelijk gemaakt
 - welke Natura 2000-gebieden hydrologisch wel en welke nog niet op orde zijn
 - wat de oorzaak is bij gebieden waar de hydrologie nog niet op orde is
 - hoe systeemherstel kan leiden tot het voldoen aan de hydrologische vereisten van de instandhoudingsdoelstellingen
 - welke maatregelen hiervoor worden opgenomen, en in hoeverre en wanneer die ertoe leiden dat de benodigde hydrologische condities worden bereikt
 - een planning en plan van aanpak voor de realisatie
 - welke instrumenten worden ingezet
12. De provincie geeft aan hoeveel wordt gerealiseerd van:
 - de klimaatopgave landbouw en landgebruik (reductie Mton CO₂ eq)
 - de methaanreductieopgave voor de veehouderij, inclusief mestaanwending in de akkerbouw
 - de opgave in het landgebruik, voor onderdelen landbouwbodems, veenweiden en bomen, bos en natuur

Het gebiedsprogramma maakt inzichtelijk welke instrumenten en maatregelen hieraan (hoeveel) bijdragen.

Voor klimaat geldt ook nog dat er maatregelen uit al bestaande/geagendeerde maatregelen genomen kunnen worden. Maak dit dan wel inzichtelijk, zodat dit gemonitord kan worden. 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.

13. De gebiedsprogramma's van 1 juli 2023 bevatten een sociaaleconomische impactanalyse. Ook hier geldt een iteratieve aanpak: provincies kunnen de effecten gaandeweg scherper inzichtelijk maken, bijvoorbeeld via een participatietraject dat een provincie kiest. Met verdere concretisering van het gebiedsprogramma na 1 juli 2023 wordt ook de sociaaleconomische impactanalyse verder ingevuld.

Deze vereiste houdt concreet het volgende in:

- a. De verwachte sociaaleconomische effecten van het gebiedsprogramma zijn inzichtelijk en onderbouwd. Voor de uniformiteit wordt hiervoor de afgestemde methode op basis van brede welvaart ter beschikking gesteld die door WEcR in opdracht van het IPO is ontwikkeld en op verschillende schaalniveaus kan worden ingezet (oplevering maart 2023)¹². Dit gaat onder andere om een gespreksprotocol

¹² Deze methode bouwt voort op de methode die is gebruikt voor de sociaaleconomische analyse op nationaal niveau van bron- en natuurherstelmaatregelen van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, hier zijn ook voorbeelden te vinden van Theory-of-Change schema's.

dat provincies kunnen gebruiken om samen met stakeholders en experts de brede welvaartseffecten van maatregelen in kaart te brengen. Ook specifiek voor de berekening van de agro-economische effecten, die onderdeel uitmaken van de brede welvaartseffecten, stelt de WEcR een methodiek ter beschikking (verwachte oplevering mei 2023). De sociaaleconomische impactanalyse gaat dus in op de brede welvaartseffecten, inclusief de agro-economische effecten.

- b. Dit betekent concreet dat in het gebiedsprogramma een beschrijving staat van de verwachte effecten van het gebiedsprogramma per brede welvaartsthema¹³.
 - Effecten van maatregelen en globale keuzes worden in kaart gebracht voor het gehele PPLG of voor (deel)gebieden. Desgewenst kan de provincie bijvoorbeeld voor de eerste versie van de gebiedsprogramma's een beschrijving op provinciaal niveau doen, om deze in latere versies te verfijnen naar (deel)gebiedsniveau. Van belang hierbij is dat wanneer bepaalde effecten alleen in bepaalde (deel)gebieden worden verwacht, bijvoorbeeld door lokale maatregelen, dit expliciet wordt beschreven.
 - De Theory-of-Change schema's (ToC-schema's) (zie c.) bieden de basis voor deze beschrijving.
 - De verwachte agro-economische effecten worden duidelijk beschreven. Dit kan onder meerdere brede welvaartsthema's terugkomen. Wanneer uitvoerbaar¹⁴ worden deze agro-economische effecten berekend met de hierboven genoemde methodiek¹⁵ en gebruikt als onderbouwing in de beschrijving en/of ToC-schema's.
 - Naast de ToC-schema's en resultaten van de agro-economische methode kunnen ook andere bronnen en informatie betrokken worden bij de beschrijving die inzicht geven in de brede welvaartseffecten van de gebiedsprogramma's. Bijvoorbeeld aan informatie van het CBS en de (regionale) planbureaus.
- c. Voor elke maatregel¹⁶ in het gebiedsprogramma worden de effecten op de brede welvaartsthema's in kaart gebracht met een Theory-of-Change-schema (ToC-schema). Waar mogelijk wordt ook voor globale keuzes een ToC-schema gemaakt.
 - Bij voorkeur gebeurt het maken/aanpassen/aanvullen van de ToC-schema's interactief, namelijk met experts en stakeholders – bijvoorbeeld in de gebiedsprocessen – met het gespreksprotocol dat deel uitmaakt van de opgeleverde brede welvaartsmethode. Dit levert informatie op over de brede welvaartseffecten en biedt waardevolle interactie tussen de partijen.
- d. Beschreven wordt wat met de resultaten van de analyse is of wordt gedaan. Denk aan gedane aanpassingen in het gebiedsprogramma of de ontwikkeling van flankerend beleid.

¹³ Leefomgeving en wonen, Arbeid en vrije tijd, Materiële welvaart, Gezondheid, Samenleving, Milieu, Veiligheid, Subjectief Welzijn.

¹⁴ De methodiek is uitvoerbaar wanneer de maatregelen voor een gebied concreet zijn en de methode tijdig beschikbaar wordt gesteld.

¹⁵ Het gaat om een berekening van het volgende:

- a) Verandering in de totale Standaard Verdien capaciteit (SVC+) van een gebied per deelsector.
- b) Verandering in de gemiddelde Standaard Verdien capaciteit (SVC+) per bedrijf in een gebied per deelsector.
- c) Verandering in toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de rest van de keten.

¹⁶ Maatregelen of maatregelpakketten die voldoende samenhangen (bijvoorbeeld het maatregelenpakket van een bepaald gebied) of vergelijkbare effecten hebben kunnen eventueel worden samengenomen. Het gaat hierbij om alle maatregelen opgenomen in de betreffende versie van het gebiedsprogramma, zodat effecten in de regio in samenhang kunnen worden gezien, dus:

- generieke (landelijke) maatregelen waar het Rijk voor verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld normering van het gebruik van 'inputs' in de landbouw
- generieke (landelijke) maatregelen toegepast door de provincie. Bijvoorbeeld normering staltypen in vergunningverlening en opkoopregelingen
- gebiedsspecifieke maatregelen van de provincie/het gebied geënt op (unieke) eigenschappen en opgaven van een gebied. Bijvoorbeeld vernatting van een Natura 2000-gebied

- e. Het is een iteratieve aanpak, waarin provincies de effecten gaandeweg scherper inzichtelijk maken. Bij voorkeur beschrijft de provincie hoe ze de sociaaleconomische effecten verder in kaart wil brengen voor latere versies van het gebiedsprogramma, bijvoorbeeld met een participatietraject dat de provincie kiest.
14. In de **stroomgebiedsbeheersplannen** vastgelegde maatregelen die een ruimtelijke impact hebben, worden betrokken bij ruimtelijke keuzes in het gebiedsprogramma. In brede zin, dus niet alleen de aanpak beekdalen.
15. **Indicatieve kaart** – globale keuzes worden op een indicatieve kaart (schaalniveau 1:100.000) en per deelgebied inzichtelijk gemaakt. Daarbij wordt een detailniveau gevraagd, waarmee er enerzijds voldoende perspectief is dat de hoofddoelen van het NPLG gerealiseerd worden en er anderzijds voldoende ruimte is om na juli 2023 tot een verdere gebiedsgerichte invulling te komen. Voor maatregelen waarbij een wijziging van een omgevingsplan aan de orde kan zijn, moet wel helder zijn in welke gemeente deze maatregelen neerslaan.

Voor specifieke provincies:

16. Provincies met **beekdalen** op hoge zandgronden hebben vastgesteld met welke combinatie van maatregelen zij de KRW-doelen daar behalen (Addendum op het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn). In beekdalen waar grootschalig beekherstel noodzakelijk is, geeft de provincie aan: de begrenzing van de breedte, een indicatie van het toekomstig landgebruik en een kostenindicatie voor verwerving, ontwaarding en mogelijke herinrichting van het gebied (zie bijlage 6). Ook geven de provincies aan welke beekdalen in aanmerking komen voor bosaanleg volgens de Bossenstrategie, waar mestvrije zones komen en in welke kwetsbare gebieden ze de derogatie versneld afbouwen. Voor beekdalen op hoge zandgronden moet gemotiveerd worden waarom de gekozen breedte van bufferzones rond beekdalen en landgebruik de stikstofbelasting van oppervlaktewater voldoende terug zal dringen. Provincies zijn vrij in de methodiek voor deze onderbouwing. Voor deze onderbouwing kunnen provincies gebruik maken van het WUR-rapport 'Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten', aangevuld met andere generieke en gebiedsspecifieke kennis(rapporten). Voor de koppeling met de Bossenstrategie kunnen provincies gebruik maken van 'Bos voor de toekomst Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030 (pagina 12)'.
17. De **veenweideprovincies** hebben hoofdkeuzes gemaakt voor vernatting, aanpak extensivering en aanpak afwaardering. Deze zijn gerelateerd aan het geheel van de NPLG-opgaven en de invulling van grondgebondenheid. De hoofdkeuzes werken toe naar verhoging van de grondwaterstand om bodemdaling te verminderen en CO₂-uitstoot te beperken in 2030. Dit kan door toe te bewegen naar een oppervlakte-waterpeil van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld.

Voor de minimale inhoud van gebiedsprogramma's op 1 juli 2023 worden analyses, globale keuzes en maatregelen gevraagd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gevraagde minimale inhoud in relatie tot de hierboven gespecificeerde minimale inhoudseisen (1-17).



	Analyses	Globale keuzes	Maatregelpakketten
Natuur	1. Natuurdoelanalyses	4. Strategie voor 30% VHR-opgave, rekening houdend met de VHR-opgave voor de lange termijn	4. Benodigde condities voor 30% VHR-opgave
	4. Aanvullende analyses, bij voorkeur landschapsecologische systeemanalyses en watersysteemanalyses	5. Uitwerking instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied in omvang, ruimte en tijd	5. Beheerplannen, aangeven hoe beheerplannen actueel worden gehouden (incl. planning)
	7. % huidig GBDA	6. Waar areaal Bossenstrategie en NNN	8. Detailniveau Wsn en coalitieakkoord
		7. Kansen voor GBDA	6. Bossenstrategie - Maatregelen voor natuurherstel bestaande bossen
Klimaat			9. Overige natuurherstelmaatregelen
			11. Hydrologische condities voor Natura 2000 op orde brengen
Water			12. Omvang verwachte reductie broeikasgassen per doelstelling (landgebruik en landbouw reductie)
			Bij broeikasgasreductie van maatregelen ook methaanreductie specificeren
	11. Analyse hydrologische condities		11. Maatregelen hydrologische condities
Integraal			14. Uitgaan van maatregelen uit stroomgebied-beheerplannen
			16. Beekdalen KRW-maatregelen
	2. Analyse water & bodem-systeem	9. Overgangsgebieden	
Sociaal-economisch		15. Indicatieve kaart	
		17. Veenweide provincies hoofdkeuzes	
	13. Sociaaleconomische impactanalyse	3. Omschrijving transitie landbouw per (deel) gebied	

3.3 Wat kan na 1 juli 2023?

Uiterlijk 1 juli 2023 leveren provincies een toetsbare versie op van hun gebiedsprogramma. In de periode daarna wordt dit gebiedsprogramma 1.0 getoetst langs de eerdergenoemde lijnen (toetsingsadvies EA, ex-ante evaluatie op doelbereik door kennisinstellingen, integrale beoordeling Rijk) en vervolgens waar nodig bijgesteld en door GS vastgesteld. Voor de globaal uitgewerkte onderdelen is daarna een concretisering nodig naar maatregelpakketten met bijbehorende onderbouwing. Over de vraag of voor nadere uitwerking van gebiedsprogramma's een vaste frequentie nodig is, wordt nog overleg gevoerd met provincies.

Specifiek kunnen de volgende onderdelen worden benoemd voor de latere versies van het gebiedsprogramma:

Concretisering van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden

Het is van belang dat op termijn de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied in omvang en tijd concreet worden uitgewerkt: wat is de bijdrage per gebied aan het realiseren van de landelijk gunstige staat van instandhouding? Zo kan worden aangetoond dat de maatregelen aansluiten bij de doelen. Provincies geven uiterlijk per 1 juli 2025 de beoogde bijdrage per gebied aan. Daarmee wordt duidelijk wat de behouds-, uitbreidings- en kwaliteitsverbeteringsdoelen per Natura 2000-gebied concreet inhouden. Het ministerie van LNV ontwikkelt met provincies een methodiek om ook de omvang en de kwaliteit van leefgebieden voor soorten en de kwaliteit van habitattypen zo veel mogelijk te concretiseren, in relatie met natuurmonitoring.

Planning bijdrage gunstige staat binnen en buiten Natura 2000-gebieden

Een planning op welke termijn – na 2030 – de bijdrage binnen en buiten de Natura 2000-gebieden aan de landelijk gunstige staat van instandhouding gerealiseerd zal zijn. Aandachtspunt hierbij is dat ook buiten Natura 2000-gebieden verslechtering niet gewenst is.

Klimaat

De provincies maken een doorkijk voor de klimaatopgave na 2030. Wat betekent deze resterende klimaatopgave en welke maatregelen komen hiervoor in beeld?

4. Onderbouwing van keuzes en maatregelen

4.1 Maatregelen en maatregelpakketten

Aanvullend op de globale keuzes wordt in een gebiedsprogramma zoveel mogelijk per deelgebied aangegeven welke maatregelen worden getroffen. Het gaat daarbij nadrukkelijk om maatregelen die vanuit de samenhang van de NPLG-opgaven effectief zijn.

Bij het opnemen van maatregelen in een gebiedsprogramma kan onderscheid worden gemaakt in twee fasen, naar mate van uitwerking:

1. *Realisatie*: Het is duidelijk hoe een maatregel(pakket) gerealiseerd gaat worden, welke partijen betrokken zijn, wat hun financiële bijdrage is en wat een maatregel(pakket) oplevert. Verantwoordelijkheden en rollen tijdens de realisatiefase zijn vastgelegd en de voor uitvoering benodigde (planologische) besluiten zijn genomen.
2. *Planuitwerking*: Het is duidelijk waar een maatregel(pakket) over gaat en er is minimaal een voornemen/draagvlak om tot (planologische) besluitvorming te komen. Maar er zijn nog uitzoekpunten of planologische of andere publiekrechtelijke besluiten – waaronder ook vergunningverlening – nodig om te kunnen starten met realisatie van de maatregel of het maatregelpakket.

Aanvullend kunnen maatregelen uit een vastgesteld en door het Rijk positief beoordeeld gebiedsprogramma op basis van voortschrijdend inzicht worden bijgesteld. Dit verloopt dan via een omwisselbesluit, en betekent een gedeeltelijke herziening van het gebiedsprogramma. De beslissing om een omwisselbesluit te verkennen nemen Rijk en provincies samen. Het gaat om majeure wijzigingen ten opzichte van het gebiedsprogramma. Deze kunnen naar verwachting op de middellange termijn (en dus niet de eerstvolgende jaren) aan de orde zijn.

Gebiedsprogramma's bestaan uit maatregelen die als geheel optellen tot realisatie van de provinciale doelen binnen de indicatieve budgetten en termijnen (conform NPLG). In samenwerking met gebiedspartijen komen provincies in een gebiedsprogramma tot voorstellen voor het bundelen van maatregelen in maatregelpakketten. De provincie heeft de ruimte om zelf de vorm en indeling van deze pakketten te bepalen (bijvoorbeeld naar thema, naar bodemgesteldheid of naar geografisch deelgebied of een combinatie daarvan). Provincies moeten in het gebiedsprogramma op 1 juli 2023 in ieder geval 2 maatregelpakketten aandragen, concreet uitgewerkt in een bijlage. Daarbij wordt in de bijlage gewerkt conform de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied en aan de hand van de werkwijzer voor aanvraag van een rijksbijdrage. De bedoeling van deze samengestelde maatregelpakketten is nader toegelicht in het spelregeldocument en komt in het kort neer op:

- een start te kunnen maken met dié maatregelen die gereed zijn voor uitvoering
- bevorderen dat tegelijk óók stappen worden gezet in de uitwerking van maatregelen die nodig zijn voor realisatie van het totale doelbereik
- samenhang borgen van verschillende typen maatregelen in een gebied
- samenhang borgen van generieke en gebiedsspecifieke maatregelen
- besluitvorming mogelijk maken over financiële rijksbijdragen voor zowel – start en vervolg van – realisatie als planuitwerking
- beheersbaar houden van de werk- en administratieve last voor alle betrokken partijen

4.2 Onderbouwing van globale keuzes en maatregelen

Maatregelpakketten en globale keuzes – hierna maatregel(en) – in de gebiedsprogramma's moeten onderbouwd zijn. Daarbij moet inzichtelijk zijn waarom een bepaalde maatregel wordt voorgesteld en hoe een maatregel bijdraagt aan integraal doelbereik voor de NPLG-doelen natuur, water en klimaat. In gebiedsprogramma's leveren provincies analyses, globale keuzes en de eerste maatregelpakketten aan die onderbouwd en toetsbaar zijn. En in samenhang moet het aannemelijk zijn dat deze maatregelen leiden tot doelbereik van het NPLG.

Provincies onderbouwen in het gebiedsprogramma hoe voorgenomen maatregelpakketten bijdragen aan het doelbereik op alle NPLG-doelen (water, natuur en klimaat) en ramen de benodigde financiële middelen daarvoor. Bij een globale keuze in een gebiedsprogramma mag ook de onderbouwing van het doelbereik en kostencalculatie globaal zijn. Specifiek voor onderbouwing van globale keuzes en maatregelen voor stikstof en natuur is aanvullende informatie opgenomen in bijlage 5. Voor andere onderdelen organiseert het Rijk met het IPO en de provincies diverse sessies om de wijze van onderbouwing en financiële ramingen verder uit te werken zodat niet iedere provincie dit zelf hoeft uit te zoeken. Deze uitwerking is echter nog niet voorhanden bij publicatie van deze handreiking. Dit betekent dat provincies gebruik kunnen maken van deze aanvullende informatie voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023, maar dat dit geen verplichtend onderdeel van deze eerste versie is.

Er vindt een ex-ante evaluatie plaats van de gebiedsprogramma's door de EA en door kennisinstellingen. De EA toetst ex-ante de gebiedsprogramma's op de wetenschappelijke onderbouwing voor natuur en water (KRW-doelbereik, voor wat betreft de beekdalen die behoren tot de scope van het NPLG). De kennisinstellingen toetsen ex-ante het doelbereik van maatregelpakketten en globale keuzes in het gebiedsprogramma. Het ministerie van LNV, de EA en kennisinstellingen stemmen met elkaar af om verder invulling te geven aan de ex ante evaluatie op onderbouwing en doelbereik. Ook heeft de EA een advies uitgebracht op de novemberversie van de handreiking, onder andere op de vereiste onderbouwing. Deze adviezen staan in deze paragraaf.

Om te sturen op doelbereik, en globale keuzes en maatregelpakketten af te wegen, worden ex ante meerdere kwalitatieve en kwantitatieve analyses uitgevoerd als onderdeel van de gebiedsprogramma's (zie ook paragraaf 3.2). In de gebiedsprogramma's worden deze analyses verder aangevuld met een wetenschappelijk gedegen onderbouwing die voldoet aan onderstaande punten:

1. Een **kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve onderbouwing** die de samenhang onderbouwt tussen de **probleemanalyse van de NPLG-doelen, de voorgestelde maatregelpakketten, de instrumenten om deze maatregelpakketten te realiseren, de verwachte effecten en de bijdrage aan het doelbereik**. Deze samenhang moet onderbouwd worden voor integraal doelbereik, kortom voor alle NPLG-doelen. Hier is de mogelijkheid om deels werk-met-werk te maken door deze onderbouwing te verwerken in een (beknopte) beleidstheorie (zie hoofdstuk 2 vereiste 6). De gevraagde uitwerking op het niveau van maatregelpakketten sluit idealiter aan op de vereisten voor de aanvraag voor een rijksbijdrage.

Voor alle maatregelpakketten en globale keuzes moet minimaal kwalitatief, en waar mogelijk kwantitatief in kaart worden gebracht wat de effecten zijn op alle doelen

van het NPLG. Dit betekent bijvoorbeeld dat de effecten van maatregelpakketten op klimaatdoelstellingen, zowel CO₂- als methaan-emissies, en waterkwaliteit, volgens KRW-doelstellingen, in kaart worden gebracht. Wanneer deze effecten nog onvoldoende bekend zijn, wordt duidelijk gemaakt welke stappen gezet worden om deze effecten alsnog helder te krijgen, inclusief verantwoordelijkheden en middelen. Voor globale keuzes mag de uitwerking ook globaal zijn. Na 1 juli 2023 zullen globale keuzes in de gebiedsprogramma's verder uitgewerkt worden tot maatregelpakketten waarbij de effecten op alle NPLG-doelen in het gehele landelijk gebied in kaart worden gebracht.

De EA benadrukt het belang van een volledige en **systeemgerichte probleemanalyse** voor de onderbouwing van maatregelpakketten. Hierbij kunnen provincies een landschapsecologische systeemanalyse gebruiken – die voor Natura 2000-gebieden vaak al beschikbaar is –, aangevuld met een landschapsecologische systeemanalyse voor het gehele landelijke gebied (zie het advies van de EA op de handreiking, paragraaf 2.3). Provincies krijgen deze suggestie in overweging om als onderbouwing op te nemen in het gebiedsprogramma. De systeemgerichte probleemanalyse is geëvalueerd. De EA adviseert verder dat als deze informatie nog ontbreekt voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023, te onderbouwen waarom dit zo is en een overzicht te geven van beschikbare bronnen. Geef aan welke vervolgstappen en onderzoek nog nodig zijn, inclusief de verwachte tijdsduur, verantwoordelijkheden en middelen.

De kwalitatieve onderbouwing wordt verder aangevuld met een korte beschrijving van mogelijke **risico's en neveneffecten van maatregelpakketten**. Dit gaat in ieder geval om de belangrijkste ecologische neveneffecten en risico's (volgens advies EA) en om bredere sociaaleconomische effecten (volgens minimale inhoud 13, paragraaf 3.2). Daarnaast kunnen vrijblijvend ook neveneffecten en risico's voor meekoppelende doelen en meekoppelende structurerende keuzes worden meegewogen. Naast de beschrijving van deze neveneffecten en risico's staat ook beschreven hoe er met deze risico's wordt omgegaan en in welke mate deze inzichten een rol hebben gespeeld bij de afweging van verschillende maatregelpakketten. Wanneer provincies geen zwaarwegende neveneffecten verwachten, benoemen ze dit.

Een **kwantitatieve onderbouwing** en schatting van het doelbereik en de bijdrage van de verschillende maatregelpakketten aan doelbereik. Hierbij wordt ook een inschatting gemaakt van het verwachte tijdspad: wanneer leiden welke maatregelpakketten tot verwachte effecten en bijdrage aan totaal doelbereik. Deze kwantitatieve schatting moet uitgevoerd en onderbouwd worden voor integraal doelbereik, kortom voor alle NPLG-doelen.

Uit de eerste kwantitatieve schatting van maatregelpakketten voor het doelbereik kan naar voren komen dat **doelbereik** voor specifieke doelen nog onvoldoende in zicht is, of dat voor een specifiek doel deze conclusie onvoldoende hard is. Wanneer doelbereik onvoldoende in zicht is, wordt aangegeven welke aanvullende informatie en vervolgstapen nodig zijn om doelbereik wel te halen. Specificeer hierbij wat er voor nodig is om deze informatie alsnog te verkrijgen, in de vorm van tijd, geld en onderzoek, en specificeer aan wie de verantwoordelijkheden toevallen voor iedere stap. Geef vervolgens ook aan hoe dit in een volgende versie van het gebiedsprogramma, of het beheerplan Natura 2000, terugkomt.

2. Nog niet alles is bekend op 1 juli 2023. Wanneer bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en de maatregelpakketten blijkt dat er sprake is **van onzekerheden, kennislacunes, of knelpunten** is inzicht nodig in de vervolgacties. Geef hierbij concreet aan wat er nodig is voor deze vervolgacties in de vorm van tijd, geld en onderzoek, en specificeer de verantwoordelijkheden. Geef vervolgens ook aan hoe dit in een volgende versie van het gebiedsprogramma, of het beheerplan Natura 2000, terugkomt.
3. Als het maatregelpakket betrekking heeft op een bedrijfsverplaatsing of subsidie voor kapitaalinvestering – gericht op gedeeltelijke emissiereductie –, gelden nog aanvullende eisen voor onderbouwing:
 - Laat zien dat de voorgenomen maatregelen passen binnen het langetermijnperspectief van het deelgebied, gelet op bodem, water, natuur, klimaat en landbouw.
 - Laat zien dat er, samen met andere globale keuzes en/of maatregelpakketten in het gebiedsprogramma, zicht is op het totale en integrale doelbereik binnen de daarvoor gestelde termijnen en binnen gestelde indicatieve budgetten.
 - Maak aannemelijk dat de voorgenomen maatregelen of globale keuzes aansluiten bij het uitgangspunt dat er geen (lokale) verslechtering optreedt in geurhinder en fijnstof en waar mogelijk een verbetering. De grootste risico's treden bijvoorbeeld op bij verplaatsing van gesloten veehouderijsystemen richting woonkernen of bij de transformatie van bijvoorbeeld varkenshouderij naar pluimvee.

Deze aanvullende onderbouwing is nodig om lock-in situaties¹⁷ te beperken. Voor landbouwkundige maatregelen die gericht zijn op het gelijktijdig verlagen van input van stikstof, koolstof en fosfaat (bijvoorbeeld volumemaatregelen en voermaatregelen) is een dergelijke aanvullende onderbouwing niet nodig. Het is belangrijk dat voor alle maatregelpakketten inzichtelijk is wat de bijdrage aan integraal doelbereik is, zowel kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief.

Specifiek voor Natura 2000-gebieden kan uit de **natuurdoelanalyses** en daarin voorgestelde maatregelen naar voren komen dat ofwel doelbereik niet in zicht is ofwel het voorkomen van verslechtering, gegeven de drukfactoren, niet gegarandeerd kan worden. De natuurdoelanalyse geeft in dit geval ook een eerste richting voor aanvullende maatregelen. In paragraaf 3.2, voor de natuurdoelanalyses, wordt uitgelegd welke onderbouwing dan verwacht wordt volgens het advies van de EA.

Voor de kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing van maatregelpakketten in relatie tot doelbereik zijn al veel kennisrapporten en modellen beschikbaar. Deze beslaan onderbouwing voor integraal doelbereik en kennis ter onderbouwing van specifieke onderdelen van het NPLG. Ter onderbouwing nemen provincies in ieder geval de genoemde analyses uit paragraaf 3.2 op in hun gebiedsprogramma's. Om provincies te ondersteunen in de onderbouwing van maatregelpakketten diept het Rijk samen met de provincies per onderdeel uit welke modellen en data het beste bruikbaar zijn. Bijlage 8 bevat een indicatieve lijst van methoden (data/tools en rapporten) die te gebruiken zijn om de onderbouwing te ondersteunen. Deze lijst is indicatief, niet volledig en provincies mogen hiervan afwijken, behalve van de analyses genoemd in paragraaf 3.2.

¹⁷ Lock-in situaties zijn keuzes en maatregelen die nu genomen worden voor een specifiek doel (bijvoorbeeld reductie stikstofdepositie) die leiden tot het moeilijker bereiken van de bredere NPLG-doelen op natuur, water, en klimaat. Het tegengaan van lock-in situaties is van belang, omdat hiermee wordt ondervangen dat meerdere keren (verschillende) maatregelen in een gebied genomen moeten worden en het (daarmee) bijdraagt aan efficiënt integraal doelbereik.

Naast de ex-ante toets van de EA vindt ook een ex-ante evaluatie plaats op doelbereik door kennisinstellingen. Kennisinstellingen werken hiervoor, op het moment van publicatie van deze handreiking, voorstellen voor de aanpak uit. Voor een uniforme doorrekening van de gebiedsprogramma's kan het behulpzaam zijn een uniform format te ontwikkelen voor aanleveren van maatregelpakketten en globale keuzes (een zogeheten maatregelfiche). Rijk, provincies en kennisinstellingen stemmen in het voorjaar van 2023 met elkaar af over de noodzaak en precieze vorm van een maatregelfiche. Dit maatregelfiche en het overzicht van data en modellen is echter nog niet voorhanden bij publicatie van deze handreiking. Dit betekent dat provincies gebruik kunnen maken van deze aanvullende informatie voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023, maar dit is niet verplicht voor deze versie van de gebiedsprogramma's.

4.3 Financiële onderbouwing

Het Transitiefonds vormt een belangrijke financiële basis voor realisatie van het NPLG, en daarmee onder andere de gebiedsprogramma's. Tegelijk reiken de doelstellingen van het NPLG evenals de tijdhorizon (2050) verder dan het Transitiefonds. Voor realisatie van het NPLG zullen daarom ook andere financieringsbronnen – van Rijk én regio – worden aangewend. Dit omvat eerdere toegezegde én nog te beschikken rijksbijdragen zoals voor de structurele aanpak stikstof, de Natuurpact-afspraken, het Programma Natuur en het Klimaatakkoord (zoals Bossenstrategie). De verscheidenheid van financiële bronnen brengt een complexe uitdaging van afstemming in besluitvorming met zich mee. Het streven is dit – alle overheden samen – via één loket te organiseren onder regie van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG).¹⁸

Uitgaande van de beschikbare middelen in het Transitiefonds zullen er aan de provincies indicatieve budgetten gecommuniceerd worden, die hopelijk helpen om richting te geven aan de gebiedsprogramma's. Alhoewel aan deze budgetten geen trekkingsrecht kan worden ontleend, draagt de budgetindicatie bij aan de inrichting van de te maken keuzes in het gebiedsprogramma doordat ze een indicatie van de beschikbare budgetten aangeeft. In het voorjaar van 2023 zullen de provincies, samen met het Rijk, een ramingstraject doorlopen om de indicatieve budgetten waar mogelijk te koppelen aan initieel doelbereik en aan maatregelpakketten op hoofdlijnen.

Om keuzes te kunnen maken in het gebiedsprogramma hebben provincies inzicht nodig in andere potentiële financieringsbronnen. Het Rijk zal daarom een overzicht bieden van de financieringsbronnen die de overheid nu al inzet, zodat die de financiering uit het Transitiefonds zo goed mogelijk kunnen aanvullen. Het overzicht kan bestaan uit financieringsbronnen voor de NPLG-doelen én uit financieringsbronnen voor meekoppelopgaven (bijlage 7 vormt voor dit laatste een eerste aanzet).

¹⁸ Dit betekent dat financieringsbronnen rijksbreed voor realisatie van het NPLG bij de aanvraag voor een rijksbijdrage betrokken kunnen worden.

Op het niveau van maatregelen en maatregelpakketten wordt in het gebiedsprogramma minimaal een onderbouwde omschrijving gegeven van:

- investeringskosten
- structurele kosten voor beheer, onderhoud en/of exploitatie (waar relevant)¹⁹
- indicatie van de kosten van afwaardering van gronden²⁰
- een indicatie van programmakosten voor provincie en betrokken gemeenten en provincies.

Ook bevat het gebiedsprogramma een voorstel voor dekking van de genoemde kosten, met een indicatie van risico's en daarvoor te nemen beheersmaatregelen. In dit voorstel staat ook hoe de dekking van de kosten aansluit bij de door het Rijk gecommuniceerde indicatieve NPLG-budgetten. De gevraagde uitwerking op het niveau van maatregelpakketten sluit idealiter aan op de vereisten voor de aanvraag voor een rijksbijdrage (zie voor nadere toelichting het spelregeldocument). Zo kan na een positieve beoordeling van (onderdelen van) een gebiedsprogramma, idealiter snel over worden gegaan tot besluitvorming over de aanvraag voor rijksbijdragen voor realisatie van de betreffende maatregelpakketten.

Bij globale keuzes in een gebiedsprogramma versie 1.0 mag de onderbouwing van de kostencalculatie en -dekking ook globaal zijn. In de navolgende iteraties van globale keuzes in het gebiedsprogramma wordt deze calculatie door provincies alsnog verder uitgewerkt op het niveau van maatregelpakketten.

¹⁹ Met het oog op een doelmatige besteding van middelen is zicht op de dekking van beheer- en onderhoudskosten nodig. Deze kunnen mogelijk tijdelijk, maar niet structureel worden gedekt via het Transitiefonds.

²⁰ Toetsing zal plaatsvinden conform de systematiek die wordt afgesproken tussen RTLG/ Team Grondzaken en provincies.

5 Organisatie, wijze van vaststelling, samenhang en andere programma's

5.1 Organisatie van het gebiedsproces

Proces vormgeven

De provincies zijn als gebiedsregisseur het eerste aan zet om vorm en inhoud te geven aan de processen die bijdragen aan de totstandkoming van het gebiedsprogramma. Provincies geven dit proces naar eigen inzicht vorm met gebiedspartijen, waaronder burgers, agrarisch ondernemers, maatschappelijke organisaties, gemeenten en waterschappen, terrein behorende organisaties (TBO's) en rijkspartners (zoals Rijkswaterstaat en Defensie). Voor de samenwerking met de medeoverheden gelden de NOVI-uitgangsprincipes voor de interbestuurlijke samenwerking, de afspraken in het kader van werken als één overheid en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP). De kern is dat overheden gezamenlijk werken aan de transitieopgaven in het landelijk gebied: vanuit een eigen rol, maar ook vanuit het besef dat zij elkaar nodig hebben. Dit geldt ook in de realisatiefase. Bestuurlijke borging van het gebiedsprogramma is daarom van groot belang.

Waterschappen kunnen vanuit hun eigen rol bestuurlijk advies uitbrengen aan de provincies op het concept-gebiedsprogramma. De provincie neemt dit advies mee bij de totstandkoming van het definitieve programma.

Al doende leren

Het versterken van het lerend vermogen in gebiedsprocessen en bij betrokken overheden en andere partijen is essentieel voor de gebiedsprogramma's en de transitie van het landelijk gebied in het algemeen. Passende methoden en activiteiten voor systematisch leren, reflectie en het benutten van voortschrijdend inzicht kunnen verschillen tussen provincies. Bij de opstelling van gebiedsprogramma's kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn voor het versterken van het lerend vermogen:

- Hoe wordt de benodigde ruimte voor reflectie en systematisch leren binnen het gebiedsproces gerealiseerd? Bijvoorbeeld (lerende) evaluaties, periodieke reflectiemomenten, workshops, interventiegroepen, *community of practices*, agile werken etc..
- Hoe wordt geborgd dat de opgedane nieuwe inzichten toegepast worden in de uitvoering en verbetering van het gebiedsprogramma?
- Hoe maakt de provincie gebruik van inzichten van andere provincies, en van de lessen van eerdere gebiedsgerichte trajecten in het fysieke domein?

Vanuit de Netwerkfaciliteit (NF) van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG), IPO/BIJ12 en RVO wordt een lerende community ontwikkeld rond de praktijk van de transitie landelijk gebied en gebiedsontwikkeling. Hier kunnen vraagstukken gesignaleerd, geagendeerd en gezamenlijk opgepakt worden. Doel van de community is meer effectiviteit, efficiëntie en vernieuwing bij het realiseren van de brede opgaven. Dit kan door als partners samen lerend voort te bouwen op bestaande kennis, ervaring en netwerken, en die overzichtelijk te verbinden en ontsluiten. Het is ook mogelijk om onderzoek te laten doen naar gezamenlijke nieuwe kennisvragen. Daarnaast biedt de NF ondersteuning op het gebied van capaciteit, onder meer door expertise te bundelen en de benodigde competenties te helpen ontwikkelen.

Nationale parken

Provincies wordt gevraagd om met de organisaties van hun nationale parken te bespreken welke rol zij kunnen spelen bij het vormgeven van de gebiedsontwikkeling in en rondom het nationale park. Dit met oog op hun bestaande samenwerkingen in, kennis over én ervaringen met het gebied.

NOVEX-gebieden

Er is een belangrijke samenhang met de NOVEX-gebieden. Gelet op de bijzondere stapeling van ruimtelijke opgaven heeft het Rijk zestien NOVEX-gebieden aangewezen. De NOVEX-gebieden stellen de komende maanden een ontwikkelperspectief op. Voor de NOVEX-gebieden die voortkomen uit de verstedelijkingsstrategieën zijn deze perspectieven grotendeels gereed. De perspectieven zijn zo belangrijke bouwstenen voor het ruimtelijk voorstel van de provincie. Tegelijk kan het ruimtelijk voorstel ook kaders meegeven aan de NOVEX-gebieden. Wederzijdse afstemming is dus noodzakelijk.

5.2 Wijze van vaststelling

PlanMER

Een programma is een beleidsdocument, en het is daarmee zelfbindend voor het vaststellend bestuursorgaan. De gebiedsprogramma's bevatten geen burgerbindende regels en zijn niet vatbaar voor beroep. Programma's zijn in algemene zin planMER-plichtig als ze kaderstellend zijn voor vervolgbesluitvorming. Naarmate de gebiedsprogramma's NPLG concreter zijn, zullen ze eerder als planMER-plichtig kwalificeren. Het is aan het bevoegd gezag zelf om af te wegen of en op welk moment een planMER voor het gebiedsprogramma wordt opgesteld. Uiterlijk 1 juli 2023 leveren de provincies een toetsbare versie van het gebiedsprogramma op. Dit kan een versie zijn waar geen planMER voor is opgesteld. Dit belemmert de toekenning van een rijksbijdrage uit het Transitiefonds niet. Een eventuele planMER kan ook daarna gereed komen en aansluitend ter inzage gelegd worden, of worden gemaakt op een vervolgversie van het gebiedsprogramma.

Het IPO adviseert zo: in het algemeen kwalificeert een programma onder de Omgevingswet zich voor het opstellen van een planMER, zeker als deze kaderstellend is voor projecten en als er een passende beoordeling nodig is in het kader van Natura 2000-gebieden. De noodzaak om een planMER op te stellen hangt hiermee af van de mate van concreetheid van het gebiedsprogramma. Het is aan iedere provincie om zelf te bepalen of het – gelet op die concreetheid – wel of niet nodig is een planMER op te stellen.

Naast die verplichting kunnen provincies ook vrijwillig kiezen voor het opstellen van een planMER. Het uitvoeren van een planMER kan voortvarende besluitvorming ondersteunen bij het gebiedsprogramma en bij vervolgbesluiten. Belangrijkste nadeel van het niet of later uitvoeren van een planMER is dat er bij deze publiekrechtelijke vervolgbesluiten – bijvoorbeeld wijziging omgevingsplan – niet kan worden gesteund op een voorliggende planMER voor het gebiedsprogramma. Dat betekent dus dat een deel van het werk doorschuift in de tijd.

Wanneer er geen planMER voor het gebiedsprogramma ligt kan er bij de onderbouwing van vervolgbesluiten wel worden voortgebouwd op:

- het oordeel van de EA over de onderbouwing van het gebiedsprogramma en de manier waarop daarvoor opgestelde natuurdoelanalyses zijn benut
- de ex-ante evaluatie van de gebiedsprogramma's op de mate van doelbereik, uitgevoerd door de kennisinstellingen
- de planMER die wordt gemaakt voor het NPLG zelf, als nationaal programma

Waar mogelijk worden andere 'be-merde' programma's over woningbouw en regionale energiestrategie als één planMER opgesteld. Zo is een integrale beoordeling mogelijk om naderhand zonder vertragingen en tegenstrijdigheden de ruimtelijke puzzel van NPLG, woningbouw en RES te leggen.

Aanpassing (onderdelen) van een vastgesteld gebiedsprogramma via omwisselbesluiten

Na vaststelling van – concrete onderdelen van – gebiedsprogramma's blijven nog aanpassingen mogelijk, bijvoorbeeld bij voortschrijdend inzicht uit gebiedsprocessen. Dit gebeurt dan via een omwisselbesluit. Een besluit voor verkenning van een omwisselbesluit is aan de orde bij majeure wijzigingen en wordt door Rijk en provincies samen genomen. Een omwisselbesluit maakt duidelijk met welke alternatieve maatregelen en maatregelpakketten het doel wordt bereikt. Voorwaarde voor een omwisselbesluit is dat de provinciale doelstellingen volledig behaald kunnen worden binnen de daarvoor gestelde termijn en het indicatieve budget (conform NPLG). Dankzij omwisselbesluiten blijft de totale optelsom van maatregelpakketten voldoen aan de integraal gestelde NPLG-doelen voor een provincie. Het werken met omwisselbesluiten wordt verder toegelicht in het spelregeldocument. Naar verwachting zijn omwisselbesluiten op de middellange termijn (en dus niet de eerstvolgende jaren) aan de orde.

5.3 Samenhang

Omgevingskwaliteit

De transitie van het landelijk gebied werkt toe naar een leefbaar en vitaal platteland. Uitgangspunt is dat de maatregelen die voor het behalen van doelen op het gebied van natuur, klimaat en water en bodem worden uitgevoerd de omgevingskwaliteit in het landelijk gebied verbeteren. Zoals in het Ontwikkeldocument NPLG omschreven (3.1.1) vormt het beschermen en verbeteren van de omgevingskwaliteit een centraal en integraal onderdeel bij het doorlopen van de gebiedsprocessen. Dit is in overeenstemming met de centrale positie die omgevingskwaliteit heeft in de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Uiteindelijk beoordeelt het Rijk de maatregelpakketten integraal.

Omgevingskwaliteit gaat om veel meer dan hoe een landschap eruit ziet. Samenwerken aan omgevingskwaliteit gaat uiteindelijk om de betekenis en waarde die een gebied heeft voor verschillende maatschappelijke actoren. En het gaat om het samen vormgeven van hoe functies (economisch, cultureel, sociaal, ecologisch, etc.) en ruimtelijke opgaves op een goede manier te verbinden zijn. Samen werken aan het bewaren en bevorderen van omgevingskwaliteit is belangrijk om ons cultureel erfgoed te beschermen, oog te houden voor het behouden van onze identiteit en ervoor te zorgen dat het landelijk gebied een plaats is waar mensen prettig, gezond en veilig kunnen wonen, werken, ondernemen en recreëren. Ruimtelijk ontwerp en verbeelding spelen hierbij een belangrijke, verbindende rol. Werken aan omgevingskwaliteit draagt zo ook bij aan de samenhang in het werken aan de NPLG-doelen.

Omgevingskwaliteit is niet een toevallig resultaat maar vergt een goede inbedding in de transitie van het landelijk gebied en de gebiedsprocessen. Het speelt van begin tot eind. Dit vraagt om coördinatie en samenwerking tussen verschillende overheden en met maatschappelijke actoren die op verschillende schaalniveaus betrokken zijn bij de gebiedsprocessen. Een gedeelde visie met stakeholders op omgevingskwaliteit en cultureel erfgoed helpt hierbij. Naast het NPLG zijn hier ook de NOVEX-startpakketten, programma Mooi Nederland, de Erfgoed Deal en Programma Gezonde groene leefomgeving relevant. Het programma Mooi Nederland stimuleert de inzet van ontwerpkracht en biedt handreikingen om ontwerpend onderzoek in te zetten in gebiedsprocessen.

In de Erfgoed Deal maken verschillende overheden en maatschappelijke partijen afspraken over het behoud en het gebruik van erfgoed bij de grote ruimtelijke opgaven van dit moment. Als onderdeel van de NOVEX-startpakketten biedt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de provincies ondersteuning bij het opstellen van een ontwikkelings- en ontwerpgerichte gebiedsbiografie voor de NOVEX-gebieden of provincie breed²¹. Daarnaast is het Programma Gezonde groene leefomgeving erop gericht beleidsmakers van gemeenten, GGD'en en andere professionals te helpen met kennis, data, infrastructuur en praktische instrumenten om gezondheid meer integraal mee te nemen in het beleid rond de fysieke leefomgeving.

Verder geldt dat het werken aan omgevingskwaliteit verschillende vormen kan aannemen. We kunnen hierbij putten uit de rijke traditie van Nederland in ruimtelijke ordening en ontwerp en voortbouwen op een scala aan initiatieven en methoden die de afgelopen jaren onder meer op gebiedsniveau ontwikkeld zijn²². In de provincies en bij de gemeentes is al veel beschikbaar op dit gebied. Het uitvoeren van ontwerpend onderzoek, ontwerpateliers, gebiedsbiografieën en landschaps-ecologische systeemanalyses (LESA) zijn voorbeelden van hoe nu al wordt gewerkt aan het in beeld brengen en verbeteren van de omgevingskwaliteit. Het doorlopen van de gebiedsprocessen vraagt om een gecoördineerde inzet van dit type kwaliteitsinstrumenten.

Natuurlijk Kapitaal-benadering

De Natuurlijk Kapitaal-benadering en het bijhorende instrumentarium kunnen worden gebruikt om integraal door een ecosysteembril naar verschillende ruimtelijke opgaven te kijken (zoals landbouw, klimaat, natuur, water, landschap en recreatie). Zo kunnen de impact, kosten en baten, maar ook synergiën en afruilen van en tussen bepaalde maatregelen en ecosysteemdiensten in beeld worden gebracht. Om vervolgens tot slimme combinaties van maatregelen te komen. Voorbeelden van ecosysteemdiensten zijn de productie van biomassa, de bestuiving van gewassen en het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor recreatie. Deze diensten hebben een grote maatschappelijke en economische waarde en worden op een duurzame manier benut. Hiervoor kan het Natuurlijk Kapitaal-instrumentarium worden gebruikt. Bijvoorbeeld:

1. 1. Natuurlijk Kapitaalrekeningen (NKR) voor monitoring en economische analyse
2. 2. de Atlas Natuurlijk Kapitaal voor kennisontsluiting en besluitvormingsprocessen
3. 3. het Natuurlijk Kapitaal-model voor scenario-analyse
4. 4. de MKBA Werkwijzer Natuur voor integrale afwegingen

Bijdrage aan stikstofreductie van andere sectoren

Het kabinet hecht groot belang aan een evenwichtige bijdrage van alle sectoren aan de reductie van stikstof. Het NPLG, en daarmee ook de gebiedsprogramma's, richt zich op het landelijk gebied en primair op de landbouw als belangrijkste gebruiker van het landelijk gebied. Voor het proces van de totstandkoming van doelen en de maatregelen voor andere sectoren wordt verwezen naar het Ontwikkeldocument NPLG paragraaf 2.1. In de gebiedsprogramma's kunnen andere – lokaal relevante – emissiebronnen worden meegenomen als daarmee de depositie op effectieve wijze gereduceerd kan worden. Als het past binnen de randvoorwaarden van de Wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur kan hiervoor ook een beroep worden gedaan op het Transitiefonds (artikel 2 lid 3-5).

²¹ Zie ook de handleiding 'Gebiedsbiografie als basis voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving'.

²² Op dit vlak zijn in de afgelopen jaren verschillende rapporten gepubliceerd zoals het adviesrapport Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij. College van Rijksadviseurs (2020).

Meekoppelen van andere opgaven

In een provinciaal gebiedsprogramma kunnen, aanvullend op de doelen van het NPLG, andere gebiedsopgaven meegekoppeld worden, zoals het tegengaan van dierziekten en zoönosen, het meenemen van gezondheid en het tegengaan van sociale ondermijning. Voorwaarde is dat de gestelde NPLG-doelen voor de betreffende provincie tijdig en binnen budget behaald worden. Het Rijk geeft ter inspiratie in bijlage 7 een aantal suggesties voor mee te koppelen opgaven. Provincies zijn vrij om andere doelen een plek te geven in het gebiedsprogramma of eigen opgaven te verbinden in de uitwerking van de doelen. Bijbehorende bekostiging komt vanuit andere financieringsbronnen (regio en/of Rijk) dan het Transitiefonds.

De NPLG-opgaven hebben invloed op sociaal-maatschappelijke en economische opgaven: de bandbreedte waarbinnen burgers en bedrijven gezond kunnen gedijen. Daarom adviseren we hiermee verbonden lokale doelen en prioriteiten te agenderen in het gebiedsprogramma. Zo werken aan een toekomstbestendig landelijk gebied versterkt ook het draagvlak voor NPLG-doelen. Hierbij is bijvoorbeeld het NOVI-afwegingsprincipe die de identiteit van het gebied centraal stelt bruikbaar om lokale doelen te formuleren. Evenals het NOVI-afwegingsprincipe om afwentelen op andere gebieden of beleidsvelden te voorkomen. Het combineren van opgaven heeft de voorkeur.

Over provinciegrenzen heen

Waar de NPLG-doelen provinciegrenzen overstijgen – zoals in het Groene Hart en De Peel – verkennen provincies gezamenlijk de ontwikkelrichting van het gebied en stemmen ze maatregelen waar nodig op elkaar af. De uitwerking wordt opgenomen in het gebiedsprogramma. Voor de grensoverschrijdende NOVEX-gebieden zijn bestuurlijke trekkers per gebied aangewezen. Iedere provincie doet het NPLG-gebiedsproces in eigen provincie.

Ook voor Natura 2000-gebieden kan over provinciegrenzen heen afstemming nodig zijn. De natura2000-voortouwnemer zorgt voor gezamenlijk optrekken, zodat een samenhangend beleid ontstaat. De andere provincie neemt de basisgebiedsinformatie – rondom alle NPLG-doelen – over het gebied van de voortouwnemer van het betreffende Natura 2000-gebied wel over in zijn gebiedsprogramma. Dit geldt ook voor de situatie waar een Natura 2000-gebied niet aangrenzend of grensoverschrijdend is, maar de maatregelen van de andere provincie wel invloed hebben op dit gebied.

Proces NOVEX-startpakket

De opgaven uit het NPLG worden meegenomen in de provinciale uitvraag van de minister voor VRO als uitwerking van het ruimtelijk beleid in het programma NOVEX. Op basis van het NOVEX-startpakket gaan de provincies aan de slag met een bredere, integrale gebiedsgerichte vertaling van de diverse opgaven die voortvloeien uit de 26 nationale programma's in het ruimtelijk domein. De gebiedsprogramma's zijn onderdeel van de ruimtelijke voorstellen die de provincies overhandigen aan het ministerie van BZK. Het ruimtelijk voorstel moet inzicht geven in wat er concreet ruimtelijk mogelijk is in de provincies, als reactie op vragen die zijn gesteld in het startpakket. In het voorstel geeft de provincie aan wat zij zelf kan doen of waar het Rijk nodig is. Het provinciale voorstel is de opstap naar het ruimtelijk arrangement, waarin het Rijk en provincies wederkerige, bestuurlijke afspraken maken over de ruimtelijke inpassing en uitvoering van rijksopgaven. Het type en de inhoud van de afspraken is afhankelijk van het proces om tot een ruimtelijk voorstel te komen. Er wordt gestreefd naar zo concreet mogelijke afspraken, als leidraad voor toekomstige ruimtelijke keuzes.

Met het NOVEX-startpakket wordt een nieuwe manier van werken geïntroduceerd in de ruimtelijke ordening, als één overheid, waarbij we gezamenlijk stappen zetten richting de ruimtelijke vertaling van de verschillende opgaven. Dit vraagt samenwerking tussen Rijk en provincies en ook tussen provincies, gemeenten en stakeholders. De koepelorganisaties voor gemeenten, provincies en waterschappen (VNG, IPO en UvW) hebben hiervoor een Handreiking Gebiedsgericht werken ontwikkeld die integraal is opgenomen in het startpakket.

Functiecombinaties energie²³

Naast het NPLG spelen er ook andere opgaves in het landelijk gebied die gevolgen hebben voor ruimtegebruik, zoals energie. De NOVI-principes hebben als doel om de samenhang in ruimtelijke ordening tussen deze opgaves te bewaren.

Ons energiesysteem vraagt in de toekomst steeds meer ruimte. Door de transitie van centrale opwek van energie naar decentrale opwek en van fossiele opwek naar opwek met hernieuwbare bronnen zoals zon en wind, is er steeds meer ruimte nodig voor enerzijds de opwek van duurzame energie en anderzijds de benodigde infrastructuur voor het transport daarvan (bijvoorbeeld hoogspanningsverbindingen, buisleidingen voor waterstof, hoogspanningsstations en elektrolyzers). Het (lokaal) afstemmen van energievraag en -aanbod betekent ook dat de energie-infrastructuur een steeds grotere rol gaat spelen in het ruimtelijk domein.

Hierbij kan de ruimteclaim van energie gaan botsen met andere ruimteclaims in het landelijk gebied zoals voor landbouw, natuur, woningbouw of bedrijvigheid. Tegenstrijdig lijkende opgaven zijn in de praktijk echter vaak ook te combineren. Door *functiecombinaties* te stimuleren tussen energie en natuur en energie en landbouw, zijn slimme combinaties mogelijk in het werken aan de opgaven van het NPLG, het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) en het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES). Vanuit het PEH gaat het om functiecombinaties met bovengrondse hoogspanningsverbindingen of ondergrondse buisleidingen. Vanuit het NP RES gaat het om functiecombinaties tussen zon-PV of windenergie met landbouw of natuur. Zeker in gebieden waar traditionele landbouwfuncties onder druk komen te staan, zoals de veenweidegebieden, overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en gebieden waar sprake is van verzilting, liggen kansen. Ook bij de productie van groen gas zijn functiecombinaties te maken met de landbouw, natuur en klimaatopgaves.

De transitie van het landelijk gebied vraagt om nieuwe ontwikkelrichtingen en verdienmodellen voor de landbouw. Functiecombinaties van (extensieve) landbouw of natuurontwikkeling met hernieuwbare energie (bijvoorbeeld natuurinclusieve zonneweides, wind boven bos, of groen gas)²⁴ kunnen hier een rol in spelen.

Functiecombinaties mogen niet ingaan tegen het behalen van de NPLG-doelen en moeten in lijn zijn met de NOVI (bijvoorbeeld de zonneladder) en gebiedsspecifieke programma's zoals het veenplan of de provinciale NOVEX-startpakketten. Dit betekent dat zoveel mogelijk multifunctioneel ruimtegebruik nodig is, zoals natuurinclusieve zonneweiden of ecologische verbindingzones onder hoogspanningsverbindingen. Het basisprincipe is

²³ Op het moment van verschijnen van deze handreiking (maart 2024) wordt door het kabinet nog gewerkt aan een breder afwegingskader rondom het gebruik van landbouwgrond in relatie tot andere functies. Dat kader kent een raakvlak met deze paragraaf. Na vaststelling zal dit kader breder worden verspreid.

²⁴ Vaak wordt in kwetsbare gebieden rondom Natura 2000-gebieden een combinatie van natuurversterking met versterking van landschappelijke kwaliteit en landschappelijke waarden nagestreefd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Nationale Parken. De rol van zon pv zal hier zorgvuldig moeten worden gewogen in gebiedsprocessen: waar kan het wel en waar niet.

hierbij dat landbouw niet het sluitstuk²⁵ wordt van de verschillende ruimtelijke opgaven in het landelijk gebied. Het Rijk stelt uitgangspunten op voor het beschermen van bruikbare landbouwgrond, die richting geven bij functiecombinaties en functiewijzigingen. Een eerste voorbeelduitwerking van mogelijke kansen voor functiecombinaties van energie met natuur en landbouw staat in bijlage 8.

5.4 Gerelateerde programma's

De hieronder genoemde programma's zijn aanpalend. Voor sommige programma's geldt dat ze eigen fondsen hebben. Hier volgt een niet-limitatieve opsomming. Zie ook bijlage 7.

Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)

In de 2e en 3e tranche PAGW zijn maatregelen voorzien in binnendijkse of overgangsgebieden langs grote wateren. Gelet op het ruimtebeslag hiervan en de (mogelijke) samenhang met andere gebiedsopgaven adviseren we deze PAGW-maatregelen mee te nemen in het gebiedsprogramma/gebiedsproces.

Aanvalsplan Grutto

Provincies wijzen de komende jaren in het kader van het Aanvalsplan Grutto kansgebieden aan voor de grutto. Het is raadzaam deze gebieden te betrekken bij de keuzes die in het gebiedsprogramma worden gemaakt.

Veenplan/regionale veenweidestrategieën

De programmatische aanpak veenweide blijft als herkenbare opgave onder de vlag van het NPLG bestaan. De besluitvormingslijnen volgen de NPLG-/RTLG-structuur. De provinciale veenweidestrategieën maken onderdeel uit van de gebiedsprogramma's en worden aangevuld op basis van de bredere scope van het NPLG.

Deltaprogramma zoet water

De afspraken uit het Deltaprogramma zoet water krijgen overal waar van toepassing een vertaling in het gebiedsproces.

Ruimtelijk arrangement

Het gebiedsprogramma is onderdeel van een breder ruimtelijk arrangement tussen Rijk en provincie²⁶. De provincies worden door het Rijk gevraagd om de coördinerende rol te pakken in de samenwerking tussen de vier overheden en andere stakeholders in het proces om ruimtelijk uitwerking te geven aan de nationale opgaven (zoals soms al verwoord in Nationale Programma's). De uitkomst van dit proces is onderdeel van het ruimtelijk arrangement. De provincies doen een aanbod aan het Rijk, inclusief een hoofdstuk over de wijze van uitvoering. Bij wederzijdse overeenstemming mondt dit uit in een door beide partijen ondertekend akkoord, dat daarna juridisch wordt doorvertaald in de ruimtelijke planvorming.

Hier ligt in tijd gezien uitdrukkelijk een koppeling tussen de afweging van toekomstige ruimteclaims en samenloop met de ruimtelijk afwegingen in de verschillende individuele Nationale Programma's.

²⁵ Zie kamerbrief 'Toekomst Landbouw' van 25 november 2022

²⁶ Ruimtelijke ordeningsbrief, 17 mei 2022, kamerstuk 2022-0000268154.

Bijlagen

Bij de Handreiking voor de gebiedsprogramma's zijn een zevental bijlagen opgenomen.

Bijlagen 1, 7 en 8 geven een overzicht van instrumenten en opgaven die ingezet en meegenomen kunnen worden in de gebiedsprogramma's bij het definiëren van keuzes.

Bijlage 2 geeft een visuele voorstelling van samenhang tussen opgaven en de ruimtelijke uitwerking in maatregelen op gebiedsniveau.

Bijlagen 3 t/m 6 zijn een verdere specificatie van de indicatieve regionale doelen die in hoofdstuk 3 zijn genoemd.

Bijlage 9 geeft een overzicht van studies en rapporten die te gebruiken zijn bij de onderbouwing van maatregelen en globale keuzes in gebiedsprogramma's.

Bijlage 10 bevat een afkortingenlijst.

Bijlage 1: Instrumenten, handelingen en maatregelen

Voorbeelden bestuursrechtelijke handelingen		Voorbeelden privaatrechtelijke handelingen	Voorbeelden feitelijke handelingen
Besluiten van algemene strekking	Individuele beschikkingen		
wijzigen van een omgevingsplan ²⁷ , waterschapsverordening provinciale omgevingsverordening of AMvB	verstrekken van subsidies	sluiten van beheer-overeenkomst voor agrarisch natuurbeheer	inrichten van natuurgebieden
nemen van instructiebesluit, projectbesluit, voorbereidingsbesluit of een peilbesluit	verlenen, wijzigen actualiseren of intrekken van vergunningen	uitkopen van veehouders	aanleggen van natuurvriendelijke oevers
actualiseren van programma's (zoals beheerplan Natura 2000, regionaal waterplan of waterbeheerprogramma)	uitwerken beleidsregels i.r.t. beheersen activiteiten zoals recreatie	verwerven en beheren van gronden	verzamelen en aanleveren van gegevens (monitoring en rapportage)
opstellen of actualiseren van beleid, beleidsregels of een omgevingsvisie			intensiveren van toezicht en handhaving
linzetten van het grondinstrumentarium (Rijksprogramma grond) (inrichtingsbesluit, ruilbesluit)	onteigeningbesluit besluit geldelijke regeling	verwerven, beheren en overdragen van gronden (ook kort- en langdurige pacht-overeenkomsten)	inrichten van gebieden

²⁷ De voorbeelden van de bestuursrechtelijke handelingen zijn geformuleerd op basis van het instrumentarium van de Omgevingswet, die naar verwachting op 1 juli 2023 in werking treedt. Vanaf die datum kunnen de huidige instrumenten (zoals provinciaal inpassingsplan, bestemmingsplan, structuurvisie en projectplan) niet meer worden vastgesteld. De Wet ruimtelijke ordening wordt dan immers – samen met 25 andere wetten – ingetrokken.

Bijlage 2: Samenhang tussen landschappen

Op de volgende pagina's zijn illustraties van landschapsdoorsnedes toegevoegd, die visualiseren hoe maatregelen in samenhang de doelen van het NPLG kunnen bereiken, met ruimtelijke uitwerking binnen verschillende landschapstypen.

Iedere provincie levert één gebiedsprogramma. De gebiedsprogramma's bestaan waar nodig uit deelgebieden, waarvan provincies zelf de begrenzingen bepalen. Hierbij spelen verschillende argumenten een rol, zoals: lopende gebiedsprocessen, logische landschappelijke begrenzingen óf een extra hoge urgentie om te werken aan de NPLG-opgaven. Welke begrenzing ook gekozen wordt: de gebiedsindelingen zullen verschillende landschapstypen doorkruisen of bij de keuze van maatregelen moet rekening worden gehouden met deze landschapstypen.

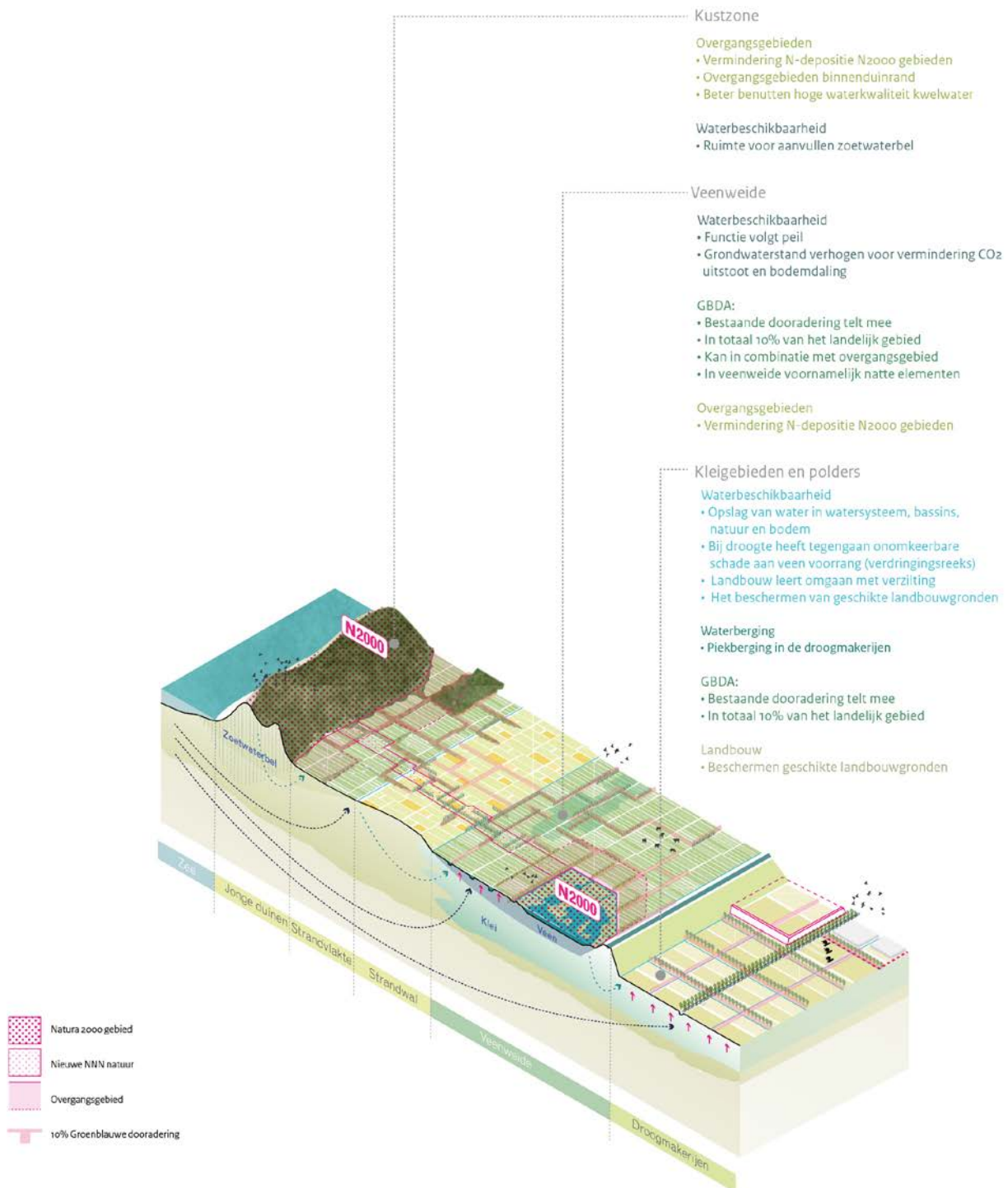
Het Rijk geeft de gebiedsprogramma's structurerende keuzes mee om op te nemen. De structurerende keuzes laten (veel) beleidsvrijheid aan provincies om hier eigen invulling aan te geven. De structurerende keuzes hebben dan ook per gebied een andere ruimtelijke uitwerking. De groenblauwe dooradering in een veenweidegebied werkt nou eenmaal anders uit dan een groenblauwe dooradering op zandgronden. Hoe een overgangsgebied wordt vormgegeven hangt af van de natuurdoelstellingen van het specifieke natuurgebied en de huidige omliggende functies, en emissies uit die functies. Om de gebiedsprogramma's toch handvatten te geven in de relaties tussen structurerende keuzes per gebied en de verschillende typen landschappen zijn een aantal landschapsdoorsnedes gemaakt. De landschapsdoorsnedes tonen hoe de structurerende keuzes die het Rijk meegeeft aan de gebiedsprogramma's verschillend kunnen uitwerken per gebied. De landschapsdoorsnedes laten ook duidelijk zien wat de samenhang is tussen landschapstypen en hoe de keuzes hier verbindend in kunnen uitwerken.

De doorsnedes tonen telkens een illustratieve doorsnede van het Nederlands landschap. In de doorsnedes zijn de structurerende keuzes als voorbeelduitwerking getoond. Er is met tekst aangegeven hoe deze keuzes uitwerken en waar de nadruk per keuze ligt. Er zijn 5 doorsnedes uitgewerkt:

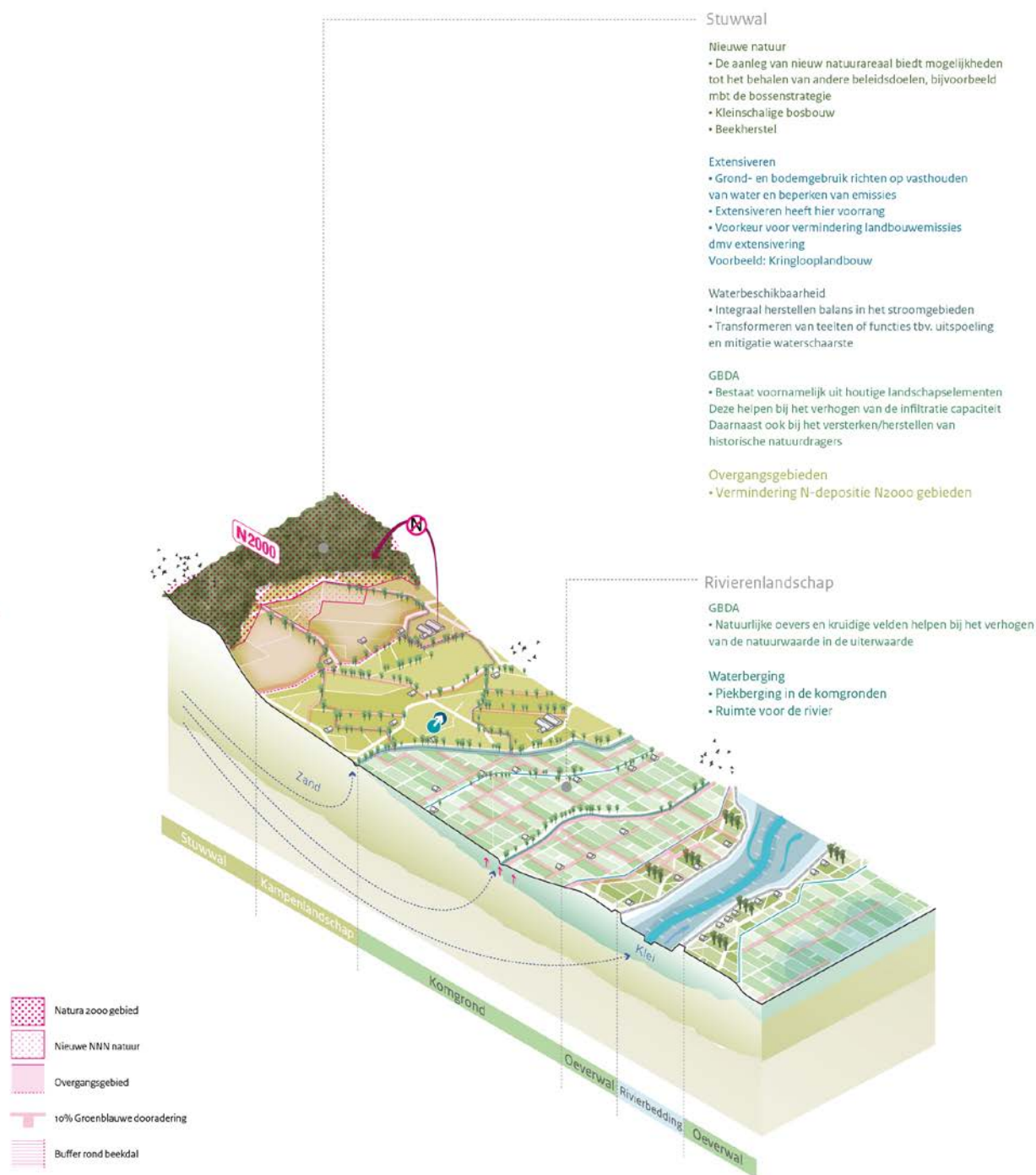
1. Kustzone
2. Overgang stuwwal - rivierengebied
3. Hogere zandgronden met beekdal en hoogveen
4. Plateau met beekdal
5. Veenkoloniën met kleileemgebied

De doorsnedes zijn bedoeld om de provincies op voorhand inzicht te geven in hoe de keuzes kunnen uitwerken in gebiedsprogramma's. Dit is niet bedoeld als blauwdruk of als extra aanscherping van de keuzes in het Ontwikkeldocument NPLG.

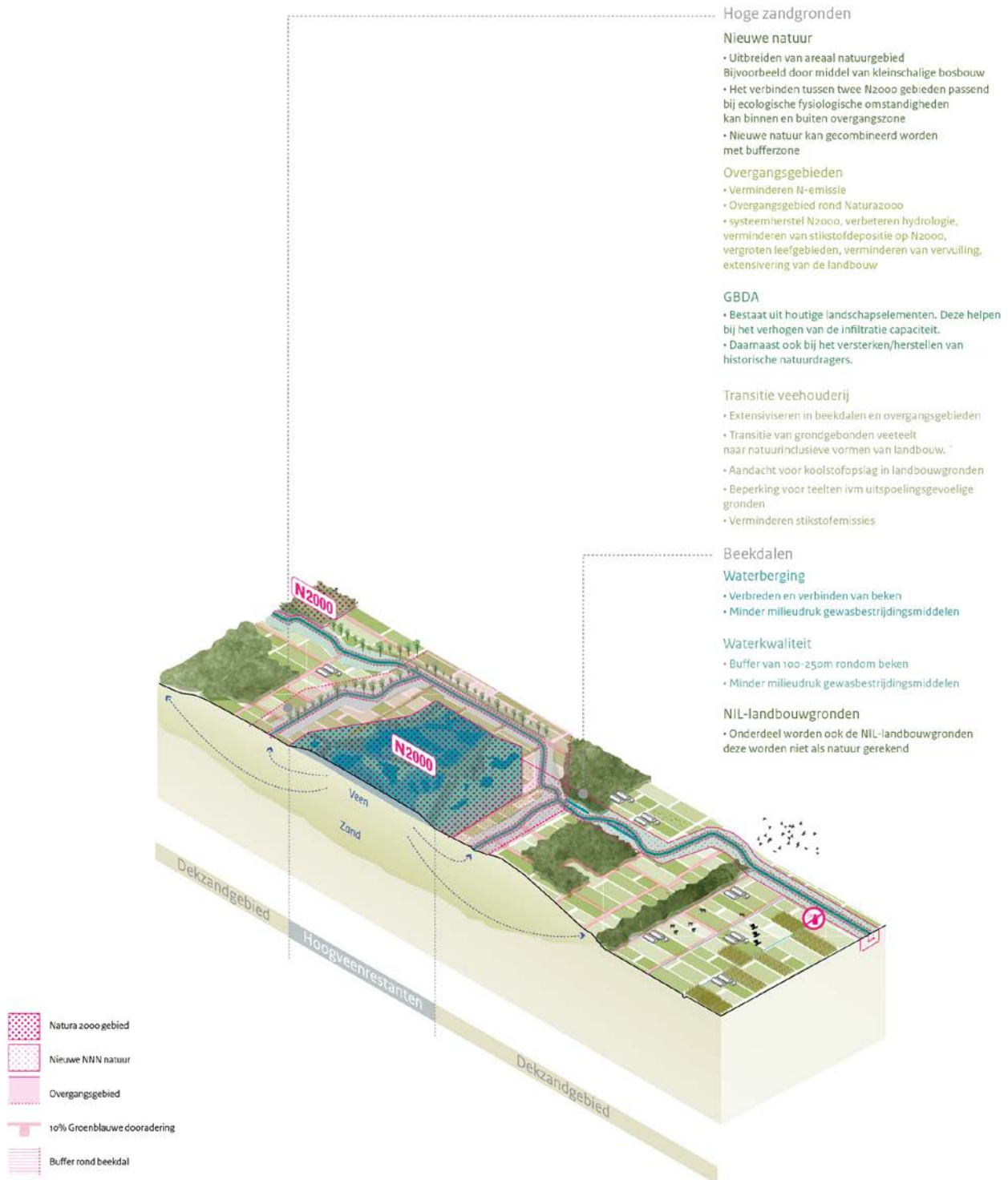
Kustzone



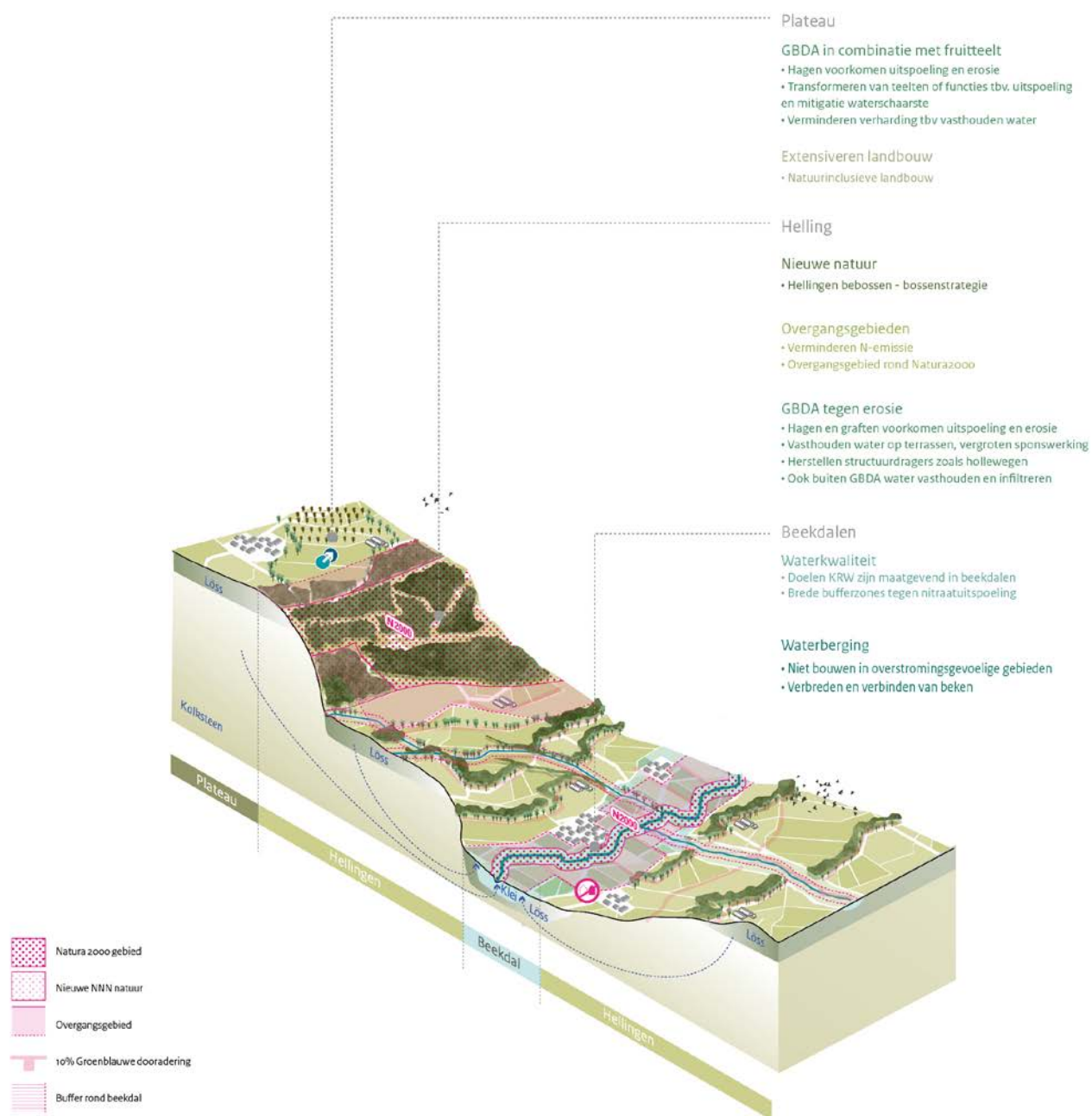
Overgang stuwwal - rivierengebied



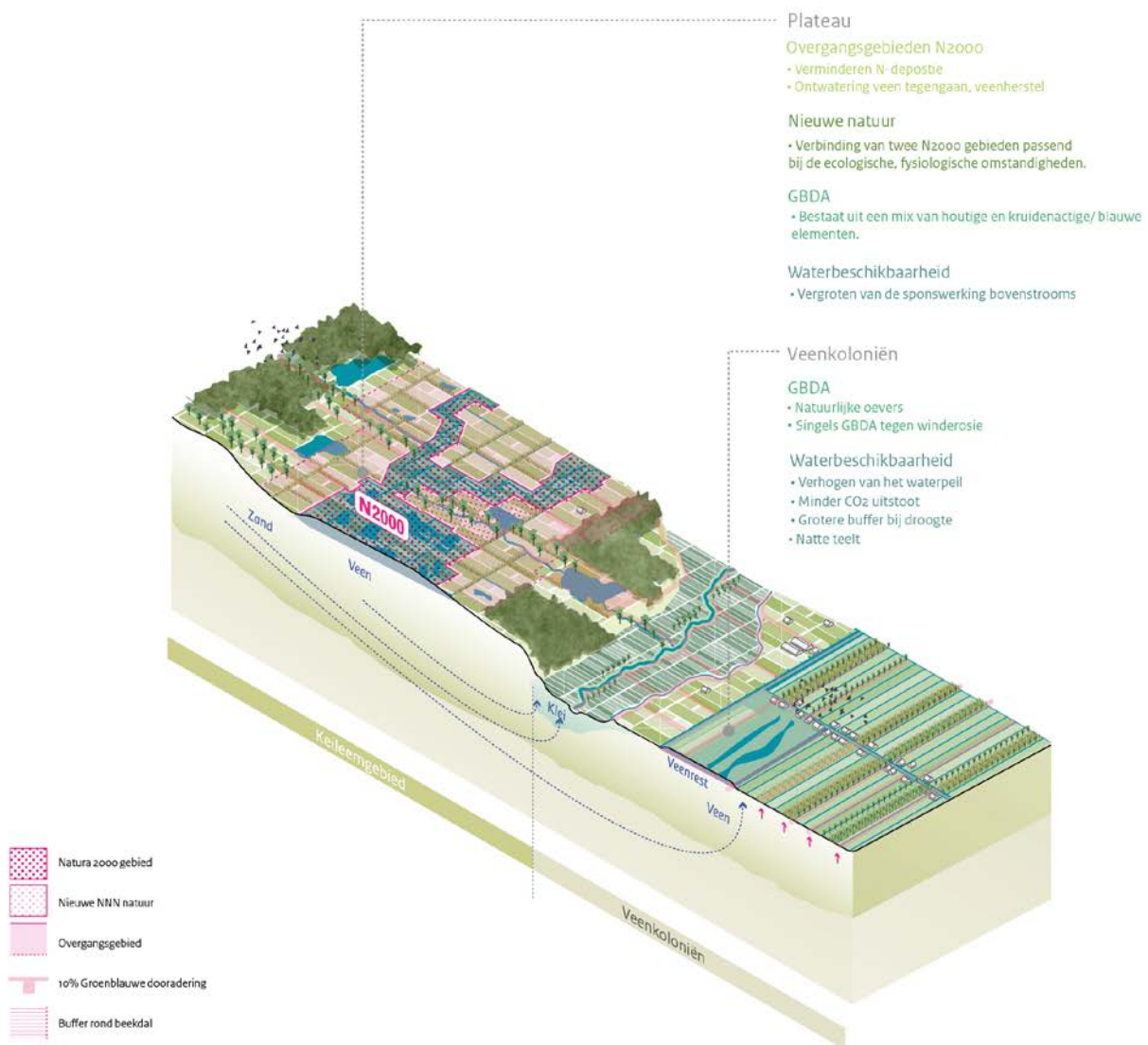
Hogere zandgronden met beekdal en hoogveen



Plateau met beekdal



Veenkoloniën met keileemgebied



Bijlage 3: Concretisering Bossenstrategie

Per provincie:

- Bepaal hoeveel bos binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) gerealiseerd wordt voor 2030, landelijk optellend tot 15.000 hectare. Dit uit te splitsen naar nog in te richten gronden en de omvorming van al aangelegde natuur waar bos een ecologische meerwaarde heeft.
- Bepaal hoeveel bos buiten het NNN wordt gerealiseerd voor 2030. Hierin gebruik makend van verkenningen van zowel de waterschappen voor beekdalen als de rijkspartijen met grondposities (RWS, RVB, SBB).
- Bepaal hoeveel bos als bovenwettelijke compensatie – zoals afgesproken in het Programma Natuur – in 2030 wordt gerealiseerd.
- Maak voor alle bosuitbreidingsonderdelen inzichtelijk hoeveel dit bijdraagt aan de VHR-doelstelling op termijn, waarbij de VHR-opgave voor bos landsdekkend gerealiseerd wordt.
- Maak inzichtelijk hoeveel bestaand bos wordt omgevormd naar andere natuur, en beperk vanuit het oogpunt van klimaat en ecologie dit areaal tot een minimum. Hierbij moet rekening gehouden worden met de afspraken in de Bossenstrategie dat gekapt bos altijd gecompenseerd moet worden.
- Maak inzichtelijk welke maatregelen getroffen moeten worden om bestaand bos waar nodig te revitaliseren. En geef aan in welke mate bossen profiteren van andere ruimtelijke maatregelen, zoals: realiseren van hydrologische condities voor Natura 2000 of wegnemen van drukfactoren (zoals stikstofdepositie). Geef ook aan welke maatregelen er op middellange termijn (tot 2030) en lange termijn getroffen moeten worden.

Bijlage 4: Groenblauwe dooradering

Hoe: uitwerking van de minimale vereisten

Het Rijk vraagt de provincies om 10% groenblauwe dooradering (GBDA) in het landelijk gebied te realiseren (2050). Hiervan moet per provincie de helft van de opgave (gat tot 10%) in 2030 in het landelijk gebied gerealiseerd zijn. In de prioritaire gebieden moet zelfs de volledige opgave (10% GBDA) in 2030 zijn ingevuld. Deze bijlage biedt handvatten om deze ambities te realiseren. Er wordt ingegaan op het in kaart brengen van de opgave, de kaders en definities van groenblauwe dooradering, de samenwerking met medeoverheden, monitoring en registratie, het realiseren van koppelkansen en het door adviesbureau Centrum Landbouw en Milieu (CLM) ontwikkelde beoordelingskader dat handvatten biedt bij de realisatie van een gebiedsspecifieke invulling.

Minimale inhoud voor 1 juli 2023:

1. **Inventarisatie: een globale inschatting geven van het huidige percentage GBDA van het landelijk gebied.** Het percentage (%) bestaande landschapselementen dat al onderdeel is van een provinciale GBDA, of daar deel van uit kan maken, wordt bepaald. Dit percentage wordt verder gekwantificeerd naar het aantal hectares van bestaande vlakvormige en lijnvormige landschapselementen. Het bestaande areaal landschapselementen wordt globaal ingeschat op basis van beschikbare data van provincies, gemeenten, waterschappen en de nationale basisregistraties.
2. **Voor prioritaire gebieden – zoals beekdalen, overgangszones en veenweidegebieden – globaal aanwijzen waar kansen zijn om het percentage GBDA met prioriteit te verhogen, vooral in synergie met andere opgaven.** Hierbij is ook aandacht nodig voor kwaliteitsverbetering van al bestaande landschapselementen. Het stimuleren van ecologisch beheer en het verbinden van elementen kan de kwaliteit van de huidige GBDA fors ondersteunen. In prioritaire gebieden zijn de water-, klimaat- en natuuropgaven het meest urgent en zijn kortetermijnmaatregelen nodig die gekoppeld kunnen worden aan de realisatie van 10% groenblauwe dooradering (synergie). Voor deze prioritaire gebieden geldt het doel van 10% GBDA in 2030. Provincies wijzen zelf prioritaire gebieden aan in de gebiedsprogramma's.
3. **Inzichtelijk maken welke stappen noodzakelijk zijn om de resterende opgave te realiseren.** Hier valt een raming onder van alle kosten voor de totale (resterende) opgave GBDA. Dit gaat zowel om kosten voor de verbetering van de kwaliteit van al bestaande GBDA (met name kosten voor beheer), als kosten voor uitbreiding van het areaal. Ook gaat het zowel om kosten voor prioritaire gebieden als overige gebieden. Daarnaast gaat het om het uitwerken van de taakverdeling. Wat wordt de rol van de provincie, wat doen gemeenten, waterschappen en het Rijk? Hoe worden private partijen betrokken bij dit onderdeel van de gebiedsgerichte uitvoering? Dit wordt nader uitgewerkt in de gebiedsprogramma's.

Bepalen van de opgave

Bij het bepalen van de opgave is het essentieel om eerst per provincie een inschatting te maken van hoeveel procent van het landelijk gebied momenteel al uit GBDA bestaat. De data die hiervoor – en voor de resterende opgave – nodig is, is momenteel nog niet uit een complete en enkelvoudige registratie te halen. De inschatting is daarom globaal en gebaseerd op beschikbare data uit verschillende bronnen, zoals:

- data van provincies, gemeenten en waterschappen
- Landelijke Monitor Landschap
- kaartlaag die RVO heeft ontwikkeld, waar landelijk dekkend landschapselementen op agrarische gronden zijn geregistreerd voor het nieuwe GLB

- water- en/of waterbeheerplannen, waarbij de GBDA te koppelen is aan gerealiseerde of nog te realiseren natuurvriendelijke overs en/of beekherstel in het kader van Kaderrichtlijn Water (KRW) en WB21
- natuurbeheerplannen van de provincies, specifiek gekoppeld aan agrarisch natuurbeheer van bijvoorbeeld sloten of waterkeringen of natte en droge ecologische verbindingen
- groen- en ecologische beheerplannen van provincies en waterschappen, waar het gaat om ecologisch beheer van wegbermen, waterlopen en waterkeringen
- kaartlaag ontwikkeld in een recente studie door de WUR, waarop het landelijk gebied is omlijnd volgens de definitie van het Aanvalsplan Landschap (10% GBDA in het landelijk gebied, exclusief NNN en de bebouwde kom).²⁸ Deze kaart kan ook benut worden bij het in kaart brengen van de opgave

Binnen de gebiedsprogramma's wordt vervolgens bepaald waar de mogelijkheden liggen om de restopgave te realiseren. Hierbij is het met name belangrijk werk met werk te maken door GBDA als middel in te zetten om de natuur-, klimaat- en waterdoelen in het gebied te realiseren. Bovendien vormt het beheer van GBDA een belangrijke schakel in het verdienmodel van agrariërs in extensieve en natuurinclusieve landbouwgebieden. Er kan al gestart worden met de globale invulling van GBDA in de zogenaamde prioritaire gebieden. Dit zullen voornamelijk overgangsgebieden en overige gebieden met een extensiveringsopgave zijn, waar op relatief korte termijn grote landschappelijke veranderingen plaatsvinden. Hier is de bijdrage aan de Europese doelstellingen het grootst en meest urgent, en kan GBDA het best gekoppeld worden aan andere maatregelen die in het kader van de water-, natuur- en klimaatopgave genomen worden.

Zoals hierboven genoemd gaat de opgave niet alleen om uitbreiding van het aantal hectares. Door het uitbreiden van ecologisch beheer en door het verbinden van al bestaande elementen kan de kwaliteit en functionaliteit van GBDA in een gebied fors ondersteund worden. In de gebiedsprogramma's is dus maatwerk nodig om enerzijds de kwaliteit van al bestaande GBDA te verbeteren en anderzijds uitbreiding van GBDA te stimuleren.

Definitie: wat telt mee?

Het Aanvalsplan Landschap heeft verschillende richtlijnen uitgewerkt om te bepalen wat er onder GBDA valt. Voor de patronen van GBDA in het landschap gaat het hoofdzakelijk om het verbinden van lijnvormige elementen waardoor er een netwerk gecreëerd wordt. Dit netwerk bevordert de Basiskwaliteit Natuur in het landelijk gebied, waardoor planten en dieren kunnen migreren. Onder Basiskwaliteit Natuur verstaan we de set van condities die nodig is om algemene soorten algemeen te laten blijven of worden. Het is de minimale kwaliteit van het leefgebied van soorten die nodig is. De focus ligt daarbij op gebieden waar de natuur niet de hoofdfunctie van het gebied is²⁹.

Als aanvulling op deze lijnvormige patronen kunnen vlakdekkende elementen – tot een paar hectare groot – en puntelementen ook onderdeel zijn van dit netwerk. In het Aanvalsplan Landschap is GBDA opgedeeld in drie categorieën: houtige elementen, kruiden- & bloemrijke randen, en waterelementen. Het navolgend kader bevat de definitie uit het Aanvalsplan Landschap. Verder zijn uitgebreide beschrijvingen van landschapselementen uitgewerkt in het kader van de Stimuleringsregeling Landschap in Brabant (STILA), het subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL) en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb).

²⁸ Roelofsen, H.D., 2022. Ecosysteemdiensten & landschapselementen; de rol van landschapselementen in de levering van ecosysteemdiensten in het landelijk gebied. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3160.

²⁹ Definitie conform Biesmeijer, J.C. et al., 2021. Op weg naar basiskwaliteit natuur. Naturalis Biodiversity Center.

Definitie groenblauwe dooradering in het Aanvalsplan Landschap

Onder groenblauwe dooradering (GBDA) verstaan we de 'kleine' natuurelementen die ons landschap in belangrijke mate vormgeven. Als bovengrens hanteren we een omvang van maximaal een paar hectare. Om die reden wordt vaak gesproken van kleine landschapselementen (KLE). Deze kunnen als punten, lijnen of vlakken aanwezig zijn. Naast houtige elementen – zoals singels, bomenrijen, houtwallen, heggen, hagen, knotbomen, graften, griendjes en hoogstam-boomgaarden – gaat het om elementen met een begroeiing van kruiden en ruigten en natte elementen, zoals slootkanten, natuurvriendelijke oevers en poelen. Ecologisch beheerde sloten kunnen ook tot landschapselementen gerekend worden, evenals elementen als keverbanken of kruidenrijke akkerranden. Deze hebben een meer dynamisch karakter dat past bij de kenmerken van akkerbouwlandschappen.

Waar het gaat om agrarisch gebied is aansluiting bij definities van landschapselementen in het GLB wenselijk om aansluiting te borgen bij de eco-regeling, het ANLb en de invulling van Goede landbouw en milieuconditie (GLMC) 4 (bufferstroken) en GLMC 8 (niet-productieve grond). In het GLB worden boomgroepen tot 1,5 hectare meegerekend als landschapselementen. Deze definities zijn te vinden in het recentelijk gepubliceerde Nationaal Strategisch Plan (NSP)³⁰. Het gaat zoals al eerder benoemd niet alleen om landschapselementen in agrarisch gebied – denk ook aan (beheer) van wegbermen, spoordijken en slootkanten langs wegen in eigendom van waterschappen, gemeenten en provincies.

De invulling van GBDA zal per provincie verschillen, maar de kern is dat de landschapselementen een positieve bijdrage leveren aan de natuur-, klimaat- en waterdoelen, aan een duurzame landbouw én passend zijn bij het landschap. GBDA kan een belangrijke rol spelen om landschappen toekomstbestendiger te maken. Dit betekent dat er niet alleen vanuit historisch perspectief gekeken wordt naar wat er was – historische lijnelementen –, maar dat er ook ruimte moet zijn voor nieuwe verhalen en nieuwe diensten en functionaliteiten die GBDA kan leveren, bijvoorbeeld om te anticiperen op toenemende weersextremen.

Handreiking voor de inpasbaarheid van groenblauwe dooradering in verschillende gebiedstypen

Het CLM is door het consortium van het Aanvalsplan Landschap gevraagd om richtlijnen uit te werken voor de mogelijke invulling van GBDA in verschillende gebiedstypen³¹. In deze handreiking worden een aantal van deze adviezen meegegeven als voorbeelden van een optimale invulling:

- **ANLb-beheerpakketten per gebiedstype:** Om maximale ecologische meerwaarde met beheer te bereiken, is het belangrijk dat het type beheer dat door agrariërs wordt uitgevoerd past bij het gebied. Het CLM heeft in het rapport Beoordelingskader groenblauwe dooradering (pagina 120, tabel 7) per gebiedstype inzichtelijk gemaakt welke beheerpakketten passend zijn.
- **Landschappelijke kernkwaliteiten per gebiedstype:** Om tot een indeling van GBDA te komen die ten goede komt aan het type landschap bieden bronnen als Histland, Panorama Landschap en de Atlas van het Landschappelijke Groene Erfgoed van Nederland informatie over verschillende landschapstypen. Bovendien hebben veel provincies de landschappelijke kernkwaliteiten van gebieden al verankerd in hun natuurbeheerplannen en hebben een aantal provincies dit al gevisualiseerd met cultuurhistorische waardekaarten. Utrecht heeft daarnaast ook een tabel met geschikte landschapselementen per gebiedstype ontwikkeld. Het CLM heeft dergelijke bronnen en goede voorbeelden gebundeld in hoofdstuk 5 van het rapport. Dit biedt handvatten om van elkaar te leren en een passende invulling van de groenblauwe dooradering te realiseren.

³⁰ <https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/10/03/definitieve-nsp>

³¹ CLM Onderzoek en Advies. September 2022. Rapport beoordelingskader Groenblauwe dooradering.

- **Inzicht in nieuwe initiatieven per gebiedstype.** Het CLM constateert dat er naast de bestaande beheerpakketten aanvullende initiatieven mogelijk zijn, zoals agroforestry, de aanleg van infranatuur en aanvullend dijk-, berm- en oeverbeheer door waterschappen. Het CLM heeft ook voor deze initiatieven inzichtelijk gemaakt in welke gebieden deze inpasbaar zijn (rapport pagina 121, tabel 8). Voor agroforestry als invulling van groenblauwe dooradering zal het Rijk verdere kaders bieden.

Op basis van bovenstaande informatie, stelt het CLM verder een beoordelingskader voor initiatieven op gebiedsniveau voor, waarbij de volgende vragen als richtlijnen kunnen dienen:

- **Past het initiatief binnen het landschap zoals weergegeven in de tabellen in het rapport Beoordelingskader groenblauwe dooradering?** Wordt het beheerpakket of een overig initiatief met een '+' beoordeeld in het betreffende gebiedstype, dan kan er vanuit worden gegaan dat het initiatief inpasbaar is. Bij een '-' is dit niet zo en bij een 'o' kan een initiatief alleen onder bepaalde voorwaarden inpasbaar worden gemaakt.
- **Past het initiatief in het beleid voor het gebied?** Provincies maken in onder meer de Omgevingsvisie op gebiedsniveau inzichtelijk welke ontwikkelingen gewenst en ongewenst zijn. Ook in provinciale natuurbeheerplannen wordt soms aandacht besteed aan de landschappelijke component. Daarnaast beschikken de provincies over cultuurhistorische waardekaarten, waarop kenmerkende landschapselementen zoals landschapstyperingen en zichtlijnen staan. Op basis van deze gebiedsinformatie kan een verdere selectie van wenselijke initiatieven in een gebied – of zoekgebieden voor een initiatief – vastgesteld worden.
- **Ontwerpopgave voor initiatieven die landschappelijk niet zondermeer passen.** Niet alle initiatieven scoren positief binnen elk landschapstype. Toch kan binnen een landschap wel degelijk ruimte zijn voor initiatieven, die op andere gronden – bijvoorbeeld biodiversiteit of klimaatadaptatie – erg waardevol zijn. Dan ligt een ontwerpopgave voor, waarin specifiek aandacht wordt gegeven aan de feitelijke plaatsing van een element in het gebied. Bijvoorbeeld een houtwal in lijn met de bestaande zichtlijnen en structuur in het landschap of een contrasterend element op een contrasterende wijze in het landschap.

Samenwerking met andere overheden

Provincies worden geadviseerd de ambitie van 10% GBDA zo veel mogelijk met medeoverheden op te pakken. Door waterschappen en gemeenten goed te betrekken, wordt bestuurlijk commitment op alle niveaus gegarandeerd. Hierdoor kan er daadwerkelijk een gebiedsdekkend netwerk gerealiseerd worden. Bovendien kunnen gemeenten en waterschappen vanuit hun rol en gebiedsspecifieke kennis bijdragen aan een invulling die passend is bij het betreffende gebied. Het Rijk zal tot slot een bijdrage leveren door te kijken hoe GBDA op rijksgronden gerealiseerd kan worden. Ook nemen rijkspartijen als Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat deel aan de gebiedsprocessen, om te borgen dat rijksgronden op een effectieve manier worden betrokken bij de gebiedsspecifieke invulling.

Monitoring van opgave

Momenteel lopen er verschillende initiatieven rondom registratie en monitoring van GBDA: landelijk zijn dit de Monitor Landschap en de kaartlaag landschapselementen die ontwikkeld is door RVO voor het nieuwe NSP-GLB. Ook zijn er provinciale en gemeentelijke initiatieven. Voor het NPLG wordt de komende maanden – samen met partners van het Aanvalsplan Landschap – verkend wat de routes zijn om tot een eenduidige registratie- en monitoringsystematiek te komen.

Hiervoor formuleert het consortium dat de Monitor Landschap maakt – RCE, Kadaster, WUR en Landschappen.nl – een advies. Binnen het NPLG wordt uiteindelijk besloten of en hoe de relevante indicatoren kunnen worden opgenomen in de nationale basisregistraties.

Koppeling GBDA op gebiedsniveau: werk met werk maken met andere opgaven.

GBDA is een ondersteunend doel om de Europese water-, klimaat- en natuurdoelen te realiseren. Dit betekent dat de uitwerking van GBDA in het landschap overlapt met maatregelen die vanuit de water-, klimaat- en natuuropgaven genomen worden. De invulling en indeling van GBDA zo goed mogelijk aan laten sluiten bij de invulling van de water-, klimaat- en natuuropgaven en bijbehorende benodigde financiering zorgt voor synergie. Provincies worden daarom bij het aanwijzen van prioritaire gebieden gevraagd oog te hebben voor dergelijke meekoppelkansen.

De beoordeling van het benodigde budget voor de realisatie van GBDA vindt in samenhang met de overige maatregelen uit de gebiedsprogramma's plaats. Hieruit zal blijken welk deel van de realisatie van GBDA vanuit het Transitiefonds kan worden bekostigd, en wat de aanvullende financiële opgave is om de 10% GBDA te realiseren. Door synergie te creëren zal het benodigde budget voor GBDA lager zijn, en daarmee ook de aanvullende financiële opgave. Daarnaast zijn er ook andere fondsen waar – door het slim koppelen van maatregelen – synergie wordt bereikt in uitvoering en financiering, zoals:

- **Klimaatfonds:** GBDA draagt bij aan koolstofvastlegging, waterbuffering en klimaatadaptatie door het tegengaan van droogte, het bieden van verkoeling bij extreme hitte en het verbeteren van de weerbaarheid van de natuur.
- **Programma Natuur:** GBDA verbetert de basiskwaliteit van de natuur en draagt bij aan de benodigde arealen natuur om de VHR-doelen te behalen. Bovendien liggen in de overgangsgebieden en overige extensiveringsgebieden voornamelijk meekoppelkansen om met voorrang de 10% opgave voor 2030 te realiseren. Binnen de VHR-doelen kan aan de benodigde hectares GBDA prioriteit worden gegeven.
- **KRW en waterbeheerplannen:** GBDA verbetert de waterkwaliteit door het tegengaan van uitspoeling en het vasthouden van water. Grootschalig beekherstel en bufferzones rondom beekdalen kunnen mogelijk ook met GBDA worden ingevuld. Daarbij is GBDA te koppelen aan gerealiseerde of nog te realiseren natuurvriendelijke oevers en/of beekherstel zoals deze in het kader van de KRW en WB21 worden beoogd.
- **Het Nationaal Strategisch Plan (NSP):** in het nieuwe NSP is het ANLb-budget verhoogd (560 mln euro). De nieuwe eco-regeling biedt beheervergoedingen voor ruim 20 eco-activiteiten die toegepast kunnen worden op het agrarisch bedrijf. Deze omvatten onder meer het beheren van houtwallen en het toepassen van kruidenrijke akkerranden. Bovendien is financiering voor aanleg in het NSP als mogelijkheid opgenomen voor provincies. Landschapselementen kunnen ook meetellen voor de GLMC niet-productief areaal (GLMC 8) en bufferstroken langs akkers en weilanden.

Om GBDA zo concreet mogelijk te koppelen aan deze opgaven, wordt de effectiviteit van GBDA ten behoeve van de klimaat-, water- en natuuropgaven goed belicht.

Het Aanvalsplan Landschap heeft veel onderzoek gebundeld en goed onderbouwd welke voordelen GBDA met zich meebrengt op het gebied van klimaat, waterkwaliteit en natuur. Bovendien kan het consortium van het Aanvalsplan Landschap benut worden bij de invulling van de gebiedsprogramma's.

Bijlage 5: Toelichting doelen natuur: stikstof

Landelijke resultaatverplichtende doelstelling stikstof

In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) is vastgelegd dat 74% van het stikstofgevoelige areaal van Natura 2000-gebieden in 2035 onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. De wettelijke verplichting is gericht op het ambitieus verlagen van de overbelasting van stikstof op stikstofgevoelige gebieden, omdat dit bijdraagt aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen die voortkomen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Met het coalitieakkoord heeft het kabinet besloten deze omgevingswaarde – van 74% onder de KDW – naar voren te halen naar 2030. Voor 2025 blijft de omgevingswaarde van 40% onder de KDW gelden. Invulling van de omgevingswaarden is van belang omdat sterke overbelasting door stikstof een van de belangrijkste drukfactoren op de natuur is, naast bijvoorbeeld hydrologiecondities of de inrichting van (leef)gebieden. De KDW is daarbij een belangrijke indicator: een overschrijding betekent dat niet langer op voorhand het risico kan worden uitgesloten dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast.

Met de realisatie van de doelstelling voor 2030 wordt een grote bijdrage geleverd aan het uiteindelijke doel, voldoen aan de verplichtingen voor natuurherstel en -behoud in de Natura 2000-gebieden.

Provinciale uitwerking van de landelijke opgave

Het kabinet geeft nadrukkelijk ruimte aan de provincies om zelf in de gebiedsprogramma's, in goed overleg met alle betrokkenen, concrete invulling te geven aan de doelen, keuzes en kaders van het NPLG. Hier ligt dus ruimte om per gebied maatwerk te leveren. Vanuit het Ontwikkeldocument NPLG kunnen de provincies voortbouwen op de richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per provincie voor NH₃ (uit veld en stal) zoals die bij hen bekend zijn.³² Hoe en waar deze emissies worden gereduceerd is aan provincies. Zo vormt zich van onderop een ruimtelijk beeld per provincie, dit is in lijn met het advies van de heer Remkes. Daarbij staan de uitgangspunten van het NPLG centraal zoals integraliteit, water en bodem sturend, de instandhoudingsdoelstellingen van de VHR en de nationale doelstellingen (waaronder de nationale omgevingswaarde van 74% onder KDW in 2030).

Zoals 14 oktober 2022 aangegeven, is het advies van de heer Remkes gevolgd om de 10 juni 2022 gepresenteerde stikstofkaart van tafel te halen. Zijn aanbeveling is om zo snel mogelijk regionale kaarten te maken. Het kabinet hecht er veel waarde aan dat de uiteindelijke doelen en uitwerking per gebied samen met de betrokken partijen in het gebiedsproces tot stand komen. Provincies krijgen daarom de ruimte om daartoe met goede voorstellen voor regionale kaarten te komen. Het Rijk zal provincies hierbij zoveel mogelijk ondersteunen door instrumentarium en data beschikbaar te stellen, waarmee de inzichten en voorstellen uit de gebiedsprocessen nader onderbouwd en geduid worden.

³² De totaal benodigde stikstofreductie per Natura 2000-gebied – dus zowel NH₃ als NO_x, binnen- en buitenland – vraagt om uitwerking in samenhang met gebiedsgerichte (natuurdoel)analyses. De provincies hebben – zoals aangegeven in de startnotitie NPLG – de ruimte om in de gebiedsprocessen doelstellingen voor een deel in te vullen met reductie in andere sectoren (zoals industrie) waar dit even effectief of effectiever is.

Specifiek voor stikstof en natuur zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Voor het terugbrengen van de stikstofdepositie op natuur is van belang wáár emissiereductie plaatsvindt. Emissies en depositie zijn immers aan elkaar gekoppeld. Zo 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 locatie specifieke karakter van de instandhoudingsdoelstellingen die gelden voor dier- en plantensoorten en habitattypen. Het tegengaan van verslechtering en het verbeteren van instandhoudingsdoel- stellingen staat hier centraal.
- Naast integraliteit, water en bodem sturend, is ook efficiëntie van belang bij de stikstofaanpak. Daarom is het uitgangspunt om bij de ruimtelijke verdeling ook te kijken naar de bronnen die het meeste uitstoten op Natura 2000-gebieden, ook met oog op het advies van de heer Remkes om voor de korte termijn gericht en versneld de emissies van 500 tot 600 piekbelasters gegarandeerd te reduceren binnen een jaar.

Uitwerking in het gebiedsprogramma

Het gebiedsprogramma beschrijft in ieder geval navolgende onderdelen. Waar mogelijk wordt dit onderbouwd met kwantitatieve berekeningen of kwalitatieve prognoses op basis van te nemen maatregelen of te ontwikkelen beleidssporen. Het Rijk kan provincies ondersteunen bij deze onderbouwing:

1. De beoogde stikstofemissiereductie in 2030 vanuit emissiebronnen uit de eigen provincie. Dit wordt uitgedrukt in kton én procentueel.
 - a. Dit wordt uitgedrukt in kton én procentueel.
 - b. Er wordt gespecificeerd welke emissiereductie vanuit welke sector komt. Ofwel of het gaat om emissiereductie NH₃ of emissiereductie NO_x³³.
 - c. In het gebiedsprogramma wordt inzichtelijk gemaakt wat de beoogde emissiereductie per gebied is in kton. Het gebied wordt gedefinieerd door de provincie, en weergegeven in een regionale kaart zoals de heer Remkes heeft voorgesteld.
 - d. Bovenstaande staat in relatie tot de richtinggevende emissiedoelstellingen die door het Rijk zijn meegegeven als startpunt voor het gebiedsproces. Provincies hebben hier de ruimte om op eigen wijze invulling aan te geven.
2. De beoogde stikstofdepositiereductie op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in de eigen provincie. En waar mogelijk ook het depositie-effect van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland.
 - a. Dit wordt uitgedrukt in het aantal molen depositiereductie.
 - b. Bovenstaande is telkens gekoppeld aan de richtinggevende emissiedoelstellingen voor NH₃ die bij de provincies als startpunt bekend zijn, en vanuit de hiervoor genoemde uitgangspunten. In het gebiedsprogramma wordt beschreven hoeveel procent van de hectares in het betreffende stikstofgevoelige Natura 2000-gebied zich onder de KDW bevinden na uitwerking van het regionale doel. Voor het areaal van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, die zich boven de KDW bevinden, wordt (in een bandbreedte) aangegeven wat de mate van overschrijding is.
 - c. Als sluitstuk van de gebiedsprogramma's zal ten minste 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW zijn gebracht.

³³ Verhouding NH₃ en NO_x: Uiterlijk begin 2023 worden de doelstellingen voor onder andere de sectoren mobiliteit en industrie bekend gemaakt. Dit leidt mogelijk ook tot bijstelling/nadere invulling van de richtinggevende doelen. Na juli 2023 moeten zowel de regionale doelen voor NH₃ als de sectorale doelen definitief worden gemaakt.

3. De benodigde economische ontwikkelruimte is in kaart gebracht. Dit is een 'plus' bovenop hetgeen nodig is voor natuur. Een hoge benodigde ontwikkelruimte betekent dus een hogere doelstelling.
 - a. Dit betreft aanvullende benodigde stikstofruimte – waar mogelijk uitgedrukt in aantal molen – voor economische en maatschappelijke ontwikkeling (dit is niet wettelijk, maar samen afgesproken) – en een beschrijving van gewenste ontwikkelingen die volgen uit bestaande plannen, zoals bijvoorbeeld een provinciale omgevingsvisie.
 - b. Dit gaat om ontwikkelruimte voor provinciale opgaven (in overleg met gemeenten), en voor provincie-overstijgende opgaven (in overleg met het Rijk). Met het aangeven van de behoefte aan ontwikkelruimte is deze ruimte nog niet beschikbaar. Het doel is om goed zicht op de stikstofopgave te krijgen.
 - c. Als er wordt ingezet op een 'plus' voor economische ontwikkelruimte, wordt gemotiveerd dat zeker is gesteld dat er geen risico bestaat op verslechtering en dat de instandhoudingsdoelstellingen met andere maatregelen in zicht blijven. Alleen dan kan er sprake zijn van een additionele maatregel.

Mogelijke maatregelen

De richtinggevende doelen kunnen worden behaald met een mix van maatregelen. Het gaat daarbij zowel om generieke, landelijke maatregelen als gebiedsgerichte maatregelen. Dit zijn onder andere:

1. de bronmaatregelen zoals gepresenteerd in het structurele pakket 2020
2. de bronmaatregelen uit de sporen van het Transitiefonds – generiek
3. de bronmaatregelen uit de sporen van het Transitiefonds – gebiedsgericht
4. de bronmaatregelen die overgenomen zijn uit de provinciale uitvraag voor versnelling
5. de bronmaatregelen uit het beleidsprogramma klimaat, die veelal positieve bijeffecten hebben zoals stikstofreductie

In samenspraak met het Rijk worden provincies op de hoogte gesteld van de te nemen generieke maatregelen waarvoor het Rijk aan de lat staat.

Als er voor sommige onderdelen/sectoren of gebieden nog geen concrete maatregelen kunnen worden aangegeven, dan kan ervoor worden gekozen om in ieder geval de ontwikkelrichtingen van de landbouw per gebied aan te geven. Daarbij is het van belang dat wordt aangegeven om hoeveel bedrijven het gaat én dat er een grove inschatting is gedaan van de reductie in emissies en deposities. Dit heeft wel als gevolg dat er dan nog geen middelen voor vrijgemaakt kunnen worden vanuit het Transitiefonds (zie spelregels).

Onzekerheden en risico's

Geef aan bij de mogelijke maatregelen wat eventuele onzekerheden en risico's zijn. (bv. juridische haalbaarheid, vervolgbesluiten, draagvlak, handhaafbaarheid, negatieve bijwerkingen etc.)

Onderbouwing

Voorgaande wordt beschreven aan de hand van de gegevens die voorkomen uit de meest actuele versie van AERIUS en wordt er gebruikt gemaakt van de informatie meegegeven vanuit het gebiedsplan 0.1 en de vereisten uit de WSN (+coalitieakkoord).

Onderstaande informatie en tools kunnen hierbij behulpzaam zijn:

1. Regiodoelentool (beschikbaar gesteld door het RIVM op verzoek van het ministerie van LNV en IPO) – deze wordt nu nog verder doorontwikkeld
2. IPO Dummy gebiedsplan (WSN vereisten) GIS-kaarten
3. Het Excelformulier voor maatregelen zoals meegegeven bij gebiedsplan 0,1



Richtinggevende emissiereductie per provincie zoals bekend:

	Emissietotaal (stal en veld) (ton NH₃)	Emissiereductie (stal en veld) (ton NH₃)	Percentage reductie
Drenthe	5.702	2.450	43%
Flevoland	1.836	442	24%
Friesland	13.654	4.701	34%
Gelderland	17.710	7.511	42%
Groningen	5.775	1.447	25%
Limburg	5.855	3.039	52%
Noord-Brabant	16.763	6.957	42%
Noord-Holland	4.433	1.797	41%
Overijssel	13.961	5.738	41%
Utrecht	5.093	2.359	46%
Zeeland	1.989	631	32%
Zuid-Holland	4.794	1.951	41%
Nederland	97.566	39.023	40%

Bijlage 6: Overwegingen³⁴ in verband met grootschalig herstel beekdalen op zandgronden in relatie tot het realiseren van de doelen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Kaderrichtlijn Water en NPLG

Uit de Ex ante-analyse van de ontwerp KRW-stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 en de milieueffectrapportage van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn bleek eind 2021 dat er nog aanzienlijke opgaven zijn om de KRW-doelen tijdig te realiseren.

Voor de opgaven van de rioolwaterzuiveringsinstallaties en de belasting via buitenlandse beken zijn aanvullende afspraken gemaakt in de definitieve stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, die 18 maart 2022 zijn vastgesteld. Een grote opgave ligt bij het terugdringen van verontreiniging uit de landbouw. Met het Addendum bij het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn is daarom begin 2022 vastgesteld dat grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden een grote mogelijkheid biedt om de noodzakelijke verbetering van de waterkwaliteit te realiseren. En zo de doelen voor de KRW en het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn water voor nutriënten op zandgronden te behalen. De aanpak van beekdalen geeft kansen voor meekoppelen met andere wateropgaven, aanleg van nieuwe natuur, reductie stikstofemissie, etc.

In de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 staan de waterkwaliteitsdoelen, de opgaven én de maatregelen van alle waterbeheerders voor de komende 6 jaar. Het is ook niet nodig om oktober 2022 nieuwe regionale doelen voor waterkwaliteit te zoeken. In de Startnotitie NPLG van juni 2022 is benadrukt dat voor waterkwaliteit de uitvoering van de maatregelen uit deze plannen voorop staat. Aanvullend wordt ingezet op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden, waarvoor aanvullende middelen beschikbaar zijn via het Transitiefonds.

Daarnaast zijn er nog andere kansen voor de KRW-doelen in het gehele watersysteem bij de uitvoering van maatregelen die vallen onder de scope van het Transitiefonds. Bij de extensivering van de agrarische sector voor de aanpak van de stikstofemissie is synergie mogelijk om ook de uit- en afspoeling van nutriënten naar het water te verminderen. Bij technische maatregelen, aanpassing landgebruik en verplaatsing van bedrijven geldt dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit mag optreden en dat doelen overal behaald moeten worden. Hierbij is het van belang dat de juiste keuzes voor landgebruik gemaakt worden: geen uitspoelingsgevoelige teelten op uitspoelingsgevoelige gronden. Maatregelen voor versterking van de natuur, zoals tegengaan van verdroging en het vergroten van het natuur areaal, dragen ook bij aan de KRW-doelen. Maatregelen voor klimaat – zoals CO₂-reductie door peilverhoging in veengebieden – moeten geoptimaliseerd worden, zodat ook de waterkwaliteit profiteert.

Het kabinet heeft besloten om de opgaven voor waterkwaliteit als integraal onontkoombaar doel mee te nemen bij het NPLG en de transitie van het landelijk gebied. Hierboven is aangegeven wat is belegd in de stroomgebiedbeheerplannen en waarvoor aanvullende middelen beschikbaar zijn vanuit het fonds. Op de hoge zandgronden zal inzet op grootschalig herstel van beekdalen een grote bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de doelen. In andere delen van Nederland moeten andere maatregelen geformuleerd worden in de gebiedsprocessen van het NPLG. Dit totaal aan plannen wordt meegenomen in de evaluatie KRW en het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn, waarvan de resultaten in 2024 opgeleverd worden.

³⁴ Deze overwegingen kunnen worden beschouwd als een uitwerking van Water en Bodem Sturend voor de hogere zandgronden. Water en Bodem Sturend voor de hogere zandgronden is meer dan alleen het herstel van de beekdalen. De aanpak van beekdalen is al meer concreet, er zijn middelen beschikbaar en kan per direct worden opgepakt door regionale partijen.

Welke beken komen in aanmerking voor grootschalig herstel?

Aanvullend op de aanpak uit de stroomgebiedbeheerplannen wordt ingezet op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. Omdat de doelen voor de KRW bekend zijn kan meteen gestart worden. In het Addendum bij het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn is sprake van “beekdalen in de zandgebieden van Centraal-Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland.” De KRW gaat over alle wateren, maar het gaat hierbij om alle beken op zandgronden met een resterende landbouwopgave voor nutriënten, die vallen onder de aangewezen KRW-waterlichamen en andere ecologisch waardevolle beken. Deze beken, zoals ook weergegeven in het WUR-rapport Kansen stikstofaanpak voor KRW vormen het vertrekpunt. Zo nodig kan het zoekgebied worden vergroot naar toeleverende wateren – de haarvaten – als daarmee doelbereik in de waterlichamen kan worden gerealiseerd. In gebieden, zoals delen van de Regge, zijn de benodigde grootschalige maatregelen al getroffen om op termijn te komen tot doelbereik. Wanneer kan worden vastgesteld dat KRW-doelen binnen bereik zijn, kunnen aanvullende maatregelen voor de waterkwaliteit achterwege blijven.

Waarom zones van 100-250 meter?

Veel beken op zandgronden hebben te hoge gehalten aan nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en andere stoffen. Daarmee worden de doelen voor de biologische parameters, de planten en vissen, niet gehaald. Een belangrijk deel van de belasting is afkomstig van de landbouw, maar ook rioolwaterzuiveringen en bovenstroomse, buitenlandse belasting kunnen hieraan bijdragen. De bijdrage van verschillende bronnen verschilt per beek en is bekend bij waterbeheerders.

Vermindering van de landbouwbelasting via directe emissie naar de beek bij toediening van mest en gewasbeschermingsmiddelen en oppervlakkige afstroming kunnen worden beperkt met een bufferzone van enkele meters. Maar de belangrijkste stroom van stoffen is vaak de ondiepe uitspoeling of oppervlakkige kwel van de hoger gelegen agrarische (en andere) percelen. WUR heeft in 2021 uitgerekend dat door bufferzones met een breedte van 100 - 250 meter aan beide zijden van de beek voldoende reductie van de belasting van de beek is te behalen. Met gerichte maatregelen in deze zone kunnen de KRW-doelen voor deze beken worden bereikt.

Uitwerking per beekdal

Per beekdal moeten decentrale overheden een uitwerking maken. De precieze breedte en het landgebruik, natuurinclusief graslandbeheer met uitmijnregime of natuurgrond, moeten onderwerp zijn bij de regionale uitwerking. Maatgevend is de bijdrage aan het doelbereik KRW voor de landbouwemissies, naast andere opgaven. Aanbevolen wordt om hier zo snel mogelijk mee te starten, zodat uitvoering voor 2027 kan worden afgerond.

WUR schat in dat de breedte in het zuiden dichterbij 250 meter zal liggen en elders dichterbij 100 meter. Dat is mede afhankelijk van het grondgebruik. Zoals benadrukt in het beleidsprogramma van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van mei 2022 moet grondgebruik in deze zone bij ruimtelijke keuzes gericht zijn op de functie en doelen van de beek – water en bodem sturend. In het Addendum bij het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt op basis van het WUR-rapport onderscheid gemaakt tussen natuurinclusief grasland met uitmijnregime en natuurgrond. Ook bij de laatste variant wordt aanbevolen om materiaal af te voeren om de grond minder voedselrijk te maken. Vooral bij de inrichting als natuurzone zijn er synergiekansen, zoals aanleg nieuwe natuur, de Bossenstrategie, groenblauwe dooradering, waterberging voor zoetwatervoorziening en voorkomen van wateroverlast, en zal er ook een grotere bijdrage worden geleverd aan vermindering van stikstofdepositie. In beide gevallen ligt het voor de hand geen gewasbeschermingsmiddelen toe te passen, zodat dit doel voor de waterkwaliteit ook wordt gediend.

WUR is in het kader van het NPLG gevraagd advies uit te brengen over maatregelen die het meeste effect sorteren voor zowel water, natuur als klimaat. Hierbij worden ook enkele varianten voor beekdalherstel meegenomen. Deze uitkomsten kunnen behulpzaam zijn voor het gebiedsprogramma. Maar nadere onderbouwing van de breedte en het landgebruik vraagt om regionale uitwerking, waarbij decentrale overheden desgewenst een kennisinstelling of een adviesbureau kunnen inschakelen voor een specifieke gebiedsuitwerking.

Welke middelen?

Zoals vermeld in de Startnotitie NPLG zijn de additionele KRW-middelen bestemd voor dit grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. In het coalitieakkoord is daarvoor tot 2035 811 mln euro gereserveerd. Die middelen komen in het Transitiefonds. Dit is ook zo omschreven in de Memorie van Toelichting bij de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur.

Doordat de uitwerking per beekdal – gericht op grootschalig herstel – worden opgenomen in de gebiedsprogramma's, kan een beroep gedaan worden op deze middelen. Daarbij is integraliteit weer belangrijk, omdat beken niet ophouden bij provinciegrenzen. Het fonds wordt flexibel ingericht, zodat ook directe uitkering naar waterschappen en gemeenten mogelijk is.

Het Transitiefonds kan vanaf 2024 uitkeren. Maar waar mogelijk kan ook versneld worden. In april 2022 zijn regionale partijen gevraagd concrete projecten en voorstellen aan te leveren om – vooruitlopend op de gebiedsprogramma's – al stappen te zetten. De minister voor Natuur en Stikstof heeft de Kamer juli 2022 per brief geïnformeerd dat er voor 504 mln euro aan projecten binnen de scope van het Transitiefonds kunnen worden gestart in 2022 en 2023, voor de realisatie van de landelijke opgaven voor natuur, water en klimaat. Het betreft bijvoorbeeld voorstellen voor grondaankoop en afwaardering.

Het is bekend dat projecten nu soms worden opgehouden doordat een grondbezitter niet wil meewerken. In eerste instantie wordt ervan uitgegaan dat de vrijwillige regelingen daarbij kunnen helpen. Provincies worden hierbij ondersteund door de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG). De RTLG biedt ondersteuning vanuit het Rijk bij gebiedsprocessen en organiseert onder andere de feedback- en leerloop tussen Rijk (beleidsvorming) en de provincies (implementatie). Zo zal de RTLG opdrachtgever zijn van een nationale grondbank. De minister voor Natuur en Stikstof heeft de Kamer gemeld deze afspraak uit het coalitieakkoord zo spoedig mogelijk uit te werken.

In de hoofdpijnenbrief van de minister voor Natuur en Stikstof van het voorjaar 2022 is benadrukt dat vrijwilligheid uitgangspunt is. Maar daarbij horen ook escalatiemechanismen wanneer blijkt dat de doelstellingen niet tijdig worden behaald. Meer verplichtende maatregelen zoals onteigening – instrumenten die al beschikbaar zijn – komen dan op tafel, conform de geldende procedures.

Bij de uitwerking van het grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden kan ook worden aangesloten bij andere trajecten. Denk aan de aanpak van de zoetwatervoorziening via het Deltaprogramma zoetwater en wateroverlast in vervolg op de situatie die zich in 2021 in Limburg heeft voorgedaan.

Bijlage 7: Meekoppelen van andere opgaven

Aanleiding

Het NPLG kent 3 kerndoelen: de internationale verplichtingen op het gebied van (1) natuur (met als onderliggend doel de stikstofopgave), (2) water en (3) klimaat. De gebiedsprogramma's kunnen bijdragen uit het Transitiefonds krijgen bij voldoende doelbereik op deze kerndoelen. Daarnaast is er bij het schrijven van de gebiedsprogramma's kans om andere aanvullende doelen of opgaven mee te laten liften. Bijvoorbeeld eigen regionale doelen, maar ook andere doelen vanuit het Rijk.

In deze bijlage staat een voorlopig overzicht van mogelijke meekoppelopgaven. Op dit moment wordt er door Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) gewerkt aan een overzicht van financieringsbronnen voor deze opgaven vanuit het Rijk. Dit overzicht zal zo snel mogelijk met de provincies worden gedeeld.

Meekoppelende doelen:

- Aanvalsplan Grutto
- Programmatistische Aanpak Grote Wateren (PAGW)
- Brandveiligheid stallen
- Duurzaam bodembeheer
- Geurhinder en fijnstof (zie meekoppelende structurerende keuze)
- Biologische landbouw
- Omschakelen naar andere productie of extensiveren
- Mobiliteit en bereikbaarheid
- Groen om de stad
- Kaderstelling Dierwaardige veehouderij
- Klimaatadaptatie

Meekoppelende structurerende keuze:

- Verminderen risico's voor de gezondheid van omwonenden
- Verminderen van risico's op uitbraken met en de verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers
- Geurhinder en fijnstof

Nadere toelichting

Meekoppelende doelen:

- **Aanvalsplan Grutto**
Realisatie van 38 kerngebieden van minimaal 1.000 hectares.
- **Programmatistische Aanpak Grote Wateren (PAGW)**
In dit kader zijn op een aantal plekken binnendijkse inrichtingsmaatregelen voorzien die noodzakelijk zijn om de VHR-doelen van de Grote wateren Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren. Dit gaat om enkele tienduizenden hectares, voornamelijk in zones langs de rivieren, langs de randen van de Waddenzee/Eems-Dollard, rondom het IJsselmeergebied en langs enkele bekkens in de Zeeuwse Delta. Rijk en regio werken momenteel aan planvoorbereidingen van enkele projecten en preverkenningen van de 2^e tranche PAGW waarbij binnendijkse inrichtingen worden meegenomen. Voor de 3^e tranche PAGW zijn door de regio diverse voorstellen voor volgende projecten en preverkenningen ingediend waar eveneens met binnendijkse inrichtingen kan worden bijgedragen aan het doelbereik van de PAGW. Naar verwachting besluit het Rijk eind 2022 aan welke projecten voor de 3^e tranche het beschikbare rijksbudget wordt toegekend. De cofinanciering door de regio is nu nog indicatief. Vanaf 2023 starten de MIRT-verkenningen voor deze projecten en wordt de cofinanciering door de regio en de samenhang met andere gebiedsopgaven verder geconcretiseerd.

- **Brandveiligheid stallen**
Van belang om brandveiligheid mee te wegen en stalbranden te voorkomen. Bij nieuwbouw van een stal of het inzetten van bijvoorbeeld technologische innovaties moet brandveiligheid meegenomen worden.
- **Duurzaam bodembeheer**
Duurzaam beheren van landbouwbodems is een breed begrip maar gaat over een goede landbouwpraktijk in combinatie met het nemen van verschillende maatregelen die een positief effect hebben op de bodemkwaliteit en biodiversiteit en geen negatief effect hebben op het milieu en het klimaat.
- **Biologische landbouw**
Bevorderen van biologische landbouw. De extensieve en grondgebonden werkwijze van biologische landbouw zorgt voor een vermindering van stikstofuitstoot, draagt bij aan verbetering van de biodiversiteit, legt een minder grote druk op de bodem en verbetert de waterkwaliteit door verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en (kunst) mest én draagt zo bij aan de NPLG-doelen.
- **Omschakelen naar andere productie of extensiveren (bijvoorbeeld door middel van biograndstoffen en eiwitgewassen)**
De teelt van eiwitgewassen draagt bij aan de verbetering van bodem- en waterkwaliteit, duurzaam bodembeheer, stikstofbinding en zo ook aan vermindering van het gebruik van (kunst)mest. Gewassen die geteeld worden voor biograndstoffen kunnen bijdragen aan extensivering van een bouwplan. Veel van deze gewassen zijn namelijk rustgewassen, die – mits op de juiste bodem geteeld – minder emissie- en uitspoelingsgevoelig zijn. Daarmee dragen zij direct bij aan de doelen op het gebied van stikstof en water, want: minder bemesting, minder gewasbeschermingsmiddelen en verbetering van de bodemkwaliteit.
- **Mobiliteit en bereikbaarheid**
Nederland bereikbaar, leefbaar en veilig houden met een sterke en duurzame infrastructuur, boven en onder de grond. Voor een netwerk van wegen, spoorwegen, fietspaden, vaarwegen en buizen, van dijken, havens en luchthavens. Voor mobiliteit die kwalitatief goed, betaalbaar en toegankelijk is. Voor een gezonde leefomgeving met schone lucht, schone bodem, schone rivieren en een schone zee.
- **Groen om de stad**
In en om de stad is het van belang om basiskwaliteit natuur te realiseren. Als de basiskwaliteit natuur op orde is buiten Natura 2000-gebieden levert dit ook een positief effect op voor VHR-soorten. Een goede basiskwaliteit natuur is een van de ambities van het Programma Natuur. In de toekomstige actualisaties van de gebiedsprogramma's is het wenselijk om basiskwaliteit natuur op te nemen. Omdat het concept basiskwaliteit natuur nog volop in ontwikkeling is, is een lerende aanpak noodzakelijk in de vorm van een iteratief proces. Het ministerie van LNV werkt in samenspraak met provincies, maatschappelijke en kennispartners in het aankomende jaar verder aan een concretisering van basiskwaliteit natuur voor de gebiedsaanpak, zodat dit als advies kan dienen voor de toekomstige actualisaties van de gebiedsprogramma's.

Daarnaast kan de natuur in en om de stad bijdragen aan klimaatadaptatie en gezondheid en welzijn van mensen: fysieke en mentale gezondheid, recreatiemogelijkheden, etc.. Voor herstel van biodiversiteit in stedelijk gebied, wordt ook het gebied daar omheen betrokken. Daarvoor is groenblauwe dooradering van belang, zodat een ecologische structuur tussen stad en land ontstaat. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het Nationaal Park Van Gogh.

Zonder herstel van biodiversiteit komen ook allerlei maatschappelijke opgaven in de knel, zoals de energietransitie en woningbouwopgave. Vanuit de Kamer liggen diverse moties die betrekking hebben op het gebied om de stad: bijvoorbeeld ecologisch bermbeheer, opnemen van een norm voor groen rondom de steden, natuurinclusief bouwen (gebeurt ook om de stad).

- **Kaderstelling Dierwaardige veehouderij**

Dierwaardige veehouderij – met waarborgen voor dierenwelzijn en diergezondheid – is een integraal onderdeel van kringlooplandbouw. In een integrale benadering worden zowel de hoofddoelen van het NPLG als de hoofddoelen van kringlooplandbouw bevorderd, waaronder dierenwelzijn en diergezondheid. Dat betekent ook bij het verbouwen of verplaatsen van stallen inzetten op het gebruik van integraal duurzame systemen, die dus diergericht ontworpen zijn. De eisen van diergericht ontwerpen kunnen worden meegenomen in de planvorming.

- **Klimaatadaptatie**

Het is cruciaal om de gevolgen van klimaatverandering voor de land- en tuinbouw een goede plek te geven in de provinciale gebiedsplannen, zodat (risico)analyses, toekomstbeelden, maatregelen en oplossingsrichtingen voor het landelijk gebied integraal gecombineerd kunnen worden om mal-adaptatie en desinvestering op de langere termijn te voorkomen.

Meekoppelende structurerende keuzes:

- **Verminderen risico's voor de gezondheid van omwonenden**

De voorgestelde adviezen voor de meekoppelende structurerende keuze op het terrein van volksgezondheid in relatie tot het risico voor omwonenden zijn:

1. Plaatsing van geitenhouderijen binnen een straal van 500 meter van woonkernen en specifiek (zorg)instellingen of bijvoorbeeld scholen of kinderopvang zoveel mogelijk voorkomen. Er kan ook een ruimere afstandsnorm gehanteerd worden tot een maximum van 2 km, in lijn met bestaande afwegingskaders voor gezondheidsrisico's omwonenden bij ruimtelijke inrichting (zie onder).
2. Zoveel mogelijk voorkomen dat andere intensieve veehouderijbedrijven worden geplaatst binnen een straal van 250 meter van woonkernen en specifiek (zorg) instellingen.

Bij de keuze voor bedrijfsbeëindiging of vergunningverlening – nieuwvestiging, uitbreiding, verplaatsing of omschakeling – van bedrijven kunnen bovenstaande adviezen zoveel als mogelijk meegenomen worden bij bedrijven die zich in bovengenoemde zones rondom woonkernen, kwetsbare (zorg)instellingen of scholen bevinden.

Algemene toelichting

Het doel van de advisering aan lokaal bevoegd gezag is om, door deze afstandscriteria aan te houden bij gebiedsinrichting, de (aannemelijke) risico's voor de volksgezondheid voor omwonenden van veehouderijbedrijven in de nabije omgeving van woonkernen, kwetsbare (zorg)instellingen of scholen te beperken/verminderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om (aannemelijke) risico's door fijnstof, geur, zoönosen, endotoxines en ammoniak en andere mogelijke negatieve effecten zoals bijvoorbeeld een toegenomen risico op resistente micro-organismen (bacteriën en schimmels) door uitspoel vanuit veehouderij(producten).

De genoemde afstandsadviezen sluiten aan bij bestaande richtlijnen en afwegingskaders, waarin vergelijkbare adviezen worden verstrekt aan provincies, gemeenten en omgevingsdiensten (Handreiking VGO³⁵, RIVM³⁶, GGD-richtlijn medische milieukunde veehouderij en gezondheid³⁷, Handreiking provincie Brabant³⁸). Het advies is om enerzijds een veilige en anderzijds een haalbare afstand te hanteren, bij keuzes voor bedrijfsbeëindiging of vergunningverlening (nieuwvestiging, uitbreiding, verplaatsing of omschakeling).

De GGD kan desgewenst om maatwerkadvies worden gevraagd als het gaat om beslissingen rondom (her)plaatsen van veehouderijen of bij het bepalen van een afstandszone rondom gevoelige bestemmingen (dit zijn alle voorzieningen waar hooggevoelige mensen langdurig verblijven).³⁹ Ook is meer informatie te vinden via het Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid.⁴⁰

In het algemeen geldt dat uit voorzorg de volksgezondheidsrisico's kunnen meewegen bij besluitvorming ten aanzien van gebiedsinrichting, als er (redelijke/proportionele) oplossingen mogelijk zijn. Met de inwerkingtreding van de toekomstige Omgevingswet krijgen de decentrale overheden meer (juridische) handvatten om voorzorg met het oog op mogelijke risico's voor de volksgezondheid toe te passen, mits goed gemotiveerd. Ook daarbij kunnen bovengenoemde afstandsadviezen gehanteerd worden.

Toelichting advies 1

Het advies is om 500 meter afstand tussen geitenhouderijen en woonkernen en gevoelige bestemmingen te hanteren voor de overwegingen binnen het NPLG over bedrijfsbeëindiging of vergunningverlening. Rondom geitenhouderijen wordt tot op een afstand van 2 km een verhoogd risico op longontsteking gerapporteerd. Hoe dichter iemand bij een geitenhouderij woont, hoe groter de kans is op het oplopen van een longontsteking.³⁹ Dit is aangetoond in onderzoek bij omwonenden van geitenhouderijen in Nederland (Programma Veehouderij en Gezondheid Omwonenden).^{41,42} De specifieke oorzaak voor de gevonden associatie blijft – op basis van de diverse onderzoeken⁴³ – vooralsnog onduidelijk, maar de risico's zijn voldoende aannemelijk om handelen uit voorzorg te rechtvaardigen. In de richtlijnen en afwegingskaders voor gezondheidsrisico's omwonenden bij ruimtelijke inrichting wordt 2 km nu als afstandsadvies aangehouden ter overweging bij vergunningaanvragen voor nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen.^{40,41,42,43} Het grootste deel van de bestaande geitenhouderijen in Nederland ligt echter binnen die straal van 2 km tot woonkernen (recente cijfers hierover ontbreken, maar een rapport uit 2016 maakt dit inzichtelijk).⁴⁴ Met het 500 meter advies kunnen bedrijven op kortere afstand geprioriteerd worden waar het gezondheidsrisico hoger is. Provincies kunnen hier zelf nadere invulling aan geven en afhankelijk van de situatie bedrijven tot 2 km meenemen in de afwegingen. Hiermee kan een keuze worden gemaakt tussen bedrijven bij nagenoeg gelijke resultaten op de hoofddoelen van het NPLG.

³⁵ [Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden - Kenniscentrum InfoMil](#)

³⁶ [GGD advisering over veehouderij en gezondheid | RIVM](#)

³⁷ [GGD-richtlijn medische milieukunde Veehouderij en gezondheid \(omgevingsweb.nl\)](#)

³⁸ [Handreiking-Veehouderij-en-Volksgezondheid.pdf \(ggdwb.nl\)](#)

³⁹ [Beleidsadvisering ruimtelijke planvorming | RIVM](#)

⁴⁰ [Home | Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid](#)

⁴¹ [Veehouderij en gezondheid omwonenden \(VGO\) | RIVM](#)

⁴² [VGO-onderzoeken Veehouderij en gezondheid omwonenden | Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid](#)

⁴³ [Gezondheidsraad: advies-Gezondheidsrisico's-rond-veehouderijen-vervolgadvies \(6\).pdf](#)

⁴⁴ [Alterra rapport 2016. Afstand tussen veehouderij en woningen: een onderzoek naar aantallen veehouderijen en woningen op minder dan 250 meter van elkaar — Research@WUR](#)

Toelichting advies 2

Voor andere veehouderijbedrijven is de afstand van 250 m hetzelfde als de afstand in de bestaande handreikingen.^{35,36,37,38} Rond veehouderijen in het algemeen zijn er gezondheidsrisico's bekend van blootstelling aan componenten in de lucht, zoals fijnstof, endotoxinen en micro-organismen. COPD-patiënten die in de buurt van (veel) veehouderijen wonen, ervaren meer klachten en alle omwonenden kunnen hierdoor ook last krijgen van een verminderde longfunctie.

Op locatie en afhankelijk van de situatie moet de toepassing van deze afstandscriteria worden afgewogen, net als bij het inpassen van de overige meekoppelende structurerende keuzes.

- **Verminderen van risico's op uitbraken met, en de verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers**

Om het risico op uitbraken met, en de verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers te verminderen wordt decentrale overheden aangeraden deze afweging – als een meekoppelende structurerende keuze – mee te nemen in de gebiedsprogramma's NPLG. Met deze adviezen krijgen decentrale overheden handvatten voor hun besluitvormingsproces binnen het NPLG, zoals in situaties waarin keuzes gemaakt worden over bedrijfsbeëindiging of vergunningverlening bij nieuwvestiging, uitbreiding, of omschakeling. De voorgestelde adviezen voor de meekoppelende structurerende keuze op het terrein van (zoönotische) ziekteverwekkers zijn:

Wanneer een veehouderij wil uitbreiden (dieraantal), nieuwbouwen of verplaatsen:

- geen veehouderijen in of naar bedrijfs- en dierdichte gebieden te laten uitbreiden, nieuwbouwen of verplaatsen.
- geen pluimveebedrijven laten uitbreiden, nieuwbouwen of verplaatsen als deze bedrijven (combinaties van) risicofactoren voor vogelgriep (HPAI) hebben of als deze situatie ontstaat (bedrijfstype en landschapsvariabelen spelen hierbij een rol)
- geen veehouderijen met de combinatie varken en pluimvee laten uitbreiden, nieuwbouwen of verplaatsen

Wanneer een veehouderij wil omschakelen van diersoort:

- geen veehouderijen om laten schakelen naar een dierhouderij waarvoor dat gebied al bedrijfs- en dierdicht is. Waarbij er ook aandacht moet zijn voor bedrijfs- en dierdichtheid van dieren die gevoelig zijn voor dezelfde ziekte
- geen veehouderijen om laten schakelen naar pluimveebedrijven als deze bedrijven (combinaties van) risicofactoren voor HPAI hebben of als deze situatie ontstaat (bedrijfstype en landschapsvariabelen spelen hierbij een rol)
- geen veehouderijen om laten schakelen naar de combinatie varken en pluimvee

Wanneer een veehouderij wil stoppen:

- veehouderijen in bedrijfs- en dierdichte gebieden laten stoppen
- pluimveebedrijven met (combinaties van) risicofactoren voor HPAI (bedrijfstype en landschapsvariabelen spelen hierbij een rol) laten stoppen
- veehouderijen met de combinatie varken en pluimvee laten stoppen

Toelichting dierziekten en zoönosen

De adviezen hebben als doel het verminderen van de risico's van dierziekten en zoönosen. Er bestaan verschillende risicofactoren die invloed hebben op het risico op uitbraken met en verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers. De mate van bedrijfs- en dierdichtheid is een risicofactor voor de verspreiding van de meeste zeer besmettelijke dierziekten en zoönosen. De definitie voor bedrijfs- en dierdichtheid wordt door experts op korte termijn opgesteld. Daarnaast zijn voor hoogpathogene vogelgriep aanvullende risicofactoren voor (combinaties van) bedrijfstypen en landschapsvariabelen bekend. Om dit goed te kunnen meewegen volgt op korte termijn een handzaam instrument. Ook bepaalde combinaties van dieren op een bedrijf kunnen een rol spelen.

Al deze risicofactoren hebben een aangrijppingspunt in de ruimtelijke ordening of bij vergunningverlening. Er zijn ook risicofactoren die toezien op de bedrijfsvoering, zoals de bioveiligheid.

Naast het NPLG en dierziekten en zoönosen zijn er op dit moment verschillende (autonome) ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het verlagen van het risico op uitbraken met en verspreiding van (zoönotische) ziekteverwekkers, zoals landelijke opkoopregelingen en de ontwikkeling van het intensiveringsplan vogelgriep. Ook deze ontwikkelingen kunnen invloed hebben op bijvoorbeeld de verlaging van de bedrijfs- en dierdichtheid, maar het is niet mogelijk om precies aan te geven waar en hoeveel.

De adviezen richten zich op de bevoegdheden van decentrale overheden binnen het NPLG en zijn niet opgesteld om ruimtelijke ordeningsmaatregelen te nemen binnen het omgevingsrecht. Bij de invulling van deze meekoppelende structurerende keuze kunnen decentrale overheden experts of kennispartners (zoals GGD-en en Kennisplatform veehouderij en humane gezondheid) raadplegen.

Deze adviezen zijn gericht op de veehouderij, maar het risico op uitbraken met en verspreiding van dierziekten en zoönosen kan ook beïnvloed worden door keuzes die worden gemaakt bij de natuurontwikkeling. Decentrale overheden worden geadviseerd om voor dierziekten en zoönosen rekening te houden met de wederkerigheid tussen natuur en veehouderij, door ook bij natuurontwikkeling rekening te houden met nabijgelegen veehouderijen.

- **Geurhinder en fijnstof**

Bij de transitie van het landelijk gebied worden geurhinder en fijnstof dusdanig verminderd dat er geen (lokale) verslechtering in leefbaarheid (waaronder geurhinder) en luchtkwaliteit (waaronder fijnstof) meer plaatsvindt, er geen extreem- of zeer slechte milieugezondheidskwaliteit meer voorkomt en er geen overschrijdingen van de Europese grenswaarden voor fijnstof meer plaatsvinden. Zie ook paragraaf 4.2 voor een uitwerking van hoe provincies geurhinder en fijnstof meenemen in de gebiedsprogramma's.

Bijlage 8: Mogelijke functiecombinaties energie

In deze bijlage zijn in een matrix mogelijke functiecombinaties weergegeven in het landelijk gebied tussen enerzijds verschillende elementen uit het energiesysteem en anderzijds verschillende typen gebieden uit het NPLG. Het is verstandig dit soort functiecombinaties te bevorderen mits dit het bereiken van de NPLG-doelen niet in de weg staat en in overeenstemming is met de NOVI-principes. Naast de NPLG-doelen moet bij het zoeken naar functiecombinaties rekening gehouden worden met de NOVI-zonneladder – die inzet op het beperken van de benutting van (goede) landbouwgronden en natuur voor de opwekking van energie – en EU-regelgeving, zoals bij Natura 2000-gebieden. Het gaat hierbij nadrukkelijk om mogelijke functiecombinaties: de matrix vormt een voorlopige verkenning van de mogelijkheden op dit gebied.

Het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) heeft als doel ruimtelijke ontwikkelrichtingen aan te wijzen voor een energie infrastructuur van nationaal belang voor het jaar 2050. Hierbij gaat het concreet over hoogspannings- infrastructuur, grootschalige conversie, buisleidingen en opslag op land. Deze ontwikkelrichtingen zullen geconcretiseerd worden in gebiedsgerichte processen als vervolg op het programma, onder regie van het Rijk en in samenwerking met decentrale overheden en andere (regionale) stakeholders. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de rijkscoördinatieregeling (RCR). Het doel van de RCR is om te zorgen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van concrete voorliggende energie-infrastructuurprojecten van nationaal belang, waarbij het PEH het kader vormt.

In het PEH wordt een onderscheid gemaakt in 3 type elementen:

1. lijnvormige bovengrondse elementen, zoals hoogspanningsverbindingen (HS-verbindingen – meestal verbindingen met een spanning van 220kV of hoger)
2. lijnvormige ondergrondse elementen zoals ondergrondse HS-verbindingen en buisleidingen voor waterstof of andere gevaarlijke stoffen
3. zogenaamde 'puntelementen' (elementen die gebonden zijn aan een specifieke plek) zoals, piekcentrales, ondergrondse opslag waterstof, aanlanding wind op zee (omvormers, conversie, aansluiting, transformatoren), en electrolyzers (voor waterstofinfrastructuur). Ook groen gas productielocaties (niet expliciet genoemd in PEH) vallen hieronder.

Nederland telt een 30-tal zogenaamde 'RES-regio's'. Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES) vormt het overkoepelende programma voor de RES-en. Iedere RES-regio neemt een deel van de nationale opgave voor hernieuwbare energie op land voor haar rekening. De RES-en worden op regionaal niveau (RES-niveau) vastgesteld. Veelal zijn dit samenwerkende gemeenten of een provincie.

Vanuit het NP RES zijn voor deze matrix vooral de elementen zon-PV en wind op land van belang.



NPLG	Elementen PEH			Elementen NP RES	
	Bovengrondse HS-verbindingen	Ondergrondse HS-verbindingen + buisleidingen	Puntelementen	Zon-PV	Wind*
Natura 2000-gebieden**	Nee	Ja, onder voorwaarden. Bijvoorbeeld waar het noodzakelijk is dat een HS-verbinding een Natura 2000-gebied kruist	Nee	Nee	Nee
Overgangsgebieden rondom Natura 2000	Ja, mits onder hoogspannings- tracé geen hoge beplanting	Ja	Nee	Ja, met zorg voor bodem en natuurinclusiviteit / positiviteit	Ja, in combinaties mogelijk
Overig NNN	Nee	Ja, onder voorwaarden. Bijvoorbeeld toegankelijkheid voor graafwerkzaamheden	Nee	Nee, tenzij met zorg voor bodem en natuurinclusiviteit / positiviteit	Wind boven bos
Groenblauwe dooradering	Ja, mits onder hoogspannings- tracé geen hoge beplanting	Ja, onder voorwaarden. Bijvoorbeeld toegankelijkheid voor graafwerkzaamheden	Ja, let op landschappelijke inbedding	Ja, met zorg voor bodem en natuurinclusiviteit / positiviteit	Ja, in combinaties mogelijk
Landbouwgronden algemeen	Ja	Ja	Ja, maar bij voorkeur op industrieterreinen	Nee, tenzij met behoud landbouw- en natuurfuncties***	Ja
Veenweidegebieden	Ja, met een voorkeur voor een combinatie met vernatting veenweidegebied	Liever niet, vanwege zettingsgevoelige bodem	Ja, mits vernatting veenweide mogelijk blijft. Bijvoorbeeld HS-stations	Zon-PV in combinatie met waterberging en natuur***	Ja, in combinatie met natuur of landbouw
Verziltingsgevoelige gronden	Ja	Ja, let op corrosie buisleidingen	Ja	Ja, in combinatie met natuur***	Ja, in combinatie met natuur of landbouw
Waterberging	Ja	Nee, want buisleidingen moeten toegankelijk zijn	Nee	Ja, drijvende zon-PV*	Ja

* Houd rekening met mogelijke invloed op bereiken VHR-doelen (bijv. gevolgen voor trekvogels of watervogels)

** Zie EU-wetgeving

*** Houd rekening met NOVI-zonneladder.

Bijlage 9: Achtergrondinformatie rond maatregelen en effecten

In paragraaf 4.2 wordt de verwachte onderbouwing van maatregelpakketten in het gebiedsprogramma beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een kwalitatieve onderbouwing en een kwantitatieve onderbouwing. De volgende tabel bevat tools en kennisrapporten die provincies kunnen gebruiken bij de onderbouwing. Het opnemen van een rapport in deze tabel zegt niets over hoe het Rijk de kwaliteit van het rapport, de daarin benoemde maatregelpakketten of de conclusies weegt. Het overzicht is een hulpmiddel waar provincies hun voordeel mee kunnen doen in het opstellen van de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023. Het Rijk organiseert samen met het IPO en de provincies diverse sessies om de wijze van onderbouwing en financiële ramingen verder uit te werken zodat niet iedere provincie dit zelf hoeft uit te zoeken. Deze uitwerking is echter nog niet voorhanden bij publicatie van deze handreiking. Dit betekent dat provincies gebruik kunnen maken van deze aanvullende informatie voor de gebiedsprogramma's van 1 juli 2023, maar dat dit geen verplichtend onderdeel is voor deze versie van de gebiedsprogramma's. Een wetenschappelijk gedegen onderbouwing van globale keuzes en maatregelen zoals beschreven in paragraaf 4.2 is echter wel verplicht.

Doel en/of maatregel	Onderbouwing	Handvatten ter onderbouwing
Integraal	Maatregelpakketten in de landbouwsector	<u>WUR-rapport</u> Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het NPLG
	Water- en bodem sturend	Feitelijke kenmerken water- en bodemsysteem
		Landschapsecologische systeemanalyse in combinatie met een watersysteemanalyse
	Maatregelen en probleemanalyse Veenweidegebieden	Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden en het Nationaal Veen Innovatiecentrum (VIP-NL)
Natuurdoelen	Probleemanalyse en maatregelpakketten	Meest actuele versie natuurdoelanalyses, met toetsing Ecologische Autoriteit
	Effecten van maatregelen op stikstofdepositie Natura 2000-gebieden	PBL-rapport "Analyse Stikstof Bronmaatregelen; Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken"
	Berekenen stikstofreductiedoelstellingen	Zie ook Bijlage 5. Regiodoelentool RIVM, AERIUS + DASH data, GIS-kaarten
	VHR-doelbereik	Landschapsecologische systeemanalyse in combinatie met een watersysteemanalyse
	Bossenstrategie	"Bos voor de toekomst Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030."

Doel en/of maatregel	Onderbouwing	Handvatten ter onderbouwing
Waterdoelen	Hydrologische condities Natura 2000-gebieden en maatregelen	Meest actuele versie natuurdoel-analyses, met toetsing Ecologische Autoriteit
	Beekdalen, probleemanalyse en breedte bufferstroken	WUR-rapport “Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten”
	Emissies N en P naar oppervlaktewater, en effectiviteit maatregelen	Rapport “Effectiviteit nutriënten-maatregelen om uit- en afspoeling vanuit landbouwgronden te verminderen”
Klimaatdoelen	Methaan en Koolstofreductie Veehouderij	WUR-rapport “Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het NPLG”
	Emissiereductie Landgebruik	“Raming van emissies van broeikasgassen en verwijderingen van CO ₂ door de LULUCF-sector 2021-2040”
	Klimaat en landgebruik	<u>Klimaatmaatregelen met Bomen, Bos en Natuur</u>
Groenblauwe dooradering	Inventarisatie (globale inschatting) van het huidige % GBDA in het landelijk gebied	Kaartlaag WUR landelijk gebied: https://opengis.wur.nl/ Rapport definitie landelijk gebied: https://edepot.wur.nl/567379 Ook kan gebruik worden gemaakt van water(beheer)plannen, natuurbeheerplannen, of groen- en ecologische beheerplannen van provincies en waterschappen
	Bijdrage van GBDA aan de natuur, water en klimaatdoelen in een gebied	Zie rapporten die bij de andere doelen zijn aangeduid, zoals factsheets <u>Klimaatmaatregelen met Bomen, Bos en Natuur</u> Bijdrage: onder meer aanleg natuurvriendelijke oevers en beekherstel levert een bijdrage aan KRW, houtige elementen leveren een bijdrage aan CO ₂ opslag, agrarisch natuurbeheer van sloten, waterkeringen, natte en droge ecologische verbindingen leveren een bijdrage aan natuurdoelen
	Agro-economische analyse van SVC+	Verwachte oplevering methodiek in mei 2023



Bijlage 10: Overzicht van gebruikte afkortingen in document

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANLb	Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer
Bkmw	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CLM	Centrum Landbouw en Milieu
EA	Ecologische Autoriteit
GBDA	Groenblauwe dooradering
GIS	Geografisch Informatiesysteem
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GLMC	Goede Landbouw en Milieuconditie
GS	Gedeputeerde Staten
HPAI	Hoog-Pathogene Aviaire Influenza (vogelgriep)
HS	Hoogspannings(verbindingen)
IBP VP	Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland
IPO	Interprovinciaal Overleg
KDW	Kritische Depositiewaarde
KLE	Kleine Landschapselementen
KRW	Kaderrichtlijn Water
LVN	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MKBA	Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse
NF	Netwerkfaciliteit
NIL	Natuurinclusieve Landbouw
NKR	Natuurlijk Kapitaalrekeningen
NNN	Natuurnetwerk Nederland
NOVEX	Nationale Omgevingsvisie Extra
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
NP RES	Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
PAGW	Programmatische Aanpak Grote Wateren
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PEH	Programma EnergieHoofdstructuur
planMER	plan-MilieuEffectRapport
PPLG	Provinciaal Programma Landelijk Gebied
RCE	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
RCR	Rijkscoördinatieregeling
RIE	Richtlijn Industriële Emissies
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RTLG	Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied
RVO	Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
SNL	Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer
STILA	Stimuleringsregeling Landschap in Brabant
SVC	Standaard verdien capaciteit
TBO's	Terrein Beherende Organisaties
ToC	Theory of Change
UvW	Unie van Waterschappen
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WB21	Waterbeheer 21e Eeuw
WEcR	Wageningen Economic Research
Wsn	Wet stikstofreductie en natuurherstel
WUR	Wageningen University & Research
Zon PV	Zon fotovoltaïc

Deze handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG is een uitgave van:

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

Maart 2023