



EX ANTE ANALYSE NPLG EN PPLG'S OP HUN BIJDRAGE AAN DOELBEREIK

Startnotitie

**Daan Boezeman, Bas Breman, Wiebren Kuindersma, Joost van den Roovaart, Philip
Visman en Ella Westerhoff**

28 juni 2023



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

PBL

Colofon

Ex ante analyse NPLG en PPLG's op hun bijdrage aan doelbereik – Startnotitie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 5239

Contact

daan.boezeman@pbl.nl

Auteurs

Daan Boezeman (PBL), Bas Breman (WUR), Wiebren Kuindersma (WUR), Joost van den Roovaart (Deltares), Philip Visman (Deltares) en Ella Westerhoff (RIVM)

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Boezeman D. et al. (2023), Ex ante analyse NPLG en PPLG's op hun bijdrage aan doelbereik - Startnotitie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

1	Uitgangspunten	4
2	Onderzoeksaanpak	6
3	Analysekader	8
3.1	Beschrijving van de doelstellingen van de Provinciale Programma's Landelijk Gebied	9
3.2	Geïntegreerde beleidsmaatregelen als centrale focus	10
3.3	Additionaliteit van aangekondigd beleid	12
3.4	Vaststelling vermogen van additionele beleidsmaatregelen voor bijdrage aan doelbereik	13
4	Rapportage	14
5	Referenties	15
	Bijlage Kwantitatief geoperationaliseerde doelstellingen zoals geformuleerd in de notities van het NPLG	18

1 Uitgangspunten

In het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied NPLG zijn de 12 provincies door het Rijk verzocht om per 1 juli 2023¹ ieder een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) op te stellen waarin zij gevraagd worden op *hoofdlijnen* hun aanpak te schetsen (invulling geven aan de lijst ‘doelen’ en ‘structurende keuzes’), en minimaal maatregelen te bepalen voor ‘prioritaire’ gebieden (veenweiden, beekdalen, overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden). Het PBL, de WUR, het RIVM en de Stichting Deltares zijn door de departementen verzocht een kwalitatieve ex ante analyse van die gebiedsprogramma’s te maken. LNV (Regieorgaan Transitie Landelijk Gebied) treedt hier namens NPLG-departementen en IPO op als gemandateerd verzoeker.

Een belangrijk vertrekpunt van een ex ante analyse van de Provinciale Programma’s Landelijk Gebied en generieke rijksmaatregelen (hierna: ‘ex ante analyse’) is dat het een eenmalig en losstaand project zal zijn. Het wordt dus niet uitgevoerd onder de vlag van de bestaande monitorings- en evaluatieprojecten (Monitoring & Evaluatie Stikstof en Natuur, Klimaat en Energieverkenning, Nationale Analyse Waterkwaliteit), maar daar wel in belangrijke mate mee samenhangt en op voortbouwt. De ex ante analyse van de PPLG’s zal een kwalitatief-vergelijkend karakter hebben. De keuze daarvoor heeft een tweeledige achtergrond. Ten eerste zullen - door de beperkte tijd waarin de PPLG’s dienen te worden opgesteld, de nadruk op gebiedsprocessen en het verzoek van het Rijk aan provincies om de aanpak op hoofdlijnen te bepalen - de beleidsplannen naar verwachting geen basis bieden om kwantitatieve inschattingen te doen. Dat zou veel interpretatie en aannames van de kennisinstellingen vergen, waardoor eventuele cijfers geen goede afspiegeling van de feitelijke beleidsplannen kunnen vormen. Ook is de beschikbare doorlooptijd van de ex ante analyse beperkt. Ten tweede vinden cijfermatige effectinschattingen van beleid primair en volgens de afgesproken ritmiek in voorgenoemde evaluatiesporen plaats via de daarvoor opgezette systematiek. In de toekomst zullen beleidsmaatregelen uit de provinciale programma’s worden meegenomen in de vaste cyclus van die projecten waarin kwantitatieve analyse plaats vinden. Deze ex ante analyse is dus geen ‘doorrekening’.

Centrale focus en doelstelling van de ex ante analyse

Deze analyse richt zich op de provinciale programma’s landelijk gebied zoals die op 1 juli 2023 beschikbaar zijn in combinatie met Rijksbrede maatregelen die per 1 mei 2023 vaststaan of voldoende concreet zijn voorgenomen. De reden om voor de rijksmaatregelen de datum van 1 mei aan te houden is het feit dat daarmee dezelfde peildatum wordt gehanteerd als in de kwantitatieve effectramingen in de KEV2023 en de rapportages over de Monitoring & Evaluatie Stikstof en Natuur die in het najaar 2023 verschijnen. Zo ontstaat meer vergelijkbaarheid tussen de rapportages en duidelijkheid welke geïnstrumenteerde maatregelen in deze studie eventueel bovenop het pakket in die

¹ In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering van 1 juli 2021 (wijziging Wet natuurbescherming) is vastgelegd (artikel 1.12f) dat binnen twee jaar na inwerkingtreding gedeputeerde staten een gebiedsplan voorleggen ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Er ligt daarmee een wettelijke basis om uiterlijk op 1 juli 2023 een gebiedsplan op te leveren zoals bedoeld in de Wsn. De startnotitie van het NPLG (10 juli 2022) formuleert het als ‘ambitie’ om tot brede gebiedsprogramma’s per provincie waarin ook ander ‘kerndoelen’ (water, klimaat en natuur) zijn uitgewerkt, maar dat heeft niet de verplichte status onder de Omgevingswet.

kwantitatieve ramingen komen.

De kwalitatieve ex ante analyse NPLG richt zich primair op de vraag hoe de provinciale beleidsprogramma's zijn te karakteriseren, welke beleidsinstrumenten daarin voorzien zijn en welke bijdrage daarvan te verwachten is om de doelstellingen van het NPLG te realiseren. De provinciale en Rijksbrede maatregelen zullen in samenhang worden beschouwd om een reflectie op de sterkten, zwakten, synergiën en aandachtspunten voor uitvoering te geven. Indien mogelijk geven we op basis van bestaande studies de te verwachten 'orde van grootte' van effecten van beleid. Dat is echter afhankelijk van de mate van concreetheid van de provinciale gebiedsplannen. Een cijfermatige evaluatie van het bereik van de doelstellingen van het NPLG (of 'distance to target') is niet mogelijk en zal in deze ex ante analyse niet gegeven worden. In deze ex ante analyse wordt een *vergelijking* van de beleidsaanpak gegeven. Dat biedt inzichten in de verschillen in gekozen beleidsaanpak en daarmee ook de mogelijkheid te leren van de verschillen. Er zal geen *ranking* of uitgebreide individuele analyse van elk PPLG plaats vinden. Wel zal worden geanalyseerd van welke onderdelen van de beleidsprogramma's meer of minder vermogen uitgaat om bij te dragen aan het realiseren van de doelen van het NPLG. Deze studie levert daarmee geen antwoord op de vraag in hoeverre (elk van) de PPLG's voldoende optellen en NPLG-doelbereik zullen realiseren.

- Er kunnen alleen uitspraken worden gedaan over een bijdrage aan realisatie van doelen van *geïnstrumenteerd beleid*. Dat betekent dat alleen van voldoende concreet beleid (over wat beoogd wordt, met welk budget, met welk instrument, gericht op welke doelgroep) een ex ante analyse kan worden gedaan. Om uitspraken te doen over orde van groottes is specifieke informatie nodig zijn.
- De ex ante analyse richt zich op *additioneel* beleid ten opzichte van bestaande beleidsprogramma's. In de ex ante analyse zal een ordening plaatsvinden van het beleid om vast te stellen hoe de plannen zich tot lopende beleidsprogramma's verhouden en de ramingen van de effecten daarvan.
- De studie analyseert de geïnstrumenteerde maatregelen in de provinciale programma's en het Rijksbeleid in *samenhang*. Daarbij is aandacht voor de interactie tussen instrumenten en in hoeverre het beleid kan bijdragen aan effecten op elk van de vier 'kerndoelen' (zie onder) van het NPLG. Er wordt geen analyse gegeven van elke afzonderlijke geïnstrumenteerd maatregel, maar geeft waar mogelijk aan waar meer en minder effect vanuit zou gaan.

Nationaal Programma Landelijk gebied – welke doelen staan centraal?

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beoogt het Rijk 'als hoofddoel de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied met toekomstperspectief voor de landbouw' (Startnotitie NPLG p. 8). Tegelijk valt op dat de nadere uitwerking van dit 'hoofddoel' in verschillende doelstellingen van het NPLG is omgeven met ambiguïteit. Dat is deels te verklaren uit de ontstaansgeschiedenis van het NPLG sinds het begin 2020 werd aangekondigd als programma onder de Nationale Omgevingsvisie. Omdat veel milieu- en natuurkwaliteitsvraagstukken en ruimtevragers een bovenregionale aanpak vragen, zou het Nationaal programma voor het landelijk gebied naar brede effecten en instrumentarium kijken 'naast natuur en landbouw ook wonen, landschap, erfgoed, mobiliteit, energie, omgevingsveiligheid, recreatie, water- en bodem-systeem en klimaatadaptatie' (BZK 2020, p. 11²). Die noodzaak tot het zoeken naar samenhang in de ruimtevragers in

² BZK 23 april 2020 Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI), Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 682, nr. 48

het landelijk gebied wordt ook onderstreept door de commissies Heij (2021) en De Jong (2021). Het programma Vitaal Platteland (2018-2021) kende doelstellingen op de drie pijlers economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland. Deze ruimtelijke insteek die het samenbrengen van ruimteclaims en brede ontwikkeldoelen in het landelijk gebied als uitgangspunt heeft, vormt dus een eerste spoor in de ontstaansgeschiedenis van het NPLG.

Tegelijkertijd ontstond een tweede spoor dat ingegeven werd vanuit de ambitie om het vervolg van de Structurele aanpak stikstof te verbreden, om zo met een versterkte aanpak gelijktijdig ook de leefomgevingsopgaven rond klimaat en water die samenhangen met de landbouw te adresseren naast de doelstellingen rond natuur en stikstof uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Daarvoor maakte het kabinet in het coalitieakkoord van Rutte-IV additioneel circa 25 miljard euro tot 2035 vrij. Het Transitiefonds landelijk gebied en natuur³ is uitsluitend gericht op *fysiek-ecologische* doelstellingen en niet op de eerdergenoemde *sociale of economische* doelstellingen. Uit dat fonds kunnen *alleen* landbouw- en natuurmaatregelen worden gefinancierd, met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de stikstofdoelstellingen uit de Omgevingswet, de klimaatdoelen uit de Klimaatwet en de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

In de startnotitie van het NPLG (p. 11) staan vier doelstellingen geformuleerd.

1. toekomstbestendig ontwikkelen, mede met het oog op internationale verplichtingen voor natuur, water en klimaat en de draagkracht van het bodem- en watersysteem;
2. keuzes maken over bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen volgens drie NOVI-principes (afwenteling voorkomen, functiecombinatie, gebiedsidentiteit centraal);
3. beschermen en bevorderen van een vitaal platteland en sociaal-economische doelen;
4. een lerende aanpak [...] voor het realiseren van deze drie inhoudelijke doelen.

In de verdere uitwerking wordt echter steeds meer toegespitst op wat in de notities de ‘kerndoelen’ wordt genoemd: de internationale verplichtingen voor natuur (met daaronder de doelen voor stikstofdepositie), klimaat en water. Daarnaast zijn er langere lijsten met ‘nevendoelen’ of ‘meekoppelopgaven’ (zie ook) die hoofdzakelijk een ‘fysiek’ of ‘ecologisch’ karakter hebben. Gegeven deze ontwikkelingen zal de ex ante analyse van het NPLG de ‘kerndoelen’ (natuur, stikstof, klimaat en water als uitgangspunt nemen (zie voor nadere operationalisering paragraaf 3.1), maar wel beschrijven welke mogelijke *brede* doelstellingen provincies in hun Provinciale Programma’s Landelijk Gebied koppelen aan die plannen. Het is niet mogelijk om eventuele beleidsmaatregelen op die bredere doelen te analyseren.

2 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksvragen

De ex ante analyse NPLG richt zich primair op de vraag hoe de provinciale beleidsprogramma’s en Rijksmaatregelen zijn te karakteriseren, welke beleidsinstrumenten daarin voorzien zijn en welke

³ Wetsvoorstel (14 dec 2022) Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 277, nr. 2

bijdrage daarvan te verwachten is om de doelstellingen van het NPLG te realiseren. De provinciale en Rijksbrede maatregelen zullen in samenhang worden beschouwd om een reflectie op de sterkten, zwakten, synergiën en aandachtspunten voor uitvoering te geven. Indien mogelijk geven we op basis van bestaande studies de te verwachten 'orde van grootte' van effecten van beleid.

Deze hoofdvragen zullen worden geanalyseerd door de volgende richtinggevende deelvragen:

1. Op welke opgaven zijn de PPLG's vooral gericht en hoe geven zij invulling aan de 'kerndoelen', welke maatregelen zetten zij met name in, met welk budgetbeslag en, indien relevant, op welke locatie?
2. Welke geïnstrumenteerde maatregelen bevatten de 12 PPLG's, wat zijn de *Rijksbrede maatregelen* en hoe zijn deze te typeren en classificeren? In welke implementatiefase zitten deze maatregelen? (Overwogen; geagendeerd; politiek besloten maar nog niet gestart; in pilotfase; in uitvoering; afgesloten). Welke verschillen vallen op?
3. Hoe zijn die geïnstrumenteerde maatregelpakketten in relatie tot de Rijksmaatregelen te beoordelen op *samenhang* en *coherentie*, en in hoeverre is het aannemelijk dat daarmee een (significante) bijdrage aan doelbereik zou kunnen worden gerealiseerd?
4. Indien de provinciale plannen voldoende concreet zijn en bestaande studies daarvoor de mogelijkheid bieden: wat is het potentiële effect van die geïnstrumenteerde maatregelen op de vier kerndoelen van het NPLG?
5. Wat vergen de keuzes voor de *uitvoering* van beleid en in hoeverre wordt nu aan de voorwaarden voldaan voor de uitvoering?
6. Welke eventuele neveneffecten, risico's of blinde vlekken zijn nu reeds te identificeren bij de geschetste aanpak?
7. Welke aanbevelingen kunnen er op *hoofdpijnen* worden gedaan aan Rijk en provincies om het verandervermogen (instrumenten, regels, rollen, kosten en financiering) van het NPLG verder te versterken?

Ambities of voornemens in de plannen die niet geïnstrumenteerd zijn worden in de ex ante analyse wel beschreven, maar worden in de analyse niet op doelbereik betrokken. Dat zal alleen mogelijk zijn van geïnstrumenteerd beleid.

Onderzoeksaanpak

Om beleid te kunnen analyseren moet de informatie over maatregelen en instrumenten voldoende concreet zijn. Daarvoor gebruiken we een inventarisatiematrix waarin kerninformatie over de geïnstrumenteerde maatregelen wordt verzameld. In de ex ante analyse zijn de provinciale programma's landelijk gebied met eventuele bijlages zoals ze opgesteld zijn per 1 juli 2023 leidend. Dat is de primaire bron van informatie in deze analyse. Voor het aanleveren van de Rijksmaatregelen geldt de datum van 1 mei 2023, om optimaal aan te sluiten bij de processen met de Monitoring en Evaluatie Stikstof en Natuur en de Klimaat- en Energieverkenning. De nadere uitwerking van de onderzoeksaanpak is te vinden in het hoofdstuk 'analysekader', waarin ook voorbeelden worden gegeven van bestaande studies waarvan gebruik zal worden gemaakt.

Om de kwaliteit van het onderzoek te versterken zijn een aantal interactiemomenten voorzien met de provincies over deze ex ante analyse. In de voorfase is de onderzoeksaanpak van deze studie en de informatie die in dit onderzoek gebruik zal worden zijn in een tweetal presentaties toegelicht aan de provincies, eenmaal tijdens de bijeenkomst van het leernetwerk van het Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) en het Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN), en eenmaal in het Coördinatoren Overleg Gebiedsprogramma's. Op basis van de vragen over de inhoud en het proces van deze analyse is deze startnotie definitief gemaakt en gedeeld met de provincies. De overdracht van de Provinciale Programma's vindt plaats via RTLG en de

informatieverstrekking aan het Toetsteam aan Rijkszijde ('Toetsteam'), om zo de werklust van de provincies te beperken. Een vertegenwoordiger van de kennisinstellingen zal aanwezig zijn bij de zogenaamde 'warme overdracht' van de programma's om de eventuele toelichting van de provincies te kunnen meenemen en eventueel verduidelijkende vragen te stellen. De kennisinstellingen opereren onafhankelijk van het Toetsteam. De provincies hebben de mogelijkheid om op de conceptanalyse feitelijk commentaar te leveren (zie verder onder 4. Rapportage).

In de rapportage ligt de nadruk op het geheel van provinciale programma's en Rijksmaatregelen. Daarin worden de belangrijkste vergelijkende inzichten en overkoepelende conclusies over de sterkten, zwakten, synergiën en aandachtspunten voor uitvoering gegeven. Van elk PPLG zal in de rapportage een eigen weergave en een typering gegeven worden. Het is niet mogelijk om op basis van deze studie diepgaand te analyseren en vast te stellen in hoeverre de provinciale programma's tot bereik van de aan de provincies indicatief toegekende doelstellingen zullen leiden. Een gefundeerde analyse daarvan vergt aanvullende modelmatige analyses en een langere doorlooptijd, waarin bovendien ook de interactie met Rijksmaatregelen van belang zijn. Wel kunnen kwalitatieve uitspraken worden gedaan over het geïnstrumenteerde beleidsmaatregelen. Het is niet mogelijk eventuele achterliggende beleidsdocumenten te analyseren waar eventueel naar verwezen wordt. De beoogde datum van publicatie is 1 november 2023.

Belismoment 1 juli 2023

De stuurgroep met de verschillende kennisinstututen onder voorzitterschap van PBL besluit omstreeks 1 juli over het vervolg van de analysefase op basis van de dan beschikbare plannen. Het uitgangspunt van deze studie zijn de provinciale programma's landelijk gebied zoals die er op 1 juli 2023 zijn. Als de programma's op een latere datum beschikbaar zouden komen kan de ex ante analyse volgens de huidige planning *geen* doorgang vinden. Daarnaast kan zich de situatie voordoen dat niet alle PPLG's beschikbaar zijn op 1 juli. In het geval dat tenminste 8 PPLG's beschikbaar zouden zijn zal de analyse doorgang kunnen vinden, maar eventuele nagekomen plannen *kunnen we niet meenemen*. Dat aantal is nodig om voldoende inzicht te krijgen in de samenhang tussen de generieke Rijksmaatregelen en de provinciale programma's. De beperkte doorlooptijd van het project en de achtereenvolgende stappen die daarin doorlopen moeten worden maakt het niet mogelijk gedurende de looptijd nagekomen of gewijzigde programma's in deze analyse mee te nemen. In alle gevallen is de ex ante analyse afhankelijk van de mate van concreetheid van de aangeleverde programma's.

3 Analyse kader

Het analysekader van de ex ante analyse volgt vier stappen. In de eerste stap stellen we vast *wat* de beleidsplannen beogen te bereiken: welke doelen streven zij na en welke veranderingen zien zij daarvoor als noodzakelijk. In de tweede stap stellen we vast *hoe* de beleidsplannen dat beogen te bereiken: welke middelen willen zij inzetten om die beleidsdoelen te gaan realiseren. In de derde stap stellen we de additionaliteit van die beleidsinzet vast ten opzichte van reeds vastgestelde beleidsprogramma's. In de vierde stap analyseren wij het vermogen om met die beleidspakketten een bijdrage te leveren aan de kerndoelen van het NPLG.

3.1 Beschrijving van de doelstellingen van de Provinciale Programma's Landelijk Gebied

In de eerste stap staat de beschrijving centraal *wat* de provinciale plannen landelijk gebied nastreven. Het gaat dan om het inzicht in de doelstellingen die zij centraal stellen en de veranderingen die ze daarvoor nodig vinden. Gezien de capaciteit en doorlooptijd is het niet mogelijk om alle fysiek-ecologische (neven-)doelen, globale keuzes en 'structurende keuzes' in deze studie systematisch te behandelen en te beschrijven. Daarom is gekozen dat de nadruk van de *ex ante* evaluatie ligt op een analyse op de effecten op de 'kerndoelen' (zie hieronder) en structurende keuzes op een vier-tal gebieden worden bekeken. In deze stap *beschrijven* we van elk PPLG:

- Welke globale keuzes en ambities worden in de PPLG's geformuleerd op de vier kerndoelen, in hoeverre zijn deze doelstellingen gekwantificeerd zijn en voorzien van een tijdshorizon? We geven aan in hoeverre er in de PPLG's bredere doelen worden toegevoegd, bijvoorbeeld op het sociale, economische of ruimtelijke vlak.
- Hoe gaan de PPLG's om met de structurende keuzes⁴ (tabel 3.1 Ontwikkeldocument NPLG 25 november 2022) rond de drie prioritaire gebieden overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden, beekdalen en veenweidegebieden en ruimtelijke keuzes over het ontwikkelperspectief voor de landbouw in deelgebieden. Hier beschrijven we hoe die gebieden terug komen in de programma's, in hoeverre daar gekwantificeerde doelen aan worden gekoppeld en welke maatregelen zij daarvoor formuleren.

We *analyseren* de verschillen die over doelstellingen opvallen en hoe de provinciale doelstellingen zich verhouden tot de 'kerndoelen' zoals het Rijk die voor het NPLG heeft geformuleerd, bijvoorbeeld omdat er (nog) doelen ontbreken of afwijken. Van *wat* de PPLG's willen nastreven (gestelde doelen, ambities en niet-geïnstumenteerde maatregelen) zal *geen* analyse worden gemaakt in hoeverre deze potentieel optellen tot doelbereik; dat is alleen mogelijk als ook duidelijk is *hoe* dat bereikt zal worden (zie stap 2).

In deze analyse worden de vier 'kerndoelen', hun indicatoren en de verwachtingen daarover als volgt gedefinieerd:

- **Natuur:** versterking van biodiversiteit benaderen we vanuit landnatuur als het aandeel beschermde soorten op het land volgens de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) met geschikte condities voor landelijk duurzaam voortbestaan. In Van Hinsberg & Van Egmond (2020) zou het aandeel soorten met een geschikte condities na uitvoering van het Natuurpact toenemen van circa 55 procent in 2015 naar 65 procent in 2027. Door het Programma Natuur kan dat met 5-7 procentpunt stijgen tot circa 70 procent.
- **Stikstof:** Percentage stikstofgevoelige landnatuur in Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde ligt (% areaal). De actuele gegevens en ramingen van stikstofdepositie worden gegeven in RIVM (2022), van de uitstoot van stikstof in PBL et al.

⁴ "De structurende keuzes bevatten ordenende principes bevatten, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies." Ontwikkeldocument p. 40.

(2023a). Het huidige percentage (2020) stikstofgevoelige landnatuur waarbij de depositie lager is dan de KDW is circa 33 procent en de prognose is dat dit zal oplopen door het scenario met vastgesteld en voorgenomen beleid tot circa 44 [41-51] procent in 2030 (RIVM 2022).

- **Klimaat:** Emissies van broeikasgassen uit de landbouw en het landgebruik. De actuele gegevens en ramingen worden gegeven in PBL (2022) en nader in Vonk et al. (2022) (landbouw) en Arets et al. (2022) (landgebruik). Uit die ramingen van het vastgesteld en voorgenomen beleid dalen de emissies van de landbouw (inclusief glastuinbouw) van 27,1 (2021) naar 23 [21-24] megaton CO₂-equivalenten in 2030. Voor landgebruik daalt dat van 4,3 (2021) naar 3,7 [3,0-4,2] megaton CO₂-equivalenten in 2030.
- **Water:** doelbereik op de biologische en fysiek-chemische doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Sinds de Nationale Analyse Waterkwaliteit (Van Gaalen, Oste en van Boekel 2020) zijn er veel beleidsontwikkelingen (7e Nitraatactieplan, het addendum, derogatiebeschikking en de stroomgebiedbeheersplannen) waarnaar verschillende studies zijn gedaan.

3.2 Geïnstrumenteerde beleidsmaatregelen als centrale focus

In de tweede stap staat centraal inzichtelijk te maken *hoe* men de geformuleerde beleidsdoelstellingen wil realiseren. In de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG (17 maart 2023) wordt dat verwoord bij vereiste 2: 'het gebiedsprogramma geeft inzicht in de voorstellen voor uitvoering van maatregelpakketten om zo de doelen te kunnen realiseren'. Het *uitgangspunt* van deze ex ante analyse om kwalitatieve uitspraken te doen over de bijdrage van voorgesteld beleid aan doelbereik is dat dit *alleen* mogelijk is van duidelijk gespecificeerde beleidsinterventies. (Voor eventuele uitspraken over 'orde van grootte' geldt dit in versterkte mate.) Met andere woorden, het volstaat voor een analyse van beleidseffecten niet als alleen aangegeven wordt *wat* met het beleid wordt nagestreefd, maar daarvoor is ook nodig *hoe* in de plannen voorzien wordt dat te realiseren c.q. daar een bijdrage aan te leveren. Ter illustratie: het voornemen om extensievere landbouw in 'overgangsgebieden' te realiseren beschouwen we als een (nader ingevulde) doelstelling van beleid (zie stap 1). Het is ook noodzakelijk informatie te hebben welke middelen daarvoor zullen worden ingezet: het beleidsinstrument en het budget en de doelgroep daarvan.

Onder een *beleidsinstrument* verstaan we in deze ex ante analyse: een actieve overheidsinterventie gericht op een door het beleid gewenste te bereiken doelstelling (vergelijk Vollebergh & Renes 2019; Muilwijk et al. 2020). In de praktijk worden de termen 'interventie', 'maatregel' en 'instrument' vaak door elkaar gebruikt, zonder duidelijk onderscheid. In deze ex ante analyse gebruiken we de term '(beleids)instrument' om te benadrukken dat het gaat om een specifieke vorm van overheidsoptreden, waarbij verschillende typen instrumenten kunnen worden onderscheiden op basis van het veronderstelde werkingsmechanisme (zoals bindende geboden en verboden, financiële prikkels, overreding of informatievoorziening, en directie uitvoering of organisatie door een overheid of zelfstandig bestuursorgaan, zie tabel 1). Overigens zetten ook private partijen '(beleids)instrumenten' in. Zo'n instrument wordt ingezet in het kader van een door de overheid gewenste interventie vanwege de gevoelde noodzaak tot het voeren van beleid, bijvoorbeeld het verminderen van ammoniakuitstoot.

Tabel 1

Typering van beleidsinstrumenten met indicatieve voorbeelden, gebaseerd op Hood (1986; 2007), Howlett et al. (2009) en Vedung (1997)

	Economisch	Regulatief	Communicatief	Organisatorisch
Restrictief	Belastingen, heffingen	Plichten, verboden	Voorlichting, overreding	Controlesystemen
Verruimend	Subsidies, fiscale faciliteiten	Rechten, geboden	Kennisuitwisseling	Uitvoeringsorganisaties, Infrastructuur, faciliterende platforms

Een *maatregel* betreft een aanpassing van het gedrag van huishoudens of bedrijven ('doelgroep'), bijvoorbeeld in de vorm van een andere wijze van het voeren van vee (minder eiwit of toevoeging van additieven) of de aankoop van een nieuwe technologie (investeren in een nieuw stalsysteem) (zie ook tabel 2). In dat laatste geval gaat het in het bijzonder om technische maatregelen. Ter illustratie: het installeren van een ander stalsysteem is een voorbeeld van een technische maatregel. Het aanpassen van de regels in de huisvestingseisen van dieren en/of het beschikbaar stellen van investeringssubsidies zijn beleidsinstrumenten in het kader van interventies gericht op minder uitstoot.

Tabel 2

Voorbeelden van maatregelen en instrumenten

Maatregelen (wat)	Instrumenten (hoe)
Extensiveren agrarisch grondgebruik (in zones)	Provinciale verordening; privaatrechtelijk (kwalitatieve verplichting); subsidieregeling, ...
Toepassen nieuwe techniek (stallen, mestaanwendig, enzovoorts)	Innovatiesubsidies; wijziging activiteitenbesluit; omgevingsverordening; kennisplatforms; zelf- of ketensturing. ...

De instrumentatie van een maatregel is een zeer belangrijke indicator voor de feitelijke uitrol en landing van diezelfde maatregel in de landbouw of landgebruikspraktijk. De instrumentatie indiceert in hoeverre en in welk tempo het technisch potentieel van een maatregel ook gerealiseerd kan worden door de implementatie daarvan. Zonder informatie over instrumentering is het *niet mogelijk* uitspraken te doen over effecten van beleid.

Om maatregelen te kunnen analyseren moeten deze voldoende concreet zijn. Daarvoor gebruiken we een matrix waarin kerninformatie over de geïnstrumenteerde maatregelen wordt verzameld. In de voorfase zullen we die informatie in een presentatie toelichten. In de ex ante analyse zijn uiteindelijk de plannen zoals ze opgesteld zijn per 1 juli 2023 leidend.

Informatie is nodig over de in te zetten instrumenten, de benodigde financiering, en de bijbehorende organisatie. Een voldoende concreet uitgewerkte maatregel bevat tenminste uitspraken over wat, wie, hoe en wanneer:

- Beschrijving per maatregel:
 - Het instrument dat wordt ingezet en de wijze waarop dat gedaan wordt.
 - De afbakening van de maatregel (op welke actoren c.q. doelgroep is de maatregel gericht en in welke tijdsperiode(n)?).

- Het budget dat ermee gemoeid is, de hoogte van subsidies of heffingen, en/of de regelgeving die wordt aangepast.
- Voorbeelden van relevante aspecten om mee te nemen in beschrijving:
 - Wat zijn de uitgangspunten voor heffingen (heffingsgrondslag) of regelgeving?
 - Wat is de hoogte en/of het verloop van tarieven?
 - Wie voert de maatregel uit? Wanneer?
 - Wat is de doelgroep?
 - Welke middelen (budget/resources/input) zijn beschikbaar?
 - Hoe zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden geregeld?
 - Welke wijzigingen worden in de huidige regelgeving voorgesteld bij voorstellen voor regulering?

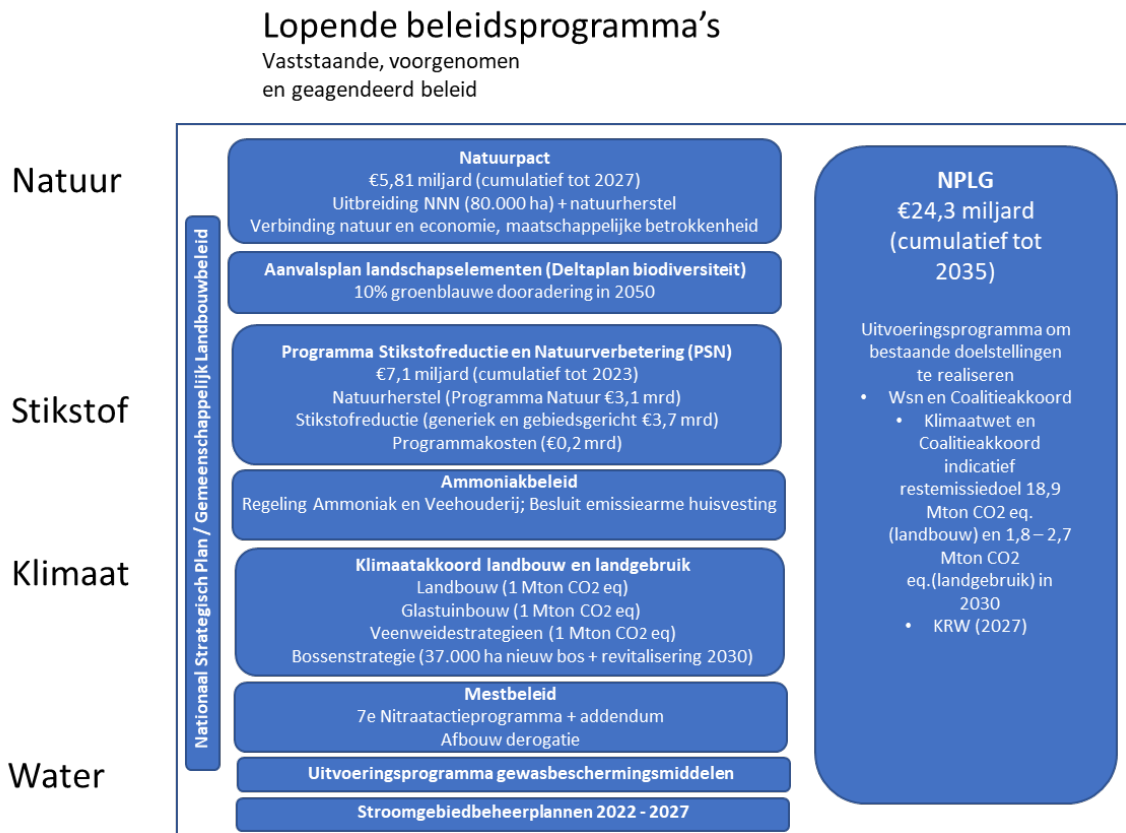
3.3 Additionaliteit van aangekondigd beleid

Om de geïnstrumenteerde maatregelen te kunnen analyseren is het van belang vast te stellen of de maatregelen additioneel zijn ten opzichte van het beleidspakket in de ramingen (KEV en MESN, zie hiervoor). Immers, alleen van die geïnstrumenteerde maatregelen die bovenop de bestaande afspraken komen (het reeds ‘vastgestelde’ en ‘voorgenomen’ beleid) is een extra effect te verwachten op het doelbereik van de verschillende aspecten van het NPLG. Het classificeren en ordenen van beleid is daarmee een kerntaak van de ex ante analyse.

- Het *vastgestelde beleid* omvat al het beleid dat op 1 mei van het peiljaar 2023 in werking is en bindend is vastgelegd: de maatregelen van de Rijksoverheid, de Europese Unie of andere overheden die op 1 mei zijn gepubliceerd of afspraken tussen marktpartijen, maatschappelijke organisaties en/of overheden die op of voor die datum bindend zijn vastgelegd. *(Dat zijn alle regelingen die van kracht zijn, bijvoorbeeld het stelsel van fosfaatrechten of een subsidieregeling die op dat moment in uitvoering is. Het kan ook een regeling zijn die nog niet van kracht is, maar wel bindend is vastgelegd dat die op een datum in de toekomst van kracht zal zijn. Denk aan wetgeving waarin in een aangekondigd jaar in de toekomst de uitstootnormen zullen worden aangescherpt. Ook een uitgewerkt en bindend convenant tussen niet-overheden kan dus een onderdeel zijn.)*
- Het *voorgenomen beleid* omvat al het beleid dat op 1 mei van het peiljaar openbaar was, dat officieel was aangekondigd in brieven naar de Kamer of naar Provinciale Staten dat op die datum concreet genoeg was uitgewerkt. *(Concreet: een subsidieregeling die op het punt staat open te gaan, een beleidsmaatregel waarvoor een duidelijk budget in de begroting is opgenomen en/of waarvoor een concept-regeling beschikbaar is)*
- Het *geagendeerde beleid* omvat beleidsplannen en -intenties die op 1 mei van het peiljaar wel openbaar waren, maar nog niet concreet genoeg waren uitgewerkt. *(Er is een budget op hoofdlijnen, maar er staat nog veel open voor nadere invulling en instrumentering. In veel gevallen worden deze maatregelen alleen kwalitatief geanalyseerd en is sommige gevallen kunnen orde van groottes van effecten worden ingeschat)*

In PBL et al. (2023b) wordt een overzicht van alle beleidsmaatregelen zoals geclassificeerd per 1 mei 2022 gegeven, voor zover die betrekking hebben op broeikasgasuitstoot, landgebruik (vastlegging en emissies uit bodems) en luchtverontreinigende stoffen zoals ammoniak. In de periode daarna is met name op het gebied van het mestbeleid nog veel nieuwe regelgeving vastgesteld. Behalve rijksmaatregelen zitten daar ook maatregelen in die door provincies worden genomen, zoals bijvoorbeeld de emissieverordening in Brabant of Limburg, het uitkopen van kalverhouders in Gelderland, of de afspraken rond veenweiden in de Noordelijke provincies. Figuur 1 geeft een beknopt overzicht van de lopende beleidsprogramma's die een directe relatie hebben met de doelstellingen van het NPLG.

Figuur 1
Lopende beleidsprogramma's met samenhang met het NPLG



3.4 Vaststelling vermogen van additionele beleidsmaatregelen voor bijdrage aan doelbereik

In deze analyse beschouwen we het vermogen dat uitgaat van het voorgestelde beleid (de geïnstrumenteerde maatregelen) om een bijdrage te leveren aan de vier ‘kerndoelen’ van het NPLG en de PPLG’s. Hoewel er in de PPLG’s mogelijk ook andere doelen geformuleerd zijn, richt de analyse van effecten zich op de vier ‘kerndoelen’. Om dat vermogen te kunnen inschatten wordt in dit analysekader naar drie onderling samenhangende aspecten gekeken. De effecten van beleid zijn afhankelijk van 1) het beredeneerde potentieel van individuele maatregelen op basis van bestaande studies, 2) de reikwijdte van het beleidsinstrument om tot implementatie van maatregelen te komen, 3) de interactie-effecten met andere onderdelen van de beleidsmix die elkaar kunnen versterken of juist uithollen, en afwenteling of ongewenste neveneffecten voorkomen. Met andere woorden: een pakket geïnstrumenteerde maatregelen is effectief op de doelen van het NPLG als de ingezette beleidsmiddelen samenhang hebben om tot betekenisvolle veranderingen in het landelijk gebied te leiden.

Om het additionele effect van beleid te analyseren maken we gebruik van bestaande scenariostudies (Lesschen et al. 2020; Gies et al. 2023; Van Hinsberg et al. 2020; Bredenoord et al. 2022; Tiktak et al. 2021), de evaluaties van het natuurbeleid (PBL & WUR 2020) en stikstofbeleid (PBL 2021), en

analyses van beleidsopties (Jongeneel & Daatselaar 2021; Ter Haar 2021; Tiktak et al 2021; Muilwijk et al 2020; Van Os et al. Te verschijnen, Groenendijk 2021, etc). Daarmee is op basis van liggend werk inzicht in het potentieel van maatregelen op de kerndoelstellingen van het NPLG. Dat hangt af in hoeverre die maatregelen in die studies ook integraal op de vier kerndoelen zijn doorgerekend of geanalyseerd. Vanwege de interactie-effecten tussen veranderingen in de structuur in de landbouw of het landgebruik zijn kwantitatieve uitspraken van het potentieel op basis van liggend werk niet mogelijk. Wel zal worden nagegaan van welke maatregelen meer en minder effect uitgaan en in hoeverre die maatregelen terugkeren in scenarioanalyses die gekeken hebben wat in verschillende varianten nodig zou zijn voor doelbereik.

Om te analyseren in hoeverre het potentieel van maatregelen zou kunnen worden gerealiseerd, en de beleidsinzet dus tot daadwerkelijke effecten zou kunnen leiden, is afhankelijk van de reikwijdte van de instrumenten. Dan gaat het om de vraag welke deelname bij de doelgroep beleidsinstrument te verwachten is en in welk tempo dat te verwachten is (denk aan vervangingsnelheden van technische maatregelen door subsidies of de deelnamebereidheid aan vrijwillige maatregelen), of aan de uitvoeringscondities van die instrumenten wordt voldaan (uitvoerend vermogen en juridische randvoorwaarden). Die analyse vindt plaats op basis van liggende evaluaties naar beleidsinstrumenten (Muilwijk et al. 2020), bijvoorbeeld over beëindigingsregelingen in de veehouderij (Boezeman & Vink 2022), het stelsel van het agrarisch natuur en landschapsbeheer (Boonstra et al. 2021), gebiedsprocessen (Kuindersma et al. 2021) of het landinrichtingsinstrumentarium (Boonstra et al. 2014). In alle gevallen staat de vraag centraal in hoeverre de inzet van instrumenten *opschaalbaar* is, de tijd waarin dat kan en de condities waaronder dat mogelijk is. Van alle instrumenten wordt daarom ook de status van het instrument vastgesteld (voornemen; ontwerpfasen; pilotfasen; uitvoerings- of toepassingsfasen). Van een instrument dat alleen in pilots beschikbaar is gaat minder vermogen uit van breed toepasbare regelgeving of financiële prikkels.

De effectiviteit van individuele geïnstrumenteerde maatregelen wordt beïnvloed door de beleidsmix waarin zij voorkomen. Studies naar beleidsmixen hebben gewezen op een drietal evaluatiecriteria die de effectiviteit van die beleidsmixen bepalen (Howlett & Rayner 2018): *consistentie*, *coherentie* en *congruentie*. Het criterium 'consistentie' kijkt naar het vermogen van de verschillende beleidsinstrumenten om elkaar te versterken, en niet te ondermijnen, in het nastreven van de doelstellingen van beleid. Denk aan de verschillende typen beëindigingsregelingen voor veehouders die allemaal in een beperkte vijver van deelnemers vissen. 'Coherentie' gaat om de logische samenhang van verschillende doelstellingen in de beleidsaanpak. 'Congruentie' gaat om de vraag of de verschillende instrumenten en verschillende doelen elkaar versterken of dat er juist afwentelingen tussen doelen door de inzet van sommige instrumenten zullen ontstaan. Dat kan op het niveau van instrumenten zijn (een geïnstrumenteerde maatregel draagt bij aan doel X maar maakt het doel Y lastiger), maar kan ook tot ongewenste neveneffecten of afwenteling elders bijdragen. Ook kan het succes van een instrument, bijvoorbeeld een deel van de grond uit de landbouw halen, het potentieel van een maatregel verminderen. We beschouwen daarom het geheel van rijksmaatregelen en maatregelen in de provinciale plannen, ook in het licht van bestaand beleid (zie figuur 1).

4 Rapportage

Gegeven de nadruk in de ex ante analyse op het **geheel en de samenhang** van de geïnstrumenteerde beleidsmaatregelen zal dat ook in de rapportage centraal staan. Bij het schetsen en

analyseren van dat overkoepelende beeld gaat het er dan met name om hoe de beleidsaanpak van Rijk en provincies samen is te karakteriseren, welke additionele beleidsinstrumenten daarin terugkeren en hoe die zijn te typeren. Daarbij beschouwen we welke bijdrage er van de aanpak tot nu toe op de kerndoelen is te verwachten. Ook geven we aanbevelingen om de aanpak indien mogelijk te versterken.

De rapportage zal per provincie een korte analysetekst bevatten waarin we beschrijven wat de provincies beogen (paragraaf 3.1) en welke instrumenten zij daarbij in willen zetten (paragraaf 3.2). Van elke provincie typeren we de aanpak en geven we – indien mogelijk – aan van welke onderdelen meer en welke minder verandervermogen uit gaat. Elke provincie krijgt circa 1 oktober inzage in de sectie over hun eigen PPLG voor een feitelijke toets. Het aanleveren van nieuwe informatie is dan niet mogelijk.

Circa 1 oktober 2023 krijgen RTLG en IPO een conceptversie van de gehele rapportage ter controle op feitelijke onjuistheden. Het is dan niet mogelijk nieuwe analyseverzoeken mee te nemen.

5 Referenties

- Arets, E., van Baren, S., Schelhaas, M.-J., & Lesschen, J. P. (2022). Raming van emissies van broeikasgassen en verwijderingen van CO₂ door de LULUCF-sector 2021-2040 : achtergrond bij de Klimaat en Energieverkenning 2022. Wageningen: Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/579206>
- Boezeman, D. & M. Vink (2022), Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boonstra F.G., W. Bruil, R.J. Fontein & W. de Haas (2014), Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied, Alterra-rapport 2595, Wageningen: Alterra Wageningen UR & Instituut voor Agrarisch Recht.
- Boonstra, F. G., Nieuwenhuizen, W., Visser, T., Matthijssen, T., van der Zee, F. F., Smidt, R. A., & Polman, N. (2021). Stelselvernieuwing in uitvoering: tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- Born, G.J. van den, L. Couvreur, J. van Dam, G. Geilenkirchen, M. 't Hoen, R. Koelemeijer, M. van Schijndel, M. Vink & E. van der Zanden (2020). Analyse stikstofbronmaatregelen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bredenoord, H. et al. (2022), Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie. Een eerste reflectie op de implementatieopgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Heij, P. (2021), Kiezen én delen. Advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied. Den Haag ABD Topconsult.
- De Jong (2021), Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening, IBO RO, Den Haag.

- Gies, E., Cals, T., Groenendijk, P., Kros, H., Hermans, T., Lesschen, J. P., ... & Voogd, J. C. (2023). Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied: een integrale verkenning van regionale water-, klimaat- en stikstofdoelen en maatregelen in de landbouw (No. 3236). Wageningen Environmental Research.
- Groenendijk, P. (2021). Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten: Memo. Wageningen University & Research.
- Hinsberg, A. van & P. van Egmond (2020), Quick scan intensivering natuurmaatregelen. Een eerste inschatting van potentiële effecten, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hinsberg, A. van, P. van Egmond, R. Pouwels, G.H.P. Dirx & B.C. Breman (2020), Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2018). Coherence, congruence and consistency in policy mixes. In Routledge handbook of policy design (pp. 389-403). Routledge.
- Jongeneel, R. & C. Daatselaar (eds.) (2021). Indicatieve berekeningen bij de beleidsfiches van de verkenning Normeren en beprijzing. Wageningen: WEcR.
- Haar, B. ter (2021). Normeren en beprijzen van stikstofemissies. Den Haag: ABDTopconsult.
- Kuindersma, W., D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2021), De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering. Wageningen: WUR
- Lesschen, J.P., J. Reijs, T. Vellinga, J. Verhagen, H. Kros, M. de Vries, R. Jongeneel, T. Slier, A. Gonzalez Martinez, I. Vermeij en C. Daatselaar (2020). Scenariostudie perspectief voor ontwikkelrichtingen Nederlandse landbouw in 2050. Rapport 2984. Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- Muilwijk, H., D. Boezeman & A. Tiktak (2020). Kansrijk landbouw- en voedselbeleid. Den Haag: PBL. Os, J van ... te verschijnen
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021). Naar een uitweg uit de stikstofcrisis: overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak. Den Haag: PBL.
- PBL (2022). Klimaat- en Energieverkenning 2022. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, RIVM, TNO & WUR (2023a). Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022, Nevenpublicatie behorend bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022, 2023, Den Haag: PBL.
- PBL, TNO, RIVM (2023b), Beleidsoverzicht en factsheets beleidsinstrumenten. Achtergronddocument bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022., Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RIVM (2022). Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022. Uitgangssituatie voor de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering. Bilthoven: RIVM.
- Tiktak, A., D. Boezeman, G.J. Van den Born & A. Van Hinsberg (2021). Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Linden, A., Roovaart, J. van den, Evers, N., Kelderman, S. (2022) Scenario analyses doelbereik Kaderrichtlijn Water, Deltares rapport 11208066-004-ZWS-0001.

- van Gaalen, F., Osté, L., & van Boekel, E. M. P. M. (2020). Nationale analyse waterkwaliteit: Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit (No. 4002). PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).
- Vries, W. de, J. Kros, J.C. Voogd en G.H. Ros, 2023. Integrated assessment of agricultural practices on large scale losses of ammonia, greenhouse gases, nutrients and heavy metals to air and water. *Science of The Total Environment* 857, 159220.
- Vollebergh, H.R.J. & G. Renes (2019), Leidraad milieubeleidsinstrumenten: Sturing binnen kaders. Op zoek naar effectieve milieubeleidsinstrumenten, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vonk, J., van Bruggen, C., Lagerwerf, L. A., Huijsmans, J. F. M., Luesink, H. H., van der Zee, T., & Velt-hof, G. L. (2023). Raming van luchtmissies uit de landbouw tot 2030, met doorkijk naar 2040: Achtergronddocument veehouderij en akkerbouw bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022. Wageningen: Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/582057>

Bijlage

Kwantitatief geoperationaliseerde doelstellingen zoals geformuleerd in de notities van het NPLG

Tabel 3
Kaders en doelen Landbouw: natuur, water en klimaat

	EU-wetgeving en internationale afspraken	Nationale wetgeving	Vastgesteld kabinetsbeleid
Natuur	<p>Doel Vogel en Habitat Richtlijn (VHR): Gunstige staat van instandhouding.</p> <p>In voorbereiding: Verordening Natuurherstel, met onder andere de eis dat van de habitats die nog niet in gunstige staat zijn in 2030 30% in gunstige staat moet zijn.</p>	<p>Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) bevat stikstofreductie doelen (zie volgende kolom)</p> <p>Wet natuurbescherming (Wnb) regelt dat de provincies ter bescherming van bijzondere soorten tot een landelijk samenhangend stelsel van natuurgebieden moeten komen, het Natuurnet-werk Nederland (NNN)</p>	<p>In 2025 moet 40% van het areaal met stikstof gevoelige habitats binnen N2000 onder de kritische depositie-waarde liggen. In 2030 moet van het stikstofgevoelige areaal binnen Natura 2000-gebieden 74% onder de kritische depositie waarden (KDW) zijn gebracht. Dit wordt komend jaar omgezet in nationale wetgeving (WSN)</p> <p>Ten aanzien van het stikstofdoel voor 2030 zullen er twee ijkmomenten in 2025 en 2028 worden uitgewerkt (brief 25 november 2022)</p> <p>In 2030 moet 37.400 ha nieuw bos gerealiseerd zijn (brief bossenstrategie 18 november 2020)</p> <p>In 2027 moet ter invulling van de Wnb de resterende opgave natuurherstel netwerk Nederland gerealiseerd zijn, optellend tot 40.571 ha.</p> <p>Om de hoofddoelen te realiseren is in de startnotitie NPLG gekozen</p>

			<p>om een ondersteunende doelstelling op te nemen voor 10% (in 2050) groenblauwe dooradering in het landelijk gebied, waarvan de helft van de opgave in 2030 is gerealiseerd.</p> <p>Ter invulling van de VHR en de Kader Richtlijn Water (KRW) moeten in 2027 maatregelen zijn getroffen om de hydrologische condities voor Natura 2000 op orde te brengen (startnotitie NPLG)</p>
Water	<p>KRW: Realisatie van alle maatregelen die nodig zijn voor doelbereik uiterlijk in 2027.</p> <p>Nitraatrichtlijn: 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (inclusief addendum) en derogatiebeschikking 2022-2025</p> <p>In voorbereiding: Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen</p>		<p>De implementatie van het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (inclusief addendum), de derogatiebeschikking</p> <p>Uitvoeringsprogramma gewasbeschermingsmiddelen</p>
Klimaat	<p>De EU is in 2050 klimaatneutraal (Parijsakkoord)</p> <p>Om te voldoen aan de <i>Global Methane Pledge</i> dient met het NPLG in de veehouderij en akkerbouw een methaanemissie-reductie van minimaal 3,82 Mton CO₂ eq. te zijn gerealiseerd in 2030.</p>	<p>Nationale (wettelijke) klimaatdoelstelling van tenminste 55% emissiereductie in 2030 (Klimaatwet)</p>	<p>Het Coalitieakkoord stelt als doel dat Nederland in 2050 klimaatneutraal is.</p> <p>Het Beleidsprogramma Klimaat (brief 2 juni 2022) is gericht op 60% CO₂ -eq. emissiereductie in 2030 (conform coalitieakkoord). Om de nationale (wettelijke) klimaatdoelstelling emissiereductie in 2030 te realiseren heeft de landbouw een indicatief restemissie-doel van 18,9 Mton CO₂ eq. in 2030 en het landgebruik een indicatief restemissiedoel van 1,8 – 2,7 Mton CO₂ eq. in 2030.</p> <p>Voor de klimaatopgave landbouw (veehouderij en akkerbouw) wordt deze opgave via de aanpak</p>

van het NPLG geconcretiseerd.
Voor de klimaatopgave glastuin-
bouw is een specifieke aanpak
uitgewerkt (brief van 22 april
2022)

De klimaatopgave landgebruik
bestaat onder andere uit:

1. Veenweideaanpak. Emissiere-
ductieopgaven broeikasgassen
veenweiden voor 6 provincies
2. Bossenstrategie. In 2030 moet
37.400 ha nieuw bos gerealiseerd
zijn .
3. Nationaal Programma Land-
bouwbodems. Koolstofvastleg-
ging door duurzaam beheer van
landbouwbodems.

In het voorjaar 2023 wordt een
besluit genomen over definitieve
restemissiedoelen

NB 1 Naast bovengenoemde doelen staan in het NPLG zogenaamde structurerende keuzes (waaronder het instellen overgangsgebieden, bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden, verhogen van de peilopzet in veenweiden en beschermen van bruikbare landbouwgrond). In het ontwikkeldocument NPLG staat hierover dat deze “ordenende principes bevatten, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies.”

NB 2 De brief Water en Bodem sturend brief bevat structurerende keuzes (waaronder het creëren van ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water, vrijhouden van ruimte voor dijkversterkingen en besparen van water door drinkwatergrootverbruikers) die betrekking hebben op landelijk gebied en vallen onder het principe van comply or explain.