



Planbureau voor de Leefomgeving

INVENTARISATIE PROVINCIALE MAATREGELEN LANDELIJK GEBIED GEFINANCIERD UIT HET TRANSITIEFONDS

Daan Boezeman, Nico van Maaswaal & Brechtje Silvius

15 november 2024



Colofon

Inventarisatie provinciale maatregelen landelijk gebied gefinancierd uit het transitiefonds

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2024
PBL-publicatienummer: 5665

Contact

Daan.boezeman@pbl.nl

Auteurs

Daan Boezeman, Nico van Maaswaal & Brechtje Silvius

Met dank aan

Jan van Dam, William van Dijk, Ronald Plantinga, Bjørn Volkerink & Emma van der Zanden

Omslagfoto

Nico van Maaswaal

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., N. Van Maaswaal & B. Silvius (2024), Inventarisatie provinciale maatregelen landelijk gebied gefinancierd uit het transitiefonds, 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

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
2 Transitiefonds	8
2.1 Doelen	8
2.2 Maatregelen	8
3 Versnellingsmaatregelen (2022)	12
3.1 Budgetoverzicht	12
3.2 Landbouwmaatregelen	14
3.3 Agrarische natuurmaatregelen	15
3.4 Natuurmaatregelen	16
3.5 Watermaatregelen	16
3.6 Faciliterende maatregelen	17
3.7 Besteding versnellingsmaatregelen	17
4 Koploperprojecten (2024)	20
4.1 Budgetoverzicht	20
4.2 Landbouwmaatregelen	22
4.3 Agrarische natuurmaatregelen	23
4.4 Natuurmaatregelen	25
4.5 Watermaatregelen	26
4.6 Faciliterende maatregelen	27
4.7 Analyse koplopermaatregelen	27
5 Conclusies	29
5.1 Gefinancierde maatregelen	29
5.2 Besteding van middelen	30
5.3 Slotbeschouwing	31
6 Methodische verantwoording	33
Referenties	36
Bijlage A	37

Samenvatting

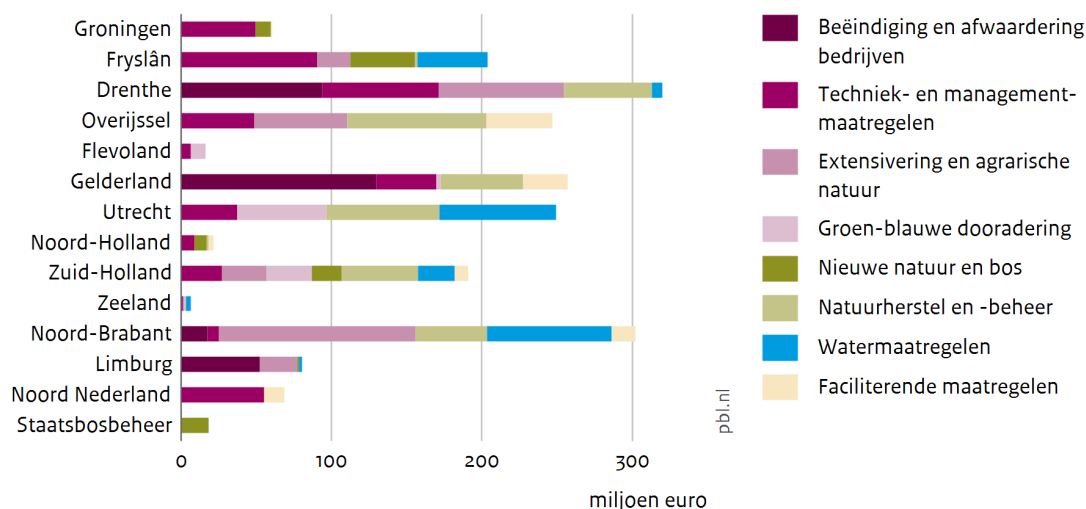
De provincies ontvangen circa 2 miljard euro om te investeren in het landelijk gebied

Vooruitlopend op hun gebiedsprogramma's voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied hebben de provincies circa 2 miljard euro ontvangen. Het geld is afkomstig uit de reservering voor het inmiddels geschrapte – Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. De komende jaren zetten de provincies het geld in voor zogeheten 'Versnellingsmaatregelen' (2022) en 'Koploperprojecten' (2024) om met concrete landbouw- en natuurmaatregelen bij te dragen aan de opgaven voor natuur, stikstof, klimaat en water.

In dit rapport is op basis van openbare bronnen in beeld gebracht voor welk type maatregelen de provincies budget ontvangen en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn (figuur S.1). Ook biedt het rapport een eerste analyse van de besteding van dit geld. Het levert daarmee bouwstenen voor de uitstoot- en natuurramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving. Ook is het een opstap voor analyses van de 'uitvoeringsgerichte en gebiedsgerichte aanpak' die het kabinet-Schoof zal ontwikkelen, waarin deze maatregelen naar verwachting een belangrijke plek hebben.

Figuur S.1

Budget voor versnellingsmaatregelen en koploperprojecten



Bron: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Noord Nederland is een samenwerkingsverband van Drenthe, Groningen en Fryslân. Via dit samenwerkingsverband deden die provincies een gezamenlijk aanvraag voor 'versnellingsmaatregelen' om subsidieregelingen voor techniek- en managementmaatregelen op landbouwbedrijven uit te voeren. Los van dit samenwerkingsverband ontvangen de provincies ook individueel middelen. Behalve de provincies ontving ook Staatsbosbeheer middelen voor 'versnellingsmaatregelen'.

Budgetten weerspiegelen de plannen bij aanvang van de uitkering

Aan de specifieke uitkeringen zijn regels verbonden. De provincies moeten het geld binnen circa drie jaar besteden aan maatregelen die passen bij de provinciale voorstellen die door het Rijk zijn beoordeeld en goedgekeurd. Binnen de regels is het mogelijk de uitvoeringsperiode met vier jaar te verlengen. Daarnaast biedt de regeling de provincies enige ruimte om te schuiven binnen de goedgekeurde maatregelpakketten waarvoor zij geld ontvangen, zolang met een andere maatregel

dezelfde doelen worden bereikt en de totale kosten niet hoger worden. Dat betekent dat er bijvoorbeeld relatief makkelijk een verschuiving mogelijk is van budget voor de aanplant van bomen in een bos ('nieuwe natuur en bos') naar bomen als landschapselement in agrarisch gebied ('groen-blauwe dooradering'). Een technische stalmaatregel in de landbouw ('techniek- en managementmaatregelen') heeft andere effecten op doelen dan bijvoorbeeld peilverhoging in een veenweidegebied ('watermaatregelen'). Daar is dus niet zomaar verschuiving mogelijk. De bedragen in figuur S.1 geven dus aan voor welk type maatregelen de provincies bij publicatie van de regelingen geld ontvangen. Door wijzigingsverzoeken kan het uiteindelijke bedrag dat de provincies aan de individuele type maatregelen zullen uitgeven (beperkt) wijzigen.

Ruim de helft van de middelen zou direct moeten landen op het boerenerf

Ruim de helft van de middelen is bestemd voor landbouwmaatregelen die direct raken aan beslissingen van boeren. Dat betekent dat er provinciale subsidies komen voor de meeste ontwikkelpaden: doorontwikkeling via verbeterde techniek- en management (22 procent), extensivering en agrarisch natuurbeheer (17 procent) en stoppen (14 procent). Circa 40 procent van het budget is voor het verbeteren van de natuurkwaliteit van natuurgebieden, bossen, landschapselementen zoals hagen en natuurlijke oevers ('groen-blauwe dooradering'), veenweiden en waterlopen.

Flinke verschillen tussen de provincies qua budget en qua type maatregelen

Tussen de provincies zijn aanzienlijke budgetverschillen waar te nemen. De provincies met relatief veel vee en stikstofgevoelige natuur of veenweidegebieden ontvangen over het algemeen het meest. Daarnaast zijn er ook duidelijke verschillen waar te nemen ten aanzien van het type maatregelen waarvoor de provincies geld ontvangen. Zo ontstaan tussen de provincies flinke verschillen in de budgettaire mogelijkheden voor maatregelen die zij eigenlijk allemaal zeggen te willen nemen. In het stelsel van verschillende eigen provinciale regelingen schuilen doelmatigheidsrisico's, maar er ontstaan ook flinke verschillen in de subsidiemogelijkheden voor boeren. Coherentie en afstemming tussen de verschillende regelingen is noodzakelijk voor doelmatig en rechtvaardig beleid.

Besteding van budgetten is de komende jaren een grote uitdaging voor overheden

De budgetten zijn uitgekeerd met het idee dat zij binnen enkele jaren tot effecten kunnen leiden. De aanpak diende te 'versnellen'. Om te onderzoeken in hoeverre het aannemelijk is dat deze maatregelen binnen enkele jaren tot resultaten zullen leiden, biedt de besteding door de provincies van de 'Versnellingsmaatregelen' (van november 2022) een eerste inzicht. Ruim halverwege de oorspronkelijke bestedingstermijn is dat iets minder dan 10 procent. Provincies maken gebruik van de mogelijkheden in de regeling om meer tijd – tot vier jaar extra – te nemen voor de besteding.

Voor de maatregelen van de Koploperprojecten (juni 2024) zullen door de provincies in veel gevallen nog subsidieregelingen ontwikkeld moeten worden dan wel projecten in gebiedsprocessen uitgewerkt worden. Tegelijk zullen de provincies via andere subsidiestromen via het Rijk – vooral de middelen voor legalisatie van de PAS-melders, het Uitvoeringsprogramma Natuur en provinciale deel van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid – veelal gelijksoortige maatregelen gaan ontwikkelen en uitvoeren. De uitvoering van de maatregelen en de effectieve besteding van de budgetten zal daarmee de komende jaren een forse uitdaging voor de decentrale overheden zijn.

1 Inleiding

Het kabinet-Schoof schrapt het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (PVV, VVD, NSC & BBB 2024; Rijksoverheid 2024). Dat betekent dat de budgettaire voorziening voor het Transitiefonds medio 2024 is vervallen en er geen nieuwe uitgaven meer uit worden gedaan.

Vooruitlopend op de instellingswet van het Transitiefonds en de vaststelling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied nam het kabinet-Rutte IV, met toestemming van parlement, een aantal maal een besluit om beleidsmaatregelen te financieren met middelen die voor dat fonds gereserveerd waren¹. Daarmee is in 2022, 2023 en 2024 een deel van de 24,3 miljard euro van het voorgenomen fonds uitgegeven of zijn daarvoor verplichtingen aangegaan. Dat zijn aan de ene kant de generieke maatregelen van het Rijk, zoals de zogeheten ‘aanpak piekbelasters’ voor bedrijfsbeëindiging en -verplaatsing, en techniekinvestering in veehouderijen. Aan de andere kant zijn dat specifieke uitkeringen (‘SPUKs’) voor gebiedsgerichte maatregelen door de provincies. Die middelen ontvingen de provincies vooruitlopend op plannen en ambities die zij neerlegden in hun provinciale programma’s landelijk gebied. Met dat geld konden zij bijvoorbeeld bestaande provinciale beleidsregelingen uitbreiden en co-financieren, of alvast nieuwe projecten in gang zetten.

Inzicht nodig in gebiedsgerichte maatregelen door de provincies

Het doel van dit rapport is om inzicht te geven in de maatregelen waarvoor de provincies financiering hebben ontvangen. Het biedt daarmee een aanvulling op analyses van de *voornemens* van de provincies in hun provinciale programma’s landelijk gebied (Boezeman et al. 2024). Dat inzicht is allereerst nodig voor het opstellen van de effectramingen door het PBL van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid op het gebied van klimaat, luchtverontreinigende stoffen en natuur. Het Transitiefonds was een belangrijk middel om de landbouw- en natuurdoelen te halen, en zorgde mede voor financiering van de doelen en ambities in de regionale veenweidestrategieën en de nationale bossenstrategie. Inzicht in de gefinancierde maatregelen biedt de opstap naar kwantificering van effecten. Het rapport richt zich specifiek op de provinciale maatregelen; analyses van de eerdergenoemde maatregelen die het Rijk uitvoert zijn te vinden in PBL, TNO en RIVM (2024).

Ten tweede is in het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof (Rijksoverheid 2024) afgesproken dat het kabinet kiest voor een ‘uitvoeringsgerichte en gebiedsgerichte aanpak’. De komende jaren zullen de provincies in gebiedsprocessen hun gefinancierde voorstellen moeten omzetten in, en besteden aan, concrete maatregelen. De provinciale middelen zullen dus een belangrijke bouwsteen zijn voor de nieuwe gebiedsgerichte aanpak. Tegelijk is het *governancemodel* daarvoor nog in beweging. Enerzijds is in het Regeerprogramma daarbij meer regie door het Rijk afgesproken. Anderzijds is ook afgesproken dat financiering via specifieke uitkeringen aan medeoverheden in beginsel wordt afgebouwd, en middelen worden overgeheveld naar (in dit geval) het Provinciefonds. Dat moet hun autonomie bevorderen en administratieve lasten beperken. Het is nu nog onduidelijk

¹ Vooruitlopend op de instelling van het Transitiefonds stond het geld dat daarvoor bestemd was op een ‘Aanvullende Post’ van het Ministerie van Financiën. Deze posten worden door de minister van Financiën beheerd. Na akkoord van de minister kan dat geld worden overgeheveld naar de begroting van departementen of naar fondsen en in een begrotingswet aan het parlement worden voorgelegd.

wat dit betekent voor deze specifieke uitkeringen aan de provincies voor gebiedsgerichte maatregelen. Scherp inzicht in de gefinancierde beleidsvoorstellen van de provincies biedt ook de opstap naar evaluaties van de verdere ontwikkeling van gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied.

Ten derde is, naast begrip van het *type* maatregelen dat gefinancierd wordt, ook inzicht nodig in het *tempo* waarmee effecten te verwachten zijn. De financiering van de gebiedsgerichte maatregelen van de provincies was ingegeven door de politieke wens om te *versnellen* en binnen enkele jaren eerste resultaten te boeken. Het kabinet verzocht de provincies tweemaal (in 2022 en 2024) maatregelpakketten op te stellen waarvan de uitvoering in korte tijd kon starten. Dat roept vragen op in hoeverre provincies er ook in slagen de verkregen budgetten om te zetten in vastgestelde en uitgevoerde maatregelen.

Onderzoeksvragen

In dit rapport worden de gebiedsgerichte maatregelen geïnventariseerd met de volgende onderzoeksvragen. Daarbij is gekeken naar de ‘versnellingsmaatregelen’ (november 2022) en de ‘koplperprojecten’ (juni 2024).

- Hoe zijn de provinciale maatregelen te typeren?
- Welk budget is voor die provinciale maatregelen beschikbaar?
- Welke voorwaarden zijn er aan de besteding van de middelen verbonden?
- In hoeverre is het aannemelijk dat middelen binnen enkele jaren besteed kunnen worden?

Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport staan we eerst kort stil bij het (voorgenomen) Transitiefonds en de middelen die daar uitgehaald zijn om onder andere de provinciale maatregelen te financieren. Daarna gaan we in op de provinciale versnellingsmaatregelen uit 2022. Om een vergelijkbaar inzicht te krijgen in de maatregelen categoriseren we ze volgens de systematiek die eerder bij de ex ante analyse van het NPLG is gehanteerd (Boezeman et al. 2024). Om inzicht te krijgen in de vraag in hoeverre het aannemelijk is dat de budgetten besteed worden kijken we voor deze middelen naar de gerealiseerde besteding na iets meer dan de helft van de looptijd. In hoofdstuk 4 worden de koplpermaatregelen beschouwd. In hoofdstuk 5 vergelijken we de middelen en beantwoorden we de hoofvragen. Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de gehanteerde methodiek om uit openbare bronnen de informatie over de maatregelen bijeen te brengen en te analyseren.

2 Transitiefonds

Om inzicht te krijgen in de provinciale maatregelen gefinancierd uit het voorgenomen Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur, is het nuttig om deze eerst in de bredere context van dat fonds te plaatsen. Dat doen we door eerst stil te staan bij de doelen die ermee zijn nagestreefd. Daarna gaan we in op het overzicht van belangrijke andere maatregelen die er uit gefinancierd zijn. Meer detail over die beleidsinstrumenten is te vinden in PBL, TNO en RIVM (2024).

2.1 Doelen

Vooruitlopend op de instellingswet van dat Transitiefonds is een deel van het gereserveerde geld uitgegeven aan maatregelen die pasten bij de doelen van dat fonds. Dat betrof (artikel 2²) landbouw- en natuurmaatregelen om

- stikstofdepositie te verminderen gegeven de doelen in de Omgevingswet;
- broeikasgasemissies te verlagen en koolstofvastlegging te bevorderen om de doelen uit de Klimaatwet (de glastuinbouw is uitgezonderd voor zover het klimaatdoelen betreft);
- de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura-2000 gebieden te bereiken, en soorten en habitats te behouden conform de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn;
- de doelen van de Kaderrichtlijn Water te halen, in samenhang met emissies door de landbouw en inrichting van het landelijk gebied.
- Een economische, ecologische en sociale verduurzaming van de landbouw te bereiken met het oog op de voorgaande vier doelen.

Uit dat fonds zouden ‘generieke’ en ‘gebiedsgerichte’ maatregelen worden gefinancierd. In het eerste geval gaat het om algemeen geldende maatregelen die in principe landelijk van toepassing zijn. In het tweede geval gaat het om maatregelen die voor specifieke gebieden gelden. Die maatregelen zijn onderdeel gebiedsprogramma’s: provinciale programma’s landelijk gebied.

2.2 Maatregelen

Behalve voor de uitvraag van de twee provinciale maatregelpakketten, zijn er op verschillende andere momenten middelen uit de Aanvullende Post op de Rijksbegroting naar voren gehaald. Vervolgens is er een aantal keer met middelen geschoven. Een goed overzicht van begrotingen of uitgaven daarvan ontbreekt (Algemene Rekenkamer 2024). Daarom combineert Tabel 2.1 de informatie uit de Miljoenennota 2024 en de Voorjaarsnota 2024 en geeft zo een overzicht van de belangrijkste groepen maatregelen. Hoewel in het Hoofdlijnenakkoord en de budgettaire bijlage (PVV et al. 2024) vermeld staat dat er van het oorspronkelijke bedrag van 24,3 miljard euro van het Transitiefonds circa 20,5 miljard resteerde, was er per juli 2024 dus al meer uit de aanvullende post gehaald. Een deel van het budget was bedoeld om langjarig uitvoeringskosten te dekken, en daar vervalt mogelijk een deel van door het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

² Wetsvoorstel (versie 6-6-2023), Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 277, nr. 57.

Tabel 2.1

Overzicht van middelen overgeheveld uit de aanvullende post Transitiefonds (miljoen euro)

Post	Mil- joe- nenno ta 2024	Voor- jaars- nota 2024	Totaal	Toelichting
Uitvoering			574	
w.v. Uitvoeringskosten	574		574	Reservering voor uitvoering. Tijdsreeks tot 2035 (Voorjaarsnota 2023 bijlage 8).
Provinciale maatregelen NPLG			2.045	
w.v. versnellingsvoorstellen	504	-	504	SPUK provinciale versnellingsvoorstellen transitie landelijk gebied
w.v. koploperprojecten PPLG's	-	1.541	1.541	in de Voorjaarsnota is €1.281 miljoen (WEcR 1) en €434 miljoen (WEcR 2) overgeheveld. €0,17 miljard gaat terug naar de aanvullende post omdat na toetsing €1,54 miljard aan de provincies beschikbaar wordt gesteld (Kst 34682 nr. 192).
Uitvoeringsaanpak Piekbelasting			2.067	
w.v. LBV+	1.000	850	1.850	Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus)
w.v. Overig	102	-	102	Uitvoeringskosten piekbelasters aanpak
w.v. verplaatsingsregeling piekbelasters	-	115	115	Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (LVVP).
Landbouw			450	
w.v. kamerbrief Toekomst Landbouw	225	-	225	Voor regelingen rond innovatie (€64 miljoen), digitalisering (53), fieldlabs (37), omschakeling (26), gewasbescherming (20), meten (19), KPI's (4) en overig (circa 4) (Kst 30525 nr. 77).
w.v. maatregelen toekomst landbouw	175	-	175	Voor bedrijfsopvolging (100); biologische sector (50); versnelling aanvalsplan landschap (15) en doelsturing (10) (Kst 36 410 XIV, nr. 1).
w.v. aanvullend budget ecoregeling	-	50	50	€50 miljoen extra budget voor ecoregelingen (amendement Flach). NB: in de tabel voorjaarsnota staat tweemaal €50 miljoen.
Overig			179	
w.v. grondbeleid	122*	-	-	Betreft reservering oprichting en aankopen Nationale Grondbank. Bedrag niet overgeheveld.
w.v. aanpak NPLG	-	124	124	Budget voor afwaardering van (landbouw)grond (€60 miljoen), uitvoeringskosten medeoverheden voor hun PPLG's (49) en budget voor Ecologische Autoriteit (15).
w.v. saneringsregeling garnalenvisserij		50	50	
w.v. overig	5	-	5	
Totaal			5.315	

Bronnen: Miljoenennota 2024 bijlage tabel 21; Voorjaarsnota 2024 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Voorjaarsnota 2023 bijlage 8 – stikstof. Bedragen in miljoen euro.

Meeste budget voor Uitvoeringsaanpak Piekbelasters

Uit tabel 2.1 valt te concluderen dat het meeste overgeheveld geld bestemd is voor de Uitvoeringsaanpak Piekbelasters. Na het rapport van Remkes in 2022 (Wat wel kan) kondigde het

toenmalige kabinet een aanpak aan gericht op circa 3000 bedrijven (vooral landbouwbedrijven en 28 industriële bedrijven) die de meeste stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken. Hiervoor werd een coördinerende programmadirectie gestart met uitvoeringsteams en zaakbegeleiders voor de betreffende veehouders. Vervolgens zouden verschillende regelingen voor deze groep worden ontwikkeld die samenhangen met het ‘trappetje van Remkes’: innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen³.

Voor die verschillende paden zijn regelingen ontwikkeld, die echter niet allemaal uit de middelen voor het Transitiefonds zijn gefinancierd. Dat is wel het geval voor budgettair veruit de grootste regeling: 1,85 miljard euro voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (LBV+) die van juli 2023 – december 2024 is opengesteld. Dat geldt ook voor 115 miljoen euro voor de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (LVVP), die in 2025 tot eind 2027 open is voor aanvragen⁴. Daarnaast zijn er verschillende regelingen binnen die Uitvoeringsaanpak Piekbelasters die in beginsel *niet* uit de middelen zijn gefinancierd. Dat zijn de Subsidie voor investeringen in verduurzaming voor veehouderijlocaties met piekbelasting (Sbv) (60 miljoen euro⁵), de Subsidiemodule agrarische bedrijfsadviesing en educatie (SABE) voor bedrijven met Piekbelasting (4,5 miljoen euro)⁶, naast mogelijkheden die voor een bredere doelgroep open staan: het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (omschakelen) of Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden (extensiveren)⁷.

Serie landbouwmaatregelen, elk met enkele tientallen miljoenen budget

De middelen voor het Transitiefonds zijn ook een aantal keer ingezet om generieke landbouwmaatregelen te bekostigen. In de kamerbrief Toekomst landbouw van november 2022 werd 226,6 miljoen euro uit de reservering gehaald. Grotere posten daarbinnen waren middelen voor innovatie, digitalisering, fieldlabs, omschakelfinanciering en gewasbescherming. Omdat de belangstelling voor de ecoregelingen – die uitgevoerd worden onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid / Nationaal Strategisch plan – groter waren dan voorzien, dreigde een korting op de hoogte van de vooraf gecommuniceerde premies. Om dat te voorkomen is nationale financiële dekking gevonden in de gereserveerde middelen voor het Transitiefonds. Ten slotte zijn er middelen overgeheveld voor het afwaarderen van landbouwgrond (60 miljoen euro) en was er een reservering voor de transacties van de Nationale Grondbank (122 miljoen euro).

Uitvoeringskosten die raken aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied

Voor de uitvoeringskosten van overheden en uitvoeringsorganisaties zijn verschillende malen (bijvoorbeeld de voorjaarsnota's van 2022, 2023 en 2024) middelen uit de aanvullende post voor het Transitiefonds onttrokken. Dat gaat om ruim een half miljard tot 2035. Dat zijn indirecte kosten voor beleidsvoorbereiding en het opstellen van gebiedsprogramma's. Bijvoorbeeld voor personeel

³ Kamerbrief Voortgang aanpak piekbelasting, kst 35334 nr. 149.

⁴ Kamerbrief Publicatie en openstelling van subsidieregelingen ‘Landelijke verplaatsingsregeling voor veehouderijen met piekbelasting’ (Lvvp) en ‘Investeringsmodule van de subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen’ (Sbv), kst 30252 nr. 171.

⁵ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/investeringen-verduurzaming-veehouderijlocaties-piekbelasting>

⁶ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sabe-adviesvoucher-veehouderijen-piekbelasting>

⁷ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/samenwerking-veenweide-natura-2000>

bij de betrokken departementen, het Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied, de 'Netwerkfaciliteit', medeoverheden (provincies, waterschappen en gemeenten), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Ecologische Autoriteit.

3 Versnellingsmaatregelen (2022)

3.1 Budgetoverzicht

Vooruitlopend op het opstellen van de provinciale programma's landelijk gebied is op 5 april 2022 een uitvraag onder provincies, terreinbeheerders en waterschappen gedaan voor versnellingsvoorstellen om al tijdens de voorbereiding op de programma's resultaten te realiseren. Met deze voorstellen zou in 2022 en 2023 een bijdrage geleverd dienen te worden aan de natuur-, stikstof-, water- en klimaatdoelen in de gebiedsgerichte aanpak. In totaal zijn bij het Rijk 90 voorstellen ingediend, waarvan er 45 zijn gehonoreerd (LNV et al. 2022). Wageningen Economic Research heeft in een *quick scan* (Beekman 2022) deze voorstellen beoordeeld, waarna het Rijk een beslissing nam.

Voor deze maatregelen is een bedrag van 504 miljoen euro overgeheveld uit de middelen voor het Transitiefonds. Hiervan is in november 2022 een maximale Rijksbijdrage van 485,5 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de provincies via de *Regeling Specifieke Uitkering provinciale versnellingsvoorstellen transitie landelijk gebied*⁸. De resterende 18,5 miljoen euro is voor een opdracht aan Staatsbosbeheer. De uiteindelijke specifieke uitkering is verstrekt voor kosten in de periode 5 april 2022 tot en met 31 december 2024 (artikel 2). Die periode kan op verzoek van een provincie verlengd worden met een periode van maximaal vier jaar (artikel 9)⁹: dus tot 2028.

Tabel 3.1
Maximale Rijksbijdragen versnellingsmaatregelen (in euro)

	2022	2023
Groningen	332.750	272.250
Fryslân	500.000	23.846.750
Drenthe	4.255.000	46.015.000
Overijssel	5.750.000	7.500.000
Flevoland	2.170.000	1.460.000
Gelderland	84.000.000	140.500.000
Utrecht	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Holland	377.391	561.171
Zuid-Holland	1.518.000	1.255.000
Zeeland	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Brabant	65.875.000	5.000.000
Limburg	25.200.000	500.000
Noord Nederland	24.750.000	44.235.000
Staatsbosbeheer	13.450.000	5.045.000
Totaal	228.178.141	276.190.171

'Noord Nederland' is een samenwerking tussen de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe.

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047503/2022-11-24>

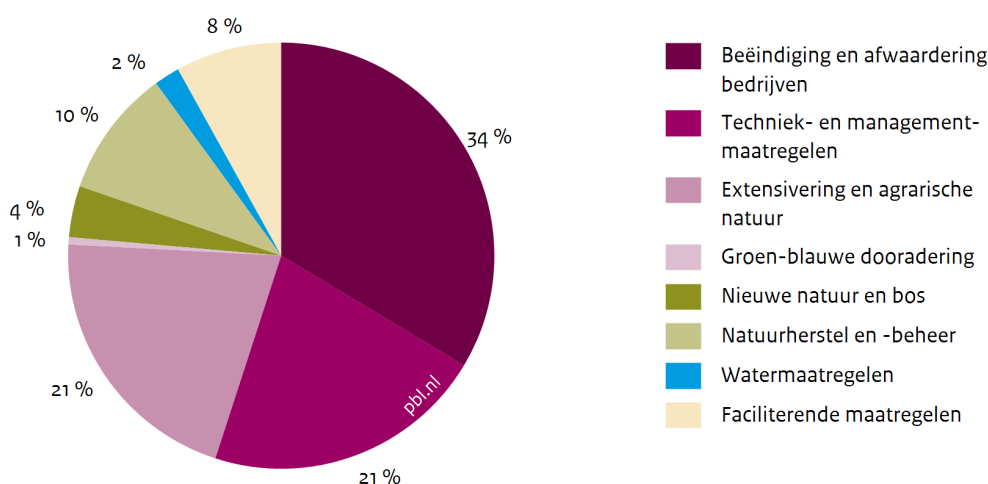
⁹ De bestedingstermijn voor bijvoorbeeld Gelderland is verlengd tot 2028 (Provincie Gelderland 2024).

Verskil in budget tussen provincies en typen maatregelen

De toegekende bedragen verschillen per provincie (tabel 3.1 en tabel A.1). Voor bijvoorbeeld Groningen, Noord-Holland en Flevoland is een relatief bescheiden budget beschikbaar, terwijl voor Gelderland een aanzienlijk deel beschikbaar is – bijna de helft van het budget voor de provincies. Bij het merendeel van de provincies is het budget bestemd voor meerdere goedgekeurde versnellingsvoorstellen, maar voor Utrecht en Zeeland zijn geen van de voorstellen goedgekeurd.

De maximale Rijksbijdragen voor de provincies en Staatsbosbeheer zijn voor verschillende typen maatregelen bestemd (figuur 3.1). Over de goedgekeurde versnellingsvoorstellen is de beschikbare informatie zeer algemeen, waardoor alleen op hoofdlijnen geïnventariseerd kan worden voor wat voor type maatregelen het budget is. Het meeste budget is beschikbaar voor maatregelen in de landbouw. Ongeveer een derde van het budget is voor beëindigingsmaatregelen. Deze post wordt gevolgd door management- en techniekmaatregelen in de landbouw. Eenzelfde percentage is beschikbaar voor agrarische natuur en extensivering. Voor natuurherstel- en beheer is 10 procent van het budget bestemd. De andere posten betreffen enkele procenten van de beschikbare middelen.

Figuur 3.1
Budgetverdeling versnellingsmaatregelen



Bron: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

In de volgende paragrafen wordt in grote lijnen inzicht gegeven in de toekenning van het budget aan de verschillende maatregelen. Achtereenvolgens worden maatregelen voor de landbouw, agrarische natuur, natuur, water en beleidsvoorbereiding behandeld. De versnellingsmaatregelen moesten binnen enkele jaren tot resultaten leiden, bijvoorbeeld door bestaande provinciale regelingen te co-financieren of snel nieuwe projecten uit te voeren. Daarom is van gefinancierde maatregelen onderzocht in hoeverre deze te relateren zijn aan provinciale uitvoerings- of subsidieregelingen waarmee deze budgetten worden besteed. In voetnoten wordt naar dergelijke regelingen verwezen. In de laatste paragraaf worden conclusies getrokken over de besteding van de budgetten in de jaren 2022 en 2023.

3.2 Landbouwmaatregelen

Meeste budget voor beëindigings-, management- en technische maatregelen

In totaal is er 278 miljoen euro beschikbaar gesteld voor landbouwmaatregelen. Dat is meer dan de helft van het totale aan budget. Deze kunnen worden opgesplitst in beëindigingsmaatregelen (170 miljoen euro, tabel 3.2) en techniek- en managementmaatregelen (108 miljoen euro, tabel 3.3).

Tabel 3.2

Maatregelen gericht op bedrijfsbeëindiging en aankoop bedrijven

	Maatregel	Budget (in mln euro)	Besteding (t/m 2023)
Gld.	Vrijwillige opkoop agrarische bedrijven	130	0
NB.	Aankoop en afwaardering gebouwen in het kader van grondverwerving buitengebied	17,5	0
Lim.	Aankoop bedrijven/gronden	22,5	0,9
	Totaal	170	0,9 (0,5%)

Beëindigingsmaatregelen bestaan uit maatregelen voor de aankoop van agrarische bedrijven en de afwaardering van met name stallen en soms ook grond. Driekwart van het budget is toegewezen aan de provincie Gelderland voor de vrijwillige opkoop van agrarische bedrijven die veel impact hebben op de stikstofdepositie: 130 miljoen euro (zie ook Gelderland 2024, p. 22).

Tabel 3.3

Maatregelen gericht op techniek en management op landbouwbedrijven

	Maatregel	Budget (in mln euro)	Besteding (t/m 2023)
Fr.	Van middelenbeleid naar doelenbeleid	1	0,1
Dre.	Versnelling landbouw gerelateerde maatregelen	5,6	4,7
Ov.	Uitvoering en versnelling transitie Agro&Food – Praktijkleernetwerken en KPI's in de praktijk	0,5	n.b
O.	Eerlijk verdienmodel voor de melkveehouderij – Ontwikkelen gebiedsgerichte biodiversiteitsmonitor	0,5	n.b
Fl.	Praktijkproeven perceelafspoeling	0,3	0,4
Fl.	Versnelling implementatie verschonende maatregelen melk-rundveehouderij in gebiedsproces Flevoland	2,6	0
Gld.	Innovatie landbouw plus op Gelderse regeling	20	0
Gld.	Managementmaatregelen melkveehouders Gelderland	20	0
N-B.	Opschalen BodemUp en BedrijfsBodemWaterPlan	2	1
Noord-NL	Noord Nederlandse stikstofaanpak (Fryslân, Groningen, Drenthe)	55	21
	Totaal	108	27 (25%)

Techniek- en managementmaatregelen bestaan voor de helft uit de Noord Nederlandse Stikstofaanpak (55 miljoen euro). Via een aantal subsidierondes¹⁰ kunnen boeren in Fryslân, Groningen en Drenthe

¹⁰ Investeringsregeling reductie stikstof <https://www.snn.nl/zakelijke-subsidies/investeringsregeling-reductie-stikstof>

middelen krijgen voor nieuwe technieken, zoals de aanschaf van mestrobots of spoelsystemen, en advies voor emissiereductie van stikstof op het boerenerf. Ook andere provincies ontvangen middelen om managementmaatregelen en innovaties in stallen te bevorderen. Dat gaat om circa 45 miljoen euro, waarvan Gelderland met 40 miljoen euro het meeste ontvangt¹¹. Het restant bestaat uit pilots en praktijkproeven voor doelsturing via bijvoorbeeld KPI's.

3.3 Agrarische natuurmaatregelen

Extensiever gebruik van agrarische grond

Voor de ontwikkeling van agrarische natuur is in totaal circa 107 miljoen euro beschikbaar. Vrijwel alle middelen zijn bestemd voor het extensiever gebruik van landbouwgrond. Voor bijvoorbeeld Drenthe is 37,4 miljoen euro beschikbaar om pilots in overgangsgebieden tussen landbouw en natuur op te zetten. Noord-Brabant kreeg 45 miljoen euro voor de provinciale beleidsinstrumenten gericht op natuurinclusieve landbouw. Dat Brabantse stelsel omvat coaches en het opstellen van een businessplan, maar ook het KPI-beloningstelsel en de beleidsregel grond (Baken et al. 2024). 13,5 miljoen euro was voor uitbreiding van de Brabantse Biodiversiteits Monitor¹², 9 miljoen voor real time meten en 22,5 miljoen euro voor de sale-and-lease-back regeling *Grond voor graasdierhouderij*¹³. De 22 miljoen euro voor Fryslân is om in het veengebied Aldeboarn-De Deelen grond en bedrijfsgebouwen (in geval van stoppers en verplaatsters) af te waarderen en bedrijven te verplaatsen. De in dat gebied ontwikkelde Compensatie Systematiek Veenweiden om boeren voor peilverhoging te compenseren is in Brussel gemeld voor goedkeuring van staatssteun¹⁴.

Tabel 3.4

Maatregelen gericht op agrarische natuur en extensiever grondgebruik

	Maatregel	Budget (in mln euro)	Besteding (t/m 2023)
Fr.	Versnelling Aldeboarn-De Deelen	22	0
Dre.	Overgangsgebieden	37	0,3
Fl.	Versnelling aanleg en herstel erfsingels in gebiedsproces	0,7	0
Gld.	Vergroten en vergoeden landschapselementen in agrarisch gebied	2,5	1,9
N-B.	Innovatie en stimuleren natuurinclusieve landbouw	45	0,4
	Totaal	107	2,6 (2,5%)

Groen-blauwe dooradering in het agrarisch gebied

Circa 3 miljoen euro is voor de aanleg van groen-blauwe dooradering. Dit is vooral voor landschapselementen in Gelderland (2,5 miljoen euro), zoals houtwallen, struiken en heggen.

¹¹ 20 miljoen euro voor een subsidieregeling voor bewezen technieken: <https://www.gelderland.nl/subsidies/innovatie-en-modernisering-stikstof> en 10 miljoen euro voor managementmaatregelen bij melkveehouders: <https://www.gelderland.nl/subsidies/managementmaatregelen-melkveehouderij>

¹² <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/extra-impuls-verduurzaming-landbouw/>

¹³ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR714433/1>

¹⁴ <https://veenweidefryslan.fr/nieuws/berichten/breed-gedragen-compensatie-aanpak-voor-hogere-peilen-in-feangreiden>

3.4 Natuurmaatregelen

Voornamelijk bosaanleg en -revitalisatie binnen natuurmaatregelen

Voor natuurmaatregelen is in totaal circa 68 miljoen euro beschikbaar. Hiervan is circa 19 miljoen voor de aanleg van nieuwe natuur en bos, wat grotendeels gaat om de opdracht die het Rijk aan Staatsbosbeheer gegeven heeft (18,5 miljoen euro). Van dit budget worden bijvoorbeeld maatregelen voor aankoop, afkoop van pacht, beheer en inrichting van bossen gefinancierd. De resterende 49 miljoen euro voor de provincies is voor natuurherstel en -beheer binnen bestaande natuurgebieden. Dit budget bevat dus geen geld voor de uitbreiding van het natuurareaal. Het grootste gedeelte is voor Gelderland voor subsidieregelingen om productiebos om te zetten naar natuurbos (40 miljoen euro voor het beëindigen van houtoogst; medio 2024 was de regeling door publieke eigenaren opengesteld¹⁵ en de regeling voor particuliere bouseigenaren in ontwikkeling) onder het 'Uitvoeringsprogramma Bomen en bos', en om drukfactoren anders dan stikstof buiten de Natura 2000-gebieden aan te pakken (5 miljoen euro). Verder gaat het om herstelmaatregelen in Natura 2000-gebied Fochteloërveen in Fryslân (1,5 miljoen euro) en baggeren in de Krimpenerwaard in Zuid-Holland (2,5 miljoen euro).

Tabel 3.4
Maatregelen gericht op natuurherstel en bossen

	Maatregel	Budget (in mln euro)	Besteding (t/m 2023)
Fr.	N2000 Fochteloërveen	1,5	1,4
Gld.	Van productiebos naar natuurbos	40	0
Gld.	Drukfactoren aanpak anders dan stikstof buiten N2000	5	0,6
Z-H.	Kwaliteitsbaggeren in natuurgebied Veenweiden Krimpenerwaard	2,5	0,4
Lim.	Aanleg voedselbossen	1	0,5
SBB	Staatsbosbeheer maatregelen	18,5	1,5
	Totaal	68,5	4,4 (6,5%)

3.5 Watermaatregelen

Klein gedeelte van budget voor watermaatregelen, relatief groot deel besteed

In totaal is er circa 9 miljoen euro beschikbaar voor watermaatregelen. Hiervan is het grootste gedeelte voor hydrologisch systeemherstel in Drenthe (circa 7,3 miljoen euro). Het overige bedrag is voor een waterzuivering in Limburg en peilverhoging in de Krimpenerwaard in Zuid-Holland.

¹⁵ https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR684395#hoofdstuk_2_paragraaf_36

Tabel 3.5 Maatregelen gericht waterkwaliteit en hydrologische aanpassingen

	Maatregel	Budget (in mln euro)	Besteding (t/m 2023)
Dre.	Hydrologisch systeemherstel	7,3	3,4
Z-H.	Omhoog met het veen Krimpenerwaard	0,07	0,07
Lim.	Pilot Nereda Verdygo package plant	2	0,2
	Totaal	9,3	3,7 (40%)

3.6 Faciliterende maatregelen

Budget voor totstandkoming en versnelling gebiedsprocessen en planvorming

41 miljoen euro is beschikbaar voor maatregelen die bij moeten dragen aan de facilitering van totstandkoming van nieuw beleid. De helft daarvan is voor het opzetten of versnellen van gebieds- en planvormingsprocessen. Daarnaast gaat er 14 miljoen euro (één derde) naar *route naar waarde(n)volle landbouw* van Samenwerkingsverband Noord Nederland. Hier vallen onder andere één-op-één begeleiding en groepsbegeleiding van landbouwers onder, maar ook het ontwikkelen van bijbehorende governance¹⁶. De overige bedragen zijn klein (minder dan één miljoen) en bestaan bijvoorbeeld uit ondersteunende onderzoeken of pilots.

Tabel 3.6

Faciliterende maatregelen gericht op beleidsvoorbereiding

	Maatregel	Budget (in mln euro)	Besteding (t/m 2023)
Gr.	Pilot meetnet stikstof Lieftingsbroek	0,6	0,4
Ov.	Baarlingerpolder	6	0
Ov.	Gebiedsproces landgoed Junne	4	0
Ov.	Sociaaleconomische impact als uitgangspunt voor een versnellingsmaatregel op wsn gebiedsplan	2,2	0
Gld.	Versnelling gebiedsprocessen/proeftuinen	7	2,4
N-H.	Integrale aanpak stikstofreductie Rondehoep	0,9	0
Z-H.	Onderzoek smart grids energiemaatregelen	0,2	0
N-B.	Faciliteren planvormingsproces: Kennisontwikkeling/onderzoek binnen gebiedsvisie	6,4	2,7
Lim.	Gebiedsproces glastuinbouw	0,2	0,2
Noord-NL	De route naar een waarde(n)volle landbouw	13,8	0,02
	Totaal	41,3	5,8 (14%)

3.7 Besteding versnellingsmaatregelen

De besteding van het beschikbare budget is vooralsnog beperkt

De maximale Rijksbijdrage voor de versnellingsmaatregelen is 504 miljoen euro, waarvan de kosten gemaakt in de periode van 5 april 2022 tot en met 31 december 2024 gefinancierd kunnen

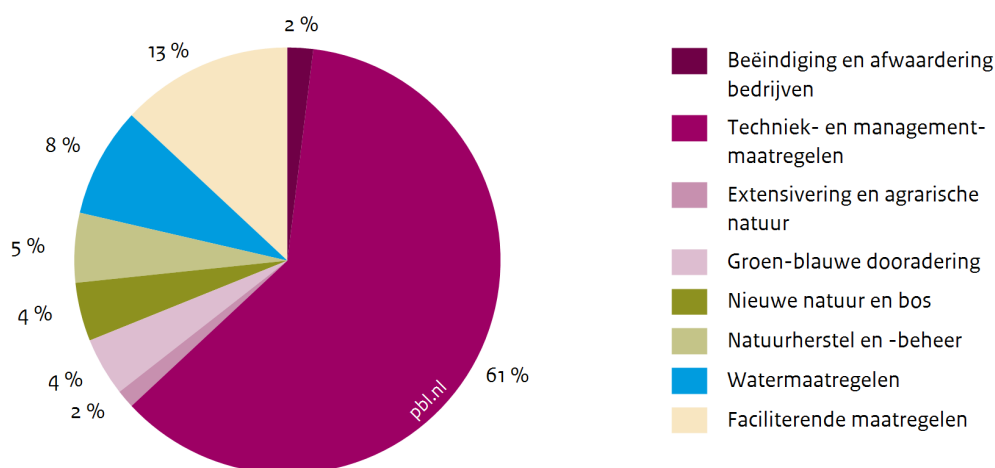
¹⁶ <https://www.agroagendann.nl/uitvoeringslijnen/>

worden¹⁷. Van het beschikbare budget is in 2022 en 2023 – dus grofweg halverwege de looptijd – nog geen 10 procent daadwerkelijk besteed door de provincies en Staatsbosbeheer. Hiervan is bijna twee derde besteed aan management- en techniekmaatregelen (figuur 3.2). Dit wordt gevolgd door uitgaven aan faciliterend beleid, zoals het opzetten van gebiedsprocessen (circa 13 procent). De andere posten betreffen enkele procenten van de middelen.

Nauwelijks middelen besteed aan beëindigen en extensiveren van bedrijven

Hierbij valt dus vooral op dat de provincies er tot en met 2023 nog nauwelijks in geslaagd zijn de middelen weg te zetten voor de twee grootste posten in de gefinancierde versnellingsmaatregelen (figuur 3.1): het aankopen van veehouderijen en het extensiveren van agrarisch grondgebruik, respectievelijk 0,5 en 2,5 procent van het daarvoor aangevraagde budget (zie tabellen 3.2 en 3.3).

Figuur 3.2
Besteding versnellingsmaatregelen in 2022 en 2023



Bron: Jaarrekeningen provincies en SiSa-verantwoording

Gelderland zet middelen deels anders in, waarschuwt voor bestedingsproblemen

Ook valt op dat de provincie Gelderland, veruit de grootste ontvanger, enkele procenten van de middelen in 2022 en 2023 besteed heeft. Hoewel de provincie zelf aangeeft dat dit in het eerste half jaar van 2024 iets is opgelopen (Gelderland 2024), geldt dat de middelen voor landbouwers en bos-eigenaren nauwelijks werden besteed. De provincie benoemt als problemen bij het uitgeven van geld vooral een ontbrekend staatssteunkader voor regelingen en dat de regelingen niet voldoende aantrekkelijk waren voor ondernemers. De 130 miljoen euro voor beëindigen van bedrijven wordt deels aangewend voor de in het najaar van 2024 opengestelde subsidieregeling Gebiedsgerichte beëindiging¹⁸, en deels voor gedeeltelijke beëindiging of aanpassing van veehouderijen, bedrijfsverplaatsing, en investeringen in bewezen technieken voor PAS-melders (ibid, p. 22 en 39). De provincie verwacht daarnaast dat de subsidiemiddelen voor de innovatie- en

¹⁷ Die periode kan op verzoek met vier jaar verlengd worden. Gelderland heeft die toestemming.

¹⁸ <https://www.gelderland.nl/subsidies/gebiedsgerichte-beeindiging-veehouderijen>

managementmaatregelen in de landbouw (samen 40 miljoen euro) niet vóór eind 2028, de definitieve eindtermijn van de specifieke uitkering, te kunnen besteden.

4 Koploperprojecten (2024)

4.1 Budgetoverzicht

Per 1 april 2023 hebben de provincies definitieve voorstellen gedaan aan de Minister voor Natuur en Stikstof voor maatregelpakketten die zij vooruitlopend op de vaststelling van de gebiedsprogramma's ('provinciale programma's landelijk gebied') in uitvoering willen nemen. Dat worden 'koploperprojecten' genoemd. Deze pakketten zijn door het Rijk beoordeeld, waarbij zij ook gebruik maakten van analyses van Wageningen Economic Research (WEcR) (Woltjer et al. 2023; Beekman et al. 2024). De analyse van WEcR betreft een expertbeoordeling over de 'aannemelijkheid' van een bijdrage van maatregelen aan doelen van het NPLG en over de voorziene risicobeheersing bij de maatregelen. De provincies dienden pakketten ter waarde van circa 3 miljard euro in.

Op 7 juni 2024 heeft elke provincie een brief van de minister ontvangen. Hier staat in welke delen van maatregelpakketten goedgekeurd zijn en voor welk maximumbedrag provincies financiële middelen kunnen aanvragen. De financiële middelen zijn via de Specifieke uitkeringsregeling *Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied*¹⁹ beschikbaar gesteld. De 1,5 miljard euro is voor kosten van verplichtingen die door provincies zijn of worden aangegaan van 1 juli 2023 tot en met 31 december 2026 (art.5). Deze periode kan eenmalig verlengd worden met maximaal vier jaar (art.10).

Tabel 4.1

Maximale Rijksbijdragen koplopermaatregelen 2024 – 2026 (in euro)

Groningen	60.003.000
Fryslân	179.826.000
Drenthe	269.897.000
Overijssel	233.711.000
Flevoland	12.855.000
Gelderland	32.700.000
Utrecht	249.488.000
Noord-Holland	20.786.000
Zuid-Holland	188.250.000
Zeeland	7.350.000
Noord-Brabant	231.200.000
Limburg	55.000.000
Totaal	1.541.070.000

Forse budgetverschillen tussen de provincies

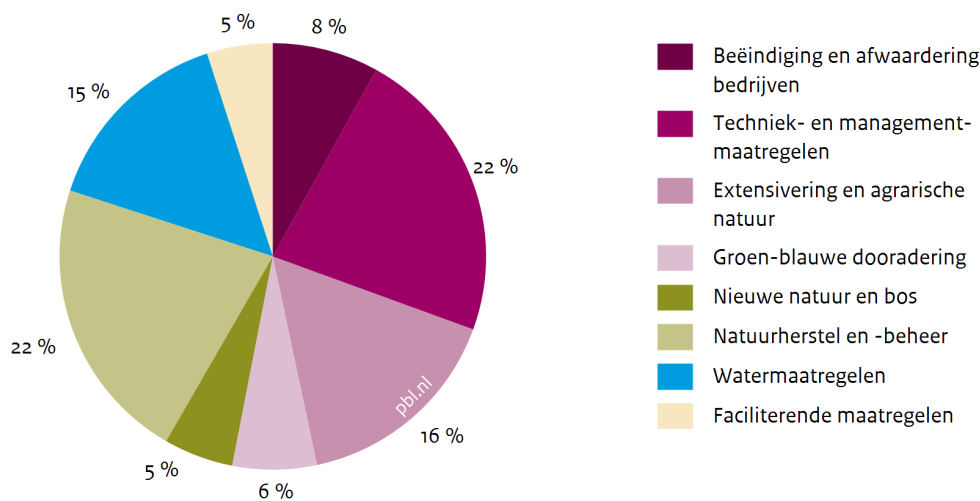
De toegezegde Rijksbijdragen verschillen per provincie (tabel 4.1 en tabel A.2). De provincies Drenthe, Utrecht, Noord-Brabant en Overijssel hebben de meeste gelden toegezegd gekregen (bijna twee derde van de ruim 1,5 miljard euro). Daar tegenover staat dat Zeeland, Noord-Holland, Flevoland en Gelderland samen nog geen 5 procent van het totaal ontvangen.

¹⁹ [Staatscourant 2024, 18131 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Door het Rijk zijn uit de ingediende maatregelpakketten individuele maatregelen geïdentificeerd. In de brieven aan de provincies worden die maatregelen binnen de pakketten benoemd. Vooral op het gebied van landbouw zijn daar de maximale bedragen van maatregelen of submaatregelpakketten aan gekoppeld. Dat is bij natuur- of waterpakketten minder het geval (zie ook hoofdstuk 6). Voor zowel management- en technische maatregelen als voor maatregelen voor natuurherstel en -beheer is afzonderlijk ruim één vijfde van het budget bestemd (figuur 4.1, zie ook bijlage A). Agrarische natuur en extensivering en watermaatregelen zijn beide goed voor circa 15 procent. De overige maatregelcategorieën bedragen afzonderlijk minder dan 10 procent van het totaal.

Uit de memorie van toelichting op de regeling blijkt dat verschuivingen van middelen binnen de maatregelpakketten mogelijk zijn. Blijft door die verschuivingen het doelbereik gelijk en zijn er niet meer middelen nodig, dan volstaat een wijziging op de verleningsbeschikking. Als een wijziging wel doelen raakt en meer middelen vergt, dan dient het toetsproces opnieuw te worden doorlopen. Dat betekent dat er bijvoorbeeld relatief makkelijk een verschuiving mogelijk is van budget voor de aanplant van bomen in een bos ('nieuwe natuur en bos') naar bomen als landschapselement ('groen-blauwe dooradering'). Een technische stalmaatregel in de landbouw heeft andere effecten op doelen dan bijvoorbeeld peilverhoging in een veenweidegebied. Daar is dus niet zomaar verschuiving mogelijk. De budgetverdeling in figuur 4.1 heeft dus een enigszins indicatief karakter: provincies kunnen uiteindelijk maatregelen nemen waardoor die verdeling (beperkt) wijzigt.

Figuur 4.1
Budgetverdeling koploperprojecten



Bron: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de toekenning van het budget aan de verschillende maatregelcategorieën (figuur 4.1). Deze zijn ondergebracht in achtereenvolgens clusters voor landbouw, agrarische natuur, natuur, water en faciliterend. Daarnaast gaan we bij elke maatregel in op de vraag voor welke beleidsfase het budget is aangevraagd. Gaat het om middelen om de fase van beleidsvoorbereiding te financieren? Zijn het middelen voor de pilotfase om nieuwe maatregelen uit te proberen en door te ontwikkelen? Of zijn de middelen bestemd voor de uitvoeringsfase van uitontwikkelde beleidsmaatregelen?

4.2 Landbouwmaatregelen

4.2.1 Beëindiging bedrijfslocaties

Het toegekende budget om veehouderijen te beëindigen bedraagt in totaal 125 miljoen euro. Alleen Drenthe, Limburg en Overijssel ontvangen middelen uit deze categorie. Hier gaat het om de vrijwillige beëindiging van veehouderijen om stikstofreductie te realiseren, al dan niet via subsidieregelingen of via de aankoop van bedrijven. Afwaardering van bedrijfslocaties en eventueel grond speelt hierin een grote rol. Alle middelen zijn voor de fase van uitvoering van dit op stoppers gerichte beleid.

Groot gedeelte van beëindigingsbudget voor Drenthe

In Drenthe is er voor de maatregel *Waardeverschillen van grond en bedrijfslocaties* 93 miljoen euro toegezegd, mits er geen overlap is met landelijke beëindigingsregelingen voor veehouderijen²⁰, zodat dezelfde kosten niet dubbel gefinancierd worden. Binnen dit budget is het aandeel voor afwaardering van grond niet te onderscheiden van de middelen voor afwaardering van stallen en bedrijfsgebouwen. Daarnaast zijn vergelijkbare maatregelen voor beëindiging van veehouderijen in Noord-Brabant en Zeeland *niet* goedgekeurd (grofweg 30 miljoen euro).

4.2.2 Management en techniek

Maatregelen in de categorie management en techniek tellen in totaal op tot circa 344 miljoen euro. Meer dan de helft hiervan is bestemd voor technische maatregelen in de veehouderij, en 30 procent voor doelsturing en prestatiebeloning. Het overige deel (een kleine 20 procent) is geormerkt voor managementmaatregelen in zowel de veehouderij als akker- en tuinbouw. Het valt op dat relatief veel maatregelen als ‘pilots’ worden bestempeld door Rijk en provincies: met circa 198 miljoen euro is dus meer dan de helft bestemd voor de pilotfase van deze beleids categorie. Verder is ruim 40 procent bestemd voor de uitvoeringsfase van beleid (146 miljoen euro). Het restant gaat naar de voorbereidingsfase van eventuele nieuwe maatregelen.

Technische maatregelen in de veehouderij

Voor technische maatregelen in de veehouderij is er circa 182 miljoen euro toegezegd. Dit gaat om middelen voor investeringen in technische innovaties door boeren in met name stallen. Met name de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe hebben geld toegezegd gekregen om dit soort maatregelen te treffen (ruim 150 miljoen), waarvan circa 113 miljoen voortborduurde op de bestaande *Noordelijke Investeringsregeling Reductie Stikstofemissie*²¹ (zie ook 3.2). Binnen dat budget is een beperkt deel beschikbaar voor advieskosten van boeren direct gekoppeld aan de maatregelen om de stikstof- en ammoniakuitstoot te verlagen. Meer dan 60 procent van deze middelen zijn dan ook bestemd voor de uitvoeringsfase van beleid, bijvoorbeeld via te openen subsidieregelingen voor investeringen. Het overige deel is bestemd voor pilots. Drenthe, Groningen, Friesland, Zuid-Holland, Overijssel en Utrecht ontvangen samen ruim 60 miljoen om stalinnovaties, zoals raffinage,

²⁰ Deze regelingen zijn bijvoorbeeld de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) en de Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB).

²¹ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR697064/2>

mono-vergisting en vloeren, te testen en door te ontwikkelen. De budgetten voor deze pilots worden in de brieven expliciet gemaximeerd.

Doelsturing en prestatiebeloning via kritische prestatie indicatoren

In totaal is er ruim 100 miljoen euro toegezegd aan acht provincies om uit te geven aan maatregelen voor doelsturing en prestatiebeloning middels kritische prestatie indicatoren (KPI's, *key performance indicators*). De meerderheid hiervan is geoormerkt voor beloningen op basis van KPI's in de melkveehouderij. Het overige deel is toegezegd voor het opzetten van (nieuwe) pilots en fieldlabs in de akker- en tuinbouw. Met de toegezegde bedragen willen de provincies Drenthe, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht hun bestaande beloningsstelsels op basis van KPI's verder uitbreiden en opschalen. Zij zijn bij elkaar goed voor twee derde van het totaal toegezegde bedrag voor doelsturing en prestatiebeloning. De provincie Fryslân heeft meer dan 30 miljoen euro toegezegd gekregen voor het opzetten van een vergoedingsregeling voor agrariërs die deelnemen aan hun KPI-systeem (inclusief monitoring en implementatie). Dit is relatief nieuw voor deze provincie, die daarbij wel gebruik wil maken van de kennis en ervaringen van de KPI-systemen in Drenthe en Noord-Brabant.

Managementmaatregelen in de veehouderij en akkerbouw

Voor managementmaatregelen in de veehouderij en akkerbouw is circa 60 miljoen euro toegezegd aan provincies, waarvan meer dan 80 procent naar de veehouderij gaat. Maatregelen in de veehouderij bestaan voor een groot gedeelte uit fieldlabs in onder andere het Groene Hart en regio Food Valley, waarbij voorbeeldbedrijven en kennisuitwisseling over managementmaatregelen ondersteund worden. Dan gaat het over de mogelijkheden van extensivering, minder ruw eiwit in voer, meer weidegang en innovaties op het gebied van ammoniakreductie. Naast deze fieldlabs zijn er middelen om de transitie naar kringlooplandbouw te versnellen. In de akker- en tuinbouw bestaan maatregelen uit het stimuleren van nieuwe teelten (zoals eiwitgewassen en *biobased* materialen), omschakeling naar biologische akkerbouw en koolstofvastlegging in de bodem.

4.3 Agrarische natuurmaatregelen

4.3.1 Agrarische natuur en extensivering

Merendeel van de provincies gericht op extensiever agrarisch grondgebruik

De meeste provincies willen maatregelen treffen voor agrarische natuur en de extensivering van landbouwgrond. Hierbij gaat het om een vorm van gebruiksbepalingen op landbouwgrond met behoud van de agrarische bestemming, waardoor de waarde van de grond daalt. In totaal is hiervoor een budget van circa 250 miljoen euro beschikbaar, waarvan een groot deel naar de provincies Noord-Brabant, Overijssel, Drenthe²² en Zuid-Holland gaat (respectievelijk 85, 62, 46 en 30 miljoen euro). Ook andere provincies ontvangen middelen. Deze precieze budgetten zijn echter niet altijd te specificeren omdat de maatregelen bij deze provincies veelal onderdeel uitmaken van grotere maatregelpakketten zonder budgetuitsplitsing. Zo ontvangen bijvoorbeeld Utrecht (als onderdeel van hun veenweidepakket, geclassificeerd onder 'watermaatregelen') en Fryslân (in hun veenweidepakket en natuurplek, respectievelijk geclassificeerd als 'watermaatregelen' en 'nieuwe

²² Voor Drenthe zitten er middelen voor de afwaardering van grond in hun budget voor waardeverschillen van grond, zie 4.2.1

natuur') middelen voor agrarisch weidevogelbeheer. Hierdoor is het totale bedrag van deze categorie waarschijnlijk een onderschatting van het bedrag dat voor agrarische natuur en extensivering van landbouwgrond beschikbaar is.

Alle maatregelen voor agrarische natuur en extensivering zijn in principe gereserveerd voor de uitvoeringsfase van beleid. Hoe provincies hieraan invulling willen geven verschilt echter. Noord-Brabant en Overijssel willen bijvoorbeeld via afwaarderingssubsidies voor landbouwgrond de extensivering van gronden rondom natuur realiseren. Drenthe zet in op de financiering van de afwaardering van aangekochte bedrijven in het kader van de regeling aanpak piekbelasting²³.

Aandacht voor verzwaring weidevogelbeheer

Fryslân, Utrecht en Zuid-Holland richten zich op de versterking van (zwaar) weidevogelbeheer als onderdeel van het Aanvalsplan Grutto²⁴. De provincie Utrecht wil dat bijvoorbeeld bereiken door subsidies te verstrekken voor de afwaardering van landbouwgrond met vastlegging van gebruikbeperkingen in kwalitatieve verplichtingen. Fryslân heeft een soortgelijke aanpak door ook agrarische gronden af te waarden en kwalitatieve verplichtingen op te stellen voor het eeuwig behoud van weidevogelbiotopen. Hiervoor wil ze de provinciale *Subsidieregeling duurzaam weidevogelgrasland*²⁵ inzetten, waarvoor in 2023 een pilot is uitgevoerd. Buiten deze proef om kan deze afwaardeersystematiek nog niet toegepast worden – daarvoor is eerst goedkeuring vanuit de EU nodig (waarover in 2025 naar verwachting duidelijkheid zal komen, zie ook 3.3 en noot 7). Om de weidevogelbiotoop te optimaliseren wil Fryslân daarnaast met de bestaande *Subsidieregeling biotoopverbetering weidevogelgraslanden*²⁶ inrichtingsmaatregelen uitvoeren, zoals de verwijdering van houtopstanden.

4.3.2 Groen-blauwe dooradering

Verscheidenheid aan maatregelen voor groen-blauwe dooradering

Voor groen-blauwe dooradering (GBDA) is in totaal een budget van ten minste 99 miljoen euro beschikbaar²⁷, een veelvoud van de 3 miljoen die er binnen de versnellingsmaatregelen voor dit type maatregel beschikbaar is (3.3). Van dit bedrag hebben de provincies Utrecht en Zuid-Holland een groot gedeelte te besteden (respectievelijk circa 59 en 30 miljoen euro). In de brieven staat een breed palet aan vormen van dooradering, zoals natuurvriendelijke oevers, recreatieve verbindingen, nat bosgebied en speelbossen. Deels vinden deze maatregelen plaats op (nieuwe) natuurgronden, deels op agrarische gronden. In welke vorm de provincies deze maatregelen vooral willen realiseren, is niet te specificeren op basis van de beschikbare informatie.

²³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048262/2024-04-16>

²⁴ Dit in 2020 plan is gebaseerd op 4 speerpunten: kansgebieden van voldoende schaal, hoog waterpeil, aangepast agrarisch beheer en actief predatorenbeheer <https://gruttoaanvalsplan.nl/>. Een deel van het plan is gefinancierd via het Nationaal Strategisch Plan en het zou onderdeel van de PPLG's worden.

²⁵ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR691190/5>

²⁶ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR718548/1>

²⁷ Het maatregelpakket natuur- en waterherstel van Noord-Brabant bevat ook budget voor GBDA, maar dit is niet te onderscheiden van budget voor natuurherstel en -beheer. Dit is samen 37,8 miljoen euro. Het daadwerkelijke budget voor groen-blauwe dooradering valt dus hoger uit dan 99 miljoen euro.

Het merendeel van het budget zal besteed worden aan de uitvoering van maatregelen, waarbij het gaat om de aanleg van nieuwe en de revitalisering van bestaande landschapselementen. De provincie Noord-Brabant wil dooradering bijvoorbeeld realiseren via bestaande subsidieregelingen zoals het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer of de *Subsidieregeling stimuleringsregeling landschap Noord-Brabant*²⁸. Een klein deel van het budget is voor voorbereidingsmaatregelen om groen-blauwe dooradering gaan realiseren, zoals onderzoek naar de kwaliteit van GBDA in Gelderland.

4.4 Natuurmaatregelen

4.4.1 Nieuwe natuur en bos

Budget voor nieuwe natuur en bossen deels voor grondkosten, deels voor inrichting

Voor de categorie nieuwe natuur en bos krijgen de provincies gezamenlijk circa 81 miljoen euro. In tegenstelling tot het budget voor versnellingsmaatregelen (3.4) zit er in de koploperprojecten wel budget om het areaal natuur uit te breiden. Een deel van dit budget is voor grondverwerving en de functieverandering van landbouw- naar natuurgrond. Zo wil de provincie Groningen agrarische gronden omzetten in natuur rondom Natura 2000-gebied Liefstinghsbroek, wil de provincie Fryslân gronden omzetten om nieuwe moerasnatuur te creëren en krijgen Noord- en Zuid-Holland middelen voor nieuw bos- en parklandschap. Het merendeel van het budget is bedoeld voor de uitvoeringsfase van maatregelen.

In andere maatregelcategorieën, zoals natuurherstel of watermaatregelen, zitten ook maatregelen die gerelateerd zijn aan nieuwe natuur en bos of onderdeel uitmaken van maatregelpakketten zonder uitsplitsing van het budget. In een aantal gevallen is dat omdat de provincies middelen ontvangen voor hun bossenstrategie, waar naast uitbreiding van bos ook herstel- en beheermaatregelen zitten om bestaande bossen te revitaliseren. Dat is in Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht het geval. Hierdoor is het moeilijk een inschatting te geven van hoeveel hectare natuur en bos er bij zouden kunnen komen als gevolg van deze financiering, maar ligt in de orde van grootte van duizend hectare.

4.4.2 Natuurherstel en -beheer

Natuurherstel in en rondom het Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden

Voor natuurherstelmaatregelen in en rondom de bestaande natuurgebieden is er in totaal een budget van maximaal 333 miljoen euro beschikbaar. Hierbij gaat het om maatregelen in het Natuurnetwerk of de Natura 2000-gebieden gericht op hydrologisch herstel, bosrevitalisatie, verbindingengebieden, verwijderen van exoten en herinrichting. Voor natuurherstelmaatregelen benoemen de provincies veelal concrete gebieden waar het budget voor bestemd is. Bij bosrevitalisatie is dat minder het geval.

²⁸ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641265/8>

Budget is aanvulling op het Uitvoeringsprogramma Natuur

Overijssel ontvangt met 93 miljoen euro het meeste in deze categorie, gevolgd Utrecht, Drenthe, Zuid-Holland en Noord-Brabant (respectievelijk 75, 58, 49 en 48 miljoen euro). Bij de meeste provincies wordt alleen goedkeuring gegeven op het niveau van een maatregelpakket, waarbij er geen uitsplitsing wordt gegeven van het budget voor specifieke maatregelen. Binnen het maatregelpakket *Gebiedsprocessen* van Overijssel gaat het bijvoorbeeld om herstelmaatregelen voor beekdalen en rondom Natura 2000-gebieden. Utrecht ontvangt voor vijf van de negen natuurgebieden een totaalbedrag voor diverse maatregelen die volgen uit de natuurdoelanalyses. Voor de overige vier gebieden ontvangt de provincie een uitkering via het Uitvoeringsprogramma Natuur.

Het budget voor natuurherstel en -beheer is vooral bestemd voor de uitvoeringfase van beleid. Circa 40 procent van het budget is voor de pilotfase van beleid, maar vooral omdat Overijssel zelf benoemt maatregelen voor bijvoorbeeld beekdalen en rondom Natura 2000-gebieden in 'proeftuinen' te willen ontwikkelen. Een aantal provincies voert een klein deel van het totale natuurbudget op voor maatregelen in de voorbereidingsfase, zoals onderzoek naar bodemcondities in Fryslân, hydrologisch onderzoek in Drenthe en planontwikkeling voor natuurherstelmaatregelen in Utrecht.

4.5 Watermaatregelen

Geld voor watermaatregelen in merendeel van de provincies

Binnen de 'watercategorie' gaat het vooral om maatregelen gericht op de *kwantiteit* van water: het tegengaan van verdroging, ruimte geven aan water of aanpassing van het watersysteem door peilverhoging. Maatregelen gericht op het tegengaan van emissies naar het water (waterkwaliteit) komen er ook, maar beperkt, in terug. In deze categorie is het meeste geld gereserveerd voor de uitvoeringsfase van maatregelen, die veelal met de waterschappen zijn afgestemd. Daarnaast gaat het voor een klein deel om maatregelen voor voorbereiding en het uitvoeren van pilots.

Voor watermaatregelen is er in totaal ongeveer 234 miljoen euro beschikbaar, een veelvoud van de 9 miljoen die er binnen de versnellingsmaatregelen is toegezegd (3.5). Noord-Brabant (deelpakket *watersysteemmaatregelen*), Utrecht (vooral pakket *veenweide*) en Fryslân (pakket *veenweide*) hebben daarbij het grootste aandeel. Dat maar vijf provincies middelen ontvangen voor eigenstandige pakketten 'watermaatregelen' laat onverlet dat in *andere* maatregelcategorieën, zoals hydrologisch natuurherstel (4.4.2) en (het 'natte' deel van) groen-blaauwe dooradering (4.3.2) ook maatregelen zijn opgenomen die gerelateerd zijn aan water. De meeste provincies ontvangen dus geld voor watergerelateerde maatregelen. Andersom zitten er in de veenweidepakketten ook middelen voor de zwaardere pakketten van agrarisch natuurbeheer (zie paragraaf 4.3.1).

Herinrichting en hermeandering van beken en waterlopen

Een relatief groot gedeelte van het budget gaat naar Noord-Brabant (circa 83 miljoen euro). Dit is beschikbaar voor het maatregelpakket *Natuur- en waterherstel*, waarin het naast natuurherstel om het vasthouden van water in beekdalen gaat. Ook in andere provincies is budget beschikbaar voor verschillende inrichtingsmaatregelen van beken in zowel natuur- als landbouwgebieden. Deze vallen echter onder maatregelpakketten gericht op natuurherstel: dat geldt voor Drenthe (hermeandering) en Overijssel ('bouwsteen beekdalen'). Utrecht vroeg wel middelen (4 miljoen euro) aan voor beekdalen, maar ontving deze niet. Gelderland en Limburg, andere gebieden met beken, ontvangen ook geen financiële middelen.

Maatregelen voor veenweiden

Een aantal provincies heeft maatregelpakketten specifiek voor veenweidegebieden. Bij deze maatregelen gaat het om de reductie van broeikasgasemissies, maar ook om waterinrichting. Zo heeft Fryslân het maatregelpakket *Klimaat & Veenweide* (circa 47 miljoen euro), waarin het onder meer gaat om peilverhogingen tot 40 cm onder maaiveld met waterinfiltratiesystemen. De provincie wil agrariërs compenseren met de Compensatiesystematiek Veenweiden, die momenteel ter goedkeuring bij de Europese Unie ligt (zie ook 3.3 en 4.3.1). Aanvullend hierop zal Fryslân op specifieke locaties de peilen verhogen tot gemiddeld 25 cm onder maaiveld, waarbij de agrarische functie wordt behouden en gebruiksbeperkingen in een kwalitatieve verplichting vast zullen liggen. Fryslân wil daarbij voorzien in meer ruimte voor waterberging in de polders. Ook Utrecht en Zuid-Holland willen de peilen verhogen in veenweiden via waterinfiltratiesystemen, geborgd via een peilbesluit of kwalitatieve verplichting. Voor de afwaardering van gronden wordt onderzocht of de Friese Compensatie Systematiek Veenweiden toegepast kan worden in de westelijke veenweiden. Zuid-Holland krijgt hiervoor circa 24 miljoen euro en Utrecht voor het gehele maatregelpakket *Veenweiden* circa 75 miljoen euro.

4.6 Faciliterende maatregelen

Budget van faciliterende maatregelen vooral voor gebiedsprocessen

Ongeveer 76 miljoen euro is bestemd voor faciliterende maatregelen. Grofweg 80 procent van dat budget gaat naar de facilitering van beleidsontwikkeling: de opzet en ondersteuning van gebiedsprocessen, zoals in Fryslân, Utrecht, Gelderland, Noord-Holland en Overijssel. Die middelen zijn bedoeld voor de ontwikkeling van gebiedsplannen of de ondersteuning van gemeenten. Van het toegezegde budget is ruim 90 procent dan ook bestemd voor de voorbereidings- en pilotfase van (nieuw) beleid.

Facilitering van kennisverspreiding binnen de landbouwsector

Daarnaast zijn er faciliterende maatregelen die kennisontwikkeling en -uitwisseling over maatregelen onder landbouwers moeten bevorderen. Deze maatregelen vormen circa een vijfde van het budget: coaching, cursussen en netwerkopbouw voor agrariërs, maar ook kennisontwikkeling en toegepast onderzoek. De maatregelen zijn deels nieuw, maar ook deels een uitbreiding of voortzetting van bestaande regelingen en kaders zoals het Nationaal Strategisch Plan. Binnen de categorie van techniek- en managementmaatregelen (4.2.2) is ook vaak *een deel* van het budget gereserveerd voor advies aan agrariërs, maar kon dat op basis van de gegevens niet uitgesplitst worden.

4.7 Analyse koplopermaatregelen

4.7.1 Maatregelen ingedeeld naar beleidsfase

Om een inschatting te kunnen maken of er met de budgetten effecten op bijvoorbeeld de uitstoot van de landbouw of de natuurkwaliteit kunnen worden gerealiseerd, is het van belang te kijken in hoeverre het bestemd is voor de uitrol van maatregelen of dat het vooral gebruikt zal worden voor proceskosten om mogelijke maatregelen te ontwikkelen. Van die laatste categorie zijn immers überhaupt nog geen *directe* effecten te verwachten.

Budget voornamelijk voor de uitvoering van maatregelen en projecten

De analyse laat zien dat ongeveer 20 procent van het geld voor de koplopermaatregelen bestemd is voor de pilotfase van nieuwe maatregelen en minder dan 5 procent voor de beleidsvoorbereiding. Bij maatregelen in de pilotfase gaat het om kosten voor de opzet van nieuwe projecten, proeftuinen of experimenten. In de voorbereidingsfase gaat het bijvoorbeeld om kosten voor onderzoek, metingen of planvorming. De *algemene* proces- en apparaatskosten voor de betrokken overheden worden door andere specifieke uitkeringen gedekt (zie hoofdstuk 2).

Met driekwart van het budget is dus de hoofdmoot van de financiële middelen bestemd voor de uitvoeringsfase van maatregelen. Met deze middelen willen de betrokken overheden maatregelen implementeren die behoren tot de meer gangbare uitvoeringspraktijk, zoals meer geld voor subsidieregelingen voor boeren, investeringen in natuurherstelprojecten door terreinbeheerders of hydrologische projecten door waterschappen. Dat wil niet zeggen dat het hele budget ook kan worden besteed binnen de termijn tot en met 2026 (of tot uiterlijk 31 december 2030²⁹). Zeker voor de middelen die bestemd zijn voor maatregelen op boerenbedrijven (4.2 en 4.3) geldt dat deze nog moeten worden besteed via te ontwikkelen regelingen. Deze regelingen moeten niet alleen binnen de staatssteunregels passen, maar ook voldoende aantrekkelijk zijn voor agrariërs.

4.7.2 Maatregelen die raken aan landbouwgrond

Kosten voor grond beslaan aanzienlijk deel van totale budget

Verschillende maatregelen zijn gericht op ander gebruik van agrarische grond. In de ingediende maatregelpakketten zijn veelal specifieke kosten opgenomen die gericht zijn op herwaardering van grond. In de brieven wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe hoog de maximale uitkering voor herwaardering of vergoedingen voor landbouwgrond precies zijn, waardoor een inschatting van de totale kosten die direct samenhangen met landbouwgrond niet te maken is. Die kosten hangen samen met twee typen maatregelen.

Bij het eerste type maatregelen behoudt de landbouwgrond waarschijnlijk zijn agrarische functie, maar wordt die grond in landbouwkundige zin minder intensief benut. Bijvoorbeeld door minder meststoffen toe te dienen. Dit zijn grondkosten die samenhangen met maatregelen gericht op het extensiveren door boeren (4.3.1) en het afwaarderen van grond van boeren die aan stoppersregelingen deelnemen en hun grond willen inbrengen (4.2.1). Zo willen provincies agrarische gronden gedeeltelijk afwaarderen, zoals Utrecht en Fryslân ten behoeve van weidevogelbiotopen op agrarische grond (4.3.1 en 4.5) en Noord-Brabant voor extensievere landbouw.

Bij het tweede type maatregelen gaat het om het ontwikkelen van nieuwe natuur of bos, of herinrichting van waterlichamen. Ook voor de aanleg van nieuwe landschapselementen (groen-blauwe dooradering, 4.3.2) is grond nodig. Bij dit type maatregelen wijzigt de gebruiksfunctie. Deze grond is dan in beginsel niet meer in gebruik door de landbouw.

²⁹ Indien de regeling met maximaal vier jaar verlengd wordt, zie 4.1.

5 Conclusies

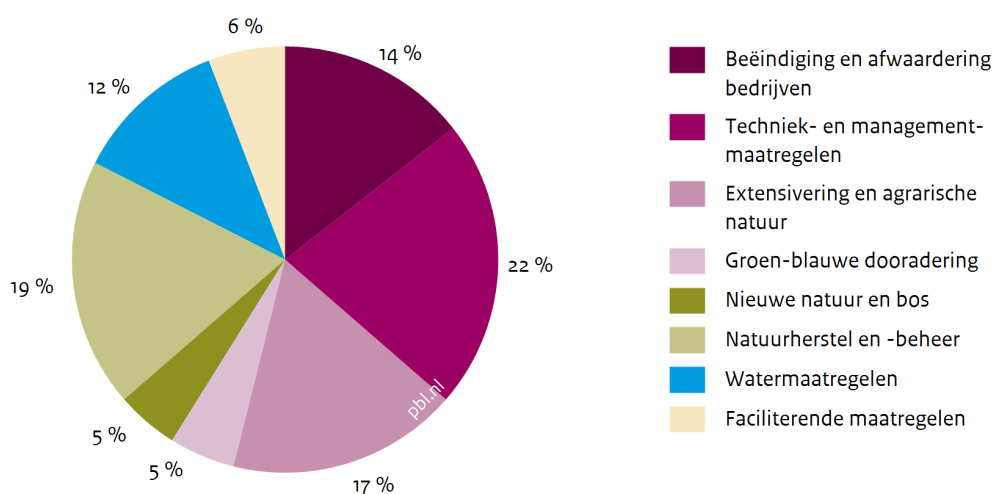
5.1 Gefinancierde maatregelen

Ruim de helft van de middelen zou direct moeten landen op het boerenerf

De provincies ontvangen in twee rondes in totaal iets meer dan 2 miljard euro uit de reservering voor het Transitiefonds. Uit de verdeling van het budget zijn een aantal conclusies te trekken. Ruim de helft van de middelen is bestemd voor landbouwmaatregelen die direct raken aan beslissingen door boeren (figuur 5.1). Dit zijn dus de middelen die ‘op het boerenerf’ zouden landen. Dan gaat het om subsidies voor technische maatregelen in de stal en om het bevorderen van managementmaatregelen via kennis en beloning (22 procent). Ook gaat het om subsidies om grond minder intensief te gebruiken en om agrarische natuur, zoals weidevogelbeheer, te bevorderen (17 procent). Ten slotte zijn er middelen om bedrijven van stoppers te kopen en gronden en gebouwen af te waarderen (14 procent). Kortom, er komen via de specifieke uitkeringen provinciale subsidies voor alle ontwikkelpaden: technologische doorontwikkeling, extensivering/natuurinclusief boeren en stoppen.

Figuur 5.1

Budgetverdeling versnellingsmaatregelen en koploperprojecten



Bron: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Middelen om natuur uit te breiden en te herstellen circa 40 procent van het budget

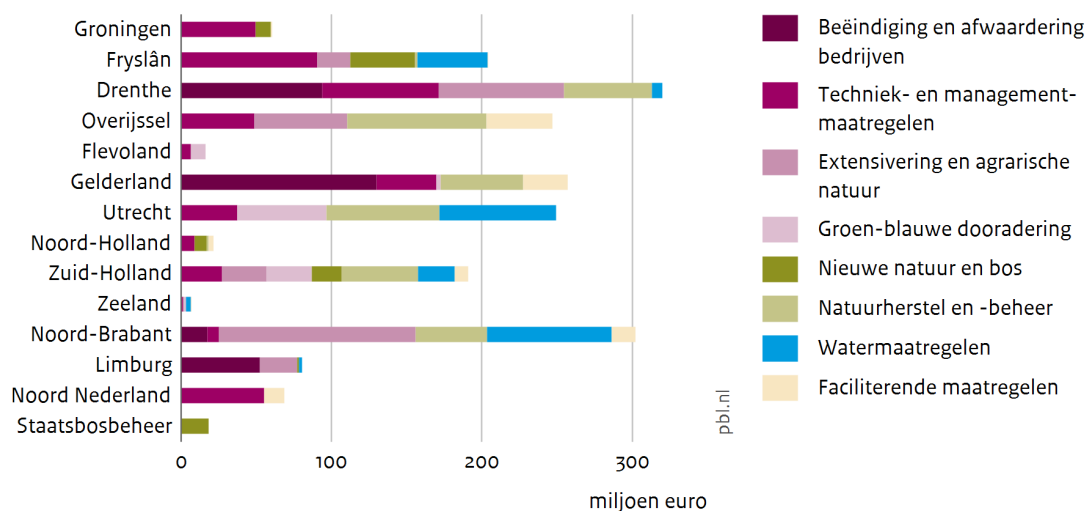
Circa 40 procent van het budget is voor het verbeteren van de natuurkwaliteit van natuurgebieden, bossen, landschapselementen ('groen-blauwe dooradering'), waterlopen en veengebieden. Het meeste budget gaat naar herstelmaatregelen van droge en natte natuur. Dan gaat het vooral om bijvoorbeeld revitalisering van bossen, hydrologische maatregelen in natuurgebieden en hermeandering van beeklopen. Een kleiner deel gaat naar natuuruitbreiding. De precieze omvang van de uitbreiding van het oppervlak natuur en landschapselementen is op basis van de onderliggende gegevens niet te geven, maar ligt in de orde van grootte van enkele duizenden hectaren.

Flinke verschillen tussen de provincies qua budget en qua type maatregelen

Tussen de provincies zijn aanzienlijke budgetverschillen waar te nemen (figuur 5.2). De provincies met relatief veel vee en stikstofgevoelige natuur of veenweidegebieden ontvangen over het algemeen het meest. De provincies Drenthe, Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Fryslân ontvangen ieder afzonderlijk tussen de 200 en 320 miljoen euro. Drenthe en Fryslân ontvangen ook via het samenwerkingsverband Noord Nederland middelen. Tegelijk zijn Noord-Holland, Zeeland en Flevoland samen goed voor iets meer dan 2 procent van het budget.

Figuur 5.2

Budget voor versnellingsmaatregelen en koploperprojecten



Bron: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Daarnaast zijn er ook duidelijke verschillen waar te nemen ten aanzien van het type maatregelen waarvoor de provincies geld ontvangen. Hoewel er in alle provincies geld zal zijn om boeren te ondersteunen om hun techniek en management te verbeteren, ontvangen de drie noordelijke provincies daar samen 60 procent van. Daar is dus meer ruimte om boeren via die route te subsidiëren dan in andere provincies. 95 procent van het budget om boerenbedrijven te laten stoppen en locaties af te waarden gaat dan weer naar Gelderland, Drenthe en Limburg. Noord-Brabant, Drenthe en Overijssel zijn goed voor bijna 80 procent van het budget voor de extensivering van agrarische grond. Utrecht ontvangt meer dan de helft van het budget voor groen-blaauwe dooradering. Investerings in 'droge' en 'natte' natuur is via de versnellingsmaatregelen en koploperprojecten beperkt in Limburg, Zeeland, Flevoland en Groningen; deze provincies ontvangen samen voor de categorieën nieuwe natuur en bos, natuurherstel en -beheer, en watermaatregelen 16 miljoen euro. Zo ontstaan tussen de provincies flinke verschillen in de budgettaire mogelijkheden voor maatregelen die zij eigenlijk allemaal zeggen te willen nemen.

5.2 Besteding van middelen

Besteding van budgetten is de komende jaren een grote uitdaging voor overheden...

De budgetten zijn uitgekeerd met het idee dat zij binnen enkele jaren tot effecten kunnen leiden. De woorden 'versnellingsmaatregelen' en 'koploperprojecten' verwijzen daar ook naar.

Tegelijkertijd is het niet aannemelijk dat dit ook binnen enkele jaren het geval zal zijn. Daar zijn tenminste drie redenen voor te geven.

Ten eerste zijn van de ‘versnellingsmaatregelen’ pas enkele procenten besteed halverwege de oorspronkelijke looptijd van het budget. Provincies gebruiken de mogelijkheden om meer tijd – tot vier jaar – te nemen voor de besteding, terwijl bijvoorbeeld Gelderland waarschuwt het geld *helemaal* niet meer weg te kunnen zetten.

... omdat veel regelingen nog ontwikkeld en opgeschaald moeten worden

Ten tweede valt bij de koploperprojecten op dat er in veel gevallen nog subsidieregelingen moeten worden ontwikkeld of projecten uitgewerkt moeten worden. Hoewel provincies aangeven dat de middelen vooral voor de uitvoeringsfase van maatregelen bestemd is, bestaat er in de minderheid van de gevallen ook al een uitvoeringsregeling die herhaald of uitgebreid kunnen worden. Los van de vraag of er dan voldoende deelnamebelangstelling is, zal het uitwerken van regelingen ook tijd in beslag nemen. (Het is ook de vraag of er voldoende deelnamebereidheid voor die regelingen is om ze zo ver op te kunnen schalen, zie Boezeman & Vink 2022; Boezeman et al. 2024; zie ook het volgende punt.) Ook het doorlopen van gebiedsprocessen om tot nieuwe projecten te komen zal tijd nodig hebben. Daarnaast kost ook het werven van deelnemers of uitvoeren van projecten tijd als regelingen worden opgesteld.

Coördinatie nodig om subsidiesturing doelmatig en eerlijk te houden

Ten derde valt ook op dat Rijk en provincies via *andere* middelen en specifieke uitkeringen vergelijkbare maatregelen willen stimuleren. Denk voor de verbetering van techniek en management aan de investeringsregelingen voor piekbelasters en stalmodules (hoofdstuk 2), de specifieke uitkeringen voor PAS-melders aan de provincies, de regelingen rond productieve investeringen onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of de beëindigingsregelingen. Bij die regelingen blijft veelal ook budget over. Voor natuur geldt bijvoorbeeld ook dat de herstelprojecten gefinancierd onder het Uitvoeringsprogramma Natuur uitgevoerd moeten worden. De lappendeken aan regelingen maakt de subsidiestructuur niet alleen complex, maar mogelijk ook weinig doelmatig met flinke provinciale verschillen in de subsidiemogelijkheden voor boeren. Coherentie en afstemming tussen de verschillende regelingen is noodzakelijk voor doelmatig en rechtvaardig beleid.

5.3 Slotbeschouwing

Een uitvoeringsgericht sturingsmodel vraagt duidelijke rolverdeling – en stabiliteit

In het budget zitten betrekkelijk veel maatregelen die geen duidelijk gebiedsspecifieke karakter hebben. Denk aan subsidieregelingen voor (kleine) technieken. In een enkel geval werken de provincies daarbij al vanuit efficiëntieoverwegingen samen – zoals de gezamenlijke regeling van de noordelijke provincies. Eerder hebben de provincies aangegeven dat generiek beleid beter passend is bij het Rijk (IPO 2024). Vanuit efficiëntie- en gelijkheidsargumenten ligt het voor de hand dergelijke regelingen dus bij RVO te beleggen. Het valt bijvoorbeeld op dat verschillende provincies eigen regelingen voor extensivering ontwikkelen. In Denemarken (2024) is juist gekozen om daarvoor een

nationale regeling³⁰ te maken, gefinancierd uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Via die subsidieregeling wordt via een gestandaardiseerde methode landbouwkundig gebruikte laaggelegen veenweiden uit productie gehaald, vernat en permanent afgewaardeerd. De prioriteringssysteem is gebaseerd op kosteneffectiviteit en een nationale kaart met percelen die ervoor in aanmerking komen. Zo wordt dus juist een meer generieke invulling gegeven aan een maatregel met gebiedsspecifieke effecten.

Ook het ontwikkelen van gestandaardiseerde kaders voor regelingen die de provincies nader kunnen invullen en voor specifieke gebieden kunnen openstellen kan een alternatief zijn. Dit is bijvoorbeeld bij de Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging het geval. Deze regeling fungeert als een modelregeling, waarbinnen de provincies eigen subsidieregelingen kunnen maken om hun middelen voor bedrijfsbeëindiging of -aanpassing te kunnen besteden zonder dat deze regelingen eigenstandig hoeven te worden genotificeerd voor staatssteun. Mogelijk zou een dergelijke vorm ook voor extensiveringsregelingen een alternatief kunnen zijn. Bijvoorbeeld door compensatiesystematieken ook in andere provincies beschikbaar te maken.

Het sturingsmodel van ad hoc financiering via uitvragen van, of 'deals' over, specifieke maatregelen is geschikt om redelijk ver ontwikkelde maatregelen te financieren. De geschiedenis van effectieve landinrichting en gebiedsgericht beleid laat echter ook het belang zien van beleidsstabiliteit om langjarig nieuwe projecten te ontwikkelen, prioriteren en uit te voeren.

³⁰ <https://mst.dk/erhverv/tilskud-miljoeviden-og-data/tilskudsordninger/tilskud-til-vand-og-klimaprojekter/lavbundsprojekter>

6 Methodische verantwoording

Categorisering van maatregelen

We hebben de maatregelen van de provincies gecategoriseerd in acht categorieën, geclusterd in de hoofdthema's landbouw, agrarische natuur, natuur, water en faciliterend. Die categorisering sluit aan bij de Ex ante evaluatie van het NPLG (Boezeman et al. 2024). Deze categorisering maakt het mogelijk een vergelijking te maken tussen de versnellingsmaatregelen en koploperprojecten enerzijds, en tussen de provincies anderzijds. Om maatregelen te classificeren maken we gebruik van een codeboek waarin elke categorie en subcategorie is omschreven en nadere gespecificeerd (tabel 6.1). Het doel daarvan is om interpretatieverschillen tussen onderzoekers te verkleinen.

Tabel 6.1
Gebruikte categorieën voor beleidsmaatregelen

Hoofdcategorie	Subcategorieën
Beëindiging en afwaardering bedrijven	Beëindiging bedrijfslocatie, aankoop en afwaardering bedrijf, stopsubsidie
Techniek- en managementmaatregelen	Managementmaatregelen, technische maatregelen veehouderij, KPI en resultaatsturing
Extensivering en agrarische natuur	agrarisch natuurbeheer, agrarisch weidevogelbeheer, extensivering (afwaardering grond), extensievere vormen van landbouw (Agroforestry, biologische landbouw, etc)
Groen-blaue dooradering	Droge dooradering, natte dooradering, aangepast bermbeheer
Nieuwe natuur en bos	Nieuwe natuur, nieuw bos
Natuurherstel en -beheer	Hydrologische natuurherstelmaatregelen (in of rondom natuurgebieden), beheermaatregelen, bosrevitalisering, transformatie restveengebied en herstel ecologisch wetlandsysteem
Watermaatregelen	Peilaanpassing, water vasthouden, waterkwaliteit, watermaatregelen overig, zoet water maatregel, waterinfiltratiesysteem
Faciliterende maatregelen	Gebiedsprocessen, coaching en ondersteuning, kennisontwikkeling algemeen, beleidsonderzoek, beleidsondersteuning andere overheden

Koploperprojecten

Om inzicht te krijgen in de koplopermaatregelen hebben we een database gemaakt. De data is afkomstig uit de tekst van de *Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied* en uit de 12 openbare brieven met de 'Uitkomsten integrale beoordeling maatregelpakketten' die de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied op 7 juni naar de provincies heeft gestuurd. Deze brieven specificeren en motiveren de maatregelen die positief zijn beoordeeld en voor 'welk(e) (deel van de) maatregelpakket(ten)' de provincies een specifieke uitkering kunnen aanvragen op basis van de regeling. De bedragen bij maatregelpakketten, submaatregelpakketten en/of maatregelen hebben we toegevoegd aan deze database. Daarbij hebben we ook gebruik gemaakt van de informatie uit de maatregelpakketten zoals de provincies die medio 2023 hebben ingediend.

Het indelen van de beleidsmaatregelen vergt het maken van keuzes op basis van de soms beperkte informatie uit de brieven. Bij een aanzienlijk deel van de maatregelen gaat het om 'afwaardering' van landbouwgrond. Als die grond in principe landbouwgrond blijft is dat ingedeeld bij 'extensivering en agrarische natuur'. Als die grond wordt afgewaardeerd naar natuurground valt het onder 'nieuwe natuur en bos'.

In sommige gevallen is in de brieven naar provincies budget toegekend aan een compleet maatregelpakket met verschillende maatregelcategorieën, maar zonder budgettaire uitsplitsing. Bij de landbouwmaatregelen was over het algemeen sprake van een duidelijke budgettaire uitsplitsing van het maatregelpakket. Bij de pakketten gericht op natuur en water was dat minder vaak het geval. In die gevallen was het alleen mogelijk het pakket als geheel in te delen bij de categorie waar, naar onze inschatting, op basis van de brieven het pakket budgettair het meest toe behoort. Hierdoor wordt (zwaar) agrarisch weidevogelbeheer – die bij budgettaire uitsplitsing zou worden ingedeeld bij ‘extensivering en agrarische natuur’ – in een aantal gevallen ingedeeld bij de ‘natuurmaatregelen’ of ‘watermaatregelen’. Ook de categorie ‘groen-blauwe dooradering’ is vaak onderdeel van het totaalbedrag een breder natuurpakket, zonder verdere budgettaire uitsplitsing. Daarnaast zit in pakketten voor ‘watermaatregelen’ vaak ook budget voor (nieuwe) natte natuur.

Versnellingsmaatregelen

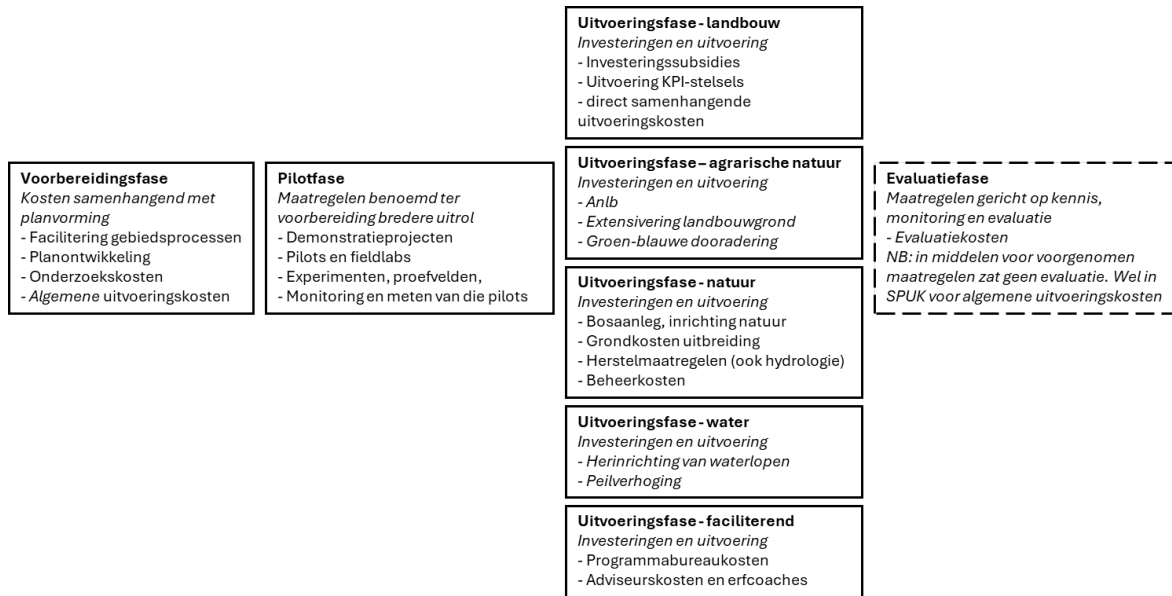
Dezelfde maatregelcategorieën zijn ook op de versnellingsmaatregelen van toepassing. Inzicht in de versnellingsmaatregelen hebben we verkregen op basis van (beperkte) informatie uit openbaar beschikbare websites, de *Regeling specifieke uitkering provinciale versnellingsvoorstellen transitie landelijk gebied*, provinciale documenten en jaarverslagen. Omdat er relatief weinig openbare informatie beschikbaar was, ontstaat meer interpretatieve ruimte bij het classificeren. Hoewel in enkele gevallen op basis van openbare informatie submaatregelen onderscheiden konden worden (bijvoorbeeld bij het pakket ‘Innovatie en stimuleren natuurinclusieve landbouw’ in Noord-Brabant) met bijbehorende bedragen, is omwille van de consistentie gekozen dat niet op te splitsen maar de maatregelpakketten zoals opgenomen in de SPUK als geheel in te delen bij de categorie waar deze het budgettair het meest toe behoort.

Inzicht in besteding versnellingsmaatregelen en beleidsfasen koploperprojecten

Om inzicht te krijgen in de tweede onderzoeksvraag die betrekking heeft het tempo van de uitvoering hebben we op twee manieren naar de maatregelen gekeken. Voor de versnellingsmaatregelen is nagegaan in hoeverre het budget besteed is, door de financiële jaarverslagen van provincies en de ‘Single information, Single audit’ (SiSa) verantwoording door te nemen over de jaren 2022 en 2023. Daarnaast hebben we gekeken in hoeverre we informatie konden vinden over uitvoeringsregelingen die aan de SPUK zijn gekoppeld. Daar verwijzen we in voetnoten naar.

Voor de koplopermaatregelen was dat uiteraard niet mogelijk. Daarom hebben we de koploperprojecten ingedeeld in verschillende fasen van het beleidsproces (zie paragraaf 4.7). Zo konden we zien of het geld vooral is voor de ontwikkeling van geheel nieuwe maatregelen of dat er al zicht is op de concrete uitvoering. Hierbij maken we onderscheid tussen de voorbereidings-, pilot- en uitvoeringsfase (figuur 6.1). In de voorbereidingsfase betreft het maatregelen voor bijvoorbeeld planvorming of de proceskosten voor de gebiedsprocessen. In de pilotfase gaat het om de opzet of uitrol van pilots en fieldlabs. Binnen de uitvoeringsfase gaat het om investeringen en daadwerkelijke uitvoering van maatregelen. Hierin onderscheiden we de kosten voor uitvoering van maatregelen voor de thema’s landbouw, agrarische natuur, natuur, water en faciliterend. De evaluatiefase hoort ook bij de verschillende fasen van het beleidsproces. In de middelen voor koplopermaatregelen zat niet of nauwelijks geld voor evaluatie; dit was wel onderdeel van de uitkering voor algemene uitvoeringskosten.

Figuur 6.1 Onderscheid tussen verschillende beleidsfasen



Referenties

- Algemene Rekenkamer (2024), *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), Rapport bij het Jaarverslag 2023*. Den Haag.
- Baken, K., I. Orbon, R. Leeijen (2024), *Zonder richting en perspectief, geen beweging, Een reflectie op de provinciale stimuleringsregelingen natuurinclusieve landbouw*, Den Bosch: Brabant Advies.
- Beekman, V., Woltjer, P. J., Nannes, J. E., & Jellema, A. (2024), *Expertappreciatie van provinciale NPLG-maatregelen–Tweede fase*. Wageningen Economic Research.
- Beekman, Volkert (2022), *Quick scan versnellings- en perspectiefmaatregelen transitie landbouw en landelijk gebied*, Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Boezeman, D., B. Silvius, M. Vink, W. Kuindersma, B. Breman, M. Hoogvliet & J. Van den Roovaart (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Denemarken, overheid (2024), *Aftale om et Grønt Danmark [Akkoord over een Groen Denemarken]*, via <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-et-groent-danmark/> en grondregeling via <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/817#id9642581e-47a4-4405-8630-281169b18dfo>
- IPO (2024), *inbreng Commissiedebat Stikstof, NPLG en Natuur 4 september 2024*, via <https://www.ipo.nl/media/vdknzx3h/inbreng-ipo-cd-lvvn-stikstof-nplg-en-natuur-4-september-2024.pdf>
- LNv, I&W & BZK (2022), *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag, 25 november.
- PBL, TNO & RIVM (2024), *Beleidsoverzicht en factsheets beleidsinstrumenten. Achtergronddocument bij de Klimaat- en Energieverkenning 2024*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Gelderland (2024), *We zijn onderweg, Voortgangsrapportage Gelderse Maatregelen Stikstof 2024*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- PVV, VVD, NSC & BBB (2024), *Hoop, lef en trots - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*. Den Haag.
- Remkes, J. (2022), *Wat wel kan: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*. Den Haag.
- Woltjer, J., Beekman, V., Jellema, A., & Nannes, J. (2023), *Expertappreciatie van provinciale NPLG-maatregelen*. Wageningen Economic Research.

Bijlage A

Tabel A.1

Inventarisering van de maatregelcategorieën in de toegekende budgetten uit de versnellingsmaatregelen 2022-2024, in miljoenen euro

	Gr.	Fr.	Dre.	Ov.	Fl.	Gld.	Utr.	N-H.	Z-H.	Zee.	N-B	Lim.	NN.	SBB.	TOTAAL
Beëindiging en afwaardering bedrijven	-	-	-	-	-	130,0	-	-	-	-	17,5	22,5	-	-	170,0
Techniek- en managementmaatregelen	-	1,0	5,6	1,1	2,9	40,0	-	-	-	-	2,0	-	55,2	-	107,8
Agrarische natuur en extensivering	-	21,8	37,4	-	-	-	-	-	-	-	45,0	-	-	-	104,2
Groen-blauwe dooradering	-	-	-	-	0,8	2,5	-	-	-	-	-	-	-	-	3,3
Nieuwe natuur en bos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0	-	18,5	19,5
Natuurherstel en -beheer	-	1,5	-	-	-	45,0	-	-	2,5	-	-	-	-	-	49,0
Watermaatregelen	-	-	7,3	-	-	-	-	-	0,1	-	-	2,0	-	-	9,3
Faciliterende maatregelen	0,6	-	-	12,2	-	7,0	-	0,9	0,2	-	6,4	0,2	13,8	-	41,3
Totaal	0,6	24,3	50,3	13,3	3,6	224,5	-	0,9	2,8	-	70,9	25,7	69,0	18,5	504,4

NN = Noord Nederland; SBB = Staatsbosbeheer

Tabel A.2

Inventarisering van de maatregelcategorieën in de toegekende budgetten uit de koploperprojecten 2024-2026, in miljoenen euro

	Gr.	Fr.	Dre.	Ov.	Fl.	Gld.	Utr.	N-H.	Z-H.	Zee.	N-B.	Lim.	TOTAAL
Beëindiging en afwaardering bedrijven	-	-	93,9	0,7	-	-	-	-	-	-	-	30,3	125
Techniek- en managementmaatregelen	49,9	89,9	72,1	47,1	4,0	-	37,5	9,1	27,2	1,3	6,0	-	344
Agrarische natuur en extensivering	-	-	45,6	61,9	-	-	-	-	29,9	1,0	85,5	24,8	249
Groen-blauwe dooradering	-	-	-	-	8,9	0,3	59,4	-	29,9	1,0	-	-	99
Nieuwe natuur en bos	10,1	42,9	-	-	-	-	-	8,3	19,8	-	-	-	81
Natuurherstel en -beheer	-	-	58,3	92,5	-	9,7	75,1	0,9	48,5	-	47,7	-	333
Watermaatregelen	-	46,6	-	-	-	-	77,5	-	24,1	3,4	82,5	-	234
Faciliterende maatregelen	-	0,5	-	31,5	-	22,7	-	2,5	8,8	0,7	9,5	-	76
totaal	60,0	179,8	269,9	233,7	12,9	32,7	249,5	20,8	188,3	7,4	231,2	55,0	1541