

# Programma

# Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe



---

**Assen, 3 juli 2026**

**Colofon**

Dit is een uitgave van de provincie Drenthe.  
Foto's: Provincie Drenthe, Marketing Drenthe.

Deze vormgegeven uitgave bevat enkele technische en redactionele correcties ten opzichte van de door Provinciale Staten vastgestelde versie. De beleidsinhoud is ongewijzigd.

---

**Programma  
Toekomstgericht Landelijk Gebied  
Drenthe**

# Inhoud

Drenthe van het slot: werken aan ruimte, perspectief en uitvoering .....	7
Samenvatting van het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe.....	8
Lijst met figuren.....	13
Lijst van belangrijkste rapporten en beleidsstukken waarnaar wordt verwezen .....	15
Lijst met gebruikte afkortingen.....	17
<b>INLEIDING .....</b>	<b>20</b>
Een integraal geborgd programma TLGD: Drenthe van het slot .....	21
<b>1 SCOPE.....</b>	<b>26</b>
1.1 Opdracht uit het Coalitieakkoord.....	27
1.2 Uitgangspunten en kaders van het TLGD .....	28
1.3 Hoofddoelen TLGD .....	30
1.4 Opgaven na 2030 niet naar maatregelen vertaald.....	31
<b>2 WETTELIJKE DOELEN .....</b>	<b>32</b>
2.1 Een uitwerking van de wettelijke doelen van het TLGD .....	33
2.2 TLGD voegt maatregelen toe aan bestaande programma's en projecten.....	35
2.3 Opgave water en bodem in hoofdlijnen.....	35
2.4 Opgave natuur in hoofdlijnen .....	41
2.5 Opgave stikstof in hoofdlijnen .....	48
2.6 Landbouw.....	55
2.7 Klimaat en bos als koppelkans.....	60
<b>BIJLAGE 2.1   Herkomst opgaven landelijk gebied in het programma TLGD .....</b>	<b>61</b>
<b>3 UITGANGSPUNTEN.....</b>	<b>62</b>
3.1 Perspectief .....	63
3.2 Kenmerken van onze aanpak .....	64
3.2.1 Adaptief.....	64
3.2.2 Geborgd.....	64
3.2.3 Draagvlak.....	66
3.3 Over de maatregelen .....	66
3.4 Grondbeleid .....	68

<b>4</b>	<b>AANPAK</b> .....	<b>70</b>
4.1	Generieke stikstofaanpak.....	71
4.1.1	Generieke aanpak voor de melkveehouderij tot 2035.....	74
4.1.2	Aanpak voor de niet-grondgebonden veehouderij & Cultuurgronden .....	83
4.1.3	Monitoring – ‘hand aan de kraan’ .....	84
4.2	Gebiedsgerichte ruimtelijke aanpak.....	86
4.2.1	Water en Bodem .....	86
4.2.2	Natuur.....	91
4.2.3	Stikstof.....	97
4.2.4	Routekaart TLGD.....	109
4.3	Integrale maatregelen op hoofdlijnen.....	109
	<b>BIJLAGE 4.1   Toelichting Koolstra Advies over verrichte werkzaamheden .....</b>	<b>112</b>
<b>5</b>	<b>UITWERKING IN DE GEBIEDEN</b> .....	<b>114</b>
5.1	Hotspots: gestapelde opgaven.....	115
5.2	Initiatieven van onderop .....	115
5.3	Hotspots en gebieden met specifieke opgaven .....	117
5.3.1	Maatregelen tot 2030 .....	117
5.3.2	Algemene beschrijving hotspots en gebieden met een specifieke opgave .....	119
5.3.3	Gebiedsgerichte uitwerking opgave stikstof .....	122
5.3.4	Hart van het Noorden .....	142
5.3.5	Aanpak van de gebieden tot 2030 .....	144
5.4	Budget .....	146
5.5	Effecten voor stikstof, natuur, water én economie in beeld tijdens uitvoering .....	147
	<b>BIJLAGE 5.1   Beschrijving eerste hotspots en gebieden met specifieke opgaven .....</b>	<b>148</b>
<b>6</b>	<b>IMPACT</b> .....	<b>170</b>
6.1	De sociaal-economische situatie in Drenthe.....	171
6.2	Verwachte effecten TLGD .....	175
6.3	Werken aan gemeenschappen .....	177



# Drenthe van het slot: werken aan ruimte, perspectief en uitvoering

De opgaven in het landelijk gebied van Drenthe zijn groot en urgent. Natuurherstel, waterkwaliteit en stikstof vragen om concrete stappen. Tegelijkertijd ervaren inwoners en ondernemers dagelijks de gevolgen van het feit dat vergunningverlening vrijwel tot stilstand is gekomen. Dat raakt alles: woningbouw, economische ontwikkeling, infrastructuur én de toekomst van bedrijven in ons landelijk gebied. Daar kunnen en willen wij ons niet bij neerleggen. Met het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe zetten wij als provincie een duidelijke stap naar voren.

De kern van onze inzet is helder: het doorbreken van het vergunningenslot, zodat Drenthe weer in beweging komt. Dat betekent dat we werken aan een aanpak die juridisch standhoudt en tegelijkertijd uitvoerbaar is in de praktijk. Alleen als we aantoonbaar stappen zetten in natuurherstel en het verminderen van stikstofdruk, ontstaat er weer ruimte voor vergunningverlening. Dat vraagt om samenhang, tempo en concrete maatregelen. In dit programma brengen we dat bij elkaar. We werken aan:

- het herstellen en versterken van natuur en watersystemen;
- het realiseren van wettelijke doelen die randvoorwaardelijk zijn voor vergunningverlening;
- het bieden van perspectief aan agrariërs en andere ondernemers;
- het stap voor stap weer mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen.

We bouwen daarbij voort op wat er al gebeurt in Drenthe. In veel gebieden wordt al gewerkt aan oplossingen — door boeren, bewoners, bedrijven en organisaties. Die kennis en inzet zijn essentieel. Daar ligt de basis om stappen te zetten die niet alleen op papier werken, maar ook in de praktijk. Onze werkwijze sluit daarbij aan; gericht op het gebied zelf, met ruimte voor initiatieven, maatwerk en inbreng van betrokken die het verschil kunnen maken. Daarmee ontstaat een aanpak die niet van achter het bureau wordt bedacht, maar die aansluit bij de werkelijkheid in Drenthe.

Tegelijkertijd vraagt deze opgave om duidelijke keuzes. Het realiseren van de benodigde stikstofreductie en het verbeteren van natuur en water zijn geen vrijblijvende doelen. Zonder die stappen komt vergunningverlening niet op gang — en blijft de ontwikkeling van onze provincie onnodig belemmerd. Dat vraagt inzet van iedereen. Onze inzet is daarom tweeledig:

- perspectief bieden voor ondernemen, bouwen en ontwikkelen;
- en tegelijk ruimte creëren door te doen wat nodig is voor natuur en water.

Alleen door die bewegingen gelijktijdig in gang te zetten, komt Drenthe van het slot. Dit programma is daarmee geen eindpunt, maar een stevig fundament voor uitvoering. Een stap die nodig is om vooruit te komen — en om samen te zorgen dat ontwikkelingen weer mogelijk worden.

Ik reken op de inzet en betrokkenheid van iedereen die zich verantwoordelijk voelt voor de toekomst van ons landelijk gebied.

**Henk Emmens**

Gedeputeerde landbouw, natuur en stikstof

# Samenvatting van het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe

In het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe geven wij aan hoe wij de komende jaren:

1. werken aan een oplossing voor het vergunningenslot op de landbouw, woningbouw, infrastructuur en economie. Daarbij hoort:
  - a. het oplossen van de situatie van PAS-melders en ruimte bieden voor ontwikkelingen; en
  - b. het versterken van de landbouw(-structuur).
2. de wettelijke doelen voor water en natuur gaan halen (doelen voor klimaatmitigatie en bos liften mee) en het bestendigen van de dragende rol van landbouw in onze provincie.

Vanuit het programma voegen we die maatregelen toe aan de bestaande programma's en projecten die nodig zijn om tot het doelbereik zoals hiervoor opgesomd te komen. Het programma kent geen eigenstandige uitvoeringsorganisatie.

Het oplossen van het vergunningenslot vergt een aanzienlijke reductie van de emissies van stikstof. Het emissiebeleid dat het Rijk wil gaan voeren is essentieel om de vergunningverlening in Drenthe vlot te trekken. <sup>1</sup>Het Rijk zet daarbij in op 42-46% emissiereductie in de landbouw. In het regeerakkoord wordt hiervoor een stikstoffonds van 20 miljard euro vrijgespeeld. Op basis van de Omgevingswet geldt dat voor stikstof in 2030 landelijk 50% van het met stikstofneerslag overbelaste areaal in de Europees beschermde Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moet zijn gebracht. In 2035 is dit percentage op 74% bepaald. De Drentse bijdrage aan deze wettelijke opgave voor 2035 is bepaald op 43% reductie van ammoniak ten opzichte van 2019. Om vergunningverlening los te krijgen moet nog extra gebeuren. Voor het vlottrekken van vergunningverlening moet namelijk het additionaliteitsvereiste kunnen worden onderbouwd (zie verderop) en kunnen er aanvullende maatregelen aan de orde zijn. De ruimte hiervoor achten wij overigens beperkt, aangezien wij zien dat wij al veel van de sector vragen in dit programma.

Wij schatten in dat in Drenthe met de uitvoering van genomen en vaststaande maatregelen in 2030 ten opzichte van 2019 reeds een reductie met 14% wordt gerealiseerd. Tot 2030 zou dan nog circa 7% extra moeten worden gereduceerd in het kader van onze Drentse bijdrage aan het wettelijke doel; de resterende 22% reductie kan vervolgens in de periode tot 2035 worden ingevuld. Onze bijdrage is in lijn met het landelijke beleid. Van belang in dit verband is nog dat het Rijk de invoering van een Rekenkundige Ondergrens (RKO) onderzoekt. Zo'n ondergrens doet aan de opgave voor stikstof niet af, maar zou het wel makkelijker kunnen maken om innovaties op bedrijfsniveau door te kunnen voeren. Ook zou invoering van een ondergrens een aantal PAS-melders legaliseren. Invoering van zo'n ondergrens wordt alleen verantwoord geacht binnen een geborgde dalende lijn van stikstofemissies. De RKO versterkt in die zin de urgentie voor ons programma.

De basis onder onze geborgde stikstofaanpak (stap 1) is een generieke emissiereductie van 30% in de melkveehouderij in 2035. Deze emissiereductie geldt voor de melkveehouderij die als sector veruit het grootste aandeel in de Drentse stikstofemissies heeft en wordt in recente rapporten als haalbaar en betaalbaar verondersteld. De reductie kan worden gerealiseerd via doelsturing. Doelsturing is een overkoepelend principe waarop wij inzetten om aan de opgaven te werken. Doelsturing houdt 'de boer aan het roer', wat ook een uitgangspunt voor ons programma is. Boeren krijgen

---

1 Deze tekst is geschreven op 3 februari 2026: we gaan er na het sluiten van het regeerakkoord in dit document vanuit dat het nieuwe (minderheids-)kabinet van CDA-VVD-D66 er komt.

realistische, haalbare doelen voor stikstof (en water en klimaat) op bedrijfsniveau en krijgen de ruimte om zelf invulling te geven aan deze doelen. We maken hierbij gebruik van onze ervaring met de kritische prestatie indicatoren. Ook het Rijk zet in op de doelsturing en wil deze niet alleen richten op stikstof, maar ook op de uitstoot van CO2 en water.

De norm is in het voorliggende programma uitgewerkt. We koppelen de norm daarbij aan fosfaatrechten. Elke melkveehouder kan op basis van de norm nu zelf doorrekenen of en zo ja welke stappen hij of zij tot en met 2035 moet zetten. De norm wordt ook vastgelegd in de Provinciale Omgevingsverordening. Dat er een geborgde norm komt voor emissiereductie is volgens ons essentieel om toestemmingsverlening vlot te trekken. Daarnaast is een randvoorwaarde dat er gewerkt wordt aan een toekomstbestendig stikstofbeleid en bijbehorende wetgeving door het Rijk.

Bij deze aanpak is het borgen van de resultaten belangrijk. We doen daarbij recht aan ondernemers die al stappen gezet hebben. De in te voeren norm sluit hierop aan. Van meerdere alternatieven hebben wij de voors en tegens tegen elkaar afgewogen en met deskundigen uit de sector besproken. Het Rijk werkt parallel aan een norm en wil hierover rond de zomer helderheid geven. Wij zorgen ervoor dat onze aanpak in lijn blijft met de keuzes die het Rijk maakt.

Voor de niet-grondgebonden veehouderij stellen wij ook maatregelen voor. Wij denken eraan het hanteren van de best beschikbare technieken (BBT) verplicht te stellen. We zijn met de sector in gesprek over hoe dit vorm te geven. In het programma is een eerste uitwerking opgenomen.

Voor cultuurgrond hebben wij op dit moment geen rechtstreekse maatregelen in voorbereiding, gezien het beperkte aandeel hiervan in de emissies naar de lucht. Wel zijn voor de akkerbouw opgaven aan de orde met betrekking tot belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De provincie helpt bedrijven om de maatregelen te kunnen nemen die nodig zijn om aan die generieke doelstelling invulling te geven. Bijvoorbeeld via subsidies op basis van de subsidieregeling voor 'laaghangend fruit' en de stimuleringsregeling en kennisprogramma van Duurzaam Boeren Drenthe. De instrumentenkoffer is uitgewerkt in de [Realisatiestrategie](#) van het programma.

Het Rijk werkt verder aan emissiereductie van andere sectoren. Voor mobiliteit en industrie geldt een doel voor emissiereductie van 50% in 2035. Cijfers, resultaten en prognoses wijzen uit dat deze sectoren daarmee goed op weg zijn. Het Rijk wil vermindering van stikstofemissies daarbij versterkt richten op een aantal zones. Dit wordt samen met provincies momenteel uitgewerkt. De resultaten zullen rond de zomer van '26 bekend worden en te zijner tijd wordt afgewogen of en hoe wij ons programma moeten aanpassen. De financiering van het nieuwe stikstoffonds van 20 miljard euro zal van rijkswege mede gericht zijn op een aantal zones. Een gebiedsaanpak voor stikstof achten wij niet overall zinvol. Wij zullen eventuele voorstellen van het Rijk tegen ons eigen beleid aan houden.

Naast de generieke reductie van 30% in 2035 wil de provincie 13% van de totaal te realiseren reductie van stikstofemissie gebiedsgericht realiseren (stap 2 van de aanpak). De omvang van de gebieden waarvoor de gebiedsgerichte aanpak gaat gelden, bedraagt 1 km rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Voor het Drentsche Aa geldt daarbij een beperkte gebiedsgerichte opgave. Voor het Bargerveen, Drouwenerzand, Witterveld en mogelijk Fochteloerveen geven we, gezien het lage aantal betrokken bedrijven, de voorkeur aan het maken van individuele afspraken. Voor de bedrijven die het betreft gaat het om een forse aanvullende opgave. In een gebiedspilot rond Veenhuizen is 60% als het te ambiëren reductiedoel gehanteerd. Wij zien dit als doel voor de gebiedsgerichte opgave. Met de betrokken gebieden wil de provincie bepalen hoe deze aanvullende reductie het beste kan worden ingevuld. Bedrijven kunnen in deze gebieden gezamenlijk een aanbod doen en wij zullen het stimuleren om tot zo'n gezamenlijk aanbod te komen. De provincie helpt bedrijven in deze gebieden om het extra reductiedoel te halen. Hiervoor stellen we extra regelingen beschikbaar. De regeling voor 'hooghangend fruit' wordt gebiedsgericht ingezet. Het Rijk zal met nieuwe regelingen voor extensiveren, verplaatsen, omschakelen en stoppen komen.

We zijn bij het doorrekenen van de stikstofopgave tot de conclusie gekomen dat het realiseren van de Drentse bijdrage aan het wettelijke doel voor reductie van stikstofemissie van 43% niet direct garandeert dat vergunningverlening wordt vlot getrokken. Dat heeft te maken met de strenge juridische eisen die vanuit de jurisprudentie aan toestemmingsverlening worden gesteld, in het bijzonder het vereiste van additionaliteit. Dat vereiste maakt dat wij als provincie per gebied moeten onderbouwen dat reductie van stikstofemissie niet noodzakelijk is om natuur te herstellen en het daarom verantwoord is om vergunningen te kunnen verlenen. Bovendien moeten wij kunnen aantonen dat we verslechtering van de betrokken natuur wegnemen en dat zicht blijft op het halen van de wettelijke natuurdoelen. Om te voldoen aan het additionaliteitsvereiste voor de Natura 2000-gebieden kan er meer stikstofreductie noodzakelijk zijn dan alleen onze bijdrage aan de wettelijke opgave voor stikstofreductie. We onderzoeken daarom per Natura 2000-gebied wat nodig is om additionaliteit te onderbouwen. Dit is stap 3 in onze aanpak. Dit betekent dat rondom een aantal Natura 2000-gebieden mogelijk verdere maatregelen (zoals reductie van stikstof) moeten worden genomen. Zonder deze extra inzet komt vergunningverlening niet op gang. Daarvoor zijn alle mogelijke bronnen vanuit alle sectoren in beeld. De mogelijkheden tot extra reductie in de veehouderij in stap 3 zijn beperkt, zeker wanneer het bedrijven betreft die al maatregelen hebben genomen in het kader van eerste twee stappen uit onze aanpak.

Met betrokkenen uit de gebieden gaan wij in gebiedsprocessen het gesprek aan over hoe we zo samen de totale gebiedsgerichte stikstofopgave kunnen gaan halen. Naast stikstof kijken we ook naar andere factoren, waarbij hydrologie (verdroging) in de meeste Natura 2000-gebieden de tweede grote drukfactor is waar we aan moeten werken. Deze laatste stap in de stikstofaanpak lijkt op voorhand niet nodig te zijn rond het Norgerholt en het Mantingerbos, waar voor de natuurtypen op basis van stap 1 (generieke reductie in de melkveehouderij en Best Beschikbare Technieken in de niet-grondgebonden veehouderij) en stap 2 (gebiedsgerichte opgave stikstof) voldoende reductie lijkt te worden gerealiseerd op basis van berekening in Aerius. Dit wordt anders, als in stap 2 in deze gebieden geen afspraken tot stand komen.

Wij denken niet dat voor het onderbouwen van additionaliteit de stikstofdepositie tot onder de kritische depositiewaarde moet dalen alvorens vergunningen kunnen worden verleend. Wij ontlenen wat dit betreft vertrouwen aan de uitspraak die de Raad van State recentelijk in een zaak over het Liefstinghsbroek deed. We mogen ook meer tijd nemen om tot een einddoel te komen, mits we maar stappen zetten waarbij de gunstige staat van instandhouding bereikt kan worden. Wij gaan ervanuit dat wanneer wij per gebied kunnen onderbouwen wat nodig is en laten zien dat wij alles doen wat in redelijkheid van ons gevraagd mag worden en wij onze inzet ook monitoren, bijsturen en borgen, vergunningverlening op termijn weer mogelijk is. Op zijn vroegst medio 2027, wanneer plannen gebiedsgericht worden uitgewerkt en maatregelen geborgd zijn, ontstaat ruimte voor vergunningverlening. Wanneer dat aan de orde is, gebruiken we die ruimte als eerste om PAS-melders te legaliseren.

Voor het kunnen onderbouwen van het vereiste van additionaliteit is het eveneens nodig om andere 'drukfactoren' op de Natura 2000-gebieden aan te pakken, zodat verdere verslechtering in die gebieden is uitgesloten en zicht blijft bestaan op het halen van de wettelijke instandhoudingsdoelen voor die gebieden. Dit vereist allereerst een gerichte aanpak voor die natuurtypen die ook in 2035 nog kampen met een overbelasting van stikstofneerslag. Natuurbeheerders garanderen in het IPO-bouwsteendocument Natuur de noodzakelijke maatregelen te nemen waardoor de kwaliteit van de habitats op orde wordt gebracht – onder de voorwaarde dat de juiste randvoorwaarden door de overheid worden gecreëerd (voldoende middelen en vermindering drukfactoren zoals stikstofreductie). Daarnaast vergt de aanpak van drukfactoren het nemen van maatregelen die leiden tot systeemherstel, met name gericht op het verbeteren van de hydrologische situatie (waterkwaliteit en waterkwantiteit) in die gebieden. Hydrologie geldt naast stikstof als de grootste drukfactor op de natuur. De aanpak van drukfactoren laat zich voor een belangrijk deel combineren met de wettelijke opgaven voor water (vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water) en voor natuur (vanuit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en vanuit de Europese Natuurherstelverordening). Wettelijk gelden voor deze opgaven mijlpalen in respectievelijk 2027 en 2030. Uitvoering van de huidige maatregelen voor het halen van de doelen vanuit de Kaderrichtlijn Water vanuit het Regionale

Waterprogramma leidt nog niet tot volledig doelbereik in 2027. De maatregelen vanuit het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied zijn erop gericht om die doelen alsnog te halen.

Het Rijk benoemt dat het zich wil houden aan de Europese Natuurherstelverordening en wil een nieuw Natuurpact sluiten voor de periode na 2027. Het Rijk wil onder andere natuurgebieden beter verbinden en zal waar nodig natuurgebieden uitbreiden. Wanneer duidelijk wordt wat dit betekent voor Drenthe kan het TLGD hierop zo nodig worden bijgesteld. De aanpak voor natuur gaat leiden tot versterking van de bestaande systemen en Natura 2000-gebieden, herstel van landschap en tot meer biodiversiteit in het buitengebied, in het bijzonder om de natuurgebieden heen. Extra inzet op agrarisch natuurbeheer speelt hierbij een grote rol. Onder boeren bestaat daarnaast interesse om een rol te spelen in het natuurbeheer. Daar staat de provincie voor open. Onze aanpak voor het halen van de doelen van water en natuur zal ertoe leiden dat een deel van de landbouwgrond niet meer aantrekkelijk is voor productie van landbouwgewassen. Bij het samenstellen van het pakket maatregelen tot 2030 is rekening gehouden met het feit dat er na 2030 nog altijd opgaven voor water en natuur liggen.

We hebben geconstateerd dat de aanpak voor opgaven vanuit water, natuur en stikstof (maar soms ook klimaatadaptatie) in een aantal gebieden stapelt. De gebieden waar opgaven stapelen en die dus ook het meeste een bijdrage leveren aan vergunningverlening en doelen van natuur en water zijn in het programma aangeduid als zogenaamde [Hotspots](#). Dit betreft de eerste vijf gebieden waar de prioriteit vanuit het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe ligt: (1) het Drentsche Aa-gebied, (2) het Elperstroomgebied, de gebieden (3) Zure Venen en (4) Vledder Aa en Wapserveensche Aa in Zuidwest Drenthe en tot slot (5) het Oude Diep. In de komende jaren worden in deze gebieden door de provincie gebiedsprocessen opgezet. Naast deze eerste vijf gebieden zijn in het programma twee [Gebieden met een specifieke opgave](#) opgenomen die we willen aanpakken: het Noordbargeres vanwege de grondwaterwinning en de Grote Masloot vanwege een grote verbetering van de landbouwstructuur in combinatie met beekdalherstel. Ondanks dat we de wettelijke opgaven hebben vertaald tot en met 2030 gaan we er van uit dat we met deze opgaven net als met de stikstofaanpak tot en met 2035 bezig zijn. Gebiedsprocessen, zeker daar waar het om grote opgaven gaat, vragen een zorgvuldige aanpak, met inbreng van alle betrokkenen. En dat kost vaak tijd.

Agrariërs onderhouden sinds jaar en dag een groot deel van het landschap. Agrarisch natuurbeheer biedt hiervoor goede kansen. Daarnaast kan gezamenlijk worden onderzocht of een agrarische terreinbeherende organisatie in het landelijk gebied en/of bij extra opgaven vanuit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening een waardevolle, aanvullende rol kan pakken. De veranderingen die als gevolg van het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe een verdere impuls krijgen, wil de provincie ook gebruiken om de landbouwstructuur te versterken. Dit kan bijvoorbeeld door in de gebiedsgerichte uitwerkingen van het programma de verkavelingsstructuur voor betrokken agrariërs te verbeteren. Veldkavels komen dan dichterbij de huiskavel te liggen, wat gunstig is voor de bedrijfsvoering van de betrokken ondernemers. Daarnaast houden we oog voor wat de aanpak met de gemeenschap doet. Daartoe houden we zo veel mogelijk rekening met de sociaaleconomische impact van het programma.

Boeren vragen ons om intensiever met hen te gaan samenwerken. Deze samenwerking gaan wij graag aan, omdat we elkaar hard nodig hebben om onze doelen te bereiken. Gebiedsgericht werken kan alleen met maatwerk. Het begint met het inventariseren en analyseren van de bedrijven en structuur van een gebied om vervolgens de vertaling van de wettelijke en maatschappelijke doelen naar het gebied te maken. Door typologie van bedrijven en individuele wensen van agrarische ondernemers te koppelen aan de doelen van en voor een gebied (vanuit natuur, water of een andere opgave), kan er een proces op gang komen. Denk naast agrarisch natuurbeheer ook aan verplaatsingen, kavelruil, herinrichtingen en landbouwstructuurverbetering. Zoals beschreven in dit document vragen alle betrokkenen om deze samenwerking. Een mogelijke invulling is het werken met gebiedsoffertes. Op meerdere plekken in Drenthe zijn initiatieven ontstaan rondom opgaven die spelen in het TLGD. Dergelijke initiatieven juichen wij als provincie zeer toe wanneer die bijdragen aan de opgaven van de provincie. In onze aanpak creëren wij dan ook ruimte voor het meewerken aan dergelijke initiatieven.

---

De mogelijkheden om naast de eigen gebiedsprocessen mee te werken aan initiatieven van onderop wordt beperkt door de beschikbare middelen in termen van mensen en financiën. Een inhoudelijke afweging bepaalt of en hoe de provincie bijdraagt aan initiatieven van onderop. In de [Realisatiestrategie](#) staat onze werkwijze in de uitvoering verder uitgewerkt. Daarin is ook opgenomen hoe we onze financiële middelen tot en met 2030 inzetten. Die middelen zijn niet toereikend om alle maatregelen overal tegelijk te kunnen uitvoeren. De totale kosten van het programma beslaan 2,37 miljard euro. Wij zullen bij het Rijk een claim neerleggen om het resterende deel te financieren. Voor zover onze aanpak voorziet in intensivering van het agrarisch natuurbeheer, wordt een beroep gedaan op de extra middelen die het Rijk daarvoor vrijmaakt.

## Lijst met figuren

Figuur	Titel	Bron
Figuur 1.1	Opbouw van het programma	Provincie Drenthe
Figuur 2.1	Overzicht meegenomen wettelijke doelen in het TLGD	Provincie Drenthe
Figuur 2.2	Oordeel Ecologie voor KRW (2024)	Provincie Drenthe
Figuur 2.3	Oordeel Biologie voor KRW (2024)	Provincie Drenthe
Figuur 2.4	Verdringingsreeks: rangorde bij waterschaarste	Provincie Drenthe
Figuur 2.5	Zoekgebieden voor hydrologische maatregelen t.b.v. knelpunten in Natura 2000-gebieden	Provincie Drenthe
Figuur 2.6	Ligging stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden	<a href="#">Gebiedsgerichte aanpak   Provincie Drenthe</a>
Figuur 2.7	Gemiddelde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding (Planbureau voor de Leefomgeving)	<a href="#">Stikstofcrisis Lage Landen juridisch ontleed.indd (pag. 130)</a>
Figuur 2.8.	Milieukwaliteit natuurtypen in Nederland in relatie tot stikstofdepositie door de jaren heen	<a href="#">Milieukwaliteit van landnatuur: stikstofdepositie, 1994-2023   Compendium voor de Leefomgeving.</a>
Figuur 2.9	Milieukwaliteit natuurtypen in afzonderlijke provincies	<a href="#">Milieukwaliteit van landnatuur: stikstofdepositie, 1994-2023   Compendium voor de Leefomgeving.</a>
Figuur 2.10	Overschrijding KDW in mol/ha/jr (o.b.v. rekenmodel Aerius uit 2025: ruimtelijk)	Provincie Drenthe
Figuur 2.11	Mate van overbelasting met stikstof in 2020 o.b.v. rekenmodel Aerius (2025)	Provincie Drenthe
Figuur 2.12	Bronnen stikstofdepositie Nederland o.b.v. gegevens RIVM (rapportage uit 2024)	<a href="#">Herkomst stikstofdepositie, 2023   Compendium voor de Leefomgeving</a>
Figuur 2.13	Ontwikkeling nutriëntenoverschot in de landbouw	CBS
Figuur 2.14	Ontwikkeling stikstofdepositie in Nederland 1990-2024	<a href="#">Stikstofdepositie, 1990-2024   Compendium voor de Leefomgeving</a>
Figuur 2.15	Aandeel buitenland, binnenland en Drenthe in depositie op de Natura 2000-gebieden	Aerius Monitor 2025
Figuur 2.16	Kaart landbouw en natuur zoals opgenomen in de ontwerp-Omgevingsvisie (april 2026)	Provincie Drenthe
Figuur 2.17	Landbouwvisies (deels nog in de ontwikkeling) binnen de provincie.	Provincie Drenthe
Bijlage 2.1	Herkomst opgaven landelijk gebied in het programma TLGD	Provincie Drenthe
Figuur 3.1	Weergave bijdrage maatregelen aan vlottrekken vergunningverlening	<a href="#">Limburgs Offensief Stikstof - Provincie Limburg (pag. 39)</a>
Figuur 3.2	Bijdrage van de verschillende maatregelcategorieën aan de doelen	Provincie Drenthe
Figuur 4.1	Ontwikkeling stikstofdepositie per sector (in mol N/ha/jaar)	<a href="#">Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025, pag. 62</a>

Figuur	Titel	Bron
Figuur 4.2	Ontwikkeling stikstofdepositie stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (mol N/ha/jaar)	<a href="#">Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025, pag. 61</a>
Figuur 4.3	Ontwikkeling overschrijding KDW in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden tot en met 2035 (basispad).	<a href="#">Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025, pag. 75</a>
Figuur 4.4	Verdeling van emissies vanuit de landbouw in 2019 o.b.v. gegevens emissieregistratie.nl	Provincie Drenthe
Figuur 4.5	Fosfaatrechten in Drenthe (2019)	Provincie Drenthe
Figuur 4.6	Berekening norm op basis van fosfaatrechten	Provincie Drenthe
Figuur 4.7	Berekening emissieontwikkeling veld	Provincie Drenthe
Figuur 4.8	Monitoring stikstofaanpak	Provincie Drenthe
Figuur 4.9	Gebied in Drenthe (geel) dat in aanmerking kan komen voor een vorm van agrarisch natuurbeheer	Natuurbeheerplan 2026, zie Natuurbeheerplan 2026
Figuur 4.10	Te realiseren agrarisch natuurbeheer in 2030	Provincie Drenthe
Figuur 4.11	Weergave opgave stikstof op gebiedsniveau in samenhang met de generieke aanpak	Provincie Drenthe
Figuur 4.12	Initiatieven voor groen gas in Drenthe (oktober 2025)	Provincie Drenthe
Figuur 4.13	Globale indicatie overbelasting in 2035 met aanpak TLGD als landbouw in Nederland verder met 44% reduceert, industrie en mobiliteit 50% t.o.v. 2020 en buitenland in 2035 de prognose van AERIUS 2025 haalt (cijfermatig)	Koolstra Advies
Figuur 4.14	Globale indicatie overbelasting in 2035 met aanpak TLGD als landbouw in Nederland verder met 44% reduceert, industrie en mobiliteit 50% t.o.v. 2020 en buitenland in 2035 de prognose van AERIUS 2025 haalt (overbelastingsklassen)	Koolstra Advies
Figuur 4.15	Gemiddelde depositie in 2020 en in 2035 op basis van 2020, basispad en TLGD.	Koolstra Advies
Figuur 4.16	Bijdrage aan de reductie in 2035 per meegenomen maatregel in het TLGD.	Koolstra Advies
Figuur 4.17	Relatief grote emissielocaties binnen Drenthe (op basis van DASH '24)	Koolstra Advies
Figuur 4.18	Kernachtige weergave aanpak stikstof Drenthe	Provincie Drenthe
Figuur 4.19	Integrale maatregelen TLGD op hoofdlijnen.	Provincie Drenthe
Bijlage 4.1	Toelichting Koolstra Advies op werkzaamheden	Koolstra Advies
Figuur 5.1	Gebiedsinitiatief boeren uit Veenhuizen (begrenzing in rode stippellijn)	<a href="#">Veenhuizen   Noordwest - provincie Drenthe</a>
Figuur 5.2	Kaartbeeld afzonderlijke bouwstenen voor TLGD	Provincie Drenthe
Figuur 5.3	Voorbeeld van uitwerking van drukfactoren met mogelijke maatregelen in relatie tot stikstof	Provincie Drenthe
Figuur 5.4	Resultaten met de TLGD-aanpak voor de afzonderlijke Natura2000-gebieden	Koolstra Advies

Figuur	Titel	Bron
Figuur 5.5	Ruimtelijk beeld van het 'Hart van het Noorden'	Ministerie LNVN
Figuur 5.6	Voorbeeld van stappen en rol van de provincie in een complex en in een beperkt gebiedsproces	Provincie Drenthe
Figuur 5.7	Overzicht benodigd budget.	Provincie Drenthe
Figuur 5.8.	Gebiedsaanduiding Drentsche Aa	Provincie Drenthe
Figuur 5.9.	Drentsche Aa met KDW's	Aerius
Figuur 5.10.	Gebiedsaanduiding Elperstroom	Provincie Drenthe
Figuur 5.11	Elperstroomgebied met KDW's	Provincie Drenthe
Figuur 5.12	Dwingelderveld, met KDW's	Aerius
Figuur 5.13	Holtingerveld met KDW's	Aerius
Figuur 5.14	Drents-Friese Wold met KDW's	Aerius
Figuur 5.15	Gebiedsaanduiding Zure venen	Provincie Drenthe
Figuur 5.16	Gebiedsaanduiding Vledder Aa en Wapserveense Aa	Provincie Drenthe
Figuur 5.17	Gebiedsaanduiding Oude Diep	Provincie Drenthe
Figuur 5.18	Gebiedsaanduiding Noordbargeres	Provincie Drenthe
Figuur 5.19	Gebiedsaanduiding Grote Masloot	Provincie Drenthe
Figuur 6.1	Bevolkingsontwikkeling in Drenthe en Nederland, 2015-2021	CBS, bewerking provincie Drenthe
Figuur 6.2	Werkgelegenheid naar bedrijfstakken in Drenthe en Nederland, 2021	CBS Statline, Dashboard Arbeidsmarkt. Via website: <a href="https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt">https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt</a> .
Figuur 6.3	Werkgelegenheidsontwikkeling in Drenthe, 2017-2021	LISA; bewerking provincie Drenthe
Figuur 6.4	Landbouwstructuur in de acht deelgebieden PNP in Drenthe, 2022, waarvan %	KvK-bestand, 15 maart 2023, bewerking provincie Drenthe
Figuur 6.5	Beoordeling maatregel aankoop landbouwbedrijven met de Theory of change	Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering; Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-019
Figuur 6.6	Deelgebieden en COROP-gebieden in Drenthe	Kaart via: <a href="#">Kaarten regionale indelingen 2023   CBS</a>

## Lijst van belangrijkste rapporten en beleidsstukken waarnaar wordt verwezen

Rapporten	Vindplaats online
(Adviezen over) Natuurdoelanalyses en de Ecologische Autoriteit	<a href="#">Homepage - Ecologische Autoriteit</a>
Aerius Monitor	<a href="https://monitor.aerius.nl/monitor/introductie">monitor.aerius.nl/monitor/introductie</a>
BIJ12, Over additionaliteit	<a href="#">Additionaliteit - BIJ12</a>
BIJ12, Systeemherstel	<a href="#">Systeemherstel - BIJ12</a>
EU, Europese Natuurherstelverordening	<a href="#">Verordening - EU - 2024/1991 - EN - EUR-Lex</a>
PBL Landbouw- en natuurverkenning	<a href="#">Landbouw- en Natuurverkenning   Planbureau voor de Leefomgeving</a>
PBL Stikstof- en natuuraanpak in Nederland, feiten, cijfers en consequenties voor beleid	<a href="#">Stikstofcrisis Lage Landen juridisch ontleed.indd</a>
PBL Zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur (oktober 2025)	<a href="#">Zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050   Planbureau voor de Leefomgeving</a>
RIVM, DASHview	<a href="#">DASHview: Dashboard stikstofdepositie herkomst</a>
RIVM, Milieukwaliteit van landnatuur: stikstofdepositie	<a href="#">Milieukwaliteit van landnatuur: stikstofdepositie, 1994-2023   Compendium voor de Leefomgeving</a>
RIVM, Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025	<a href="https://rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2025-0021.pdf">rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2025-0021.pdf</a>
RIVM, Veehouderij in Nederland	<a href="#">Veehouderij in Nederland   RIVM</a>
WUR, De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld, editie 2022	<a href="#">PowerPoint-presentatie</a>
WUR, De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld, editie 2025	Verkrijgbaar via de provincie (nog niet gepubliceerd)
WUR, Gerard H Ros, Wouter BC de Heij, Harm Borgers, Jan Lock, Henk Kievit, Han van Dobben, Chris Backes & Wim de Vries, De Nederlandse stikstofcrisis Van verwarring naar verbinding (2026)	<a href="#">711347</a>
WUR, Reinhard, S., R. Jongeneel, M. van Alphen, L. Vissers, M. Selten, R. Michels en C. de Vries (2022) Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering; Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-019	<a href="#">Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen - Wageningen University &amp; Research</a>
WUR, Ros, G.H., Kager, H., Boom, G., de Vries, W., 2024. Verkenning effecten landbouwinnovaties. Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen (Wageningen, Wageningen Universiteit, Rapport 2024.159)	<a href="#">Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen - Wageningen University &amp; Research</a>
WUR, Ros, G.H. e.a. De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding	<a href="https://edepot.wur.nl/711347">https://edepot.wur.nl/711347</a>
WUR, Toelichting op de bouwstenen voor habitattypen en HR-soorten	<a href="#">Toelichting op de bouwstenen voor habitattypen en HR-soorten</a>

Beleidsmatige documenten	Vindplaats
Rijk, Kapstok gebiedsontwikkeling	<a href="#">kapstok Rijkshuisstijl 2011.pdf</a>
Bureau Woordvoering Kabinetsformatie	<a href="#">Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030   Kabinetsformatie</a>
I&W, Kamerbrief over rol water en bodem (2022)	<a href="#">Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening   Kamerstuk   Rijksoverheid.nl</a>
I&W, Kamerbrief Kaderrichtlijn Water	<a href="#">file</a>
IPO Bouwstenendocument emissiereductie landbouw	<a href="https://www.ipo.nl/wp-content/uploads/sites/5/2025/11/gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf">https://www.ipo.nl/wp-content/uploads/sites/5/2025/11/gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf</a>
IPO Bouwsteendocument natuur	<a href="#">Bouwsteendocument-Natuur.pdf</a>
IPO Aanvullende bouwsteendocument agrarisch natuur en landschapsbeheer	<a href="#">ipo.nl/wp-content/uploads/sites/5/2025/11/Aanvullende-bouwsteendocument-agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer.pdf</a>
IPO, De Kaderrichtlijn Water voorbij	<a href="#">De Kaderrichtlijn Water voorbij 2027   Informatiepunt Leefomgeving</a>
LNVN, Kamerbrief Startpakket Nederland van het slot	<a href="#">file</a>
LNVN, Kamerbrief Ruimte voor landbouw en natuur	-
LNVN, Programmaplan Natuurplan: Samen, sober en realistisch	<a href="#">Programmaplan Natuurplan 12 september 2025: Samen, sober &amp; realistisch   Rapport   Rijksoverheid.nl</a>
Provincie Drenthe, Coalitieakkoord 2023-2027 - 'Samen bouwen we Drenthe!'	<a href="#">Coalitieakkoord 2023-2027 - "Samen bouwen we Drenthe!"   Provincie Drenthe</a>
Provincie Drenthe, Ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe Horizon van Drenthe	<a href="#">Ontwerp-Omgevingsvisie 'Horizon van Drenthe' vanaf 8 april ter inzage   Provincie Drenthe</a>
Provincie Drenthe, Programma Duurzaam Boeren Drenthe	<a href="#">Homepage   Duurzaam Boeren Drenthe</a>
Provincie Drenthe, Regionaal Waterprogramma	<a href="#">Regionaal Waterprogramma   Provincie Drenthe</a>
Provincie Drenthe, toekomstblik WABOS	<a href="https://drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie/2024/20-november/09:30/INGEKOMEN-STUKKEN-BLOK-RUIMTE/Cie201124-A13-Toekomstblik-op-WABOS-COMPL.pdf">drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie/2024/20-november/09:30/INGEKOMEN-STUKKEN-BLOK-RUIMTE/Cie201124-A13-Toekomstblik-op-WABOS-COMPL.pdf</a>
Provincie Drenthe, Natuurbeheerplan 2026	<a href="#">Natuurbeheerplan 2026</a>
Provincie Drenthe, Basiskwaliteit Natuur	<a href="#">Basiskwaliteit Natuur   Provincie Drenthe</a>
Provincie Drenthe, Kader en uitgangspunten TLGD	<a href="#">PS240925-Cie030925-2025-35-Programma-Toekomstgericht-Landelijk-Gebied-Drenthe-proces-en-kaders.pdf</a>
Provincie Drenthe, duiding en gevolgen uitspraak Amercentrale/Rendac	<a href="#">Cie260225-A5-Rendac-Amercentrale.pdf</a>

## Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Uitgeschreven
ADW	Achtergronddepositiewaarde
ANB	Agrarisch Natuurbeheer
ANLb	Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer
AND	Agrarische Natuur Drenthe
BBT	Best Beschikbare Technieken
BKN	Basiskwaliteit Natuur
BKI	Besluit Kwaliteit leefomgeving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CH4	Methaan
DASH	Dataset Stikstofdepositie Herkomst
DAJK	Drents Agrarisch JongerenKontakt
DPG	Drents Particulier Grondbezit
EA	Ecologische Autoriteit
GSvl	Gunstige Staat van Instandhouding
GVE	Grootvee Eenheid
IPO	Interprovinciaal Overlegorgaan
KDW	Kritische Depositie Waarde
KPI	Kritische Prestatie Indicatoren
KRW	Europese Kaderrichtlijn Water
Kt	Kiloton
LBD	Landschapsbeheer Drenthe
LBV	Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties
LBV+	Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties met piekbelasting
LESA	Landschappelijk Ecologische Systeemanalyse
LISA	Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
MCEN	Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel
MGB	Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging
MPR	Melkproductieregistratie
NAP	Nitraat Actie Programma
NDA	Natuurdoelanalyse
NDFF	Nationale Databank Flora & Fauna
NEM	Netwerk Ecologische Monitoring
NH3	Ammoniak

Afkorting	Uitgeschreven
NHV	Europese Natuurherstelverordening
NMF Drenthe	Natuur en Milieufederatie Drenthe
NNN	Natuurnetwerk Drenthe
NOx	Stikstofoxiden
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
NV-gebieden	Nutriënt Verontreinigde-gebieden
Ow	Omgevingswet
POV	Provinciale Omgevingsverordening Drenthe
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RLN	Ruimte voor Landbouw en Natuur
RPML	Regeling Provinciale Maatregelen Landelijk Gebied
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RKO	Rekenkundige Ondergrens
SNL	Subsidiestelsel Natuur en Landschap
SLA	Schone Lucht Akkoord
SOVON	Stichting Ornithologisch Vogelonderzoek Nederland
SPUK	Specifieke Uitkering
TAN	Total Ammoniacal Nitrogen
TLGD	Programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe
UPDA	Uitvoeringsprogramma oppervlaktewater Drentsche Aa
UvW	Unie van Waterschappen
VHR	Europese Vogel- en Habitatrichtlijn
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WABOS	Water en bodem sturend

# INLEIDING



## Een integraal geborgd programma TLGD: Drenthe van het slot

Met dit programma willen wij de langdurige impasse in het landelijk gebied doorbreken. Deze impasse vindt zijn oorzaak in het feit dat wettelijke doelen voor natuur en water niet worden gehaald, wat tot een reeks aan juridische complicaties heeft geleid, in het bijzonder bij toestemmingsverlening voor stikstofgevoelige activiteiten.<sup>2</sup> Los van dat dit wettelijke verplichtingen betreft, is het goed daarbij het perspectief te zien dat al deze maatregelen de kwaliteit van onze leefomgeving en onze gezondheid bevorderen. Samen met de landbouw, waterschappen, waterbedrijven, natuurorganisaties en gemeenten willen we nu de benodigde stappen zetten, en tegelijkertijd boeren perspectief bieden. PAS-melders verkeren sinds 2019 in een onzekere situatie. Agrariërs en andere initiatiefnemers kunnen momenteel nauwelijks toestemming krijgen voor eender welke ontwikkeling ze willen inzetten, zelfs wanneer die ontwikkeling stikstofreductie zou betekenen (zie ook het kopje [Borging](#) in [hoofdstuk 1](#)). De impasse in het landelijk gebied hindert inwoners die een woning zoeken, bedrijven die willen uitbreiden en de inpassing van (energie-)infrastructuur. We willen dat bedrijven weer ruimte krijgen om te ondernemen. Dat geldt voor de boeren, voor andere bedrijvigheid en voor de woningbouw.

Met het oog op de knellende situatie voor vergunningverlening zet het Rijk in op het onderzoeken van de mogelijkheid tot het invoeren van een Rekenkundige Ondergrens (RKO).<sup>3</sup> Daarmee zouden ontwikkelingen die tot kleine deposities in natuurgebieden leiden weer worden vlot getrokken. Dat kan ook betekenen dat het makkelijker wordt om innovaties te realiseren die nu door het slot op vergunningverlening lastig te realiseren zijn. Daarnaast zou een flink aantal PAS-melders als gevolg van de invoering van een RKO worden gelegaliseerd. De impact van een RKO hangt mede af van de hoogte ervan. Op dit moment is echter niet te zeggen of en wanneer het tot invoering van de RKO komt en wat dit precies gaat betekenen. Duidelijk is wel dat invoering van de RKO alleen verantwoord wordt geacht wanneer dat gebeurt binnen een pakket van maatregelen dat zorgt voor een geborgde daling van stikstofemissies en verslechtering van de natuur, zodat dit de urgentie van een programma als het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe (TLGD) vooral benadrukt.

Wij zien als enige oplossing om met een geborgd programma voor het landelijk gebied te komen. Geborgd, in die zin dat we alles binnen het redelijke doen wat van een overheid verwacht kan worden om verslechtering van natuurgebieden te stoppen en zicht te houden op het halen van de instandhoudingsdoelen, en de aanpak en resultaten hiervan zo zeker mogelijk stellen. Ook andere provincies doen dit. Ondertussen zijn provincies als Limburg, Zuid-Holland, Utrecht en Brabant met vergevorderde plannen gekomen. Vanuit het Rijk wordt daarnaast gewerkt aan een generieke aanpak voor de reductie van stikstof voor alle sectoren. Denk aan een landelijke uitwerking van doelsturing, maar ook aan de reductie van stikstof voor andere sectoren dan de veehouderij. In Drenthe werken we specifiek aan stikstofreductie binnen de landbouw, omdat daar een grote, en deels gebiedsgerichte, opgave ligt. Met ondersteuning van de landbouw versterken we tegelijkertijd de landbouwstructuur en werken we aan de water- en natuuropgaven.

Dat het programma geborgd moet zijn, betekent ook dat we noodzakelijkerwijs werken met de wettelijke voorgeschreven modellen en binnen de eisen die vanuit wetgeving en jurisprudentie gelden. We werken dus met het voor stikstof wettelijk voorgeschreven rekenmodel Aerius en voor de toestand van de natuur met de opgestelde Natuurdoelanalyses zoals die zijn voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit. We werken eveneens met de kritische depositiewaarde (KDW) die nu nog in de wet is opgenomen. Het kabinet heeft in haar regeerakkoord opgenomen dat het deze uit de wet wil halen.<sup>4</sup> Echter, zo lang dat niet het geval is, zal de provincie ermee moeten werken. De KDW geldt sowieso als een indicator

---

2 Qua terminologie hanteren wij hier in principe het woord 'toestemmingsverlening', tenzij het specifiek om vergunningverlening gaat. Vergunningverlening is een vorm van toestemmingsverlening. Andere vormen zijn het melden (zoals indertijd PAS-melders moesten doen) of het vergunningsvrij kunnen realiseren van ontwikkelingen. Ook intern en extern salderen zijn vormen van toestemmingsverlening.

3 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 20).

4 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 20).

voor de natuurkwaliteit, waaraan het uit de wet halen ervan niet zal afdoen. Ons programma leunt niet alleen op modellen. Zo wordt de kwaliteit van de natuur niet alleen van achter het bureau maar ook in het veld gevolgd. Het Rijk heeft aangegeven dat het haar inzet op monitoring voor stikstof en ammoniak wil intensiveren.<sup>5</sup> Vanuit wetgeving en jurisprudentie zijn de eisen streng, wat betekent dat het programma zoals het er ligt voor de praktijk flinke impact heeft. Wij hebben daar aandacht voor en nemen waar mogelijk mitigerende maatregelen, maar dat neemt niet weg dat er heel wat op met name de agrarische sector af komt.

Op onderdelen moeten we lastige keuzes maken. Dat realiseren wij ons, maar zonder die keuzes komen wij niet van het slot. We nodigen agrariërs ook nadrukkelijk uit om samen te werken en mee te denken over hoe we de opgaven een plek geven in het landelijk gebied. Onze aanpak moet leiden tot forse stappen in het halen van de wettelijke natuur- en wateropgaven en het bestendigen van de dragende rol van de landbouw in onze provincie. Dit kan gezien worden in de context van het werken aan leefbaarheid van het landelijk gebied. Niet alles hoeft in vijf jaar gerealiseerd te zijn, zo loopt de stikstofaanpak door tot 2035. Borging van het programma is ook noodzakelijk om nieuwe juridische risico's af te wenden (zie o.a. [paragraaf 4.2.1](#)). De stikstofopgaven vragen om maatregelen voor de korte termijn, maar er is ook een doorkijk nodig hoe we voor de langere termijn de doelen voor onder meer water en natuur denken te halen. Hierbij redeneren we vanuit de langere termijn om te voorkomen dat deze doelen over enige jaren leiden tot een volgende noodsituatie.

Het vlottrekken van toestemmingsverlening is niet van het ene op het andere moment geregeld. Uit jurisprudentie blijkt dat met name het additionaliteitsvereiste aan toestemmingsverlening in de weg staat. Kort door de bocht houdt dit principe in dat elke stikstofreductie ten goede moet komen aan herstel van de natuur zo lang sprake is van verslechtering, en niet mag worden ingezet voor vergunningverlening.<sup>6</sup> Hieruit vloeit voort dat het verbeteren van de natuurkwaliteit de enige eerste stap kan zijn. De onderbouwing van het additionaliteitsvereiste vereist verder een hoge mate van concreetheid in de uitwerking. De voorwaarden voor het vlottrekken van toestemmingsverlening vindt u verder uiteengezet in de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#). De juridische eisen aan toestemmingsverlening hebben er sinds het begin van deze eeuw toe geleid dat tot nu toe alle nationale en provinciale beleidskaders voor stikstof gesneuveld zijn – het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is daar één voorbeeld van. Drenthe wil niet in de situatie komen dat dit opnieuw gebeurt, maar aan deze insteek hangt een zorgpunt. De juridische eisen voor het programma TLGD vergen dat het op meerdere punten nog nader uitgewerkt en geconcretiseerd wordt. Dat wil de provincie graag samen met betrokkenen in de gebieden doen. De noodzaak tot het nemen van geborgde maatregelen staat echter op gespannen voet met de samenwerking die de provincie in gebieden wil aangaan. Het noodzakelijke draagvlak voor ons plan is dermate belangrijk dat wij wel tijd willen nemen om die afstemming te zoeken. In die zin is dit programma een noodzakelijke tussenstap op weg naar verdere uitwerking en concretisering en daarmee naar het definitief vlottrekken van toestemmingsverlening.

Mede om ruimte voor afstemming in de gebieden te zoeken, benoemen wij in dit programma in een aantal kaders de vervolgacties die nodig zijn, voordat het daadwerkelijk vlottrekken van toestemmingsverlening geregeld is. Zo veel mogelijk van deze acties worden gedaan voordat het programma (na de inspraakfase) ter vaststelling aan Provinciale Staten wordt aangeboden. De kaders voor het halen van de wettelijke doelen en het onderbouwen van de additionaliteit leiden tot een aanpak en uitwerking die veranderingen vraagt in ons landelijk gebied. Dat kan veeleisend zijn voor betrokkenen. Wij denken echter dat wanneer we hierin samen met betrokken partijen weten op te trekken, nieuw perspectief voor het landelijk gebied van Drenthe ontstaat. Wij bieden daartoe ook instrumenten die het mogelijk maken voor partijen die geraakt worden om mee te bewegen. Daardoor geeft het programma, ondanks dat het veeleisend is, ook ruimte voor ondernemerschap.

---

5 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 20).

6 Zie de website van BIJ12 (uitvoeringsorganisatie van gezamenlijke provincies) voor een toelichting: [Additionaliteit - BIJ12](#).

## Participatie

De participatie voor het programma heeft in twee stappen gestalte gekregen. In de periode augustus 2025 – december 2025 heeft de provincie bouwstenen, eerste ambtelijke versies van het programma besproken met de diverse stakeholders in het landelijk gebied. Het betreft zowel overheden (gemeenten, waterschappen) als andere partijen (LTO Noord, Natuur en Milieufederatie Drenthe, terrein beherende organisaties Staatbosbeheer, Natuurmonumenten, Drents Landschap en DPG, DAJK, Boermarken, Bestuurscommissies etc.). Ook is het programma in meer formele overlegverbanden besproken, zoals het Bestuurlijk Overleg TLGD en met de voorzitters van de Bestuurlijke Advies Commissies Landelijk Gebied en Werkgroepen grond van de provincie. Om gevoel te krijgen bij de gebiedsuitwerking van het programma zijn voor enkele regio's schetsessies georganiseerd rondom zogenoemde [Hotspots](#): gebieden waar opgaven stapelen. Een verslag is op de website van de provincie geplaatst.<sup>7</sup>

We hebben in het kader van de inspraak elf avonden door de hele provincie georganiseerd. Voor de landbouw (DAJK en LTO Noord) zijn daarbij twee afzonderlijke bijeenkomsten georganiseerd. De avonden werden door bijna 800 verschillende mensen bezocht en resulteerden in 263 zienswijzen. Wij hebben de zienswijzen verwerkt. Wij hebben ons tijdens de inspraak vooral gericht op het gesprek over hoe het programma kan worden verduidelijkt en uitgewerkt en de doelen ervan te realiseren en te borgen zijn. De resultaten hiervan hebben geleid tot aanpassingen in het programma. Het betreft o.a.:

- De tekst in het programma is aangepast in relatie tot de ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe;
- Meer uitleg in [hoofdstuk 1](#) en [hoofdstuk 4](#) over het principe en de aanpak van water en bodem sturend in het programma;
- De stikstofaanpak in [hoofdstuk 4](#), zowel de generieke (melkveehouderij en niet-grondgebonden veehouderij als de gebiedsgerichte opgave, is nader uitgewerkt en verduidelijkt op basis van overleg met betrokkenen uit het veld en daarnaast is een aantal berekeningen meer secuur uitgevoerd op basis van gegevens van Koolstra Advies;
- De financiële paragraaf is met de nieuwste informatie aangepast;
- De rol van het landschap en de aanpak voor landschapsherstel in [hoofdstuk 4](#) zijn verder uitgewerkt;
- In [hoofdstuk 5](#) is een paragraaf over de gebiedsuitwerking voor stikstof opgenomen;
- De tekst over het Hart van het Noorden in [hoofdstuk 5](#) is aangepast;
- [hoofdstuk 6](#) over de sociaaleconomische impact van het programma is aangepast;
- De [Realisatiestrategie](#) bij het TLGD programma is uitgebouwd en verdiept op tal van terreinen. Ook heeft het stuk nu een aangepaste planning en bevat het meer informatie over de financiën van het programma en de te doorlopen gebiedsprocessen.

In relatie tot de uitwerking van de aanpak stikstof is nog relevant dat de WUR in maart 2026 een rapport uitbracht: [De Nederlandse stikstofcrisis](#), Van verwarring naar verbinding. Dit rapport is maatschappelijk positief ontvangen heeft veel overeenstemming met ons programma. Het beschrijft de drie onderliggende problemen: het milieukundige, het ecologische en het beleidsmatige probleem. De voorgestelde aanpak is gestoeld op: gebiedsgericht emissiebeleid, effectgerichte maatregelen per Natura 2000-gebied en aanpak van vergunningen. Dit rapport is geschreven door een brede groep wetenschappers en deskundigen met onder meer Wim de Vries, Wouter de Heij, Chris Backes en Harm Borgers. We hebben de inzichten hieruit meegenomen in dit programma en de verdere uitwerking (zie [hoofdstuk 4](#)).

---

7 Zie: [Ontwerpprogramma TLGD | Provincie Drenthe](#).

## Leeswijzer

In [hoofdstuk 1](#) wordt de reikwijdte van het programma verkend. Daartoe rekenen we ook de kaders en principes waarmee het programma ontworpen is. Hierna worden eerst de hoofdlijnen van de wettelijke opgaven verkend ([hoofdstuk 3](#)). Deze gelden voor water, klimaat en bodem, natuur en stikstof. [hoofdstuk 3](#) behandelt vervolgens de kaders voor onze aanpak. Deze kaders zijn niet nieuw, maar eerder vastgelegd in het coalitieakkoord en correspondentie tussen het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. [hoofdstuk 4](#) behandelt vervolgens de aanpak zelf. Deze aanpak kent een opbouw waarbij eerst de benadering voor elke opgave afzonderlijk wordt gedeeld, die vervolgens leidt tot keuzes voor de tot en met 2030 op te pakken opgaven. In een aantal gebieden stapelt de opgaven. Deze aldus ontstane hotspots worden in [hoofdstuk 5](#) besproken. [hoofdstuk 4](#) en [hoofdstuk 5](#) vormen zo de kern van het TLGD. [hoofdstuk 6](#), tot slot, handelt over de mogelijke impact van maatregelen uit het programma en hoe we daarmee als provincie willen omgaan. Voor het programma is gebruik gemaakt van thematische bouwstenen. De bouwstenen voor toestemmingsverlening, de thema's water en bodem, natuur, stikstof en landbouw alsmede voor grond gelden als achtergrondmateriaal bij de ter inzagelegging. De bouwstenen bevatten een uitgebreide inhoudelijke behandeling voor de afzonderlijke thema's zoals u ze hierna aantreft en worden via de provinciale website ontsloten.

***Nota bene:** Op een enkele plek kan de inhoud van een bouwsteen schuren met wat in een andere bouwsteen of in het programma staat. Dit heeft er mee te maken dat de inhoud van de bouwstenen enkel de gewenste aanpak voor dát thema verwoordt, terwijl het programma de integrale keuzes weergeeft en dus leidend is voor de wijze waarop we de opgaven gaan aanpakken. De bouwstenen zijn dan ook niet bedoeld voor de inspraak. De bouwstenen zijn ook niet aangepast op basis van de inspraak.*

## Taken en verantwoordelijkheden Rijk en provincies

Het Rijk heeft zich verbonden aan meerdere Europese doelen. Het Rijk heeft deze o.a. geïmplementeerd in de Omgevingswet (Ow) en is verantwoordelijk voor het realiseren van de omgevingswaarden in die wet.<sup>8</sup> Als het om een zaak als doelsturing (zie [paragraaf 2.5](#)) gaat, is het dus primair aan het Rijk om hiervoor landelijk een systeem op te zetten. De provincie is op basis van de Ow het bevoegd gezag voor het nemen van maatregelen die de natuurdoelen realiseren. De provincies zijn daarnaast bevoegd gezag voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) ten aanzien van natuur. Voor het regionale watersysteem bepalen de provincies de beleidskaders en doelstellingen. De provincie heeft een beleidsrol ten aanzien van landbouw en heeft een rol in de ruimtelijke ordening.

De provincies hebben vanuit de koepelorganisatie IPO, samen met maatschappelijke partners (VNG, UvW, natuur- en landbouworganisaties) bouwstenen opgesteld voor stikstof, natuur en agrarisch natuurbeheer.<sup>9</sup> Deze bouwstenen zijn bedoeld om het Rijk richting te geven voor een aanpak waar vanuit de betrokken organisaties maatschappelijk draagvlak voor is. De onderwerpen in deze stukken betreffen niet de volledige beleidsopgave en uitwerking, maar die onderdelen (vandaar de naam 'bouwstenen') waar gezamenlijk draagvlak voor is om deze door het Rijk te laten opnemen in nationaal beleid. Deze bouwstenen laten zien dat een impasse op het dossier stikstof niet nodig is: er zijn oplossingen beschikbaar en die hebben draagvlak binnen de koepelorganisaties voor landbouw en natuur en decentrale

8 Omgevingswaarden zijn een instrument binnen de Ow bedoeld voor het bereiken van o.a. een goede omgevingskwaliteit. O.a. voor stikstof is zo'n omgevingswaarde in het leven geroepen.

9 Zie het IPO bouwstenendocument emissiereductie landbouw Vergunningverlening Nederland weer in beweging: [gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf](#); het IPO bouwsteendocument Natuur: Met geborgd natuurherstel, vergunningverlening Nederland weer in beweging: [bouwsteendocument-natuur.pdf](#) en het [Aanvullende-bouwsteendocument-agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer.pdf](#).

---

overheden. Het Rijk is aan zet om deze bouwstenen (al dan niet) om te zetten naar concreet beleid binnen haar bredere verantwoordelijkheid voor o.a. landbouw en natuur. Provincies vertalen dat beleid vervolgens weer naar provinciaal beleid. De IPO-bouwstenen zijn voorts gericht op het vlottrekken van toestemmingsverlening vanuit het perspectief van stikstof. Ze bestrijken daarmee niet de volledige breedte van de wettelijke opgaven voor water, natuur en stikstof zoals ze hier wel zijn meegenomen op basis van de scope van ons programma ([hoofdstuk 1](#)). De IPO-bouwstenen voor stikstof en natuur zijn in dit document betrokken bij de uitwerking van de aanpak voor stikstof en natuur (zie met name [hoofdstuk 2](#) en [hoofdstuk 4](#)).

### **Besluitvorming en bijstelling**

Het programma TLGD omvat naast dit programma de [Realisatiestrategie](#). De scheiding tussen beide documenten is van belang, omdat de [Realisatiestrategie](#) eens per jaar en het programma in principe eens per collegeperiode wordt herzien. Dit omdat de opgaven van het programma minder veranderen dan de wijze waarop we daaraan invulling geven (de uitwerkingsstrategie). Eventuele aanpassing van het programma vergt besluitvorming in Provinciale Staten, omdat dit document de meer fundamentele keuzes voor de opgaven en aanpak behelst. De reguliere jaarlijkse bijstelling van de Realisatiestrategie gebeurt op basis van besluitvorming in het college, omdat het hier om de meer uitvoerende aspecten van het programma gaat.

# 1 SCOPE



## 1.1 Opdracht uit het Coalitieakkoord

Het Coalitieakkoord 2023-2027 Samen bouwen we Drenthe! stelt:

Er komt een concreet uitgewerkt Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) met geborgde maatregelen, als basis voor het legaliseren van PAS-melders, een stikstofbank en vergunningverlening.<sup>10</sup>

Deze opdracht leidde eerder tot een ontwerpprogramma DPLG. Met het ontwerpprogramma zijn middelen verkregen om te werken aan de doelen: € 270 miljoen voor Drenthe. Met het wegvallen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) door het kabinet Schoof veranderden de kaders van het programma en keerden we terug naar de tekentafel. Nu ligt er een eerste versie van het ontwerpprogramma TLGD.

Het TLGD verschilt van het vorige plan in een aantal opzichten:

1. De bestuurlijke opdracht voor het TLGD is om met een geborgd programma te komen met daarin een maatregelenpakket gericht op de periode tot eind 2030 (+ doorkijk 2035).
2. Het maatregelenpakket van het programma is afgestemd op het doelgat. De focus op het 'doelgat' betekent dat het programma alleen nog het 'extra' verwoordt dat moet gebeuren om tot doelbereik voor de thema's water, bodem, landbouw, natuur en stikstof te komen. De focus ligt daarbij op toestemmingsverlening c.q. het weer mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. Lopende programma's, zoals het Programma Natuurlijk Platteland (PNP), acties in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en projecten voor deze opgaven, vallen dus niet onder het TLGD.
3. Anders dan een breed programma gericht op het verkrijgen van budget is er nu vooraf toegekend budget, dat de basis vormt onder dit programma. Dit betekent overigens wel dat om de doelen voor de lange termijn in Drenthe te halen, de huidige middelen ontoereikend zijn (zie ook de [Realisatiestrategie](#)).
4. Het programma heeft meer focus gekregen op de wettelijk verplichte doelen: klimaatmitigatie en bossenstrategie nemen we alleen mee als een 'koppelkans'. We sturen dus niet actief op deze opgaven, maar laten ze waar mogelijk meeprofitieren van onze aanpak.

---

10 Coalitieakkoord 2023-2027 - 'Samen bouwen we Drenthe!', pag. 18. De stikstofbank is inmiddels gerealiseerd. Dat helpt vergunningverlening op dit moment nog niet, vanwege de verdere eisen hieraan (o.a. onderbouwen additionaliteit).

## 1.2 Uitgangspunten en kaders van het TLGD

In het Statenstuk van 24 september 2025 (2025-35) hebben wij uitgangspunten en kaders voor het programma geformuleerd.<sup>11</sup> De tien uitgangspunten herhalen wij hier:

1. Wij werken aan versterking van de sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied.
2. Een toekomstgericht programma, waarin zoveel mogelijk wordt gezocht naar oplossingen die goed zijn voor nu en voor toekomstige generaties en die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit.
3. Wij werken aan perspectief voor de landbouw in Drenthe en de financiering van de transitie, waarbij vakmanschap van ondernemers centraal staat: sturing op doelen, niet op middelen of maatregelen.
4. Landbouwgrond blijft landbouwgrond, tenzij onderling anders wordt overeengekomen.
5. Binnen wettelijke en nationale kaders pakken wij de opgaven voor water, natuur, broeikasgassen en stikstof in samenhang op.
6. Verbetering en herstel van de staat van de natuur en versterking van het hydrologisch systeem van Drenthe.
7. Effectieve benutting van schaarse ruimte, waar mogelijk door stapeling van doelen en functies.
8. Wij werken op basis van vrijwilligheid en iedereen draagt bij.
9. Wij doen de uitvoering via een gebiedsgerichte uitwerking in gebiedsprocessen en geven hierbij ruimte aan initiatieven vanuit de samenleving.
10. Wij doen het samen met al onze partners: medeoverheden, landbouwsector, natuurorganisaties en andere belanghebbende partijen.

Het TLGD heeft de volgende vijf kaders:

1. Het TLGD richt zich op een invulling van perspectief en opgaven voor de periode tot en met 2030 (rekening houdend met de periode erna). Dit is ook in grote lijnen de periode waarvoor wij zicht hebben op financiering, onder meer vanuit de maatregelpakketten en de versnellingsmaatregelen.
2. Wij werken aan het verkennen van een mogelijkheid van een landbouwhoofdstructuur, en komen daarvoor met een uitwerking in samenhang met de nieuwe Omgevingsvisie.
3. Parallel aan het uitwerken van het TLGD werken wij, onder andere in samenhang met het Programma Toekomstgerichte Landbouw en het Programma Natuurlijk Platteland (PNP), door aan het uitvoeren van eerder afgesproken maatregelen (landbouw, water en natuur) uit de maatregelpakketten en de versnellingsgelden. Het is juist de bedoeling dat deze programma's, maar b.v. ook de acties ten behoeve van de KRW-doelen, conform planning doorlopen, want de resultaten van ook die programma's zijn nodig voor de doelen van het TLGD.
4. Wij werken de opgaven uit in de acht deelgebieden van het Programma Natuurlijk Platteland (PNP). Gegeven de urgentie van de opgaven werken wij al aan de uitvoering van de maatregelpakketten en aan een aantal gebiedsprocessen, bijvoorbeeld daar waar initiatieven van onderop spelen.
5. Wij zetten de beschikbare budgetten gericht in op het leveren van een zo groot mogelijke bijdrage aan de doelen van het TLGD. Maatregelen uit het programma zijn financieel doorgaans te herleiden tot de door het Rijk toegekende middelen o.b.v. Specifieke Uitkeringen (SPUK's) en agrarisch natuurbeheer (zie [Realisatiestrategie](#)).

---

11 Zie het Statenstuk voor Provinciale Staten van 24 september 2025 (nr. 2025-35): [PS240925-Cie030925-2025-35-Programma-Toekomstgericht-Landelijk-Gebied-Drenthe-proces-en-kaders.pdf](#).

## ***Borging***

De noodzaak tot borging (opdracht vanuit het coalitieakkoord, en noodzakelijk vanwege toestemmingsverlening) leidt voor het thema stikstof tot spanning met het uitgangspunt om op basis van vrijwilligheid te werken. De oplossing die de provincie hiervoor eerst in gedachten had, was om gaandeweg van vrijblijvend naar verplichtend te werken. Agrariërs zouden dan een aantal jaren zelf kunnen toewerken naar een situatie waarin stikstofdoelen een verplichtend karakter krijgen. Bij het opstellen van het programma werd helder dat deze benadering juridisch problematisch is voor de mogelijkheid om additionaliteit te onderbouwen. De toestemmingsverlening voor stikstof is sinds de uitspraak van 2019 over het PAS door een reeks aan gerechtelijke uitspraken verder onder druk gekomen, zoals toegelicht in Statenbrieven.<sup>12</sup> Stikstof reducerende maatregelen op bedrijven zelf zijn vergunningplichtig geworden en die vergunningen kunnen niet worden verleend. In januari 2026 werd de lijn in rechterlijke uitspraken verder doorgetrokken naar ruimtelijke plannen.<sup>13</sup> In de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#) vindt u de juridische context van het programma nader uitgewerkt.

Geborgde maatregelen moeten, juridisch gezien, dus vanaf het begin onderdeel zijn van de provinciale aanpak. Het programma behoudt hierbij, ook voor stikstof, een basis vanuit vrijwilligheid, in die zin dat ondernemers keuzevrijheid hebben bij het invullen van maatregelen om de opgaven te realiseren. Voor de lange termijn biedt een geborgde aanpak de meeste voordelen, omdat hiermee het perspectief op nieuwe ontwikkelingen ontstaat, waar de brede economie van de provincie bij gediend is.

## ***Scope landelijk gebied***

Vanuit de focus op de opgaven voor natuur, water, stikstof en landbouw blijft een aantal thema's dat ook speelt in het landelijk gebied inhoudelijk buiten beschouwing. Deze thema's komen aan de orde in de centrale ruimtelijke visie op de ontwikkeling van Drenthe: de Omgevingsvisie. Hetzelfde geldt voor de provinciale visie op bijvoorbeeld de vrijetijdseconomie, energie en wonen en werken in het landelijk gebied. Het traject voor vaststelling van het TLGD loopt grofweg gelijk op met dat van de Omgevingsvisie. De aanpak in het TLGD is in overeenstemming met de Omgevingsvisie.

Genoemd zijn verder al klimaatmitigatie en bossenstrategie. Ook niet alle natuurdoelen zijn meegenomen in het programma. Voor een aantal natuurdoelen uit de Natuurherstelverordening (NHV) geldt dat we deze als onvoldoende uitgekristalliseerd zien om nu mee te nemen in het programma. Dit geldt bijvoorbeeld voor de doelen ten aanzien van bestuivers en natuur in het stedelijk gebied.

Bij de gebiedsgerichte uitwerking van het TLGD (zie de [Realisatiestrategie](#)) neemt de provincie wel de sociaaleconomische impact van maatregelen mee en speelt daarop in. Dit betekent dat we beoordelen of het nodig is om compenserende maatregelen te nemen voor effecten van maatregelen waarin het programma voorziet.

---

12 Zie de brieven van het college van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van 28 januari 2025 (kenmerk 5/5.11/2025000125, [Cie260225-A5-Rendac-Amercentrale.pdf](#)) en van 16 september 2025 (kenmerk 38/5.5/2025000976, [Cie081025-A7-Rendac.pdf](#)).

13 Zie de uitleg van de Raad van State: [Ook bij bestemmingsplannen wijzigt rechtspraak over intern salderen - Raad van State](#).

### 1.3 Hoofddoelen TLGD

In dit plan werken we aan een aantal hoofddoelen. Daarom maken we, in lijn met het coalitieakkoord en de met Provinciale Staten vastgelegde kaders dit programma met als belangrijkste hoofddoelen:

1. Een oplossing voor het vergunningenslot op de landbouw, woningbouw, infrastructuur en economie:
  - a. oplossen van de situatie van PAS-melders en ruimte bieden voor ontwikkelingen;
  - b. landbouw(-structuur) versterken;
2. Wettelijke water- en natuurdoelen halen.<sup>14</sup>

Het vlottrekken van toestemmingsverlening is nodig om perspectief te bieden voor alle belangen die spelen in het landelijk gebied: landbouw, natuur, recreatie, industrie en wonen. Dit kunnen we alleen realiseren in samenhang met het bereiken van de wettelijke doelen voor water en natuur. Natuurdoelen, vooral gekoppeld aan toestemmingsverlening en dus doelen van Natura 2000, zijn de achterliggende reden om met stikstof aan de slag te gaan en ook hydrologische aspecten zijn daarvoor van groot belang.

In [Figuur 1.1](#) vindt u de aanpak van het TLGD schematisch weergegeven. In onze aanpak brengen we eerst de opgaven per thema schematisch in beeld. Per thema is hiervoor een aanpak uitgewerkt, de zogenoemde bouwstenen voor het programma. Vanwege beperkte middelen in de zin van menskracht en geld, is de provincie niet in staat om alle maatregelen voor alle thema's in 2030 te realiseren. Dit leidt tot de noodzaak om keuzes te maken in welke opgaven we het eerste oppakken.



Figuur 1.1 | De opbouw van het programma.

Onze focus ligt op het oppakken van die opgaven die het meest bijdragen aan het wegnemen van achteruitgang van natuur en het houden van perspectief op het halen van de natuurdoelen. Dit is noodzakelijk om toestemmingsverlening uit het slop te trekken. Naast natuur en stikstof ligt er ook een opgave voor water. Dit leidt mede tot de keuze voor een aantal eerste gebieden waar veel opgaven samenkomen. Met deze gebieden gaat de provincie tot en met 2030 in ieder

14 Het Statenstuk kunt hier vinden: [Provinciale Staten \(PS\) 24 september 2025 13:00:00, Drents parlement](#) (agendapunt J1).

geval aan de slag (zie [hoofdstuk 5](#)). Naast het werken in deze [Hotspots](#) brengen we in beeld waar andere opgaven liggen. We ondersteunen daarbij de landbouw in de verduurzaming die samengaat met onze aanpak.

Buiten de [Hotspots](#) voeren we wel degelijk ook een aantal maatregelen uit op basis van het TLGD. De generieke stikstofaanpak, zoals in het TLGD uiteengezet, geldt voor heel Drenthe. Voor stikstof moeten we daarnaast ook gebiedsgericht in de nabijheid van een aantal Natura 2000-gebieden aan de slag. Voor het gebied Noordbargeres geldt een specifieke opgave ([hoofdstuk 5](#)) in verband met het grondwaterbeschermingsgebied.

#### **1.4 Opgaven na 2030 niet naar maatregelen vertaald**

Voor elke opgave binnen het TLGD bestaat een langjarige opgave die de horizon van 2030 overschrijdt. De opgaven voor natuur liggen daarbij op hoofdlijnen vast met de verplichtingen die in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Natuurherstelverordening (NHV) zijn neergelegd, met mijlpalen in 2030, 2040 en 2050. Voor andere thema's zijn de doelen minder strak geformuleerd, al is wel bekend dat er na 2027 een nieuwe opgave voor KRW komt.<sup>15</sup> Natuurherstel vereist dat voor het thema stikstof uiteindelijk moet worden toegewerkt naar een hoge kwaliteit van de beschermde natuurtypen. Dit vereist in zijn algemeenheid bijvoorbeeld dat de KDW uiteindelijk niet meer wordt overschreden.

De meest kritische natuurtypen die voorkomen in Drenthe hebben een dermate lage KDW dat de vraag is wanneer hieraan kan worden voldaan. Overmatige stikstofdepositie is voor de natuurkwaliteit niet de enige drukfactor. Andere drukfactoren zijn bijvoorbeeld verdroging, ongewenste waterdynamiek en onvoldoende waterkwaliteit. Overmatige stikstofdepositie versterkt vaak de effecten van andere drukfactoren. Daarom richt het TLGD zich op een integrale aanpak van meerdere drukfactoren om de natuurkwaliteit te verbeteren (zie hoofdstuk 4). Maatregelen voor de aanpak van bijvoorbeeld verdroging, ongewenste waterdynamiek en onvoldoende waterkwaliteit dragen direct bij aan een stukje kwaliteitsverbetering van natuurtypen. Hydrologische maatregelen kunnen daarbij niet in de plaats van stikstofreductie worden genomen. Maar omdat stikstof en hydrologische drukfactoren elkaars werking versterken, leidt een gecombineerde aanpak tot een groter positief effect dan elk afzonderlijk.

Hoewel niet meegenomen als opgave, is Nederland voor klimaatmitigatie op basis van het Klimaatakkoord van Parijs uit 2015 de verplichting aangegaan dat ons land in 2050 klimaatneutraal is. Dit doel is vertaald naar nationale wetgeving (in de Klimaatwet). Op basis van deze wet moet de uitstoot van broeikasgassen in 2050 t.o.v. 1990 met 95% teruggebracht zijn. Voor alle sectoren van de maatschappij betekent dit een grote opgave en dat geldt ook voor landbouw (b.v. de methaanopgave) en landgebruik (b.v. het vasthouden van CO<sub>2</sub> in de bodem). Het Rijk wil de landbouwtransitie versnellen zodat de landbouw naar evenredigheid bijdraagt aan de klimaatopgaven.<sup>16</sup> Het is dus wenselijk dat ons programma voldoende effect sorteert voor ook de klimaatopgaven. Wanneer de context van het nationaal beleid verandert, kan dit ook tot veranderingen leiden in de scope en aanpak van het TLGD. Het TLGD kan in zoverre gezien worden als een eerste stap in een langjariger programma dat werkt aan de toekomst van het landelijk gebied van Drenthe. Na 2030 zullen verdere maatregelen moeten worden getroffen.

---

15 Zie b.v. [De Kaderrichtlijn Water voorbij 2027 | Informatiepunt Leefomgeving](#).

16 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 28).

## 2 WETTELIJKE DOELEN



## 2.1 Een uitwerking van de wettelijke doelen van het TLGD

Voor het bereiken van de hoofddoelen van het programma (zie [hoofdstuk 1](#)) moet de provincie samen met haar omgeving stappen zetten en maatregelen nemen. De bestuurlijke opdracht is om deze te richten op de periode tot 2030. Dat is een overzichtelijke termijn waarin we de eerste grote stappen kunnen zetten en toestemmingsverlening kunnen vlottrekken. Hierbij geven we op onderdelen een doorkijk naar de langere termijn. Dit kan ook helpen in het traject van de versterking van de landbouwstructuur om bij ruilingen of verplaatsing langer zekerheid te bieden dan vijf jaar vooruit.

Voor de lange termijn geldt dat onze Omgevingsvisie met het perspectief op 2050 verder richting geeft aan de invulling van de opgaven voor water en bodem, natuur en landbouw. Hierna zijn de wettelijke doelen voor de thema's die meegenomen worden in het programma verwoord ([Figuur 2.1](#)). De consequenties hiervan worden vervolgens in dit hoofdstuk toegelicht.

Opgaven TLGD	Bodem en water	Natuur	Stikstof
Tot en met 2030	<p><b>KRW:</b> In 2027 een goede ecologische en chemische toestand van alle waterlichamen bereiken, waaronder de hydrologische toestand van Natura 2000-gebieden</p> <p><b>Omgevingswet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Is uitvoeringskader voor KRW.</li> <li>- Beschermen kwaliteit bodem en grondwater</li> <li>- Uitvoeren Regionaal Waterprogramma</li> </ul> <p><b>Nitraatrichtlijn:</b> Uitspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater tegengaan</p>	<p><b>VHR:</b> Wegnemen opgetreden en stoppen verdere verslechtering in (in ieder geval) alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.</p> <p>Het zicht houden op het bereiken van de doelen van de Natura 2000-gebieden</p> <p><b>NHV:</b> O.a. voor minimaal 30% van de oppervlakte van de habitattypen die niet in goede toestand verkeren moeten herstelmaatregelen zijn getroffen (2030)</p> <p>Minimaal 30% herstel areaal voor typen die extra gebied nodig hebben om qua oppervlakte aan het gunstig referentiegebied voor die typen te voldoen</p>	<p><b>Ow:</b> Stikstofreductie per Natura 2000-gebied dermate verminderen dat doelbereik in zicht komt en daarmee additionaliteit kan worden onderbouwd</p> <p><b>Ow:</b> Voldoen aan de wettelijke opgave om in 2030 de depositie van 50% van het stikstofgevoelig areaal aan beschermde habitattypen onder de KDW te brengen NB: er is een wetvoorstel in behandeling om deze verplichting te schrappen</p>

Opgaven TLGD	Bodem en water	Natuur	Stikstof
Na 2030	<p><b>KRW:</b> Nieuwe tranche KRW na 2027: De KRW blijft van kracht Maatregelen voor doelen die nog niet bereikt zijn Meer nadruk op klimaatmaatregelen in kader van waterbeschikbaarheid en wateroverlast Meer aandacht voor opkomende chemische stoffen Meer nadruk op effectgerichte monitoring.</p> <p><b>Omgevingswet</b> Beschermen kwaliteit grondwater Opstellen Regionaal waterprogramma</p> <p><b>Nitraatrichtlijn</b> Uitspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater tegengaan</p> <p><b>EU Richtlijn voor Bodemonitoring en Veerkracht:</b> Systematisch monitoring van bodems verankeren in Nederlandse wetgeving Bodemkwaliteit systematisch monitoren</p>	<p><b>NHV:</b> O.a. voor minimaal 30% van de oppervlakte van de habitattypen die niet in goede toestand verkeren moeten in 2040 herstelmaatregelen zijn getroffen; in 2050 geldt dit voor 90% van de typen</p> <p>In 2040 herstelmaatregelen voor minimaal 60% herstel areaal voor typen die extra gebied nodig hebben om qua oppervlakte aan het gunstig referentiegebied voor die typen te voldoen</p> <p>In 2050 moet dit 90% zijn</p>	<p><b>Ow:</b> Stikstofreductie per Natura 2000-gebied dermate verminderen dat doelbereik in zicht komt en daarmee additionaliteit kan worden onderbouwd</p> <p><b>Ow:</b> Voldoen aan de wettelijke opgave om in 2035 de depositie van 74% van het stikstofgevoelig areaal aan beschermde habitattypen onder de KDW te brengen</p> <p>NB: er is een wetvoorstel in behandeling om deze verplichting te schrappen</p>

Figuur 2.1 | Overzicht meegenomen wettelijke doelen in het TLGD.

## 2.2 TLGD voegt maatregelen toe aan bestaande programma's en projecten

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de opgaven, is het goed om te benadrukken dat voor de opgaven die worden meegenomen in het TLGD geldt dat we daar samen met onze partners al langere tijd aan werken. Met het programma Toekomstgerichte Landbouw werken wij sinds 2017 aan verduurzaming van de landbouw. Het is gericht op het innoveren, moderniseren en verduurzamen in de primaire sector en in de agribusiness. Op basis van het Natuurpact uit 2013 wordt gewerkt aan afronding van het NNN. In het kader van het landelijke Programma Natuur (2020) is hieraan een extra impuls gegeven. In agrarisch gebied wordt via agrarisch natuurbeheer gewerkt aan versterking van de biodiversiteit. Er wordt aan gewerkt om het agrarisch natuurbeheer verder te versterken. IPO heeft hiervoor plannen uitgewerkt.<sup>17</sup> Agrarische Natuur Drenthe (AND) speelt hierin een centrale rol.

Aan de opgaven in het kader van de KRW wordt eveneens gewerkt, samen met de waterschappen, waterbedrijven en gemeenten. De horizon voor het voldoen aan deze opgaven ligt op eind 2027. Hierna zal duidelijk worden dat niet tijdig aan deze opgaven wordt voldaan. Sinds het Natuurpact zijn er bovendien nieuwe wettelijke doelen voor natuur bijgekomen. Belangrijk in dit verband is de NHV die een aantal verplichtingen vanuit de VHR concretiseert en nieuwe doelen stelt voor onder andere bestuivers als vlinders, bijen en andere insecten en voor groen in het stedelijk gebied. Nederland heeft zich aan deze Europese en nationale wetten en verordeningen gecommitteerd. Daardoor zijn we gehouden aan het boeken van resultaten op het gebied van bijvoorbeeld de kwaliteit van ons natuur- en watersysteem.

Het TLGD voegt die maatregelen toe die noodzakelijk zijn om de wettelijke doelen voor water, natuur en stikstof in het landelijk gebied te halen – daarom werd in [paragraaf 1.1](#) al gerefereerd aan het doelgat. Een opgave waar dit programma wel geheel invulling aan geeft, is de stikstofopgave. Voor stikstof is het TLGD de Drentse invulling van de wettelijke opgave. Voorgaande is eerder al gevisualiseerd in een brief aan Provinciale Staten.<sup>18</sup> Dit overzicht vindt u terug in [Bijlage 2.1](#) van dit hoofdstuk. Hiermee is tegelijkertijd gezegd dat het TLGD geen eigenstandige uitvoeringsorganisatie in het leven zal roepen, maar zoekt naar manieren om nieuwe maatregelen in bestaande verbanden tot uitvoering te brengen. Wanneer daarvoor geen mogelijkheden bestaan, kan wel sprake zijn van nieuwe samenwerkingsverbanden. Het inspelen op gebiedsinitiatieven van onderop bijvoorbeeld kan daartoe aanleiding geven.

## 2.3 Opgave water en bodem in hoofdlijnen

De opgave die wij voor Drenthe zien, is om de volgende water- en bodemdoelen te halen:

1. De waterkwaliteit en kwantiteit op orde brengen en houden (KRW);
2. Leren omgaan met natte en droge perioden;
3. Wateraanvoer veiligstellen en meer gebiedseigen oplossingen ontwikkelen;
4. De drinkwatervoorziening veiligstellen en de grondwatervoorraad bewaken;
5. De bodemvitaliteit verbeteren en het beperken van bodemdaling door veenoxidatie;
6. Voldoen aan internationale én nationale afspraken over behoud en herstel van natuur en biodiversiteit;
7. De in de ruimtelijke ordening toegekende functies waterhuishoudkundig zo goed mogelijk te bedienen;
8. Het leven op het platteland aantrekkelijk houden.

---

17 Zie het [Aanvullende-bouwsteendocument-agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer.pdf](#) op de website van IPO.

18 Bijlage 1 bij deze brief: [PS240925-Cie030925-2025-35-Programma-Toekomstgericht-Landelijk-Gebied-Drenthe-proces-en-kaders.pdf](#).

Deze inzet en ook de noodzaak om hiervoor zo nodig ruimte te reserveren (met name in de beekdalen), is opgenomen in de ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe.<sup>19</sup> Voor landbouw en andere bestaande functies in de beekdalen betekent dit dat zij te maken krijgen met veranderende condities door klimaatverandering en keuzes die we in het nieuwe Regionaal Waterprogramma maken. Bij nieuwe functies in de beekdalen geldt dat deze verenigbaar zijn met het behoud van ruimte voor water, met de KRW-doelen en de normen voor wateroverlast en regionale keringen. Op Europees niveau wordt de KRW herzien. Het Rijk zet in op vereenvoudiging, met als doel te komen tot een ambitieuze en realistische richtlijn.<sup>20</sup> De beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit is een essentiële randvoorwaarde voor de verschillende functies in het landelijke gebied. Water is daarmee een belangrijk sturend element in ruimtelijke afwegingen.

De huidige situatie (zie [Figuur 2.2](#), [Figuur 2.3](#) en de [bouwsteen Bodem en Water](#)) laat zien dat het Drentse watersysteem onder aanzienlijk druk staat.<sup>21</sup> Hoewel op onderdelen verbeteringen zichtbaar zijn, blijven de opgaven groot. De KRW-doelen voor het oppervlaktewater worden naar verwachting niet gehaald. Daarnaast staat de kwaliteit van het grondwater onder druk door diverse verontreinigingen en de opkomst van nieuwe stoffen waarvan vaststaat dat zij de waterkwaliteit aantasten. Dit betekent dat in het kader van de KRW de komende jaren vrijwel zeker aanvullende opgaven zullen ontstaan. Tegelijkertijd is het water- en bodemsysteem kwetsbaar voor weersextremen, met toenemende risico's op zowel met droogte als wateroverlast. Ook neemt de vraag naar water verder toe.

Dit vraagt om keuzes en een koers waarin voldoende en schoon water en een vitale bodem het uitgangspunt vormen voor beleid en uitvoering. Voor zowel grond- als het oppervlaktewater vraagt het resterende doelgat om een richtinggevend beleid waarin expliciete keuzes worden gemaakt. Niet alle functies en ambities zijn overal mogelijk. Door water en bodem leidend te maken, kan Drenthe gericht sturen op realistische en haalbare doelen. Dit betekent dat het water- en bodemsysteem richtinggevend is bij ruimtelijke keuzes en gebiedsontwikkelingen. De ontwerp-Omgevingsvisie voorziet hierin.

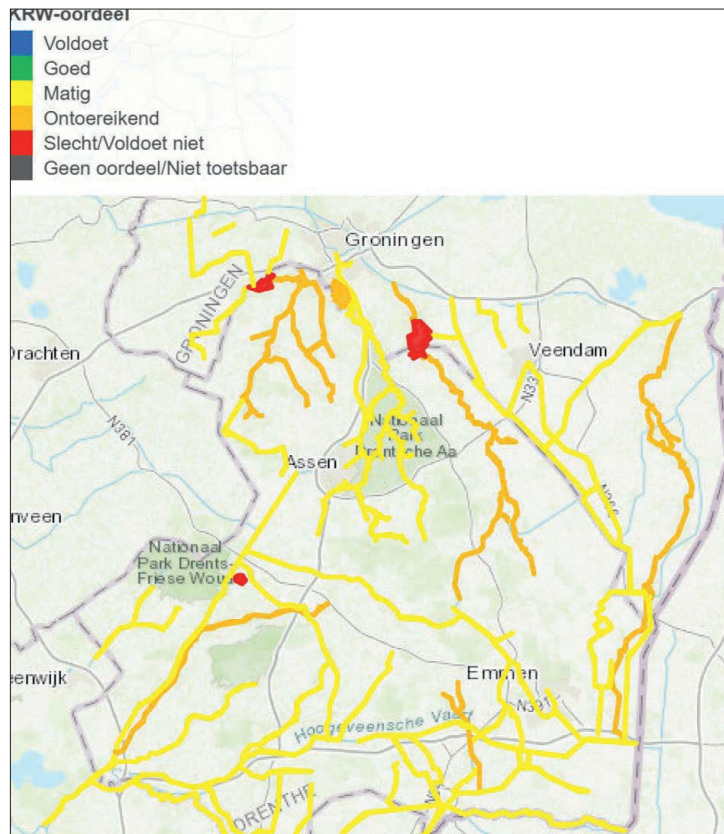
Samen met de waterschappen, de waterbedrijven en gebiedspartners neemt de provincie maatregelen om het resterende doelgat te verkleinen en de kwaliteit en beschikbaarheid van water structureel te verbeteren. De waterschappen verrichten deze taken onder andere met middelen uit de Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied (RPML) van het Rijk. Het gebiedsgerichte maatregelpakket omvat onder meer KRW-maatregelen gericht op (hydrologische) onderzoeken en fysieke inrichtingsmaatregelen. Voorbeelden daarvan zijn het dempen van watergangen, de aanleg van natuurvriendelijke oevers en de realisatie van vispassages. In deze gebiedsprocessen wordt nadrukkelijk bezien wat de effecten zijn op onder meer de landbouw en welke instrumenten daarbij passend en inzetbaar zijn.

---

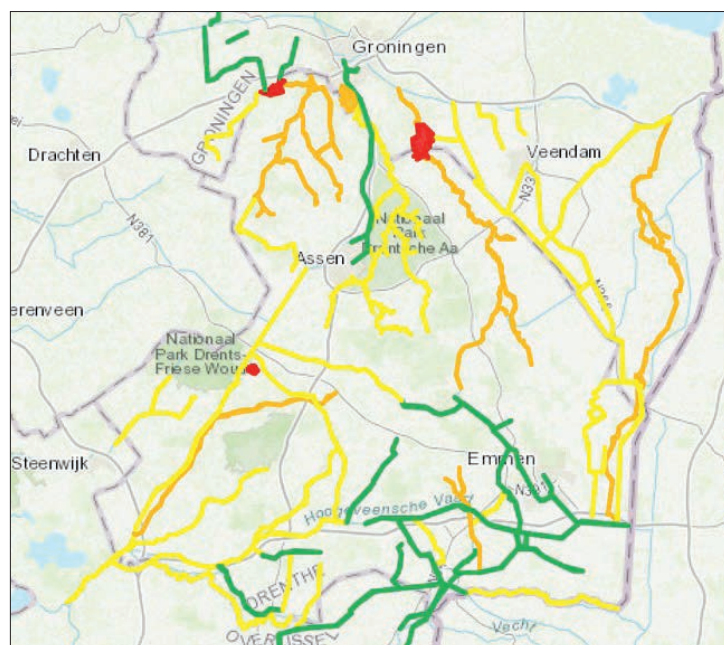
19 Ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe, De horizon van Drenthe, pag. 23 e.v. (via: [Ontwerp-Omgevingsvisie 'Horizon van Drenthe' vanaf 8 april ter inzage | Provincie Drenthe](#)).

20 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 63).

21 Gegevens over de waterkwaliteit zijn ook online te raadplegen via [Kaartviewer | Het Waterkwaliteitsportaal](#).



Figuur 2.2 | Oordeel Ecologie voor KRW (2024).<sup>22</sup>



Figuur 2.3 | Oordeel Biologie voor KRW (2024).<sup>23</sup>

22 Het oordeel over de ecologie wordt gevormd op basis van nutriëntenconcentraties in het water en vier biologische kwaliteitskenmerken.

23 Het oordeel over de biologie wordt gevormd op basis van het voorkomen van algen, waterplanten, vissen en macrofauna.

De prioritaire ruimtelijke opgave betreft:

1. de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden, waar bronbescherming en het terugdringen van nitraat- en uitspoeling van chemische stoffen urgent zijn;
2. de Drentsche Aa als oppervlaktewaterbron met een stapeling van KRW-, natuur- en klimaatopgaven;
3. voor de beekdalen in Drenthe ligt er een opgave om:
  - de waterkwaliteit te verbeteren en de natuurlijke hydrologie te herstellen teneinde de KRW-doelen te kunnen halen;
  - water vast te houden en in droge perioden en water bergen in natte perioden teneinde te gevolgen van de klimaatverandering zo goed mogelijk op te vangen.

Bij het samenstellen van het TLGD-maatregelenpakket tot 2030 houden we rekening met de wetenschap dat ook na 2030 grote en deels nieuwe wateropgaven blijven bestaan. Dit is iets waar bijvoorbeeld ook het Informatiepunt Leefomgeving (een kenniscentrum van de overheid) op wijst.<sup>24</sup> Dit betreft opgaven met betrekking tot waterkwaliteit en waterkwantiteit. Klimaatverandering versterkt deze noodzaak: langere droogteperiodes en heviger buien vragen om een systeem dat beter water kan vasthouden, bergen en vertraagd afvoeren. Tegelijk moet er voldoende schoon water beschikbaar blijven voor natuur, drinkwatervoorziening, landbouw en industrie. Daarom werken we aan een toekomstbestendig watersysteem waarin bodem en water het uitgangspunt vormen voor beleid, inrichting en beheer.

In de Omgevingswet is een rangorde voor de verdeling van de hoeveelheid water bij waterschaarste of dreigende waterschaarste vastgesteld. Deze zogenaamde verdringingsreeks bestaat uit 4 categorieën. De rangorde van belangen binnen de categorieën 1 en 2 is in artikel 3.14 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) vastgelegd. Binnen de categorieën 3 en 4 legt het Bkl geen rangorde vast. De provincie kan in de omgevingsverordening een rangschikking binnen categorie 3 en 4 vastleggen. Dit kan binnen deze categorieën, maar niet tussen de categorieën. De verdringingsreeks is weergegeven in [Figuur 2.4](#).

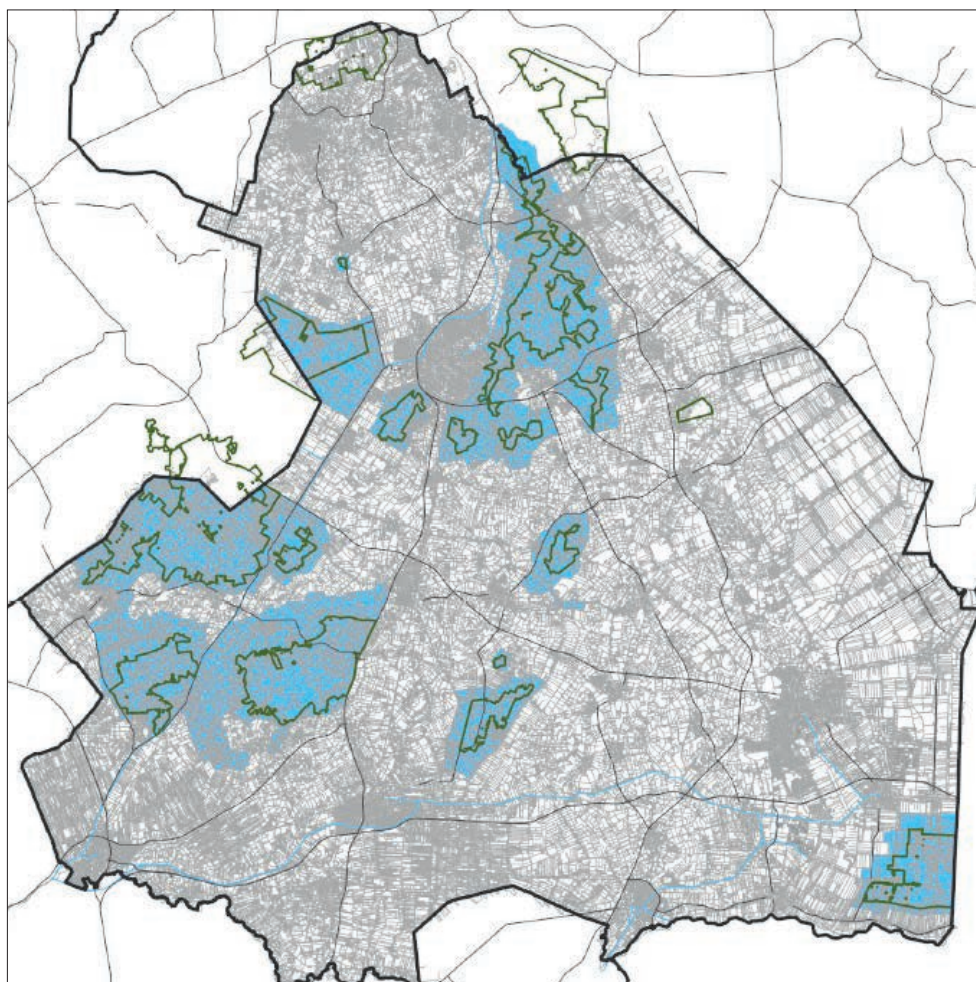
---

24 Bron: [De Kaderrichtlijn Water voorbij 2027 | Informatiepunt Leefomgeving](#).

Verdringingsreeks: rangorde bij waterschaarste			
categorie 1	categorie 2	categorie 3	categorie 4
veiligheid en voorkomen van onomkeerbare schade	nutsvoorzieningen (in verband met leveringszekerheid)	kleinschalig hoogwaardig gebruik	overige belangen (economische afweging, ook voor natuur)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. stabiliteit van waterkeringen</li> <li>2. voorkomen van klink en zetting (veen en hoogveen)</li> <li>3. natuur, voor zover het gaat om onomkeerbare schade</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. drinkwatervoorziening</li> <li>2. energievoorziening</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tijdelijke beregening</li> <li>- kapitaalintensieve gewassen</li> <li>- Verwerken van industrieel proceswater</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- scheepvaart</li> <li>- landbouw</li> <li>- natuur</li> <li>- industrie</li> <li>- waterrecreatie</li> <li>- binnenvisserij</li> <li>- drinkwatervoorziening (anders dan belang van leveringszekerheid)</li> <li>- energievoorziening (anders dan belang van leveringszekerheid)</li> <li>- overige belangen</li> </ul>
gaat voor →	gaat voor →	gaat voor →	-

Figuur 2.4 | Verdringingsreeks: rangorde bij waterschaarste.

De opgave voor waterkwantiteit in Drenthe hangt nauw samen met de hydrologische toestand van het grondwatersysteem. Verdroging manifesteert zich als structureel lage grondwaterstanden, verminderde basisafvoer en afname van kwelstromen. Dit raakt niet alleen natuurgebieden, maar ook de bredere waterhuishouding en waterbeschikbaarheid. Vanuit de KRW geldt de verplichting om uiterlijk in 2027 de hydrologische toestand van grond- en oppervlaktewaterlichamen op orde te brengen. Waar Natura 2000-gebieden afhankelijk zijn van grondwater, maakt deze hydrologische toestand expliciet onderdeel uit van de KRW-opgave. In die zin zijn maatregelen gericht op het tegengaan van verdroging mede nodig om te voldoen aan de KRW-verplichtingen (zie [Figuur 2.5](#)).



Figuur 2.5 | Zoekgebieden voor hydrologische maatregelen t.b.v. knelpunten in Natura 2000-gebieden.

Op grond van de huidige wetgeving voldoen de meeste bodems aan de kwaliteitsdoelen of worden voor zover ze niet voldoen de negatieve gevolgen ervan beheerd. Van daaruit bezien is er ten aanzien van bodems vooralsnog geen doelgat. Daarbij dient opgemerkt te worden dat van veel bodems in landbouw- en natuurgebieden de bodemkwaliteit niet bekend is, dit is bijvoorbeeld relevant voor het vasthouden van voldoende water. De Europese bodemmonitoringsrichtlijn gaat hier verandering in brengen door het vergroten van de monitoringsinspanning voor bodems.<sup>25</sup> Het doel van de EU Bodemmonitoringsrichtlijn (Soil Monitoring and Resilience / "Soil Monitoring Law") is om gezonde bodems in de EU te bereiken (doelrichting 2050) door:

- een EU-breed, geharmoniseerd stelsel op te zetten voor monitoring en beoordeling van bodemgezondheid (fysisch, chemisch en biologisch), zodat gegevens vergelijkbaar zijn tussen lidstaten;
- duurzaam bodembeheer te ondersteunen om bodemfuncties en bodemveerkracht te verbeteren;
- het aanpakken van bodemverontreiniging en het verbeteren van beleid rond verontreinigde locaties;
- daarnaast: het vooral vergroten van kennis over bodemgezondheid en bijdragen aan doelen rond klimaat, biodiversiteit en voedselzekerheid.
- Voor Nederland betekent dit dat we de Europese bodemmonitoringsrichtlijn moeten gaan implementeren in nationale wetgeving.

25 Zie voor de richtlijn: [Richtlijn bodemmonitoring: EU op weg naar gezonde bodems in 2050 - Consilium](#).

## 2.4 Opgave natuur in hoofdlijnen

De opgave voor natuur in het kader van het TLGD kan op twee manieren worden onderscheiden. Ten eerste is het van belang dat er een verslechteringsverbod is opgenomen in de VHR. Op een aantal plekken in Drentse Natura 2000-gebieden blijkt desondanks een verslechtering op te treden. We gaan hierna op de toestand van de gebieden in. Het is noodzakelijk om de verslechtering te stoppen en zicht te houden op het bereiken van de instandhoudings- en verbeterdoelen. Daarmee komt ook toestemmingsverlening weer in zicht. Naast deze opgave spelen ten tweede de wettelijke opgaven vanuit de NHV en de VHR. Hierna lichten we de opgaven nader toe.

### *Drukfactoren op Natura 2000-gebieden*

Voor het vlottrekken van toestemmingsverlening is inzicht in de drukfactoren op de natuur in de diverse Natura 2000-gebieden van cruciaal belang. Om deze reden gaan we er hierop in. Natuurdoelanalyses (NDA's) geven aan in hoeverre de vastgestelde maatregelen voor natuurherstel genoeg zijn. Daarnaast geven ze aan of de daling van stikstofdepositie en andere drukfactoren voldoende is, om verslechtering van de natuur uit te sluiten en instandhoudingsdoelstellingen te halen. Om dit te kunnen vaststellen zijn de NDA's opgesteld volgens de daarvoor vastgestelde methodiek (Handreiking Natuurdoelanalyse). NDA's worden opgesteld omdat de Ow voorschrijft dat we de natuur verbeteren en de stikstofneerslag omlaag brengen.<sup>26</sup> Alle NDA's zijn voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit (EA) die onafhankelijk advies uitbrengt over de opgestelde NDA's en te nemen maatregelen.<sup>27</sup>

---

26 Voorheen stond dit in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) die is opgegaan in de Ow.

27 Zie [www.ecologischeautoriteit.nl](http://www.ecologischeautoriteit.nl).

### **Waarom is de Drentse natuur zo gevoelig voor stikstof?**

De kwaliteit van natuur in Drenthe staat onder druk. Heidevelden, beekdalén, venen en bossen vormen het kenmerkende landschap van de provincie, maar juist deze natuurtypen zijn gevoelig voor stikstof. Dit heeft direct betekenis voor de keuzes die binnen het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe (TLGD) worden gemaakt.

#### ***Natuur op voedselarme bodems***

Veel Drentse natuur is ontwikkeld op arme zand- en veengronden. In deze systemen waren eeuwenlang weinig voedingsstoffen beschikbaar. Planten en dieren hebben zich hierop aangepast. Door die schaarste ontstonden soortenrijke ecosystemen met langzaam groeiende en gespecialiseerde soorten, zoals heide, veenmossen en soortenrijke graslanden. Het evenwicht in deze systemen is kwetsbaar.

#### ***Stikstof verstoort het natuurlijke evenwicht***

Via neerslag uit de lucht komt stikstof terecht in natuurgebieden, onder meer afkomstig van landbouw, verkeer en industrie. In voedselarme natuur werkt stikstof als een ongewenste meststof. Snelgroeiende soorten, zoals bepaalde grassen en ruigtekruiden, profiteren hiervan en verdringen kwetsbare soorten. Heidegebieden kunnen daardoor vergrassen en soortenrijke graslanden verliezen hun biodiversiteit. Dit leidt tot een afname van natuurkwaliteit.

#### ***Verzuring van bodem en water***

Naast vermisting veroorzaakt stikstof ook verzuring van bodem en water. Drentse zand- en veengronden zijn hier extra gevoelig voor, omdat zij zuren slecht kunnen bufferen. Verzuring leidt tot uitspoeling van belangrijke voedingsstoffen en schade aan wortels en bodemleven. Hierdoor wordt de veerkracht van natuur verder verminderd.

#### ***Doorwerking in het hele ecosysteem.***

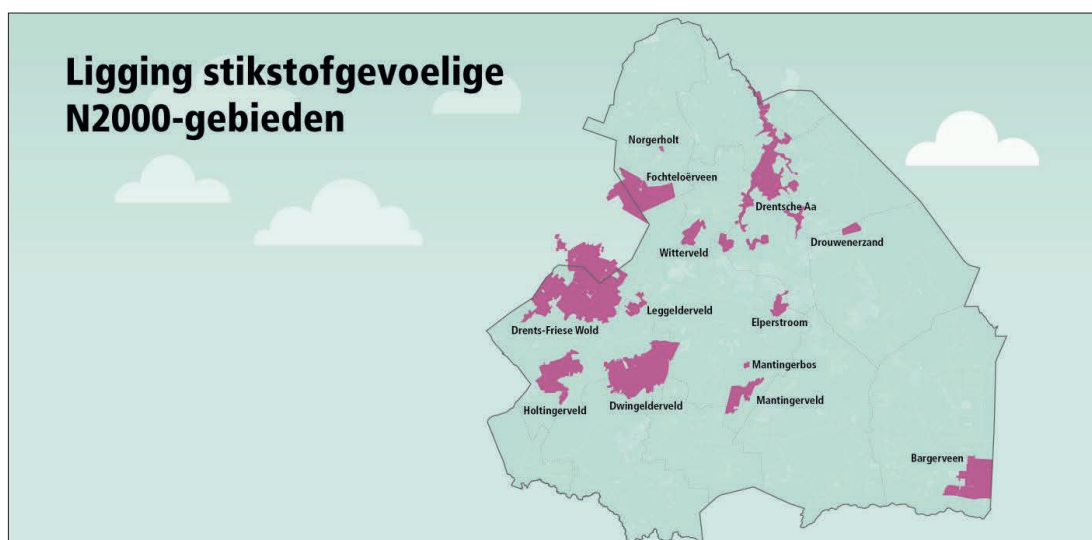
Veranderingen in plantengroei werken door in het hele ecosysteem. Minder variatie in planten betekent minder voedsel en leefgebied voor insecten, wat op zijn beurt gevolgen heeft voor vogels en andere dieren. Stikstof heeft daarmee een breed effect op het functioneren van natuurlijke systemen.

#### ***Samenhang met water, bodem en klimaat***

De stikstofproblematiek staat niet op zichzelf. De Drentse natuur krijgt ook te maken met klimaatverandering, zoals langere droogteperiodes en heviger neerslag, én met een toenemende vraag naar water. Een door stikstof aangetast bodem- en watersysteem kan water minder goed vasthouden en is daardoor gevoeliger voor zowel droogte als wateroverlast. Deze ontwikkelingen versterken elkaar.

#### ***Betekenis voor het TLGD***

De gevoeligheid van de Drentse natuur voor stikstof onderstreept het belang van keuzes waarin water, bodem en natuur leidend zijn. Niet alle functies en ambities zijn overal mogelijk. Binnen het TLGD bezien we daarom maatregelen voor natuurherstel (waaronder beter beheer), waterbeheer en bodemkwaliteit in samenhang en werken deze aldus gebiedsgericht uit. Alleen zo kan gewerkt worden aan de opgaven voor stikstof, herstel van natuurkwaliteit en een toekomstbestendig landelijk gebied.



Figuur 2.6 | Ligging stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Drenthe kent twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (zie [Figuur 2.6](#)).<sup>28</sup> De NDA's voor deze gebieden zijn hier te vinden: [Dashboard | Provincie Drenthe](#). Elk Natura 2000-gebied heeft daarbij zijn eigen specifieke karakteristieken en instandhoudingsdoelen, met eigen drukfactoren. In [bijlage 2](#) bij de [bouwsteen Natuur](#) staat een overzicht met drukfactoren opgenomen. De meeste Drentse Natura 2000-gebieden hebben met elkaar gemeen dat ze van nature voedselarm tot zeer voedselarm zijn. De KDW's van een groot deel van de habitattypen waarvoor de Drentse Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, zijn in het algemeen laag tot zeer laag (<1000 mol/ha/jaar).<sup>29</sup> In alle gebieden geldt dat in de huidige situatie de stikstofdepositie deze KDW's ruimschoots overschrijdt. Dit uit zich in alle gebieden in vermessing en verzuring van de bodem. Bodem- en watercondities worden daardoor ongeschikt voor karakteristieke soorten van heide, vennen, oude bossen of hoogvenen of ze worden overwoekerd dan wel weggeconcentreerd door grassen, bramen of opslag. Ook verloopt de natuurlijke successie sneller. Met name de jonge en open vegetaties uit de pionierfases staan daardoor onder druk. Om verzuuring en vergrassing te voorkomen moet ook intensief beheerd worden, wat op zichzelf een probleem kan worden: te intensief beheer kan natuur schaden.

Daarnaast is er in de meeste gebieden, met uitzondering van het Drouwenerzand, sprake van verdroging. Verdroging uit zich in de vorm van lage grondwaterstanden in de zomer, maar ook te snel wegzakkende grondwaterstanden in het voorjaar. Verdroging kent diverse oorzaken, zoals ontwatering binnen en buiten de Natura 2000-begrenzing, grondwateronttrekkingen, verdamping door (naald)bossen en klimaatverandering. Verdroging versterkt de effecten van stikstofdepositie, bijvoorbeeld doordat baserijk grondwater (grondwater van goede kwaliteit) de wortelzone niet meer bereikt. Daardoor neemt het zuur-bufferende vermogen van de bodem af of komen meer voedingsstoffen beschikbaar door een hogere afbraaksnelheid van organisch materiaal als gevolg van een lagere grondwaterstand. In bijvoorbeeld Dwingelderveld, Drents-Friese Wold en Holtigerveld leidt verdroging tot te ver uitzakkende waterstanden in de heidevennen. Structurele verhoging van grondwaterstanden en herstel van kwelstromen is vanuit de KRW een belangrijke opgave. Dit volgt in het bijzonder uit het KRW-beginsel van het voorkomen van achteruitgang en het bereiken van een goede toestand van waterlichamen. In dat kader mag onttrekking of wijziging van het grondwaterregime niet

28 Het Leekstermeergebied en het Zuidlaardermeergebied completeren de veertien Drentse Natura 2000-gebieden. Deze twee gebieden zijn niet stikstofgevoelig.

29 De KDW betreft een theoretische waarde van stikstofbelasting op een natuurtype waarboven dat natuurtype bij langdurige belasting het risico loopt in kwaliteit en/ of kwantiteit te verslechteren.

leiden tot een zodanige verlaging van grondwaterstanden en/of basisafvoeren dat de doelen voor grondwater niet worden gehaald of dat grondwaterafhankelijke ecosystemen duurzaam worden geschaad.

Ook andere abiotische factoren (abiotisch betekent niet biologisch, zoals lucht, water en licht) kunnen als drukfactor aangemerkt zijn. In het Bargerveen leidt windwerking in de grote compartimenten tot te veel golfslag waardoor veenmosontwikkeling niet tot stand komt, terwijl in de stuifzanden in het Drents-Friese Wold en Mantingerveld door de kleine oppervlakten van het habitatype de dynamiek afgenomen is door te weinig invloed van de wind. In de Drentsche Aa leidt de combinatie van het optreden van inundaties (het onder water zetten) door verrijkt beekwater (met als oorsprong de afspoeling van agrarische percelen) tot verruiging van de beekdalgraslanden. Middelen voor gewasbescherming zijn in verschillende gebieden aangeduid als mogelijke drukfactor. Dit betekent dat de exacte impact van deze drukfactor op de instandhoudingsdoelen nog niet is vastgesteld en dat nader onderzoek nodig is. Dit is relevant, getuige de uitspraak van 2 april 2025 over de mogelijke invloed van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-doelen.<sup>30</sup>

Biotische factoren die als drukfactor zijn benoemd zijn bijvoorbeeld vogelgriep en voedselbeschikbaarheid. Verder wordt concurrentie met exoten als knelpunt aangemerkt voor het Drents Friese Wold & Leggelderveld. Tot slot kampen de populaties typische flora en fauna van de habitattypen en sommige vogelsoorten met verlies en versnippering van het leefgebied. De leefgebieden en arealen van de habitattypen zijn te klein en niet aaneengesloten genoeg. De minimaal vereiste natuurkwaliteit wordt daardoor niet gehaald. Sommige (vogel-)soorten zijn bovendien gevoelig voor verstoring door recreatie of andere activiteiten in het leefgebied.

Uit de analyses blijkt dat er, ondanks het verslechteringsverbod (zie begin [paragraaf 2.4](#)), in alle gebieden een verslechtering plaatsvindt van de aanwezige natuurkwaliteit en in sommige gevallen ook een achteruitgang van de natuuroppervlakte. Het eindoordeel voor alle Drentse Natura 2000-gebieden is op dit moment 'Nee, tenzij', wat betekent dat de instandhoudingsdoelen voor de gebieden bij ongewijzigd beleid niet worden gehaald. Lokaal is soms wel een uitbreiding en/of verbetering zichtbaar. Deze verbetering is vaak het gevolg van intensieve natuurherstelmaatregelen en herinrichting. Het negatieve effect van stikstofdepositie is over het geheel genomen het grootste knelpunt in de diverse gebieden. Daarnaast is voor veel gebieden hydrologisch herstel op systeemniveau nodig en zijn per gebied aandachtspunten en kennisleemtes benoemd. Vanuit de KRW is het een verplichting om de hydrologische toestand van de Natura 2000-gebieden op orde te hebben in 2027 (zie kadertekst aan het begin van [paragraaf 2.2](#)). Dit gegeven speelt mee bij de prioritering van de opgaven tot 2030 (zie ook de [bouwsteen Bodem en water](#)).

De belangrijkste drukfactoren vanuit de NDA's zijn al met al:

1. Verzuring/ vermesting door stikstofdepositie (alle gebieden, in het bijzonder het Dwingelderveld, Holtingerveld, Drents-Friese Wold, Bargerveen en Drentsche Aa-gebied);
2. Hydrologie/ verdroging/ verminderde aanvoer gebufferd water (alle gebieden op het Drouwenerzand na, in het bijzonder het Elperstroom gebied, Drentsche Aa-gebied, Dwingelderveld, Fochteloërveen en Bargerveen)
3. Beperkte omvang (o.a. het Drentsche Aa-gebied, Witterveld, Holtingerveld, Drouwenerzand);
4. Beperkte windwerking (o.a. Dwingelderveld, Drents-Friese Wold, Mantingerzand).

Om de knelpunten op te lossen, moeten passende maatregelen worden genomen om bijvoorbeeld de stikstofdepositie te verminderen en hydrologie verder te herstellen. In de NDA's zijn drukfactoren benoemd die in de beheerplannen moeten worden meegenomen. Deels vallen deze drukfactoren buiten de Natura 2000-gebieden. De opgave voor vermindering

---

30 [Meer onderzoek nodig naar natuurgevolgen door gebruik gewasbeschermingsmiddelen in lelieteelt - Raad van State.](#)

hiervan zal onderdeel zijn van de TLGD-opgave. Drenthe herzielt haar beheerplannen momenteel. De resultaten vanuit de NDA's worden daarbij meegenomen.

### **VHR- en NHV-doelen**

De doelen voor natuur gaan verder dan het wegnemen van verslechtering en zicht houden op het bereiken van de instandhoudingsdoelen. De in 2024 in werking getreden NHV heeft op nationaal niveau het nemen van maatregelen ten behoeve van het bereiken van de VHR-doelen in de tijd geconcretiseerd.<sup>31</sup> De herstelmaatregelen voor het behalen van de gunstige staat van instandhouding per habitatrictlijn of vogelrichtlijndoel moet in 2050 voor 90% van het betrokken areaal zijn uitgevoerd. Voor 2030 en 2040 zijn tussendoelen benoemd in de vorm van tussenstappen van 30% en 60% verbetering ten opzichte van de huidige situatie. We weten dan ook dat er een verzwaring van onze opgave voor natuurherstel nodig is om dit te bereiken. Het Rijk heeft o.a. vastgesteld dat:

- de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau moet worden bereikt en;
- dat de gebieden aan de landelijke doelen moeten bijdragen, waarbij
- de herstellingsopgaven worden neergelegd 'waar zij [vanuit de blik van het Rijk] het beste kunnen worden gerealiseerd'.

Zie ook de [bouwsteen Natuur](#) voor een verdere verdieping op deze gegevens.

De NHV heeft niet alleen betrekking op natuur in Natura 2000-gebieden (zie ook [paragraaf 1.2](#)). Ook voor bijvoorbeeld boerenlandvogels als grutto en wulp zijn doelen gesteld. Dat ook deze verdere NHV-opgaven niet zonder betekenis zijn, wijst de inbreukprocedure tegen Nederland wegens schending van de Vogelrichtlijn, in relatie tot bescherming van de grutto, uit.<sup>32</sup> Nederland is ertoe gehouden om in 2026 voor de NHV het nationaal Natuurplan op te leveren. Dat plan zal duidelijkheid geven over de wijze waarop Nederland met de verplichtingen vanuit de NHV wil omgaan. Zo nodig wordt ons plan te zijner tijd hierop aangepast. Ook het Rijk heeft zich gecommitteerd aan uitvoering van de NHV.<sup>33</sup>

In onze ontwerp-Omgevingsvisie is opgenomen dat natuurherstel vordert, maar niet af is. 'De huidige inzet binnen het NNN en Natura 2000 is niet genoeg om de Europese natuurdoelen te halen. [...] De uitdaging ligt niet alleen binnen beschermde natuurgebieden, maar ook daarbuiten: in het versterken van de biodiversiteit in agrarisch gebied en in de dorpen en steden.'<sup>34</sup> Voor de uitvoering verwijst de ontwerp-Omgevingsvisie o.a. naar het TLGD.

De staat van de natuur en de maatregelen die de provincie wil nemen om de wettelijke doelen voor natuur te halen staan verder uitgewerkt in de [bouwsteen Natuur](#). Het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) heeft verkend hoe de wettelijke natuurdoelen kunnen worden gehaald.<sup>35</sup> Uit deze verkenning blijkt dat conform het beeld van Drenthe vanuit de NDA's (zie hiervoor) systeemherstel nodig is, met name ten behoeve van hydrologisch herstel. Dit vergt soms maatregelen buiten het NNN. Het PBL hanteert in haar onderzoek een onderscheid in een innovatief/ technisch en een natuurinclusief scenario. In beide scenario's zijn extra natuur en meer natuurinclusief beheerd agrarisch gebied nodig (zie [Figuur 2.7](#)). De mate waarin verschilt wel sterk per scenario.

31 De officiële tekst is hier te vinden: [Verordening - EU - 2024/1991 - EN - EUR-Lex](#).

32 Zie b.v. [Nederland beschermt grutto onvoldoende volgens Commissie - Europa decentraal](#).

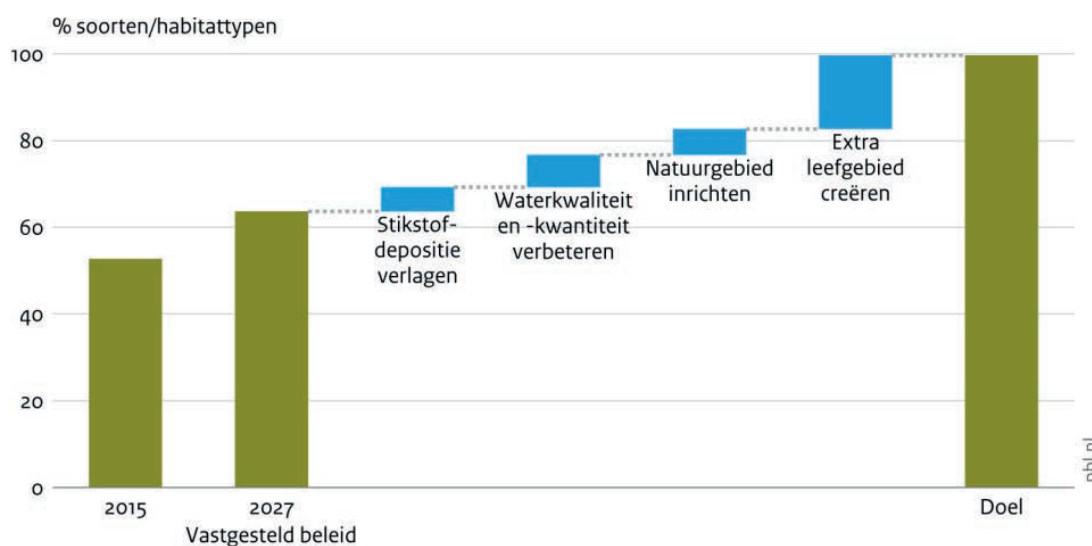
33 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 22).

34 Zie ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe: Horizon van Drenthe, pag. 37). Dit kan via: [Ontwerp-Omgevingsvisie ter inzage | Omgevingsvisie provincie Drenthe](#).

35 Zie [Landbouw- en Natuurverkenning | Planbureau voor de Leefomgeving](#).

Zie verder de [bouwsteen Natuur \(paragraaf 3.4.3\)](#). In elk scenario vergt het halen van natuurdoelen o.a. inzet op systeemherstel. Natuurbeheerders onderschrijven in het IPO-bouwsteendocument Natuur de noodzakelijke maatregelen te nemen – deze passage ziet o.a. op natuurbeheer – waardoor de kwaliteit van de habitattypen op orde wordt gebracht – onder de voorwaarde dat de juiste randvoorwaarden door de overheid worden gecreëerd (voldoende middelen en vermindering drukfactoren zoals stikstofreductie) (IPO Bouwsteendocument Natuur, pag. 3).

Bij systeemherstel wordt het water- en bodemsysteem meer leidend met het doel om natuurlijke processen weer te herstellen. Systeemherstel vraagt fysieke ingrepen. Die ingrepen zijn soms nodig buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN). In een aantal situaties kan dit ertoe leiden dat dermate beperkingen ontstaan voor landbouwkundig gebruik dat gronden daartoe niet meer goed in te zetten zijn. Dat kan veroorzaakt worden door bijvoorbeeld verhoging van het waterpeil of door het te realiseren natuurtipe. Wanneer landbouwkundig gebruik dan geen reële optie meer is, biedt functiewijziging de mogelijkheid om met grondeigenaren een passende afwaardering van gronden te realiseren. In [hoofdstuk 4](#) (aanpak van de opgaven) en [hoofdstuk 5 \(Hotspots\)](#) wordt dit uitgewerkt.

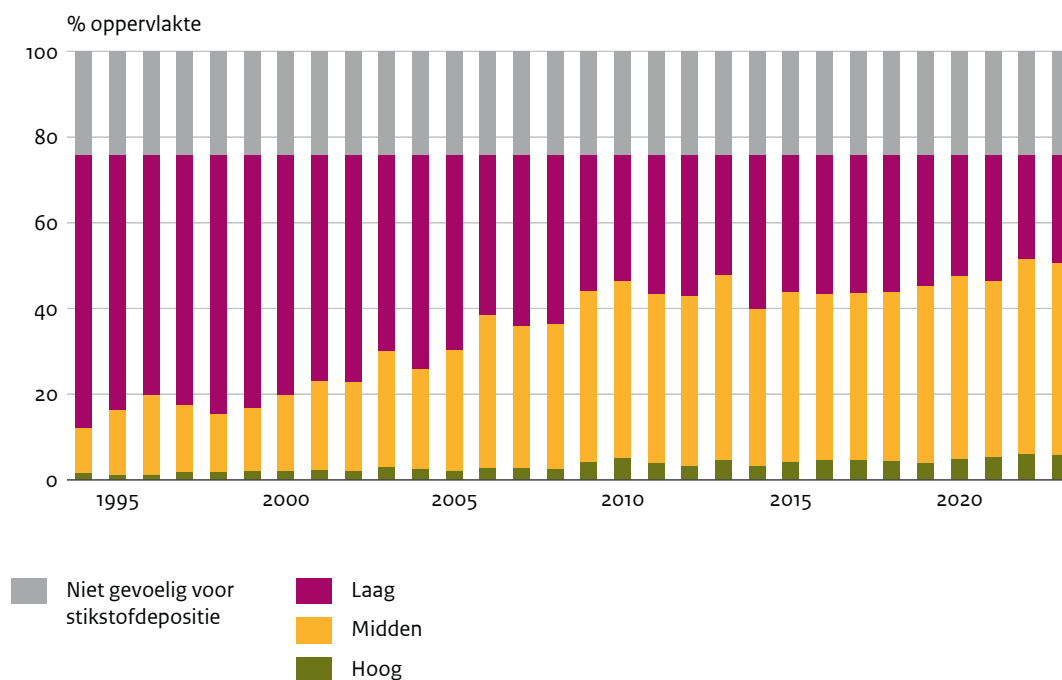


Bron: PBL

Figuur 2.7 | Gemodelleerde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding (Planbureau voor de Leefomgeving).<sup>36</sup>

36 Planbureau voor de leefomgeving, Stikstof- en natuuraanpak in Nederland: feiten, cijfers en consequenties voor de uitvoering van beleid, pag. 130, [Stikstofcrisis Lage Landen juridisch ontleed.indd](#).

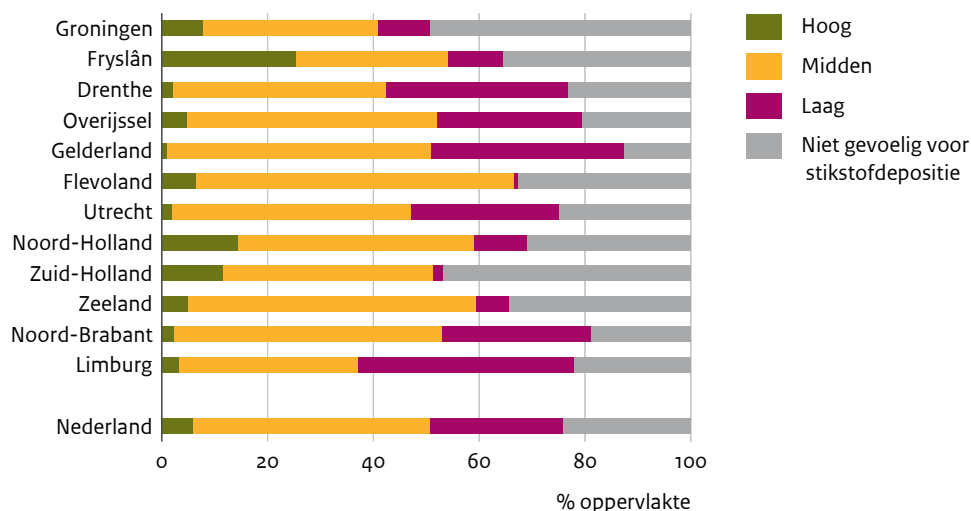
## Stikstof in relatie tot de kwaliteit van natuurtypen



Bron: RIVM, provincies; bewerking WUR

WUR/janz6  
www.clo.nl/nl159207

Figuur 2.8 | Milieukwaliteit natuurtypen in Nederland in relatie tot stikstofdepositie door de jaren heen.<sup>37</sup>



Bron: RIVM, provincies; bewerking WUR

WUR/janz6  
www.clo.nl/nl159207

Figuur 2.9 | Milieukwaliteit natuurtypen in afzonderlijke provincies.<sup>38</sup>

37 Bron: [Milieukwaliteit van landnatuur: stikstofdepositie, 1994-2023 | Compendium voor de Leefomgeving](#).

38 Bron: [Milieukwaliteit van landnatuur: stikstofdepositie, 1994-2023 | Compendium voor de Leefomgeving](#).

In het kader van toestemmingsverlening is het beeld vanuit stikstof relevant. [Figuur 2.8](#) laat zien dat voor Nederland maar een beperkt areaal een gunstige milieukwaliteit in relatie tot de stikstofbelasting heeft en dit aandeel maar langzaam groeit. Drenthe ([Figuur 2.9](#)) scoort daarbij relatief slecht doordat het relatief veel zeer stikstofgevoelige natuur heeft.

Zoals gezegd, moeten mijlpalen voor de NHV gehaald worden in 2030, 2040 en 2050. In 2050 moet voor 90% van het areaal van de habitattypen die niet in goede toestand verkeren, herstelmaatregelen zijn genomen. Als bijlage op de [bouwsteen Stikstof](#) zijn figuren met de precieze overschrijding per Natura 2000-gebied overgenomen. Deze herstelmaatregelen moeten worden geconcretiseerd in het Nationale Natuurplan dat in 2026 door het Rijk zal worden gepubliceerd. Ook het uitbreiden van het areaal natuur om te voldoen aan de door het Rijk vastgestelde omvang per habitatype, maakt hier onderdeel van uit.<sup>39</sup> Gronden buiten bestaande natuurgebieden (NNN) worden betrokken bij de aanpak om de natuurdoelen te halen. De scope is dus niet beperkt tot de natuurgebieden.

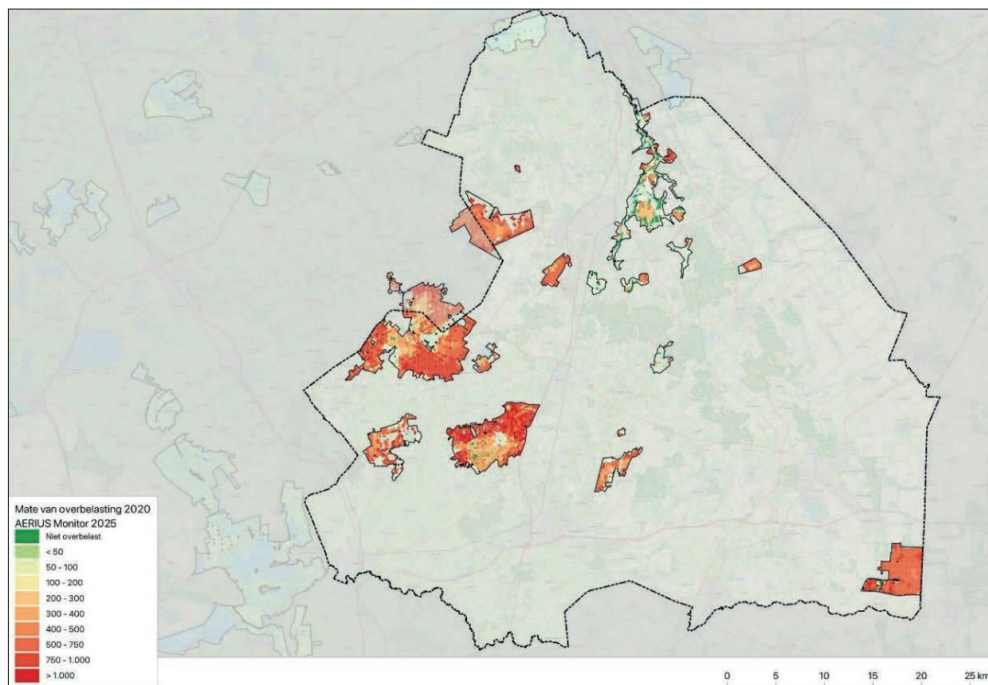
## 2.5 Opgave stikstof in hoofdlijnen

Voor stikstof is het de opgave om deze weg te nemen als drukfactor op Natura 2000-gebieden. Dat lijkt een zaak van de lange adem (zie [Figuur 2.10](#) en [Figuur 2.11](#)). Te zien is dat sprake is dat in 2020 nog sprake is van een grote mate aan overbelasting, zowel in absolute getallen als gerekend naar de mate van overbelasting.<sup>40</sup> Dit geldt voor alle twaalf de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waarbij er natuurlijk wel verschillen zijn. Zo springt het Drentsche Aa-gebied er relatief gunstig uit.

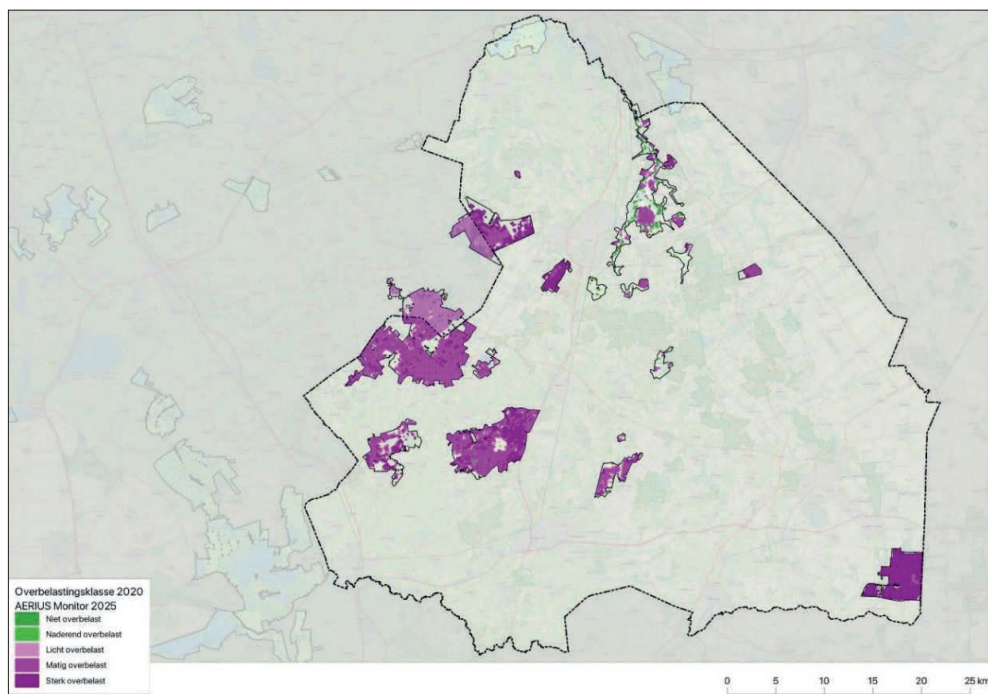
---

39 Zie [Programmaplan Natuurplan 12 september 2025: Samen, sober & realistisch | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) voor de wijze waarop het Rijk hier op dit moment aan werkt.

40 Er is geen dataset beschikbaar over het jaar 2019, zodat we voor de ruimtelijke weergave 2020 hanteren. De verschillen tussen 2019 en 2020 zijn niet groot.



Figuur 2.10 | Overschrijding KDW in 2020 in mol/ha/jr (o.b.v. rekenmodel Aeries uit 2025: ruimtelijk)



Figuur 2.11 | Mate van overbelasting met stikstof in 2020 o.b.v. rekenmodel Aeries (2025).<sup>41</sup>

41 Berekening door Koolstra Advies. Niet overbelast: Achtergronddepositiewaarde (ADW) > 70 mol lager dan KDW; Naderend: ADW < 70 mol lager dan de ADW; Licht: ADW < 70 mol hoger dan de KDW; Matig: ADW > 70 mol hoger dan KDW maar minder dan 2 maal de KDW; sterk: ADW is >2 maal de KDW.

De opgave tot 2035 is tweeledig:

1. het leveren van een bijdrage aan de wettelijke (dus nationale) reductiedoelen voor stikstof als onderdeel van een nationaal toekomstbestendig stikstofbeleid, en
2. het realiseren van die stikstofreductie per Natura 2000-gebied waarmee verslechtering wordt gestopt en tegelijkertijd zicht blijft op doelbereik, wat ertoe leidt dat de additionaliteit in het kader van vergunningverlening (zie [bouwsteen Toestemmingsverlening](#)) is te onderbouwen.

### ***Bijdrage Drenthe aan de wettelijke opgave***

De eerste opgave, de wettelijke opgave voor stikstofreductie is vastgelegd voor 2030 en 2035. De opgave voor 2030 is om de depositie op 50% van het stikstofgevoelige Natura 2000-areaal onder de KDW te krijgen. Voor 2035 loopt dit percentage op naar 74%. Bij uitspraak van 22 januari 2025 is deze opgave juridisch bevestigd door de rechtbank Den Haag.<sup>42</sup> Het percentage geldt op nationale schaal, zodat het niet precies over te zetten is naar afzonderlijke provincies of Natura 2000-gebieden. Voor Drenthe is dat in die zin van belang dat hier relatief veel stikstofgevoelige natuurtypen voorkomen, wat een doel van 74% stikstofgevoelig areaal onder de KDW krijgen bijzonder ambitieus maakt. Zie [Figuur 2.12](#) voor de herkomst van stikstofdepositie in Nederland.<sup>43</sup> De grafiek loopt terug tot 1990. Het is goed om ook het perspectief van voor die periode te hebben. Daarom is in [Figuur 2.13](#) een beeld van het nutriëntenoverschot in de landbouw meegenomen dat tot ver voor 1990 loopt en een duidelijk verband met stikstofdepositie heeft. Zo is te zien dat al voor 1990 een daling van emissies was ingezet.

Het nationale emissiedoel dat verbonden is aan de wettelijke opgave is dat hiervoor 42-46% stikstofreductie in 2035 moet worden gerealiseerd in de landbouw. Voor de sectoren industrie en mobiliteit geldt een reductiepercentage van 50%. Voor de landbouw is dat 42-46% (zie ook [hoofdstuk 2](#)).<sup>44</sup> Provincies geven invulling aan de ammoniakopgave. Voor ammoniak stelt Drenthe zich als doel om te komen tot 43% reductie t.o.v. 2019. Hiermee leveren we een grote bijdrage aan de stikstofopgave, maar lossen we nog niet overal het additionaliteitsvraagstuk op.

Belangrijk om hierbij aan te geven is dat er politiek het een en ander speelt rondom de wettelijke opgave. Er ligt een wetsvoorstel voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State voor een spoedadvies. De afdeling heeft hierover negatief geadviseerd. Zij maakte bedenkingen vanuit de optiek van verplichtingen tot natuurherstel, de omslag naar emissiesturing bij vergunningverlening en vanwege het ontbreken van de nodige waarborgen.<sup>45</sup> Het Rijk heeft verder uitgesproken dat het de stikstofdoelen zoals hiervoor per sector opgesomd wettelijk wil gaan vastleggen. Daar zal dan een tussendoel voor 2030 aan worden toegevoegd dat in de bandbreedte 23-25% reductie van stikstofemissies ten opzichte van 2019 ligt.<sup>46</sup> Voor deze ambitie richt het Rijk een stikstoffonds van 20 miljard euro in.<sup>47</sup>

---

42 Zie: [Staat moet wettelijk stikstofdoel 2030 halen en voorrang verlenen aan gebieden met grootste stikstofoverbelasting](#).

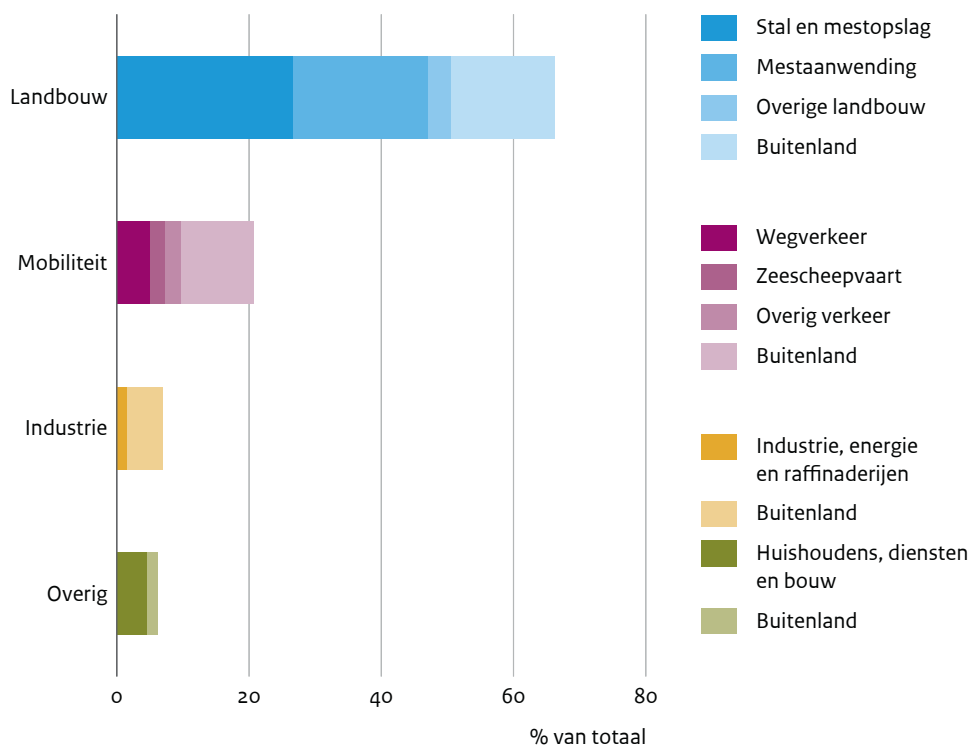
43 Zie de kamerbrief van minister Wiersma van 25 april 2025 (kenmerk DGLGS/98163622), pag. 7: file

44 Voor de sectoren industrie en mobiliteit geldt een beleidsmatig reductiedoel van 50% (zie ook [hoofdstuk 2](#)).

45 Zie voor een toelichting: [Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. - Raad van State](#).

46 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 20).

47 Zie de budgettaire bijlage bij het regeerakkoord.



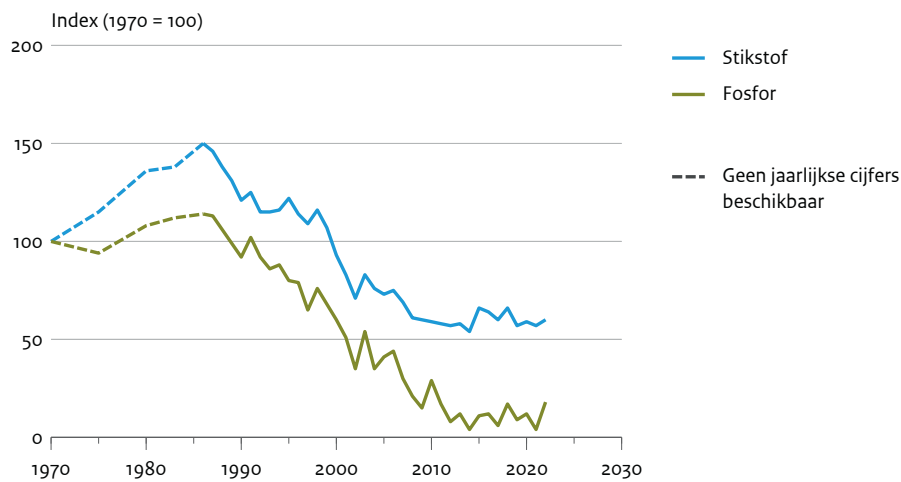
Bron: RIVM 2024

RIVM/feb25  
www.clo.nl/nl050715

Figuur 2.12 | Bronnen stikstofdepositie Nederland o.b.v. gegevens RIVM (rapportage uit 2023).<sup>48</sup>

48 RIVM is het Rijkinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Het adviseert op basis van kennis en onderzoek over rijksbeleid.

### Nutriëntenoverschot in landbouw

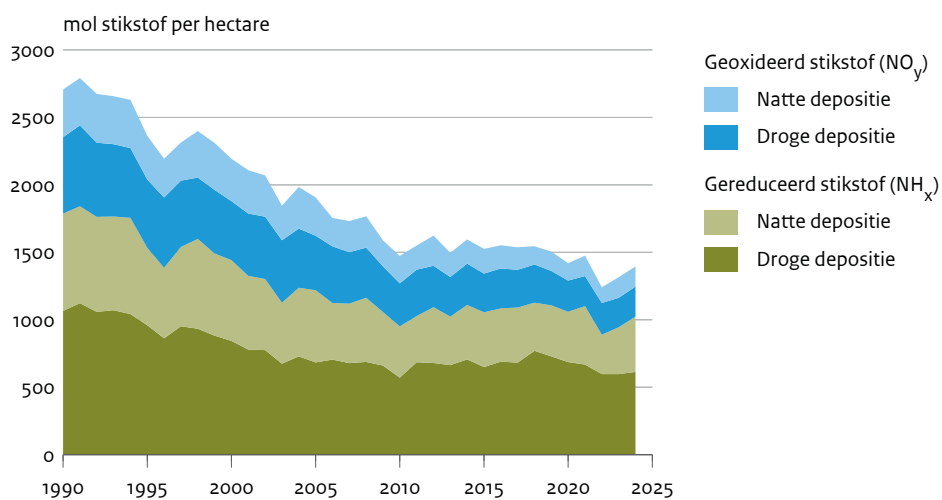


Bron: CBS

CBS/feb24  
www.clo.nl/nlo09623

Figuur 2.13 | Ontwikkeling nutriëntenoverschot in de landbouw.<sup>49</sup>

### Stikstofdepositie



Bron: RIVM 2025

RIVM/sep25  
www.clo.nl/nlo18922

Figuur 2.14 | Ontwikkeling stikstofdepositie in Nederland 1990-2024.<sup>50</sup>

49 Bron: [Nutriëntenoverschotten in de landbouw, 1970-2022 | Compendium voor de Leefomgeving](#).

50 Bron: [Stikstofdepositie, 1990-2024 | Compendium voor de Leefomgeving](#). Natte depositie is neerslag van stikstof via regen, sneeuw of hagel. Van droge depositie is sprake wanneer stoffen direct uit de lucht worden opgenomen of neerdalen. Geoxideerd

Van alle bronnen levert de landbouw de grootste bijdrage aan de stikstofdepositie in Nederland (zie [Figuur 2.14](#)). Dit geldt ook voor Drenthe, ook al is de stikstofdepositie in de afgelopen decennia fors gedaald door de inspanningen die landbouwbedrijven hebben geleverd. Zonder die inspanningen stonden we voor een veel grotere opgave. Voor de verschillende gebieden variëren de percentages wel. Voor een gebied als Holtingerveld geldt dat in 2025 (geprognosticeerd) 57% van de depositie uit de landbouw afkomstig is. In het Norgerholt is dat zo'n 62%, maar in het Bargerveen, dicht bij de Duitse grens 31%. Ook de industrie, bouw en mobiliteit zorgen voor stikstofdepositie. In Aerius Monitor is de depositiebijdrage vanuit alle sectoren voor iedereen toegankelijk voor alle afzonderlijke stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te vinden.<sup>51</sup>

Stikstof houdt zich niet aan provincie- of landgrenzen. Het aandeel van Drentse bronnen op Drentse natuur verschilt per gebied en is gemiddeld ongeveer 25%. Drentse bronnen veroorzaken ook stikstofdeposities in aangrenzende provincies en Duitsland. Omgekeerd komt een belangrijk deel van de stikstofdepositie in Drenthe van bronnen uit andere provincies en uit het buitenland (zie [Figuur 2.15](#)). Deze tabel verschaft zo informatie over van welke bronnen welke bijdrage mogelijk is.

Natura 2000-gebied	Aandeel binnenland 2020 obv Aerius Monitor 2025 in mol N/hr/jr		Aandeel Drenthe obv DASHdata in mol N/hr/jr		Aandeel buitenland 2020 obv Aerius Monitor 2025 in mol N/hr/jr	
	Relatief	Absoluut	Relatief	Absoluut	Relatief	Absoluut
Bargerveen	40,9%	529 mol	9,7%	125 mol	59,1%	764 mol
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	70,8%	1188 mol	17,9%	301 mol	29,2%	490 mol
Drentsche Aa-gebied	64,8%	792 mol	25,2%	308 mol	35,2%	430 mol
Drouwenerzand	60,0%	713 mol	24,0%	285 mol	40,0%	475 mol
Dwingelderveld	69,7%	1079 mol	26,2%	405 mol	30,3%	469 mol
Elperstroomgebied	64,3%	801 mol	26,1%	325 mol	35,7%	445 mol
Fochteloerveen	66,9%	752 mol	11,9%	134 mol	33,1%	372 mol
Holtingerveld	69,8%	975 mol	19,5%	273 mol	30,2%	422 mol
Mantingerbos	71,9%	1287 mol	34,9%	625 mol	28,1%	503 mol
Mantingerzand	67,2%	893 mol	27,8%	369 mol	32,8%	436 mol
Norgerholt	73,5%	1295 mol	30,6%	539 mol	26,5%	467 mol
Witterveld	66,1%	774 mol	23,3%	273 mol	33,9%	397 mol

Figuur 2.15 | Aandeel buitenland, binnenland en Drenthe in depositie op de Natura 2000-gebieden.<sup>52</sup>

Geconcludeerd mag worden dat alle betrokken partijen elkaar nodig hebben om tot vermindering van de stikstofdepositie te komen. Daar is onze inzet in het TLGD en in het overleg met andere provincies en het Rijk op gericht. We starten daarbij niet op nul. Met de ontwikkelingen die sinds 2019 zijn opgetreden, wordt onze bijdrage aan de

stikstof verwijst naar stikstofverbindingen die ontstaan door verbranding uit fossiele activiteiten (stikstofoxiden). Gereduceerd stikstof ontstaat bij de omzetting van organische stoffen, bijvoorbeeld vee en mest, zoals ammoniak (NH<sub>3</sub>).

51 Zie voor de website van Aerius Monitor: [Home - Over Monitor](#).

52 Gegevens deels op basis van Aerius Monitor 2025 en deels op basis van DASH: [DASHview: Dashboard stikstofdepositie herkomst](#).

wettelijke opgave deels al ingevuld. Tot 2030 lijkt met bestaand beleid 14% reductie van stikstofemissies ten opzichte van 2019 te kunnen worden ingeboekt. Dat komt door effecten van het vervallen van derogatie en stoppersregelingen (LBV, LBV+). Daarnaast verwachten we, wanneer de borging kan worden gerealiseerd, een effect van de bestaande subsidieregelingen voor bijvoorbeeld laaghangend en hooghangend fruit. Al met al denken we dat in 2030 met ingezet beleid tot 14% reductie van stikstofemissies van Drentse bronnen wordt bewerkstelligd (zie ook de [bouwsteen Stikstof](#)).

### ***Het vereiste van additionaliteit***

Het realiseren van de wettelijke opgave van 43% stikstofreductie is mogelijk niet genoeg om voor elk Natura 2000-gebied meteen de additionaliteit te kunnen onderbouwen. Berekeningen laten zien dat een reductie van de Drentse emissie met 43% ammoniak voor veel Natura-gebieden onvoldoende is om de depositiewaarden te bereiken die nodig zijn om onder de KDW uit te komen (zie [Figuur 4.8](#), [Figuur 4.9](#), [Figuur 4.10](#)) en voor een overzicht per Natura 2000-gebied de bijlage bij de [bouwsteen Stikstof](#)). Nu is het bereiken van de KDW vanuit het programma geen doel op zich. Voor het kunnen onderbouwen van het additionaliteitsvereiste is het echter wel nodig om dan aan te kunnen geven dat: opgetreden verslechtering wordt weggenomen, verdere verslechtering uitgesloten is en zicht blijft op het behalen van de instandhoudingsdoelen. In die onderbouwing daartoe is stikstof een belangrijke indicator, omdat NDA's uitwijzen dat dit een belangrijke drukfactor is.

In verband met het onderbouwen van het additionaliteitsvereiste is borging van de emissiereductie vereist (zie de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#)). Op dit moment geldt, na een rechterlijke uitspraak uit december 2024, dat het nemen van vrijwillige emissie reducerende maatregelen nagenoeg in alle gevallen vergunningplichtig is geworden (zie de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#)). Deze maatregelen betreffen veelal goede instrumenten om in te zetten om emissiereductie te bewerkstelligen. Dit leidt dus tot de paradox dat in de huidige situatie de ontwikkelingen die nodig zijn om tot stikstofreductie te komen niet te vergunnen zijn. Dat sprake is van een geborgd stikstofplan is daarom een essentiële eigenschap van het programma. Hierbij geldt dat hoe eerder de stikstofreductie met geborgde maatregelen is verankerd en reductie feitelijk wordt gerealiseerd, hoe eerder we van het vergunningenslot komen. Pas wanneer we in staat zijn aan te tonen dat er voldoende emissiereductie wordt gerealiseerd voor natuurherstel en doelbereik, zal er ontwikkelruimte voor de sector ontstaan.

Het dusdanig reduceren van de stikstofdepositie dat het vereiste van additionaliteit kan worden onderbouwd is gezien voorgaande de tweede opgave voor stikstof. Daarom voorziet dit programma:

- a.** in een aanzet voor het onderbouwen van het additionaliteitsvereiste die houvast biedt voor gebiedsgerichte maatregelenpakket en eventueel verder maatwerk;
- b.** geven we een eerste inzicht voor de wijze waarop we de maatregelen willen borgen; en
- c.** geven we een doorkijk voor de langere termijn, omdat we niet voor alle natuurtypen in 2035 op een niveau van stikstofbelasting komen dat werkbaar is voor toestemmingsverlening.

Voorgaande komt terug in hoofdstuk 4 als we de aanpak voor reductie van stikstofemissies bespreken.<sup>53</sup>

---

53 In verband met het onderbouwen van het additionaliteitsvereiste loopt ook een onderzoek met een externe partij. Het onderzoek kan bij vaststelling van het TLGD worden betrokken. Eerste gegevens zijn in dit rapport verwerkt (zie ook [hoofdstuk 3](#)).

## 2.6 Landbouw

Voor landbouw gelden (anders dan de stikstofopgave) geen andere wettelijke opgaven met gevolgen voor het TLGD. Het belang van alle opgaven van het TLGD voor de landbouw is echter evident. Veel van de maatregelen voor water en bodem, natuur en stikstof landen en/ of hebben invloed op landbouwgrond en/ of agrarische bedrijfsvoering (zie ook [Figuur 2.16](#) met een weergave van landbouw en natuur in het kader van de (ontwerp-)Omgevingsvisie. Enige gegevens uit een onderzoek naar het noordelijke agrocluster uit 2025 zijn interessant in het kader van de opgaven voor het TLGD. De primaire agrarische sector levert een bijdrage van 2,9% aan de toegevoegde waarde en van 3,4% aan de werkgelegenheid in de provincie Drenthe. De bijdrage van de rest van het op binnenlandse agrarische grondstoffen gebaseerde agrocluster (verwerking, toelevering en distributie) bedraagt 7,3% en 5,8% wat betreft toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Deze percentages zijn hoger dan het landelijke gemiddelde. Binnen het agrocluster nemen het akkerbouw- en het melkveehouderijcluster het leeuwendeel van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid voor hun rekening.<sup>54</sup> De Drentse melkveehouderij kende in 2024 764 bedrijven (in 2010 waren dat nog 1.063 bedrijven). Het is met de akkerbouw de belangrijkste sector binnen de Drentse landbouw – Drenthe telde 794 akkerbouwbedrijven (in 2010 waren dat er 878).<sup>55</sup> Drenthe telde in 2021 daarnaast 49 varkensbedrijven en 96 andere hokdierbedrijven.<sup>56</sup> De Drentse melkveehouderij opereert op basis van gegevens uit 2025 met een GVE van 2,18 per ha (landelijk geldt 2,28 per ha). Dit is een gemiddelde, wat betekent dat er ook bedrijven zijn die intensiever en extensiever opereren. 25% van de melkveehouderijen kende in 2024 een GVE van hoger dan 2,5.<sup>57</sup> De melkveebedrijven zijn het meest intensief in het zuiden en zuidwesten van de provincie. Voor de bedrijven die nu nog niet presteren op het niveau van de koplopers op het gebied van duurzaamheid in de sector hoeft het niet per definitie ongunstig uit te pakken wanneer ze ook op dat niveau zouden opereren.<sup>58</sup>

---

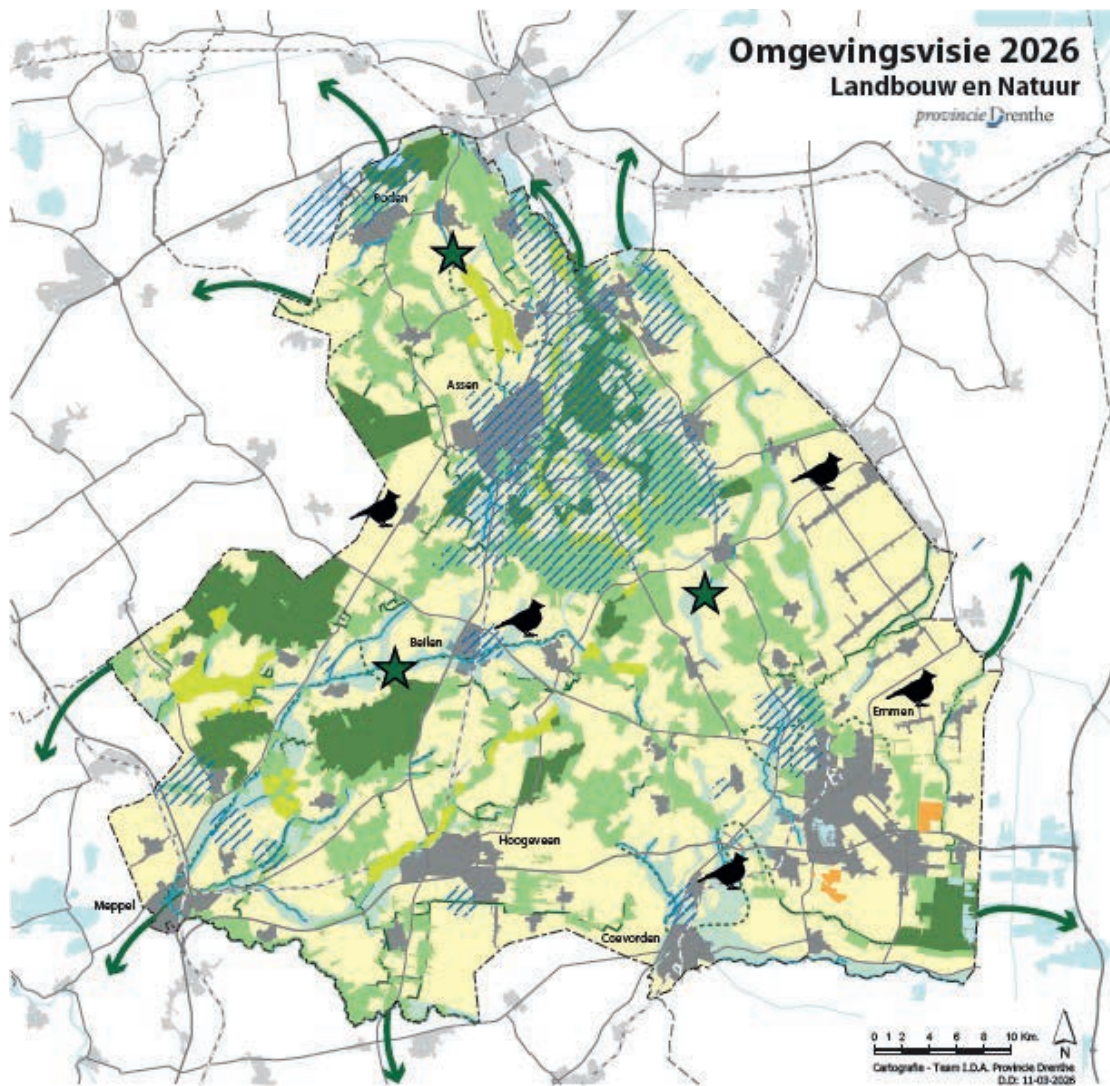
54 Zie het rapport van de WUR (2025) over de kenmerken van de noordelijke agrosector (pag.2).

55 Zie het rapport van de WUR (2025) over de kenmerken van de noordelijke agrosector (pag.10).

56 Zie het rapport van de WUR (2022) over de kenmerken van de noordelijke agrosector: [PowerPoint-presentatie](#) (pag.21).

57 Zie het rapport van de WUR (2025) over de kenmerken van de noordelijke agrosector (pag.29).

58 Zie het rapport van de WUR (2025) over de kenmerken van de noordelijke agrosector (pag.32).



**Legenda**

- Prioritair Landbouwgebied:** Landbouw heeft hier het primaat. We ondersteunen de landbouw bij de generieke opgave om bij te dragen aan doelen voor natuur, stikstof en waterkwaliteit.
- Natuurnetwerk Nederland:** We ronden het Natuurnetwerk Nederland af zoals afgesproken met het Rijk.
- Natura2000-gebied:** We zetten in op een gunstige staat van instandhouding van beschermde plant- en diersoorten op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Hiervoor zullen ook buiten Natura2000-gebieden maatregelen nodig zijn.
- TLGD-gebied:** In deze landbouwgebieden gaan wij in gebiedsprocessen op zoek naar mogelijkheden om op korte termijn bij te dragen aan de opgaven voor natuur, stikstof en water.
- Landbouw in beekdalen:** In de beekdalen veranderen de watercondities door klimaatverandering en door de uitwerking van ons beleid om meer ruimte aan water te geven.
- Glastuinbouwgebied:** We stimuleren het verhogen van de toegevoegde waarde.

- Landbouw en bescherming drinkwater:** Wij stimuleren zorgvuldig landbouwkundig grondgebruik met het oog op de bescherming van de (toekomstige) drinkwatervoorziening.
- Biodiversiteit:** Wij versterken de biodiversiteit (Basiskwaliteit Natuur) buiten de natuurgebieden door het landschap te versterken en verruimen de mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer.
- B **Boerenlandvogelgebieden:** In aangewezen leefgebieden voor boerenlandvogels versterken we de populaties weide- en akkervogels met agrarisch natuurbeheer.
- Ecologische verbindingen bestaand:** We realiseren met landschapselementen, groenblauwe dooradering, agrarisch natuurbeheer en faunavoorzieningen ecologische verbindingen tussen natuurgebieden.
- Ecologische verbindingen nieuw:** Voor een betere ecologische samenhang van het NNN realiseren we nieuwe ecologische verbindingen met landschapselementen, groenblauwe dooradering, agrarisch natuurbeheer en faunavoorzieningen tussen natuurgebieden.
- Ecologische verbinding:** Verbinding met het Natuurnetwerk Nederland in andere provincies.
- ★ **Potentie voor natuur 2050:** Wij verwachten op grond van de Europese Natuurherstelverordening een aanvullende opgave voor natuurontwikkeling. Wij zien daarvoor potentie in de aangeduide gebieden.

Figuur 2.16 | Kaart landbouw en natuur zoals opgenomen in de ontwerp-Omgevingsvisie (april 2026).

Onderzoek wijst uit dat de verdiensten van koplopers op het gebied van duurzaamheid niet onderdoen voor die van andere bedrijven.<sup>59</sup> De 25% meest duurzame bedrijven doen het ook goed qua inkomen.<sup>60</sup> Natuurbeheer vormt een belangrijke ontwikkelingsmogelijkheid voor de sector in die zin dat Drenthe hierin qua aandeel ver achterloopt op Groningen en Friesland.<sup>61</sup> Natuurbeheer is de belangrijkste verbredingsactiviteit onder agrariërs (20% van de bedrijven in Noord-Nederland doet hieraan, maar in Drenthe is dit slechts een dikke 10%).<sup>62</sup> ANLb vormt daarmee een belangrijke ontwikkelingsmogelijkheid voor de sector in Drenthe, zeker wanneer hiervoor extra financiering beschikbaar komt. ANLb kan zo een grote rol spelen in het behouden en ontwikkelen van het agrarische cultuurlandschap, de biodiversiteit en systeemherstel. Een agrarische terreinbeherende organisatie (TBO) biedt mogelijk kansen binnen de extra te realiseren VHR- en NHV-doelen, vooral waar het meer agrarische natuurdoeltypen of landbouwtypen betreft.

Veel consequenties van de opgaven vormen op korte termijn toch vooral een beproeving voor het agrarische verdienmodel. Wij werken op lange termijn toe naar een robuuste agrarische sector. Samen met de sector werkt de provincie daartoe aan de uitdagingen waarvoor de sector staat. Hiervoor heeft de provincie in 2025 de Drentse Landbouwkoers: Naar een krachtige en toekomstgerichte landbouwsector in 2040. Drenthe streeft naar een sector die bijdraagt aan de voedselzekerheid van Europa, aan de opgaven voor water en natuur, klimaat en bodem en naar een sector die kan meebewegen met klimaatverandering. Het Rijk onderkent het belang van de agrarische sector. Het Rijk kiest voor een toekomstbestendige landbouw, een sterke natuur en een toekomstgericht voedselsysteem. In het regeerakkoord is onder andere opgenomen dat landbouw de ruimte krijgt waar dat kan. Hiervan komen ook middelen beschikbaar waarmee bedrijven vanuit natuurgebieden naar meer geschikte locaties kunnen verplaatsen.<sup>63</sup> Het kabinet heeft in haar regeerakkoord opgenomen dat het de sector gericht wil ondersteunen. Zo zal het jonge boeren ondersteunen om vergrijzing tegen te gaan. Ook komen middelen beschikbaar om bedrijven te verplaatsen, te extensiveren en/of uit te kopen. Boeren die verduurzamen of omschakelen worden dus ondersteund.<sup>64</sup>

In de ontwerp-Omgevingsvisie van Drenthe wordt het aldus verwoord, dat Drenthe strategische keuzes maakt voor een beweging naar een toekomstbestendig landbouwsysteem voor verschillende gebieden. Deze keuzes zijn weergegeven op de kaart Landbouw en Natuur (hiervoor opgenomen). De ontwerp-Omgevingsvisie maakt een onderscheid tussen prioritaire landbouwgebieden, TLGD-gebieden en landbouwgebieden met specifieke opgaven voor de bescherming van drinkwater.<sup>65</sup> Het onderscheid loopt langs de lijn van gebieden waar landbouw een rol heeft in het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals grondwaterbeschermingsgebieden, beschermingsgebied voor drinkwaterwinning in de Drentsche Aa, beekdalen en landbouwgebieden rondom natuurgebieden, met nadruk op Natura 2000-gebieden naar gebieden waar landbouw prioritair is en vooral meewerkt aan generieke opgaven.<sup>66</sup> Waar generieke opgaven spelen gaat het b.v. om natuurbeheer. Reductie van stikstofemissies en de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater.

Daarbij speelt mee dat er steeds meer ruimte wordt gevraagd voor andere maatschappelijke opgaven: natuurontwikkeling, verstedelijking, water, energieopwekking en defensietaken. Deze ruimtelijke druk vraagt om

---

59 Zie het rapport van de WUR over de kenmerken van de noordelijke agrosector: [PowerPoint-presentatie](#) (pag.97).

60 Zie het rapport van de WUR over de kenmerken van de noordelijke agrosector: [PowerPoint-presentatie](#) (pag.98).

61 Zie het rapport van de WUR over de kenmerken van de noordelijke agrosector: [PowerPoint-presentatie](#) (pag.82).

62 Zie het rapport van de WUR over de kenmerken van de noordelijke agrosector: [PowerPoint-presentatie](#) (pag.80 vs. 82).

63 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 21-22).

64 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 22-23).

65 Ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe Horizon van Drenthe, pag. 43 (via de website: [Ontwerp-Omgevingsvisie ter inzage | Omgevingsvisie provincie Drenthe](#)).

66 Ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe Horizon van Drenthe, pag. 43 (via de website: [Ontwerp-Omgevingsvisie 'Horizon van Drenthe' vanaf 8 april ter inzage | Provincie Drenthe](#)).

zorgvuldige keuzes en om een landbouw die sterker verbonden is met andere functies in het landschap. Daarbij willen wij zorgvuldig omgaan met landbouwgrond. We nemen weloverwogen en gemotiveerd besluiten over functiewijziging.

De Drentse landbouw werkt ook langs diverse andere lijnen aan de opgaven in het landelijk gebied. Doelsturing is een overkoepelend principe waarop wij inzetten om aan de opgaven te werken. Doelsturing houdt 'de boer aan het roer', wat ook een uitgangspunt voor ons programma is. Boeren krijgen realistische, haalbare doelen voor stikstof (en water en klimaat) op bedrijfsniveau en krijgen de ruimte om zelf invulling te geven aan deze doelen. De doelen worden uitgedrukt in kritische prestatie indicatoren (KPI's). We doen recht aan ondernemers die al stappen gezet hebben. Dat wil zeggen dat we bij het uitwerken van onze aanpak werken met een absolute norm voor emissiereductie en niet een bedrijfsspecifiek reductiepercentage.

Opgaven kunnen op korte termijn ook gunstig voor de landbouw uitpakken. Een sterkere natuur en aanpak van bijvoorbeeld droogte kan ook in het belang zijn van agrariërs. Ook de verbetering van de landbouwstructuur, waarbij kavelconcentratie, huiskavelvergroting en afstandsverkorting tot percelen meerdere opgaven kan dienen (mobiliteit, veiligheid, uitstoot), kan hiertoe bijdragen.

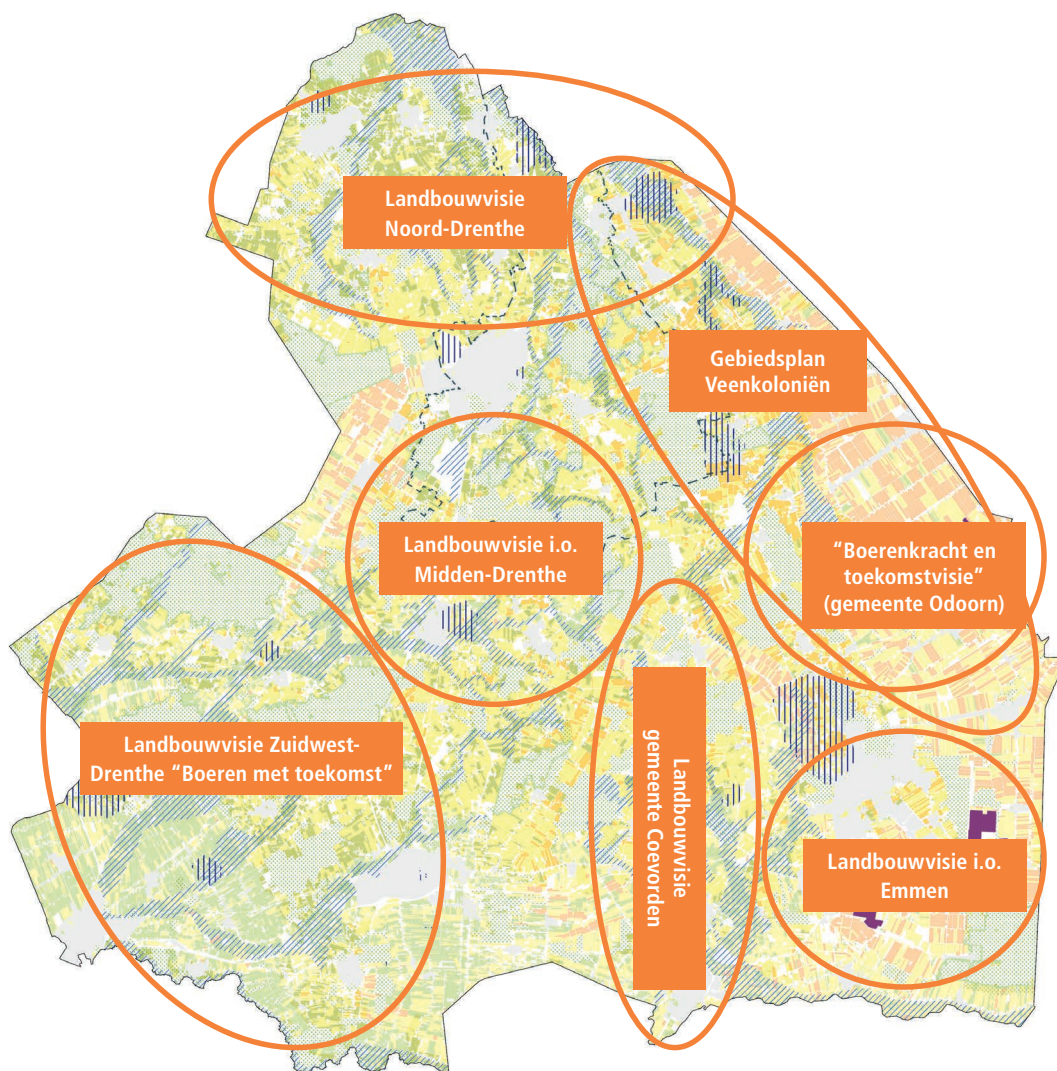
Voor gebieden waar opgaven gelden, worden door de sector ook negatieve ervaringen aangedragen zoals de financierbaarheid van bedrijfsontwikkelingen. Vanuit het TLGD programma houden we hierin graag vinger aan de pols en mogen signalen hiervoor actief gedeeld worden om het gesprek hierover met vertegenwoordigers van de banken te voeren. Immers, juist in de gebieden waar we aan de slag gaan ontstaan meer duurzame vormen van bedrijven iets wat we vanuit de overheid willen ondersteunen met maatregelen en instrumenten en financiering voor toekomstbestendige bedrijven zeker past.<sup>67</sup>

Agrariërs onderhouden sinds jaar en dag het landschap. Wij zien het als onze opgaven om hun rol daarin te bevorderen. Zij kunnen ook als beheerder van natuur optreden. Het areaal landelijk gebied is door de eeuwen heen continu aan verandering onderhevig en blijft veranderen. De Drentse boeren leveren met hun inspanningen ook een grote bijdrage aan de kwaliteit van het Drentse landschap via agrarisch natuurbeheer. De veranderingen die onder andere als gevolg van het TLGD een verdere impuls krijgen willen wij ook gebruiken om de landbouwstructuur te versterken. Dit kan bijvoorbeeld door in de gebiedsgerichte uitwerkingen van het programma de verkavelingsstructuur voor betrokken agrariërs te verbeteren. Veldkavels komen dan dichterbij de huiskavel te liggen wat gunstig is voor de bedrijfsvoering van de betrokken ondernemers.

Om onze opgaven te realiseren is een gebiedsgerichte benadering cruciaal. De landbouw is immers de grootste gebruiker en eigenaar van het landelijke gebied en veel bedrijven kunnen een positieve bijdrage leveren aan gewenste veranderingen. De ondernemers kennen hun gebied, dat vaak al meerdere generaties in eigendom is. Boeren vragen ons om intensiever met hen te gaan samenwerken. Ook in de zienswijzenprocedure hebben ze dit benadrukt.

---

67 Een artikel over deze kwestie: [Een op de vijf agrariërs heeft financiële zorgen - Nieuwe Oogst](#).



Figuur 2.17 | Landbouwvisies (deels nog in de ontwikkeling) binnen de provincie.

Op veel plekken in Drenthe hebben boeren, vaak samen met gemeenten, een eigen landbouwvisie ontwikkeld (zie [Figuur 2.17](#)). Dergelijke visies helpen ons om het gesprek met hen te voeren over de gebiedsgerichte uitwerking van het TLGD. Gebiedsgericht werken begint met het inventariseren en analyseren van de bedrijven en de omgeving om vervolgens de vertaling van de wettelijke en maatschappelijke doelen naar het gebied te maken. Door typologie van bedrijven en individuele wensen van agrarische ondernemers te koppelen aan de doelen van en voor een gebied (vanuit natuur, water of een andere opgave), kan er een proces op gang komen. Denk naast agrarisch natuurbeheer ook aan verplaatsingen, kavelruil, herinrichtingen en landbouwstructuurverbetering. Zoals eerder beschreven in dit document vragen nagenoeg alle betrokkenen om deze samenwerking.

In de [bouwsteen Landbouw](#) vindt u onze aanpak voor de landbouw verder toegelicht.

## 2.7 Klimaat en bos als koppelkans

Wij zien de opgave voor klimaatmitigatie primair als een opgave van het Rijk, maar willen, waar mogelijk wel deze doelen 'koppelen'. Ons programma neemt klimaat dus mee als koppelkans. Een deel van de maatregelen voor stikstofreductie zal bijvoorbeeld positief uitpakken voor de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Mede gezien de, zoals hiervoor al genoemd, hernieuwde inzet van het Rijk op een evenredige bijdrage van de landbouw aan klimaatdoelen is dat van belang.

Het college ziet de Bomen en bossenstrategie eveneens als een koppelkans binnen dit programma. Voor de volledigheid is het goed om te zeggen dat klimaatadaptatie wel onderdeel is van onze aanpak.

Voor het vasthouden van water in de beekdalen wordt naar verwachting ter besluitvorming voorgelegd om de normering voor wateroverlast in de beekdalen aan te passen.<sup>68</sup> Hierbij worden alle effecten meegewogen. Deze normering wordt niet langer gebaseerd op grondgebruik, maar op de leidende principes van 'Water en Bodem Sturend'. Dit betekent dat landerijen hierdoor onder water kunnen lopen, maar dat ook doelen ten aanzien van waterkwaliteit, het voorkomen van veenoxidatie en tegengaan van verdroging hiermee worden ondersteund.

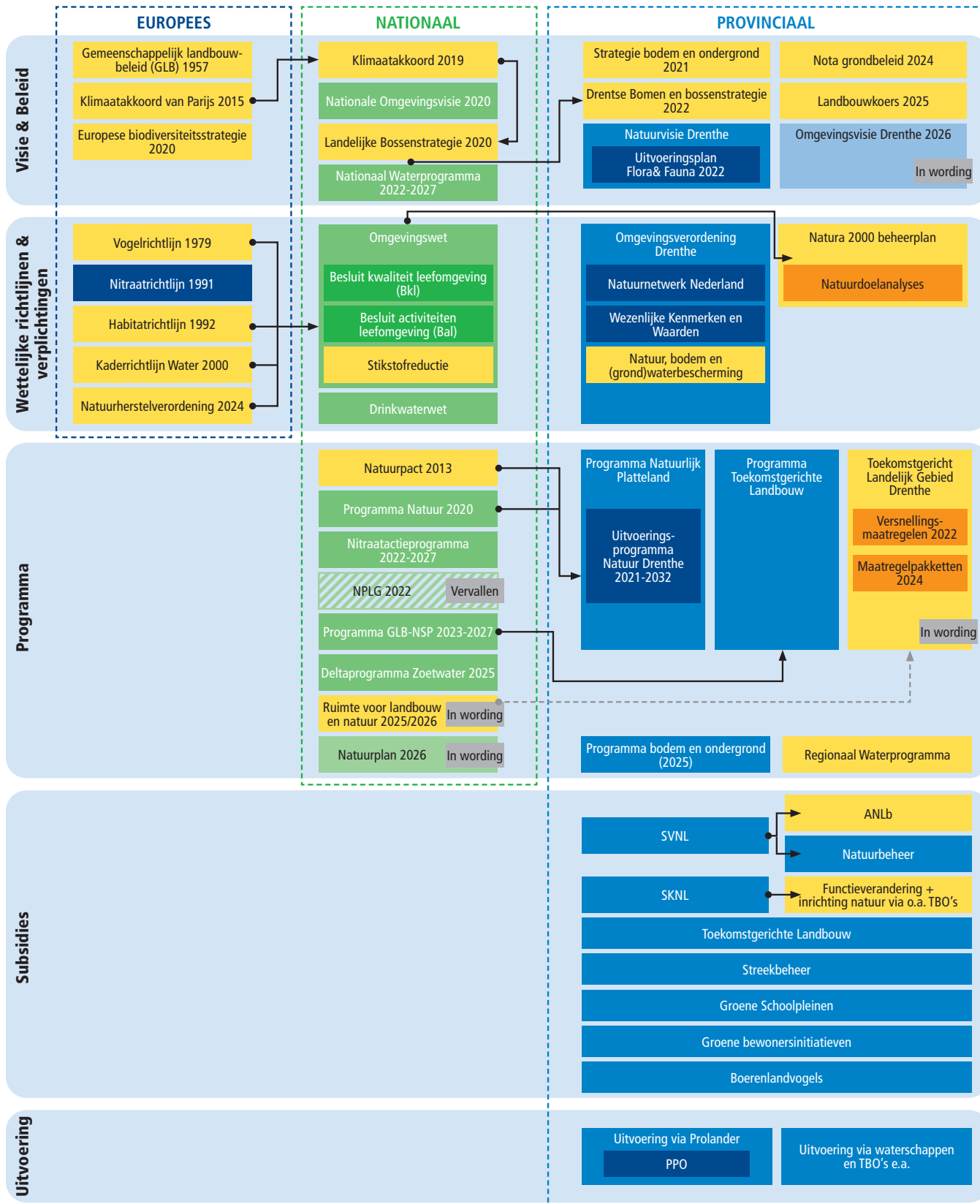
### **Vervolgstappen**

Lopende uitwerking van het toewerken naar onderbouwing van het additionaliteitsvereiste verwerken in het programma.

---

68 In het kader van het regionaal waterprogramma 2026-2027 (zie [Regionaal Waterprogramma | Provincie Drenthe](#)).

## BIJLAGE 2.1 | HERKOMST OPGAVEN LANDELIJK GEBIED IN HET PROGRAMMA TLGD



### 3 UITGANGSPUNTEN



### 3.1 Perspectief

Perspectief voor het lostrekken van ontwikkelingen gaat ontstaan wanneer onze aanpak in uitvoering komt. Wanneer deze zekerheid biedt voor het behalen van de wettelijke doelen én zichtbare resultaten worden behaald. Pas dan kan toestemmingsverlening voor PAS-melders, duurzame (agrarische) bedrijfsinvesteringen, woningbouw, energie en industrie weer op gang komen. Wij gaan er van uit dat we samen met onze partners de stappen kunnen zetten die noodzakelijk zijn om dit weer mogelijk te maken. In de stikstofaanpak werken we hier een belangrijke onderlegger voor uit. Belangrijke keuzes die gemaakt moeten worden, gaan over geborgde maatregelen. We hebben de ambitie om met de stikstofaanpak in dit plan geborgde stappen te nemen en aan te kondigen, zodanig dat er in de loop van 2027 weer ruimte ontstaat voor onder meer intern en extern salderen. Deze ambitie en dus ook dit moment is sterk afhankelijk van keuzes die we maken in dit plan. Omdat maatregelen uiteindelijk onontkoombaar zullen zijn, vinden wij het belang groot om zo snel mogelijk met een geborgd plan te komen om zo weer perspectief voor ondernemen in Drenthe te kunnen bieden. PAS-melders willen we als eerste helpen.

Toestemmingsverlening kan niet plaatsvinden zonder dat concrete maatregelen zijn genomen die tot aantoonbare stikstofreductie leiden. Daarom werken we een pakket aan maatregelen uit. Afstemming daarover met maatschappelijke partners in het landelijk gebied vindt doorlopend, ook in de komende maanden plaats (zie ook [paragraaf 4.1](#)). De beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen en de voortvarendheid van een generieke en gebiedsgerichte aanpak zijn hierin cruciale randvoorwaarden. Perspectief voor agrarische ondernemers ontstaat ook doordat we de overgang maken van middelsturing (sturen op het 'hoe') naar doelsturing (sturen op het 'resultaat'). Doelsturing zet onze agrariërs aan het roer om zelf keuzes te maken op welke manier ze willen gaan voldoen aan de generieke en gebiedsgerichte randvoorwaarden. De nadere uitwerking van doelsturing - qua inhoud en tijdpad – werken we zelf verder uit en zal ook samen met de sector en het Rijk worden opgepakt. De aanzetten in het Bouwstenendocument emissiereductie landbouw van IPO, LTO, NAJK, IPO, VNG en UvW en in het Bouwsteendocument Natuur van IPO, Landschappen NL, Natuurmonumenten, Unie van Bosgroepen, FPG, VNG en UvW vormen daarvoor een goed vertrekpunt.<sup>69</sup>

Om van het slot te komen zal er een vorm van sturing op emissies (emissiedoel) noodzakelijk zijn. Hiervoor nemen we hier in dit geborgde plan een uitwerking op. Als het Rijk ervoor kiest om bedrijfsemissiedoelen of emissiereductiedoelen per sector vast te leggen en de juridische kaders hierop aan te passen, zullen we deze in bijstellingen van het TLGD vertalen. Om agrarische ondernemers te helpen in de omschakeling naar andere bedrijfsmodellen en het nemen van maatregelen die de stikstofemissie reduceren, zullen we ook de ondersteuning van de blijvers intensiveren. Dat kan door generieke regelingen en/of door maatwerk, met subsidies en bijvoorbeeld voortbouwend op de al bestaande KPI-aanpak. Dit kan alleen als onderdeel van een stevige geborgde aanpak.

Een aantal opgaven die we hebben, zoals hiervoor in [Bijlage 2.1](#) uiteengezet is alleen haalbaar wanneer andere partijen ook hun verantwoordelijkheid nemen. Een voorbeeld is dat de provincie het oplossen van de stikstofopgave maar deels in eigen hand heeft. Voor de meeste Natura 2000-gebieden geldt dat de neerslag van stikstof voor ongeveer een kwart uit de eigen provincie afkomstig is. De rest is afkomstig uit andere provincies en/ of het buitenland.

---

69 Bouwstenendocument emissiereductie landbouw: [gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf](#)  
bouwsteendocument natuur: [bouwsteendocument-natuur.pdf](#)

## 3.2 Kenmerken van onze aanpak

### 3.2.1 Adaptief

De wettelijke opgaven zijn op hoofdlijnen uitgewerkt. De opgaven liggen voor langere termijn vast en zijn minder onderhevig aan de soms grillige praktijk van alledag. Voor opgaven op provinciaal niveau – het programma – voorzien we die bijstelling eens per collegeperiode (vier jaar). Een uitzondering hierop is wanneer gewijzigd rijksbeleid vraagt om een tussentijdse aanpassing van het programma, vooral wanneer zo'n wijziging de uitwerking van het programma direct zou raken.

In de uitwerking van de wettelijke opgaven naar een praktische aanpak ervan, de realisatie, rijzen sowieso verschillende kwesties die ertoe kunnen leiden dat het programma gaandeweg kan worden verbeterd. Dit vraagt dat de provincie de realisatie regulier herziet. Voor de realisatie van de opgaven – de realisatiestrategie – hanteren we in de eerste jaren een jaarlijkse bijstelling. Dat heeft ermee te maken dat juist in de uitwerking, bijvoorbeeld door samenwerking in gebieden, voortschrijdend inzicht ontstaat dat verwerkt moet worden en er altijd enige keuze bestaat in de vertaling van de opgaven naar regionaal en lokaal niveau, het tempo en de aanpak van de opgaven. We gaan er ook van uit dat er steeds meer maatregelen komen die onderdeel worden van de geborgde aanpak. Daarbij zijn ook de ter beschikking staande middelen beperkt en is de maatschappelijke context van het programma continu aan verandering onderhevig. Onze aanpak is daarmee adaptief.

### 3.2.2 Geborgd

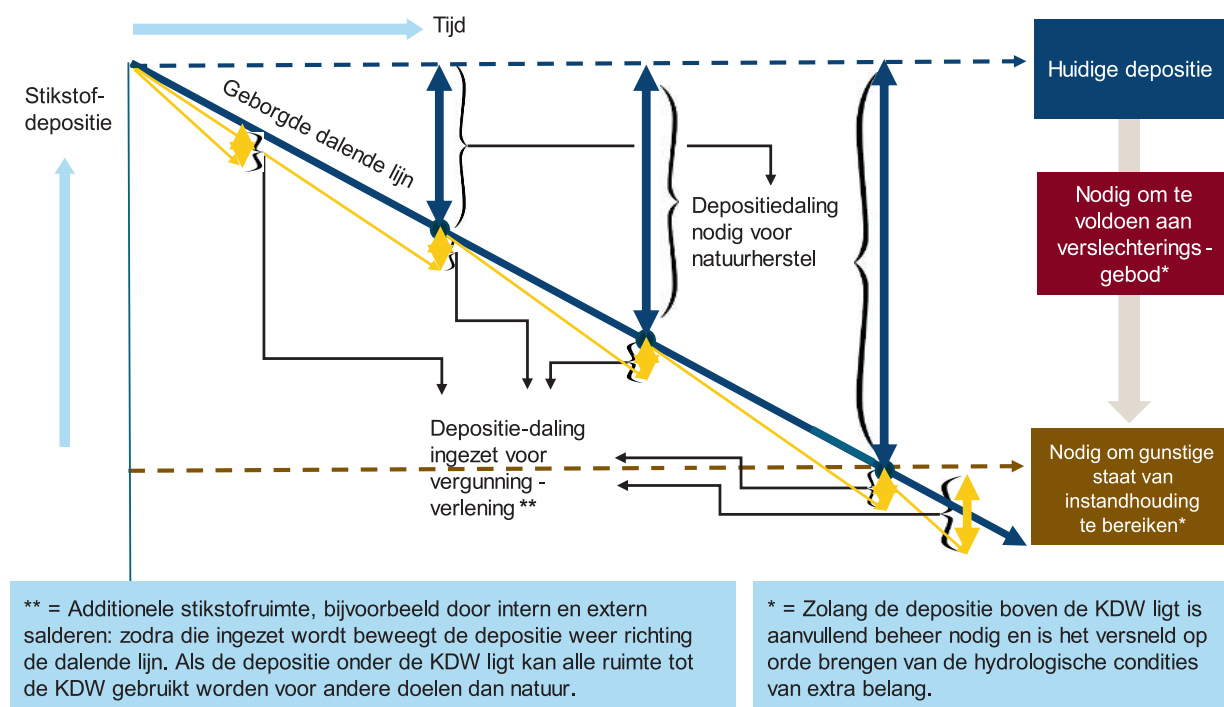
De bijdrage die het programma wil leveren aan het vlottrekken van toestemmingsverlening heeft belangrijke implicaties voor de inhoud van het programma. Vanwege wet- en regelgeving moeten we de zekerheid kunnen bieden dat de maatregelen die we voorstellen echt tot uitvoering komen én de verwachte effecten hebben. Dit noemen we een 'geborgde aanpak'. De juridische implicaties van deze term worden uiteengezet als een aparte bouwsteen van het programma. In de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#) worden de eisen aan een geborgd programma nader verwoord. De inzet op het lostrekken van toestemmingsverlening sluit aan bij het document dat IPO samen met LTO op 9 juli 2025 presenteerde: [Bouwstenendocument emissiereductie landbouw: Vergunningverlening in Nederland weer in beweging](#).<sup>70</sup> In de overige bouwstenen van het programma wordt vervolgens duidelijk hoe de eisen van tegelijkertijd een geborgd als een vrijwillig programma zijn verwerkt in het programma. Hier is het voldoende te melden dat de eis van een geborgd programma betekent dat een aantoonbare en bestendige daling aan stikstofemissies over de periode van het programma van tevoren, gedurende en na afloop van het programma moet kunnen worden hard gemaakt. Voor het onderbouwen van de additionaliteit moet daarbij aangetoond worden dat de maatregelen leiden tot het stoppen van verslechtering in de Natura 2000-gebieden en uiteindelijk het behalen van de instandhoudingsdoelen. Zie ook [Figuur 3.1](#) voor een schematische weergave. In verband met de voor toestemmingsverlening noodzakelijke extra inzet op natuurbeheer is het IPO Bouwsteendocument Natuur – Met geborgd natuurherstel, vergunningverlening Nederland weer in beweging opgesteld (zie ook [paragraaf 4.2.2](#)).<sup>71</sup>

---

70 Nogmaals de link naar het document op de IPO website: [gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf](#).

71 Nogmaals de link naar het document op de IPO website: [bouwsteendocument-natuur.pdf](#).

Om verder bij te dragen aan de betrouwbaarheid van het programma overwegen we om het programma toe te laten groeien naar de status van een 'vrijwillig programma' onder de Ow. Met die vervolgstap zou de juridische basis voor een geborgde aanpak worden versterkt. De borging kan verder worden versterkt door maatregelen op te nemen in onze Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.



Figuur 3.1 | Weergave bijdrage maatregelen aan vlottrekken vergunningverlening.<sup>72</sup>

Voor de monitoring van het programma betekent het vereiste van een geborgd programma nogal wat. Dit thema keert terug in het onderdeel [Realisatiestrategie](#). De bijdrage die het programma aan toestemmingsverlening wil leveren betekent ook dat de provincie het gehele programma laat beoordelen op de bijdrage aan het additionaliteitsvereiste. Voorgaande vindt u uitgewerkt in de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#).

Dit programma TLGD zal nog verder uitgewerkt moeten worden voor bijvoorbeeld de stikstofaanpak om te verworven tot een "geborgd plan". Want instrumenten die we aankondigen zullen nog nadere uitwerking vragen. De doelen zijn op provinciaal niveau helder, maar zullen moeten worden vertaald naar specifieke gebiedsgerichte maatregelen. Deze maatregelen moeten worden uitgevoerd en de effecten moeten vervolgens voldoen aan de verwachtingen. Dit vereist monitoring, borging en bijsturing.

Het programma zoals het voorligt vereist nog wel verdieping. Daar wordt aan door gewerkt. Ondertussen proberen we wel al om het programma in de relevante landelijke modelscenario's te laten doorrekenen, zodat het programma ook zichtbaar bijdraagt aan de landelijke beleidsdoelen. De resultaten van onze aanpak keren zo terug in de doorrekeningen zoals b.v. het RIVM (Aerius Monitor) die opstelt. Dit vereist dat de maatregelen voldoende concreet zijn om te kunnen doorrekenen.

72 Figuur naar voorbeeld van het Limburgs Offensief Stikstof (LOS): [Limburgs Offensief Stikstof - Provincie Limburg](#) (pag. 39).

### 3.2.3 Draagvlak

Het vlottrekken van toestemmingsverlening is voor menigeen misschien wel het belangrijkste doel van het programma. Dat geldt in het bijzonder voor de agrarische sector waarvan tegelijkertijd de grootste bijdrage aan het programma wordt gevraagd. Maatregelen landen vaak hier, of het nu maatregelen in het kader van management en innovatie of gebiedsgerichte maatregelen als de aanpak van piekbelasters betreft. Voor het draagvlak in deze sector is de bijdrage van het programma aan het vlottrekken van toestemmingsverlening cruciaal.

Hierbij kan de sector zichzelf en de hele Drentse economie een grote dienst bewijzen door met de provincie samen te werken aan een geborgd pakket. Die bereidheid signaleert de provincie ook. Dit blijkt onder andere uit de verschillende landbouwvisies die door agrariërs zijn opgesteld waarin de provincie wordt gevraagd om samen met de sector stappen te zetten (zie de afbeelding in [paragraaf 2.5](#)). Samen met de dragende partijen in de landbouwsector, van LTO-Noord, DAJK, de Vereniging Drentse Boermarken, AND, Biohuis, DPG, Innovatie Veenkoloniën en andere landbouwpartners willen we de schouders onder een geborgde aanpak zetten en helpen deze uit te dragen naar de achterban. In de [Realisatiestrategie](#) wordt beschreven hoe de provincie samen met de sector naar het smalle pad tussen enerzijds borging en anderzijds draagvlak zoekt.

Voor het draagvlak onder betrokkenen is verder van belang dat zij betrokken worden bij de uitwerking van het programma voor hun omgeving. De provincie betreft mensen door:

- Gebiedsgericht te werken;
- Daarbij ruimte te geven aan initiatieven van onderop;
- Schetsessies te organiseren over de uitwerking van gebieden waar opgaven gestapeld landen;
- Voorlichting en inspraak te organiseren rondom het programma.

In [hoofdstuk 5](#) vindt u de eerste verdere contouren die Drenthe wil hanteren voor de gebiedsgerichte uitwerking van de opgaven en het werken van onderop.

## 3.3 Over de maatregelen

In de wijze waarop wij aan deze doelen werken - de aanpak - is een onderscheid te maken tussen:

- Generiek rijksbeleid voor stikstof, methaan, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.
- Provinciebrede ondersteuning voor de landbouwsector ten behoeve van stikstof (ondersteuning managementmaatregelen en innovatie).
- Gebiedsgerichte aanpak waarin opgaven voor natuur, water, stikstof en landbouw gebiedsgericht samenkomen en worden uitgewerkt in gebiedsprocessen (zie de [Realisatiestrategie](#)).
- Introductie van een provinciebrede KPI-systematiek voor de landbouw waarin boeren sturen op doelen en zelf kiezen welke maatregelen zij daartoe nemen ('boer aan het roer'). Inmiddels is dit een onderdeel van de stikstofaanpak en de gebiedsgerichte aanpak (zie [hoofdstuk 4](#)).
- Fysieke en inrichtingsmaatregelen gericht op de water- en natuurdoelen.

Maatregelen dragen vaak bij aan meerdere opgaven ([Figuur 3.2](#)). Herstel en aanleg van landschapselementen leveren bijvoorbeeld een positieve bijdrage aan de biodiversiteit, opslag van CO<sub>2</sub> en de aantrekkelijkheid van het landschap. Veel maatregelen voor water dragen tegelijk bij aan het robuuster maken van de natuur. Natuur heeft belang bij voldoende water van goede kwaliteit. Verhoging van het waterpeil in beekdalen met veenbodems helpt om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te

verminderen. Het opzetten van het waterpeil kan beperkingen met zich meebrengen voor de wijze waarop de huidige landbouwbedrijfsvoering kan worden uitgeoefend. Maar bij langdurige droogte delen natuur en landbouw hetzelfde probleem; dan zijn ze allebei gediend bij een hoger grondwaterpeil. Meer opslag van regenwater in de bodem heeft een positief effect op de kweldruk. Mineraalrijk grondwater welt dan op tot aan het maaiveld, wat allerlei bijzondere - en soms ook zeldzame - planten oplevert. Dit laat zich weer goed combineren met een natuurlijke inpassing van waterwinning.

Aanpak	Doelen						
	Natuur	Water	Stikstof	Sociaal-economisch en ruimte	Landbouw	Klimaat - koppelkans	Bossenstrategie - koppelkans
Generiek rijksbeleid stikstof, water en klimaat	X	X	X			X	
Provinciebrede beleid stikstof	X	X	X			X	
KPI-aanpak	X	X	X		X	X	
Gebiedsgerichte aanpak	X	X	X	X	X	X	
Inrichtingsmaatregelen	X	X		X	X	X	X

Figuur 3.2 | Bijdrage van de verschillende maatregelcategorieën aan de doelen.

Maatregelen voor het ene thema kunnen ook nadelig zijn voor het doelbereik op een ander thema. Een hoog waterpeil, bijvoorbeeld, beperkt veelal de mogelijkheden van de landbouw, maar droogte beperkt het rendement van de landbouw ook. Te veel ammoniak vanuit de landbouw schaadt natuurtypen op onder andere de arme zandgronden en het hoogveen. Echter, wanneer ammoniakreductie samenvalt met aantasting van het verdienmodel van de boer schaadt dit de belangen van betrokken agrariërs. Diezelfde agrarische sector levert bovendien een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het Drentse landschap. Meer dan de helft van Drenthe is agrarisch gebied en dit programma verandert dat niet. Het op peil houden van het verdienmodel van de agrarische sector is een belangrijk doel van het programma. Eén manier daartoe is om de landbouwstructuur te versterken wanneer gebiedsgerichte inrichtingsmaatregelen worden getroffen (b.v. ruilverkaveling). De leefbaarheid van het landelijk gebied in brede zin is daarmee een aandachtspunt van het programma, want een agrariër is altijd onderdeel van een breder maatschappelijk verband dat betrokken is bij de veranderingen in het landelijk gebied.

### 3.4 Grondbeleid

Het grondbeleid van de provincie en de beschikbare grondinstrumenten zijn belangrijke randvoorwaarden voor realisatie van beleidsopgaven in het TLGD. Om provinciale opgaven te kunnen realiseren, spelen grondbeleid en het beschikbare instrumentarium een cruciale rol, bijvoorbeeld bij de aankoop, verkoop en het ruilen van (landbouw)gronden en agrarische bedrijven. De Nota Grondbeleid Drenthe geeft de context, randvoorwaarden en spelregels voor de inzet van de beschikbare grond en grondinstrumenten en is een wezenlijk fundament onder het TLGD. Nadere inhoudelijke uitwerking voor de uitvoering vindt plaats in het Grondstrategieplan Landelijk Gebied.

Grond stelt de provincie in staat om regie op de ruimte te voeren. Regie op grond, het hebben van een passende grondvoorraad, is cruciaal voor de realisatie van de doelen in het landelijk gebied; de ervaring leert dat circa 70% van de opgave gerealiseerd worden door grondruil. Grondmobiliteit als gevolg van aankopen is daarmee zowel een uitvloeisel van als voorwaarde voor het halen en stapelen van doelen op gebiedsniveau. De aankoop van landbouwgrond en bedrijven is één van de maatregelen in onze aanpak. Met het aankopen van grond en bedrijven ontstaat grondmobiliteit. Vooral het aankopen van stoppende bedrijven geeft kansen om in minnelijk overleg tot resultaten voor het programma te komen. De gronden die vrijkomen, willen we conform onze uitgangspunten zo veel mogelijk beschikbaar houden voor de landbouw. Ze kunnen worden ingebracht in ruilprocessen. Door via kavelruil of landinrichting de landbouwstructuur te verbeteren, kunnen zowel landbouwdoelen als natuur- en waterdoelen worden gediend. Daarnaast kunnen de vrijgekomen gronden worden gebruikt voor extensivering van landbouwbedrijven en - mits daarvoor geschikt - voor verplaatste bedrijven. Tegelijkertijd weten we dat, daar waar ook opgaven voor natuur, water en/ of klimaat liggen, gronden op termijn alleen onder beperkingen voor de landbouw beschikbaar kunnen blijven. Die beperkingen kunnen ertoe leiden dat functiewijziging noodzakelijk is.

Bij verwerving van gronden en gebouwen is vrijwilligheid het uitgangspunt. Gedwongen onteigening kan niet als middel worden ingezet.

In het TLGD onderscheiden we drie categorieën op de kaart:

1. Hotspots (paarse gebieden)
2. Gebieden rondom Natura 2000-gebieden
3. Landbouw met hoofdzakelijk generieke opgaven

Ad 1. In de Hotspots is een stapeling van functies waardoor een landbouwfunctie in de toekomst (vrijwel) niet meer mogelijk is, dat betekent meestal functiewijziging. In deze gebieden kunnen de gronden worden afgewaardeerd met 85% van de agrarische waarde.

Ad 2. In de gebieden rondom Natura 2000-gebieden gaat het om landbouwgebieden, waar landbouw de hoofdfunctie is en blijft, maar er wel sprake is van opgaven. De opgaven hebben in meer of mindere mate impact op het huidige landbouwkundig gebruik. Op basis van taxatie moet het waardeverschil bepaald worden, variërend van 20 tot 80% ten opzichte van de agrarische waarde.

Ad 3. In de Landbouwgebieden met generieke opgaven blijft in principe de agrarische waarde op basis van taxatie van toepassing.<sup>73</sup>

---

73 Waar we in dit document de term 'extensiveren' hanteren, gaat het om een vorm van extensiveren die bijdraagt een vermindering van stikstofemissie.

### **Vervolgstappen**

1. Uitwerken concept Gebiedsgericht werken ([Realisatiestrategie](#)).
2. Uitwerken onderdelen geborgde stikstofaanpak in afstemming met de sector.
3. TLGD gereedmaken voor doorrekening in landelijke programma's.

# 4 AANPAK



## 4.1 Generieke stikstofaanpak

In het basispad van de ontwikkeling van stikstofdeposities (zie [Figuur 4.3](#)) is te zien dat de overbelasting qua stikstof in Drenthe in 2035 aanwezig blijft. Het beeld geeft weinig zicht op natuurherstel en daarmee vergunningverlening, met voorop de PAS-melders. Drenthe zal inspanningen moeten verrichten om vergunningverlening weer vlot te trekken en natuur te herstellen. Omdat er een verschil is in aanpak tussen maatregelen die we willen treffen over heel Drenthe – dus generiek – en maatregelen die per gebied verschillen, maken we in onze stikstofaanpak daarbij een onderscheid tussen een generieke en gebiedsgerichte aanpak. De generieke aanpak bespreken we in [paragraaf 4.1](#). De gebiedsgerichte aanpak in [paragraaf 4.2.3](#). Daarbij realiseren we ons dat naast stikstofaanpak gericht op het verminderen van de belasting via de lucht stikstof ook een belasting kan zijn voor grond- en oppervlaktewater terwijl de invloed van verschillende maatregelen anders kan uitpakken. Zo zal het veranderen van grasland in akkerbouw resulteren in een toename van nitraat (stikstof) in het grondwater. We zoeken dan ook naar samenhang tussen beide type maatregelen. De focus in dit hoofdstuk ligt op de bijdrage die de landbouw in Drenthe levert aan het reduceren van de stikstofemissies, via vermindering van de ammoniakuitstoot. Een logische vraag om te stellen is hoe andere sectoren bijdragen aan reductie van stikstofemissies.

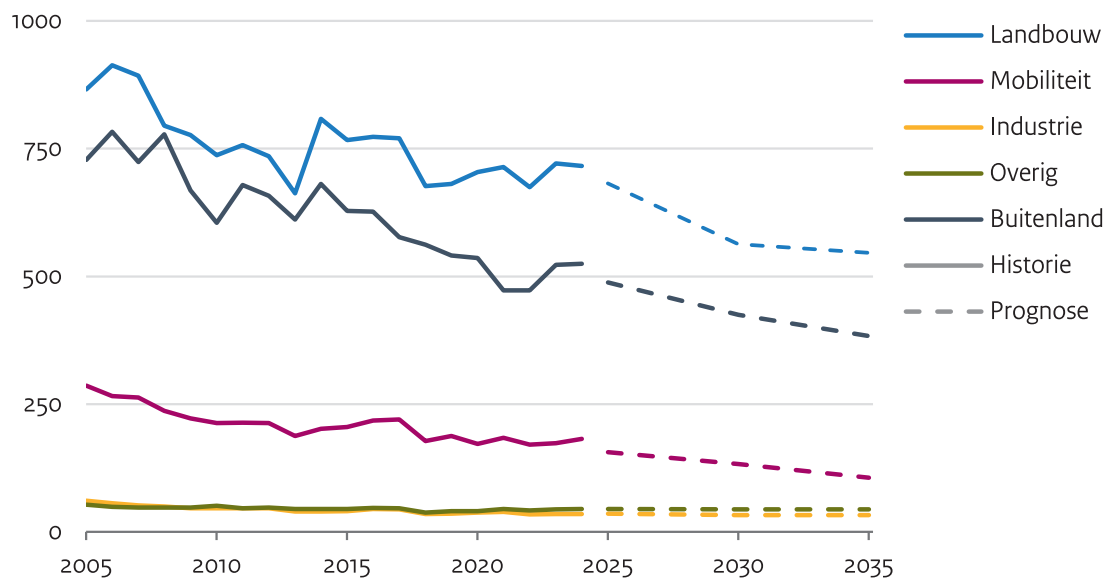
Uit de Monitor Stikstofdepositie Natura 2000-gebieden 2025 van het RIVM (oktober 2025) blijkt dat zich in de sectoren mobiliteit, industrie en vanuit het buitenland een trendmatige daling van emissies van stikstofoxiden en ammoniak voordoet die zich richting 2035 voortzet (zie [Figuur 4.1](#)).<sup>74</sup> Vanuit het Schone Lucht akkoord (SLA) en de klimaat opgave worden er al veel initiatieven ingezet om emissies te reduceren. De prognose is dat NOx met 50% daalt ten opzichte van 2019 in 2035. Dit wordt met name bereikt door de inzet die het Rijk, gemeenten, omgevingsdienst en waterschappen hebben op klimaatbeleid en het navolgen van de afspraken over het inzetten van best beschikbare technieken. De verduurzaming van woningbouw en elektrificatie ook van de mobiliteit draagt hier zeer aan bij. Maar veel verduurzamingsprojecten lopen vertraging op omdat er geen vergunningverlening kan plaatsvinden met betrekking tot stikstof. Het Rijk probeert voor verduurzaming een uitzondering te krijgen.

Met de ambities van dit programma ook om de vergunningverlening los te trekken zullen ook deze sectoren doorgaan met het nemen van de juiste stappen. Een uitzondering vormen mogelijk de ammoniakemissies uit de industrie, door de toename van mestvergisting.<sup>75</sup> De trend in ontwikkeling van de stikstofdepositie in Nederland is dan ook een dalende (zie [Figuur 4.2](#)). Voor wat betreft de bijdrage aan de wettelijke reductie-opgave leveren deze sectoren in de komende jaren dus de bijdrage die van hen gevraagd mag worden. Dit wil niet zeggen dat binnen Drenthe in het geheel geen bijdrage van deze sectoren wordt gevraagd. Dat thema keert terug bij de gebiedsgerichte aanpak.

---

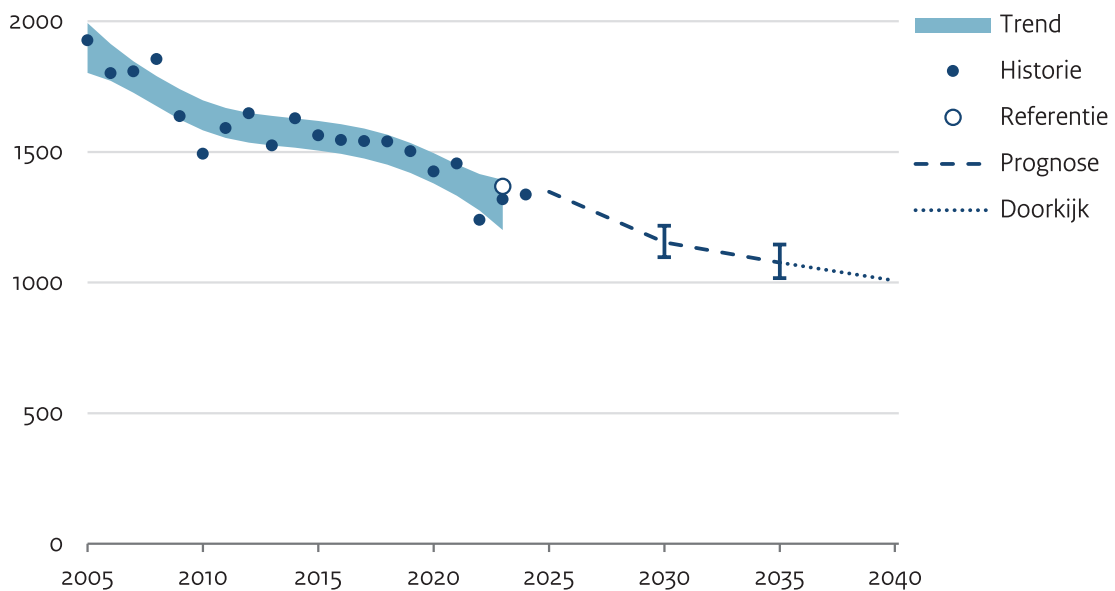
74 Bron: [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025](#), hoofdstuk 4.

75 Bron: [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025](#), pag. 48.



'Industrie' is inclusief de energiesector; 'Overig' zijn huishoudens, diensten, bouw en ammoniak van zee

Figuur 4.1 | Ontwikkeling stikstofdepositie per sector (in mol N/ha/jaar).<sup>76</sup>



Figuur 4.2 | Ontwikkeling stikstofdepositie stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (mol N/ha/jaar).<sup>77</sup>

76 Bron: [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025](#), pag. 62.

77 Bron: [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025](#), pag. 61. In 2024 nam de depositie op Natura 2000-gebieden in geringe mate toe als gevolg van een toename van natte depositie. Omdat deze het resultaat is van een voorlopige berekening is dit blijkens het rapport geen onderdeel geweest van de analyse van de trend.

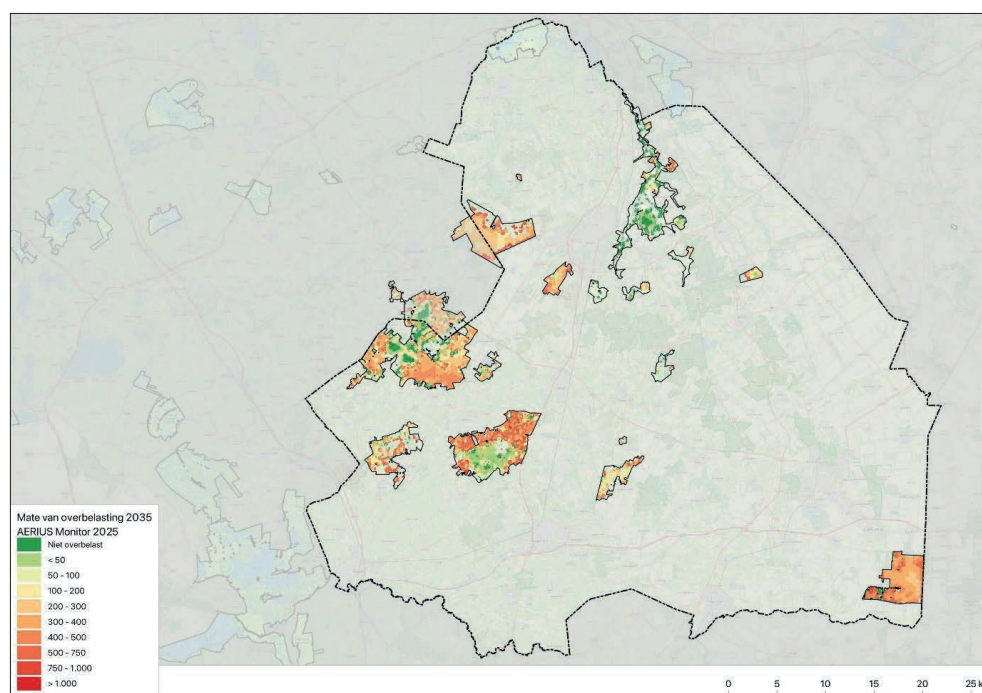
Hoewel de trend dus positief is, blijven de Drentse gebieden bij deze dalende trend op basis van bestaand beleid grotendeels overbelast (zie [figuur 4.0](#)).

Onze opgave, zoals in [hoofdstuk 2](#) geschetst, is om:

1. onze bijdrage te leveren aan de wettelijke reductie van stikstofemissies; en
2. de benodigde verdere stappen te zetten om van het stikstofslot te komen.

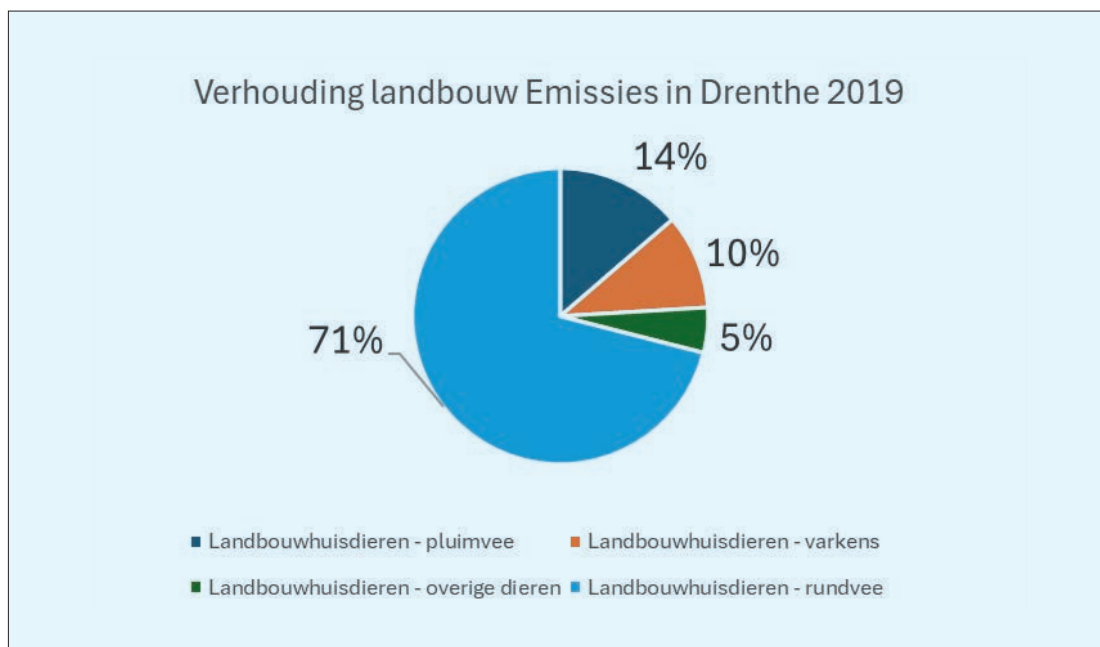
Een deel van de geborgde aanpak realiseren we in een generiek spoor waarin we geborgde ammoniakreducties willen realiseren om in Drenthe de stikstofdepositie over heel Drenthe te doen dalen. Bij deze generieke aanpak betrekken we:

- Wat er reeds is gereduceerd;
- Wat er zeker gereduceerd wordt: bijvoorbeeld de effecten van derogatie worden meegerekend.



Figuur 4.3 | Ontwikkeling overschrijding KDW in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden tot en met 2035 (basispad).<sup>78</sup>

78 Bron: Berekening door Koolstra Advies o.b.v. Aeries Monitor 2025.



Figuur 4.4 | Verdeling van emissies vanuit de landbouw in 2019 o.b.v. gegevens emissieregistratie.nl.<sup>79</sup>

#### 4.1.1 Generieke aanpak voor de melkveehouderij tot 2035

De komende vijf jaar helpen we de sector bij het treffen van maatregelen die tot reductie van stikstofemissies leiden. Het uitgangspunt is dat we ondernemers ruimte willen bieden om keuzes te maken over de wijze op en de maatregelen waarmee zij willen voldoen aan de opgave. Daarbij richten we ons primair op de melkveehouderij en op de niet-grondgebonden veehouderij (zie [Figuur 4.4](#)). Daarbij kijken we of deze generieke aanpak ook past binnen de doelen van de andere beleidsvelden zoals water en bodem.

Onze aanpak is, zoals in [hoofdstuk 2](#) over de stikstofopgave al werd uiteengezet, er primair op gericht boeren te stimuleren hun kringlopen nog beter te sluiten via het concept doelsturing. Tegelijkertijd krijgen boeren daarmee beter inzicht in de effecten van hun wijze van bedrijfsvoering en vergroten we hun eigen verantwoordelijkheid voor de effecten die hun bedrijfsvoering heeft op de leefomgeving. Voor de bedrijfsvoering kan een aantal maatregelen die voortkomen uit dit concept zelfs kostenbesparend werken. De melkveehouderij heeft binnen de landbouw de grootste opgave met betrekking tot de reductie van ammoniakemissies (zie [Figuur 4.4](#)). Onze aanpak voorziet erin om in 2035 in de melkveehouderij 30% emissiereductie via generiek beleid op basis van doelsturing te realiseren. Dit percentage wordt in recente rapporten als haalbaar en betaalbaar beoordeeld.<sup>80</sup> We doen dit in twee stappen: in 2030 een eerste stap en in 2035 de volgende stap. Tot 2030 is de aanpak erop gericht de huidige KPI-aanpak (doelsturing) voor de melkveehouderij

79 Bron: <https://data.emissieregistratie.nl/s/tbqs3uJGB>.

80 Ros, G.H., Kager, H., Boom, G., de Vries, W., 2024. Verkenning effecten landbouwinnovaties. Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen (Wageningen, Wageningen Universiteit, Rapport 2024.159): [Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen - Wageningen University & Research](#).

en akkerbouw verder sluitend te maken, te borgen en te monitoren. De generieke aanpak voor stikstof vindt binnen deze context van doelsturing plaats.

Op basis van de emissieregistratie (april 2026) zijn onderstaande gegevens voor Drenthe in beeld.

- Emissies ammoniak landbouw 2019: 6.789 t = totaal
- Emissies melkveehouderij: 3.390 t = 50% van totaal

De emissies melkveehouderij kunnen onderverdeeld worden naar:

- Stalemissies melkveehouderij 1.832 t (54%)
- Veldemissies melkveehouderij<sup>81</sup> 1.558 t (46%)

Dit onderdeel richt zich op de generieke reductie van 30% voor de Drentse melkveehouderij:

- 30% van 3390 t = 1.017 t

De reductie kunnen onderverdeeld worden naar:

- Stalemissies 550 t
- Veldemissies 467 t

Onze aanpak voorziet erin om in 2035 in de melkveehouderij 30% emissiereductie via generiek beleid te realiseren met daarin een belangrijke rol voor doelsturing. Wij willen daarom alle Drentse melkveehouders een emissienorm voor ammoniak geven in 2035, met een tussenstap in 2030.

### Hoe verhoudt een Drentse norm zich tot een mogelijke nationale norm?

Landelijk wordt ook naar gekeken naar bedrijfsspecifieke emissienormen. Dit is nog in ontwikkeling en dit biedt nog geen zekerheid wat noodzakelijk is voor een geborgde aanpak. Tegelijk is het in beginsel niet wenselijk dat als er een nationale norm komt, melkveehouders aan twee verschillende normen tegelijkertijd moeten voldoen. Wij nemen daarom in het TLGD een emissienorm voor Drentse melkveehouders mee en geven aan LVVN onze afwegingen mee. Mocht er nationale norm komen, dan zullen we moeten afwegen of de resultaten van de invoering van een nationale norm voldoende bijdragen het oplossen van de additionaliteit in Drenthe. Dat zal bepalend zijn hoe we dan om moeten gaan met een provinciale norm. Als er een nationale norm komt zal vervolgens dus bepaald moeten worden of en zo ja welke aanvullende maatregelen er nodig zijn om de additionaliteit op gebiedsniveau te onderbouwen. Zo is het aandeel van de provincies Overijssel en Friesland gezamenlijk op het Fochteloerveen 330 mol (bron DASH, herkomst Monitor). De depositie vanuit Drenthe is 130. Een norm die in Drenthe makkelijk gehaald kan worden maar in de provincie met hoge emissies (Friesland, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel) leidt tot grote reducties en zal voor sommige natuurgebieden in Drenthe gunstiger uitpakken. Dus wanneer een landelijke norm wordt ingevoerd, zal eerst een analyse moeten plaatsvinden op de doorwerking daarvan op het additionaliteitsvraagstuk van Drentse gebieden. Pas dan zal bepaald worden of en zo ja welke aanvullende maatregelen er nodig zijn om de additionaliteit op gebiedsniveau te onderbouwen.

---

81 Dit zijn de veldemissies van alle rundveedrijfmest die in Drenthe wordt uitgereden op grasland, bouwland en maisland. Als er rundveemest uit een andere provincie wordt gehaald door een Drentse akkerbouwer dan zitten die kuubs hier ook bij in. Kunstmest is een aparte emissie in de emissieregistratie, maar is niet toebedeeld aan sectoren. Kunstmest zit dus niet bij deze veldemissies in.

## Criteria norm Drenthe

Willen de door te voeren maatregelen bijdragen aan het vlottrekken van toestemmingsverlening, dan moeten zij geborgd worden. Dit vergt:

1. een keuze voor een norm;
2. een bepaalde hoogte van die norm in een absolute eenheid
3. het juridisch vastleggen van de norm in een provinciale omgevingsverordening.

Dit programma richt zich nu op de eerste twee, het vastleggen volgt later inclusief bijbehorende zienswijze procedure (ex afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht).

De criteria waar de emissienorm aan moet voldoen:

1. De norm levert werkelijk generiek voor de emissies van de melkveehouderij als totaal een reductiepercentage van 30% van de feitelijke emissie op in 2035 ten opzichte van die 2019 en bouwt zich stapsgewijs op;
  - de voorlopers worden beloond – melkveehouders krijgen een 'energielabel' (en niet een reductiepercentage per bedrijf);
  - Werkelijke reductie: is de norm 'praktijk proof' - is de norm niet op papier te beïnvloeden waardoor op papier reductie wordt behaald maar in de praktijk geen reductie wordt behaald;
2. Bedrijfskeuzes tellen mee in verlaging NH3 op bedrijfsniveau. Moet mogelijk zijn voor melkveehouder om stal- en veldemissies te verlagen met managementmaatregelen, innovaties en/of minder dieren;
3. De norm is uitvoerbaar (met o.a. managementmaatregelen) en uitlegbaar; (voor boeren, provincie) + moet te monitoren zijn door zowel boer als provincie;
4. De norm is juridisch te borgen en is vergunbaar in de toekomstige 'doelstuuringsvergunning';
5. Elk bedrijf levert een evenredige bijdrage (deze bijdrage kan (deels) al gerealiseerd zijn):
  - Ieder bedrijf kan met de norm werken en kan een stapje zetten, bij voorkeur geeft de norm een gelijke reductie opgave voor intensieve en extensieve bedrijven;
  - De reductie opgave kan voor ieder individueel bedrijf verschillen afhankelijk wat bedrijf in verleden al heeft gedaan t.a.v. emissiereductie;
6. Ongewenste afwentelingseffecten zoveel als mogelijk beperken;
  - bijvoorbeeld afwenteling waterkwaliteit;
7. Passend bij het Drentse landbouwsysteem;
  - bijvoorbeeld passend bij samenwerking akkerbouw en melkveehouderij.

### Werking van de norm te vergelijken met een energielabel

De 30% reductie geldt tot 2035 voor Drenthe gemiddeld. Concreet betekent dit dat de inspanning en te reduceren percentages per bedrijf zullen verschillen wanneer we rekening willen houden in de keuze van norm met wat bedrijven al hebben gedaan aan maatregelen. Daarom gaat de voorkeur uit naar een norm vergelijkbaar met een energielabel: alle Drentse huizen moeten een 'energielabel B' hebben in 2035.

Hoe de huiseigenaren dat doel halen dat maakt de provincie niet uit. Ieder huis verschilt en iedereen moet zelf invullen hoe de doelstelling gehaald wordt: door te isoleren, door dubbel glas, warmtepomp, zonnepanelen. Door te werken met een norm is er ook geen referentiejaar op bedrijfsniveau.

## Afgewogen opties voor de norm

De volgende mogelijkheden voor een emissienorm zijn afgewogen:

- Totale ammoniakemissie (stal + veld) uitgedrukt per hectare bedrijfsareaal
- Totale ammoniakemissie (stal) uitgedrukt in bedrijfsplafond
- Stal- en opslagemissies uitgedrukt per GrootVeeEenheid (GVE) + aanpak veldemissies
- Stal- en opslagemissies uitgedrukt per forfaitaire fosfaatexcretie + aanpak veldemissies
- Stal- en opslagemissies uitgedrukt per fosfaatrecht + aanpak veldemissies

Hieronder schetsen we kort en niet uitputtend per optie een aantal voor en nadelen. In de gesprekken over de norm is dit veel uitvoeriger besproken en zijn er veel meer voors en tegens afgewogen.

Op basis van analyse vinden we voorlopig de beste optie om onderscheid te maken tussen stal- en opslagemissies enerzijds en veldemissies anderzijds. Stalemissies zijn altijd gerelateerd aan het bedrijf en kennen andere mogelijke managementmaatregelen dan veld emissies.

### ***Stal en veldemissies opgeteld per hectare***

De combinatie van veld en stalemissies in bijvoorbeeld een hectare norm kent een aantal nadelen, zoals grenseffecten bij provinciale en landelijke grenzen (bedrijven hebben soms gronden heel ver van het bedrijf). Hierdoor kunnen de daadwerkelijke emissies anders zijn. Tevens zijn er en de mogelijkheden om administratief bedrijfsemisies te doen dalen. De ammoniakemissies op grasland liggen daarnaast hoger dan op bouwland en daarmee kan een stimulans ontstaan om grasland om te zetten in bouwland – wat niet de bedoeling is. Tot slot werkt deze norm in het nadeel van bedrijven die grond in pacht hebben omdat dit niet meegerekend kan worden.

### ***Bedrijfsemisieplafond***

Bij een bedrijfsplafond is een peildatum nodig om een plafond te bepalen per bedrijf. Het bepalen hiervan is een belangrijk nadeel omdat het bepalen van een plafond per bedrijf gekoppeld aan een enkel referentiejaar veel discussie op zal leveren. Dit kan mogelijk als effect hebben dat stallen voor de datum van de norm opgevuld (latente ruimte) gaan worden. Het toekomstperspectief van een bedrijf is dan afhankelijk van de hoeveelheid aanwezige dieren op de peildatum. Het heel groot voordeel van een bedrijfsemisie plafond is dat uiteindelijk de emissies het meest zeker geborgd zijn en dat bijna alle opties (management, innovatie, minder dieren, extensivering minder) meetellen.

### ***Stal- en opslagemissies uitgedrukt per GrootVeeEenheid (GVE) + aanpak veldemissies***

Een GVE-norm heeft als nadeel dat geen rekening wordt gehouden met de melkproductie van een koe. De melkproductie per melkkoe heeft namelijk een sterke relatie met de ammoniak uitstoot en daarmee op de emissies. Het hanteren van een norm per GVE geeft bedrijven met een hogere melkproductie per melkkoe een grotere opgave dan voor bedrijven met een lagere melkproductie per melkkoe. De optie om minder dieren te houden werkt niet bij deze mogelijke norm.

### ***Een norm per forfaitaire fosfaatexcretie***

Een norm per forfaitaire fosfaatexcretie heeft als voordeel dat deze wel rekening houdt met de melkproductie, echter deze norm is moeilijk uitlegbaar aan niet-boeren. De optie om minder dieren te houden werkt niet bij deze mogelijke norm. Het lijkt erop dat deze ook niet mee wordt genomen in de landelijke uitwerkingen. Dit systeem is weliswaar wijd verspreid, maar het verschil tussen deze en de volgende: per fosfaatrecht, is dat die vooral beter uit te leggen is.

### ***Een norm per fosfaatrecht***

Deze norm houdt rekening met de melkproductie per koe en de norm is verhandelbaar. En de hoogte van de melkproductie houdt weer direct verband met de hoogte van de ammoniakemissie. Om die reden is dit een betere norm dan bijvoorbeeld per GVE. Dit is een van de systemen die landelijk ook kansrijk is om gehanteerd te gaan worden. Mocht het Rijk uiteindelijk op dezelfde (type) norm uitkomen dan is dat ook een voordeel dat we zelfde systeem hanteren. Daarom stellen we voor te kiezen voor een emissienorm per fosfaatrecht voor de Drentse melkveehouderij. De norm per fosfaatrecht zal door provincie opgenomen moeten worden in de Provinciale omgevingsverordening (POV). De uitwerking in de POV volgt na vaststelling van het programma.

Met de keuze per fosfaatrecht beseffen we dat een boer die d.m.v. houden van minder dieren zijn NH<sub>3</sub> emissies wil verlagen een deel van zijn fosfaatrechten kan verkopen, die heeft hij immers niet nodig voor mestwetgeving. Echter de 'noemer' wordt dan lager en dan haalt deze boer de norm niet. Het is niet wenselijk dat een boer die minder dieren houdt zijn fosfaatrechten moet behouden om de norm te halen. Het moet voor bedrijven die willen reduceren door minder dieren te gaan houden in plaats van de uitstoot per dier te verminderen (door management of innovaties) ook mogelijk zijn om dit te doen. De norm is gericht op het halen van reductie door een lagere emissie per fosfaatrecht. Het grootste deel van de boeren zal dit binnen de bestaande bedrijfsvoering met maatregelen willen en kunnen realiseren.

Een (beperkt) deel zal een andere keuze willen maken. Daarom willen we voor ondernemers die kiezen om de norm te halen door geheel of grotendeels (i.e.g. meer dan de helft van de opgave) minder dieren te gaan houden of het doel te halen door extensiveren, dan bieden wij maatwerk en gaan we voor die ondernemers uit van de reductie van aantallen dieren van die ondernemer ten opzichte van de aantallen in 2019. Voor degene die deze keuze willen maken hanteren we dan wel een referentiejaar. Hier gaan we met de ondernemers een maatwerkvoorschrift/ oplossing creëren waarbij we dan de vergunning aanpassen naar de nieuwe situatie. We gaan nog verder in gesprek met de sector en het Rijk om te kijken of het daarbij ook wenselijk is afspraken te maken over de bijbehorende fosfaatrechten.

### **Hoogte van de norm 30% reductie op basis van kg ammoniak per fosfaatrecht**

Om de hoogte van het aantal fosfaatrechten in 2019 te bepalen is in onderstaande tabel de forfaitaire fosfaatexcretie van de Drentse melkveestapel berekend aan de hand van CBS-cijfers, MPR-data (melkproductieregistratie) en tabel 6a van RVO. Totaal is er een forfaitaire fosfaatexcretie van 5.641.621 kilogram in Drenthe.

De fosfaatrechten zijn gekoppeld aan de forfaitaire fosfaatexcretie. Dit betekent dat de Drentse melkveestapel minimaal 5.641.621 fosfaatrechten onder haar veestapel had in 2019. Het is mogelijk dat er onbenutte rechten zijn, hier hebben wij geen zicht op en nemen we dus niet mee in de berekening. Belangrijk voor implementatie is dat provincie Drenthe inzicht krijgt in de totale fosfaatrechten in Drenthe sinds 2019 (zie [Figuur 4.5](#)).

2019	Aantal (CBS)	Fosfaatexcretie bij 9.168 kg/ jaar (MPR 2019)	Totaal fosfaatexcretie
Melkkoeien	105.282	44,2	4.653.464
Jongvee <1	28.619	9,6	274.742
Jongvee >1	32.576	21,9	713.414
<b>Totaal</b>			<b>5.641.621</b>

Figuur 4.5 | Fosfaatrechten in Drenthe (2019).

De totale stal- en opslagmissies van de Drentse melkveestapel is 1832 ton. De cijfers van de Nationale emissieregistratie zijn als uitgangspunt genomen. We gaan uit van melkvee en het betreffende jongvee van de melkveehouder. In de tabel hieronder is de onderverdeling weergegeven in de terminologie van de emissieregistratie. Voor bepalen van de hoogte van de norm is de totale ammoniakemissie gedeeld door het minimale aantal fosfaatrechten dat er onder de veestapel aanwezig moet zijn. Dit geeft een waarde van 0,325 als uitgangspunt; 0,227 bij 30% reductie in het generieke gebied en 0,130 bij 60% reductie in het gebiedsgerichte gebied (zie [Figuur 4.6](#)). De 60% opgave zal in paragraaf 4.2.3 worden toegelicht. Hierbij geldt dat we dit in beginsel niet per bedrijf willen toetsen, maar aan de hand van een gebiedsaanbod.

Stal- en opslagmissies melkveehouderij in 2019	
Stal emissies melkkoeien	1477
Opslag emissies melkkoeien	35
Stal emissies jongvee voor de melkveehouderij	307
Opslag emissies jongvee voor de melkveehouderij	13
Totaal stal en opslag emissies melkveehouderij	1832
Fosfaatexcretie melkveehouderij	5.641.621
Minimale hoeveelheid fosfaatrechten	5.641.621
Ammoniakemissies stal en opslagmelkveehouderij	1832
Kg ammoniakemissie per kg fosfaatrecht	0,325
Norm bij 30% reductie à	0,227
Norm bij 60% reductie à	0,130

(Bron Emissieregistratie)	Ton NH3 2019	Norm 30% 2035	Norm 60% 2035
Totaal stalemissie	1832		
Stalemissie / GVE	13,85		
Stalemissie/fosfaatrecht	0,325	0,227	0,130

Figuur 4.6 | Berekening norm op basis van fosfaatrechten.

### **Conclusie: norm per fosfaatrecht van 0,227 kg per fosfaatrecht in 2035**

Op basis van de stalemissies in 2019 (1.832 ton) komen we dus uit op een norm per fosfaatrecht van 0,227 kg per fosfaatrecht in 2035 (zie voorgaande berekening). Dit is een berekening op basis van de stalemissies uit de emissieregistratie en de GVE's uit de gecombineerde opgave/ CBS (2019). Dit is op basis van de hoeveelheid geproduceerde melk in 2019 omgerekend naar fosfaatrecht. Het kan zijn dat er een kleine afwijking in deze berekening schuilt. Wij laten deze cijfers nog controleren door de WUR zodat er geen fouten gemaakt kunnen worden in de berekening. Het tussendoel in 2030 komt te liggen op 15% daling. Dit is dus 0,27 in 2030. Dit kunnen we beoordelen in de zomer van 2031 (via de mei-tellingen (Kringloopwijzer), en in de zomer van 2030 op basis van 2029 zicht krijgen op de ontwikkelingen richting 2030.

### **Veldemissies: al het landbouwareaal (breder dan alleen melkvee)**

Met een norm per fosfaatrecht werken we aan verlagen van de stalemissies. Hiermee blijft ongeveer de helft van emissies van het melkvee buiten beeld. Maar doordat de veldemissies al geborgd dalen door een aantal bestaande en met dit programma vaststaande maatregelen brengen we dit eerst in beeld. We berekenen hierna de vaststaande daling van de veldemissies. Basis is dan dat in 2019 de totale emissies op landbouwgrond van aanwending mest (rund, varken, pluimvee en overig) waren: 2072 ton (31%), kunstmest 603 ton (9%) en compostgebruik 3,8 ton. Gewasresten en afrijpende gewassen veroorzaakten 38 kt, aanwending mest op natuurtrein 21,1 ton en particulieren 14.4 ton (emissieregistratie januari 2026).

**Veldemissies 2019:** 2675 ton

Ammoniakemissies die we kunnen toerekenen aan de landbouw en die plaatsvinden op landbouwgrond zijn de aanwending emissies en kunstmest emissies. Totaal is dit 2675 ton.

**Daling 2019-2023:** 232 ton (8%)

De emissieregistratie geeft tot en met 2023 data. In 2023 zijn de veldemissie veroorzaakt door de landbouw 232 ton gedaald t.o.v. 2019. Dit zijn ontwikkelingen van de afgelopen jaren bestaande uit investeringen in techniek, stoppers, managementmaatregelen etc. en daardoor niet volledig geborgd, maar geeft wel duidelijk de dalende trend weer.

**Daling derogatie na 2022:** 391 ton (15,4%)

Lopend en toekomstig beleid levert een reductie op van de veldemissies. De verwachting volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is dat door het einde van de derogatie de veldemissies netto nationaal 15,4% dalen ten opzichte van 2022. Drenthe is betreffende landgebruik een gemiddelde provincie, we verwachten daarom dat de impact van einde derogatie voor Drenthe evenredig uit zal pakken. Gecorrigeerd op de veldemissies in 2022 betekent dit een daling 391 ton.

### Daling NV-gebieden niet significant op provinciale schaal

In 2024 zijn voor de mestwetgeving nutriënt-verontreinigde gebieden (NV-gebieden) aangewezen. Totaal is in Drenthe 28.652 hectare NV-gebied aangewezen waarop een stikstofgebruiksruimtebeperking van 20% voor geldt. Dit resulteert met een emissiefactor van kunstmest van 2.5% op een reductie van 1.8 ton.

### Doelsturing verlaging ruw eiwit 120 ton (4%)

Een belangrijk emissieoorzaak bij mesttoediening is gehalte ammonia kale stikstof. Dit percentage heeft een sterke correlatie met het ruweiwitgehalte in totale rantsoen. Tussen 2023 en 2025 is het ruweiwit gezakt van respectievelijk 163 - 157 gram ruweiwit/kg droge stof (CBS). We verwachten dat deze daling minstens op hetzelfde niveau blijft omdat het verlagen van het ruweiwit ook positief werkt voor de stalemissie norm. Naar schatting levert dit richting 2035 120 ton ammoniak reductie op. Omdat we dit niet kunnen borgen blijft het voor nu een verwachting. Tegelijk: door te sturen op een norm per fosfaatrecht is het zeer reëel te verachten dat ondernemers hier zeker op zullen gaan sturen.

### Inrichting nieuwe natuur max 100 ton (3%)

Het verder inrichten van de bestaande NNN-opgave en het inrichten van de hotspots gaat ten koste van landbouwgrond. Dit betekent dat op deze landbouwgrond geen emissies van mest of kunstmest meer kunnen plaatsvinden. Voor de NNN moet er nog ruim 5.000 hectare (cijfers 2026, provincie Drenthe) gerealiseerd worden, uitgaande dat hiervan voor 2035 70% is ingericht en gebruikmakend van standaard emissiefactoren levert dit, samen met de inrichting van de hotspots een bijdrage van ongeveer 100 ton op.

### Stijging ANLb, biologische bedrijven, extensivering en stoppers

Verder verwachten we een stijging in de deelname aan het ANLb, het aantal biologische bedrijven en de deelname aan extensiveringsregelingen. Ook rassenveredeling maakt het mogelijk gewassen te telen met minder stikstof en dus minder ammoniakemissie. Dit levert nog een extra bijdrage aan het verlagen van de veldemissies. Dit kunnen we alleen niet inschatten. Dit geldt ook voor bedrijven die deelnemen aan de landelijke extensiveringsregeling of stoppers regelingen. In de tabel ([Figuur 4.7](#)) hieronder hebben wij alle emissiebronnen en reducties geplaatst.

Emissiebron	Ammoniakemissies x1000
Toediening mest	2072
Kunstmest	603
Totaal	2675
<b>Daling bronnen landbouw 2023 t.o.v. 2019</b>	<b>232</b>

Emissiemaatregel	
Einde derogatie	391
NV-gebieden	1,8
Verlaging TAN	120
Inrichting NNN en hotspots	100
Totaal	844,8

Figuur 4.7 | Berekening emissieontwikkeling veld.

Totaal levert de landbouw 625 ton geborgde reductie al in 2026 (datum einde derogatie). Dit is 24% ten opzichte van 2019. Het verlaagde TAN in drijfmest en inrichting van NNN en de hotspots levert naar verwachting totaal 32% reductie ten opzichte van 2019.

### Conclusie: geen norm voor veldemissies

Voor veldemissies krijgen agrarische ondernemers daarom geen norm. Wel zullen maatregelen blijven stimuleren, zoals het verdund uitrijden van mest en precisie injectie. We onderzoeken of we hier met regelingen als laaghangend fruit dit bijvoorbeeld kunnen stimuleren. De schatting van de gevolgen van afbouw van derogatie is een goed onderbouwde aanname op dit moment, maar hangt wel af van de toepassing van kunstmest. De komende jaren zal duidelijker worden hoe dit uitpakt. Mochten uit het monitoren van de ontwikkeling van de veldemissies toch blijken dat deze reductie in praktijk niet wordt gehaald dan zullen we dit plan erop aanpassen en met aanvullende maatregelen komen, dus ook voor sturing op de daling van veldemissies. Dit zal dan onderdeel worden van een bijstelplan.

Tot slot: Bij bijzondere weersomstandigheden kan er een correctie op de norm worden doorgevoerd. We gaan hierover met het Rijk in gesprek hoe we dit op een eenduidige wijze kunnen doen met de juiste onderbouwing. Aangezien dit nog niet is uitgewerkt, nemen we dit later bij op, bij voorkeur bij de invoering van de norm.

### Hardheidsclausule

Wij beseffen dat het halen van reductie inspanningen vraagt van de ondernemers. Inspanningen waarvoor intern of extern salderen vergunningen voor nodig zijn. Dit plan is bedoeld als onderbouwing om uit deze klem te komen, dat investeringen gedaan worden, wetende dat dit onderdeel is van een brede aanpak waarbij we doelgericht per Natura 2000-gebied emissies proberen te verlagen. We zullen met een aantal ondernemers de uitdaging samen aan willen gaan om hierin stappen te zetten en juridisch te toetsen of dit voldoende is voor een nieuwe vergunning. Het is niet de bedoeling dat ondernemers door wel investeringen te plegen om reductie te realiseren in de problemen komen. Daarmee is vergunningverlening een voorwaarde voor succes.

#### 4.1.2 Aanpak voor de niet-grondgebonden veehouderij & Cultuurgronden

Anders dan bij bijvoorbeeld melkveehouderij is het aantal mogelijkheden om emissies te beperken in de niet-grondgebonden veehouderij beperkt(er). Hiervoor is met name staltechniek beschikbaar.

Voor de niet-grondgebonden veehouderij (de intensieve veehouderij) sturen we met name op geborgde inzet van de beste beschikbare technieken (BBT). Hierbij kijken we wat inhoudelijk en juridisch haalbaar is bij bestaande én toekomstige stallen. Bij de industrie is de BBT-plicht in de milieuwetgeving al langer een feit. Daarbij wordt rekening gehouden met redelijke afschrijvingstermijnen. Deze BBT-plicht zet wel continu aan tot het verminderen van uitstoot; het is nooit klaar. Omdat de agrarische sector aangeeft moeite te hebben met steeds verschuivende doelen maken we de BBT-plicht specifiek door een normering voor 2035 vast te leggen.

##### Emissieplafond per gerealiseerde dierplaats

De inzet van best beschikbare techniek willen wij borgen door een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats op te nemen in de Omgevingsverordening. Binnen deze normering maken wij onderscheid tussen bestaande stallen en nieuwbouwstallen. De meest optimale techniek is vaak niet optimaal werkend te krijgen bij inpassing in een bestaande stal.

##### *Nieuwbouw*

Bij nieuwbouw, vanaf de datum van vaststelling van de verordening dient de bouw de optimale werking van systemen mogelijk te maken en kan een sterkere reductie behaald worden. De op te nemen toelaatbare normen voor emissies van NH<sub>3</sub> zijn 85-95% lager dan een traditioneel stalsysteem voor nieuwbouwstallen. Op dit moment zijn vooral chemische luchtwassers in staat deze reducties te halen. Wel wordt er op dit moment gekeken of ook combi luchtwassers juridisch geborgd tot een sterke reductie kunnen komen. Vanaf de datum van inwerkingtreding van de omgevingsverordening zullen nieuwe stallen moeten voldoen aan de norm per dierplaats. Wij gaan hierbij uit van het aantal dierplaatsen in de referentiesituatie. Met intern salderen kan daarmee geen uitbreiding van dieraantallen plaatsvinden t.o.v. de referentie, daarvoor is extern salderen nodig.

##### *Bestaande stallen*

Voor bestaande stallen geldt een reductiepercentage van 60-75% afhankelijk van de diercategorie. Ook dit percentage zal vertaald worden naar een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats en moet in 2035 behaald zijn. We gaan hier dus niet uit van een 30% reductie gemiddeld waarbij net als in de melkveehouderij het ene bedrijf wat meer stappen moet zetten dan het andere, omdat de verschillen in deze sector veel groter zijn. Bedrijven met een moderne luchtwasser zitten zo veel lager dan traditionele systemen, dat we met een norm voor de sector toe werken naar de reductie die wel gemiddeld zo'n 30% reductie over Drenthe.

We zien dat er grote verschillen zijn tussen pluimvee en varkenshouderijen. Bij de varkenshouderij zijn de afgelopen jaren relatief veel bedrijven gestopt en de pluimvee is een stabiele sector. Genoemde normen zijn met de nu geborgde Best Beschikbare Technieken (van chemische luchtwassers) al haalbaar en worden daarom binnen nu en 10 jaar realiseerbaar geacht.

Een gedetailleerde uitsplitsing in de diercategorieën voor deze diergroepen zal in de verordening worden opgenomen. Het is ons voornemen dat de genoemde normen worden overgenomen in de eerstvolgende wijziging van de omgevingsverordening. Door gebruik te maken van een emissienorm per gerealiseerde dierplaats is het bedrijf zelf verantwoordelijk voor het behalen van de norm. Het kiezen voor een niet bewezen techniek kent daarbij grote risico's voor de ondernemer. Door gebruik te maken van sensoren in bijvoorbeeld de luchtwassers wordt de werkelijke uitstoot van stallen gemeten. Voor de biologische veehouderij en vrije uitloop bedrijven die vanwege dierenwelzijn meer vierkante meters bieden aan hun dieren worden uitzonderinggronden in de omgevingsverordening komen. Voor nieuw te bouwen stallen zal per datum inwerkingtreding van de omgevingsverordening onderstaande normen gelden.

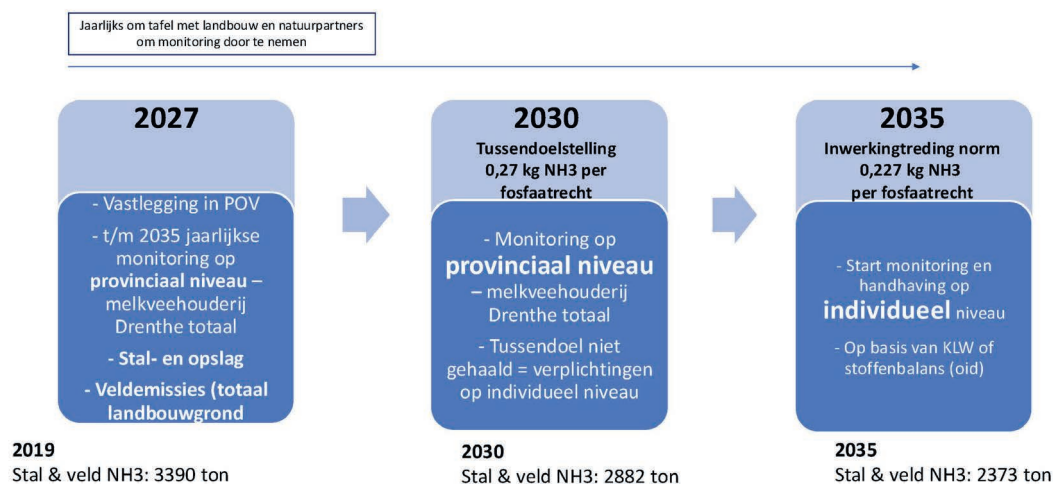
### Cultuurgronden

We zien op dit moment geen meerwaarde in het beperken van de mogelijkheden voor bemesting van cultuurgronden die in eigendom is van boeren (zie ook de doorrekening van ontwikkelingen in veldemissies). Op dit vlak is verder relatief weinig emissiereductie haalbaar. De eventuele beperkingen die zijn door te voeren zijn bovendien niet goed te borgen. Wij blijven verder verduurzaming van het landgebruik en daarmee bewustwording van ook de minder positieve effecten van bemesting aanjagen via het spoor van Duurzaam Boeren Drenthe.

#### 4.1.3 Monitoring – 'hand aan de kraan'

Naast voorgaande komt er een systeem van monitoring en bijsturing om koers en tempo te bewaken (zie ook [Figuur 4.8](#) hierna. In de [Realisatiestrategie](#) vindt u deze uitgewerkt. Monitoring houdt ook aandacht voor toezicht en handhaving in. Het effect van sommige maatregelen staat of valt namelijk met bestendige naleving.

De norm in 2035 is 0,227 kg per fosfaatrecht (zie de berekening hiervoor). Het tussendoel in 2030 komt te liggen op 15% daling. Dit is dus 0,27 in 2030. Dit kunnen we beoordelen in de zomer van 2031 (via de mei-tellingen (o.b.v. de Kringloopwijzer), en in de zomer van 2030 op basis van 2029 zicht krijgen op de ontwikkelingen richting 2030. De provincie monitort vanaf 2035 op individueel niveau middels de kringloopwijzer of ander beter alternatief of de norm per bedrijf wordt gehaald. Tot 2035 wordt op provinciaal niveau gemonitord (middels de emissieregistratie of de gewenste daling wordt ingezet.



Figuur 4.8 | Monitoring stikstofaanpak (bovenaan vindt u steeds de doelstelling van de veehouder).

De consequenties van gebruiken van data van emissieregistratie zijn:

- De gegevens komen achteraf beschikbaar van 2 tot 3 jaren terug (data van 2023 is op dit moment meest recente data);
- De gegevens kunnen/zullen met terugwerkende kracht veranderen o.a. door nieuwe wetenschappelijke inzichten.

Om meer tijtjds informatie te hebben over de emissies in Drenthe wil de provincie in samenwerking met DAJK, LTO Noord en NMFD de Kringloopwijzer cijfers anoniem op provinciaal niveau opvragen.

Het uitgangspunt is dat werkelijke uitstoot van ammoniak met 30% is afgenomen. Die opgave kan op verschillende manieren worden vastgelegd. We kiezen voor een reductieopgave van 30% in kiloton vanaf 2019, ofwel 1.017 ton. Als de cijfers van de emissieregistratie achteraf worden gewijzigd door nieuwe wetenschappelijke inzichten nemen we die ook mee in de jaarlijkse monitoringsafpraak. Dit mag echter niet leiden tot extra opgave.

Jaarlijks gaat provincie om tafel met DAJK, LTO Noord en NMFD om de NH3 emissie van stal- en opslag en veldemissies van Drenthe en landelijke door te nemen en te kijken of het plan op koers ligt. We spreken in 2026 af wat de sancties worden om stal- en opslag en veldemissies te doen dalen als in 2030 tussendoel niet wordt gehaald. Voor de gebiedsprocessen zal dan er een plan per gebied moeten liggen hoe het gebiedsdoel te halen. Dit vraagt van de overheid (bijvoorbeeld het hooghangend fruit budget, maar ook Rijksbudgetten voor zonering) middelen en randvoorwaarden.

## Vervolgproces

Het programma TLGD ontwikkelt zich de komende maanden verder. De hoogte van de norm en de keuze voor de eenheid komen in de provinciale omgevingsverordening te staan. Dat kent een eigen besluitvormingsproces waarin ook de mogelijkheid is om zienswijzen in te dienen.

## 4.2 Gebiedsgerichte ruimtelijke aanpak

### 4.2.1 Water en Bodem

Water en bodem vormen het fundament onder alle functies in het landelijk gebied van Drenthe. De beschikbaarheid van voldoende schoon water en een veerkrachtige bodem is randvoorwaardelijk voor natuurherstel, een toekomstbestendige landbouw, drinkwatervoorziening, leefbaarheid en economische ontwikkeling. Tegelijkertijd staan het watersysteem en de bodem onder toenemende druk door klimaatverandering, intensief ruimtegebruik en emissies van nutriënten en chemische stoffen.

Voor de opgaven op het gebied van water en bodem en de mogelijke consequenties daarvan maken we onderscheid tussen een aanpak tot 2030, waarop het TLGD zich richt, en een vervolgaanpak voor de periode na 2030.

De ruimtelijke opgave voor water is gericht op het realiseren van de doelen van de KRW: schoon en voldoende grond- en oppervlaktewater en een veilig en robuust watersysteem. Dit omvat zowel een kwalitatieve en een kwantitatieve opgave. De uitvoering van het huidige maatregelenpakket vanuit het Regionale Waterprogramma is naar verwachting onvoldoende om in 2027 volledig doelbereik te realiseren. Bij het samenstellen van het pakket maatregelen tot 2030 is daarom nadrukkelijk rekening gehouden met het feit dat na 2030 substantiële en deels nieuwe wateropgaven resterend. Klimaatverandering vormt hierbij een belangrijke randvoorwaarde en vraagt om anticiperende en adaptieve maatregelen voor zowel water als bodem.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat voldoende water beschikbaar blijft voor landbouw, drinkwatervoorzieningen en natuurherstel. In de ruimtelijke verbeelding van de wateropgaven wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds een kaart met de waterlichamen, grondwaterbeschermingsgebieden en drinkwaterwinningen en anderzijds een kaart waarop de ruimtelijke uitwerking van de wateropgaven is weergegeven. Daarbij kan het voorkomen dat vanuit natuurdoelen verdergaande maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het waterpeil, dan strikt noodzakelijk voor het behalen van de KRW-doelen. Bij de uitwerking van maatregelen in de gebiedsprocessen is nadrukkelijk aandacht voor het voorkomen en beperken van natschade en het mitigeren van mogelijk negatieve effecten voor gebruikers en functies in het gebied.

#### ***Water- en bodem sturend als leidend principe voor ruimtelijke opgaven***

In voorbereiding op de omgevingsvisie is: 'Toekomstblik op WABOS in Drenthe, Inputdocument voor de omgevingsvisie Drenthe' opgesteld.<sup>82</sup> WABOS, de term die hierna gemakshalve gehanteerd wordt, staat voor 'Water, Bodem en Ondergrond Sturend'. Het rapport is opgesteld naar aanleiding van de Kamerbrief van 21 november 2022 over Water Bodem Sturend en is aangeboden aan de provinciale Staten van Drenthe op 13 november 2024.<sup>83</sup> Het steeds meer rekening houden met het water- en bodemsysteem en onze functies en gebiedsontwikkelingen hierop aanpassen, dat is kort gezegd de gedachte achter 'Water en Bodem Sturend'. Het staat voor het steeds meer in harmonie gaan leven met een robuust en duurzaam water- en bodemsysteem en onze functies hierop aanpassen. Een robuust en duurzaam bodem- en watersysteem verwijst daarbij naar een systeem dat veerkrachtig is en zichzelf in staat is te onderhouden. Het

82 Zie de Statenbrief van 13 november 2024 (kenmerk 46/5.7/2024001550): [Cie201124-A13-Toekomstblik-op-WABOS-COMPL.pdf](#).

83 Zie [Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

wentelt problemen niet af in de tijd of ruimte. Het past zich aan op veranderingen in het klimaat en de omgeving. De effecten van klimaatverandering kunnen niet volledig voorkomen worden met maatregelen. Het accepteren van de niet te voorkomen effecten hoort dus bij het toekomstbeeld. Door maatregelen toe te passen kan een deel van de (extreme) effecten gemitigeerd en gereduceerd worden. De uitdaging is maatregelen te treffen voor het realiseren van een zo robuust en duurzaam mogelijk water- en bodemsysteem en het aanpassen van de functies en landgebruik aan vorenstaande nieuwe situatie.

In de ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe is Water en Bodem Sturend benoemd als leidend principe voor ruimtelijke keuzes richting 2050. Het water- en bodemsysteem vormen het vertrekpunt voor afwegingen over landbouw, natuur, wonen en economie. De visie zet in op water vasthouden, bescherming van waterkwaliteit en het versterken van de bodemveerkracht, met gebiedsgericht maatwerk als uitgangspunt. Het TLGD is aangewezen als belangrijk uitvoeringsprogramma om deze koers concreet te maken en verder te ontwikkelen. Om het principe van Water en Bodem Sturend te kunnen hanteren worden onder meer door de provincie Drenthe hiervoor kaarten ontwikkeld. In het te actualiseren Regionaal Waterprogramma en Bodemprogramma vanaf 2027 wordt WABOS voor Drenthe samen met de gemeenten en waterschappen verder geconcretiseerd.

Water- en bodem sturend, waarvoor de juridische en planologische kaders nog ontwikkeld moeten worden, is ook door het kabinet omarmd, blijkt uit het regeerakkoord.<sup>84</sup>

#### ***Aanpak tot 2030:***

- Vastleggen van het principe Water en Bodem sturend als leidend principe.
- In gebiedsprocessen de principes van water- en bodem sturend hanteren en de functies en het landschap hierop aanpassen.
- Ontwikkelen van beleidsinstrumenten voor Water en bodem sturend.

#### ***Aanpak na 2030:***

- Systematiek van Water- en bodem sturend toepassen, evalueren en doorontwikkelen en beleidsmatig vastleggen in een periodiek te actualiseren Regionaal Waterprogramma.
- Opstellen toekomstscenario's met betrekking tot water, bodem en klimaat voor heel Drenthe.

---

84 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 63).

## Hydrologisch- en natuurlijk systeemherstel

In het TLGD komt de term systeemherstel regelmatig terug. Het blijkt in de praktijk dat de beelden die we hierbij hebben verschillend kunnen zijn.

Hydrologisch systeemherstel is het herstellen van de natuurlijke werking van het watersysteem in een gebied, zodat water weer zo veel mogelijk op natuurlijke wijze wordt vastgehouden, afgevoerd en uitgewisseld tussen bodem, grondwater, oppervlaktewater en ecosystemen. Het is een technisch inhoudelijke benadering om vaak menselijk ingrijpen in het watersysteem te corrigeren om (toekomstige) verstoringen tegen te gaan. Het gaat dus niet om één maatregel, maar om het functioneel herstellen van samenhang in het watersysteem. Een voorbeeld hiervan voor Drenthe is dat in de wintermaanden meer zoet water wordt vastgehouden. Hierdoor wordt een buffer opgebouwd voor droge perioden en wordt in de droge zomermaanden het grondwater zo veel mogelijk op peil gehouden en is er minder afhankelijkheid van aanvoer van oppervlaktewater vanuit het IJsselmeer. Ook ruimte geven voor water bij hevige neerslag zijn maatregelen om het watersysteem robuuster te maken en om overlast te voorkomen. Natuurlijk systeemherstel is het herstellen van natuurlijke processen en dynamiek in ecosystemen, zodat bodem, water, natuur en landschap weer zoveel mogelijk zelfstandig functioneren, met minimale technische of kunstmatige sturing. Bij natuurlijk systeemherstel is het natuurdoel leidend, waarbij water en bodem sturend zijn voor de functies, maar een beperkende factor kunnen zijn om de natuurdoelen te behalen.

### *Waterbeschikbaarheid en klimaatbestendig inrichten*

Klimaatverandering maakt de beschikbaarheid van water urgent. Droge (zomer)periodes en hevige buien wisselen elkaar vaker af. Het watersysteem is hier niet op ingericht en ontbeert flexibiliteit. Voor Drenthe betekent dit dat maatregelen nodig zijn om water langer vast te houden en te bergen in de winterperiode om te voorkomen dat er in de zomermaanden tekorten op gaan treden. Dit helpt ook de landbouw en de natuur, die belang hebben bij voldoende beschikbaarheid van water. Zie ook de [kadertekst](#).

#### **Aanpak tot 2030:**

- Een aanpak gericht op de gebiedsprocessen
- Beter vasthouden van water en voorkomen dat het grondwaterpeil in Drenthe verder verlaagt
- Onderzoeken van mogelijkheden om de beekdalen in te richten als bergings- en vertraaggebieden voor piekafvoeren.
- Herstel van natuurlijke infiltratiegebieden op het Drents Plateau.
- Tegengaan en herstellen van bodemverdichting.
- Verhogen van organische stof in bodems om infiltratie en vochtvasthoudend vermogen te verbeteren.
- Vergroten waterbeschikbaarheid in tijden van droogte.

#### **Aanpak na 2030:**

- Aanpak opschalen voor geheel Drenthe.

### ***Gevolgen van hydrologische maatregelen voor de landbouw***

Het TLGD is opgesteld vanuit de veronderstelling dat maatregelen die uitsluitend zijn gericht op het halen van wettelijke doelen onvoldoende toekomstbestendig zijn. Om te voorkomen dat na 2030 opnieuw ingrijpende maatregelen nodig zijn in dezelfde gebieden, bevat het TLGD een aantal samenhangende opgaven zoals Water- en bodem sturend en de gevolgen van klimaatverandering. Hoewel het TLGD een horizon heeft tot 2030, worden de keuzes voor zover mogelijk ook getoetst aan deze opgaven daarna. Wateroverlast door piekbuien, waterbeschikbaarheid gedurende langdurige droogte en KRW-opgaven kunnen leiden tot een aangepast beheer of andere normering. Onderdeel daarvan zou kunnen zijn dat meer water wordt vastgehouden in Drenthe om een watertekort gedurende de zomer zo veel mogelijk te voorkomen. Een maatregel die ook in het belang is van de landbouw. Dit kan betekenen dat in afstemming met de Waterschappen de waterpeilen (regionaal) worden verhoogd. Uiteraard gaat dit in afstemming met de omgeving. De basis hiervoor wordt gelegd in de gebiedsprocessen en moeten uiteindelijk landen in het nog te actualiseren Regionaal Waterprogramma. Hydrologische maatregelen (zoals peilverhoging, verondieping, stuwen, natuurvriendelijke oevers of retentiemaatregelen) zijn in beginsel lokaal gericht op het watersysteem waarin ze worden toegepast.

Maatregelen zijn onder meer bedoeld om:

- natuurlijke afvoer- en bergingsprocessen te verbeteren;
- ecologische doelen (KRW) te ondersteunen;
- piekafvoeren te dempen en droogte-effecten te beperken.

In hoeverre deze maatregelen doorwerken en van invloed zijn op de landbouwkundige bewerkbaarheid van grond (nabij of op afstand van de watergang) hangen sterk af van het type maatregel, de hydrologische samenhang en de mate van peilbeheer. Ook de bodemopbouw ter plaatse en factoren als bodemverdichting kunnen hierbij een rol spelen. Zonder gerichte onderbouwing is niet vast te stellen of sprake is van een relevante beïnvloeding. Onderzoek moet hier voor die specifieke situaties meer duidelijkheid geven welke vormen van landbouw nog wel mogelijk zijn en welke niet.

Het uitgangspunt van het TLGD is dat landbouwgrond zo veel mogelijk landbouwgrond moet blijven. Vanuit de noodzaak tot het behalen van de wettelijke doelen van water (KRW) kan de resultante zijn dat gebieden als gevolg van maatregelen niet meer reëel inzetbaar zijn voor alle vormen van landbouw. Dan zijn structurerende keuzes of is functieverandering een mogelijkheid. De insteek van het programma is daarbij gebaseerd op vrijwilligheid en dat eventuele nadelige effecten en waardevermindering worden gecompenseerd.

### ***Het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit***

De kwaliteit van oppervlakte- en grondwater verbeteren is een kerntaak. Het behalen van de KRW-doelen is hierbij leidend, maar ook nieuwe stoffen vragen om aandacht. Nutriëntenbelasting moet verder worden teruggedrongen, b.v. door precisielandbouw, minder gebruik van kunstmest en inzet van bufferzones. De moet de aanpak voor het verminderen van de af- en uitspoeling van chemische stoffen worden versterkt. Voor PFAS, medicijnresten en microplastics zijn bronmaatregelen noodzakelijk door het versterken van chemiebewustzijn, aanpak van riooloverstorten, beter toezicht op lozingen en het reduceren van en bewuster omgaan met gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere chemische stoffen.

Drinkwaterbescherming verdient bijzondere aandacht. De Drentsche Aa is een uniek voorbeeld, waar oppervlaktewater wordt gebruikt voor drinkwaterproductie. Om op duurzame en efficiënte, betaalbare wijze drinkwater te kunnen blijven produceren moet de kwaliteit van de Drentsche Aa verbeteren, met name op het vlak van de

gewasbeschermingsmiddelen. Inzet van de landbouw om emissie naar grond- en oppervlaktewater te verminderen, is nodig. Evenals het verminderen van chemische stoffen uit het stedelijke gebied. De kwaliteit hiervan moet gegarandeerd worden door strikte bronbescherming, beperking van verontreinigingen in het stroomgebied en nauwe samenwerking tussen provincie, waterschappen, landbouw en waterbedrijven. Deze samenwerking loopt ook al in het gebied. Ook nabij de grondwaterwinningen zijn gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk.

#### ***Aanpak tot 2030:***

- Versterken van bronaanpak van PFAS, medicijnresten en andere zorgwekkende stoffen, door bijvoorbeeld de aanpak van riooloverstorten en indirecte lozingen te continueren.
- Ontwikkelen van doelsturing om de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater te verbeteren door bijvoorbeeld KPI's voor stikstofbodemoverschot en milieubelastingspunten te hanteren.
- Projecten faciliteren en uitvoeren om meer kennis op te doen over uitspoeling van nutriënten en chemische stoffen naar grond en grondwater.
- Met drinkwaterbedrijven, waterschappen en agrariërs meetnetten voor waterkwaliteit continueren en uitbreiden.
- Projecten faciliteren om het gebruik van chemische middelen te reduceren.
- In gebiedsprocessen meer inzicht krijgen over waterkwaliteit en maatregelen afspreken die verslechtering ervan tegengaan.
- Onderzoeken of we landbouwsystemen met minder input van nutriënten en chemische middelen kunnen ondersteunen.

#### ***Aanpak na 2030:***

Na 2030 blijft de KRW onverkort van kracht. Verwacht wordt dat:

- aanvullende maatregelen nodig blijven voor waterlichamen die in 2027 niet voldoen;
- de aandacht voor effectgerichte monitoring toeneemt;
- nieuwe Europese en nationale kaders (zoals voor opkomende stoffen en bodemmonitoring) leiden tot verdere verzwaring van de waterkwaliteitsopgave.

#### ***Achteruitgang van bodemkwaliteit tegengaan***

De kwaliteit van de bodem in Drenthe staat onder druk door intensief gebruik, verdichting, verlies van organische stof en oxidatie van veen. Een gezonde bodem is echter cruciaal voor voedselproductie, biodiversiteit, klimaatadaptatie en waterkwaliteit. Het tegengaan van verdere achteruitgang is daarom een topprioriteit. De Strategie Bodem & Ondergrond (2021) en de Bodemmonitoringsrichtlijn (2025) bieden hiervoor kaders, maar de uitvoering vraagt om concrete invulling, maatregelen en keuzes.

#### ***Aanpak voor en na 2030:***

- Stimuleren van bodemaanpak die organische stof verhogen, zoals (permanent) grasland, groenbemesters en compostgebruik.
- Beperken van bodemverdichting en bevordering van niet-kerende grondbewerking.

- Behoud en herstel van veengebieden door hogere grondwaterstanden en extensiever gebruik.
- Uitrollen van gebiedsgerichte bodemprogramma's met monitoring op bodembiologie en organische stof (vooruitlopend op bodemmonitoringsrichtlijn).
- Integreren van bodemkwaliteit als toetsingscriterium in landbouw-, natuur- en klimaatprojecten.
- Programma's als Duurzaam Boeren Drenthe uitbouwen om kennisdeling en goed bodembeheer te stimuleren.<sup>85</sup>

De uitwerking van maatregelen pakken we samen met de landbouwsector en andere stakeholders op.

#### 4.2.2 Natuur

Ons natuurbeleid is gericht op het behouden en versterken van de natuur en biodiversiteit in brede zin. Biodiversiteit heeft daarbij betrekking op zowel soorten als ecosystemen, en altijd in samenhang met het landschap waarin zij voorkomen. In Drenthe kennen we verschillende landschapstypen, zoals het esdorpenlandschap, de Veenkoloniën, het wegdorpenlandschap van de laag- en randveenontginningen en de Koloniën van Weldadigheid. Deze landschapstype hebben elk hun eigen unieke en kenmerkende elementen, patronen en structuren waaruit ze opgebouwd zijn. Bodemopbouw, waterhuishouding, reliëf, landschapselementen (als houtwallen, singels, bomenrijen, bosjes, sloten, greppels, poelen, zandpaden, etc.), landschappelijke waarden zoals beslotenheid of juist openheid, en het (historische) gebruik, zijn bepalend geweest welke ecosystemen zich hebben ontwikkeld en welke soorten daar kunnen gedijen.

De verschillende onderdelen waaruit het landschap is opgebouwd, maar ook hun onderlinge ruimtelijke samenhang, zijn bepalend voor de natuurwaarden die voorkomen, dan wel hier voorheen voorkwamen. Het landschap vormt de dragende structuur voor biodiversiteit. Waar de samenhang van de verschillende onderdelen die tezamen het landschap vormen is verstoord, verarmt ook de biodiversiteit. De kwaliteit en identiteit van onze landschappen, met oog voor hun natuurlijke dynamiek en cultuurhistorische waarden, vormt de onderlegger voor onze natuuropgave.

Dit betekent dat we ons richten op herstel van natuur en biodiversiteit die hoort bij het landschapstype waarin het gebied is gelegen. Door het landschap als basis te nemen wordt natuur- en biodiversiteitsherstel ingebed in de ruimtelijke en maatschappelijke context van het gebied. We werken aan systeemherstel door meer ruimte te bieden aan onderliggende abiotische processen zoals het water- en bodemsysteem (zie ook [paragraaf 4.2.1](#)), in combinatie met en oog voor behoud van en versterken van de gebiedseigen landschapskenmerken met bijbehorende (cultuurhistorische) gebruiksvormen.

#### *Werken aan het wegnemen van drukfactoren*

Voor toestemmingsverlening van activiteiten die stikstof uitstoten is het cruciaal dat de drukfactor stikstof niet meer belemmerend is (zie de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#)). Hetzelfde geldt na 2027 voor de hydrologische situatie in Natura 2000-gebieden, aangezien het een KRW-verplichting is om in 2027 de hydrologische situatie voor alle Natura 2000-gebieden op orde te hebben (zie [hoofdstuk 2](#)). Dit is noodzakelijk om de verslechtering van de natuur een halt toe te roepen. Maar ook andere drukfactoren zijn van invloed op de natuurkwaliteit. Deze stapeling van drukfactoren maakt de natuur minder weerbaar.

85 Zie over het programma Duurzaam Boeren Drenthe: [Homepage | Duurzaam Boeren Drenthe](#).

Om te bepalen waar we onze inspanningen ten aanzien van drukfactoren op moeten richten, brengen we in kaart wat onze stikstofaanpak oplevert voor de twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (zie [Figuur 4.8](#), [Figuur 4.9](#) en [Figuur 4.10](#) in [paragraaf 4.2.3](#) voor een globaal beeld). Waar overbelasting resteert, is het zaak om de drukfactoren, zoals samengevat in [hoofdstuk 2](#) over de opgaven voor natuur, aan te pakken. Dat is mede een onderdeel van de gebiedsgerichte uitwerking van het programma zoals die samen met de betrokkenen gestalte moet gaan krijgen. De gebiedsgerichte uitwerking voor stikstof wordt verder in [paragraaf 4.2.3](#) behandeld, de uitwerking voor specifieke gebieden in [hoofdstuk 5](#).

In het kader van de gebiedsgerichte aanpak wordt met terreinbeheerders ook gekeken hoe het beheer van gebieden verder geoptimaliseerd kan worden. Het helpt daarbij dat het Rijk heeft aangekondigd te willen werken aan structurele financiering en heldere verantwoording.<sup>86</sup> Daarnaast heeft het kabinet in het regeerakkoord vastgelegd dat terreinbeheerders op basis van monitoring natuurherstel afdwingbaar gaan uitvoeren.<sup>87</sup> Dat past ook bij de IPO-bouwsteen Natuur waarin terreinbeheerders hebben uitgesproken hun verantwoordelijk te zullen pakken wanneer daarvoor aan de juiste randvoorwaarden is voldaan. Het Rijk zal dit moeten regelen. Wij willen op Drentse schaal tot afspraken met terreinbeheerders komen.

### ***Systeemherstel en wettelijke natuuropgave***

In het IPO Bouwsteendocument Natuur wordt systeemherstel als vereiste genoemd voor het halen van de Natura 2000-doelen. Hiertoe wordt ingezet op (1) geborgd natuurbeheer, (2) geborgd natuurherstel, (3) agrarisch natuurbeheer als verbinding tussen landbouw en natuur en op (4) borging, professionalisering en monitoring.<sup>88</sup> Voor het geborgd natuurherstel wordt gewezen op de aanpak van drukfactoren (hiervoor al behandeld) en het op orde brengen van de omgevingscondities. Voor dat laatste wordt gewezen op de noodzaak om naast het uitvoeren van bestaande afspraken te werken aan de hydrologische condities voor Natura 2000-gebieden, zoals ook onderdeel is van onze aanpak. Beheerders onderschrijven met het Bouwsteendocument Natuur de noodzakelijke maatregelen te nemen waardoor de kwaliteit van de stikstofgevoelige natuurtypen op orde wordt gebracht – onder de voorwaarde dat de juiste randvoorwaarden door de overheid worden gecreëerd (voldoende middelen en stikstofreductie). In het document wordt benoemd dat buiten natuurgebieden extra inzet nodig is.<sup>89</sup>

In het IPO Bouwsteendocument Natuur wordt over de wettelijke VHR-opgave en de inzet en de middelen die nodig zijn vanuit de NHV verder opgemerkt dat nadere afspraken met het Rijk moeten worden gemaakt. Het IPO Bouwsteendocument Natuur is hiervoor dus minder goed bruikbaar. Vanuit de VHR en NHV speelt de wettelijke opgave zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet (zie ook paragraaf 3.4.3 van de bouwsteen Natuur). Het lopende programma PNP leidt niet tot volledig doelbereik. Gezien de bijdrage die systeemherstel levert aan het vlottrekken van toestemmingsverlening en de eisen die vanuit NHV en VHR voor 2040 en 2050 gelden, koersen we op een pakket maatregelen dat systeemherstel ook richting 2050 het meest bevordert. Dit conform de aanpak die bijvoorbeeld ook BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van IPO, voorstaat:

---

86 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 22).

87 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 21).

88 IPO Bouwsteendocument Natuur, pag. 3-5. IPO is het overlegorgaan van de twaalf provincies gezamenlijk.

89 IPO Bouwsteendocument Natuur, pag. 10.

Systeemherstel richt zich op het duurzaam en structureel verbeteren van natuurgebieden door natuurlijke processen te herstellen. Zo ontstaat een stevige basis voor effectief beleid en haalbare natuurdoelen.<sup>90</sup>

Maatregelen in dit kader werken dus mee aan de aanpak van drukfactoren, in het bijzonder de drukfactor hydrologie. Hydrologie is naast stikstof doorgaans de belangrijkste drukfactor om aan te werken en het op orde brengen van de hydrologische situatie in Natura 2000-gebieden is tevens een KRW-opgave. Tot 2030 nemen wij onder meer maatregelen in een aantal beekdalen. De hydrologische condities in Natura 2000-gebieden verbeterd daardoor, en hier stapelen doelen van natuur en water het meest. Het provinciaal beleid is er tegelijkertijd op gericht om landbouwareaal in stand te houden. De maatregelen die voor systeemherstel noodzakelijk zijn, kunnen echter leiden tot een verandering van die gebieden en maakt dat deze niet meer goed in te zetten zijn voor landbouwkundig gebruik. Dat kan ook buiten het NNN het geval zijn en dan spreken we van nieuwe natuur. Dit betekent doorgaans een functiewijziging waardoor de gronden kunnen worden afgewaardeerd. Overigens vereist functiewijziging niet per se dat de eigendomssituatie verandert. We onderzoeken samen met de Drentse landbouw- en natuurorganisaties of een agrarische TBO een mogelijkheid biedt voor een actieve rol van boeren bij natuurbeheer. Hier stellen wij ook een notitie over op. In de [bouwsteen Natuur](#) vindt u de onderbouwing bij onze aanpak.

De landelijke context is voor de Drentse invulling van belang. Bij de uitwerking van de opgaven voor VHR-habitattypen heeft het Rijk in kaart gebracht wat de noodzakelijke omvang van de verschillende habitattypen op nationale schaal zou moeten zijn om te komen tot een gunstige staat van instandhouding (GSvl). Dit heeft o.a. geleid tot de conclusie dat aanvullende natuur gerealiseerd zou moeten worden in Nederland, verdeeld over alle provincies. Hier is eerder door het Rijk een vertaling naar afzonderlijke provincies gemaakt, die wij als richtinggevend voor het plan hebben gehanteerd.

Vanuit de NHV-/VHR-opgaven zal er voor de periode tot en met 2030 invulling gegeven worden aan te realiseren nieuwe natuur, in combinatie met de noodzakelijke maatregelen voor de KRW-opgave (zie ook [hoofdstuk 2](#) voor een toelichting en het [kadertekst](#) hierna voor een voorbeeld). Het areaal nieuwe natuur levert een bijdrage aan doelen van natuur en water, stikstof en aan het vlottrekken van toestemmingsverlening.

Vanuit de toegekende SPUK's zijn er middelen om de benodigde afwaardering van gronden te compenseren aan betrokken grondeigenaren. Het betreft hier nadrukkelijk géén nieuwe natuur met externe werking zoals in de zin van Natura 2000-gebieden, zodat er geen externe beperkingen (beperkingen op andere gronden) uitgaat van deze nieuwe natuur.

---

90 Bron: [Systeemherstel - BIJ12](#).

### Voorbeeld uitwerking habitatype droge heide

Het Rijk heeft voor elk habitatype een profielfdocument vastgesteld met hierin een beschrijving van de GSvl. In het door het Rijk opgestelde profielfdocument habitatype 'droge heide' is opgenomen dat in Nederland in totaal 19.500 ha van dit habitatype aanwezig zou moeten zijn te zijn in het kader van een GSvl, waarvan minimaal tien gebieden met 200 ha aaneengesloten droge heide.<sup>91</sup> Op dit moment is er 17.485 ha droge heide aanwezig.<sup>91</sup> Dit betekent dat er op nationale schaal nog circa 2.000 ha extra gerealiseerd zou moeten worden ten behoeve van 100% GSvl. Voor 2030 moeten maatregelen zijn genomen ten behoeve van 30% GSvl. Dit betekent dat er nationaal ongeveer 600 ha (30% van 2.000 ha) extra droge heide gerealiseerd zou moeten worden. Deze opgave zal uiteindelijk in provinciaal beleid moeten worden vertaald. Het Rijk is met de uitwerking van de VHR en NHV aan zet om hierover met provincies verder in gesprek te gaan. Dit zal dan in provinciaal beleid vertaald moeten worden.

De nieuwe landelijke doelen voor Natura 2000-gebieden en habitatypen, zoals voor droge heide, zijn op 6 februari 2026 gepubliceerd via de Staatscourant en beschikbaar via [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl).<sup>92</sup>

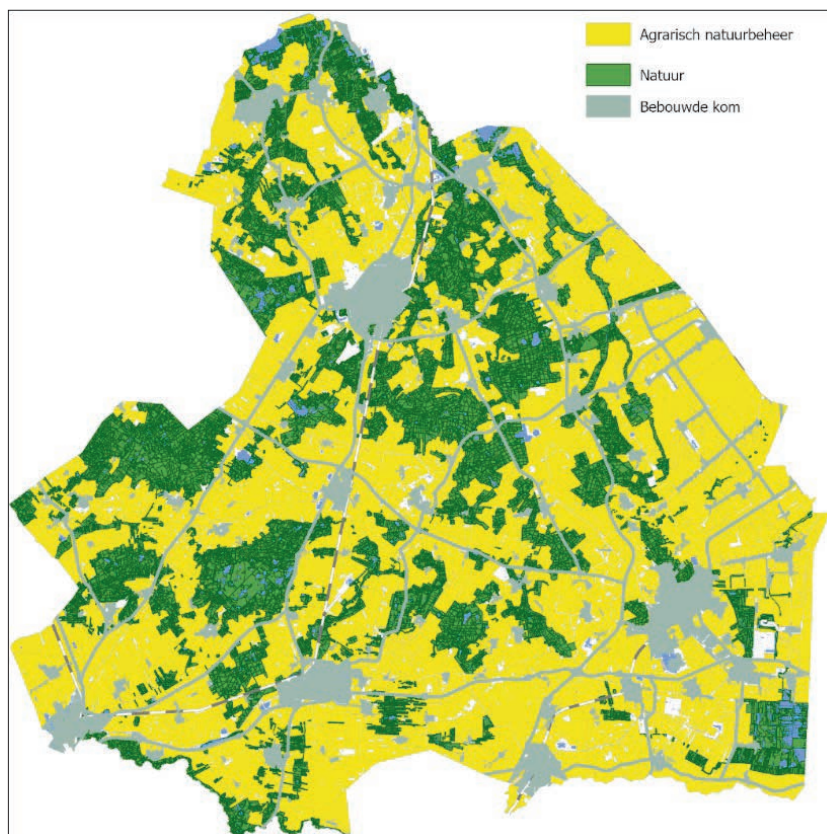
Het PBL heeft recent ook een aantal scenario's uitgewerkt naar de mogelijkheden voor de Nederland om de wettelijke natuurdoelen te halen.<sup>93</sup> We hebben voor het realiseren van deze opgaven ook substantieel budget van het Rijk ontvangen, wat ten goede kan komen aan de grondeigenaren.

We realiseren ons dat de omvang van de opgaven en het tijdsplan voor realisatie van het TLGD ambitieus zijn. Wanneer we de grondvererving en inrichting voortzetten conform het tempo van de afgelopen jaren, zal het meer dan tien jaar duren om de extra opgave te realiseren. Dit heeft onder meer te maken met het uitgangspunt bij functiewijziging naar natuur dat we werken op basis van vrijwilligheid. Tegelijkertijd helpt het concretiseren van onze aanpak bij het bieden van een mate van duidelijkheid richting alle partners in het landelijk gebied ten aanzien van de opgaven die we als provincie ruimtelijk een plek geven. We willen hierbij benadrukken dat de ruimtelijke weergave niet in beton gegoten is en dat gebiedsprocessen ook kunnen resulteren in een andere invulling, zolang de realisatie van de wettelijke opgaven maar in beeld blijven. We laten ruimte in gebiedsprocessen ten aanzien van het eigenaarschap voor nieuwe natuur.

91 Zie Inhoudsopgave ([SynBioSys - Nederland - WUR, Bouwsteen ten behoeve van het Strategisch Plan Natura 2000](#)), en de toelichting op deze bouwsteen: [Toelichting op de bouwstenen voor habitatypen en HR-soorten](#).

92 Brief van de staatssecretaris van LVVN d.d. 20 januari 2026: [Natuurbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) (pag. 10).

93 Zie b.v. [Zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050 | Planbureau voor de Leefomgeving](#).



Figuur 4.9 | Gebied in Drenthe (geel) dat in aanmerking kan komen voor een vorm van agrarisch natuurbeheer.<sup>94</sup>

Het versterken van de natuurkwaliteit vergt lang niet altijd functiewijziging. Ook een meer natuurvriendelijke inrichting van landbouwgronden en herstel van het landschap dragen bij aan natuurherstel. Hiervoor worden boeren deels vergoed via agrarisch natuurbeheer, waarop de provincie stevig inzet (zie ter illustratie [Figuur 4.9](#)). IPO heeft bovendien nog voorstellen gedaan om het agrarisch natuurbeheer te versterken.<sup>95</sup> Ook het Rijk zet in op versterking van agrarisch natuurbeheer.<sup>96</sup> Drenthe heeft een grote verantwoordelijkheid voor akkervogels en soorten van de landschappelijke dooradering. Vanuit onze mogelijkheden voor kleinschalige landschappen en grootschalige akkergebieden kunnen we ook een groot deel van de opgave voor deze groepen realiseren en een inhaalslag maken met het agrarisch natuurbeheer. Koppelkansen zijn hier goed te maken met de opgave voor de groenblauwe dooradering. Wij gaan met AND optrekken om de opgave te realiseren samen met agrariërs.

Landschapselementen en groenblauwe dooradering buiten het NNN dragen ook los van het agrarisch natuurbeheer bij aan de opgaven voor VHR en NHV-doelen. Denk bijvoorbeeld aan agroforestry. Een optie is om het agrarisch natuurbeheer gericht in te zetten rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, zodat synergievoordeel ontstaat. Het Natura 2000-gebied profiteert van het agrarische natuurbeheer, en de soorten waarop het agrarisch natuurbeheer zich richt profiteren van de nabijheid van het Natura 2000-gebied. Het Rijk maakt extra middelen vrij voor agrarisch

94 Dit figuur is gebaseerd op het Natuurbeheerplan 2026 ([Natuurbeheerplan 2026](#)). Binnen de geel aangeduide gebieden zijn opgenomen de leefgebieden open akkerland, leefgebied open grasland en leefgebied dooradering de onderdelen van agrarisch natuurbeheer. De financieringsmogelijkheden hiervoor zijn beperkt (al worden die wel ruimer in de komende jaren), zodat niet iedereen in dit gebied altijd kan meedoen aan agrarisch natuurbeheer.

95 Zie: [Aanvullende-bouwsteendocument-agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer.pdf](#).

96 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 22).

natuurbeheer en dat moet leiden tot versterking van landschapselementen/ groenblauwe dooradering en de boerenlandvogelpopulaties. Op dit moment volstaan die middelen nog niet voor het benodigde doelbereik (zie de [Figuur 4.10](#) hierna).

30% van te overbruggen gat t.o.v. GSVI (ha)	Verwachte groei ANLb <sup>97</sup> 2025 (ha)	Nog te realiseren naast extra ha's contourennota ANBt ANLb (ha)	Haalbaar Volgens % ANLb binnen leefgebieden
1415	100	1315	352 (25%)
2263	80	2183	2363 (8%)
3299	700	2599	5617 (5%)

Figuur 4.10 | Te realiseren agrarisch natuurbeheer in 2030.

Voor het versterken van natuurkwaliteit vanuit het bestaande landschap heeft Drenthe reeds de handreiking Basiskwaliteit Natuur en het Handboek Landschapselementen opgesteld.<sup>98</sup> In overeenstemming hiermee wordt in het kader van natuurherstel gewerkt aan versterking van de algehele basiskwaliteit natuur (BKN) in Drenthe. BKN buiten NNN ondersteunt VHR-doelen binnen natuurgebieden en het draagt in belangrijke mate bij aan NHV-doelen en opgaven in het agrarische gebied. Hoewel het streven is om BKN in heel Drenthe te bereiken, ook in de bebouwde omgeving, gebeurt dit in eerste instantie primair in de gebieden om Natura 2000-gebieden heen en binnen grondwaterbeschermingsgebieden en boerenlandvogelgebieden. Maatregelen in dit kader dragen bij voorkeur naast het halen van de natuurdoelen bij aan de doelen voor landbouw (het vlottrekken van toestemmingsverlening en het versterken van de landbouwstructuur) en water.

Met de natuur- en wateropgaven worden maatregelen voorzien die ook als 'bijvangst' hebben het reduceren van emissies rondom de Natura 2000-gebieden. Extensivering en verhoging van het waterpeil kunnen bijvoorbeeld (door aangepast gebruik) tot een lagere uitstoot per hectare leiden. Bij realisatie van deze opgaven concretiseren we de bijdrage aan de reductie van stikstofemissies als onderdeel van de gebiedsgerichte uitwerking. Zie ook [paragraaf 4.1](#), [paragraaf 4.2.3](#) en de [bouwsteen Stikstof](#).

De aanpak van de wettelijke opgaven voor natuur in combinatie met de gebiedsprocessen mondt al met al uit in:

- opgaven natuur (inclusief uitbreiding);
- extra inzet op agrarisch natuurbeheer;
- verdere inzet op het versterken van de algehele biodiversiteit via het concept Basiskwaliteit Natuur;
- aanpak van de drukfactoren per Natura 2000-gebied (prioriteit waar in 2035 overbelasting resteert).

97 ANLb: Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer.

98 De handreiking en het handboek zijn te downloaden via [Basiskwaliteit Natuur | Provincie Drenthe](#).

### 4.2.3 Stikstof

De aanpak voor stikstof kent naast een generieke aanpak, zoals hiervoor verwoord, een gebiedsgerichte component. Van het generieke spoor verwachten we een 30% reductie van stikstofemissies in 2035. Onze gebiedsgerichte aanpak van stikstof moet boven op deze reductie:

1. voorzien in de resterende Drentse bijdrage aan de wettelijke reductie-opgave; en
2. waar nodig maatwerk leveren om het additionaliteitsvereiste op gebiedsniveau te kunnen onderbouwen, maatwerk dat bestaat uit:
  - c. het aanpakken van specifieke stikstofbronnen; en
  - d. uit het wegnemen van drukfactoren op de natuur.

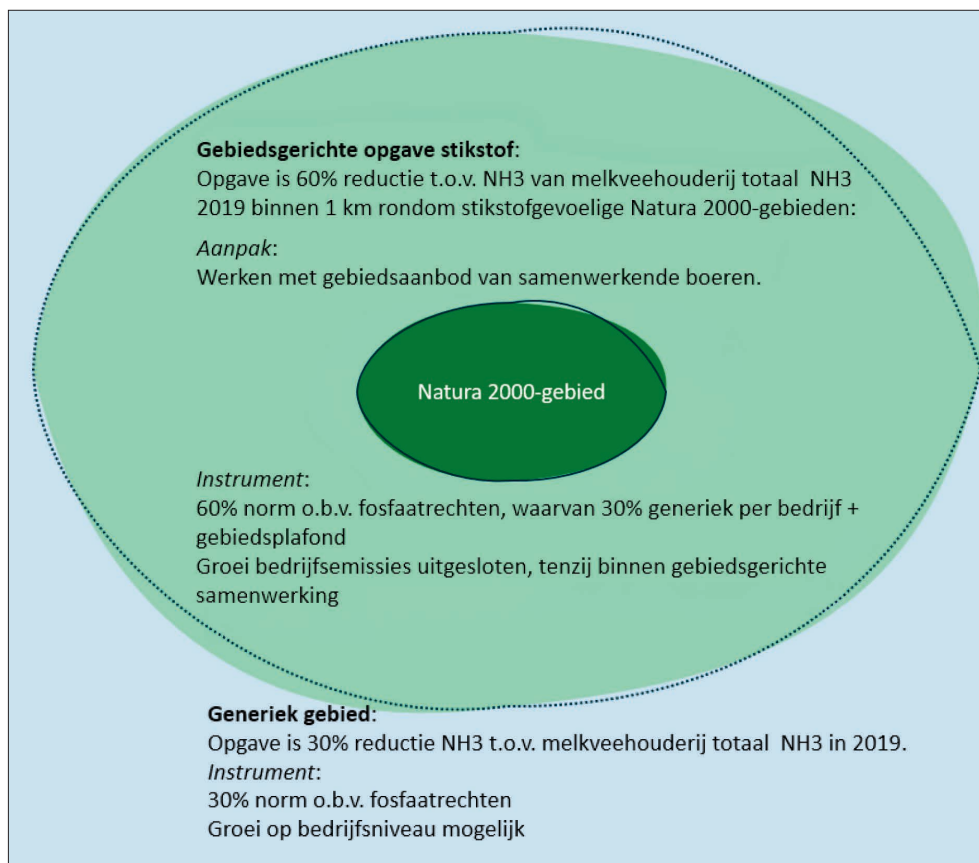
#### *Gebiedsgerichte bijdrage aan de wettelijke reductie-opgave*

Het 'ruimtelijk richten' van vermindering van stikstofemissies is zinvol omdat vermindering van emissies relatief meer effect in Natura 2000-gebieden sorteert wanneer dit vlak bij de beschermde natuur gebeurt. Met name ammoniak slaat deels relatief dicht bij de emissiebron neer. Het Rijk zet daarom in op een aanpak rondom Natura 2000-gebieden.<sup>99</sup> Het Rijk wil het stikstoffonds mede gericht inzetten op deze gebieden.

Naast de generieke aanpak voor de melkveehouderij en de niet-grondgebonden sector (zie: paragraaf 4.1) formuleert Drenthe een opgave voor de gebieden rondom Natura 2000-gebieden. In deze gebieden willen we een tweede deel van de opgave invullen om tot 43% te komen. Maar beter dan alleen getalsmatig dit in te vullen kijken we naar een aanpak die niet voor alle gebieden hetzelfde zal zijn en ook niet exact bijdraagt aan de volledige 43%. Dit komt omdat er naast de generieke normen in dit programma en dit gebiedsgerichte spoor nog aanvullend Rijksbeleid is dat ook een bijdrage levert. Denk hierbij aan stoppers- en extensiveringsregelingen, waar ook bedrijven aan mee doen verder af gelegen van de Natura 2000-gebieden. Dit telt allemaal mee in de opdracht om 43% te reduceren. Gezien de slechte ervaringen met (de maatschappelijke acceptatie van) een zoneringsregeling in een zeer klein gebied (250 meter of 500 meter) met een schier onmogelijke opgave (80% of 90% of nog meer reductie), zetten we in Drenthe in op een aanpak voor een groot gebied (1 kilometer). Binnen dit gebied geldt dan een opgave die over een periode van 10 jaar haalbaar moet zijn. Onze aanpak vindt u op hoofdlijnen weergegeven in [Figuur 4.11](#).

---

99 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 21).



Figuur 4.11 | Weergave opgave stikstof op gebiedsniveau in samenhang met de generieke aanpak. Niet voor elk gebied geldt 60% als de gebiedsgerichte opgave; zie de uitwerking hierna.

Binnen onze gebiedsaanpak maken we een onderscheid tussen drie typen gebieden:

### 1. Bargerveen en Witterveld (geen extra opgave)

Voor deze twee gebieden geldt dat een additionele gebiedsopgave niet zinvol is – om verschillende redenen. Bij Bargerveen geldt dat er de afgelopen jaren al zeer veel is geïnvesteerd in oplossingen om het gebied heen dat er nauwelijks (4 binnen een gebied van 1 km) nog veehouderijen in het gebied zitten. Als provincie hebben we samen met de gebiedspartners al ontzettend veel geïnvesteerd. Daar komt bij en dit wegen we ook mee dat de impact van Drentse emissies op Bargerveen vrijwel nihil (een paar procent) zijn, wat maakt dat we het effect zo beperkt is dat we het niet uitlegbaar vinden hier een additionele gebiedsopgave neerleggen.

Voor het gebied Witterveld geldt dat het Rijk hier initiatiefnemer is en de zone rondom het gebied ook vooral veel stedelijk gebied kent. Ook hier geldt dat er nauwelijks (4 binnen een gebied van 1 km) nog veehouderijen in het gebied zitten waar het Rijk ook al voor een groot deel mee in gesprek is.

### 2. Drentsche Aa (15% extra reductie)

Bij het Drentsche Aa gebied zien we dat de dalende emissielijn op basis van vigerend (Rijks)beleid maakt dat we daarmee al grote stappen zetten. Bovendien is het verweven landbouw en natuurgebied Drentsche Aa gebied anders van karakter dan de andere N2000 gebieden en is de gebiedsgerichte uitwerking dermate grillig dat daardoor het gebied zowel erg groot is als veel ondernemers telt. Dat maakt dat we hier inzetten op een beperkte gebiedsgerichte opgave. Daarom vragen we dit gebied boven de 30% generiek nog 15% extra gebiedsgericht te reduceren.

### 3. De overige negen Natura 2000-gebieden (30% extra reductie)

Voor de andere negen Natura 2000-gebieden geldt een gebiedsopgave van 30%, boven op het generieke beleid. Of er overal sprake zal zijn van een gebiedsaanpak zal nog duidelijk moeten worden, omdat rond een aantal gebieden een zeer beperkt aantal bedrijven gevestigd is. In dat geval willen we verkennen om vanuit de provincie in individueel overleg met de betrokken agrariërs afspraken in dit gebied te maken (zie [hoofdstuk 5](#)). We willen verkennen wat voor deze bedrijven de toekomstplannen zijn en met een gevulde instrumentenkoffer (innovatie, verplaatsen, extensiveren, stoppen) met de ondernemer(s) in kaart brengen hoe we met inzet van alle partijen de opgave realiseren.

Ons uitgangspunt is dat we de gebiedsgerichte opgave met het gebied willen vormgeven. De opgave neerleggen op individueel bedrijfsniveau vinden we als beginpunt niet wenselijk, omdat we zien dat en dermate grote opgave kansrijker is om invulling aan te geven als dat in gezamenlijkheid wordt opgepakt. In een gebiedsaanbod kunnen alle opties en instrumenten worden meegenomen en opgeteld: het generieke reductiespoor, innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen. Over de hele periode van 2019 tot en met 2035 zal er in vrijwel alle gebieden wel sprake zijn van enige dynamiek: reeds gestopt bedrijf of een bedrijf dat gaat stoppen; een bedrijf dat aanpast of gebruik maakt van (Rijks)regeling etc. Op deze manier willen we samen met de ondernemers komen tot een gebiedsplan. Omdat we uitgaan van een gezamenlijk gebiedsaanbod zal dit aanbod gekwantificeerd moeten worden. Anders dan met de generieke norm betekent dat we nog in kaart brengen wat de emissie van de gezamenlijke bedrijven in dit gebied in 2019 is geweest en dat er op basis daarvan naar de 60% opgave toe willen werken. En hiervan wordt dus al ongeveer de helft dus 30% via het generieke spoor gerealiseerd. Groei van de som van stikstofemissies in dit gebied sluiten we uit met een gebiedsplafond.

We gaan de gebiedsaanpak vanuit de provincie ondersteunen. We willen bij voorkeur dat er per gebied een of meer gebiedsplannen worden gemaakt waarin deze opgave wordt opgepakt. Wanneer dit op de een of andere manier niet van de grond komt dan een individuele opgave per bedrijf hiervoor in de plaats. Dit is duidelijk niet het vertrekpunt en we zullen ons inspannen om het met het gebied samen in te gaan vullen.

#### Aanpak

We zullen als provincie zeer actief inzetten om de extra opgave in de negen gebieden in gebiedsprocessen samen met de ondernemers op te pakken, omdat we denken dat hiermee het meeste perspectief over blijft voor de bedrijven die in deze gebieden na 2035 willen en kunnen blijven. We gaan met elk gebied samen in kaart brengen wat de emissies binnen het gebied in 2019 is geweest, bepalen wat er sinds 2019 is gebeurd en dan aan de hand daarvan de totale reductieopgave samen bepalen. Zoals aangegeven zal ongeveer 30% daarvan al via het generieke spoor op bedrijfsniveau worden ingevuld en de andere 30% (15% voor Drentsche Aa) bij voorkeur gezamenlijk in een gebiedsaanbod. We weten dat zeker in de buurt van Natura 2000-gebieden al relatief veel bedrijven gestopt zijn. Deze stoppende bedrijven (reeds gestopte, maar ook de bedrijven die voor 2035 voornemens zijn te beëindigen) tellen we mee in de gebiedsopgave.

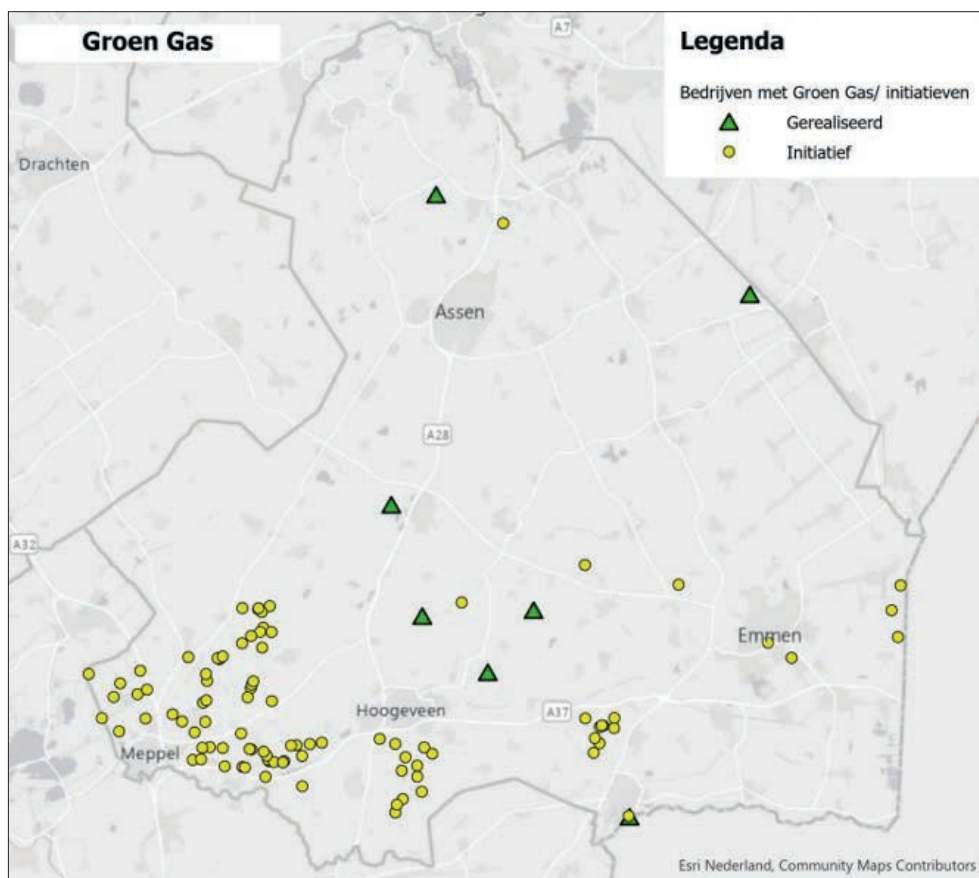
Bij een aantal Natura 2000-gebieden zullen er meerdere gebiedsplannen gemaakt moeten worden, bij een aantal gebieden gaat het om een beperkter aantal bedrijven die mogelijk samen met één gebiedsaanbod kunnen komen. Omdat het juridisch niet mogelijk is een gebied verantwoordelijk te maken, zullen we uiteindelijk de opgave in deze gebieden wel individueel moeten doorvertalen, maar uitdrukkelijk is de insteek om dit in gezamenlijkheid vorm te geven. Dit geldt als een stok achter de deur, gebaseerd op 60% reductie. Maar de uitdrukkelijke inzet en uitnodiging is om de opgave via een gebiedsaanbod vorm te geven waarin alles soorten maatregelen (stoppen, omschakelen, extensiveren, managementmaatregelen en innovaties allemaal sinds 2019 mee worden genomen). Als een gebiedsaanbod een voldoende invulling geeft aan de reductieopgave dan wordt er niet meer op bedrijfsniveau getoetst. We gaan per gebied

bekijken wat de doorrekening van het gebiedsaanbod doet. We zien dit als maatwerk per gebied en ook de invulling willen we ruimte aan geven. Als met een andere manier dezelfde impact qua reductie op het Natura 2000-gebied wordt gehaald, moet dat ook mogelijk zijn. We willen hier ook ruimte geven voor maatwerk. Tegelijk is een gebiedsopgave altijd maatwerk.

Aangezien we van deze gebieden extra inspanningen vragen zullen we hier ook gericht budget op inzetten. Dit kan onder meer de 'hooghangend fruit' gelden te richten op deze gebieden, maar we zullen ook bij het Rijk pleiten om extra budgetten voor deze gebieden beschikbaar te maken.

De borging van deze aanpak zal in onze POV moeten gebeuren. Hierin zullen we opnemen:

- Wat de opgave voor de gebieden is;
- Dat we een gebiedsaanpak per gebied als antwoord op die opgave willen ontvangen en hoe dat proces pad er uit komt te zien;
- Aan welke voorwaarden dit dient te voldoen (ruimte voor maatwerk);
- Dat als in een (deel van een) gebied geen gebiedsopgave komt dat dan de stok achter de deur de individuele opgave wordt.



Figuur 4.12 | Initiatieven voor groen gas in Drenthe (oktober 2025).

Bij het gesprek dat we in de gebieden voeren, betrekken we o.a. de landbouwwisies die in de diverse regio's zijn opgesteld (zie ook [hoofdstuk 2, paragraaf 2.5](#)). Er lopen ook al tal van concrete initiatieven. Zo bestaat onder boeren veel interesse in de productie van groen gas (zie [Figuur 4.12](#)). De keuze voor een bepaalde aanpak wordt in overleg met betrokkenen gemaakt. Een en ander, inclusief de planning, vindt u verder verwoord in de [Realisatiestrategie](#). Naast deze regelingen voor het doorvoeren van innovaties en managementmaatregelen kan voor gebiedsgericht beleid bijvoorbeeld gekeken worden naar de inzet van SPUK's voor afwaardering van gronden ten behoeve van extensivering. Er is budget om de landbouw te ondersteunen bij het nemen van stappen voor de verschillende doelen. We zetten hierbij, ondersteund met budget, naast hetgeen generiek al beschikbaar is in elk geval in op:

- Hooghangend fruit: grotere maatregelen op het boerenbedrijf;
- Het faciliteren van bedrijven die willen extensiveren, verplaatsen of omschakelen;
- Het faciliteren van bedrijven die vrijwillig willen stoppen.

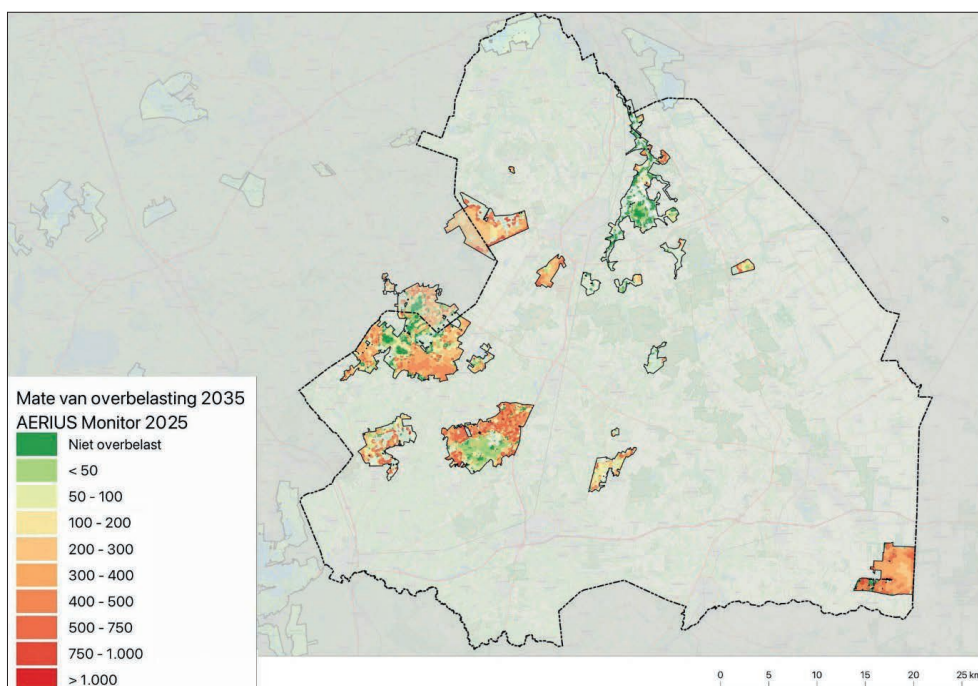
In de [Realisatiestrategie \(hoofdstuk 4\)](#) vindt u de complete instrumentenkoffer voor het TLGD opgenomen.

### ***Vervolgproces***

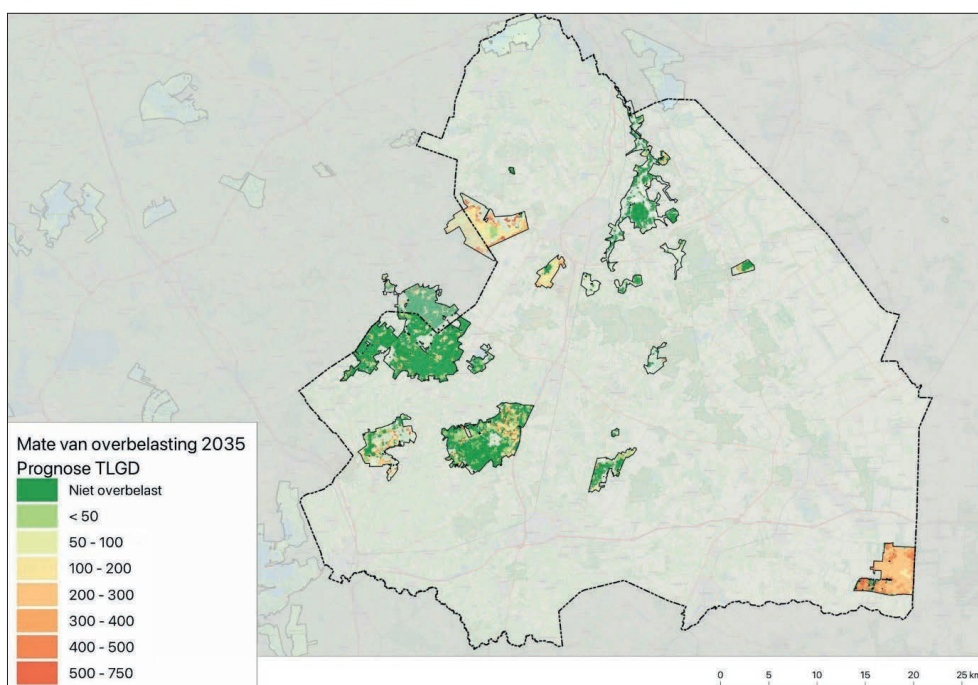
Het programma TLGD ontwikkelt zich de komende maanden verder. De gebiedsgerichte uitwerking van de stikstofopgave en het gebiedsplafond komen in de provinciale omgevingsverordening te staan. Dat kent een eigen besluitvormingsproces waarin ook de mogelijkheid is om zienswijzen in te dienen.

### ***Wat doet 43% reductie van binnenlandse stikstofemissies voor de Drentse natuur?***

In [Figuur 4.13](#) en [Figuur 4.14](#) is een globaal beeld van de resterende overbelasting met stikstofdepositie opgenomen wanneer Nederlandse bronnen in de landbouw 43% emissiereductie realiseren in 2035 ten opzichte van 2020 (de emissiegegevens van 2019 konden niet worden gebruikt). Voor mobiliteit en industrie is het landelijke doel van 50% reductie aangehouden en voor het buitenland is de verwachte emissietrend meegenomen. Het beeld dat de kaarten schetsen blijft met nadruk globaal, omdat deels gebruik moest worden gemaakt van verschillende brondata die ook nog eens bewerkt moest worden. Zie de toelichting op de data in de bijlage van dit hoofdstuk. Voor Drenthe is de 30% generieke reductie gebruikt. Daarnaast is als gebiedsgerichte bijdrage aan de reductie 30% extra daling aangehouden, conform de uitgangspunten van het TLGD. Om een globaal beeld van het effect van het TLGD te krijgen, zijn de figuren te vergelijken met [Figuur 2.10](#) en [Figuur 2.11](#) uit [hoofdstuk 2](#).

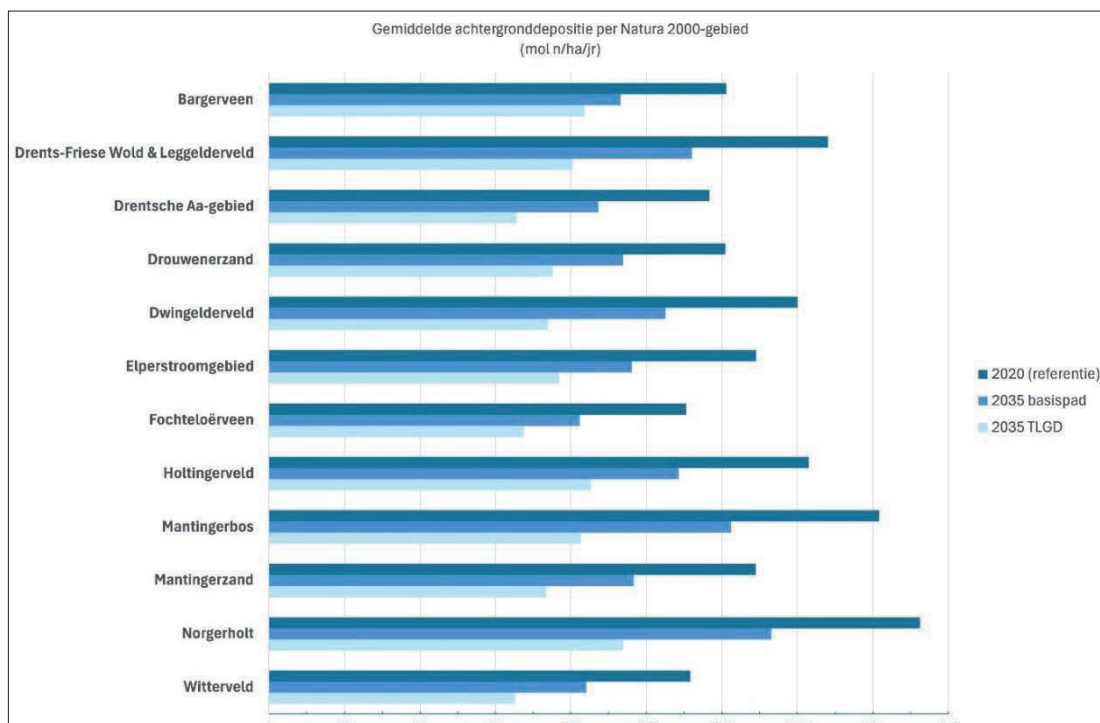


Figuur 4.13 | Globale indicatie overbelasting in 2035 met aanpak TLGD als landbouw in Nederland verder met 44% reduceert, industrie en mobiliteit 50% t.o.v. 2020 en buitenland in 2035 de prognose van AERIUS 2025 haalt (cijfermatig).<sup>100</sup>



Figuur 4.14 | Globale indicatie overbelasting in 2035 als landbouw in Nederland verder met 44% reduceert, industrie en mobiliteit 50% t.o.v. 2020 en buitenland in 2035 de prognose van AERIUS 2025 haalt (overbelastingsklassen).<sup>98</sup>

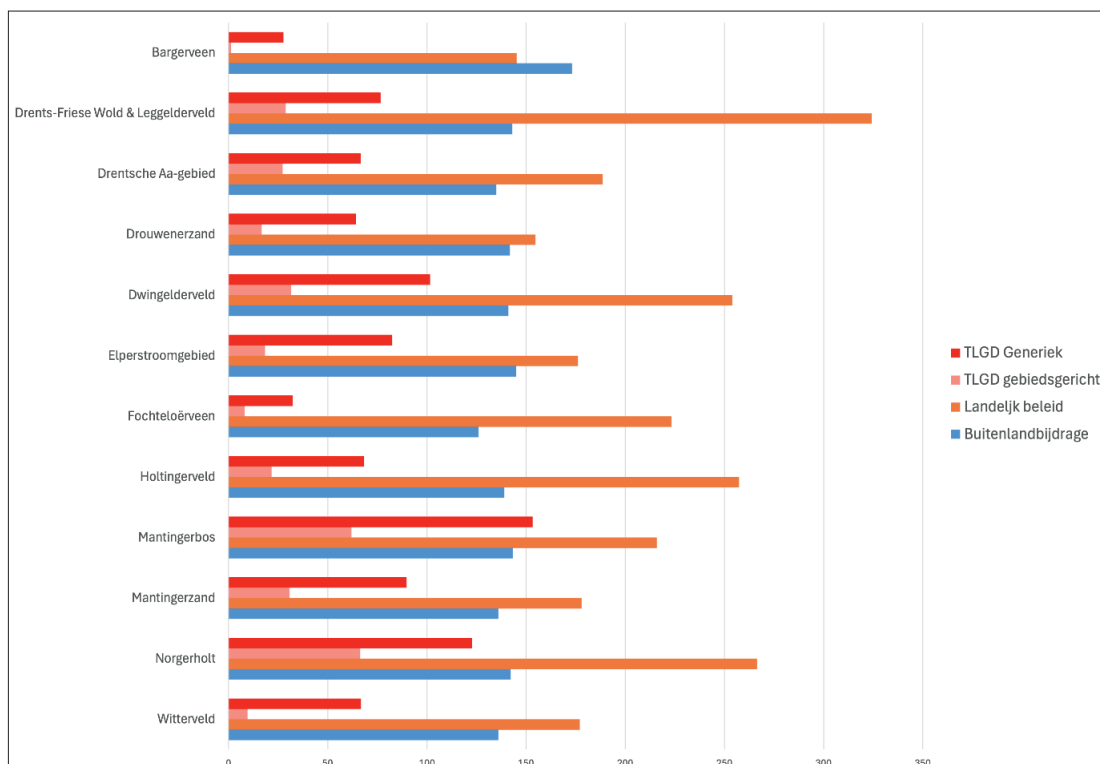
100 Zie [Bijlage 4.1](#) voor een toelichting op deze kaarten. Niet overbelast: ADW (Achtergronddepositiewaarde) > 70 mol lager dan KDW; Naderend: ADW < 70 mol lager dan de ADW; Licht: ADW < 70 mol hoger dan de KDW; Matig: ADW > 70 mol hoger dan KDW maar minder dan 2 maal de KDW; sterk: ADW is >2 maal de KDW.



Figuur 4.15 | Gemiddelde depositie in 2020 en in 2035 op basis van 2020, basispad en TLGD.

Te zien is dat het TLGD een sterke verbetering ten opzichte van het basispad realiseert (zoals eerder aangeven kunnen hiertoe [Figuur 4.13](#) en [Figuur 4.14](#) ook vergeleken worden met [Figuur 2.10](#) en [Figuur 2.11](#)). In een aantal gebieden zijn de natuurtypen dermate stikstofgevoelig dat overbelasting resteert al is die op nog maar weinig plekken 'sterk'. Voor het Bargerveen specifiek geldt bovendien dat daling van binnenlandse bronnen relatief weinig effect heeft, omdat de meeste neerslag op het gebied uit het buitenland afkomstig is (zie [Figuur 2.15](#)). Bovendien is de natuur er erg stikstofgevoelig. Zie ook [paragraaf 5.3.3](#) voor de cijfers per natuurtype gebied. Daar is per gebied per habitatype opgenomen wat het effect van het TLGD is ten opzichte van de uitgangssituatie in 2020 en het basispad van 2035.

Wat dat betreft de bijdragen van de verschillende typen maatregelen is te zien ([Figuur 4.16](#)) dat over het geheel genomen de bijdrage van de andere provincies (landelijke bijdrage) het belangrijkste is voor de stikstofreductie, gevolgd door die uit het buitenland, de generieke Drentse reductie en de gebiedsgerichte bijdrage. Alle maatregelen genereren een relevante bijdrage aan de reductie van depositie in de gebieden.



Figuur 4.16 | Bijdrage aan de reductie in 2035 per meegenomen maatregel in het TLGD.<sup>101</sup>

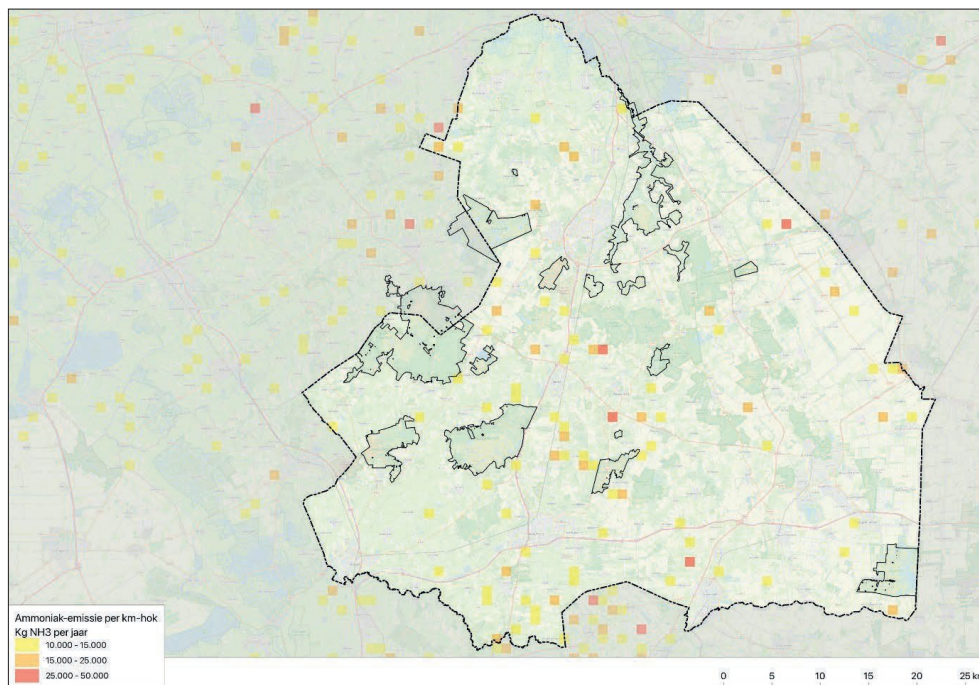
### ***Gebiedsgericht maatwerk in het kader van het additionaliteitsvereiste***

Vanuit de optiek van toestemmingsverlening is het in het licht van voorgaande analyse cruciaal om per Natura 2000-gebied te kijken of, en zo ja welke maatregelen aanvullend nodig zijn om de natuur in de betreffende Natura 2000-gebieden te herstellen en daarmee het additionaliteitsvereiste te onderbouwen. Vandaar dat [Figuur 4.17](#) refereert aan wat de grotere emissiebronnen binnen Drenthe zijn (overigens kunnen binnen de oplichtende vlakken meerdere bedrijven gevestigd zijn die tezamen voor een grote emissie zorgen).

Het maatwerk vormt het sluitstuk van onze gebiedsgerichte aanpak voor stikstof en bestaat uit:

- a.** het leveren van maatwerk voor verdere reductie van stikstofemissies die verband houden met natuurtypen in Natura 2000-gebieden die overbelast blijven; en
- b.** zicht op herstel en verbetering van natuurtypen op die plekken in Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie in 2035 te hoog blijft.

101 Berekeningen door Koolstra Advies (zie bijlage op dit hoofdstuk voor een toelichting).



Figuur 4.17 | Relatief grote emissielocaties binnen Drenthe (op basis van DASH '24).<sup>102</sup>

Uit de hiervoor getoonde berekeningen komt naar voren dat maatwerk vanwege resterende overbelasting voor de Natura 2000-gebieden nodig kan zijn. Het reduceren van emissies met 43% is al een enorme inspanning, maar geeft nog niet voor alle gebieden de garantie dat de verslechtering van de natuur stopt. Het wettelijke reductiepercentage is gericht op het onder de KDW brengen van 74% van de stikstofgevoelige natuurtypen, niet op het lostrekken van vergunningverlening. Dit laatste is het doel van dit programma. Omdat Drenthe relatief veel zeer stikstofgevoelige natuur kent, zoals hoogveen, stuifzand, heischraal grasland en heide, zal er in gebieden mogelijk uiteindelijk meer reductie noodzakelijk zijn. Daar komt bij dat de KDW's voor alle natuurtypen in 2023 zijn herzien, hetgeen voor de meeste typen tot een aanscherping van de KDW's heeft geleid. De opgaven per natuurtype zijn hierdoor dus in een aantal gevallen gegroeid.<sup>103</sup> Dit gegeven is niet (terug)vertaald in het wettelijke reductiedoel voor stikstof, maar komt wel weer naar voren wanneer in kaart wordt gebracht wat het programma voor het tegengaan van de achteruitgang in gebieden doet.

Waar het bij de gebiedsgerichte uitwerking van de aanpak stikstof nog altijd gaat om een opgave van de sector als geheel, kijken we bij dit maatwerk voor stikstof in principe naar individuele bronnen waarvan de emissie in relatie staat tot natuurtypen die ook bij 43% stikstofreductie overbelast blijven en die niet in goede staat van instandhouding verkeren.

We kijken daarbij zowel naar de bijdrage van agrarische als van niet-agrarische bronnen. Eventuele piekbronnen kunnen zich immers in alle sectoren bevinden. We brengen zo precies mogelijk in beeld welke en waar extra emissiereductie noodzakelijk is om de deposities te verminderen (zie [Figuur 4.17](#) voor een beeld van locaties die relatief grote bronnen herbergen). Voor agrarische bronnen richten we ons in dit stadium op de bronnen buiten de straal van 1 km rond Natura 2000-gebieden, omdat de bedrijven binnen die straal op basis van onze aanpak dan al maximaal zullen hebben

102 Bron: Koolstra Advies. Een hoge emissie uit een kilometer-hok hoeft niet te betekenen dat daarin ook een goot bedrijf ligt. Het kan ook zijn dat er toevallig een aantal kleinere bedrijven in hetzelfde kilometer-hok ligt met een gesommeerde emissie die daardoor hoog is. Zie ook de toelichting in [Bijlage 4.1](#).

103 Zie brief van de minister van Natuur en Stikstof van 14 juni 2024 (kenmerk DGLGS/59109781): -.

---

verduurzaamd. Dat kunnen ook emissies buiten Drenthe zijn. Van niet-agrarische bronnen zullen de mogelijkheden binnen Drenthe beperkt zijn, vanwege de beperkte bijdrage van de sectoren aan de opgave. Heel lokaal zal er soms een oplossing gevonden kunnen worden. Daar komt bij dat de reductieopgave voor mobiliteit en industrie al groot is: 50% reductie in 2035. Met onze buurprovincies willen we afspraken maken over de aanpak van de bronnen buiten Drenthe.

Voor de emissies in Drenthe gaan we in gesprek met betrokkenen. We kijken wat noodzakelijk, haalbaar en realistisch is. Deze gebiedsuitwerking rond de Natura 2000-gebieden waar dat nodig is, zal vervolgens worden vastgelegd. Het uitgangspunt blijft om in minnelijk overleg tot oplossingen te komen, maar onder specifieke omstandigheden kunnen Gedeputeerde Staten tot de inzet van verplichtend (grond-)instrumentarium besluiten als sluitstuk van onze aanpak en wanneer een maatregel uit het TLGD noodzakelijk is om toestemmingsverlening vlot te trekken.

Uiteindelijk hangen de mogelijkheden voor toestemmingsverlening af van de trend van de stikstofgevoelige natuur. Parallel aan deze aanpak voor de resterende overbelasting wordt in het kader van de maatwerkaanpak daarom een ecologisch maatregelenpakket ontwikkeld om de drukfactoren op de resterende qua stikstof overbelaste natuurtypen aan te pakken, zodat de verslechtering in die gebieden zo veel mogelijk wordt weggenomen en zicht blijft bestaan op het behalen van de doelen. Zie [hoofdstuk 2](#) voor een overzicht van de drukfactoren per Natura 2000-gebied en zie ook [paragraaf 4.2.2](#) waarin hieraan al werd gerefereerd. Hierbij speelt ook natuurbeheer door de TBO's een rol die, zoals eerder gememoreerd, met het ondertekenen van de IPO-bouwsteen Natuur hebben uitgesproken om hun verantwoordelijkheid op dit punt te zullen pakken.

De aanpak van drukfactoren in de Natura 2000-gebieden wordt geborgd door deze op te nemen in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden die het betreft. Deze actie nemen we mee bij de reguliere herziening van de beheerplannen zoals die sinds een aantal jaren is ingezet. De aanpak van drukfactoren buiten de Natura 2000-gebieden nemen we op in dit programma TLGD. Waar maatregelen genomen worden met het oog op systeemherstel wordt verder verwezen naar [hoofdstuk 5](#) en de [Realisatiestrategie \(hoofdstuk 5\)](#) voor een overzicht van de gebieden waar we hiermee starten. Ook maatregelen in het kader van systeemherstel zullen meegenomen worden bij herziening van de desbetreffende beheerplannen. Al met al kan onze aanpak voor stikstof worden samengevat in het volgende plaatje ([Figuur 4.18](#)).

## Aanpak Stikstof tot 2035

- 1. Generieke reductie van alle bedrijven in de melkveehouderij met 30%; invoering BBT voor de niet-grondgebonden veehouderij** 30%
  - ▶ Laaghangend fruit, agrarisch natuurbeheer
- 2. Gebiedsgerichte reductie ammoniak binnen 1 km (13 van 43%)** +30%
  - ▶ Laaghangend & hooghangend fruit, (regie op) stoppers, afwaardering gronden, agrarisch natuurbeheer
- 3. Maatwerk ten behoeve van onderbouwing additionaliteit voor die typen waarop overbelasting blijft bestaan. Betreft zowel bronmaatregelen als natuurherstel.** ?
  - ▶ Maatwerkfinanciering voor bronmaatregelen en drukfactoren

Mei 2026

Figuur 4.18 | Kernachtige weergave aanpak stikstof Drenthe.

### Monitoring en bijsturing

Ook voor de gebiedsgerichte aanpak komt er een systeem van monitoring en bijsturing om koers en tempo te bewaken. Voor stikstof is dat bij de desbetreffende paragraaf hiervoor al behandeld. In de [Realisatiestrategie](#) wordt dit verder uitgewerkt. De generieke aanpak voor stikstof en de gebiedsgerichte aanpak tezamen moeten leiden tot in ieder geval 21% reductie in 2030. Dit is behoorlijk in lijn met de koers van het Rijk, dat spreekt over 23-25% reductie.<sup>104</sup> In [hoofdstuk 2](#) concludeerden we dat dit betekent dat tot 2030 7% extra reductie moet worden gerealiseerd. Tot 2035 moet de resterende emissiereductie worden gerealiseerd. Monitoring van de voortgang kan leiden tot bijstelling van het plan. In 2030 is een bijsturingmoment voor het programma voorzien. Relevant in dit kader is verder dat de beheerplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden een cyclische herziening kennen van eens per zes jaar. Deze periode kan nog eens met zes jaar worden verlengd. In het kader van zo'n herziening vindt stelselmatig een habitatkartering plaats die relevant is om de trend in de kwaliteit en de kwantiteit van de natuur te kunnen meten. Voor het programma betekent dit dat we aanvullend op deze reguliere herzieningen verdere momenten inbouwen om de voortgang van het herstel van de natuur in kaart te brengen.

Hiervoor nemen wij een moment op rond de bijstelling van de [Realisatiestrategie](#) van het programma in 2027. Tot slot houdt monitoring ook aandacht voor toezicht en handhaving in. Het effect van sommige maatregelen staat of valt namelijk met bestendige naleving ervan.

Wat monitoring van natuur betreft starten we niet op nul. Los van het programma TLGD vindt reeds monitoring plaats. Dit zijn reguliere werkzaamheden. In relatie tot het vlottrekken van toestemmingsverlening is vooral de monitoring van Natura 2000-doelen van belang. Om het beheer van de Natura 2000-gebieden goed uit te kunnen voeren, houdt de provincie de ontwikkelingen rond het behalen van de gestelde instandhoudingsdoelstellingen bij. Gegevens worden daarvoor structureel, herhaaldelijk, verzameld. Daarmee wordt inzichtelijk of instandhoudingsdoelen worden behaald en meer ruimte gegeven kan worden of dat bijsturing van beheer of drukfactoren nodig is. De huidige monitoring in de Natura 2000-gebieden is gericht op de aanwezige instandhoudingsdoelstellingen. De monitoring is als volgt te splitsen:

1. de ecologische toestand (doelbereik),
2. drukfactoren, en
3. maatregelen.

De ecologische toestand gaat in op de aangewezen natuurwaarden van het Natura 2000-gebied. Dit wordt gedaan aan de hand van de daarvoor geldende protocollen. Denk hierbij aan uitvoering van vegetatiekarteringen en meetnetten voor vogels, amfibieën, vlinders en libellen en ook het meten van hydrologische aspecten, de pH (de zuurgraad) van water en bodem en de mate van vergrassing.

Monitoring van drukfactoren gaat over die factoren die het halen van instandhoudingsdoelstellingen kunnen belemmeren. Relevant zijn vooral water (kwaliteit en diepte), stikstof en medegebruik. Dit gaat met directe metingen, maar ook door het meten van zaken van waaruit drukfactoren af te leiden zijn. Denk hierbij aan het meten van de grondwaterstranden, waterkwaliteit, stikstofdepositie (Meetnet Ammoniak Natuur, Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, COTAG (dit is een meetnet voor droge depositie), korstmossen), flora, beheer, verbossing en vergrassing.

Tot slot worden de voortgang en de effecten van maatregelen ten behoeve van natuurherstel bijgehouden om te zien wat we doen in het veld. Ook de voortgang van onderzoek valt hier onder.

Belangrijk aandachtspunt is dat we voor monitoring gegevens in het veld verzamelen. Het gebruik van modellen vormt dus geen wezenlijk onderdeel van de monitoring. Gegevens over de biotische natuur worden vooral verzameld door de grondeigenaren en terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, maar ook particulieren of overheden. Bij de SNL-subsidie die de beheerders ontvangen voor het beheer, hoort ook monitoring van een aantal plant- en diersoorten (flora, broedvogels, vlinders, libellen en sprinkhanen) in het gebied.<sup>105</sup> In aanvulling op de SNL-monitoring geeft het Rijk via het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) aan de Soortenorganisaties en SOVON (Stichting Ornithologisch Veldonderzoek Nederland) de opdracht om informatie te verzamelen over soorten in het gebied. Dit gaat bijvoorbeeld om meetprogramma's voor niet-broedvogels, zoogdieren, reptielen of andere insectgroepen.

Monitoring kan ook worden uitgevoerd door andere instanties, zoals waterschappen, gemeenten en RIVM. Tot slot worden waarnemingen meegenomen van vrijwilligers die in de Nationale Databank Flora & Fauna (NDFF) terecht komen. De provincie maakt afspraken met betrokken partijen over de uitvoering van de monitoring. De provincie coördineert de uitvoering van deze afspraken. Het verzamelen en monitoren van de abiotische natuur (water en bodemgesteldheid) wordt gedaan door de provincie zelf. Stikstofdepositie wordt gemonitord door het RIVM.

De gegevens die uit monitoring komen, worden onder andere gebruikt om de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden te evalueren. De evaluaties vormen het beginpunt voor de nieuwe beheerplannen. Voorgaande monitoring vindt vooral

plaats binnen de begrenzing van Natura 2000-gebieden. Met uitvoering van de NHV is het ook noodzakelijk in de rest van Drenthe monitoring uit te voeren om daarmee een beeld te krijgen van het bijdragen aan de nationale VHR-doelen.

Ondanks alle inzet van de provincie, terreinbeheerders en andere betrokkenen en het realiseren van de geplande vermindering van stikstofemissies kan het zijn dat uit monitoring blijkt dat de natuurtypen zich niet herstellen en verdere maatregelen niet mogelijk zijn of niet meer in verhouding tot de te nemen maatregelen staan. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als gevolg van voortgaande klimaatverandering, maar ook om andere redenen die buiten de macht van de bij dit programma betrokken partijen liggen. Mocht die situatie na looptijd van het programma aan de orde komen, dan ligt het voor de hand om de instandhoudingsdoelen voor een gebied zelf tegen het licht te houden en waar aan de orde bij te stellen.

#### 4.2.4 Routekaart TLGD

Met het programma zoals het nu voorligt zetten we een flinke stap op weg naar het geven van duidelijkheid en het vlottrekken van toestemmingsverlening. Tegelijkertijd zijn we er nog niet. Zo moet de norm voor generieke reductie van stikstofemissies geborgd worden, moeten de gebiedsgerichte maatregelen met de gebieden worden uitgewerkt en moeten tastbare resultaten worden geboekt in de zin van natuurherstel om toestemmingsverlening weer op gang te brengen. In de [Realisatiestrategie](#) vindt u een routekaart van de belangrijkste hordes die genomen moeten worden op weg naar een doelbereik. Het verdient de voorkeur om daarin te zijner tijd ook voor de verre toekomst stappen vast te leggen. Daarmee kunnen we op de lange termijn stikstofdaling opnemen en de additionaliteit beter onderbouwen c.q. borgen en op termijn de instandhoudingsdoelen te realiseren.

Met name voor die natuurtypen waarvoor de KDW in 2035 niet wordt bereikt is het van belang om een doorkijk te geven. Voor de meest kritische habitattypen (deze hebben een KDW van 429 of 500 mol/ha/jr) is het de vraag wanneer het realistisch is om daarvoor de KDW te bereiken of in elk geval een situatie waarbij verslechtering is uitgesloten. Met een gemiddeld aandeel in de overschrijding door Drentse bronnen van ongeveer 25% kan Drenthe deze opgave bovendien niet zelfstandig realiseren. Wij gaan daarom een aanvullend reductiepad uitwerken dat in de volgende versie van de [Realisatiestrategie](#) wordt toegevoegd. De horizon voor de aanpak in dat kader leggen wij vooralsnog op 2040.

### 4.3 Integrale maatregelen op hoofdlijnen

Alvorens in te gaan op de gebiedsuitwerking voor een aantal afzonderlijke gebieden geven we hierna nog eens schematisch onze maatregelen weer zoals die hiervoor is geschetst ([Figuur 4.19](#)). Hiermee geven we dus het totaalbeeld van maatregelen die voortvloeien uit het TLGD.

Hoofdlijn TLGD	Bodem en water	Natuur	Stikstof	Landbouw
	<p>Extra maatregelen in kader KRW-doelbereik (inrichtingsmaatregelen, o.a. beekherstel)</p> <p>Aanpak bescherming grondwater Noordbargeres</p> <p>Aanpak bescherming oppervlaktewater Drentsche Aa</p> <p>Maatregelen tegen uitspoeling gebiedsvreemde stoffen</p> <p>Uitwerken maatregelen uit klimaatscenario's in kader waterbeschikbaarheid</p>	<p>Aanpak drukfactoren Natura 2000-gebieden</p> <p>Extra areaal hersteld landschap, verbonden aan versterken basiskwaliteit natuur</p> <p>Extra areaal agrarisch natuurbeheer in 2030</p> <p>Nieuwe VHR en NHV-hectares in 2030</p> <p>Koppelkans: Bomen en bossenstrategie</p>	<p>In 2026 nemen van de eerste geborgde maatregelen in kader onderbouwen additionaliteit zodat ruimte ontstaat voor toestemmingsverlening</p> <p>Reductie van 43% ammoniakuitstoot in 2035 door: Inboeken reeks geboekte reducties: O.a. Landelijke beëindigingsregeling, effect derogatie, NV-gebieden</p> <p>Doelsturing over hele provincie. Borgen via b.v. stikstofnorm</p> <p>30% reductie in de melkveehouderij via doelsturing te behalen met inzet op innovatie en management</p> <p>Hanteren van BBT in de niet-grondgebonden veehouderij</p> <p>Gebiedsgericht beleid: 13% reductie via gebiedsgerichte aanpak stikstof Opties: Aanscherpen regels bemesting Inzet hooghangend fruit. Extra opgave doelsturing of extra intensivering etc.</p> <p>Waar nodig verder maatwerk in het kader van additionaliteit In 2030 is het programma volledig geborgd.</p>	<p>Inzetten op ondernemerschap met inzet van doelsturing</p> <p>Boeren produceren hoogwaardige producten zoals voedsel en zuivel</p> <p>Boeren vormen sociaaleconomisch en maatschappelijk een grote rol op het platteland (brede welvaart)</p> <p>Een gezond en eerlijk verdienmodel</p> <p>We stimuleren de "de boer aan het roer" en werken van onderop en in nauwe samenwerking met boeren en partners in de gebieden</p> <p>We gaan uit van maatwerk passend bij de ondernemer, gericht op de ondernemers die zich willen ontwikkelen, maar ook met zorg voor bedrijven in gebieden met maatschappelijk opgaven of die willen stoppen.</p> <p>We ontwikkelen doelsturing als filosofie &amp; sturingsmodel</p>

Hoofdlijn TLGD	Bodem en water	Natuur	Stikstof	Landbouw
Indicatieve aanpak na 2030	<p>Aanpak bescherming grondwater verdere gebieden voor grondwaterbescherming</p> <p>Verdere aanpak uitspoeling</p> <p>Uitvoeren van maatregelen uit klimaatscenario in kader waterbeschikbaarheid</p>	<p>Extra agrarisch natuurbeheer</p> <p>Maatregelen ten behoeve van 60% VHR doelbereik in 2040 en 90% doelbereik VHR in 2050</p> <p>Verdere aanpak drukfactoren op Natura 2000-gebieden</p>	<p>In 2035 zijn de Drentse emissies van ammoniak met 43% verminderd</p> <p>In 2040 zijn de stikstofemissies gedaald tot het niveau dat nodig is voor het bereiken van de VHR-doelen voor de resterende overbelaste habitattypen</p> <p>Koppelkans Klimaatopgave (Nederland werkt toe naar klimaatneutraliteit in 2050)</p>	<p>Voldoen aan Drentse bijdrage voor wettelijke doel reductie-opgave stikstof</p> <p>Zo nodig bijdrage leveren aan onderbouwen additionaliteit per Natura 2000-gebied (zie kolom Stikstof)</p>

Figuur 4.19 | Integrale maatregelen TLGD op hoofdlijnen.

Afsluitend voor dit hoofdstuk doorlopen we bij de verdere uitwerking van het programma enerzijds een generiek spoor dat met name gericht is op de verdere uitwerking en borging van doelsturing en hanteren we anderzijds een gebiedsgerichte aanpak waarbij we met de uitkomsten van de NDA's en de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden in de hand bekijken wat er aanvullend bij de Natura 2000-gebieden noodzakelijk is om doelen te halen. Voor de bredere wettelijke opgaven voor water en natuur kijken we naar de locaties waar deze stapelen. Dit is het onderwerp van het volgende hoofdstuk: de gebiedsgerichte uitwerking van het programma ([Hotspots](#), [Gebieden met een specifieke opgave](#)).

### VERVOLGSTAPPEN ([Realisatiestrategie](#))

1. Het borgen van de normen voor intensieve veehouderij en melkveehouderij.
2. Overwegen en waar aan de orde uitwerken van een aanpak voor resterende sectoren.
3. Uitwerken gebiedsgerichte aanpak stikstof en maatwerk in het kader aanpak stikstof (aanpak resterende bronnen en concretiseren aanpak drukfactoren voor die Natura 2000-gebieden die ook in 2035 overbelast blijven met stikstof.
4. Uitwerken aanpak en verwachte resultaten intensivering agrarisch natuurbeheer.
5. Verder uitwerken aanpak monitoring, borging en bijsturing.
6. Bespreeknotitie mogelijkheden bijdrage boeren aan natuurbeheer.
7. Helderheid over middelen.

## BIJLAGE 4.1 | TOELICHTING KOOLSTRA ADVIES OVER VERRICHTE WERKZAAMHEDEN

Het TLGD beoogt een generieke emissiereductie van landbouwbronnen met 30% en een extra emissiedeductie van 30% in een zone van 1 kilometer rond de Drentse Natura 2000-gebieden, met uitzondering van Bargerveen en Drentsche Aa-gebied. Deze reductie geldt ten opzichte van de referentiesituatie 2019. Ten behoeve van het TLGD is een aantal verkennende berekeningen uitgevoerd naar de daling en resterende depositie o.b.v. de uitgangspunten van het TLGD. Daarmee is een aantal kaarten en grafieken is gemaakt. Omdat in de gebruikte bronnen 2020 als referentiejaar zit, is daarvan uitgegaan in plaats van 2019. Omdat de emissie in 2020 iets lager was dan in 2019 is dit een worst case uitgangspunt. Daarvoor is de volgende brondata gebruikt:

- Open data AERIUS Monitor 2025 (ADW 2020 en prognose 2035 basispad)<sup>106</sup>
- Open data bij AERIUS Monitor met sectorverdeling (buitenlandbijdrage depositie 2020 en 2035)
- Open data AERIUS Calculator 2025 (habitats per hexagoon)
- DASH 2022 (emissie- en depositiewaarden rekenjaar 2020)

### Berekeningen

Met behulp van de data in DASH 2020 is berekend welke daling gemiddeld per Natura 2000-gebied bereikt kan worden. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Drenthe:
  - Landbouw: 30% generieke reductie en 30% extra in de zones rond de Natura 2000-gebieden
  - Industrie en mobiliteit: 50% reductie
  - Overige sectoren: 25% reductie
- Rest van Nederland:
  - Landbouw 44% conform kamerbrief (gemiddelde van 42-46%)
  - Industrie en mobiliteit: 50% conform kamerbrief
  - Overige sectoren 25%
- Buitenland: daling conform Monitor 2025 (verschil tussen buitenlandbijdrage 2020 en 2035)

De data in AERIUS Monitor heeft een resolutie van 16 hectare en de data in Calculator heeft een resolutie van 1 hectare. Om de mate van overbelasting te kunnen berekenen is de data van Monitor gekoppeld aan die van Calculator. Daarbij is de berekende depositie van Monitor niet geïnterpoleerd, maar met behulp van een intersect gekoppeld aan de data van Calculator.

Hiermee zijn drie datasets gemaakt: depositie in 2020 (referentie, data Monitor 2025), 2035 basispad en 2035 TLGD. De dataset 2035 basispad is de autonome prognose voor 2035 op basis van het beleid dat is vastgesteld en in uitvoering is. Deze is zonder verdere bewerking ontleend aan Monitor 2025. De dataset 2035 TLGD is gemaakt door de reductie (Drenthe conform TLGD, rest van Nederland conform uitgangspunten kamerbrief en daling buitenland conform Monitor 2025) af te trekken van de referentie 2020 uit Monitor 2025.

Omdat de berekende daling voor het scenario 2035 TLGD gemiddelden per gebied zijn, is er nog een rekenslag gemaakt om de prognose te verfijnen. Als de ADW nu hoger dan gemiddeld is, zal de daling ook hoger zijn dan gemiddeld.

---

106 ADW = Achtergronddepositiewaarde.

Daarom is voor ieder hexagoon berekend hoeveel procent van de gemiddelde ADW voor dat gebied is. Als de ADW lager dan het gemiddelde is, is het percentage  $< 100$  en als de ADW hoger dan het gemiddelde is, is het percentage  $> 100$ . Deze waarde is vervolgens gebruikt om de daling per hexagoon preciezer te kunnen schatten. Hiermee wordt een iets gedetailleerder beeld berekend van de daling die met het TLGD bereikt kan worden, maar het blijft een grove schatting, die niet meer dan een indicatie van de potentiële daling laat zien.

### Grafiek met gemiddelden per gebied

Grafiek met alle Drentse Natura 2000-gebieden met de ADW 2020, reductie TLGD generiek, TLGD gericht en daling buitenland.

### Kaarten met mate van overbelasting

Met de data zijn twee series van kaarten gemaakt:

1. de mate van overbelasting in mol N/ha/jr voor 2020, 2035 basispad en 2035 TLGD. De kaarten laten per hexagoon het verschil zien tussen de KDW van het meest stikstofgevoelig habitat in dat hexagoon en de ADW.
2. de overbelastingsklasse per hexagoon: de kaarten laten steeds de overbelastingsklasse zien van het meest stikstofgevoelig habitat in dat hexagoon

### Grafieken met mate van overbelasting

Voor ieder van de Drentse Natura 2000-gebieden is een grafiek gemaakt met de (oppervlakte-gewone) procentuele verdeling overbelastingsklassen per habitat voor 2020, 2035 basispad en 2035 TLGD.

### Kaart met piek-emissies

Op basis van de meest recente DASH data (DASH 2024) is een kaart gemaakt met daarop de kilometer-hokken met de hoogste ammoniakemissie. Deze kaart vindt u opgenomen in [paragraaf 4.2.3](#) en kan gebruikt worden voor verdere verkenning. Een hoge emissie uit een kilometer-hok hoeft niet te betekenen dat daarin ook een goot bedrijf ligt. Het kan ook zijn dat er toevallig een aantal kleinere bedrijven in hetzelfde kilometer-hok ligt met een gesommeerde emissie die daardoor hoog is.

# 5 UITWERKING IN DE GEBIEDEN



## 5.1 Hotspots: gestapelde opgaven

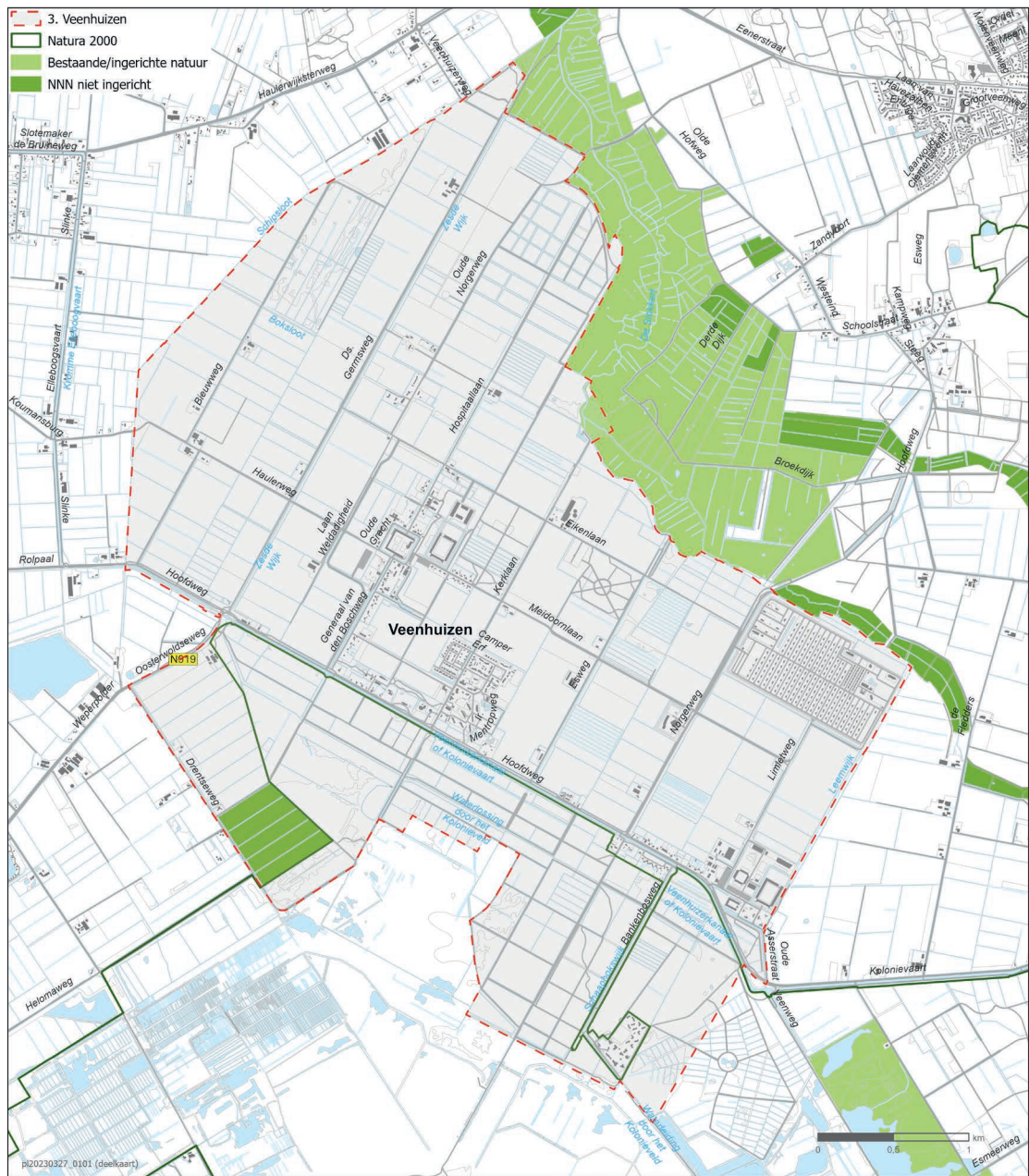
Wanneer we de opgaven voor water en bodem, natuur en stikstof stapelen wordt een aantal plekken op de kaart zichtbaar waar opgaven samen komen c.q. stapelen. Deze plekken zijn te zien als zogenaamde [Hotspots](#) van de opgaven. Gezien het doel van het programma om maximaal in te zetten op het stoppen van de achteruitgang in met name de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kiezen we in onze gebiedsgerichte benadering ervoor om onze inspanningen in de komende jaren juist op deze [Hotspots](#) te concentreren. Wanneer we op deze plekken aan de slag gaan, zullen de resultaten immers bijdragen aan de wettelijke doelen van zowel KRW als VHR/ NHV en stikstof. In sommige gevallen valt dit ook samen met de actieve opgave voor het afronden van het NNN, zoals bij Zure Venen de situatie is. Op [Figuur 5.2](#) vindt u kaarten van de afzonderlijke opgaven. In [paragraaf 5.3](#) bespreken we de [Hotspots](#).

Voorgaande neemt dus niet weg dat we op andere plaatsen soms ook aan de slag gaan vanwege de grote urgentie die een thematische opgave kan hebben. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen voor het grondwaterbeschermingsgebied Noordbargeres. Voor stikstofreductie is naast een generieke reductie een aanpak in een bepaald gebied rondom Natura 2000-gebieden noodzakelijk. Voor additionaliteit moet voor elk stikstofgevoeligheid natuurtype de achteruitgang weggenomen worden en zicht blijven op het halen van de doelen. Dit is in onderzoek (zie de aanpak voor stikstof, [hoofdstuk 4](#)). Aan het versterken van de algehele biodiversiteit werken we verder via onder andere agrarisch natuurbeheer en loopt daarnaast een aantal acties op basis van het programma Natuurinclusief Drenthe.

## 5.2 Initiatieven van onderop

Op meerdere plekken in Drenthe zijn initiatieven ontstaan rondom opgaven die spelen in het TLGD. In Veenhuizen bijvoorbeeld, werkt een aantal boeren gezamenlijk aan het terugbrengen van stikstofemissies en het versterken van het landschap (zie [Figuur 5.1](#) en de website: [Veenhuizen | Noordwest - provincie Drenthe](#)). Zij hebben gezamenlijk een aanbod richting de provincie gedaan waarmee ze ambiëren om in 2035 o.a. 60% stikstofreductie te realiseren en het landschap te herstellen. Bij de totstandkoming van het plan zijn de boeren ondersteund. Zie ook: [Boeren in Veenhuizen kunnen verder met uitwerking gebiedsproces | Landbouw in Drenthe](#) voor een hieraan gewijd persbericht. In meerdere gebieden zijn daarnaast landbouwvisies opgesteld of in wording die vanuit agrarisch perspectief invulling geven aan de opgaven in het landelijk gebied. Dergelijke initiatieven juichen wij als provincie zeer toe wanneer die bijdragen aan de opgaven van de provincie. In onze aanpak creëren wij dan ook ruimte voor het meewerken aan dergelijke initiatieven. Die ruimte is echter niet onbegrensd.

De mogelijkheden om aan alle initiatieven mee te werken wordt beperkt door de beschikbare middelen in termen van mensen en financiën. De middelen ten behoeve van onze aanpak kunnen we maar een keer investeren. De mate waarin een initiatief een antwoord biedt op de opgaven weegt dan ook zwaar mee in de afweging om al dan niet mee te werken. Een inhoudelijke afweging bepaalt of en hoe de provincie bijdraagt aan initiatieven van onderop. Dit vindt u nader uitgewerkt in de [Realisatiestrategie \(hoofdstuk 5\)](#). Wanneer wij zelf het initiatief nemen tot het nemen van maatregelen voor opgaven doen wij dat ook in afstemming met direct betrokkenen. Ook dit vindt u beschreven in de [Realisatiestrategie](#).



Figuur 5.1 | Gebiedsinitiatief boeren uit Veenhuizen (begrenzing in rode stippellijn).<sup>107</sup>

107 Zie ook [Veenhuizen | Noordwest - provincie Drenthe](#).

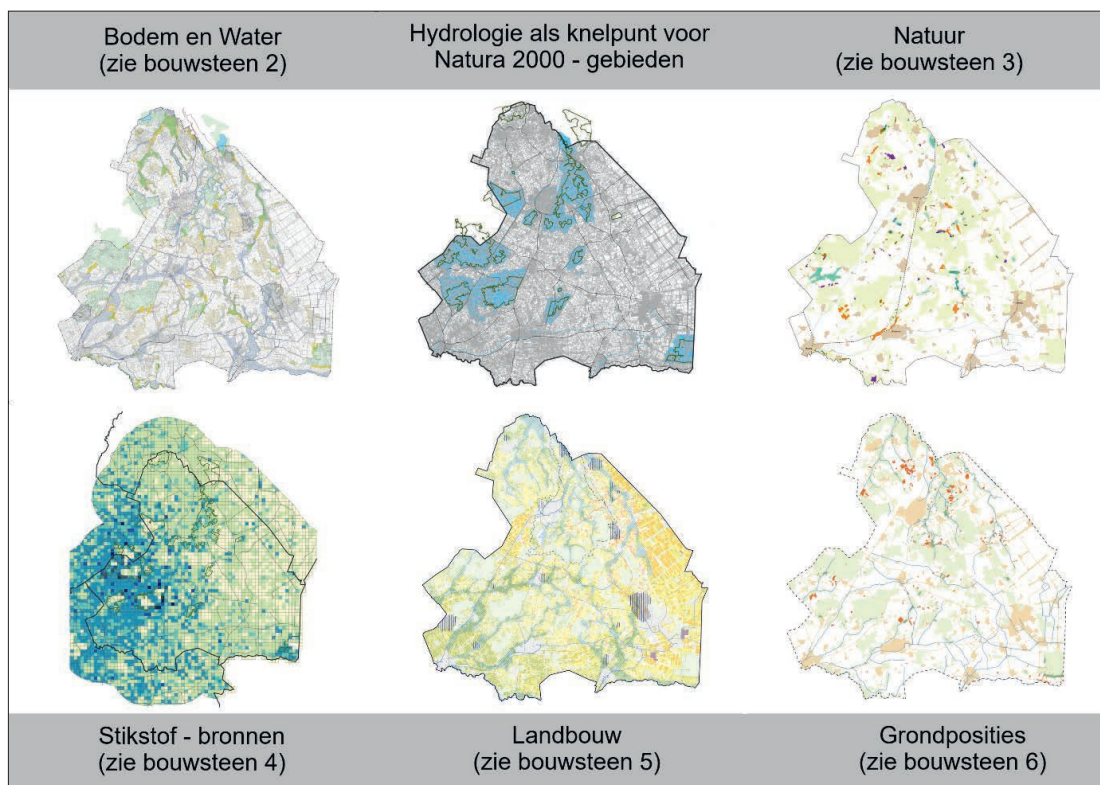
## 5.3 Hotspots en gebieden met specifieke opgaven

### 5.3.1 Maatregelen tot 2030

Hiervoor zijn de verschillende thema's afzonderlijk behandeld. Dit leidt tot een beeld van opgaven en aanpak per thema. Voor onze uitvoering kiezen we ervoor om tot en met 2030 in een aantal gebieden waar de opgaven het meest stapelen gericht aan de slag te gaan. Als basis daarvoor laten we hierna eerst een beeld van de afzonderlijke opgaven zien (zie [Figuur 5.2](#)).

De 'ruimte vragende' opgaven voor water, bodem en natuur zijn als eerste geprojecteerd (zie voor die kaarten [Figuur 5.2](#)). Vooral de stapeling van de opgaven voor water (KRW) en natuur heeft geholpen bij het prioriteren van de opgave (zie [Figuur 2.5](#) in [hoofdstuk 2](#)). De stapeling van die maatregelen geven een beeld van welke maatregelen het meeste bijdragen aan de gezamenlijke opgaven. Door te stapelen wordt bovendien het landbouwareaal zo veel mogelijk onaangetast gelaten. Het effect van een aantal maatregelen voor bodem en water en natuur draagt daarbij bij aan de reductie-opgave voor stikstof. Voor die opgave is in [paragraaf 4.2.3](#) de aanzet voor de gebiedsgerichte aanpak al beschreven.

Veel van de maatregelen voor water, natuur en stikstof spelen een belangrijke rol in het kader van de aanpak drukfactoren op Natura 2000-gebieden, omdat die voortkomen uit het noodzakelijke systeemherstel dat o.a. in de NDA's en in de beheerplannen is gesignaleerd. De provincie heeft een globaal beeld van wat de bijdrage aan het wettelijke doel voor stikstofreductie oplevert in beeld gebracht. Dat beeld is opgenomen in de [bouwsteen stikstof](#). De aanpak voor [Hotspots](#) levert een belangrijke bijdrage aan het aanpakken van veel van deze drukfactoren (zie [paragraaf 4.2.2](#) voor een overzicht van de drukfactoren), zoals die ontwikkeld wordt. De gebiedsgerichte opgave voor de stikstof is gekoppeld aan de ligging van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (zie [Figuur 2.6](#) in [hoofdstuk 2](#), de paragraaf stikstof in [hoofdstuk 4](#)). De invulling van de gebiedsgerichte opgave is afhankelijk van welke bijdrage de directe omgeving aan de depositie in het gebied levert en van de restopgave die er is wanneer effecten van bestaand beleid en gebiedsgerichte natuur- en watermaatregelen zijn meegenomen in de stikstofopgave.



Figuur 5.2 | Kaartbeeld afzonderlijke bouwstenen voor TLGD.

Voor de meeste van de twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Drenthe geldt een lage KDW. Natuurtypen als hoogveen (Fochteloërveen, Witterveld, Bargerveen), stuifzand en vennen zijn zeer stikstofgevoelig. Alleen voor het Mantingerbos en het Norgerholt (eiken- en beukenbossen met hulst) geldt dit in mindere mate. Van belang is verder in hoeverre er andere mogelijkheden zijn dan stikstofreductie om aan systeemherstel te werken om daarmee de toestand van de natuur te verbeteren. Voor bossen geldt bijvoorbeeld dat er, anders dan stikstof, relatief weinig knoppen zijn om 'aan te draaien' voor het behalen van de VHR-doelen. Stikstofreductie is voor typen als eiken-beukenbossen (maar bijvoorbeeld ook stuifzanden) cruciaal.

We focussen op plekken waar we de meeste efficiëntie vanuit de totale opgave verwachten. De maatregelen tot en met 2030 tellen bij gebrek aan menskracht en financiële middelen niet op tot het bereiken van doelbereik van alle opgaven afzonderlijk. Uitvoering van vooral die maatregelen die alleen doorwerken voor één bepaalde opgave, moet daardoor soms wachten totdat aanvullende middelen beschikbaar zijn. Dit betekent dat de provincie niet voor de verschillende opgaven in het TLGD afzonderlijk tot 100% doelbereik kan komen in 2030. Een voorbeeld is dat het niet lukt om ineens maatregelen door te voeren voor elk grondwaterbeschermingsgebied. Maatregelen die we tot 2030 nemen, mogen geen afbreuk doen aan de opgaven die daarna nog wachten. Tot slot wijzen wij erop dat de aanpak in gebieden behalve uitdagingen ook kansen biedt. Opwaardering van landschap en natuur biedt kansen voor de vrijetijdseconomie, bijvoorbeeld door nieuwe recreatievoorzieningen te realiseren wanneer (de omgeving van) een natuurgebied wordt aangepakt. In gebiedsprocessen zal voor de kansen die de aanpak in de gebieden biedt ook aandacht zijn.

### 5.3.2 Algemene beschrijving hotspots en gebieden met een specifieke opgave

We willen voor de doelen in het landelijk gebied niet langer in papier blijven hangen, maar daadwerkelijke stappen zetten in het veld. Binnen het programma maken we duidelijk waarop we tot en met 2030 de focus gaan leggen. In de komende jaren zullen in deze gebieden diverse gebiedsprocessen worden opgezet (zie ook de [Realisatiestrategie](#)). Op de volgende pagina's volgt een beschrijving van die gebieden. Die is gebaseerd op de vertaling van de inzet op de agrarische structuurverbetering in combinatie met de wettelijke opgaven voor 2030 met een ruimtelijke consequentie (vanuit de VHR/ KRW) voor deze gebieden. Deze inzet wordt vertaald naar concrete doelen. Met deze uitwerking wordt de opgave voor het gebiedsproces vastgesteld. Hieronder volgt eerst een algemene toelichting op de gebiedsprocessen. De stapeling van opgaven heeft geleid tot een aantal gebieden waar veel opgaven samen komen. De hieronder geschetste vijf gebieden vormen een eerste selectie die wij de komende periode verder zullen invullen. Wanneer we met de gebieden gaan spreken over de invulling van de opgaven, zullen we met betrokkenen de schetskaarten delen met een eerste vertaling van de opgaven naar kaart. Deze kaarten zullen aan de start van de processen benut worden om samen in het gebied verder invulling en uitwerking te geven.

#### 1. Drentsche Aa

Om te voldoen aan de opgaven vanuit water, natuur en drinkwater in het Drentsche Aa systeem is hydrologisch herstel essentieel. Daarvoor is het noodzakelijk om de relatie tussen de grond- en oppervlaktewatersysteem te verbeteren. Dit leidt tot een meer natuurlijke stromingsdynamiek en hogere grondwaterstanden in de beekdalen. Op deze manier wordt verdroging van de natuurwaarden, een belangrijke drukfactor, in het gebied verminderd. Bovendien kan in natte periodes water meer geleidelijk afgevoerd worden, wat bijdraagt aan vergroting van de waterveiligheid. Een meer natuurlijke stromingsdynamiek is ook in de NDA voor de Drentsche Aa benoemd. Voor het verminderen van af- en uitspoeling van stoffen en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen liggen er flinke uitdagingen. In de NDA zijn zowel de waterkwaliteit als cumulatieve effecten van gewasbeschermingsmiddelen benoemd als drukfactoren voor de instandhoudingsdoelen voor de Drentse Aa. Zowel vermindering van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater vergt aanpassing en investering in de landbouw. Op perceel niveau kan door agrariërs worden gestuurd met preventieve of curatieve maatregelen, ter beoordeling aan agrariërs in een gebied, gebruik makend van gebiedseigen kennis. Maar mogelijk dat herverdeling/herstructurering - in samenspraak en samenwerking met agrariërs - ook daarin een belangrijke bijdrage kan/ moet leveren.

In het Drentsche Aa-gebied valt momenteel veel melkveehouderij weg, waar veelal akkerbouw voor terugkomt. Dat betekent ook dat grasland wordt omgezet naar bouwland. Het verder verdwijnen van de melkveehouderijsector brengt de doelen niet dichterbij. Dat geeft andere uitdagingen vanuit de provincie en aan de landbouwsector zelf (tegengaan van af- en uitspoeling). In het Uitvoeringsprogramma oppervlaktewater Drentsche Aa (UPDA) is hier al aandacht voor. De landbouw vindt een weg in het werken met het gebiedseigen karakter. De aanwezigheid van gemengde bedrijven met korte lijnen is een van de kansrijke ontwikkelingsrichtingen, die ook voor het gebied positief kan uitpakken. Dat geeft andere uitdagingen vanuit de provincie. De veehouderij moet gefaciliteerd worden om zich binnen de opgaven die spelen in het gebied te kunnen handhaven. Juist gebiedsprocessen kunnen hierin voorzien door in overleg met en op basis van vrijwilligheid met bedrijven te komen tot een uitwerking waarmee er lange-termijn-perspectief geboden kan worden. In de gebiedsaanpak voor stikstof houden we hiermee rekening.

## 2. Elperstroomgebied

Voor het op orde brengen van de waterkwaliteitscondities lijkt het meest kansrijk om bovenstrooms aan de slag te gaan. Het op orde brengen van de hydrologie is een opgave waarvoor een sense of urgency geldt vanuit de Natura 2000-status van dit gebied. Met de juiste maatregelen zal de waterkwaliteit in het Elperstroomgebied verbeteren. Het gebied ten zuiden van het Oranjekanaal heeft een directe hydrologische relatie met het Elperstroomgebied. De hier gehanteerde lage waterpeilen zorgen voor extra wateronttrekking vanuit het Elperstroomgebied, waardoor in het Natura 2000-gebied minder kwelwater het maaiveld bereikt. Verhogen van de waterpeilen draagt verder bij aan behoud van de veenbodems in het beekdal, zodat CO<sub>2</sub>-uitstoot voorkomen wordt (koppelkans). In het Elperstroomgebied gaan we een gebiedsproces starten waar hydrologie en waterkwaliteit ten behoeve van de natura 2000-opgave centraal staan. De opgaven en het perspectief voor landbouw en natuur zullen met de gebiedspartijen, waaronder de grondeigenaren worden besproken. Deze opgaven zouden aan het lopende gebiedsproces toegevoegd kunnen worden. De vernatting die op een aantal plekken nodig is, kan de agrarische bedrijfsvoering belemmeren, wat een aandachtspunt is bij realisatie. Buiten de gebieden die benodigd zijn voor het hydrologisch systeemherstel van het Elperstroom zal de impact gering zijn.

## 3. Zure venen

Het gebied Zure Venen ligt in de overgangszone van het Drents Plateau naar het laagveengebied in Zuidwest-Drenthe. Dit gebied ligt daardoor op een hydrologische sleutelpositie. Maatregelen hier hebben een positief effect op het Dwingelderveld, waar verdroging als gevolg van te diep uitzakkende grondwaterstanden in de zomer een belangrijke drukfactor is. Opzetten van de grondwaterstanden in de Zure Venen betekent dat meer tegendruk wordt gegenereerd tegen de afstroming van grondwater vanaf het Drents Plateau. Dit heeft een positief effect op de grondwaterstanden in het Natura 2000-gebied Dwingelderveld. Dat is een essentiële voorwaarde voor de natuur om zich te ontwikkelen en daarmee wordt bijgedragen aan natuurherstel in het Dwingelderveld. Daarnaast zijn in dit gebied meerdere hydrologische doelen te behalen, waarbij het specifiek om KRW-doelen en waterberging ten behoeve van het beekdal van de Wold Aa gaat. Door de bijzondere landschappelijke positie van Zure Venen heeft dit gebied zelf bovendien zeer hoge potenties voor de ontwikkeling van hoogwaardige natuurtypen die bijdragen aan de VHR-opgaven. De noodzaak van waterberging is overigens voor een veel groter gebied van belang. Het helpt Meppel om droge voeten te houden en met de waterberging spelen we in op eventuele toekomstige waterschaarste.

Voor de natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden van Zuidwest-Drenthe is stikstof een relevante drukfactor. Een aantal bedrijven in het gebied heeft een beroep gedaan op een van de landelijke beëindigingsregelingen. Tegelijkertijd zijn er bedrijven die een ontwikkeling willen doormaken. Vanuit het gebied zelf is een aantal initiatieven in ontwikkeling die relevant zijn voor de gebiedsopgaven, zoals het initiatief van Schoolkring Ansen voor EnergieKansen, gericht op de productie van groengas door middel van mestvergisting en het verminderen van emissies van stikstof.

## 4. Vledder Aa en Wapserveense Aa

Dit beekdal ligt tussen twee Natura 2000-gebieden in, namelijk het Holtingerveld en Drents-Friese Wold. Verdroging is voor beide gebieden benoemd als een belangrijke drukfactor. Uit de NDA's komt naar voren dat een verbetering van beekpeilen en grondwaterstanden in het beekdal kan bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelen in het Drents-Friese Wold en het Holtingerveld. Door de toestroom van kwelwater hebben deze delen van het beekdal ook zelf hoge potenties voor de ontwikkeling van hoogwaardige natuur die bijdraagt aan de VHR-opgaven. In de Wapserveense petgaten, onderdeel van het gebied, komen reeds hoogwaardige verlandingsvegetaties van laagvenen voor. In het aangrenzende, nog jonge natuurgebied Polder Ten Kate, komen soortenrijke natte schraallanden tot

ontwikkeling. Ook broedt hier een aantal zeldzame broedvogels van natte graslanden, zoals watersnip, tureluur en wilde zwaan. Deze waardevolle natuurgebieden liggen nu nog geïsoleerd in een agrarische omgeving. In dit gebied wordt een gebiedsproces samen met de gebiedspartijen en grondeigenaren opgestart waar voor het halen van de VHR- en KRW-doelen en verbinding van gebieden ook gekeken wordt naar de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer. Tot slot komt op deze locatie op grote schaal veen voor in het beekdal. Daarmee ligt er een koppelkans voor behoud van de veenbodems en daarmee de klimaatopgave.

## 5. Oude Diep

Om te voldoen aan de opgaven vanuit KRW en natuur in het Oude Diep systeem is verder hydrologisch herstel hier essentieel. Voor een verdere verbetering moet de relatie tussen het grond- en oppervlaktewatersysteem te verbeteren. Daarvoor moeten de ontbrekende schakels in het beekdal worden toegevoegd. Op deze manier wordt verdroging van de natuurwaarden in het gebied tegengegaan. Ook worden de mogelijkheden voor vismigratie (KRW-doel) verbeterd. Bovendien kan in natte periodes water meer geleidelijk afgevoerd worden, wat bijdraagt aan vergroting van de waterveiligheid. Omvorming van de ontbrekende schakels naar natuur draagt ook bij aan een verbetering van de waterkwaliteit (o.a. stikstof, fosfaat) en daarmee de KRW-doelen. Het beekdal van het Oude Diep grenst aan het Mantingerbos en ligt op relatief korte afstand van het Natura 2000-gebied Mantingerzand. In de NDA voor het Mantingerbos is geconstateerd dat er sprake is van verdroging waardoor de aanvoer van basen via het grondwater is weggevallen. Daardoor is het Mantingerbos extra kwetsbaar voor verzuring. Het Mantingerzand is aangewezen voor diverse zeer stikstofgevoelige habitattypen. Net als bij de andere [Hotspots](#) is wegnemen van verslechtering en het zicht houden op de instandhoudingsdoelen daarom een belangrijk doel van onze aanpak.

## Witterveld

Bij het analyseren van de opgaven kwam ook het Witterveld naar voren als een van de gebieden waar opgaven stapelen. De natuur in het Witterveld is één van de gebieden in Drenthe die het meest gevoelig is voor stikstofbelasting. Verdroging is een belangrijke andere drukfactor voor dit hoogveengebied. Het gebied komt daardoor naar voren als een mogelijke [hotspot](#) van de opgaven. Omdat het Rijk als grondeigenaar verantwoordelijk is voor dit gebied is het Rijk primair aan zet om maatregelen te treffen om de instandhoudingsdoelen te halen.

Defensie wil het militaire oefenterrein De Haar uitbreiden. Hier kunnen combinaties worden gemaakt met de natuurherstelopgaven. Voor hoogveenontwikkeling zullen hydrologische aanpassingen met name aan de zuidzijde van het Witterveld noodzakelijk zijn. We zien dat het gebied waar de opgaven liggen valt binnen het beoogde gebied waar Defensie uitbreiding van het militaire oefenterrein wil realiseren. Lokaal water vasthouden en meer tegendruk creëren om te voorkomen dat water uit het Witterveld weglekt is een belangrijke oplossingsroute. Dit is noodzakelijk voor de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied Witterveld.

We nemen Witterveld niet op als opgave in dit programma. Wel zullen we het gesprek voeren met Defensie over de verschillende belangen (waaronder landbouw, water en natuur) die samenkomen in de uitbreidingsplannen van Defensie. Wij zullen de aanpak van Defensie beoordelen op alle onderwerpen die we als provincie belangrijk vinden. Het gaat dan niet alleen om de bijdrage aan het doelbereik voor water, natuur en stikstof, maar zeker ook om wat de plannen voor de leefbaarheid in de omgeving doen.

Dit zijn de eerste vijf [Hotspots](#) van dit programma. Dat betekent vooral dat hier extra aandacht nodig is in het proces omdat hier relatief veel ruimtelijke vragen bij elkaar komen en opgaven stapelen. Voor een aantal van deze gebieden is

om die reden tijdens het opstellen van dit ontwerpprogramma ook een [schets sessie](#) georganiseerd. Tijdens deze sessies inventariseerden we ook bij andere partijen wat hun opgaven en of ideeën voor deze gebieden zijn en brachten we dit in kaart. Een verslag van deze sessies vindt u op de website. Naast de eerste vijf [Hotspots](#) zien we nog twee [Gebieden met een specifieke opgave](#):

## 1. Noordbargeres

Noordbargeres is een omvangrijk grondwaterbeschermingsgebied met een opgave rondom zogenoemde kwetsbare en bedreigde winningen. Hier is een gebiedsproces gestart. Vanuit dit proces willen we samen met de betrokken partijen en ondernemers stappen zetten om:

1. de drinkwaterwinning robuust te beschermen zodat deze ook in de toekomst voldoet aan de doelen van de KRW; en
2. waarbij maximaal ingezet wordt op duurzaam perspectief voor de landbouw binnen het grondwaterbeschermingsgebied.

## 2. Grote Masloot

Bij Grote Masloot gaat het om een beekdal waar de provincie vanuit de bestaande natuuropgave een relatief grote grondpositie heeft verworven. In dit gebied ligt een opgave vanuit de KRW in het beekdal. Omdat niet alle grond die de provincie heeft aangekocht gebruikt zal gaan worden voor de opgaven is het onze inzet om de opgaven en mogelijkheden voor het gebied in beeld te brengen en samen met het gebied uit te werken. Hiermee kunnen we stappen zetten in het realiseren van opgaven en tegelijk de gronden die niet daarvoor gebruikt worden weer inzetten voor landbouwstructuurverbetering.

*In [Bijlage 5.1](#) bij dit hoofdstuk vindt u de aanpak en achtergrond voor de zeven gebieden nader beschreven.*

### 5.3.3 Gebiedsgerichte uitwerking opgave stikstof

In deze paragraaf bespreken we de aanpak die ziet op het realiseren van de gebiedsgerichte opgave stikstof (stap 2 in de stikstofaanpak), en stippelen we de maatwerk aanpak (stap 3 in de stikstofaanpak) uit.

#### ***Gebiedsaanpak Stikstof (stap 2)***

We hebben bekeken voor welke gebieden zo'n gebiedsaanpak nodig en zinvol is (vergelijk ook met [Figuur 4.16](#) voor de berekende bijdrage van de gebiedsgerichte opgave stikstof aan onze aanpak). Daarbij geldt:

- Voor een aantal gebieden Witterveld, Bargerveen en Drouwenerzand lijkt een gebiedsgerichte aanpak weinig zinvol omdat er rond die gebieden nauwelijks veehouderijen gevestigd zijn (vijf of minder). In die situaties is het mogelijk om individueel met de betrokken bedrijven afspraken te maken. Dit lijkt te kunnen rond de gebieden:
  - Witterveld;
  - Bargerveen;
  - Drouwenerzand;
  - Mantingerbos;
  - Norgerholt.

- Voor het Fochteloeveen is het wellicht ook mogelijk om individueel met de boeren binnen de 1 km-contour van het Natura 2000-gebied afspraken te maken. Het aantal bedrijven lijkt behapbaar te zijn.
- Het Elperstroom nemen we mee als onderdeel van de aanpak voor het Drentsche Aa-gebied.
- Voor de overige gebieden lijkt een gebiedsaanpak zinvol en nodig. Het betreft dan de grote Natura 2000-gebieden in het zuidwesten van Drenthe en het Drentsche Aa-gebied.

Voor de gebiedsaanpak geldt de aanpak en planning uit de [Realisatiestrategie](#). Wanneer we individueel met bedrijven binnen een straal van een km van Natura 2000-gebieden in gesprek gaan, is ons uitgangspunt om een reductie boven op de generieke reductie in de melkveehouderij te halen die vergelijkbaar is met die in de gebiedsgerichte opgave.

De gebieden Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Fochteloeveen liggen zowel in Drenthe als Friesland. Aan weerszijden van de provinciegrens liggen in orde van grootte ongeveer hetzelfde aantal bedrijven gelegen. Rond het Fochteloeveen zijn het er ongeveer 6, rond het Drents-Friese Wold & Leggelderveld ongeveer 30.

### **Maatwerk (stap 3)**

In deze paragraaf vindt u afbeeldingen ([Figuur 5.4](#)) die de uitgangssituatie per gebied weergeven in het kader van de maatwerkaanpak, zoals in kaart gebracht door Koolstra Advies (zie ook [paragraaf 4.2.3](#), inclusief [Bijlage 4.1](#), waar een toelichting op die berekeningen te vinden is). Per habitatype staat aangegeven in welke mate ons programma (in combinatie dus maatregelen van het Rijk, andere provincies en het buitenland) ertoe leidt dat natuurtypen niet meer overbelast zijn qua stikstof.<sup>108</sup> Te zien is, zoals reeds opgemerkt, dat maatwerk in het kader van de stikstofaanpak (stap 3) voor de gebieden Mantingerbos en Norgerholt in principe niet aan de orde is, omdat de generieke en de gebiedsgerichte aanpak aldaar tezamen voldoende opleveren als randvoorwaarde voor natuurherstel.<sup>109</sup> De habitatypen in deze gebieden komen met de TLGD maatregelen onder de KDW uit.

Voor de andere gebieden moet worden bepaald of en zo ja welke bijdrage een maatwerkaanpak nog kan leveren. De maatwerkaanpak loopt mee in de gebiedsprocessen voor de diverse gebieden. Waar geen gebiedsproces is, vindt één op één afstemming met betrokkenen plaats. De maatwerkaanpak zal zich in ieder geval richten op het natuurherstel van natuurtypen die blijven lijden onder een overbelasting van stikstof. Daarnaast kan het meerwaarde hebben om te kijken naar emissiebronnen die substantieel bijdragen aan de overbelasting ter plaatse (zie ook stap 3 van de aanpak in [paragraaf 4.2.3](#) waar u de aanpak voor de gebiedsgerichte opgave uitgebreider verwoord vindt).

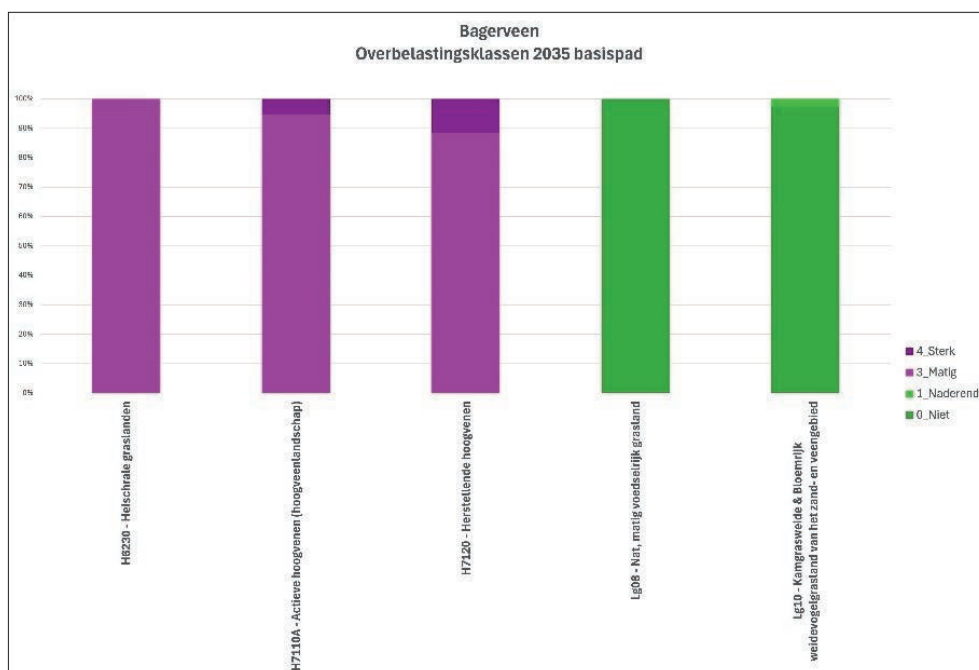
Relevant in dit kader: voor alle gebieden bestaan overzichten met drukfactoren op de natuur. Per habitatype staat aangegeven of sprake is van stikstofgevoeligheid, of en in welke mate het TLGD bijdraagt aan een oplossing en welke verdere maatregelen voor de natuur denkbaar zijn. Dat zijn overzichten die te omvangrijk zijn om mee te nemen in het TLGD. Ze worden verder uitgewerkt en zijn te gebruiken in de op te starten gebiedsprocessen. Een voorbeeld van zo'n uitwerking treft u hierna aan ([Figuur 5.3](#)).

108 Steeds is de verhouding opgenomen van de mate waarin een type niet meer overbelast is dan wel in een bepaalde mate overbelast is (zie aldaar). Zie ook [Bijlage 4.1](#) voor een algemene toelichting op de berekeningen.

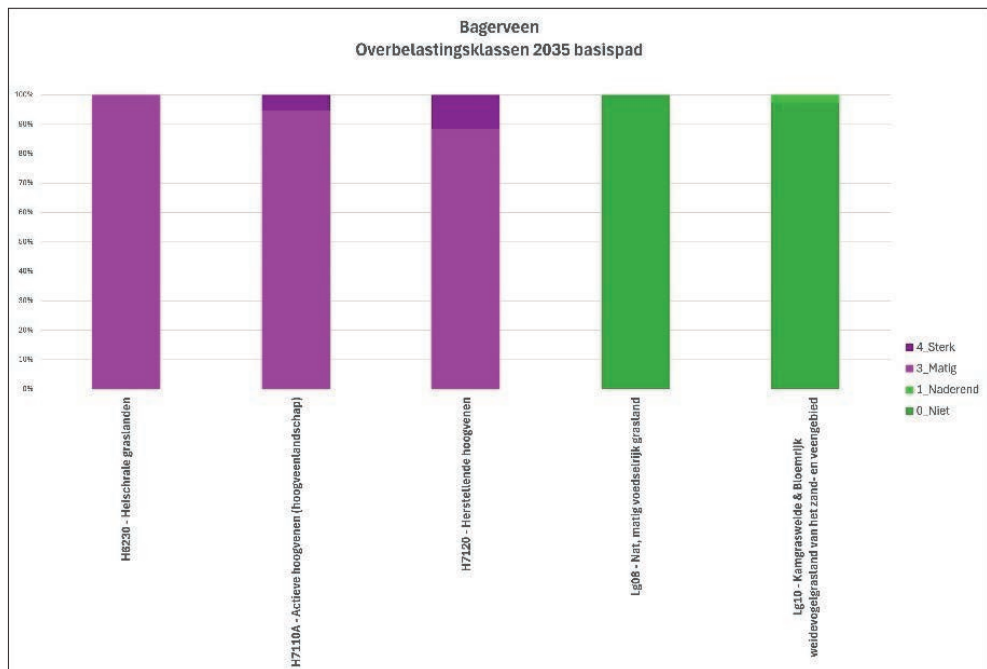
109 Met dit voorbehoud dat het maken van individuele afspraken met boeren hier, net als b.v. rond het Drouwenezand, wellicht logischer is, omdat het een zeer overzichtelijk aantal bedrijven betreft. Dat kan dan gebeuren in plaats van een gebiedsaanpak rond deze gebieden.

Habitattype	Overbelast in 2030 <sup>1</sup>	Drukfactoren <sup>2</sup>	Relatie drukfactor met stikstofdepositie	Draagt uitvoering TLGD bij aan oplossen van knelpunt?	Maatregelen <sup>3</sup>	Status <sup>4</sup>	Locatie/reikwijdte <sup>5</sup>
		Verstoring door aanwezigheid (recreatie)	Geen duidelijke relatie met de effecten van stikstofdepositie.				
		<i>Niet gekoppeld aan drukfactor (of drukfactor van belang)</i>	-	-	2737//300//1445 Onderzoek naar de relatie van inwaai van mineraalrijk zand op andere habitattypes (H2310,H2320,H2330,H6230vka)	Aanmerken als niet (meer) relevant; inwaai mineraalrijk zand is vaak onderdeel stuifzandstelsysteem; opnieuw beoordelen in 2de beheerplan	Binnen N2000
					2736//299//1603 monitoring effecten (stikstofgerelateerd) (H2310,H2320,H2330,H6230vka)	Standaard monitoring, continu	Binnen N2000
					2734//297//2715 Kappen deel singel en overgangen bos en stuifzandheide (H2310,H2330)	Afgerond (data uit VGR 2023)	Binnen N2000
H2320 - Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	1,8%	Vermesting (bodem, water)	Direct gevolg van overmatige stikstofdepositie.	Ja, drukfactor neemt af. Het TLGD leidt tot een vermindering van stikstofdepositie.	2741//304//2073 Maaien en afvoeren ( H2320)	Niet rapporteren; alleen begrazing wordt uitgevoerd	Binnen N2000
					2733//296//2035 Opslag verwijderen ( H2320)	Afgerond (data uit VGR2021 en 2023)	Binnen N2000
					2743//306//3065 Drukbegrazing	Niet rapporteren; discussie irt veegbesluit loopt; opnieuw beoordelen in 2de beheerplan	Binnen N2000
					2742//305//3022 Maaien en afvoeren ( H2310)	Niet rapporteren; alleen begrazing wordt uitgevoerd	Binnen N2000
					2728//291 Begrazing, evaluatie graasdruk (op termijn)	opnieuw beoordelen in 2de beheerplan	Binnen N2000
		Klimaat en zeespiegelstijging	Kan leiden tot verdroging wat de effecten van stikstofdepositie versterkt.	Het gebied heeft geen hydrologische opgave en ligt niet in een hotspot.			

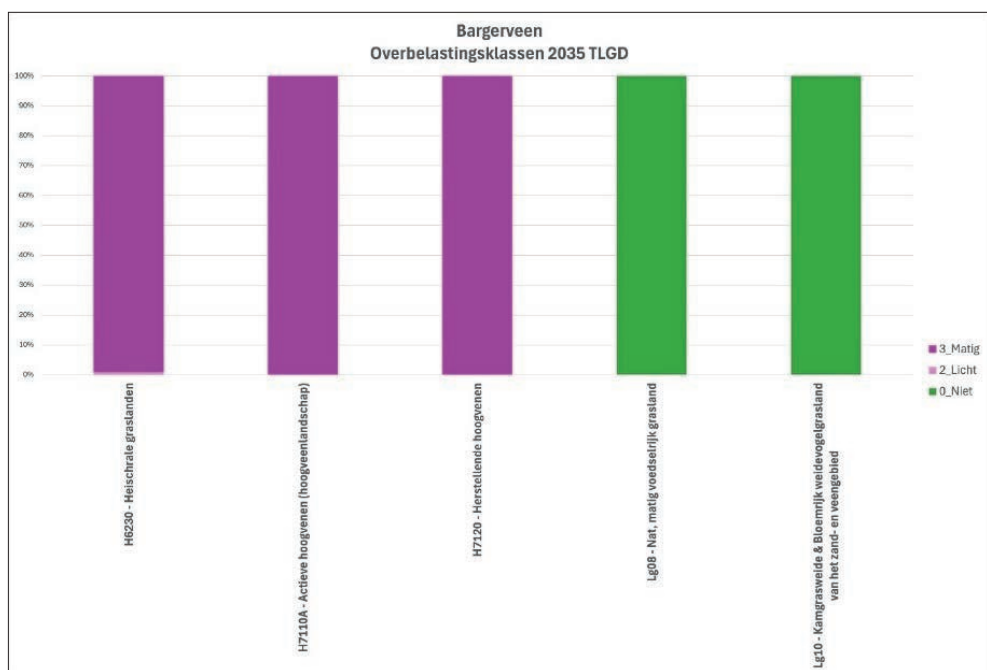
Figuur 5.3 | Voorbeeld van uitwerking van drukfactoren met mogelijke maatregelen in relatie tot stikstof.<sup>110</sup>  
De planning voor de komende jaren vindt u in de [Realisatiestrategie](#) (hoofdstuk 8).



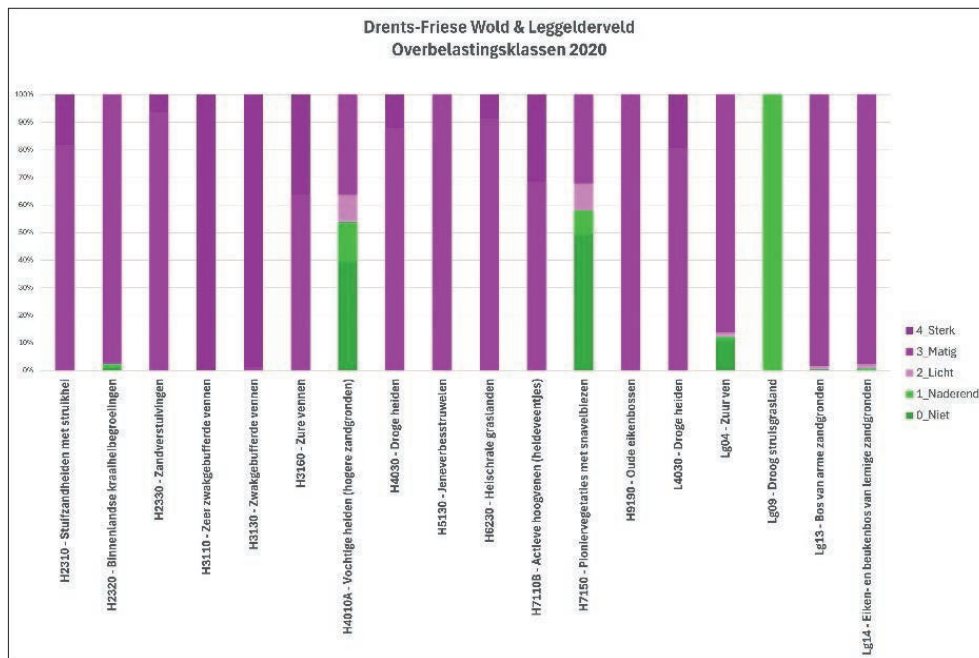
Figuur 5.4a | Overbelastingsklassen Bagerveen 2020



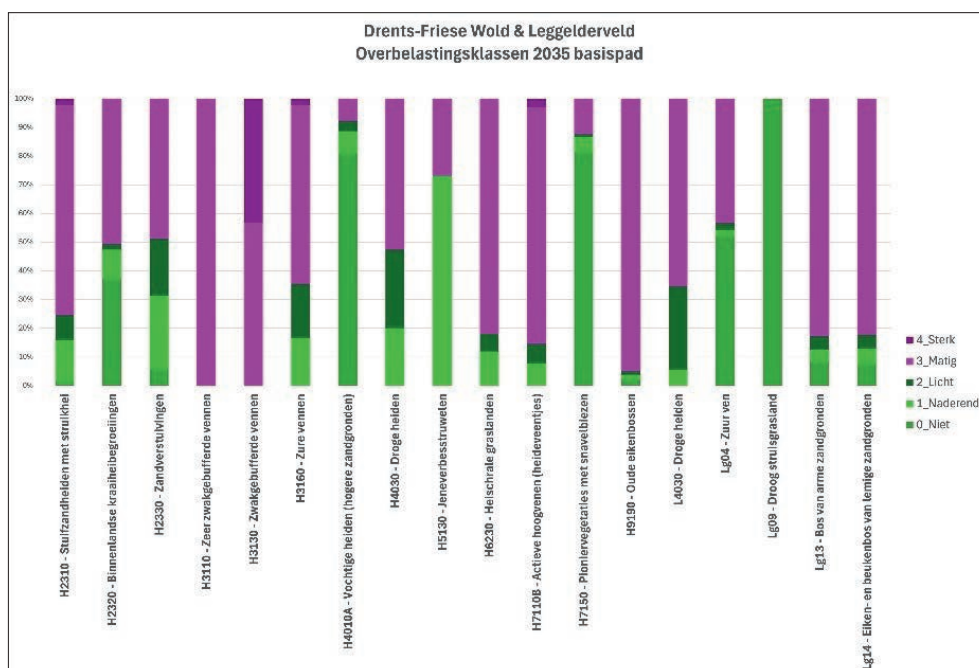
Figuur 5.4b | Overbelastingklassen Bargerveen 2035 (basispad)



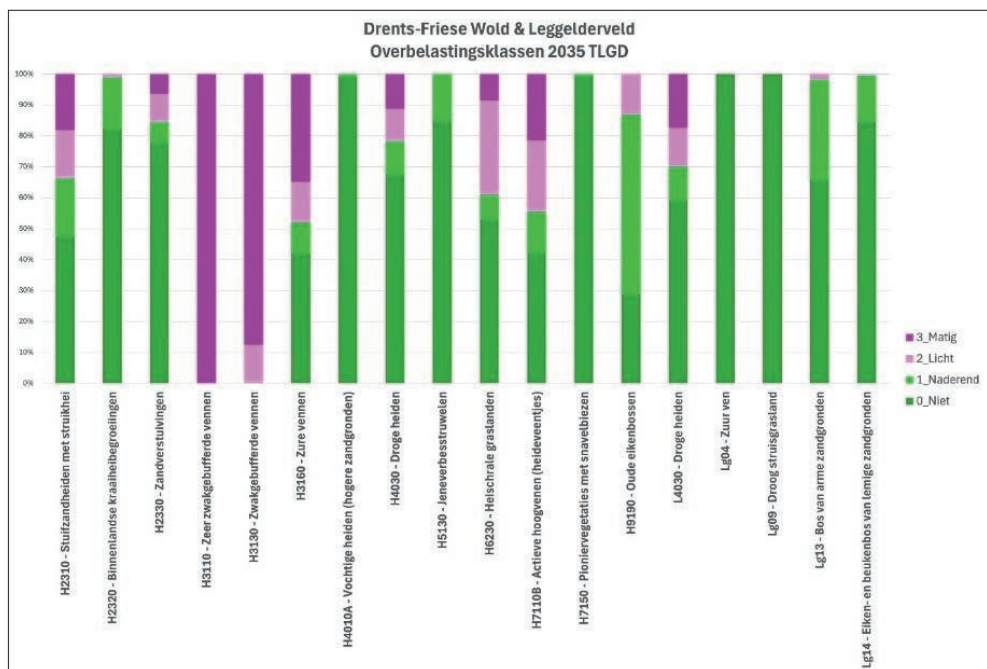
Figuur 5.4c | Overbelastingsklassen Bargerveen 2035 (TLGD)



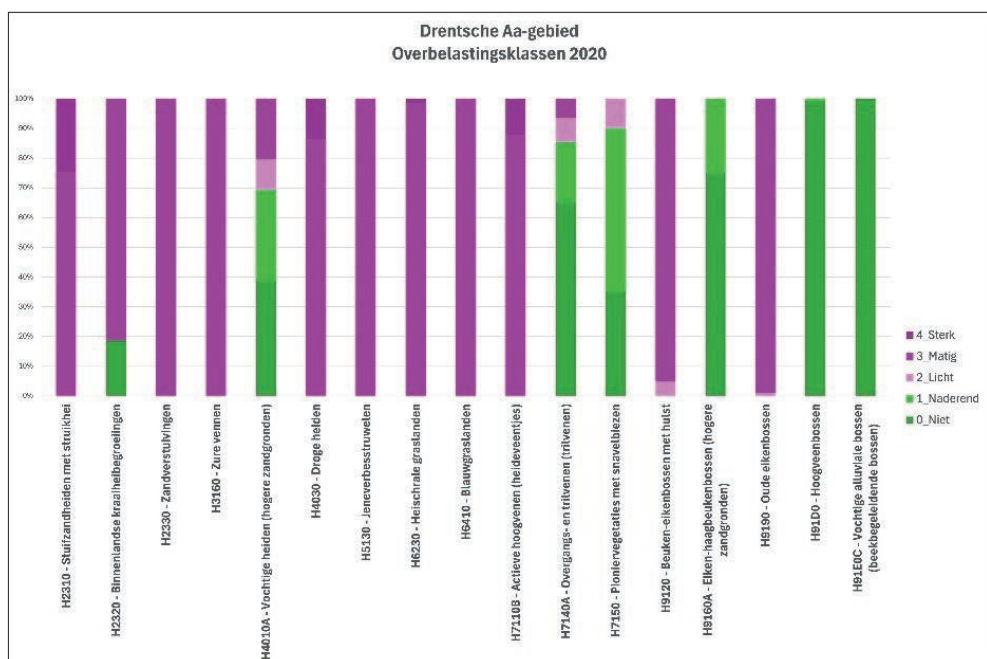
Figuur 5.4d | Overbelastingsklassen Drents-Friese Wold & Leggelderveld 2020.



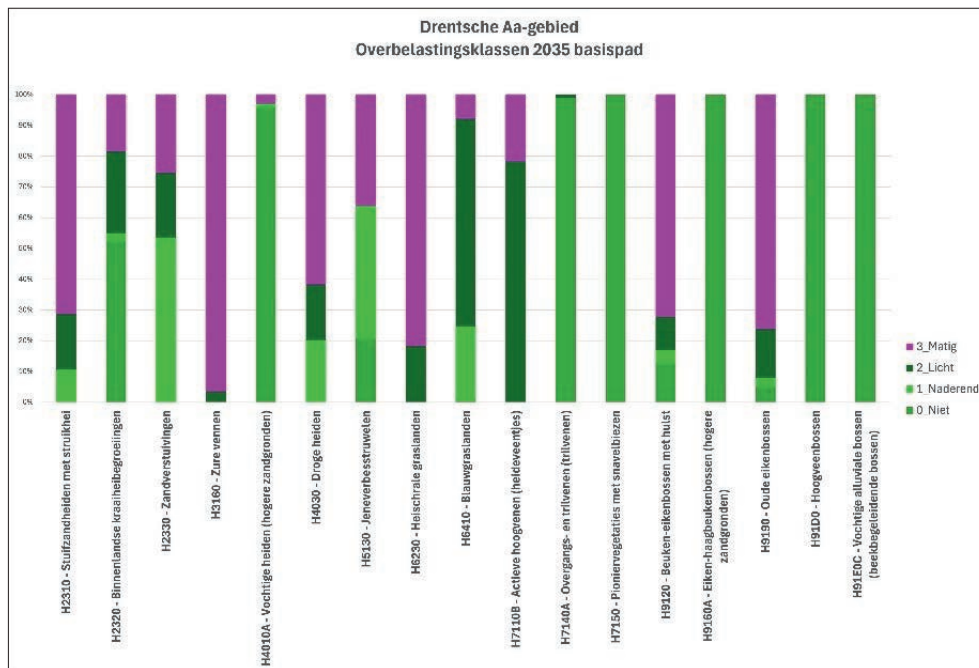
Figuur 5.4e | Overbelastingsklassen Drents-Friese Wold & Leggelderveld 2035 (basispad)



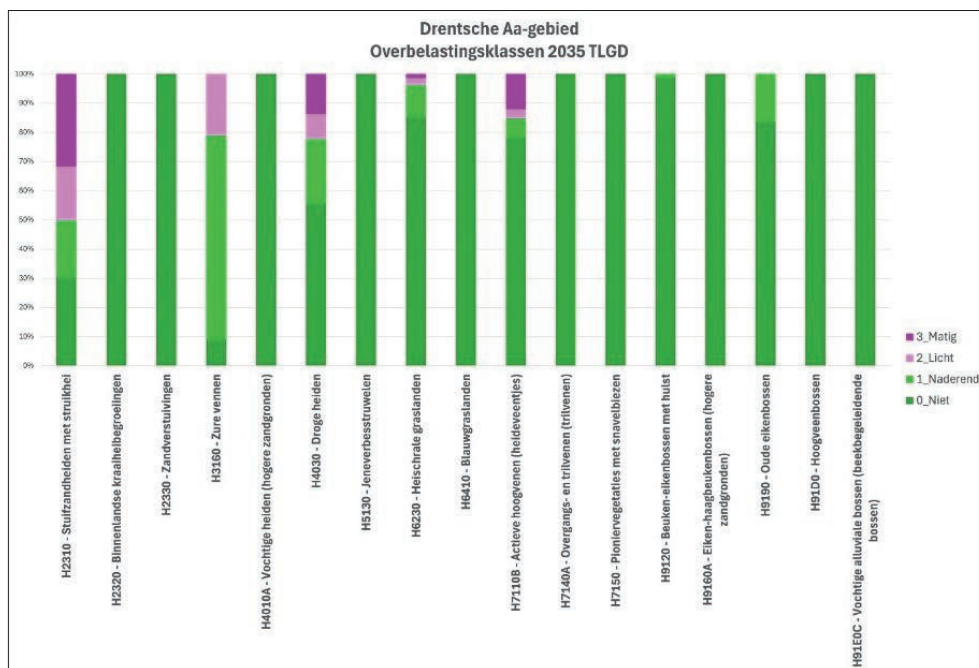
Figuur 5.4f | Overbelastingsklassen Drents-Friese Wold & Leggelderveld 2035 (TLGD).



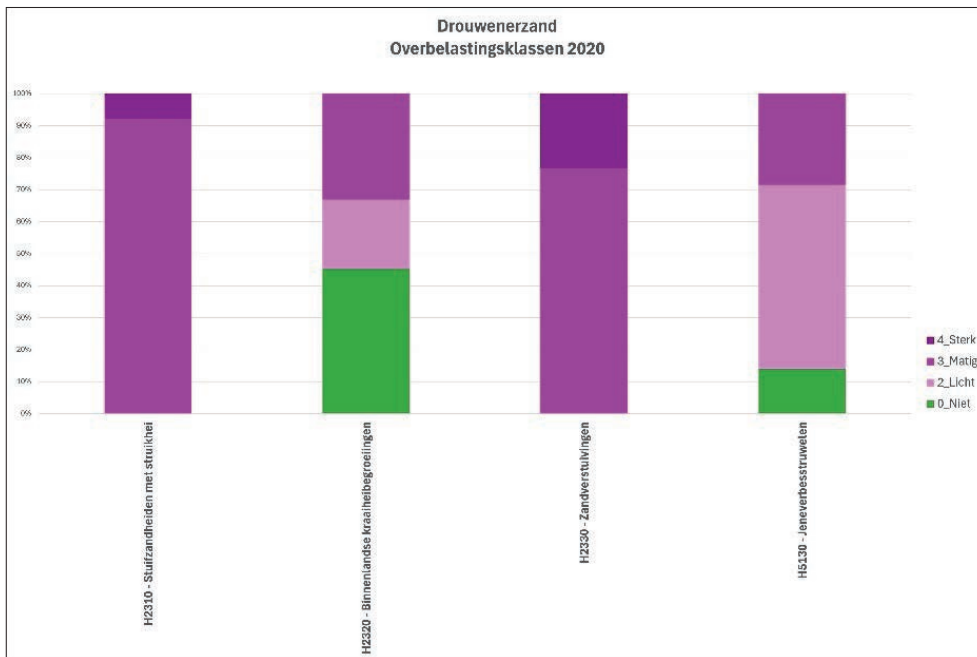
Figuur 5.4g | Overbelastingsklassen Drentsche Aa 2020.



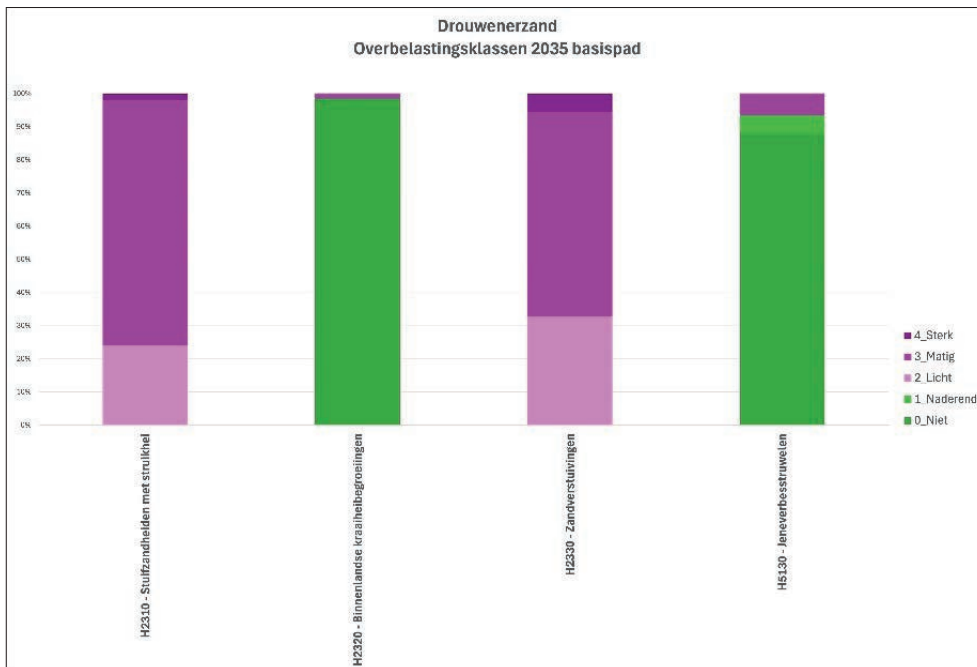
Figuur 5.4h | Overbelastingsklassen Drentsche Aa 2035 (basispad).



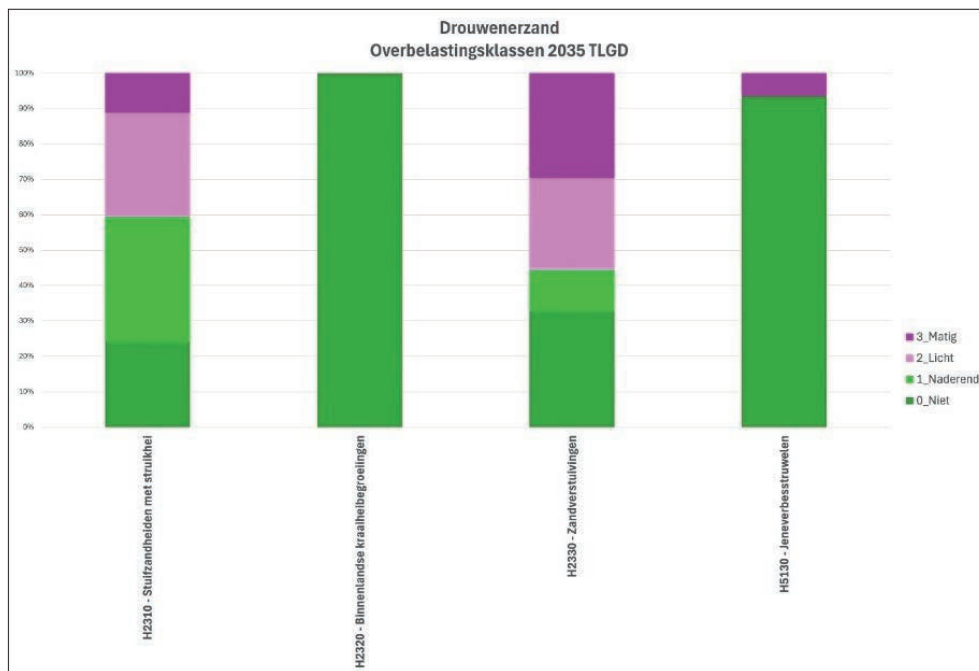
Figuur 5.4i | Overbelastingsklassen Drentsche Aa 2035 (TLGD).



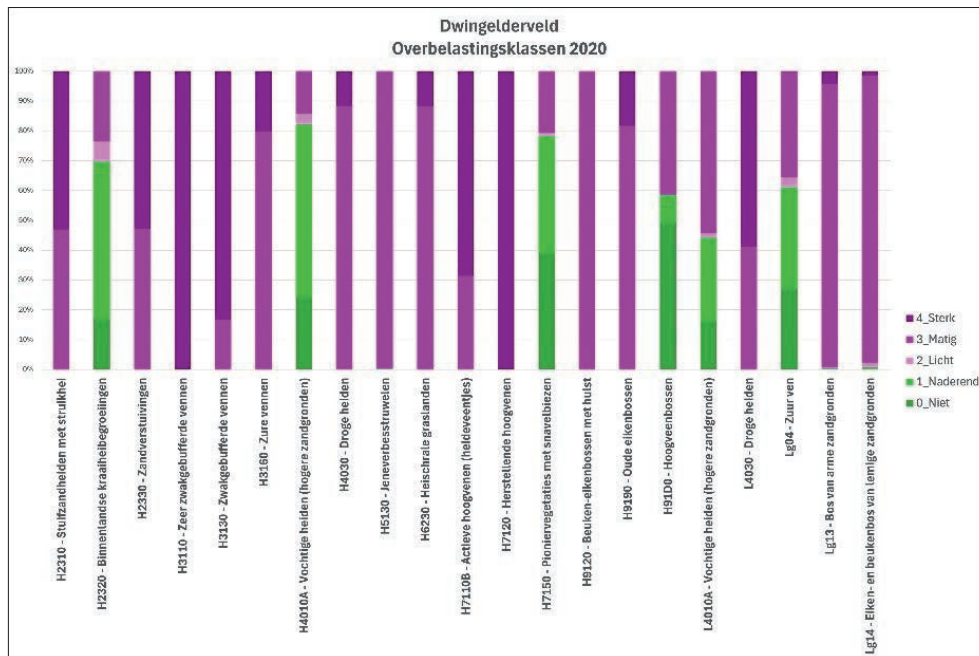
Figuur 5.4j | Overbelastingsklassen Drouwenezand 2020.



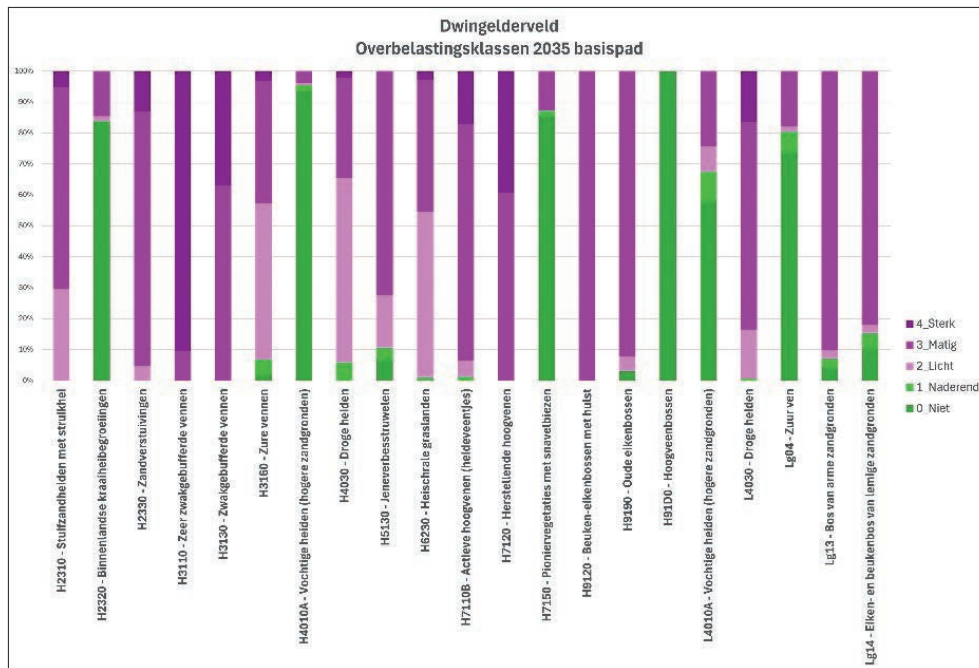
Figuur 5.4k | Overbelastingsklassen Drouwenezand 2035 (basispad).



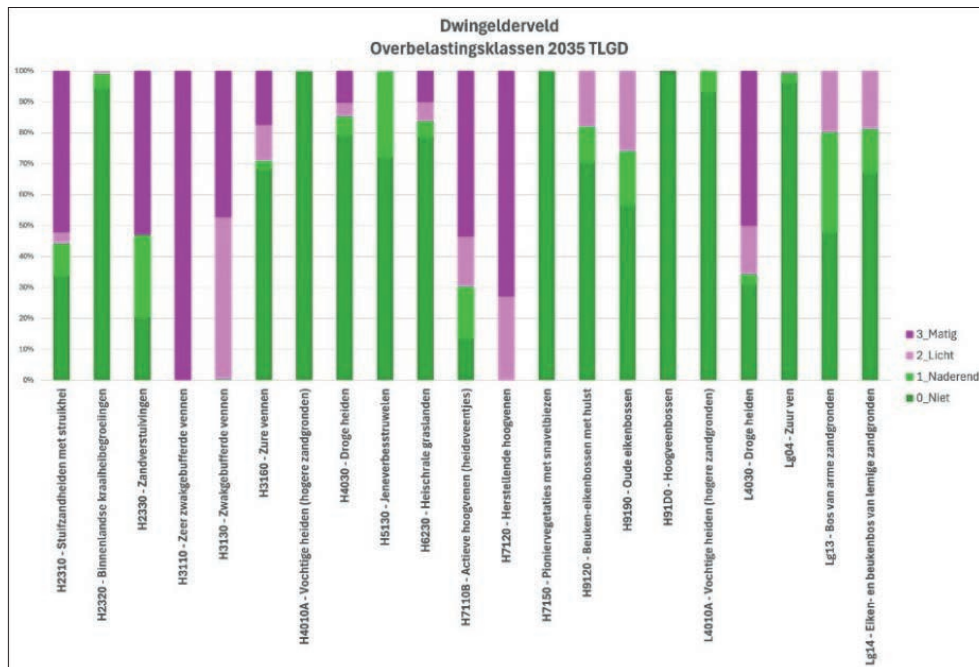
Figuur 5.4l | Overbelastingsklassen Drouwenerzand 2035 (TLGD).



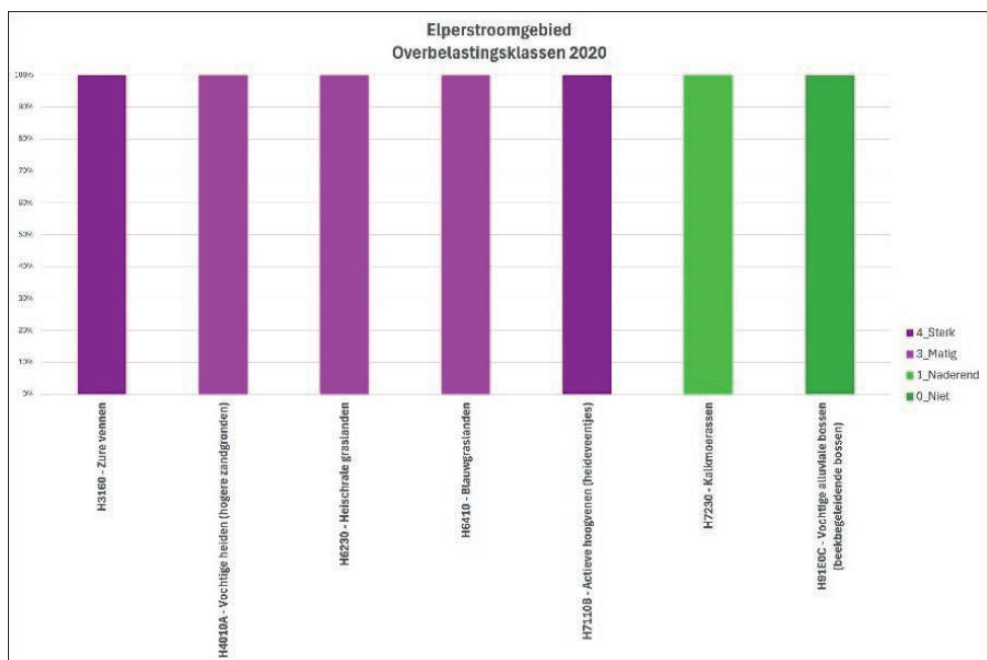
Figuur 5.4m | Overbelastingsklassen Dwingelderveld 2020.



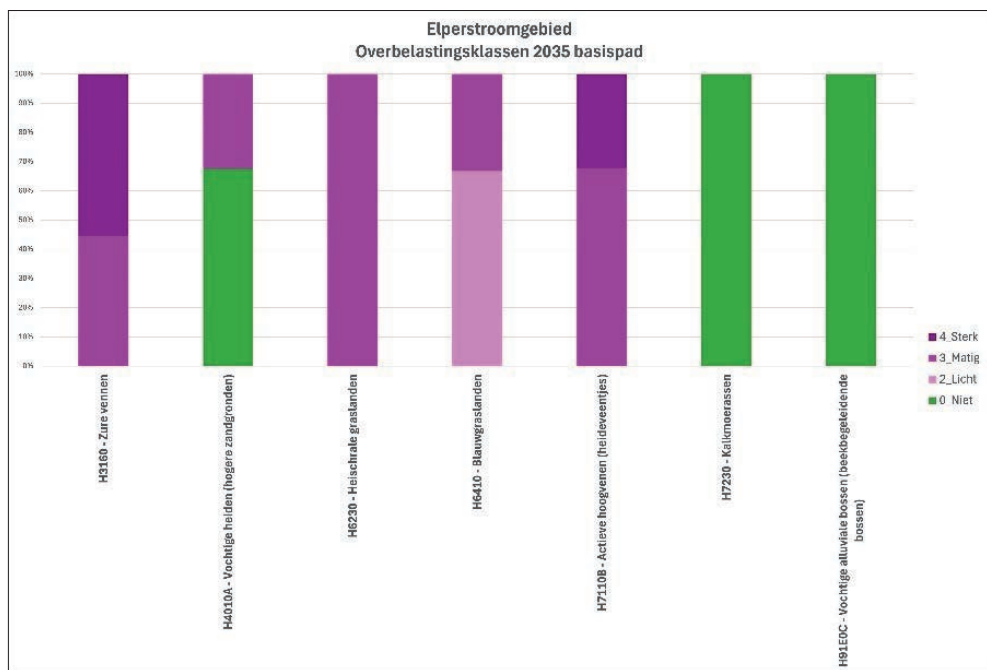
Figuur 5.4n | Overbelastingsklassen Dwingelderveld 2035 (basispad).



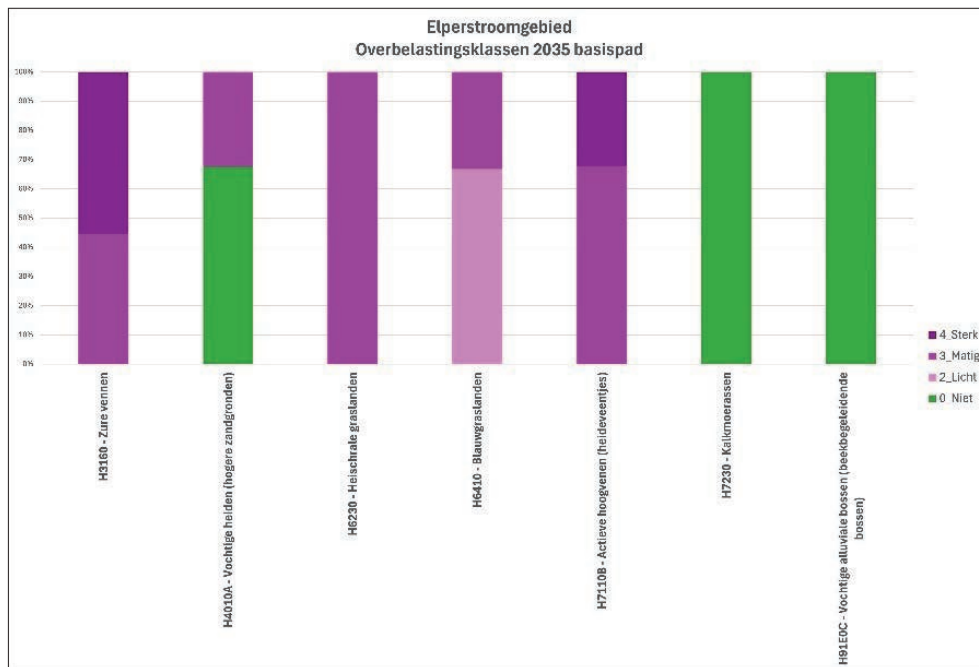
Figuur 5.4o | Overbelastingsklassen Dwingelderveld 2035 (TLGD).



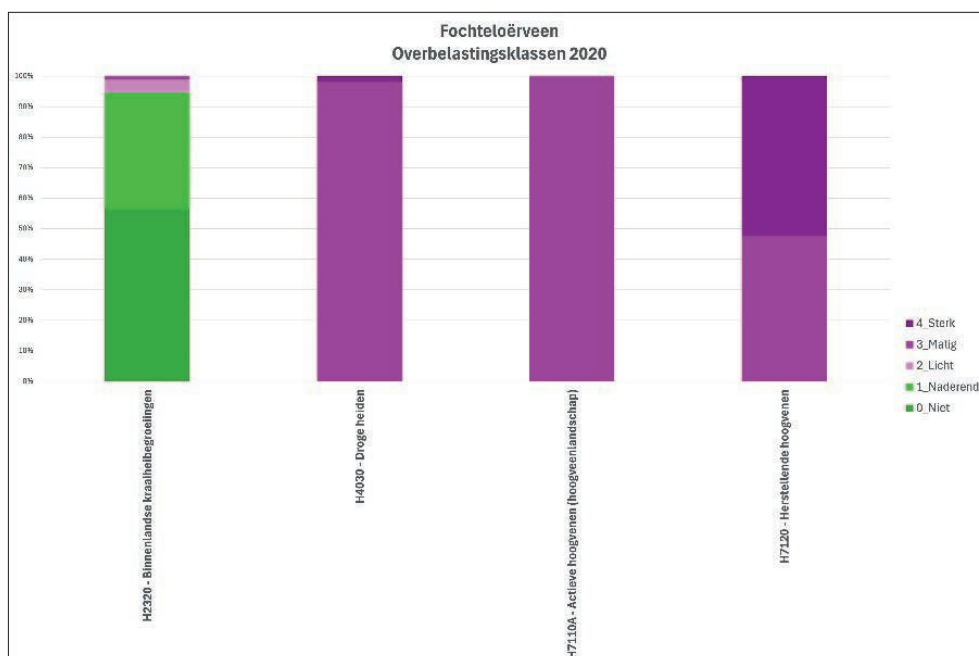
Figuur 5.4p | Overbelastingsklassen Elperstroom 2020.



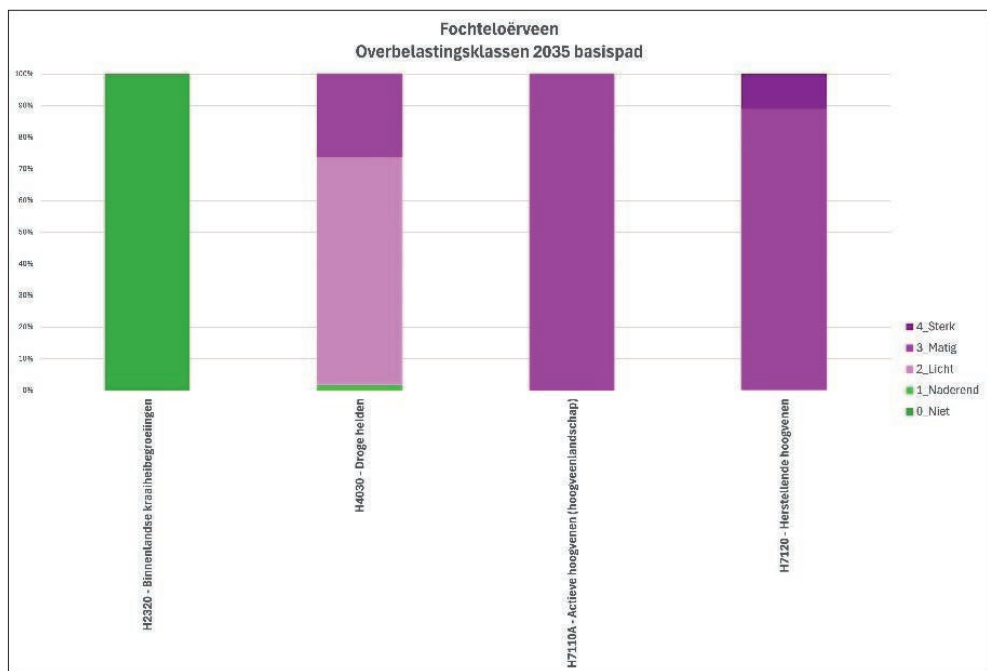
Figuur 5.4q | Overbelastingsklassen Elperstroom 2035 (basispad).



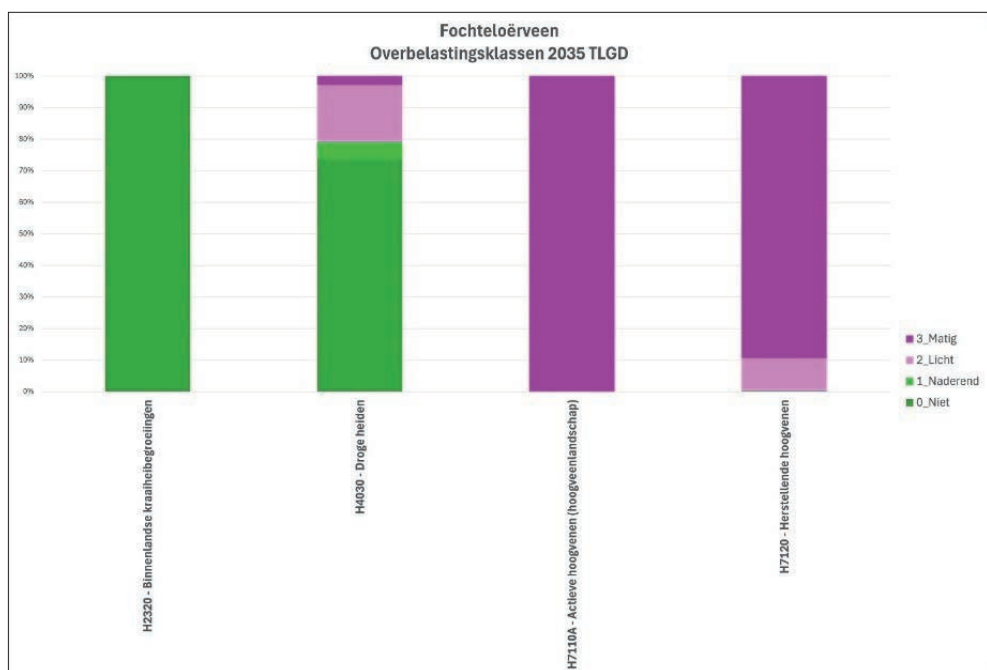
Figuur 5.4r | Overbelastingsklassen Elperstroom 2035 (TLGD).



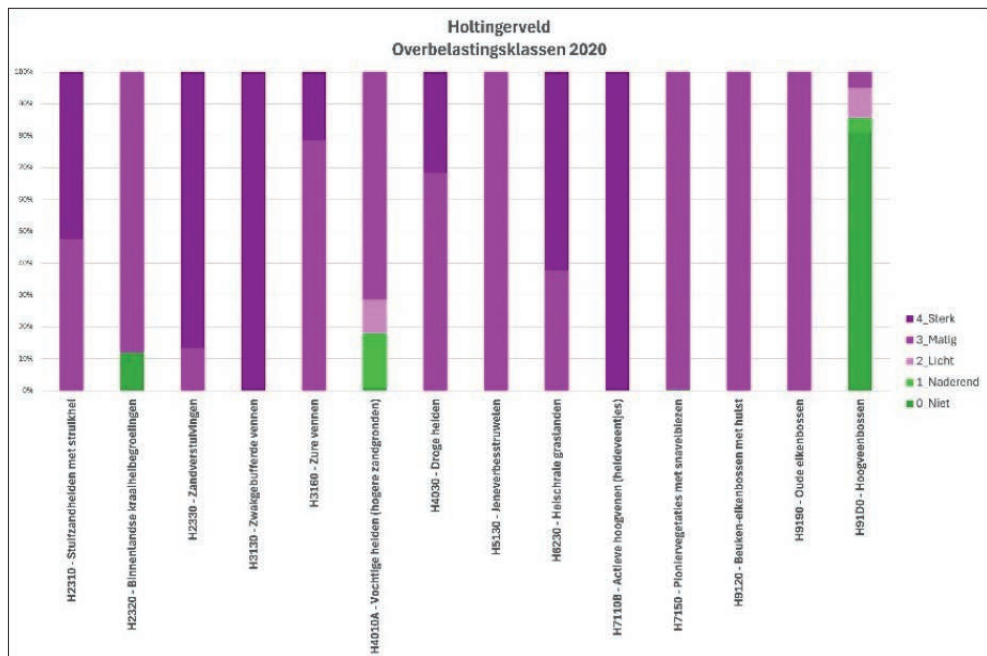
Figuur 5.4s | Overbelastingsklassen Fochteloërveen 2020.



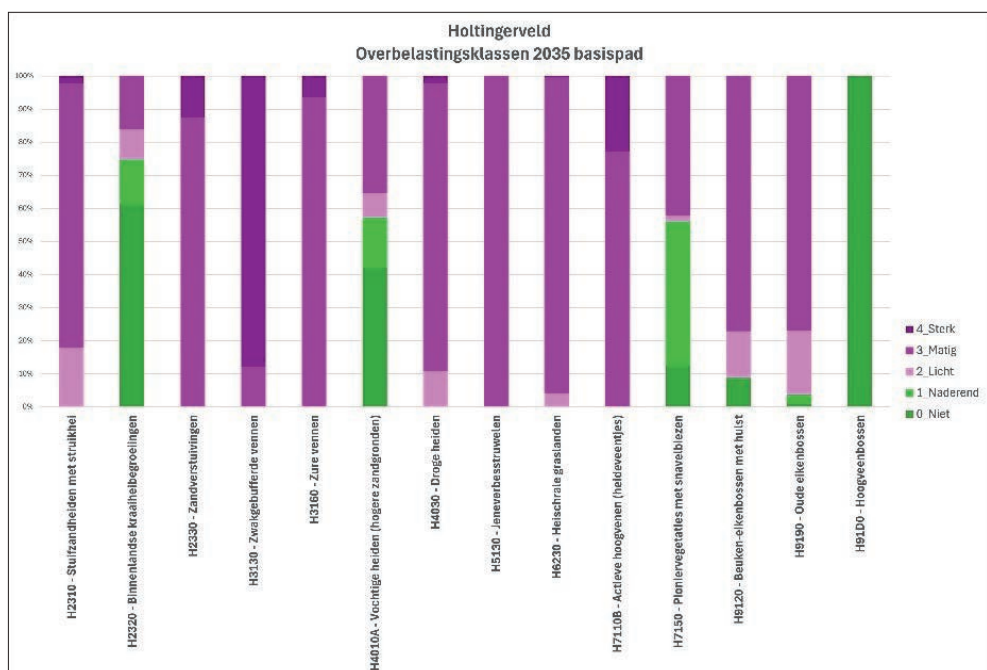
Figuur 5.4t | Overbelastingsklassen Fochteloërveen 2035 (basispad).



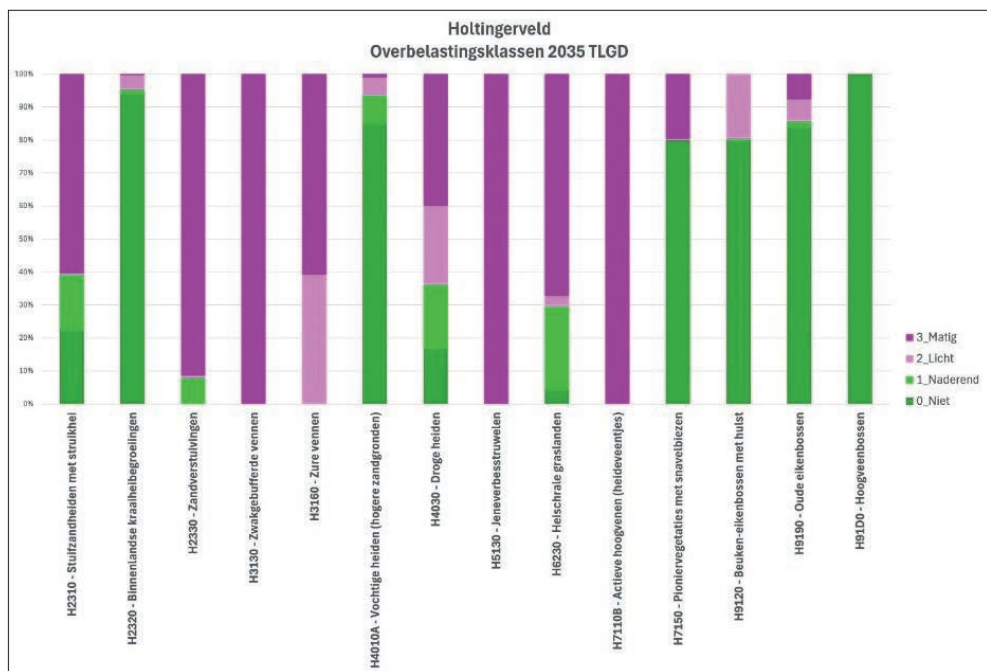
Figuur 5.4u | Overbelastingsklassen Fochteloërveen 2035 (TLGD).



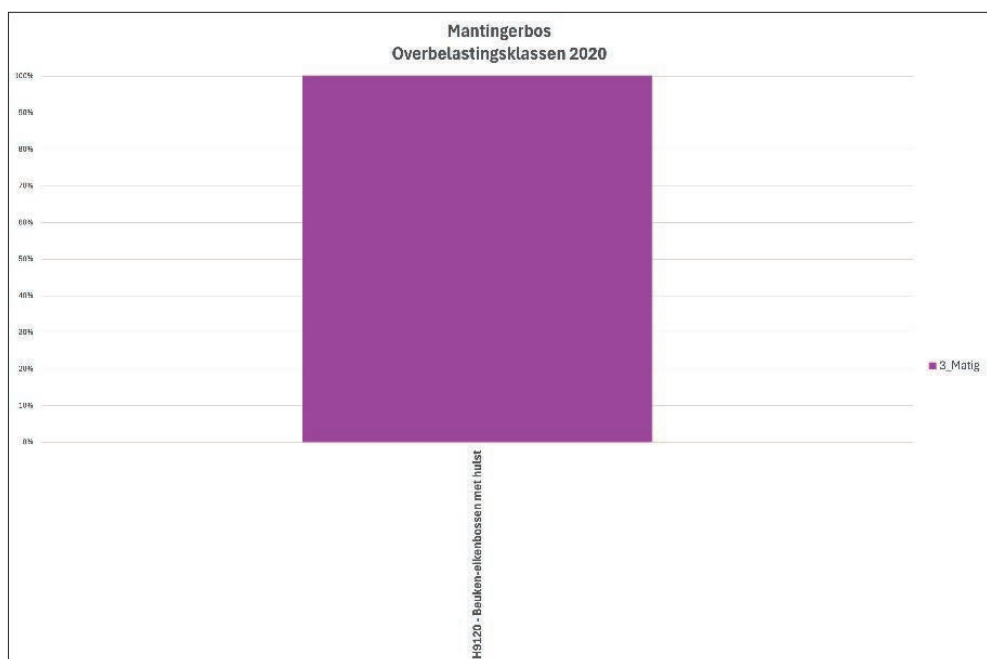
Figuur 5.4v | Overbelastingsklassen Holtingerveld 2020.



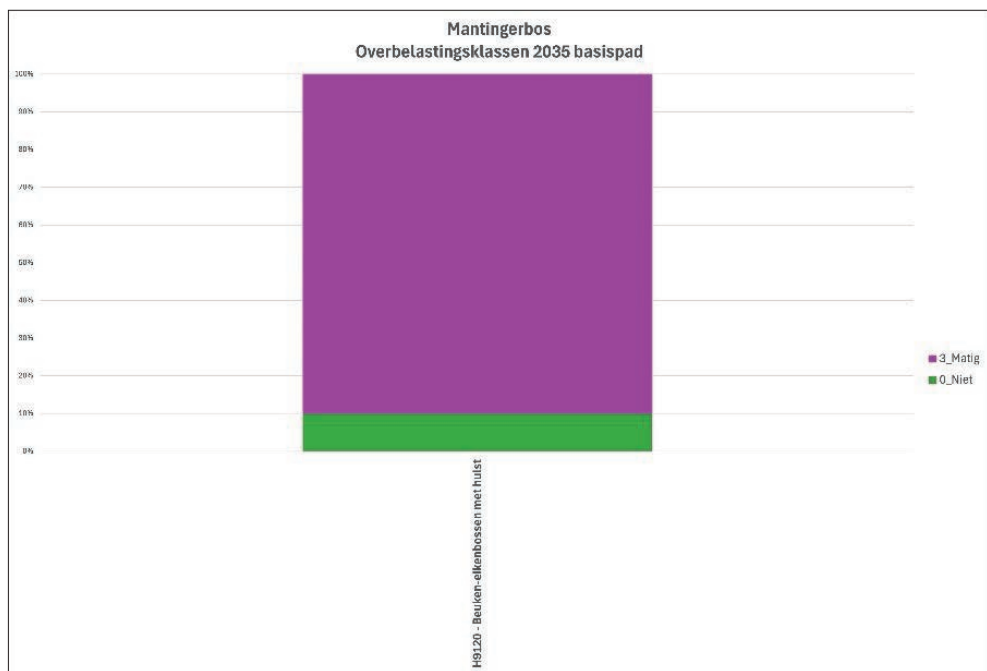
Figuur 5.4w | Overbelastingsklassen Holtingerveld 2035 (basispad).



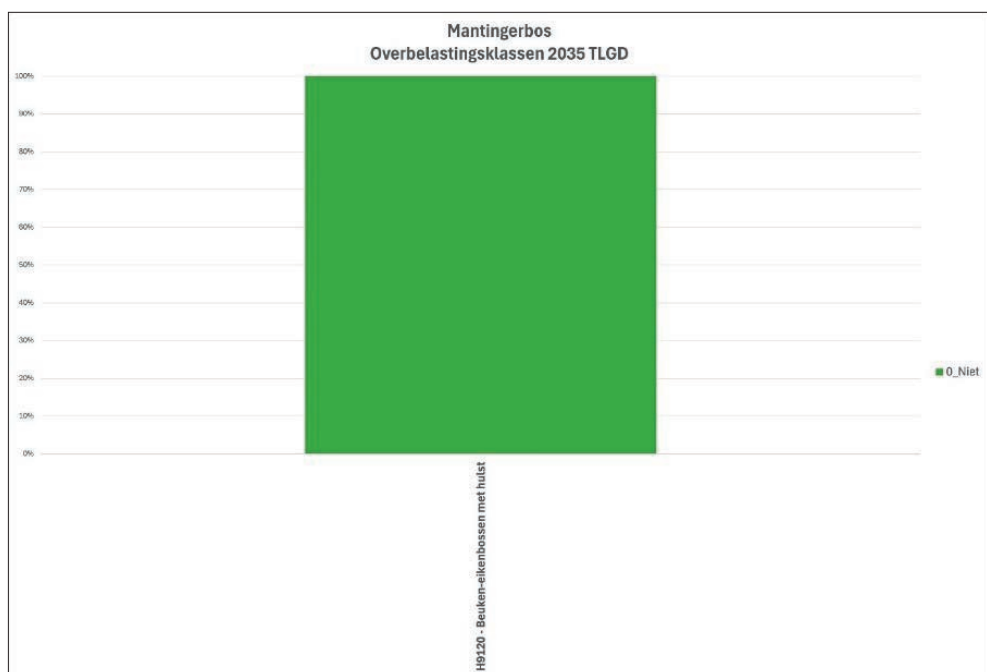
Figuur 5.4x | Overbelastingsklassen Holtingerveld 2035 (TLGD).



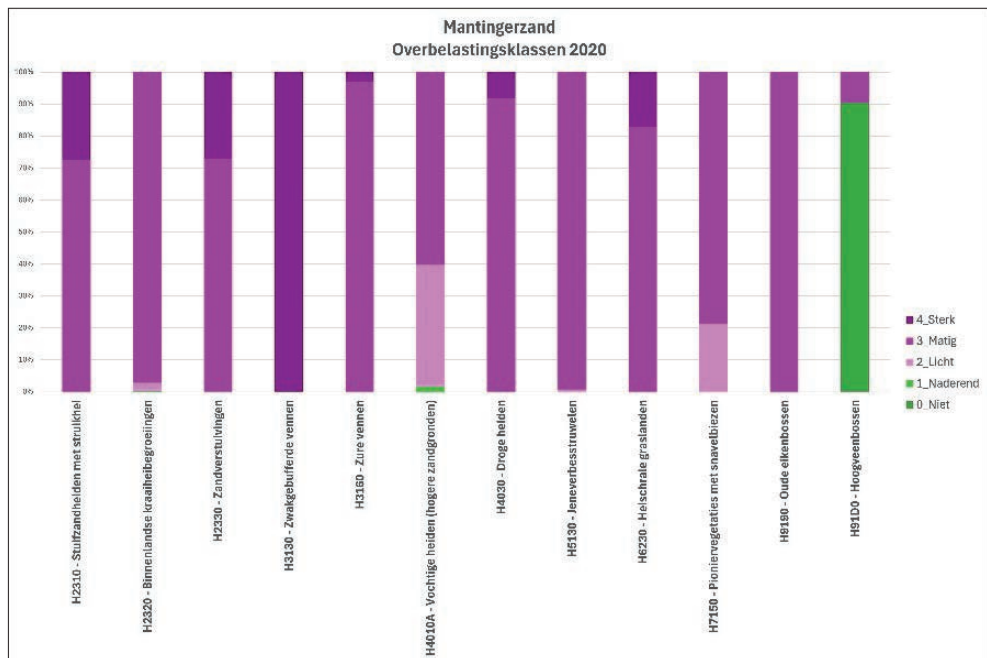
Figuur 5.4y | Overbelastingsklassen Mantingerbos 2020.



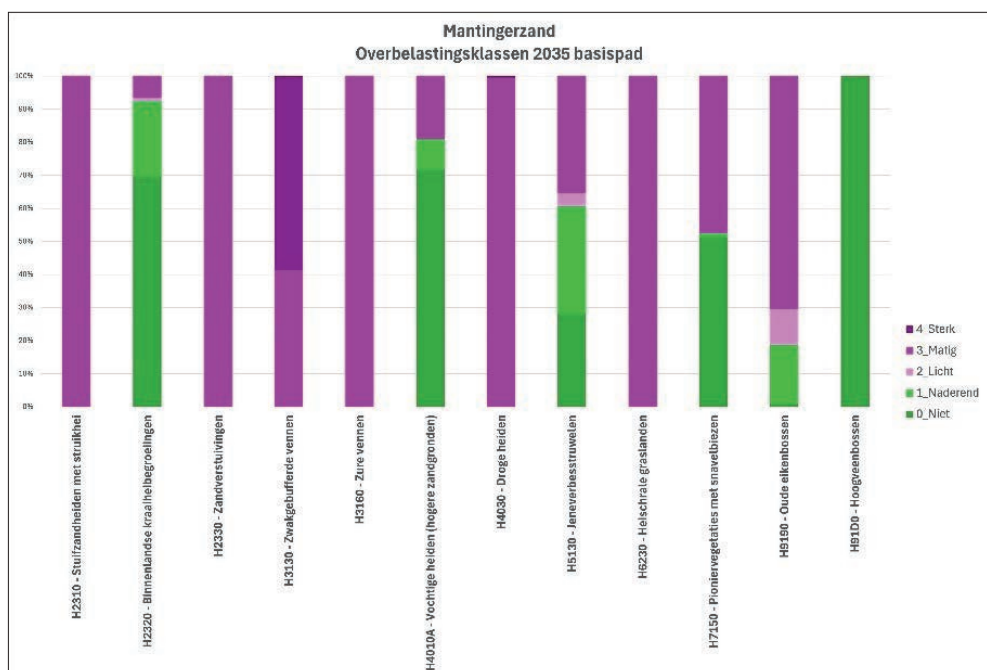
Figuur 5.4z | Overbelastingsklassen Mantingerbos 2035 (basispad).



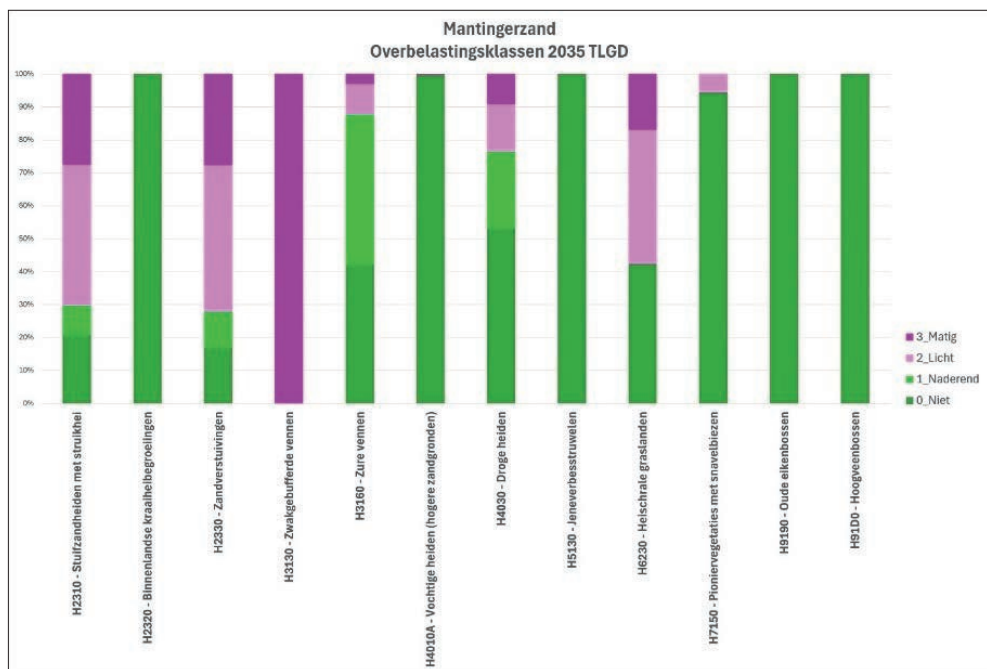
Figuur 5.4aa | Overbelastingsklassen Mantingerbos 2035 (TLGD).



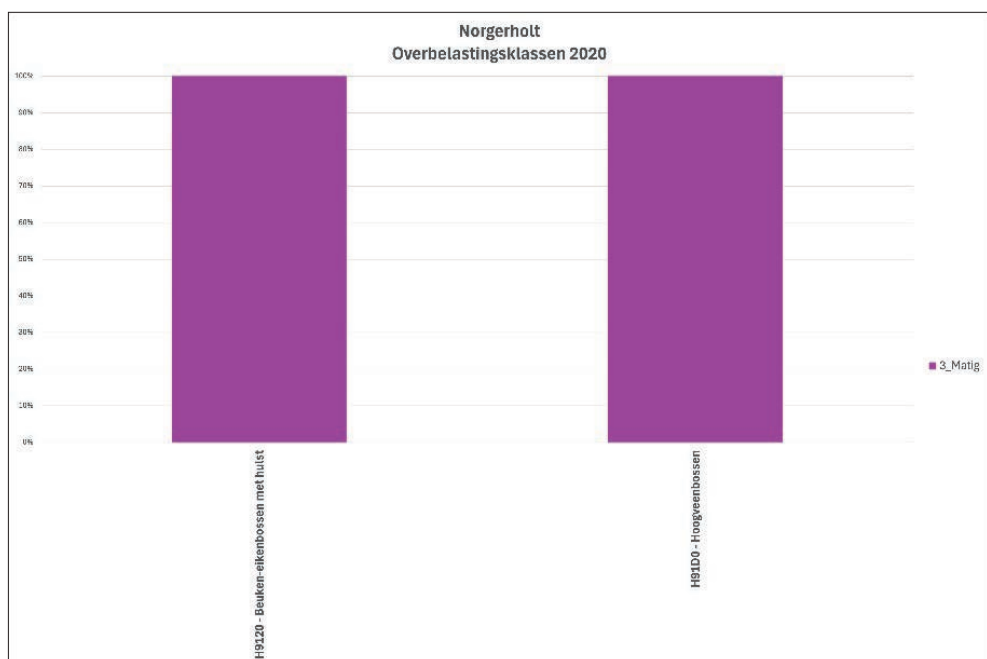
Figuur 5.4bb | Overbelastingsklassen Mantingerzand 2020.



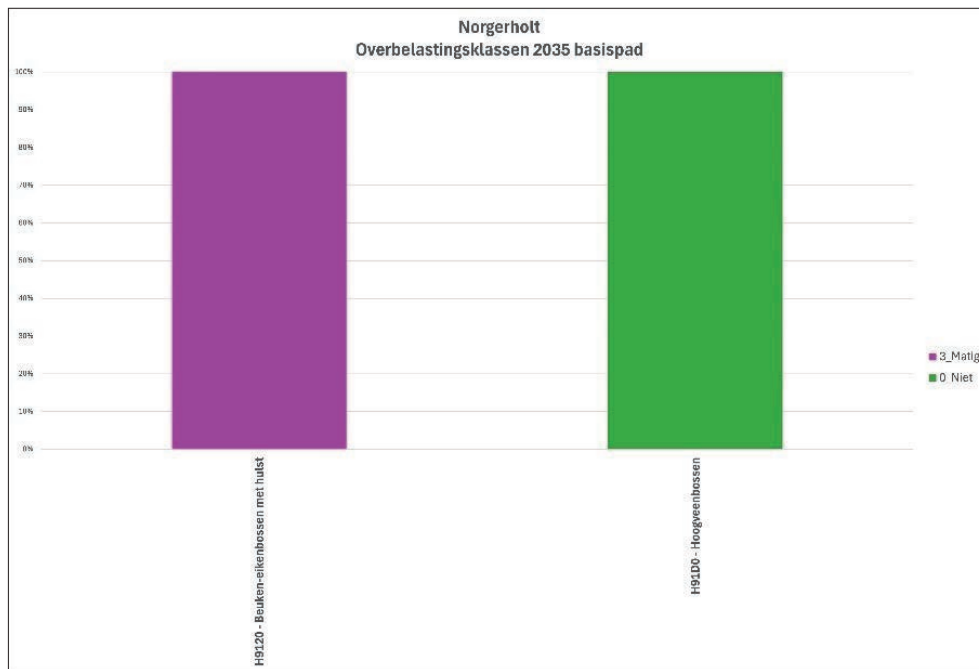
Figuur 5.4cc | Overbelastingsklassen Mantingerzand 2035 (basispad).



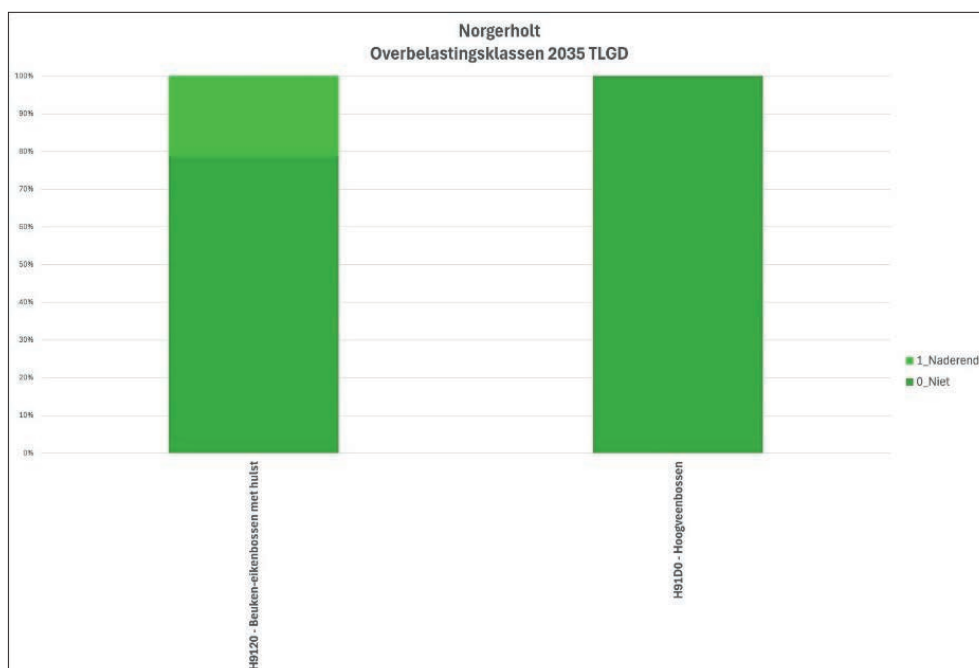
Figuur 5.4dd | Overbelastingsklassen Mantingerzand 2035 (TLGD).



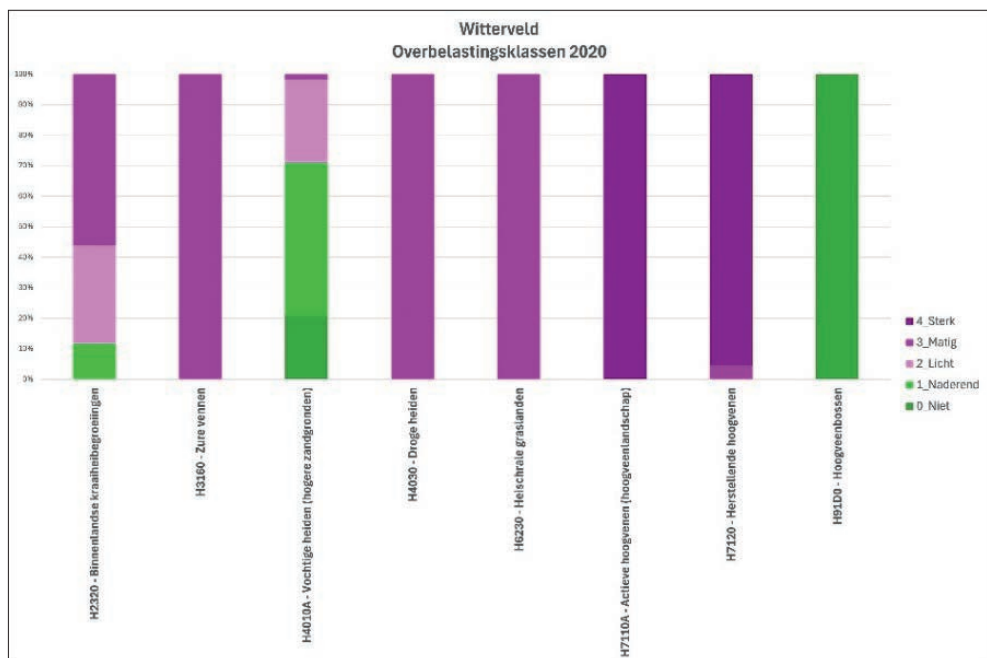
Figuur 5.4ee | Overbelastingsklassen Norgerholt 2020.



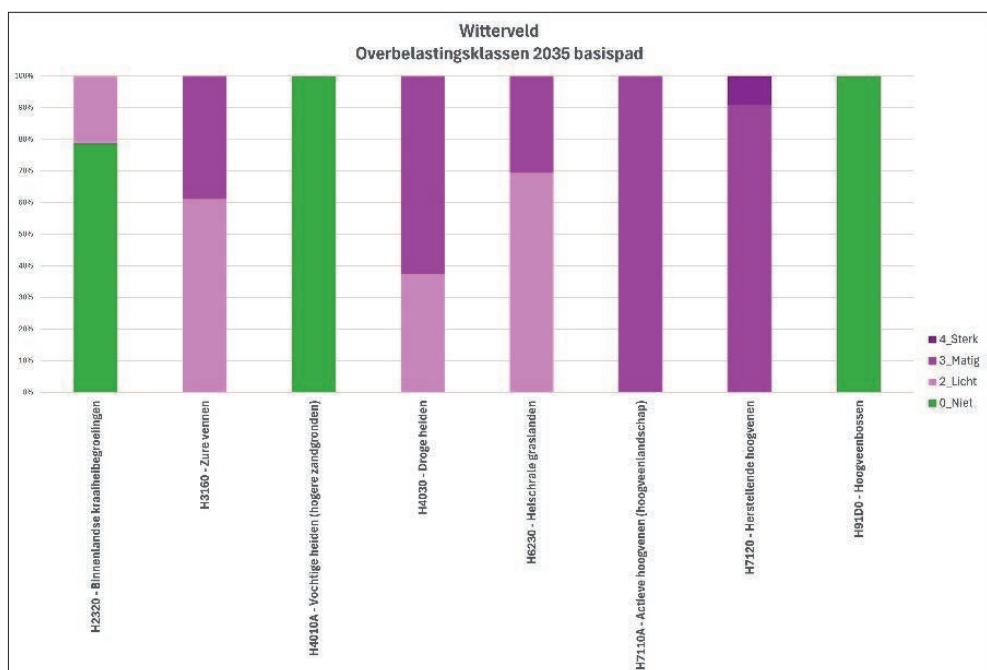
Figuur 5.4ff | Overbelastingsklassen Norgerholt 2035 (basispad).



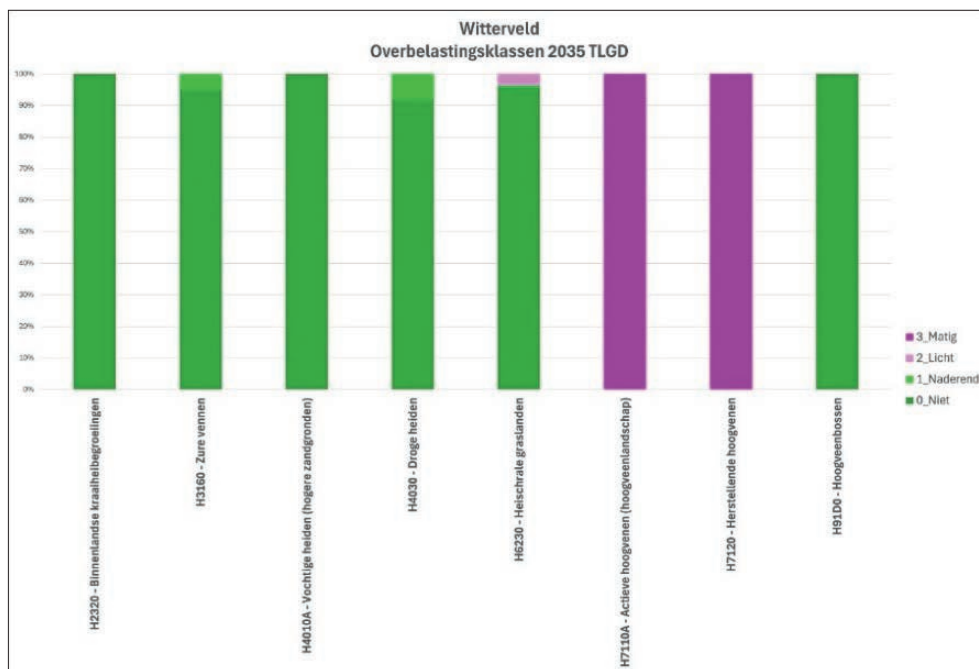
Figuur 5.4gg | Overbelastingsklassen Norgerholt 2035 (TLGD).



Figuur 5.4hh | Overbelastingsklassen Witterveld 2020.



Figuur 5.4ii | Overbelastingsklassen Witterveld 2035 (basispad).



Figuur 5.4jj | Overbelastingsklassen Witterveld 2035 (TLGD).

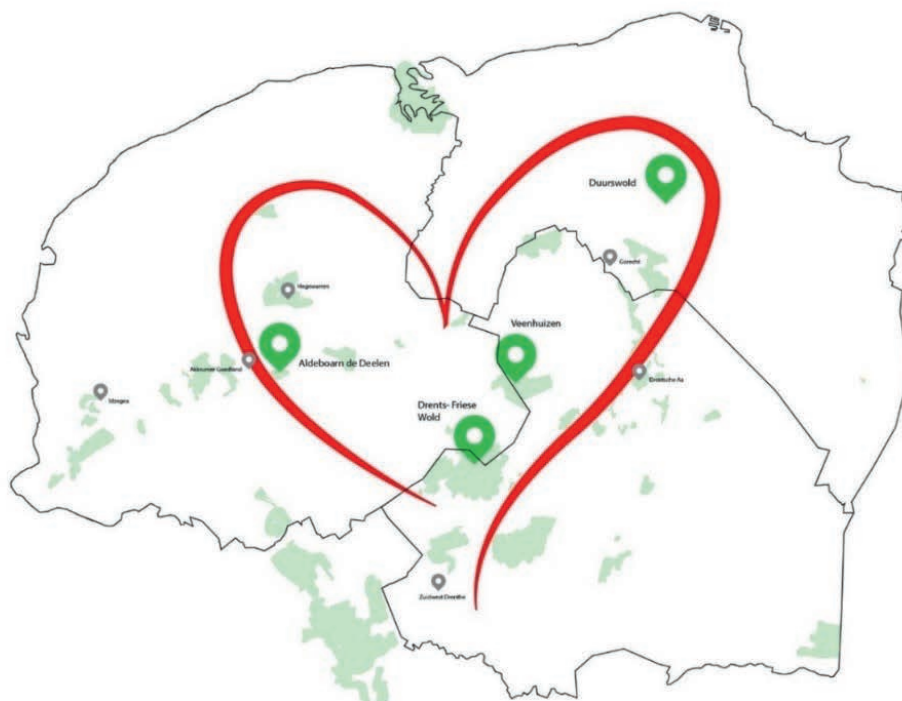
Figuur 5.4 | Resultaten met de TLGD-aanpak voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden.

### 5.3.4 Hart van het Noorden

Het Rijk onderkent dat generiek beleid niet volstaat om de doelen voor water, natuur en stikstof te halen. Naast generiek beleid, stelt de minister van LNV, zal aanvullende inspanning nodig zijn via gebiedsgericht beleid, met het oog op de doelen voor natuur, water en klimaat.<sup>111</sup> Op die plekken wil de minister extra inzetten en boeren die blijven ondernemen in dat gebied extra ondersteunen om samen te werken aan de lokale omstandigheden. Dat is de focus van de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN). Doelen voor water, klimaat en natuur worden in deze aanpak samengebracht, maar dan wel gericht op landbouw en landgebruik. De aanpak richt zich tot dusverre op gebieden als de Veluwe en De Peel. Voor Noord-Nederland heeft het Rijk het Hart van het Noorden opgenomen als een van de vijf prioritaire gebieden waar Rijksbudget en inzet beschikbaar wordt gemaakt. In het regeerakkoord is sprake van "vijf prioritaire gebieden met grote impact".<sup>112</sup> Samen met Fryslân en Groningen geven we invulling aan dit prioritaire gebied.

111 Zie de Kamerbrief van de minister van LNV van 29-11-2024, nummer DGLGS/ 89620684, hier te vinden op internet:-

112 Regeerakkoord Aan de slag, via: [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#) (pag. 21).



Figuur 5.5 | Ruimtelijk beeld van het 'Hart van het Noorden'.

Het 'Hart van het Noorden' richt zich op een aantal specifieke gebieden in de grensregio: Drents-Friese Wold, Fochteloerveen en Bakkeveense Duinen en een aantal gebiedsprocessen: Veenhuizen, Duurswold en Aldeboarn-De Deelen. De laatste twee kennen voornamelijk veenoxidatie problematiek. Met inzet van onderop een aanpak over de provinciegrenzen heen willen we (voor Drenthe met name gericht op de Drents-Friese grensregio) samen versneld aan de slag om van het stikstofsloot te komen. De opgaven liggen op het vlak van hydrologie, stikstof en het oplossen van vergunningensloot. In alle gebieden van het Hart is sprake van gestapelde opgaven. De al bestaande interprovinciale verbindingen en samenwerking in het Noorden zijn al sterk en daarmee een goed uitgangspunt. Drenthe, Fryslân en Groningen kunnen voor elkaar van betekenis zijn als het gaat om doelsturing/ ondernemingsplan, met daarbij het ministerie van LNV als partner die ook aanvullend kan schakelen met overige ministeries. Om optimaal te leren en passend in tijd en tempo te kunnen opschalen, vertegenwoordigen de gebieden een balans tussen representativiteit van de grote opgaven, het tijdspad waarop resultaten bereikt kunnen worden en het type inzet dat nodig is vanuit het Rijk.

Het gebiedsaanbod wordt op dit moment door de provincies samen met het Rijk uitgewerkt. Het gaat om verlaging van emissies op bedrijfsniveau te realiseren, bijvoorbeeld door innovaties toe te passen, gebaseerd op doelsturing, gronden toe te kennen voor groenblauwe dooradering, en gronden beschikbaar te stellen voor extensivering en bedrijfsbodemwaterplannen. Het plan biedt mogelijkheden voor de instandhouding van het cultuurlandschap (bij Veenhuizen met het UNESCO-Werelderfgoed), allemaal zaken die goed aansluiten bij de Rijksaanpak. Met de extra rijksinzet zou in de komende jaren door alle overheden, met de initiatiefnemers uit het gebied, onderzocht en vervolgens uitgevoerd moeten worden op welke wijze een specifiek maatwerk geleverd kan worden om tot oplossingen te komen. Op dit moment zien we met name kansen in steun van het Rijk bij het vinden van mogelijkheden voor het vlottrekken van toestemmingsverlening en het realiseren van monitoring op bedrijfsniveau, bijvoorbeeld via een meetpilot. De ervaringen die we hiermee opdoen helpen ook in de uitrol van de verdere aanpak van het TLGD.

### 5.3.5 Aanpak van de gebieden tot 2030

Voor alle gebiedsprocessen die de provincie in deze gebieden gaat doorlopen gelden de volgende principes (mede op basis van de ontwerp-Omgevingsvisie Drenthe):

- Rijk doet het generieke beleid. De provincie verwacht van het Rijk dat het de opgaven voor zijn rekening neemt voor zover die een gebiedsgerichte component missen; deze generieke aanpak geldt met name voor methaan (klimaat), maar ook voor de stikstofopgave, waarvan de provincie veronderstelt dat het Rijk een groot deel van de opgave via generiek beleid regelt. Rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kunnen hierin voor gebieden met veel overbelasting ook aanvullende maatregelen voorgesteld worden. Voor de keuze van de [Hotspots](#) is de stikstofopgave niet per se leidend geweest, maar zal deze zeker gekoppeld worden in de gebiedsprocessen.
- De provincie biedt de landbouw duidelijkheid en perspectief. Dat betekent inzetten op agrarische structuurverbetering zodat perspectief ontstaat. Het betekent ook eerlijk zijn over de opgaven, maar ook besluiten (tot) wanneer een invulling goed genoeg is. Tegelijkertijd werkt de provincie aan de landbouwstructuur: dit betekent dat in elk gebied naast opgaven ook perspectief wordt gebracht.
- De provincie en de maatschappelijke partners werken de verschillende opgaven integraal uit en houdt er bij de voorgestelde oplossingen rekening mee dat er na 2030 nog opgaven resteren.
- Landbouwperspectief en structuur, bodem en water sturend, juist ook vanuit het lange termijn belang van de landbouw, zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik (zo veel mogelijk combineren van opgaven zoals VHR en KRW).
- De provincie werkt haar opgaven gebiedsgericht uit met betrokkenheid van belanghebbenden. Daarbij is er ruimte voor ideeën uit het gebied.
- De provincie combineert opgaven en belangen waar mogelijk met belangen en voorstellen van anderen.
- De provincie doorloopt de gebiedsprocessen samen met uitvoeringsorganisatie Prolander en maatschappelijke partners.
- De provincie neemt de tijd die nodig is voor een zorgvuldig proces. Hieronder staan twee opties uitgewerkt die vooral verschillen in de rolverdeling. Overigens zijn meer opties mogelijk. Het gelijke aantal stappen zegt niet over de duur van het proces, dat zal bij een groot, urgent, complex proces veel langer zijn dan bij een kleiner van onderop proces.

#### Grond

- Vrijwilligheid is en blijft het uitgangspunt voor de grondopgave
- Een ruimtelijk kader is essentieel voor de realisatie van zowel de huidige en de toekomstige wettelijke opgaven in Drenthe. Met een transparant ruimtelijk kader kan de provincie handelen in de uitvoering van de grondopgave (aankoop, verkoop, ruiling, afwaardering); dat geldt ook voor uitvoeringsorganisatie Prolander. Grond is hierbij geen doel op zich maar een middel om vastgestelde opgaven en doelen te realiseren. Met deze doelen wordt de strategie bepaald voor hoe te handelen.
- Om het grondinstrumentarium in te zetten, is een aankooptitel nodig. De vastgestelde opgave hiervoor, inclusief ruimtelijk kader, is vastgelegd in het natuurbeheerplan. Daarmee is de aankooptitel voor deze gronden geregeld. Uitgangspunt is dat door vaststelling van de focus gebieden een aankooptitel ontstaat voor de grondopgave in deze gebieden.
- In het provinciaal grondbeleid worden drie categorieën grond onderscheiden:
  - grond binnen het NNN.
  - ruilgrond ten behoeve van de provinciale opgaven in het landelijk gebied.
  - opgabe-gerichte aankoop; gronden waarop een wettelijk doel, anders dan de NNN-opgave, beoogd is.

- Uitgangspunt is dat grondopgave voor de gebieden in samenhang met de huidige opgaven gerealiseerd wordt.
- Het is van belang dat er aandacht is voor de blijvende landbouw zodat ruilingen gerealiseerd kunnen worden.

## Procesregie

In [Figuur 5.6](#) staan de stappen beschreven die doorlopen (kunnen) worden in gebiedsprocessen. In sommige gevallen worden stappen meermaals uitgevoerd of in kleinere eenheden (bijv. kleinere gebieden) opgeknipt. De rol van de provincie kan variëren. In het voorbeeld staan twee uitersten uitgewerkt: een grote complexe opgave, versus een initiatief vanuit het gebied. Omdat de partners - landbouw, natuur, water, recreatie, medeoverheden, omwonenden en andere belanghebbenden - per gebiedsproces kunnen verschillen, is daar in dit overzicht geen nadere duiding aan gegeven. Per proces zal bekeken worden wie de partijen zijn die vanuit hun rol of belang betrokken worden.<sup>113</sup> Een mogelijke gedeeltelijke invulling van het gebiedsgerichte werken is het werken met gebiedsoffertes.

	Opgave: Urgent/ complex	Opgave: Kans/ initiatief
Fase	Rol provincie	
	Voert regie	Faciliteert
Vorbereidingsfase	Opgave wordt integraal uitgewerkt GS stelt opgave vast Communicatie en Participatiestrategie	Gebied oriënteert zich bij Provincie Provincie geeft kaders Provincie geeft akkoord voor uitwerking; GS stelt uitgangspunten vast voor verdere planvorming
Planfase	Provincie werkt plan uit in afstemming met gebied	Gebied werkt plan uit in afstemming met deelgebied/ provincie
	Initiatief wordt besproken in Programmteam deelgebied	Initiatief wordt besproken (met provincie of programmteam/BAC)
	Initiatief wordt besproken in de BAC van het deelgebied	
	Ruimte geven voor input gebied	Ruimte geven voor input gebied
	Provincie verantwoordelijk voor zo groot mogelijk draagvlak/begrip van de opgave	Gebied verantwoordelijk voor zo groot mogelijk draagvlak
	Bewonersavonden	
	Uitkomsten bespreken in BAC/BC	(Uitkomsten bespreken in GS/ BAC/BC)
	GS stelt plan vast	GS stelt plan vast
	Terugkoppeling plan in gebied	Terugkoppeling plan in gebied
Uitvoeringsfase	Starten en informeren voortgang	Starten en informeren voortgang
	Inrichting/uitvoering	Inrichting/uitvoering
	Monitoring resultaten	Monitoring resultaten

Figuur 5.6 | Voorbeeld van stappen en rol van de provincie in een complex en in een beperkt gebiedsproces.

113 Een meer uitgebreide toelichting (Kapstok Gebiedsontwikkeling) van hoe gebiedsprocessen er uit zien is te vinden op: [kapstok Rijkshuisstijl 2011.pdf](#).

## 5.4 Budget

In de [Realisatiestrategie \(hoofdstuk 6\)](#) wordt beschreven welke middelen nodig en beschikbaar zijn voor de uitvoering van deze opgaven. Een overzicht van het benodigd budget vindt u in [Figuur 5.5](#) opgenomen. De middelen waarover we op dit moment nog beschikken, zullen niet toereikend zijn om alle maatregelen overal tegelijk te kunnen uitvoeren, zelfs niet wanneer we ons zouden beperken tot een aanpak die zich beperkt tot de [Hotspots](#).

Voor een deel zijn middelen van het benodigde budget beschikbaar vanuit de SPUK's. O.a. voor afwaardering van gronden bestaat budget. Voor ondersteuning van het proces en inrichting van natuur zullen we bij het Rijk pleiten voor aanvullend budget. Een andere optie is het indienen van een wijzigingsverzoek op de SPUK, om zo voor meer onderdelen budget te krijgen. Dan zal er voor de volle breedte van het programma aanvullend budget van het Rijk benodigd zijn.

### Samenvattend

Omschrijving onderdeel	Bedrag (* € 1 mln)
Gebiedsprocessen	15,0
Waardeverschillen grond en bedrijven	722,4
Inrichting Natuurmaatregelen	148,0
Beheer van (nieuwe) natuur	47,0
Inrichting van watermaatregelen	30,9
Landbouwinnovaties	550,0
Groenblauwe dooradering en AN(L)b	327,6
Sociaal Economische Agenda	91,3
Uitvoeringskosten	193,1
Inflatiecorrectie	251,7
<b>Benodigde middelen Drenthe</b>	<b>2.377,0</b>

Figuur 5.7 | Overzicht benodigd budget.

Voor de kosten van nieuwe natuur (nummers 2 en 3 van de opsomming hiervoor) is een eerste indicatie opgesteld (zie [Figuur 5.7](#)). Voor de kosten van te realiseren aanvullend agrarisch natuurbeheer is ook een inschatting gemaakt. Voor verdere tekorten op verdere kosten, zoals ten verduurzaming van de landbouw wordt eveneens een nadere indicatie gemaakt. Dit betekent dat we het programma op geld hebben gezet en aangeven welk deel van onze aanpak we tot en met 2030 met de nu toegekende middelen denken te kunnen realiseren en voor welk deel dat niet het geval is. Voorgaande maakt duidelijk dat met de budgetten die al beschikbaar zijn voor de maatregelpakketten en de andere financieringsbronnen voldoende budget voorhanden is om de uitvoering van het programma te starten. Zonder verdere rijksmiddelen zullen wij echter niet in staat zijn om de doelen op de langere termijn volledig te realiseren. In de Budgettaire tabel en bijlage bij coalitieakkoord Aan de slag heeft het kabinet uitgesproken dat het een nieuw investeringsfonds van 20 miljard euro wil inrichten ('Stikstoffonds'). Het fonds lijkt te kunnen voorzien in juist die delen

van onze plannen waarvoor nog grote tekorten zijn (proceskosten en inrichting).<sup>114</sup> Wij zullen het Rijk wijzen op de noodzaak om via een stikstoffonds onze aanpak van het landelijk gebied voor de korte en de langere termijn financieel te ondersteunen.

Totdat alle middelen beschikbaar zijn, zullen er keuzes moeten worden gemaakt. Grofweg zijn de alternatieven om in alle gebieden in elk geval te starten dan wel om alle inspanningen richten op een aantal specifiek afgebakende gebieden om daar het verschil te maken. Wij kiezen er op dit moment voor om overal in elk geval een start te maken en tegelijkertijd een claim bij het Rijk neer te leggen om daarna verder te kunnen doorpakken. Deze benadering geeft de meeste ruimte om in te spelen op kansen die zich in gebieden voordoen, wat aansluit bij het uitgangspunt om te werken vanuit het principe van vrijwilligheid.

De SPUK-middelen die aan ons zijn toegekend, zijn heel specifiek geoormerkt, wat wil zeggen dat ze alleen beschikbaar zijn voor specifieke bestedingen: afwaardering van grond, verduurzaming van de landbouw voor vooraf bepaalde maatregelen, het aanleggen van vispassages etc. Voor inrichting van grond is op dit moment vrijwel geen budget vanuit het Rijk toegekend. Dat geldt ook voor de ondersteuning van processen. Voor Drenthe betekent dit dat voor een aantal natuur- en hydrologische maatregelen, maatregelen voor innovatie in de landbouw (zoals de laaghangend en hooghangend fruit maatregelen en de KPI-aanpak) programma's en projecten kunnen worden opgestart. In de [Realisatiestrategie](#) is dit verder uitgewerkt. Voor zover onze aanpak voorziet in intensivering van het agrarisch natuurbeheer, wordt een beroep gedaan op de extra middelen die het Rijk daarvoor vrijmaakt.

Tot slot. Het uitblijven van een vastgesteld provinciaal plan kan ertoe leiden dat door het Rijk toegekende middelen moeten worden teruggestort. Dit geldt in het bijzonder de middelen voor afwaardering.

## 5.5 Effecten voor stikstof, natuur, water én economie in beeld tijdens uitvoering

Voor een bredere onderbouwing van het maatregelenpakket zullen we - naast de verwachte effecten op het doelbereik van stikstof, natuur en water - bij de verdere uitwerking per gebied ook de effecten voor economie, landbouw en leefbaarheid in beeld brengen. Daarbij gaat het onder meer om de economische effecten in de landbouwketen (landbouweffectrapportage), de sociaaleconomische effecten voor de leefbaarheid van het landelijk gebied en om de kansen die ontstaan voor vergunningverlening voor verschillende sectoren (voor PAS-melders, wonen, landbouw, infrastructuur en industrie). Het uitvoeren van een economische impactanalyse bij de gebiedsgerichte uitwerking helpt om effecten te onderkennen, mee te wegen in de besluitvorming en tijdig bij te kunnen sturen in het maatregelenpakket. Zo kunnen de effecten van maatregelen zo veel mogelijk gemitigeerd worden. Hierover handelt [hoofdstuk 6](#).

---

114 Zie in de tabel onder 'Landbouw, Natuur en Stikstofaanpak,' te downloaden via: [Budgettaire tabel en bijlage bij coalitieakkoord Aan de slag | Kabinetsformatie](#) (pag. 1).

### VERVOLGSTAPPEN

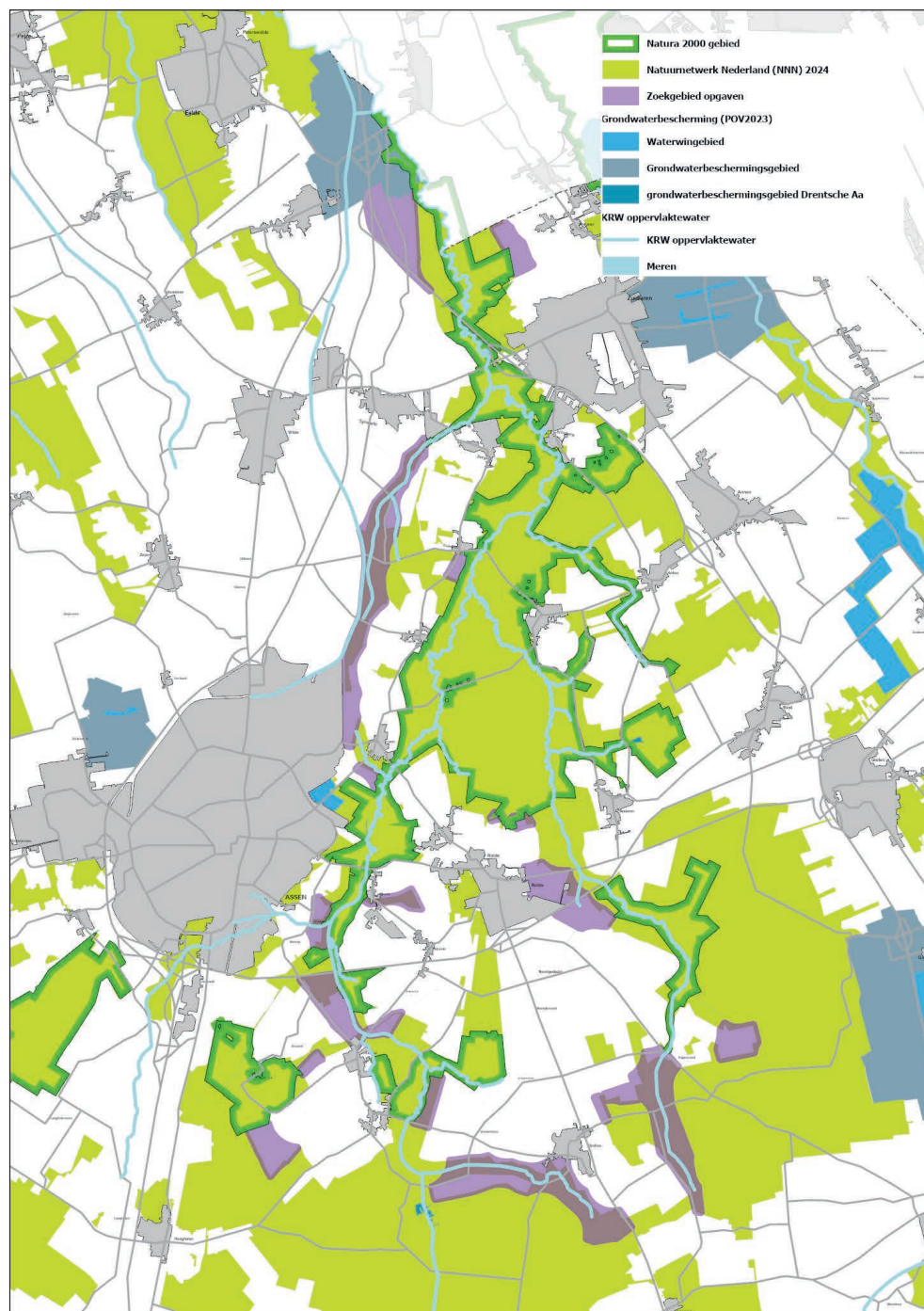
1. Maatregelpakketten uitwerken en specificeren, daarbij in het bijzonder...
2. Maatregelpakketten voor [Hotspots](#) en [Gebieden met een specifieke opgave](#) uitwerken en op geld zetten (verwerken in [Realisatiestrategie](#)). Daaronder perspectief en sociaal-economische effecten.
3. Nader concretiseren voor welk deel van de uitvoering middelen bestaan en voor welk deel een claim voor aanvullende middelen bij het Rijk moet worden gelegd.
4. Viewer ontwikkelen waarop de opgaven en hotspots voor eenieder te bekijken zijn.

## BIJLAGE 5.1 | BESCHRIJVING EERSTE HOTSPOTS EN GEBIEDEN MET SPECIFIEKE OPGAVEN

### Hotspots

Per [hotspot](#) volgt een kaartje met een toelichting. Het gebied dat is aangeduid voor de opgaven is steeds ruim begrensd, om flexibiliteit te genereren voor de invulling in de gebiedsprocessen. Er is dus meer paars gebied ingetekend dan strikt noodzakelijk voor het realiseren van de opgaven. We zien de opgave als een goede indicatie van wat er nodig is om in de vijf [Hotspots](#) de wettelijke doelen te behalen. De totale gebieden die zijn ingetekend (paarse kleur op de kaarten hierna) zijn ruimer, dit geeft speelruimte in het vervolgproces. Dit betekent dat er ruimte is in de uitwerking, zowel wat betreft de locatie als de soort inrichting.

## 1) Drentsche Aa



Figuur 5.8 | Gebiedsaanduiding Drentsche Aa.<sup>115</sup>

115 De opgaven landen met name in het paars aangeduide gebied. In een brede zone rondom de beekdalen wordt gewerkt aan landschaps- en natuurverbetering in combinatie met versterking van de landbouwstructuur.

## **Typologie**

De Drentsche Aa is een uniek beekdallandschap in Noord-Nederland, dat zich uitstrekt over 34.000 ha van het “Hart van Drenthe” tot de benedenloop ten zuiden van Groningen. Het gebied omvat elf beken, waaronder het Amerdiep, Andersche Diep, Gastersche Diep, Schipborgerdiep en Westerdiep. Het gebied heeft de status van Nationaal Park vanwege de cultuurhistorische herkenbaarheid van het landschap. Eén van de dingen die het Drentsche Aa-gebied bijzonder maakt, is de verwevenheid van natuur en agrarische bedrijvigheid. Daarbij is dit landschap van grote ecologische waarde en staat bekend om zijn biodiversiteit, rust, en rijke cultuurhistorie. Naast de bijzondere natuur zijn ook archeologische en aardkundige waarden in dit gebied van groot belang.<sup>116</sup> Daarnaast is de Drentsche Aa van groot belang voor drinkwaterwinning vanuit het oppervlaktewater. Metingen van de laatste 3 decennia (sinds 1995) door waterbedrijf Groningen bij het innamepunt in Glimmen laten zien dat regelmatig overschrijdingen van de drinkwaternorm optreden. Alleen gewasbeschermingsmiddelen worden drinkwaternorm-overschrijdend aangetroffen. Andere stoffen (zoals medicijnresten en zoetstoffen) worden ook aangetroffen in het oppervlaktewater, duidend op een stedelijke invloed. De in het oppervlaktewater gevonden chemische stoffen kunnen mogelijk ook voor het realiseren van een goede ecologische toestand van het oppervlaktewater en voor natuurontwikkeling invloed hebben. Daarom wordt er in het gebied – binnen het programma vervolg UPDA – samengewerkt tussen provincie, waterschap, gemeenten, agrariërs in het gebied en het waterbedrijf.

## **Uitdagingen**

Het behoud en de versterking van de unieke landschapswaarden en kenmerken van het gebied vormt al sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw een belangrijk aandachtspunt. Vanuit de Europese instandhoudingsdoelen voor natuur heeft het gebied een sense of urgency gekregen.<sup>117</sup> In dit gebied (zie [Figuur 5.8](#)) is het noodzakelijk om het grond- en oppervlaktewatersysteem te herstellen en de waterkwaliteit (o.a. stikstof en fosfaat) van de verschillende beken te verbeteren. Mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor zijn een meer natuurlijke stromingsdynamiek en hogere grondwaterstanden in de beekdalen.

Dat kan ondersteund worden door de missende schakels in de beeklopen ruimte te geven voor natuurlijke waterdynamiek met regelmatige inundatie van delen van het beekdal. Een opgave is hierbij om de verdroging van het gebied te verminderen. Dit kan bijdragen aan het behoud van veenbodems in de beekdalen (koppelkansen). Bovendien kan in natte periodes water meer geleidelijk afgevoerd worden, wat bijdraagt aan vergroting van de waterveiligheid. Naast aangepaste en stabielere (grond)waterstanden is de kwaliteit van het beekwater van belang en moet de impact van gebiedsvreemde stoffen (waaronder gewasbeschermingsmiddelen en medicijnresten) op het oppervlaktewater verder verlaagd worden vanuit de KRW-doelen.

## **Oplossingsrichtingen**

Het huidige deelprogramma Drentsche Aa geeft invulling aan de opgaven die voortkomen uit het Natuurpact, het Programma Natuur (met uitvoering vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma Natuur Drenthe) en de Natura

---

116 Het betreft stoffen die niet van nature in het systeem voorkomen, zoals pesticiden. Ook niet genormeerde stoffen worden aangetroffen, zoals medicijnresten en zoetstoffen en te hoge nitraatconcentraties in relatie tot kwetsbare natuur.

117 ‘Sense of urgency’ is een vakterm die aangeeft dat er hoge urgentie is voor het aanpakken van de natuurkwaliteit in het desbetreffende Natura 2000-gebied omdat binnen tien jaar onherstelbare schade aan het gebied dreigt te ontstaan.

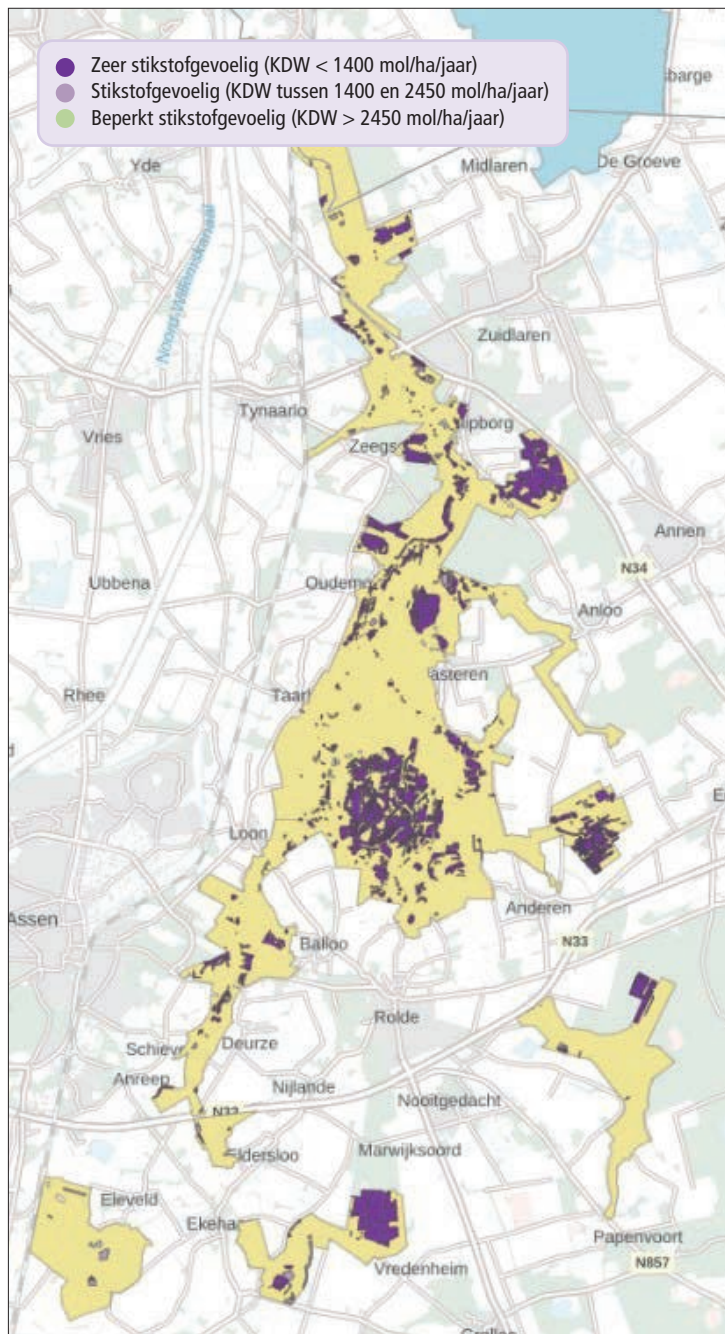
2000-beheerplannen. De primaire taak is het realiseren van de natuurdoelstellingen zoals vastgesteld in het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur. Daarnaast wordt gewerkt aan een verbetering van de waterkwaliteit. Er geldt al langs een groot deel van de Drentsche Aa een teeltvrije zone/ bufferstrook van vier meter aan weerszijden van het oppervlaktewater, waar geen gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten/ mest mogen worden gebruikt. Hier worden ook al bloemrijke akkers ingezaaid. Via het vervolg Uitvoeringsprogramma UPDA worden meer maatregelen geïmplementeerd, in samenwerking met vele verschillende gebiedspartners.<sup>118</sup> In het Drentsche Aa-gebied gebeurt dus al heel veel.

Om te voldoen aan de opgaven vanuit water, natuur en drinkwater in het Drentsche Aa systeem is hydrologisch herstel wenselijk. In de huidige situatie is de waterafvoer voor een aantal (boven-)lopen afgestemd op de agrarische percelen die nog in een deel van de beekdalen ligt. Drukfactoren als beïnvloeding van de waterkwaliteit en snelle waterafvoeren die hieruit voortkomen werken door tot in de benedenloop van de Drentsche Aa. Daarvoor is het noodzakelijk om de relatie tussen het grond- en oppervlaktewatersysteem te verbeteren. Dit kan bijdragen aan een meer natuurlijke stromingsdynamiek en hogere grondwaterstanden in de beekdalen en zo wordt verdroging van de natuurwaarden in het gebied verminderd. Dit draagt ook bij aan het behoud van veenbodems in de beekdalen (koppelkans).

Bovendien kan in natte periodes water meer geleidelijk afgevoerd worden, wat bijdraagt aan vergroting van de waterveiligheid. Daarnaast draagt dit bij aan een verbetering van de waterkwaliteit (o.a. stikstof, fosfaat, verontreinigingen) van de verschillende beken. Qua stikstofgevoeligheid is het Drentsche Aa-gebied over het algemeen niet het meest kritische gebied (zie [Figuur 5.9](#)). Een uitzondering vormen de typen zandverstuivingen en zure vennen. Voor uitspoeling van stoffen en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen liggen er flinke uitdagingen. Vermindering van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater vergt aanpassing en investering in de landbouw. Op perceelniveau kan door agrariërs worden gestuurd met preventieve of curatieve maatregelen, ter beoordeling aan agrariërs in een gebied, gebruik makend van gebiedseigen kennis. Maar mogelijk dat herverdeling/herstructurering - in samenspraak en samenwerking met agrariërs - ook daarin een belangrijke bijdrage kan/ moet leveren. In het Drentsche Aa-gebied valt momenteel veel melkveehouderij weg, waar veelal akkerbouw voor terugkomt. Dat betekent ook dat grasland wordt omgezet naar bouwland. Het verder verdwijnen van de melkveehouderijsector brengt de doelen niet dichterbij. Dat geeft andere uitdagingen vanuit de provincie (tegengaan effecten van uitspoeling etc.). In het UPDA is hier al aandacht voor. De landbouw vindt een weg in het werken met het gebiedseigen karakter. De aanwezigheid van gemengde bedrijven met korte lijnen is een van de kansrijke ontwikkelingsrichtingen, die ook voor het gebied positief kan uitpakken. Dat geeft andere uitdagingen vanuit de provincie. De veehouderij moet gefaciliteerd worden om zich binnen de opgaven die spelen in het gebied te kunnen handhaven. Juist gebiedsprocessen kunnen hierin voorzien door in overleg met en op basis van vrijwilligheid met bedrijven te komen tot een uitwerking waarmee er lange-termijn-perspectief geboden kan worden. Ook andere relevante ontwikkelingen voor de beekdalen moeten hierbij betrokken worden, zoals bijvoorbeeld uitbreidingsplannen van Rolde.

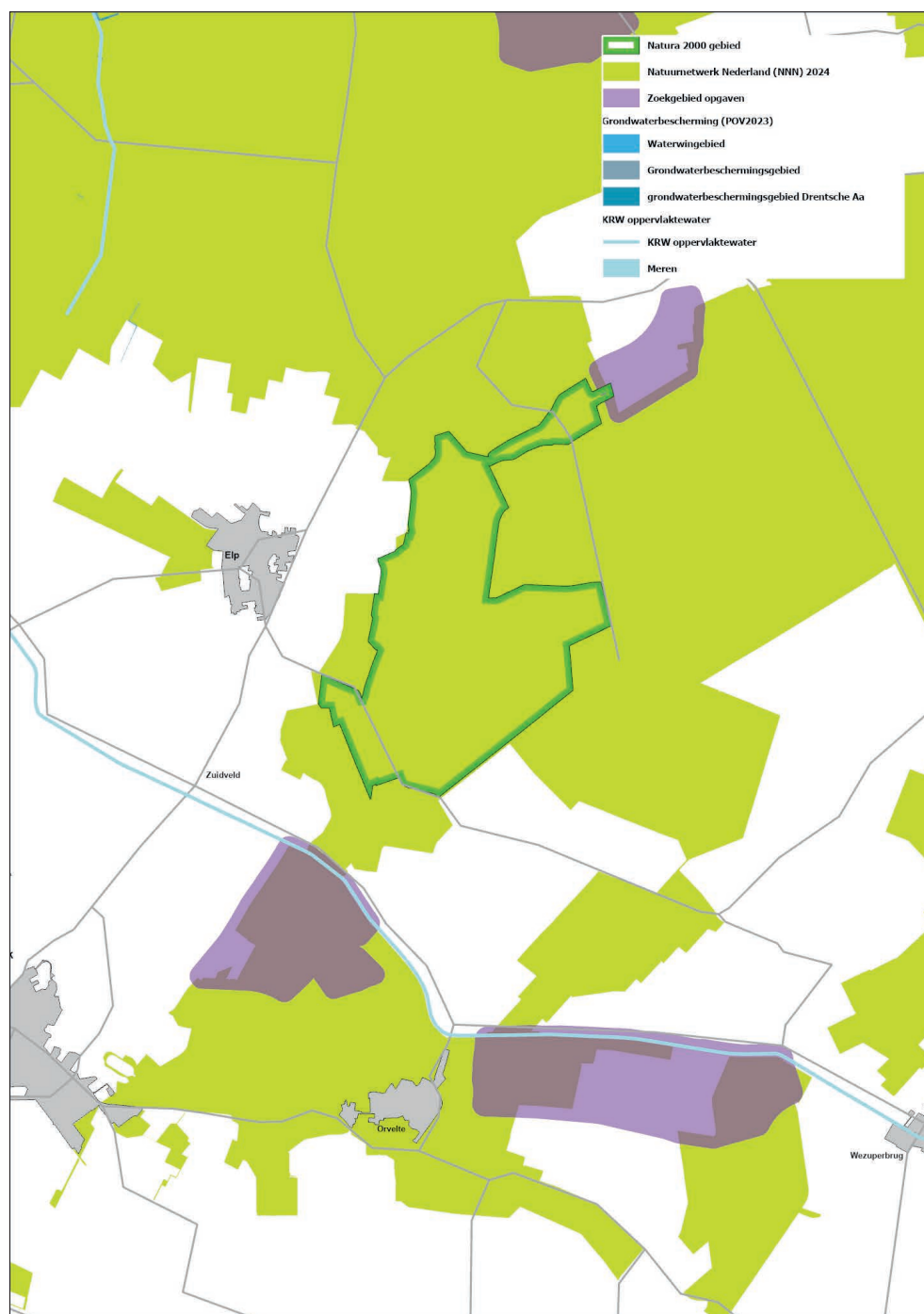
---

118 Zie hiervoor: [Plan van Aanpak voor duurzame bescherming van de Drentsche Aa als bron voor drinkwater | Provincie Drenthe](#).



Figuur 5.9 | Drentsche Aa met KDW's.

## 2) Elperstroomgebied



Figuur 5.10 | Gebiedsaanduiding Elperstroom.<sup>119</sup>

119 De opgaven landen met name in het paars aangeduide gebied. In een brede zone rondom de Elperstroom wordt gewerkt aan landschaps- en natuurverbetering in combinatie met versterking van de landbouwstructuur.



### ***Uitdagingen***

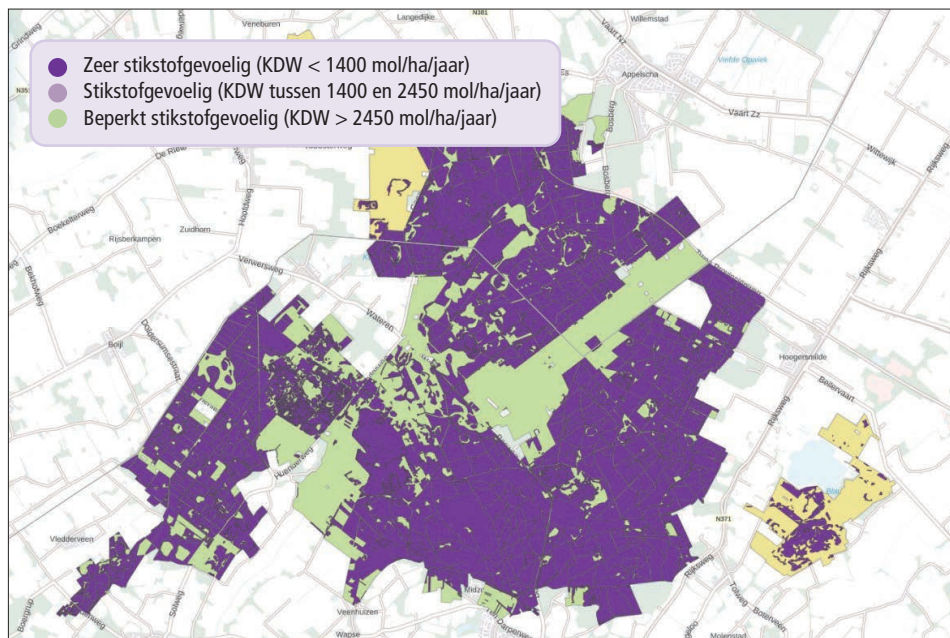
Uit de NDA voor de Elperstroom blijkt dat het habitatype kalkmoeras is overgegaan in blauwgrasland. Dit is het gevolg van een calamiteit in 2016 (inundatie met voedsel- en slibrijk water). De vegetatie herstelt zich hier slechts langzaam van, mede door de droge zomers van 2018 en 2019. Op basis van recente ontwikkelingen lijkt de achteruitgang te zijn gestopt en lijkt er weer enig herstel op te treden. Deze gebeurtenissen onderstrepen de kwetsbaarheid van het gebied en de noodzaak om op korte termijn maatregelen te nemen om de hydrologie van het gebied verder te optimaliseren om het kalkmoeras te kunnen behouden.

### ***Oplossingsrichtingen***

Voor het op orde brengen van de waterkwaliteitscondities is het meest effectief om bovenstrooms van de Elperstroom ([Figuur 5.10](#)) maatregelen te treffen. Deze wateren direct af op de Elperstroom. Hier kan de belasting van de beek met nutriënten worden verminderd en kunnen sloten op de flank van het beekdal (die nu kwelwater afvangen) bijvoorbeeld gedempt worden. Dit kan ook bijdragen om de weerbaarheid van de hoogwaardige beekdalgraslanden in het gebied tegen klimaatverandering te vergroten. Het gebied ten zuiden van het Oranjekanaal heeft een directe hydrologische relatie met het Elperstroomgebied, zo bleek uit de opgestelde Landschappelijk Ecologische Systeemanalyse (LESA) voor het gebied. De hier voor de landbouw gehanteerde lage waterpeilen zorgen voor extra wateronttrekking vanuit het Elperstroomgebied, waardoor in het Natura 2000-gebied minder kwelwater het maaiveld bereikt. Aanpassing van de waterpeilen kan bijdragen aan behoud van de veenbodems in het beekdal, zodat CO<sub>2</sub>-uitstoot voorkomen wordt (koppelkans).

In relatie tot de stikstofopgave (zie [Figuur 5.11](#)) geldt dat rondom Elp veel agrarische bedrijven actief zijn. Het gebied kent ook een aantal stoppers. Gezien het belang van de opgaven is het wenselijk hier een gebiedsproces te starten. Deze opgaven zouden ook aan lopende gebiedsprocessen toegevoegd kunnen worden. Hydrologie is vanuit het TLGD de belangrijkste uitdaging voor dit gebied.





Figuur 5.14 | Drents-Friese Wold met KDW's.

## Inleiding

Het deelgebied Zuidwest-Drenthe is rijk aan zowel natuur als aan agrarische bedrijvigheid. Voor natuur betreft het de Natura 2000-gebieden Dwingelderveld, Holtिंगerveld en Drents-Friese Wold & Leggelderveld. Voor het Holtिंगerveld geldt een sense of urgency ten aanzien van het habitattype heischrale graslanden.<sup>120</sup> Voor de natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden van Zuidwest-Drenthe is stikstof een relevante drukfactor (zie [Figuur 5.12](#), [Figuur 5.13](#) en [Figuur 5.14](#)). Qua agrarische bedrijvigheid bevindt zich hier het zwaartepunt van de Drentse melkveehouderij.<sup>121</sup> De landbouw heeft al lange tijd een belangrijke rol in dit gebied en geeft het landschap vorm. De beste gronden voor agrariërs zijn daarbij vaak gelegen op die gebieden die ecologisch gezien juist ook waardevol zijn om bij te dragen aan het halen van de natuurdoelen als het waterpeil daar zou worden verhoogd. In de beekdalen liggen grote agrarische bedrijven. Dit vormt een belangrijke uitdaging voor de gebiedsaanpak. Enkele agrariërs hebben een beroep gedaan op de extensiveringsregeling van het Rijk. Op 3 april 2025 zag de Landbouwvisie Zuidwest-Drenthe vanuit de agrariërs het licht. De provincie bestudeert dit document als bijdrage aan een aanpak in het gebied. Voor geheel Zuidwest-Drenthe is het daarnaast zaak om, gezien de bovengemiddelde opgave voor natuur en water, goed naar de sociaaleconomische impact van alle opgaven te kijken. De vermoedelijk benodigde aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering en maatregelen ten behoeve van herstel van hydrologie kunnen gevolgen hebben voor een hele agroketen.

Tegenover de grote opgave in Zuidwest Drenthe staat dat een succesvolle aanpak in dit gebied ook nieuwe perspectieven kan bieden. Twee locaties springen er qua urgentie uit: de Zure venen en de Vledder en Wapserveense Aa. In beide gebieden is een schetssessie gehouden. Uit de schetssessies kwam naar voren dat er kansen liggen (vooral voor Vledder Aa), om in te spelen op de uitdagingen voortvloeiend uit de klimaatopgaven in combinatie met het in de toekomst onder

120 De typeing 'sense of urgency' geeft aan dat binnen tien jaar onherstelbare schade aan het natuurtype dreigt te ontstaan.

121 Zie voor een ruimtelijke weergave van het RIVM: [Veehouderij in Nederland | RIVM](#).

druk staan van wateraanvoer vanuit het Drenthe Hoofdvaart afkomstig uit het IJsselmeer. Daarmee heeft naast de natuur ook de landbouw baat bij het meer en langer vasthouden van water in de beekdalen: een win-winsituatie.

### ***Uitdagingen en oplossingsrichting Zure venen.***

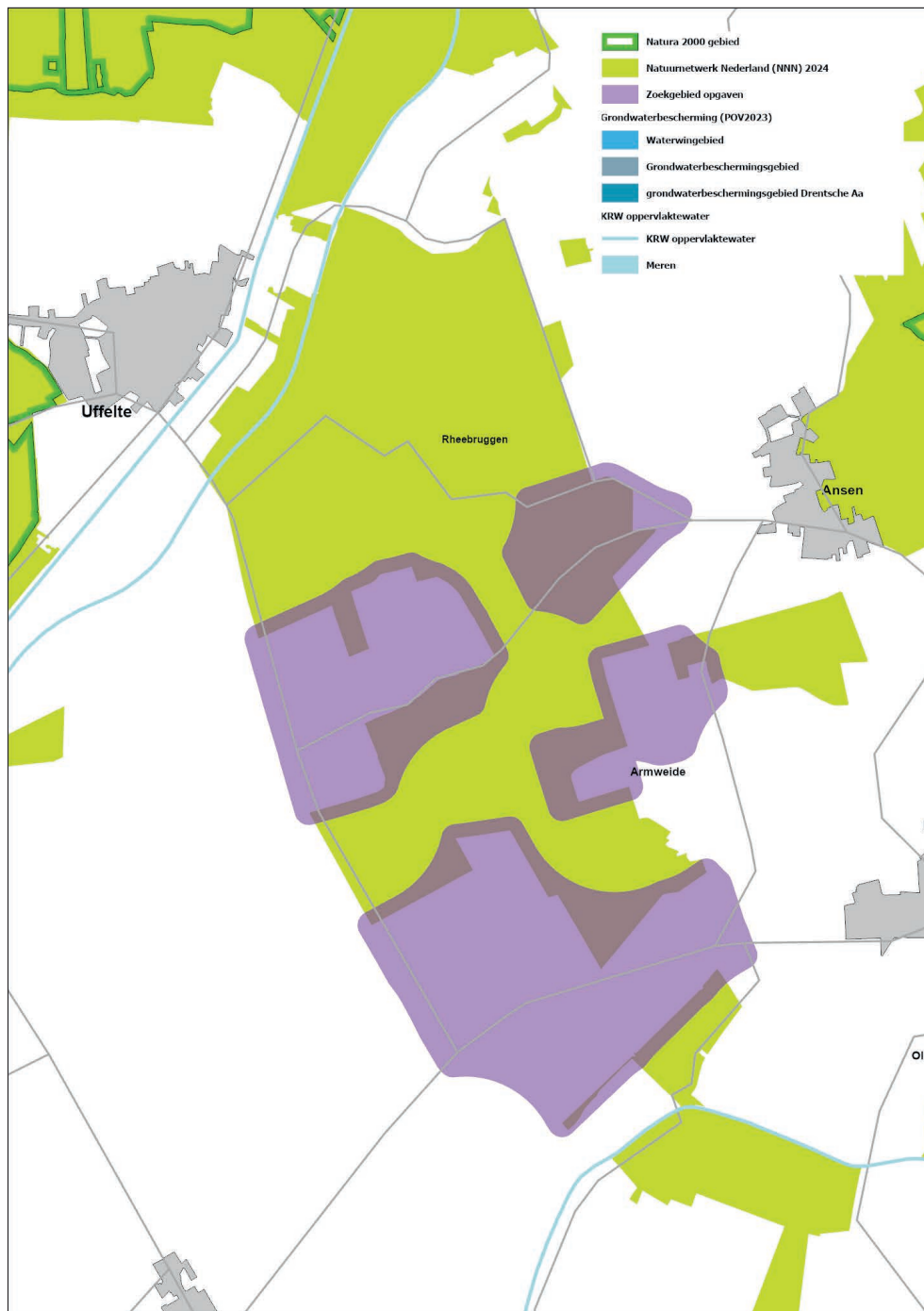
Het gebied Zure venen ([Figuur 5.15](#)) ligt in de overgangszone van het Drents Plateau naar het laagveengebied in Zuidwest-Drenthe. Dit gebied ligt daardoor op een hydrologische sleutelpositie. Veranderingen in de waterpeilen hier, werken door in een groot gebied. Met het aanpassen van de grondwaterstanden in dit gebied kan meer tegendruk worden gegenereerd tegen de afstroming van grondwater vanaf het Drents Plateau. Verdroging is in de NDA voor het Dwingelderveld benoemd als een belangrijke drukfactor voor het niet behalen van de instandhoudingsdoelen. De hydrologische situatie in de Zure venen heeft een directe relatie met het waterpeil in het Dwingelderveld. Dit heeft een direct positief effect op de grondwaterstanden in het Natura 2000-gebied Dwingelderveld, dat op circa 5 km van de Zure Venen ligt. Daarnaast zijn in dit gebied meerdere hydrologische doelen te behalen, waarbij het specifiek om KRW-doelen en waterberging voor het beekdal van de Wold Aa gaat. Door de bijzondere landschappelijke positie van Zure Venen heeft dit gebied zelf bovendien zeer hoge potenties voor de ontwikkeling van hoogwaardige natuurtypen die bijdragen aan de VHR-opgaven. Er liggen kansen voor blauwgraslanden, overgangs- en trilvenen en hoogveenbossen en voor het behoud van de veenbodems en daarmee de klimaatopgave (koppelkans). Voor de natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden van Zuidwest-Drenthe is stikstof een relevante drukfactor. Een aantal bedrijven in het gebied heeft een beroep gedaan op een van de landelijke beëindigingsregelingen. Tegelijkertijd zijn er bedrijven die een ontwikkeling willen doormaken. Vanuit het gebied zelf is een aantal initiatieven in ontwikkeling die relevant zijn voor de gebiedsopgaven, zoals het initiatief van Schoolkring Ansen voor EnergieKansen. Gezien de opgaven in het gebied en het belang van de agrarische sector geldt voor het gebied dat voor de landbouw het trappetje van Remkes van toepassing is: innoveren, extensiveren, verplaatsen, beëindigen (uit: [Toekomstvisie agrarische sector | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)). De gebiedsaanpak moet hierin voorzien.

### ***Uitdagingen en oplossingsrichtingen Vledder- en Wapserveensche Aa***

Dit beekdal ligt tussen twee Natura 2000-gebieden in, namelijk het Holtingerveld en Drents-Friese Wold (zie [Figuur 5.16](#)). Dit gebied ligt op een hydrologische sleutelpositie, waarbij hier diep grondwater aan de oppervlakte komt. Verdroging is voor beide gebieden in de opgestelde NDA's benoemd als een belangrijke drukfactor voor het niet behalen van de instandhoudingsdoelen. Het waterpeil in het beekdal is daarbij van invloed op de waterstand in de genoemde Natura 2000-gebieden. Aanpassing van de beekpeilen en grondwaterstanden in het beekdal kan bijdragen aan de natuurdoelen in het Drents-Friese Wold en het Holtingerveld. Door de toestroom van kwelwater hebben deze delen van het beekdal ook zelf hoge potenties voor de ontwikkeling van hoogwaardige natuurtypen die bijdragen aan de VHR-opgaven. De Vledder Aa, die ontspringt in het Drents-Friese Wold, heeft als unieke kwaliteit dat vrijwel het gehele voedingsgebied uit natuur bestaat. Belasting van het beekwater met stikstof en fosfaat is daardoor gering, zodat inundaties met beekwater niet belemmerend werken op de natuurkwaliteit. Daarbij ligt het gebied op een locatie waar lokale en regionale kwel samenkomen. In de Wapserveensche petgaten, onderdeel van het gebied, komen hierdoor hoogwaardige verlandingsvegetaties van laagvenen voor. In het aangrenzende, nog jonge natuurgebied Polder Ten Kate komen soortenrijke natte schraallanden tot ontwikkeling. Ook broedt hier een aantal zeldzame broedvogels van natte graslanden, zoals watersnip, tureluur en wilde zwaan. Deze waardevolle natuurgebieden liggen nu nog geïsoleerd in een agrarische omgeving. Het beter verbinden van natuurgebieden zoals deze vinden we belangrijk. Natuurontwikkeling langs deze weg kan bijdragen aan een meer geleidelijke waterafvoer, waardoor wateroverlast en droogte verder

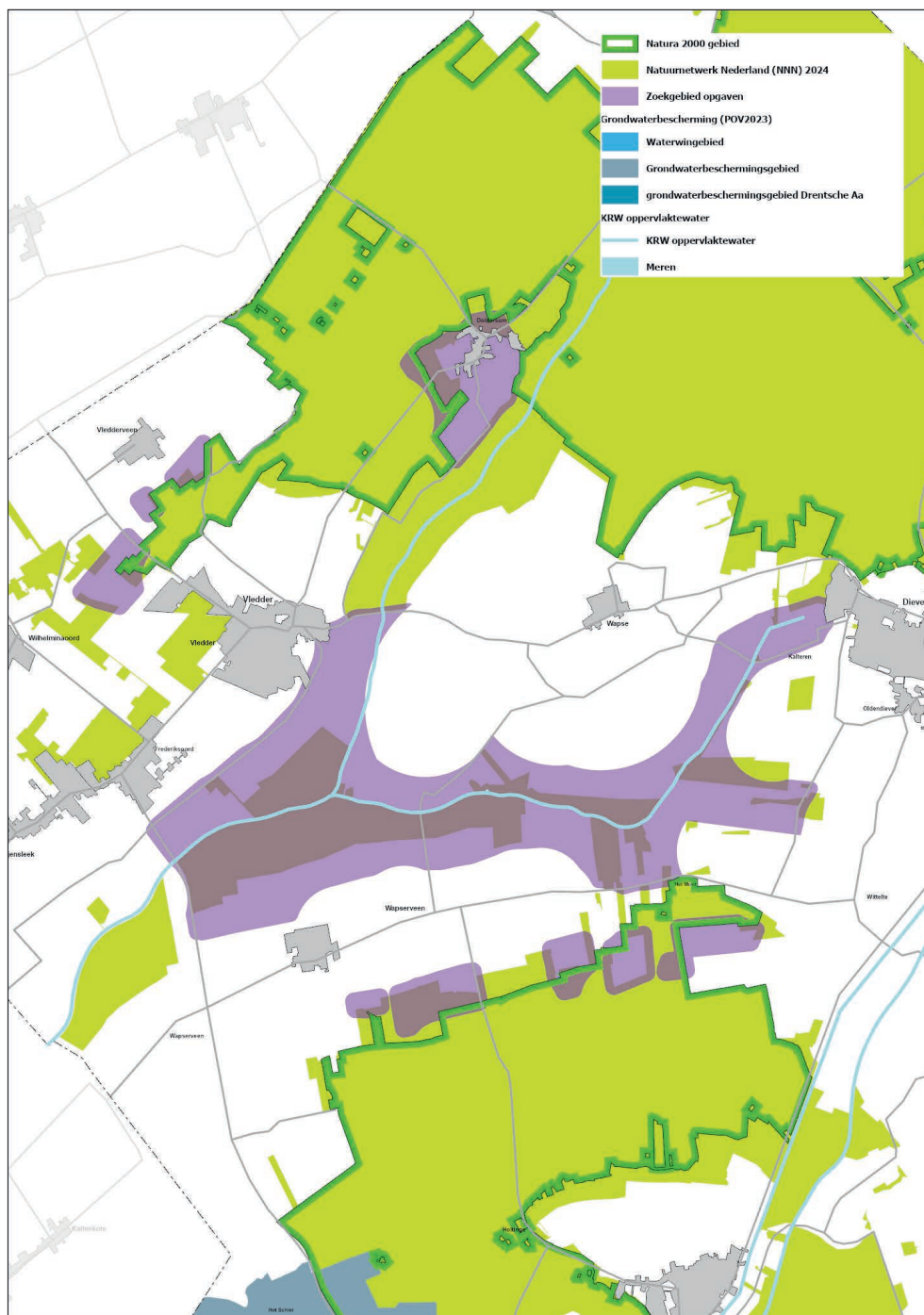
---

stroomafwaarts vermindert. Tot slot komt op deze locatie op grote schaal veen voor in het beekdal. Behoud van de veenbodems in dit gebied kan bijdragen aan de klimaatopgave (koppelkans).



Figuur 5.15 | Gebiedsaanduiding Zure venen.<sup>122</sup>

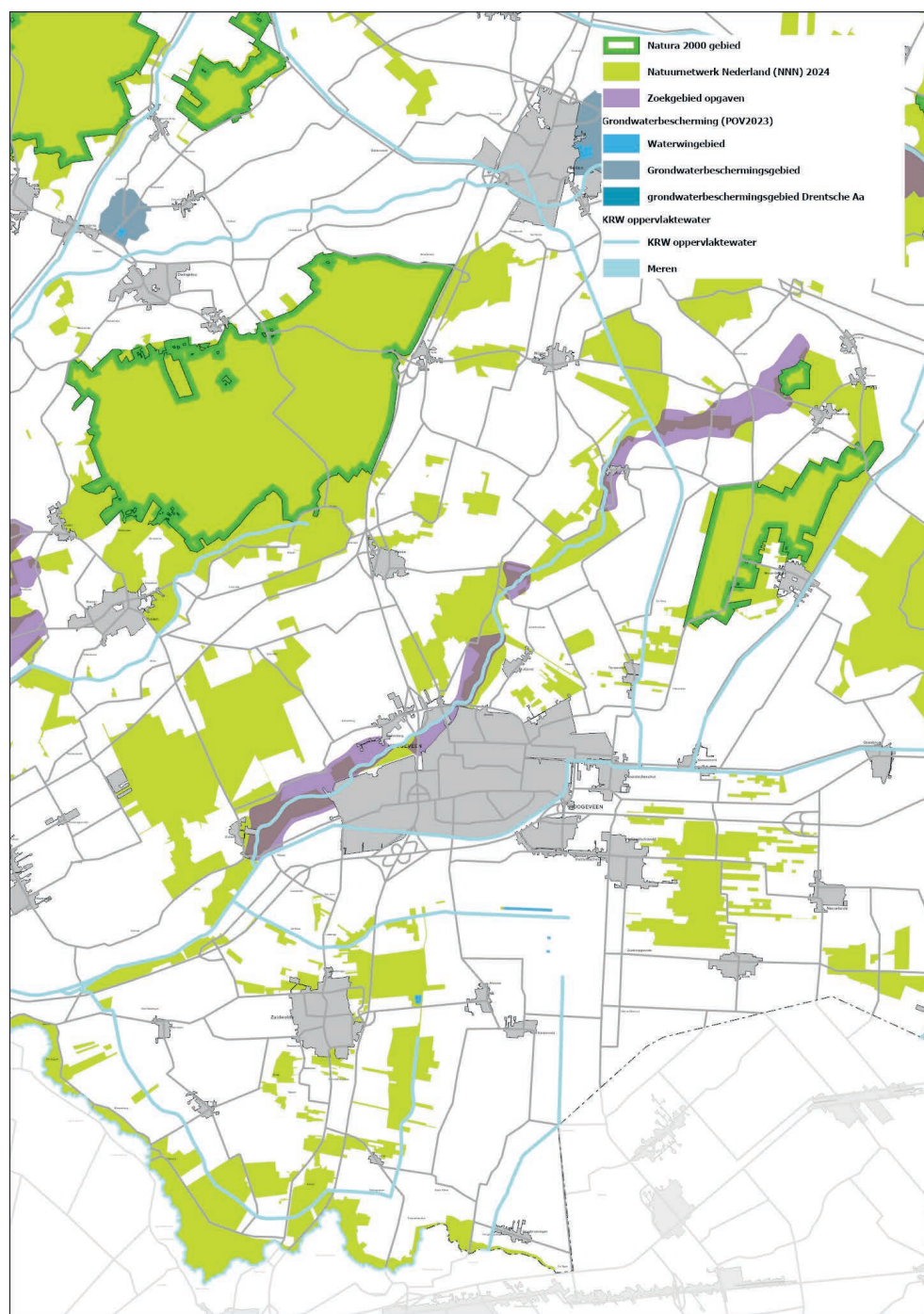
122 De opgaven landen met name in het paars aangeduide gebied. In een brede zone rondom de Zure Venen wordt gewerkt aan landschaps- en natuurverbetering in combinatie met versterking van de landbouwstructuur.



Figuur 5.16 | Gebiedsaanduiding Vledder Aa en Wapserveense Aa.<sup>123</sup>

123 De opgaven landen met name in het paars aangeduide gebied. In eenbrede zone rondom de beekdalen wordt gewerkt aan landschap- en natuurverbetering in combinatie met versterking van de landbouwstructuur.

## 5) Oude diep



Figuur 5.17 | Gebiedsaanduiding Oude Diep.<sup>124</sup>

124 De opgaven landen met name in het paars aangeduide gebied. In een brede zone rondom het Oude Diep wordt gewerkt aan landschap- en natuurverbetering in combinatie met versterking van de landbouwstructuur.

## **Typologie**

Het beekdal van het Oude Diep loopt vanaf het brongebied rondom het Mantingerbos en -weiden tot aan de Hoogeveensche Vaart. Het is een relatief smal beekdal, waarvan grote delen reeds onderdeel zijn van het NNN. Het beekdal wordt gevoed door een combinatie van lokale en regionale kwel. Bijzonder is dat in de middenloop keileem voorkomt in het beekdal. In het beekdal zijn al diverse natuurherstel- en KRW-maatregelen genomen. Dat heeft geleid tot hoogwaardige natuur met fraai ontwikkelde gradiënten vanaf de beek naar de hogere flanken. Ook zijn in het beekdal nog tal van cultuurhistorisch waardevolle elementen aanwezig zoals oude houtwallen en singels met inheemse bomen en struiken. Rondom is het grondgebruik hoofdzakelijk agrarisch. In de middenloop is afvalverwerkingsbedrijf Attero met het omringende bedrijventerrein beeldbepalend.

## **Uitdagingen**

In delen van het beekdal is momenteel sprake van intensief agrarisch gebruik. Dit geldt voor de bovenloop, waardoor het Mantingerbos los staat van de rest van het beekdal. In de midden- en benedenloop is in sommige trajecten één zijde van de beekdalflank begrensd als NNN-gebied. Ondanks dat het grootste deel van het beekdal is heringericht voor natuur- en KRW-doelen wordt het hydrologische systeem daardoor in belangrijke mate nog bepaald door de delen met andere functies. Hierdoor is er sprake van verdroging, een niet-natuurlijke stromingsdynamiek waarbij in bepaalde periodes nog gebiedsvreemd water wordt ingelaten en onvoldoende waterkwaliteit. Ook ten aanzien van het brongebied liggen er aanvullende opgaven. De gemeente Hoogeveen heeft in haar gebiedsvisie van het stationsgebied hetzelfde gebied van het beekdal aangeduid. Hierin staan onder meer ook wandel- en fietsroutes genoemd. We zullen deze gebiedsvisie en de gemeente betrekken in de uitwerking van dit gebied.

## **Oplossingsrichtingen**

Om te voldoen aan de opgaven vanuit KRW en natuur in het Oude Diep systeem is verder hydrologisch herstel essentieel (zie [Figuur 5.17](#)). In de huidige situatie is de waterafvoer voor de bovenloop afgestemd op de agrarische percelen die in een deel van de bovenloop liggen. Water uit de bovenloop wordt deels afgevoerd via het Linthorst Homankanaal en de Middenraai. Oplossingsrichtingen kunnen zijn door de relatie tussen het grond- en oppervlaktewatersysteem te verbeteren en ontbrekende schakels in het beekdal toe te voegen. Hiermee kan de koppeling tussen bovenloop en middenloop worden verbeterd, wat bijdraagt aan een meer natuurlijke stromingsdynamiek. Aandachtspunt daarbij is afstemming met de gemeentelijke plannen voor stedelijke ontwikkelingen in het beekdal bij het stationsgebied Hoogeveen.

Het is de uitdaging om verdroging van de natuurwaarden in het gebied tegengegaan. De mogelijkheden voor vismigratie (KRW-doel) kunnen ook worden verbeterd. Bovendien kan in natte periodes water meer geleidelijk afgevoerd worden, wat kan bijdragen aan vergroting van de waterveiligheid. Ook ligt er de opgave om de waterkwaliteit (o.a. stikstof, fosfaat) te verbeteren en daarmee de KRW-doelen te halen. Het beekdal van het Oude Diep ligt naast het Mantingerbos op korte afstand van het Natura 2000-gebied Mantingerzand. Dit gebied is aangewezen voor diverse zeer stikstofgevoelige habitattypen. Net als bij de andere [Hotspots](#) is wegnemen van verslechtering en het zicht houden op de instandhoudingsdoelen daarom een belangrijk doel van onze aanpak.

## **Gebieden met een specifieke opgave**

Naast de eerste vijf hotspots hebben we twee gebieden aangewezen waar een [specifieke opgave](#) ligt: Noordbargeres en Grote Masloot.

### **1) Noordbargeres**

#### **Typologie**

De grondwaterwinningen Valtherbos en Noordbargeres (voor de drinkwatervoorziening) zijn zogenoemde kwetsbare en bedreigde winningen. De effecten van landgebruik zijn zichtbaar (en gemeten) in het bovenste grondwater, in waarnemingsputten en in de winning zelf. Daarbij is Noordbargeres een relatief grote winning, waarvoor de Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD) geen alternatief heeft. Beschermen om te Blijven – het adagium van de [Beleidsnota Drinkwater 2021-2026](#) – is dan ook zeer sterk van toepassing voor deze winning.<sup>125</sup> In het gebied is reeds een programmateam actief voor de bescherming van de winning Noordbargeres, met deelname van provincie, waterschap, gemeente, Omgevingsdienst en WMD.

#### **Uitdagingen**

Aanpak van de effecten van de waterwinning is urgent vanuit het perspectief van de winning. De agrarische sector binnen het grondwaterbeschermingsgebied Noordbargeres is al decennialang betrokken bij projecten, studiegroepen, resultaatbeloning, stimuleringsbeleid en de BO-Nitraat.<sup>126</sup> Een belangrijke conclusie uit de jarenlange inspanning van projecten die samen met de agrariërs uit dit grondwaterbeschermingsgebied zijn uitgevoerd, is dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de grondwaterdoelen te realiseren en de functies binnen het grondwaterbeschermingsgebied duurzaam af te stemmen.<sup>127</sup> Eveneens is geconcludeerd dat deze maatregelen ten koste gaan van het bedrijfsresultaat van de agrariërs binnen het gebied. Financiële middelen zijn daarmee een belangrijke voorwaarde om draagvlak te verkrijgen onder de agrariërs uit het grondwaterbeschermingsgebied. Het betreft een omvangrijk gebied, zodat met de aanpak substantiële inzet van middelen gepaard gaat.

#### **Oplossingsrichtingen**

De oplossingsrichtingen waar vanuit het robuust beschermen van de winning aan gedacht wordt, zijn maatregelen om de belasting van het grondwater met nitraat en gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. Andere mogelijke

---

125 Zie Beleidsnota Drinkwater 2021-2026 – Samenwerken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, april 2021): [pdf](#).

126 Bestuursovereenkomst “aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden” (bijlage bij 33037,nr.250), 27 december 2017.

127 Zie de bestuursovereenkomst Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden (bijlage bij 33075, nr. 250), 27 december 2017 ([Bestuursovereenkomst “aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden” - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)).

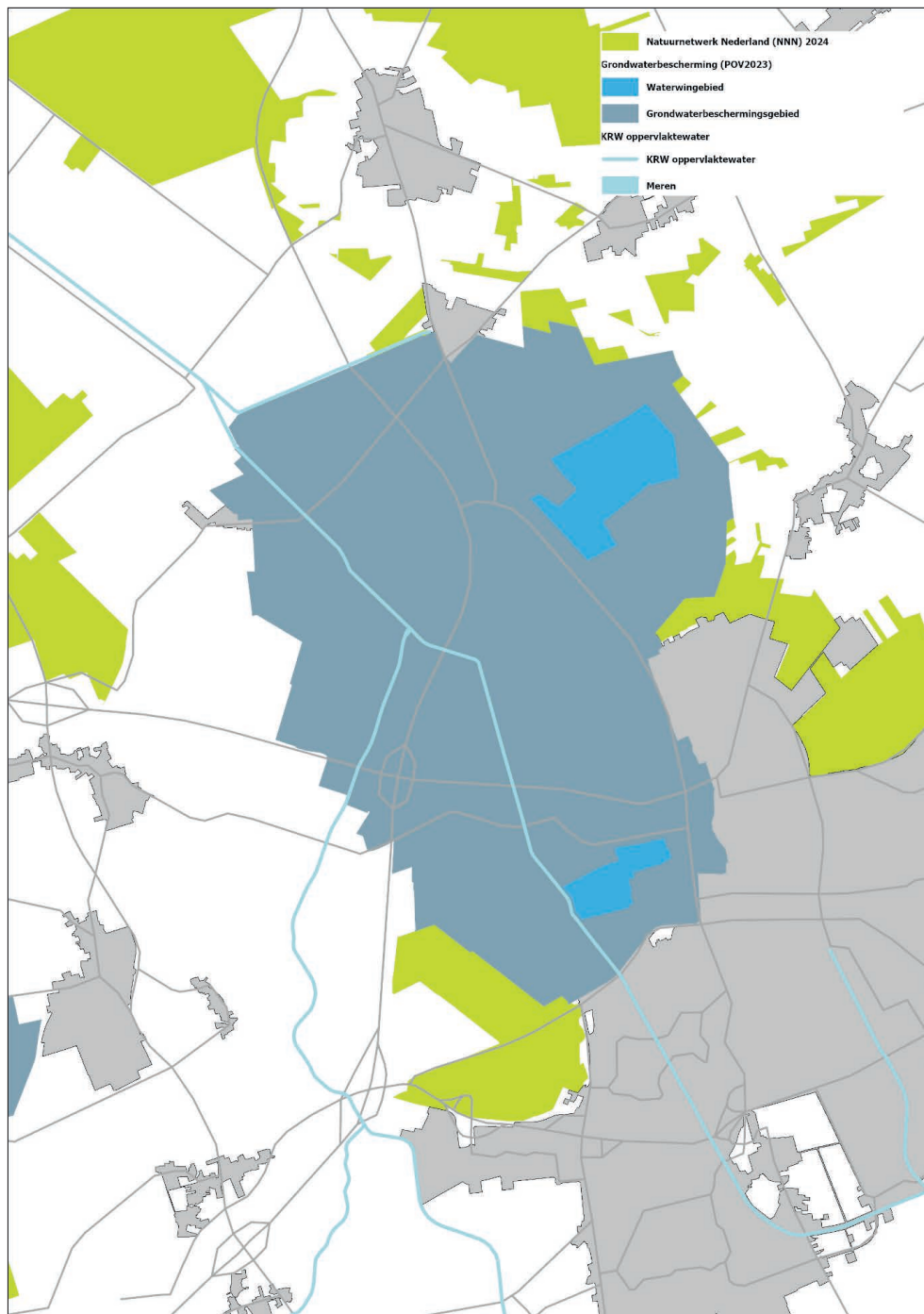
maatregelen betreffen de vermindering van het gebruik van nutriënten/ gewasbeschermingsmiddelen, het aanpassen van het bouwplan en extensivering. Dit kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden van agrarisch gebruik. Met de sector bekijken we samen welke gevolgen het precies betreft en welk gebruik vervolgens nog mogelijk is. Omdat hier met name een vraagstuk vanuit het grondwaterbeschermingsgebied ligt, nemen we dit gebied als **specifieke opgave** mee (zie [Figuur 5.18](#)). Wanneer vrijwillige gebruiksbependingen leiden tot een vermindering van het opbrengende vermogen van de grond en/of waardedaling van de grond, hebben Gedeputeerde Staten de intentie uitgesproken dat er middelen beschikbaar kunnen komen dit gat te overbruggen.

De aanpak is ook urgent vanuit het perspectief van de agrarische sector. Twee agrariërs uit dit gebied hebben een brief naar het provinciaal bestuur gestuurd met zorgen over het perspectief voor de agrarische bedrijfsvoering. Een extensivering van landbouwgrond kan een consequentie van de aanpak zijn. Dat gaat dan gepaard met een gedeeltelijke afwaardering – en geen transitie van landbouwgrond naar natuur of een andere functie. In het kader van dit plan zal in een landbouwanalyse en -visie samen met de agrariërs het perspectief voor de landbouw nader uitgewerkt worden. De doelen van het gebiedsproces in het grondwaterbeschermingsgebied Noordbargeres zijn om samen met de agrariërs en gebiedspartners (w.o. WMD) tot een gebiedsplan te komen waarmee:

1. de drinkwaterwinning robuust beschermd is en ook in de toekomst voldoet aan de doelen van de KRW en;
2. waarbij maximaal ingezet wordt op duurzaam perspectief voor de landbouw binnen het grondwaterbeschermingsgebied.

Bij het gebiedsproces zullen ook andere belangen en kansen meegenomen worden die van toepassing zijn voor het grondwaterbeschermingsgebied of directe omgeving, zoals stedelijke opgaves voor Emmen, recreatiemogelijkheden en versterking van landschapswaarden.

De resultaten van de landbouwanalyse en -visie zullen gebruikt worden om scenario's te ontwikkelen waarmee de oplossingsruimte nader verkend wordt en de consequenties van (bestuurlijke) keuzes inzichtelijk worden. Deze scenario's zullen de basis vormen van een gebiedsplan om met de gebiedsactoren inhoudelijke afspraken te maken over gebruiksbependingen en maatregelen, de juridische borging en de financiële consequenties.



Figuur 5.18 | Gebiedsaanduiding Noordbargerres.

## 2) Grote Masloot

### *Typologie*

Dit deelgebied betreft de bovenloop van het beekdal van de Grote Masloot. Het beekdal is open en bestaat uit grote landbouwpercelen. Er zitten zowel veehouderij en akkerbouwbedrijven. In dit gebied vertrekken momenteel veel veehouderijen. Het gebied kent ook een aantal PAS-melders. De provincie heeft hier recent met een grondtransactie een grote grondpositie verworven. Het gebied grenst aan bestaande natuurgebieden Bongveen, Holtesch en Zeijer Stroeten. Deze natuurgebieden zijn geen onderdeel van het NNN, maar op basis van voorkomende natuurwaarden en landschappelijke kwaliteiten zijn deze wel zeer waardevol.

### *Uitdagingen*

De Grote Masloot maakt onderdeel uit van het oppervlaktewaterlichaam "Bovenlopen Eelder- en Peizerdiep" waarvoor als streefbeeld geldt beektype R4a: een permanent langzaam stromende laagland bovenloop op zand. Bij dit beektype is sprake van een permanent watervoerende, door een gering verhang traag stromende beek met een lage afvoer en gedempte dynamiek. De beek is smal, meandert met korte bochten door het landschap en wordt gevoed door regen- en grondwater. Daarnaast is er veel organische materiaal aanwezig in de vorm van slibzone, detritusafzettingen, bladpakketten, takken en boomstammen in de beek. De Grote Masloot is momenteel een brede waterloop die snel water afvoert. In de zomerperiode wordt deze van water voorzien door inlaat van kanaalwater. Om de KRW-doelen voor de Grote Masloot te realiseren is het noodzakelijk de beek opnieuw in te richten. Voor de bovenloop ligt er daarbij een opgave om water langer vast te houden, zodat een permanente, langzame stroming gerealiseerd kan worden. Door de recente aankoop van gronden hier, kan de provincie een aantal agrariërs met plannen faciliteren. Het in het leven te roepen gebiedsproces kan daaraan bijdragen. Deze ontwikkeling kan tevens bijdragen aan het klimaatadaptief inrichten van het beekdal waarbij meer water wordt vastgehouden en aan het herstel en ontwikkeling van het landschap. Met de aanwezige en beschikbare ruilgrond bestaat er een uitgelezen kans om samen met de agrariërs tot een ruilverkaveling met lange-termijn-perspectief te komen. Het gebiedsproces kan hierin voorzien.

### *Oplossingsrichtingen*

Doordat de gronden te koop aangeboden werden zijn aan de provincie, doet zich hier een unieke kans voor om hier de wettelijke opgaven voor de langere termijn al op korte termijn te realiseren. Een deel van deze grondpositie kan opgavegericht worden ingezet in het beekdal van de Grote Masloot (zie figuur 5.19). Het overgrote deel van de aangekochte grond zal als ruilgrond met een blijvende landbouwbestemming worden ingebracht in een gebieds- en kavelruilproces. Hiermee wordt aan boeren toekomstperspectief geboden en kan agrarische structuurverbetering worden gerealiseerd.

Omdat het een bovenloop is, kan dit deel van het beekdal hydrologisch verbeterd ingericht worden en daarmee ook een belangrijke bijdrage leveren aan de KRW-opgave en het langer water vast houden in de bovenlopen. Dit kan ook een positief effect hebben op de kwaliteit van de aangrenzende natuurgebieden. Een afname van de verdroging draagt bij aan de kwaliteit van de aanwezige natuurgebieden in en grenzend aan het beekdal. Daarbij hebben de gronden natuurpotenties voor de ontwikkeling tot kwalitatief hoogwaardige vochtige hooilanden. De bestaande natuurgebieden

kunnen via het beekdal op een robuuste manier met elkaar verbonden worden. Deze inrichting draagt ook bij aan veenbehoud en daarmee de klimaatopgave (koppelkans).

De Grote Masloot is daarbij onderdeel van het deelgebied Noord-West Drenthe. In dit deelgebied liggen grote opgaven op het gebied van waterkwaliteit en beschikbaarheid. Niet alleen vanuit KRW, natuur en biodiversiteit zijn deze urgent, maar ook vanuit landbouw, landschap en andere sociaal-economische functies. In Noord-West Drenthe is daarom in 2025 vanuit meerdere belangen de visie "Kop van Drenthe" uitgewerkt om vanuit gezamenlijk belang te werken aan de wateropgave. De doelstellingen en subdoelen die in deze visie benoemd zijn vormen de kaders voor het op te starten gebiedsproces voor de Grote Masloot, Dit betekent dat de leidende principes uit de visie zijn water- en bodemsysteem inhoudelijk sturend zijn, met prioritering van sponsnering en waterkwaliteit, behoud van de eigenheid van het landschap maar durf ook nieuwe lagen toe te voegen en ga uit van meer verweving van functies met gradiënten in plaats van grenzen.

Om gezamenlijke een goede aanpak te ontwikkelen zijn een aantal subdoelen benoemd:

1. Geen toename van wateroverlast;
2. Watertekorten zoveel mogelijk voorkomen;
3. Watersystemen zijn natuurlijk ingericht;
4. De waterkwaliteit voldoet aan de KRW-doelen;
5. De bodem is overal vitaal met een rijk bodemleven;
6. Er ontstaan geen drinkwatertekorten;
7. Alle inwoners en bedrijven gaan bewust om met water;
8. De samenwerking tussen alle betrokken en belanghebbenden is een vaste waarde;
9. Er is voldoende ruimte, werk en water voor later;
10. De landbouw is betrokken, duurzaam en toekomstbestendig.



Figuur 5.19 | Gebiedsaanduiding Grote Masloot.<sup>128</sup>

128 De opgaven landen met name in het paars aangeduide gebied. In een brede zone rondom de Grote Masloot wordt gewerkt aan landschap- en natuurverbetering in combinatie met versterking van de landbouwstructuur.

# 6 IMPACT



## 6.1 De sociaal-economische situatie in Drenthe

De zorgen over impact van dit programma en Rijksbeleid hebben wij goed gehoord van zowel de maatschappelijke partners als in de zienswijzen. Deze zorg gaat twee kanten uit:

- De effecten met name lokaal door beleid door m.n. het stoppen van veehouderij
- Het (niet) oplossen van het stikstofslet de gevolgen daarvan voor alle sectoren in Drenthe

Partners geven aan dat we vooral integraal vraagstukken in gebieden moeten oppakken. Gevraagd wordt om aandacht voor zaken als lokale wegen, de betekenis van het programma voor de gemeenschap en het verenigingsleven, nieuwe werkgelegenheid, extra aandacht voor toerisme et cetera.

Wij realiseren ons terdege dat we met de keuze om grote stappen te zetten om 'van het slot' te komen, we veel vragen met name van de Drentse veehouderij. En ook dat hier kip-ei problemen achter schuil gaan:

- Dat we grote stappen in reductie van de veehouderij nodig hebben om ook voor diezelfde sector perspectief te kunnen bieden (vergunningen / intern en extern salderen)
- Dat we de ruimte moeten hebben om innovaties en managementmaatregel door te kunnen voeren om tot die reductie te komen.

Daarbij is ook een veelgehoorde vraag dat als we dit allemaal gaan doen of er dan garantie is dat het stikstofslet er ook echt af gaat. Het antwoord is dat alleen de rechter definitieve zekerheid kan bieden. Tegelijkertijd bestaat er meer dan ooit bereidheid bij Rijk, provincies, medeoverheden en alle maatschappelijke partners om toch echt stappen te gaan zetten.

Een lichtpunt is dat we na veel uitspraken van de Raad van State, die de ruimte voor oplossingen kleiner maakten en om meer zekerheid leken te vragen, nu ook iets anders zien. Als er genoeg inspanning is rond een Natura 2000-gebied, kan er weer ruimte ontstaan. Dat kan zelfs als doelen op korte termijn, zoals de KDW, nog niet worden gehaald

In Drenthe zien we dat dichtbij Natura 2000-gebieden en in gebieden met veel veehouderijen er meer bedrijven zijn die deelnemen aan stoppersregelingen (LBV en LBV+). Dat zijn ontwikkelingen die bijdragen aan vermindering van stikstofemissies en daarmee helpen om onderbouwing te leveren voor het halen van doelen (stoppen van achteruitgang). Tegelijk heeft dit lokaal wel impact. Gebieden waar decennia vee heeft rondgelopen gaan van beeld veranderen. Weilanden veranderen vaak in akkerbouwgebieden. Per gebiedsproces moeten we dus analyses doen. Hoeveel bedrijven zijn gestopt de laatste jaren, welke reducties zijn gehaald en welk perspectief hebben bedrijven in dit gebied?

Financieel is in de meeste gevallen niet waar het in het sociaaleconomisch vraagstuk om draait. Bedrijven die vrijwillig stoppen worden gecompenseerd (de VBR en de MGB worden binnenkort opengesteld). Voor ANLB en extensiveren zijn regelingen en daar komen er nog meer voor. Lokaal kunnen landschappen hierdoor fysiek veranderen en dat is wat de mensen in de gebieden zien, ervaren en beleven. Met name die beleving van het landschap gaat een rol spelen in ook de gebiedsprocessen, want met de kennis van de grondeigenaren die zeer waardevol is, is het ook zaak dat de mensen uit een gebied een rol hebben in het geval van nieuwe plannen voor dat gebied. Dat nemen we zeker serieus mee in gebiedsprocessen, zowel als het gaat om de aanpak bij de Natura 2000-gebieden (met onder meer een stikstofopgave) als de hotspots met name in de beekdalen. Bij voorgaande zien we ook dat agrariërs die stoppen met hun bedrijf veelal in omliggende dorpen gaan wonen. Daarmee blijven zij de supermarkt, bibliotheek en andere

voorzieningen bezoeken. Hiervoor is geen goed schriftelijk bewijsstuk (maar ook niet voor het tegendeel). De vraag is of er daarmee sociaaleconomisch iets verandert in het gebied. Het verdwijnen van de bakker en het sluiten van de school zijn gelinkt aan koopgedrag en demografie en staan daarmee los van agrarische ontwikkelingen. Partners stellen dat elk bedrijf werkgelegenheid en sociale inzet in omgeving biedt (door bieden materiaal en uren/ inzet). Een dalend aantal bedrijven zou daarmee impact op het sociale systeem hebben. Hieronder gaan we eerst in op de sociaaleconomische situatie met name die van de landbouw in Drenthe.

Het voldoen aan de opgaven voor water, natuur en stikstof leidt ertoe dat op sommige plekken gronden moeten worden afgewaardeerd en dat de bedrijfsvoering in de landbouw duurzamer en extensiever wordt. Een belangrijke vraag is welke effecten deze veranderingen hebben op de sociaal-economische ontwikkeling en de leefbaarheid van het platteland. Om deze vraag te beantwoorden passen we in dit hoofdstuk een impactanalyse toe. Wageningen University and Research (WUR) heeft hiervoor een methode ontwikkeld, waarbij de verschillende stappen van beginsituatie, toepassen van de maatregel, output van de maatregel, resultaat van de maatregel, effect van de maatregel en eindsituatie schematisch worden doorlopen.<sup>129</sup> Daarbij worden de beginsituatie en de eindsituatie gemeten aan de hand van acht brede welvaartsindicatoren, die een grote verscheidenheid aan factoren in de sociaal-economische situatie in het landelijk gebied weerspiegelen.

De bevolking in Drenthe is de afgelopen jaren licht toegenomen (zie [Figuur 6.1](#)). Die groei is niet gelijk over de provincie verdeeld: in het oosten groeit de bevolking nauwelijks of stagneert, terwijl de groei in het noorden en westen wat hoger uitvalt.

	Inwoners 2015	Inwoners 2021	groei 2015-2021 % p.j.)
Noordwest-Drenthe	103685	105040	0,2
Drentsche Aa	43590	45200	0,6
Hunze en Monden	27160	27185	0,0
Zuidoost-Drenthe	120650	119425	-0,2
Nieuwe Drostendiep	22765	22865	0,1
Oude Diep	48875	49455	0,2
Reest	40225	41205	0,4
Zuidwest-Drenthe	41885	43975	0,8
Drenthe	448.835	454.350	0,2
Nederland	16.970.000	17.530.000	0,5

Figuur 6.1 | Bevolkingsontwikkeling in Drenthe en Nederland, 2015-2021<sup>130</sup>

De sector landbouw, bosbouw en visserij in Drenthe neemt een kleine 4% van de werkgelegenheid voor zijn rekening (zie [Figuur 6.1](#)). De werkgelegenheidsstructuur van Drenthe wijkt niet zoveel af van die van Nederland, alleen werken er

129 Reinhard, S., R. Jongeneel, M. van Alphen, L. Vissers, M. Selten, R. Michels en C. de Vries (2022) Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering; Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-019.

130 Bron: CBS. Bewerking Provincie Drenthe.

in Drenthe relatief wat meer mensen in de zorg en in de landbouw. Dat laatste heeft te maken met het landelijk karakter van de provincie Drenthe. Sinds 2017 is de werkgelegenheid jaarlijks met zo'n 1% per jaar toegenomen, waarbij de groei in Zuidoost-Drenthe iets achterbleef bij die in Noord-Drenthe en Zuidwest-Drenthe (zie [Figuur 6.2](#)). Het merendeel van de landbouwbedrijven in Drenthe houdt zich bezig met veeteelt, ruim een kwart met akkerbouw en een kleine 10% met tuinbouw (zie [Figuur 6.3](#)). De deelgebieden in het oosten van de provincie - Hunze en Monden en Zuidoost-Drenthe - wijken af van dit beeld: deze gebieden hebben relatief veel akkerbouw en minder veeteelt. Ook heeft Zuidoost-Drenthe veel meer tuinbouwbedrijven. De deelgebieden in het zuidwesten van de provincie – Reest en Zuidwest-Drenthe – hebben daarentegen juist relatief veel graasdierbedrijven. Daarnaast zijn er in Reest vrij veel hokdierbedrijven.

	% totaal	
	Drenthe	Nederland
Gezondheids- en welzijnszorg	18,2	14,5
Handel	14,7	14,6
Verhuur en overige zakelijke diensten	11,8	10,7
Industrie	10,7	9,5
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	6,7	6,1
Bouwnijverheid	6,5	6,6
Specialistische zakelijke diensten	5,9	8,9
Onderwijs	5,1	5,8
Horeca	3,8	3,7
Landbouw, bosbouw en visserij	3,7	2,3
Vervoer en opslag	2,9	4,6
Overige dienstverlening	2,5	2,4
Financiële dienstverlening	2	2,5
Informatie en communicatie	1,8	4
Cultuur, sport en recreatie	1,4	1,9
Verhuur en handel van onroerend goed	0,8	0,8
<b>Totale werkgelegenheid (personen) waarvan2)</b>	<b>239.200</b>	<b>9.759.300</b>
Noord-Drenthe	90.600	
Zuidoost-Drenthe	75.300	
Zuidwest-Drenthe	73.300	

1. Som van werknemers en zelfstandigen.

2. Uitgesplitst naar COROP-gebied.

Figuur 6.2 | Werkgelegenheid naar bedrijfstakken in Drenthe en Nederland, 2021.<sup>131</sup>

	Groei 2017-2021 (% p.j.)
Noord-Drenthe	1,3
Zuidoost-Drenthe	1,1
Zuidwest-Drenthe	1,4
Drenthe	1,3

Figuur 6.3 | Werkgelegenheidsontwikkeling in Drenthe, 2017-2021.<sup>132</sup>

	Totaal aantal bedrijven	Akker-bouw	Blijvende teelt	Gewas/veecombinatie	Graas-dieren	Hok-dieren	Overige dieren	Tuinbouw
Noordwest-Drenthe	341	22	1	5	56	4	0	11
Drentsche Aa	269	30	2	6	50	2	0	9
Hunze en Monden	379	50	1	6	30	7	2	4
Zuidoost-Drenthe	489	39	1	7	33	5	2	13
Nieuwe Drostendiep	400	28	1	7	50	7	2	7
Oude Diep	297	23	0	4	51	12	2	9
Reest	220	7	0	5	65	11	3	9
Zuidwest-Drenthe	701	9	2	2	70	5	2	9
Drenthe	30961)	26%	1%	5%	51%	6%	2%	9%

Figuur 6.4 | Landbouwstructuur in de acht deelgebieden van het PNP in Drenthe, 2022, waarvan %<sup>133</sup>

132 Bron: LISA (Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen); bewerking Provincie Drenthe.

133 Het totaal aantal landbouwbedrijven uit de KvK-data verschilt van het totaal aantal bedrijven uit de data van CBS Statline. Bron: KvK-bestand, 15 maart 2023; bewerking Provincie Drenthe.

## 6.2 Verwachte effecten TLGD

Een aantal maatregelen uit het programma leidt tot een verandering van het ruimtegebruik in Drenthe. Voor zover dat om natuurherstel of aanpassing van de watersystemen gaat, zal dat de waardering van het buitengebied door de inwoners van Drenthe in principe niet in negatieve zin beïnvloeden. Wanneer het echter om een ander gebruik van landbouwgrond gaat – hetzij functieverandering of extensiever gebruik – kan dit ingrijpende gevolgen hebben voor de landbouwsector.

### *Beëindiging van landbouwbedrijven*

De directe veranderingen die het gevolg zijn van het aankopen van een landbouwbedrijf dat vrijwillig wordt beëindigd kunnen worden aangeduid met de zgn. Theory of change<sup>134</sup> (Figuur 6.5). Door het beëindigen van een landbouwbedrijf gaat de landbouwproductie omlaag, wat gevolgen heeft voor de keten. Ook vervalt het inkomen van de boer, wat leidt tot minder koopkracht. Het verdwijnen van één of meerdere arbeidsplaatsen op het landbouwbedrijf heeft een negatief effect op de werkgelegenheid. Minder uitstoot van ammoniakemissies beïnvloeden de natuurkwaliteit in positieve zin en vrijkomende landbouwgrond kan door andere boeren of voor andere functies worden gebruikt.

<b>Impact op brede welvaartsindicator</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- arbeid en vrije tijd:</li> <li>- minder werkgelegenheid (primair en in de keten)</li> <li>- materiële welvaart:</li> <li>- minder inkomen</li> <li>- subjectief welzijn:</li> <li>- balans tussen werk en privé in landbouwhuishouden wordt aangetast</li> <li>- milieu</li> <li>- minder NH3-depositie in N2000-gebieden</li> </ul>
^	
<b>Outcome</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- minder ammoniakemissies</li> <li>- minder productie</li> <li>- minder werkgelegenheid</li> <li>- minder inkomen</li> <li>- vrijkomende grond voor gebruik elders</li> </ul>
^	
<b>Output</b>	bedrijven uit productie en productierechten doorgehaald
^	
<b>Input</b>	aankoop landbouwbedrijven (stallen en grond)

Figuur 6.5 | Beoordeling maatregel aankoop landbouwbedrijven met de Theory of change.

134 Reinhard, S., R. Jongeneel, M. van Alphen, L. Vissers, M. Selden, R. Michels en C. de Vries (2022), Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering; Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-019.

### ***Specifieke omstandigheden bepalend***

Het maakt veel verschil of een stoppend landbouwbedrijf van een boer is die met pensioen gaat of van een jonge boer. De pensionerende boer blijft hoogstwaarschijnlijk in zijn woonhuis wonen of verhuist naar het dorp en leeft daar van een pensioeninkomen en blijft deel uitmaken van de dorpsamenleving. De jonge boer zal vermoedelijk op zoek gaan naar nieuwe werkgelegenheid, in de buurt of buiten de regio. Als de jonge boer in de regio werkt zoekt, zal hij daar waarschijnlijk blijven wonen. In veel gevallen zal het stoppen van landbouwbedrijven dus niet leiden tot een grootschalig vertrek van mensen.

De productie van het stoppende landbouwbedrijf vervalst, wat minder input voor de verwerkende industrie betekent. Naar verwachting zal een deel van de weggevallen input worden vervangen door buitenlandse aanvoer.<sup>135</sup> Overigens kan de verwerkende industrie zich ook – gelet op de gewenste verschuiving van dierlijke naar plantaardige consumptie in het kader van het klimaatbeleid – meer gaan toeleggen op de productielijn van plantaardige producten. De afzet van de toeleverende industrie zal inboeten als de vraag van het aangekochte bedrijf verdwijnt.

Beëindiging van landbouwbedrijven kan ook tot een beperkt verlies van arbeidsplaatsen in de toeleverende en verwerkende industrie leiden. Exacte cijfers voor de werkgelegenheid in de toeleverende en verwerkende industrie in Drenthe hebben we niet. Ervan uitgaande dat die iets kleiner zal zijn dan het aandeel van de primaire sector in de totale werkgelegenheid (3,7%) (Figuur 6.2), zal de toeleverende en verwerkende industrie zo'n 2 à 3% van de totale werkgelegenheid in Drenthe voor zijn rekening nemen. Het werkgelegenheidseffect in de toeleverende en verwerkende industrie als gevolg van het aankopen van landbouwbedrijven is naar verwachting daarom beperkt. Bovendien moet worden bedacht dat de toeleverende- en verwerkende industrie is gesitueerd op verschillende afstanden van het aangekochte bedrijf, dus de werkgelegenheidseffecten doen zich zowel in als buiten de regio voor.

### ***Directe veranderingen door een lagere veebezetting***

Een deel van de verworven landbouwgronden zal worden ingezet om bestaande melkveebedrijven de mogelijkheid te geven om hun areaal uit te breiden zodat de veebezetting per ha omlaag kan. De maatregel van een extensiever grondgebruik zoals een lagere veebezetting per ha hoeft dus geen gevolgen te hebben voor de leefbaarheid in het landelijk gebied. Een passende beloning van ecosysteemdiensten kan ook helpen om het verdienmodel op peil te houden.

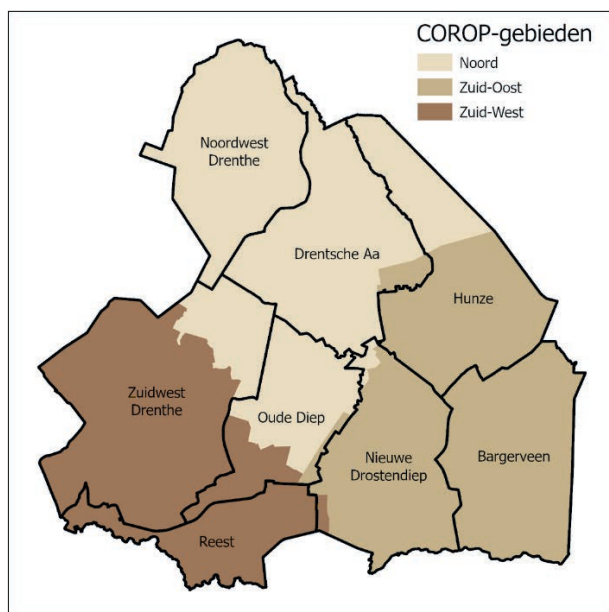
### ***Beperkte effecten***

Al met al lijkt het erop dat over het geheel genomen het beëindigen van landbouwbedrijven en de extensivering van het grondgebruik op landbouwbedrijven de leefbaarheid in het landelijk gebied doorgaans niet beïnvloedt. Dat komt doordat boeren van de beëindigde bedrijven doorgaans in de regio zullen blijven wonen en doordat er voldoende werkgelegenheid in de regio is voor boeren of ontslagen werknemers van de toeleverende en verwerkende industrie die nieuw werk zoeken. Om verloedering of criminele activiteiten te voorkomen is het wel zaak dat er snel een nieuwe bestemming voor de aangekochte agrarische gebouwen wordt gevonden of dat ze worden gesloopt.

---

135 Reinhard, S., R. Jongeneel, M. van Alphen, L. Vissers, M. Selten, R. Michels en C. de Vries (2022), Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering; Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-019.

In sommige gebieden zoals Zuidwest-Drenthe, Reest en Noordwest-Drenthe is het aandeel van de veehouderijbedrijven veel groter dan in andere (Figuur 6.6). Voor zover de werkgelegenheidseffecten in de primaire sector en toeleverende en verwerkende industrie in de deelgebieden wat groter zouden zijn dan elders, zullen de effecten hiervan bij uitwerking van het TLGD meegewogen.



Figuur 6.6 | Deelgebieden en COROP-gebieden in Drenthe.

Bij uitwerking van het TLGD naar maatregelenpakketten voor de [Hotspots](#) wordt verdere aandacht gegeven aan de sociaal-economische impact. Hoewel het beeld van de impact globaal gezien positief is, kan dit lokaal gezien anders uitvallen. Hierbij wordt ook betrokken in hoeverre maatregelen effect hebben op landbouwgrond. Effecten worden zo veel mogelijk gemitigeerd.

### 6.3 Werken aan gemeenschappen

Aan het einde van de bijeenkomst met het LTO in Westerbork (18 maart 2026) werd aan de provincie het boek *Hoe God uit Jorwerd verdween* van Geert Mak aangeboden. In dit boek geeft Mak de veranderingen op het platteland weer zoals die na de Tweede Wereldoorlog razendsnel hun beslag kregen. Het vertrek van veel boeren waarmee dit gepaard ging leidde tot een teloorgang van de streek. Het statement dat met de overhandiging van het boek wordt gemaakt, is, zoals de provincie het opvat, de vrees dat de uitvoering van het programma leidt tot kaalslag op het platteland. Het gaat om de bedrijven die direct worden geraakt door het programma, en ook over het netwerk van toeleveranciers, adviseurs en afnemers om die bedrijven heen, inclusief het sociaal weefsel waarvan zo'n bedrijf deel uitmaakt.

De provincie stelt zo veel mogelijk in het werk om ondernemers te helpen bij het voldoen aan de opgaven die er in het landelijk gebied spelen. Voor de generieke norm van 30% stikstofreductie in 2035 ten opzichte van 2019 geldt dat de hoogte ervan is gebaseerd op onderzoek van de WUR. In dat onderzoek is gekeken naar de mogelijkheden die bedrijven hebben om veranderingen binnen hun verdienmodel op te vangen (zie [hoofdstuk 4](#)). De te nemen maatregelen worden gesubsidieerd door de overheid. De provincie stelt o.a. de regelingen voor laaghangend en hooghangend fruit en voor

agrarisch natuurbeheer (zie [hoofdstuk 4](#) over onze aanpak) ter beschikking. Wanneer bedrijven hun oplossing zoeken in extensiveren, omschakelen of beëindigen wil de provincie dit ook faciliteren. Het Rijk stelt hiervoor ook regelingen in.

Rond Natura 2000-gebieden met een grotere opgave, kiezen we ook voor de uitwerking in een groter gebied. De opgave blijft groot, maar door deze vanuit een groter gebied te bekijken, zijn er ook meer (maatwerk) oplossingen mogelijk. Wellicht doen sommige bedrijven al mee aan een stoppersregeling of heeft een bedrijf geen opvolger. Dan is er mogelijk ruimte voor extensivering van de boeren die wel door willen met hun bedrijf. Een kleiner gebiedsproces is overzichtelijker, maar biedt minder ruimte voor innovatieve oplossingen.

Wij zien met landbouw dat de opgaven in het landelijk gebied groot zijn. In dit hoofdstuk verkennen we de gevolgen van het programma voor het landelijk gebied, waar het de sociaal-economische impact en leefbaarheid betreft. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen een meer op cijfers geschoeide analyse (statische analyse) en een analyse waarin wordt gekeken naar wat het programma betekent voor de samenleving in het landelijk gebied (casuïstische analyse). Een cijfermatige analyse leert dat de gevolgen van het programma voor de leefbaarheid van het landelijk gebied op zichzelf te overzien zijn. Voor de uitwerking hiervan verwijzen we u naar [paragraaf 6.2](#).

Maar de cijfers doen de praktijk niet altijd recht. Wat voor heel Drenthe een cijfer achter de komma is, kan lokaal heel anders uitpakken. De doelen voor vermindering van stikstofemissies kunnen in gemeenschappen leiden tot stoppende of vertrekkende bedrijven, veranderend grondgebruik met effect op (beleving van) het landschap en kan leiden tot een verandering in die lokale gemeenschap. Agrariërs leveren bijvoorbeeld een grote bijdrage aan bijvoorbeeld het verenigingsleven in het dorp, ze sponsoren clubs en helpen mee als er, om maar wat te noemen, sneeuw geruimd moet worden. De maatregelen uit het TLGD zijn bovendien niet de enige opgaven waar het landelijk gebied mee wordt geconfronteerd. De provincie heeft hier oog voor. Dit geldt ondertussen ook weer voor het Rijk, dat Een sociaal en economisch vitaal platteland tot zesde pijler onder haar aanpak heeft benoemd:

*Aandacht voor sociaaleconomische aspecten ziet het kabinet als essentieel onderdeel van het beleid om landbouw en natuur in evenwicht te brengen en de vergunningenproblematiek op te lossen. Het beleid op dit vlak pakt het kabinet de komende tijd op met medeoverheden en diverse andere organisaties. Dit, met oog voor wat er lokaal speelt en bouwend op de bestaande kracht van het platteland, andere onderdelen van het kabinetsbeleid en met nauwe betrokkenheid van inwoners en lokale organisaties. Het kabinet koppelt de inzet op dit thema in de eerste plaats aan de bestaande Rijksinzet en samenwerkingsverbanden rond de gebieden waar de opgaven het grootst zijn, zoals de Veluwe, de Peel, Groene Hart, Hart van het Noorden [zie over het Hart van het Noorden hoofdstuk 5] en Noordwest Overijssel. Daarnaast ontwikkelt het kabinet beleid om ook in andere gebieden, in samenhang met de inzet op landbouw en natuur de sociale en economische vitaliteit te behouden of te versterken.<sup>1</sup>*

Wij zien in deze tekst van het Rijk een handreiking om in gesprek te gaan over de invulling van de aanpak van leefbaarheid in het kader van het TLGD. Door sociaaleconomische impact/ leefbaarheid een plek te geven in onze aanpak nemen we niet de opgaven weg waarvoor we staan, maar proberen we wel mensen die hiermee worden geconfronteerd vooruit te helpen. Mensen kan nieuw perspectief worden geboden. Dit vraagt om een integrale aanpak met nadrukkelijk ook ruimte voor gebied specifieke accenten en aanpakken die we als provincie samen met anderen en uiteraard onze inwoners vorm moeten geven. Onderwerpen die hierbij aan de orde kunnen komen, behelzen o.a. de economische vitaliteit, wonen, (lokale) voorzieningen waaronder bereikbaarheid, recreatie en buitensport en andere vormen van vitaliteit. We willen ook aandacht hebben voor gemeenschapszin (naoberschap). We willen de gemeenschap zelf hier een belangrijke stem geven bij het leggen van accenten.

## Perspectiefplannen

De regio's waar het programma het meeste vergt, zijn pakweg de directe omgeving van de twaalf betrokken Natura 2000-gebieden en de bij de hotspots betrokken gebieden. Binnen Drenthe ligt het accent van de opgaven in zuidwest-Drenthe en in het Drentsche Aa-gebied. Dit zijn de gebieden waar de provincie het voortouw neemt om tot uitvoering te geraken (zie ook [hoofdstuk 5](#)).

Uiteraard sluiten we zoveel als mogelijk aan bij bestaande aanpakken, zoals die gebruikt worden bij de uitvoering van het LEADER programma en bij bestaande samenwerkingsrelaties met gemeenten en verbonden partijen, zoals in en rond nationale parken en de Regiodeals. De financiële reikwijdte van de polsstok van de provincie is vooralsnog echter beperkt. We kijken daarom ook naar het Rijk om middelen ter beschikking te stellen voor het behoud en verbetering van de leefbaarheid in de gebieden waar de opgaven landen. Mogelijk kunnen deze middelen binnen het stikstoffonds worden gezocht. In orde van grootte is de wens van de provincie dat het budget hiervoor 5% beslaat van de totale investeringsopgave van het programma in een gebied.

We willen dat inwoners, ondernemers, dorpen, organisaties, gemeenten en provincie samenwerken aan een platteland waar inwoners goed kunnen werken, wonen en leven in een gezonde leefomgeving. De gebiedsprocessen zijn vervolgens het podium waar de opgaven van bovenaf en de wensen van onderop tezamen moeten komen. Hier beleggen we ook de opgave om te komen tot een sociaaleconomische flankerend pakket. Middelen die de provincie zelf, zij het niet onbeperkt, ter beschikking heeft zijn:

- LEADER
- Flankerend ruimtelijk beleid (inclusief mogelijkheden voor wonen en ondernemen)
- Investerings in recreatieve voorzieningen
- Investerings in leefbaarheid
- Dorpsvernieuwingsfonds (Budget voor bewonersinitiatieven. Investerings in gezondheid, naoberschap en bestaanszekerheid vanuit sociale agenda)
- Investerings in culturele voorzieningen (via Cultuurnota)

Indicatoren voor brede welvaart om naast geld ook levenskwaliteit in beeld te brengen

Sinds 2018 wordt de Monitor Brede Welvaart door het CBS gepubliceerd. Bij brede welvaart gaat het naast koopkracht en economische groei ook om de kwaliteit van leven zoals welzijn, gezondheid, veiligheid en vertrouwen. Om de brede welvaart in kaart te brengen, worden acht welvaartsindicatoren onderscheiden: subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Uit de Monitor Brede Welvaart 2021 komt naar voren dat inwoners van Drenthe tevreden zijn over hun leven en hun woning, de leefbaarheid van hun leefomgeving, hun gezondheid, de bereikbaarheid van voorzieningen, en de reistijd om op het werk te komen. Verder bestaat er veel waardering voor het buitengebied, is het gevoel van veiligheid groot door het relatief lage aantal misdrijven en bevat de lucht relatief weinig fijnstof.

De werkgelegenheid is de afgelopen jaren overal in de provincie toegenomen, waarbij de groei in het noorden en westen wat hoger was dan die in het oosten ([Figuur 6.2](#)). De bevolking groeide sinds 2015 licht in het noorden en westen, maar stagneerde in het oosten ([Figuur 6.2](#)). Het oosten van de provincie heeft relatief meer laagopgeleiden dan de rest van de provincie. Al met al blijft het oostelijk deel van Drenthe economisch gezien wat achter bij de rest, wat zich ook uit in minder vertrouwen in instituties en een minder zonnige kijk op de toekomst.

---

### **VERVOLGSTAPPEN**

Impactanalyse concretiseren per deelgebied op basis van de definitieve maatregelpakketten in de gebiedsprocessen; op basis daarvan zo nodig mitigerende maatregelen nemen.



