

# 1 BOUWSTEEN TOESTEMMINGSVERLENING

## **Kaders Toestemmingsverlening**

*Het programma TLGD wordt opgesteld binnen een strakke juridische inkadering. Die inkadering is de consequentie van vele jaren aan beleid, regelgeving en uitspraken hierover in het licht van (inter)nationale wettelijke verplichtingen. Het doel van het TLGD om op termijn zicht te bieden op vergunningverlening houdt in dat het moet tegemoetkomen aan die strakke juridische context. In het hiernavolgende gaan we nader in op die juridische kaders en wat deze betekenen voor de positionering en inhoud van het TLGD.*

### **Huidige toestand**

Sinds de vernietiging van het PAS in mei 2019 is vergunningverlening voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden aanzienlijk aangescherpt; iedere toename van stikstofdepositie telt. De beoordeling van de aanvragen voor een vergunning voor een Natura 2000-activiteit blijft maatwerk per gebied en situatie. De ruimte voor maatwerk is wel steeds verder ingeperkt. De afgelopen jaren wordt steeds explicieter in de jurisprudentie uitgesproken dat generieke uitwerkingen niet voldoende zijn. Te denken valt aan het vervallen van de bouwvrijstelling. Sinds 2023 zijn er in Drenthe geen vergunningen voor extern salderen (waarbij rechten van een ander stoppend bedrijf worden gebruikt voor een uitbreiding op een andere plaats) meer verleend. Ook landelijk gezien ligt dit nagenoeg stil. Aanvragen die zijn ingediend worden met instemming van aanvrager aangehouden. Voor deze aanvragen geldt dat op dit moment niet aangetoond kan worden dat zij voldoen aan het *additionaliteitsvereiste*. Dit vereiste betekent, populair gezegd, dat vrijvallende stikstofruimte primair ten goede moet komen aan natuurherstel; alleen wanneer kan worden aangetoond dat dit niet nodig is, kan deze worden gebruikt om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren. Overal in Nederland, maar zeker ook in Drenthe, met haar stikstofgevoelige natuurgebieden, stelt dit hoge eisen aan de onderbouwing voor nieuwe vergunningen.

Sinds december 2024 is intern salderen (de gewenste toenames van een project worden weggestreept tegen afnames binnen hetzelfde project) ook vergunningplichtig, waar dit sinds 2020 juist vergunning vrij mogelijk was met een voortoets. Deze koerswijziging geldt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020. Dat heeft vergaande gevolgen. Nieuwe projecten zijn nu in nagenoeg alle gevallen vergunningplichtig. Deze projecten moeten nu ook voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Juist het voldoen aan dit vereiste is op dit moment niet mogelijk; reden waarom vergunningverlening stilligt. Ondernemers die nu binnen hun eigen bedrijfsvoering iets willen wijzigen, hoe klein ook, kunnen dit nagenoeg niet doen zonder vergunning. Dat geldt ook als het gaat om emissiereducerende maatregelen. Die zijn nu vergunningplichtig en ook daarvoor geldt dan dat onderbouwd moet worden dat die stikstofruimte niet nodig is voor natuurherstel.

Ondernemers die na 1 januari 2020 dachten dat ze middels intern salderen wijzigingen konden doorvoeren binnen hun bedrijf, hebben hiervoor met terugwerkende kracht een vergunning voor nodig. Hiervoor geldt een overgangsperiode tot 1 januari 2030. Binnen die tijd dient dit gelegaliseerd te zijn.

Ook daarvoor geldt dat voldaan moet worden aan het additionaliteitsvereiste. Dit is dus een nieuwe groep legale wijzigingen die voor 2030 een vergunning moeten kunnen krijgen. Kortom, vrijwel alle wijzigingen of uitbreidingen van projecten zijn op dit moment vergunningplichtig. Zolang niet aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan, is het niet mogelijk om vergunningen te verlenen. Datzelfde geldt voor het afwijzen van handhavingsverzoeken en intrekkingverzoeken. Het is daarom noodzaak om in te zetten op het voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

### **Intrekkingverzoeken**

Landelijk is er de afgelopen jaren een behoorlijk aantal intrekkingverzoeken voor natuurvergunningen ingediend. Ondanks dat de status van een verleende natuurvergunning definitief ('onherroepelijk') is, blijkt uit jurisprudentie dat dit geen volledige zekerheid geeft tot behoud van de vergunning. Het intrekken van natuurvergunningen kan bij afwezigheid van een concreet plan namelijk gelden als een maatregel om verslechtering tegen te gaan. De provincie hoeft zo'n maatregelen niet te nemen, maar daarvoor het moet wel kunnen aantonen dat zij beschikt over een plan dat aangeeft hoe de verslechtering wel wordt tegengegaan. Anders geeft de rechter aan dat een dergelijk verzoek niet afgewezen kan worden. In Drenthe hebben wij een aantal intrekkingverzoeken afgewezen. Daarvoor hebben wij de onderbouwing gegeven dat wij stikstofreductie beogen door het nemen van maatregelen en dat een willekeurig gekozen bedrijf niet bijdraagt aan de grotere opgave. De rechtbank Noord-Nederland heeft in niet mis te verstane woorden een algemene opmerking in de uitspraak<sup>1</sup> geplaatst, voorafgaand aan de inhoud.

*Voordat de rechtbank overgaat tot een inhoudelijke beoordeling van de gronden van beroep, maakt zij naar aanleiding van de verzuchting van vergunninghouder ter zitting wat een natuurvergunning in Nederland nog waard is, gebruik van de mogelijkheid om een algemene opmerking te maken. Ten tijde van het schrijven van deze uitspraak zijn er bijna vijf jaar verstreken sinds de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2019:1603, met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS). Meerdere rechtbanken hebben sindsdien in een inleiding van uitspraken met betrekking tot stikstof en de noodzakelijke reductie van depositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden aangegeven dat de politiek aan zet is. De rechtbank begrijpt dat het uitblijven van concrete maatregelen ten aanzien van depositiereductie en de discussie over de verantwoordelijkheden van het rijk dan wel de provincies inzake de gebiedsplannen en de daarbij behorende financiering, leiden tot onzekerheid en spanning bij de betrokken veehouders, boeren en agrariërs. De rechtbank kan zich niet aan de indruk onttrekken dat voor die gevoelens van onzekerheid en spanning onvoldoende oog is bij de betrokken overheidsorganen.*

Na deze algemene opmerking is de zaak inhoudelijk beoordeeld en heeft de afwijzing van het intrekkingverzoek geen standgehouden.

## **PAS-melders**

De vergunningenproblematiek raakt in het bijzonder de groep PAS-melders. Sinds 2019 verkeert deze groep in blijvende onzekerheid. De opdracht tot legalisatie ligt formeel bij het Rijk, maar legalisatie is ook voor de provincie een belangrijk doel van het programma TLGD. De PAS-melders die zich hebben aangemeld voor het landelijke legalisatieprogramma zijn lang niet allemaal gelegaliseerd. In de eerste helft van 2025 zijn in de provincie Drenthe zeven vergunningen verleend aan PAS-melders. In deze gevallen is met een passende beoordeling vastgesteld dat significante gevolgen van de betreffende activiteiten kunnen worden uitgesloten. Deze vergunningen zijn echter nog onderwerp van lopende beroepsprocedures. Voor de overige PAS-melders geldt dat nagenoeg alle aanmeldingen voor het legalisatieprogramma zijn beoordeeld en de betrokkenen hierover schriftelijk zijn geïnformeerd. Wij kunnen deze dossiers pas verder oppakken wanneer meer duidelijkheid bestaat over de mogelijkheden tot vergunningverlening. Gezien de voortdurende wijzigingen in de materie, worden aanvullende gegevens slechts opgevraagd indien dit strikt noodzakelijk is, teneinde ondernemers niet onnodig te belasten.

De laatste stand van zaken is dat de termijn van het legalisatieprogramma op 1 maart 2025 is verlopen. Op dit moment is het wetsvoorstel voor een vernieuwd programma aangenomen door de Tweede Kamer en ligt het voor bij de Eerste Kamer. De voortgang hiervan wordt nauwlettend gevolgd. Het vaststellen van een vernieuwd programma leidt naar alle waarschijnlijkheid ook tot aanpassingen in de beoordeling en het moeten opvragen van actuele gegevens. Op grond van het ontwerpprogramma dat ter inzage heeft gelegen, is het niet onze verwachting dat hiermee alle PAS-melders kunnen worden opgelost. Ook voor de vergunning voor PAS-melders geldt dat voldaan moet worden aan additionaliteit. Onderschat hierbij niet dat er ook een groep interimers is die geen vergunning hebben en nog gelegaliseerd moeten worden.

Minister Wiersma (LUVN) heeft laten weten de rekenkundige ondergrens (RKO) in te willen voeren. Als de RKO wordt ingevoerd, dan betekent dat een forse wijziging met betrekking tot vergunningverlening. Een groot gedeelte van de PAS-melders blijft onder de grens van 1 mol/ha/jaar die nu in beeld is als RKO. Dat betekent dat zij dan niet vergunningplichtig zijn. Legalisering is dan voor hen niet meer aan de orde. De vraag is welke zekerheid dit aan deze ondernemers biedt, na al deze jaren van onzekerheid. Zij zijn in één klap gelegaliseerd, maar krijgen geen vergunning. De juridische houdbaarheid van de RKO zal uit toekomstige uitspraken moeten blijken.

Voor initiatiefnemers die hun activiteit willen wijzigen of uitbreiden, geldt dat het hele project, dus de gehele bedrijfsvoering bestaand en nieuw, onder de 1 mol/ha/jaar moet blijven. Hoe gering de wijziging in de bedrijfsvoering ook zal zijn, alleen als de gehele bedrijfsvoering onder de 1 mol/ha/jaar blijft is er geen vergunningplicht. Met de komst van de RKO wijzigt de stikstofopgave niet.

1b. Wat doen we al?

*De belangrijke opgaven voor te realiseren mijlpalen.*

Om de eisen voor het lostrekken van vergunningverlening te verwoorden is het eerst van belang inzichtelijk te maken wat het kader is voor vergunningverlening. De vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten volgt uit de Habitatrichtlijn. Een geborgd maatregelpakket is noodzakelijk. Maar waar hebben we het dan eigenlijk over? In de PAS-uitspraak<sup>2</sup> is een uitvoerige uiteenzetting gegeven van de verschillende soorten maatregelen die in artikel 6 van de Habitatrichtlijn worden onderscheiden:

Instandhoudingsmaatregelen: maatregelen gericht op het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Artikel 6, eerste lid, verplicht tot het treffen van deze maatregelen.

Passende maatregelen: maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtingen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Artikel 6, tweede lid, verplicht tot het treffen van deze maatregelen.

Mitigerende maatregelen: maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten, zie artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Mitigerende maatregelen moeten uitgewerkt worden in een passende beoordeling. De passende beoordeling dient de zekerheid te geven. Dat is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

Vergunningen moeten gelet op de Habitatrichtlijn en daaruit voortvloeiende rechtspraak voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Dat betekent dat salderen, zowel intern als extern, alleen mag als de maatregel de mogelijke aantasting van natuur moet voorkomen, niet ook nodig is om natuur te behouden, herstellen of om verslechting te voorkomen. De in te zetten stikstof (als mitigerende maatregel) moet dus niet ook nodig zijn als passende maatregel. Zowel bij intrekkingverzoeken, handhavingverzoeken als bij vergunningverlening wordt dit getoetst.

### **Verwoording eisen geborgd TLGD**

De vergunningverlening ziet op een vergunning voor de Natura 2000-activiteit. Met de vergunning wordt de zekerheid gegeven dat er geen verslechting van de natuur optreedt. Van belang daarbij is dat het gaat om de effecten op een Natura 2000-gebied. Uit jurisprudentie blijkt daarom dat het bevoegd gezag in moet zoomen op *de kenmerken van dat specifieke gebied*. Dit geldt zowel bij de beoordeling van intrekkingverzoeken, als bij handhavingverzoeken en vergunningverlening. Hierboven is de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland over een besluit tot afwijzing van een intrekkingverzoek door GS van Drenthe al aangestipt. In die zaak heeft de rechtbank overwogen<sup>3</sup> dat als het bevoegd gezag de natuurvergunning niet intrekt, duidelijk moet zijn op welke wijze de verslechting van de natuur dan wordt gestopt.

*Pas als de staat van het betreffende Natura 2000-gebied bekend is, kan worden bepaald of passende maatregelen noodzakelijk zijn en hoe snel deze maatregelen moeten worden getroffen. Ook kan dan pas een verantwoorde keuze worden gemaakt tussen intrekking of mogelijke andere passende maatregelen. Het ligt op de weg van het bevoegd gezag om in te zoomen op specifieke Natura 2000-gebieden omdat nu eenmaal voor sommige Natura 2000-*

*gebieden meer passende maatregelen noodzakelijk zijn dan voor andere Natura 2000-gebieden.*

Recentelijk<sup>4</sup> heeft de Afdeling twee uitspraken gedaan over het afwijzen van een verzoek tot intrekking. Daarin is uiteengezet dat voor de Natura 2000-gebieden waar een project effect op heeft onderbouwd dient te worden:

- welke daling van stikstofdepositie naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is;
- binnen welke termijn deze daling kan worden gerealiseerd;
- vervolgens dienen (herstel-)maatregelen in beeld te worden gebracht die zij (zal) treft,
- én het bevoegd gezag moet motiveren waarom de daling van stikstofdepositie door de maatregelen die zij voorstelt voldoende is om verslechtering van het specifieke Natura 2000-gebied tegen te gaan.
- als er een pakket van maatregelen ligt, dient dat zo nodig vergezeld te gaan van een monitoring van de uitvoering en effecten daarvan en het pakket voorziet in een bijsturing of een aanvulling indien nodig.

De Afdeling heeft daarover aangegeven dat het daarbij kan helpen om inzichtelijk te maken wat de kenmerken zijn van het gebied en wat op basis daarvan nodig en mogelijk is voor het Natura 2000-gebied om ervoor te zorgen dat deze niet verslechtert.

In deze uitspraken heeft de Afdeling verschillend geoordeeld over de afwijzing van verzoeken tot intrekking van natuurvergunningen.

*Terecht afgewezen intrekkingsverzoek:*

Uitleg gegeven over eigenschappen en kenmerken van het Natura 2000-gebied in samenhang bezien met de gegevens uit AERIUS Monitor 2022 waarin de effecten van de passende maatregelen zijn geprognosticeerd. Dit leidt tot voldoende motivering dat binnen afzienbare termijn een noodzakelijke daling van stikstofdepositie plaatsvindt.

*Onterecht afgewezen intrekkingsverzoek:*

De verwijzing naar landelijke en provinciale regelingen bood onvoldoende zekerheid dat de daarin voorziene maatregelen tot de vereiste daling van stikstofdepositie zouden leiden in het betrokken Natura 2000-gebied. De prognoses beperkten zich tot generieke verwachte effecten in 2030, zonder onderbouwing van de specifieke gevolgen voor de relevante natuurwaarden per Natura 2000-gebied. De uitspraken van de Afdeling onderstrepen dat bestuursorganen bij besluiten over (intrekking van) natuurvergunningen hoge eisen moeten stellen aan de motivering. Het enkel verwijzen naar generieke maatregelen of landelijke programma's volstaat niet. Het is noodzakelijk om concreet en gebiedsspecifiek te onderbouwen dat maatregelen daadwerkelijk leiden tot een daling van stikstofdepositie op de relevante natuurwaarden.

Om de vergunningverlening weer van het slot te halen betekent dit:

1. **Gebiedsspecifieke motivering is vereist.** Besluiten dienen inzichtelijk te maken welk effect maatregelen hebben op het betreffende Natura 2000-gebied, en niet uitsluitend op nationaal of provinciaal niveau.
2. **Prognoses alleen zijn onvoldoende.** Verwachtingen over generieke dalingen (bijvoorbeeld richting 2030) bieden onvoldoende zekerheid. Er moet duidelijk worden gemotiveerd waarom maatregelen binnen een relevante termijn effectief zijn voor de natuurwaarden in het specifieke gebied.
3. **Brede belangenafweging is verplicht.** Voor een geborgd plan is het van belang om breder te kijken dan op individueel niveau. Dit is van belang om daadwerkelijk tot borging te komen. Als voorbeeld valt te denken aan het beoordelen van intrekingsverzoeken. Indien intrekking van één vergunning aan de orde is, kan het bestuursorgaan in de afweging ook de intrekking of wijziging van andere vergunningen betrekken, om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te waarborgen.

Hieruit volgen de volgende aanbevelingen:

#### **Gebiedsgerichte onderbouwing standaardiseren**

- Maak per Natura 2000-gebied inzichtelijk welke informatie er is over de kenmerken van het gebied, habitattypen/soorten en de drukfactoren.
- Als er nog informatie ontbreekt of nader onderzocht moet worden, kan uitgewerkt worden of en wanneer dat plaatsvindt. Daaruit volgt voor welke habitattypen en soorten er verslechtering gaande is en daarmee vooral ook voor welke niet.
- Onderzoek of op basis van de huidige gegevens inzichtelijk gemaakt kan worden welke passende maatregelen al worden genomen of voor welke maatregelen daadwerkelijke uitvoering inzichtelijk gemaakt kan worden. Het hoeft nog niet uitgevoerd te worden, het kan ook (concreet) vaststaan dat het wordt uitgevoerd en binnen welke termijn.
- Maak aan de hand van voorgaande informatie inzichtelijk waar de verslechtering nog niet wordt gestopt en waar de instandhoudingsdoelstellingen binnen doelbereik zijn.

#### **Onderbouwing van maatregelen**

- Hanteer het uitgangspunt dat generieke verwijzingen naar landelijke of provinciale regelingen, zonder de effecten door te rekenen op de Natura 2000-gebieden ten aanzien van vergunningverlening onvoldoende zijn.
- Het is raadzaam hierbij aan te haken op het bouwstenendocument van IPO en betrokken praktijkpartijen, waarin onder andere het opstellen van een plan voor zonerings binnen één jaar is uitgewerkt.
- Door het zoneringsplan, zoals voorgesteld in het bouwstenendocument, uit te werken als een tweetrapsraket, waarbij bij onvoldoende resultaat over wordt gegaan richting dwingend instrumentarium, wordt gewerkt aan borging van effecten.

- Werk met uitgewerkte scenario's gericht op vergunningvrije en vergunningplichtige maatregelen. Onderzoek daarbij de mogelijkheden om maatregelen op bedrijfsniveau aan te merken als natuurherstel maatregelen (passende maatregelen) om uit de vergunningplicht te kunnen blijven en toch te komen tot daadwerkelijke stikstofreductie voor natuurherstel.
- Zorg ervoor dat maatregelen concreet worden gemaakt, bv via besluitvorming, financiële verplichtingen, overeenkomsten dan wel andere mogelijke opties.
- Werk uit welk effect maatregelen hebben binnen welke afzienbare termijn, gericht op het specifieke gebied.
- Werk de lijst uit van habitattypen en soorten waar de verslechtering nog niet is gestopt en bepaal daarbij welke maatregelen in aanmerking komen en welke daarvan prioriteit verdienen.
- Maak een overzicht waarin maatregelen en hun effecten op de specifieke natuurwaarden systematisch worden vastgelegd.

### **Monitoring en actualisatie**

- Richt een systematische monitoring in van de feitelijke effecten van maatregelen per Natura 2000-gebied.
- Actualiseer besluiten en beleidsdocumenten op basis van de resultaten, zodat nieuwe gegevens snel in de besluitvorming kunnen worden benut. Zorg daarbij voor een structuur dat deze documenten intern op één plek samenkomen.

### **Bestuurlijke communicatie en transparantie**

- Communiceer helder richting betrokkenen dat gebiedsspecifieke effecten op de Natura 2000-gebieden leidend zijn in de beoordeling van intrekingsverzoeken, handhavingsverzoeken en vergunningverlening.
- Geef inzicht in de wijze waarop het bestuursorgaan maatregelen weegt.
- Communiceer helder wat de consequenties zijn als de maatregelen niet concreet zijn. Vrijwilligheid kan per definitie niet leiden tot een geborgd maatregelpakket. Op voorhand valt niet met zekerheid aan te geven dat de maatregelen worden ingezet, zodat niet met zekerheid valt aan te geven dat de verslechtering stopt. Leg deze afweging transparant vast, zodat betrokken partijen inzicht hebben in de consequenties van het al dan niet inzetten van de voorgestelde aanpak.
- Communiceer helder over de onzekerheden die het plan met zich meebrengt. Denk aan het inzetten op emissiereducerende maatregelen, zoals emissiearme stalsystemen. Hiervoor geldt in de meeste gevallen een vergunningplicht. Vergunningverlening is echter in de meeste gevallen niet mogelijk zolang niet aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Bovendien ontbreekt momenteel voldoende wetenschappelijke zekerheid over de daadwerkelijke werking van deze systemen. De komende periode zal dit vraagstuk landelijk verder worden uitgewerkt.

### **Overige mogelijkheden**

Het is onmiskenbaar dat stikstof een belangrijke drukfactor vormt in Natura 2000-gebieden. Emissiereductie is daarmee een noodzakelijke opgave. In dit kader kunnen de volgende maatregelen worden onderzocht en voorgelegd aan de vaste gesprekspartners in het landelijk gebied:

- **Actualiseringsbeleid vergunningen**

Ongebruikte of niet-gerealiseerde vergunningen leiden tot 'spookruimte' en verstoren het stikstofregistratiesysteem. Door actief capaciteit in te zetten op actualisatie kan deze kunstmatige ruimte worden beëindigd. Dit geldt als preventieve maatregel: directe reductie treedt niet op, maar gelet op het voorzorgsbeginsel wordt hiermee voorkomen dat ongebruikte ruimte niet alsnog kan worden benut.

- **Onderzoek latente ruimte**

Zodra RVO-gegevens over feitelijk gebruik beschikbaar zijn, kan worden vastgesteld hoeveel latente ruimte aanwezig is. Deze analyse vormt een basis voor doelmatige beleidskeuzes en kan een onderbouwing zijn voor de verdere uitwerking.

- **Tijdelijke beleidsregel intern salderen**

Onderzoek doen naar de impact van het vaststellen van een beleidsregel op korte termijn die intern salderen onder voorwaarden (bijvoorbeeld met een afroaming van 35%) weer mogelijk maakt; de provincie Gelderland heeft een dergelijke beleidsregel vastgesteld. Dit biedt ondernemers ruimte om emissiereducerende maatregelen te nemen en levert op korte termijn aantoonbare reductie op. De regeling kan tijdelijk zijn en onderdeel vormen van een groter geborgd pakket. Deze regeling kan niet op zichzelf staand vastgesteld worden, zonder samenhang met een groter pakket. Breng daarbij wel duidelijk het risico van additionaliteit in beeld.

- **Bouwstenendocument IPO**

Het door IPO en praktijkpartijen opgestelde bouwstenendocument bevat voorstellen om vergunningverlening weer op te starten en ondernemers zekerheid te bieden door te werken met emissiedoelen. Dit document kan richting geven aan een structureel geborgd plan.

- **Inzetten op onderzoek naar mogelijkheden binnen de beperkte ruimte**

Zet het komende jaar in op uitvoerig onderzoek naar het inzetten van mogelijkheden. Het inzetten van emissiereducerende maatregelen, ten gunste van natuurherstel, is uiteraard waar wij volop willen inzetten. Dit moet echter wel goed onderbouwd kunnen worden. Waar we mogelijkheden zien, zullen we die aangrijpen en risico's inschatten.

- **Pas de maatregelen aan op de actualisatieslag vanuit het Rijk**

Vanuit het Rijk wordt ingezet op wijzigingen op het gebied van vergunningverlening en op maatregelen voor natuurherstel. Uiteraard passen wij onze uitwerking aan op de ontwikkelingen. Wij houden dit nauwlettend in de gaten.

Voorgaande helpt om het programma vorm te geven en te toetsen op de bijdrage die het (op termijn) kan leveren aan het vlottrekken van vergunningverlening. Niet alle aanbevelingen kunnen direct worden geïmplementeerd in het programma. Deze worden dan meegenomen naar latere versies en bij de totstandkoming van gebiedsgerichte uitwerkingen. Het programma moet zo toegroeien naar een volledig geborgd plan.

## 2 BOUWSTEEN BODEM EN WATER

# BOUWSTEEN BODEM EN WATER

*De provincie Drenthe is rijk aan geologische en hydrologische kenmerken die het landschap en de leefomgeving al duizenden jaren vormgeven. Het huidige landschap is het resultaat van opeenvolgende ijstijden, waarin gletsjers, smeltwater en wind het reliëf hebben gevormd. De Hondsrug, het Drents Plateau, de beekdalen en de uitgestrekte hoog- en laagveengebieden zijn voorbeelden van aardkundige structuren die tot op de dag van vandaag het functioneren van het bodem- en watersysteem bepalen. Deze landschappen zijn niet alleen cultuurhistorisch waardevol, maar ook bepalend voor de ecologische en economische functies van Drenthe. Het plateau fungeert als spons: regenwater infiltreert en vult het grondwater aan. De beekdalen vormen natuurlijke afvoer- en infiltratiezones. De veengebieden slaan koolstof op en reguleren de waterhuishouding. De samenhang tussen deze onderdelen maakt het Drentse systeem uniek en kwetsbaar.*

*De rol van bodem en water reikt verder dan de natuurlijke omgeving alleen. Zij vormen de basis voor landbouw, natuur, industrie, recreatie en wonen. Zonder schoon grond- en oppervlaktewater is er geen drinkwatervoorziening mogelijk. Zonder vitale bodems komt de voedselproductie in gevaar. En zonder robuust watersysteem wordt de provincie steeds kwetsbaarder voor klimaatverandering. Het rechtgetrokken en gekanaliseerde beekstelsel verliest natuurlijke sponswerking en ecologische waarde. Verdroging en verzuring bedreigen de biodiversiteit in natuurgebieden. Klimaatverandering versterkt deze problemen. Perioden van droogte worden langer en intenser, waardoor landbouw en natuur strijden om hetzelfde water. Hevige regenbuien leiden tot wateroverlast in beken, dorpen en steden. Hogere temperaturen beïnvloeden de kwaliteit van oppervlaktewater en verhogen de kans op blauwalgen en vissterfte. Het systeem, dat al kwetsbaar is, komt hierdoor nog verder onder druk te staan. Naast ecologische effecten zijn er ook maatschappelijke gevolgen. Diverse sectoren zoals landbouw, natuur en toerisme zijn direct afhankelijk van een robuust bodem- en watersysteem. Drinkwaterbedrijven moeten steeds meer investeren om de kwaliteit van bronnen te waarborgen. Bovendien staat de leefbaarheid van dorpen en steden onder druk wanneer wateroverlast en hittestress toenemen. De urgentie om in te grijpen is dus groot. Het Drentse bodem- en watersysteem vormt de basis voor huidige en toekomstige generaties. De uitdaging is om dit systeem te beschermen, te herstellen en toekomstbestendig te borgen.*

## **2. Wettelijke kaders**

Het beleid rond bodem en water in Drenthe is ingebed in een gelaagd stelsel van Europese, nationale en provinciale kaders. Deze kaders zijn deels juridisch bindend en deels richtinggevend, maar gezamenlijk bepalen zij de koers die nodig is om het bodem- en watersysteem te beschermen en toekomstbestendig in te richten. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste beleidslijnen en instrumenten, en geeft inzicht in de uitvoering en samenhang.

### *Europese kaders*

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is het fundament van het Europese waterbeleid. De richtlijn verplicht lidstaten om uiterlijk in 2027 een goede ecologische en chemische toestand van alle waterlichamen te bereiken. Voor de langere termijn is het doel het op peil houden van voldoende en schoon grond- en oppervlaktewater waarvan de kwaliteit niet mag verslechteren. Daarnaast speelt de Nitraatrichtlijn een belangrijke rol, die lidstaten verplicht om uitspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater tegen te gaan. Nieuw is de Europese Bodemmonitoringsrichtlijn (2025), die uiterlijk in 2028 moet zijn geïmplementeerd. Deze richtlijn verplicht lidstaten om systematisch de bodemkwaliteit te monitoren.

### *Nationale kaders*

Op nationaal niveau zijn het Deltaprogramma en het Nationaal Waterplan (NWP) richtinggevend beleidskaders voor water. Beiden bouwen voort op Waterbeheer 21e eeuw (WB21). Waar het WP21 en NWP vooral de visie en strategie formuleerde en het leidend principe 'vasthouden, bergen, afvoeren', zorgt het Deltaprogramma voor concrete uitvoering en financiering van die plannen. Het Deltaprogramma is wettelijk verankerd in de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, meestal kortweg de Deltawet genoemd. Deze wet vormt samen met de Waterwet de juridische basis voor het nationale waterveiligheidsbeleid. De juridische basis voor de uitvoering van de KRW in Nederland is eveneens vastgelegd in de Waterwet en in de Omgevingswet.

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet het wettelijke kader voor de bescherming van de bodem. Tot 2024 was dit de Wet bodembescherming. Daarnaast spelen ook andere wetten bij de bescherming van de bodem, zoals de Wet milieubeheer, een deel van de oude Wet bodembescherming, Wet op de economische delicten en de Meststoffenwet.

### *Provinciale kaders*

De provincie Drenthe heeft eigen vastgestelde beleidsdocumenten die aansluiten op de Europese en nationale kaders. Voor water zijn dit het Regionaal Waterprogramma 2022-2027, de Omgevingsvisie en de Provinciale Omgevingsverordening. Voor bodem is dit de Strategie (2021) en het bijbehorende programma Bodem & Ondergrond (2025), de Omgevingsvisie en de Provinciale Omgevingsverordening. Het Regionaal Waterprogramma 2022–2027 (RWP) en de Strategie Bodem en Ondergrond benadrukken het belang van een integrale benadering en benoemen als hoofdogaven: schone en vitale bodems, het halen van KRW-doelen, het versterken van klimaatadaptatie en het veiligstellen van voldoende zoet water.

## **3. Huidige situatie**

Om te begrijpen welke opgaven Drenthe de komende jaren te wachten staat, is een beschrijving van de huidige situatie essentieel. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater, de kwantitatieve situatie van het watersysteem en het doelgat dat resteert bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Bodemmonitoringsrichtlijn. Daarbij worden regionale verschillen en praktijkvoorbeelden benoemd.

### *Oppervlaktewaterkwaliteit*

De ecologische toestand van het Drentse oppervlaktewater is in de afgelopen decennia verbeterd, maar voldoet nog steeds niet aan de KRW-normen. Nutriënten zoals stikstof en fosfaat zijn belangrijke oorzaken van overschrijdingen. Ze leiden tot algenbloei, verminderde doorzicht en verstoring van de ecologische balans. Hoewel maatregelen als bufferstroken, afkoppelen van riooloverstorten en beekherstel bijdragen aan verbetering, blijft de belasting uit landbouwgronden en verstedelijkte gebieden nog te hoog.

Chemisch gezien worden overschrijdingen vastgesteld bij stoffen als ammonium, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) en zware metalen. Deze stoffen hebben vaak een historische oorsprong, bijvoorbeeld door oude industriële lozingen of uitspoeling nog aanwezige verontreinigingen in (water)bodems. Het gevolg is dat ecologische doelen uit de KRW, zoals herstel van vispopulaties, ontwikkeling van waterplanten en diversiteit aan macrofauna, onvoldoende worden gehaald.

Voorbeelden uit de praktijk laten de complexiteit zien. In de Hunze zijn beekherstelprojecten uitgevoerd waarbij meanders zijn teruggebracht en natuurvriendelijke oevers zijn aangelegd. Dit heeft geleid tot meer biodiversiteit en een betere waterkwaliteit, maar de volledige doelen zijn nog niet behaald. In de Drentsche Aa is de waterkwaliteit relatief goed, maar ook hier zorgen stikstof, fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen voor overschrijding van de normen. Dit laat zien dat zelfs in gebieden met een hoge ecologische waarde de KRW-opgave groot blijft.

### *Grondwaterkwaliteit*

De grondwaterlichamen in Drenthe voldoen grotendeels aan de doelstellingen uit de KRW, maar de trend laat zien dat de kwaliteit kwetsbaar is. In landbouwgebieden worden te hoge nitraatconcentraties gemeten. Uitspoeling van meststoffen vormt een direct risico voor de drinkwaterkwaliteit. Daarnaast worden gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen. Sommige daarvan zijn inmiddels verboden, maar worden nog teruggevonden in het grondwater omdat ze al langer onderweg zijn en nauwelijks worden afgebroken.

Opkomende stoffen en vaak nog niet genormeerde stoffen zoals polyfluorkoolwaterstoffen (PFAS), medicijnresten en microplastics vormen een groeiend probleem. Deze stoffen zijn persistent, breken nauwelijks af en kunnen risico's opleveren voor zowel mens als ecosysteem. De aanwezigheid van deze stoffen vraagt om een bronanpak. Drinkwaterbedrijven hebben aangegeven dat de kosten voor zuivering enorm zullen gaan toenemen en dat preventieve maatregelen ook in het landelijk gebied noodzakelijk zijn om verdere verslechtering van grond- en oppervlaktewater met deze stoffen te voorkomen.

De kwetsbaarheid van het grondwater hangt sterk samen met de bodemopbouw van Drenthe. In zandgebieden infiltreert water snel en ontbreken beschermende kleilagen, waardoor verontreinigingen sneller in het diepere grondwater terechtkomen. Dit maakt het van belang om gebiedsgericht beleid te voeren, waarbij kwetsbare gebieden extra bescherming krijgen. Voorbeelden hiervan zijn de beschermingszones rondom de drinkwaterwinningen in Drenthe.

### *Waterkwantiteit*

Het watersysteem in Drenthe wordt gekenmerkt door een seizoensgebonden patroon: een neerslagoverschot in de winter en tekorten in de zomer. In de winter wordt het overschot grotendeels afgevoerd via kanalen en beken, terwijl in de zomer het watersysteem afhankelijk is van aanvoer uit het IJsselmeer. Jaarlijks wordt circa 100 miljoen m<sup>3</sup> aangevoerd om tekorten te compenseren.

De droge zomers van 2018, 2019 en 2022 laten zien hoe kwetsbaar het watersysteem is. Grondwaterstanden daalden fors, met negatieve gevolgen voor landbouw, natuur en drinkwaterwinning. In natuurgebieden trad verdroging op, waardoor soortenrijkdom en veenvorming onder druk kwamen te staan. In de landbouw leidde het tot lagere opbrengsten en extra beregeningsdruk. Drinkwaterbedrijven zagen de watervoorraad afnemen en moesten terugvallen op noodmaatregelen.

Tegenwoordig leiden extreme buien steeds vaker tot wateroverlast. Beken en stedelijke gebieden kunnen de plotselinge piekafvoeren niet altijd verwerken. Voorbeelden zijn wateroverlast in dorpen in het Hunzedal en problemen in stedelijke gebieden van Meppel, Emmen en Hogeveen. Het huidige systeem is onvoldoende flexibel om met deze extremen om te gaan. Dit benadrukt de noodzaak van een klimaatadaptief watersysteem.

### *Bodemkwaliteit*

De kwaliteit van bodem staat in Nederland en daarmee ook in Drenthe al sinds het begin van de vorige eeuw onder druk, maar de echte zorgen daarover zijn pas sinds de jaren '80 en vooral vanaf de jaren '90 structureel in beeld gekomen. In de naoorlogse periode groeiden de industrie en de intensieve landbouw sterk. Door deze groei en de toename van lozingen, dumpingen, het gebruik van chemische middelen en meststoffen zijn er problemen ontstaan met betrekking tot de kwaliteit van de bodem en het grond- en oppervlaktewater.

Veel van de lokale bodem en waterkwaliteitsproblemen zijn op basis van de Wet bodembescherming opgelost. Dit waren vooral (voormalige) stortplaatsen en industrieterreinen. Echter problemen met betrekking tot vermesting door nitraat in grond- en oppervlaktewater en ammoniak in natuurgebieden zijn daarbij veel minder accuraat opgepakt. Evenals de toelating van opkomende stoffen waarvan onvoldoende duidelijk is wat de uitwerking ervan is op de leefomgeving, water en bodem. V

Een gezonde bodem produceert voldoende en gezond voedsel, draagt bij aan de productie van schoon drinkwater en is belangrijk in de afbraak van broeikasgassen, koolstofvastlegging en biodiversiteitsherstel. Door intensief landgebruik en verlaging van de grondwaterstand staat dit onder druk met als gevolg bijvoorbeeld:

- Afname van bodemvitaliteit
- Afname waterbuffend vermogen door bodemverdichting
- Oxidatie van veen met als gevolg broeikasgassen en bodemdaling
- Verzuring, vermesting en verdroging

In de Strategie Bodem en Ondergrond (2021) staan de maatregelen genoemd die kunnen de bodem weer kunnen verbeteren, zoals:

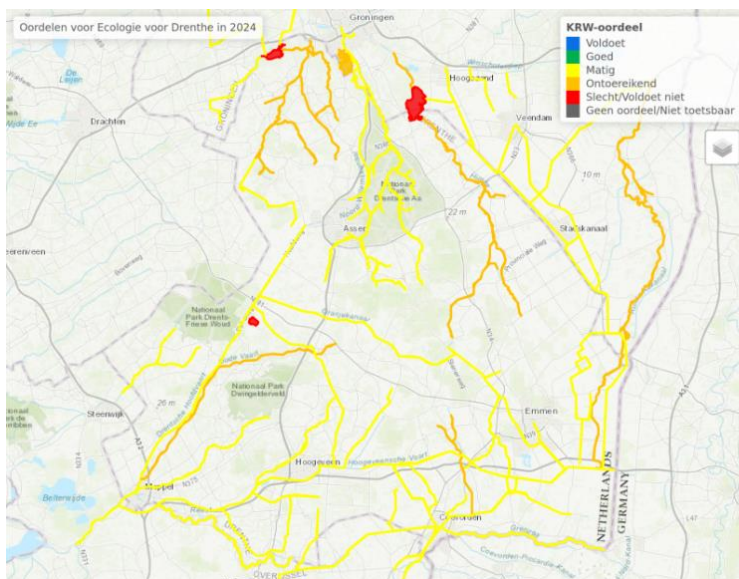
- Verbeteren en opbouwen van organische stofgehalte in de bodems.
- Verminderen van bodemverdichting.

- Verbeteren van bodembiologie (bodemleven).
- Verminderen van de input van 'chemische en andere niet duurzame hulpstoffen.

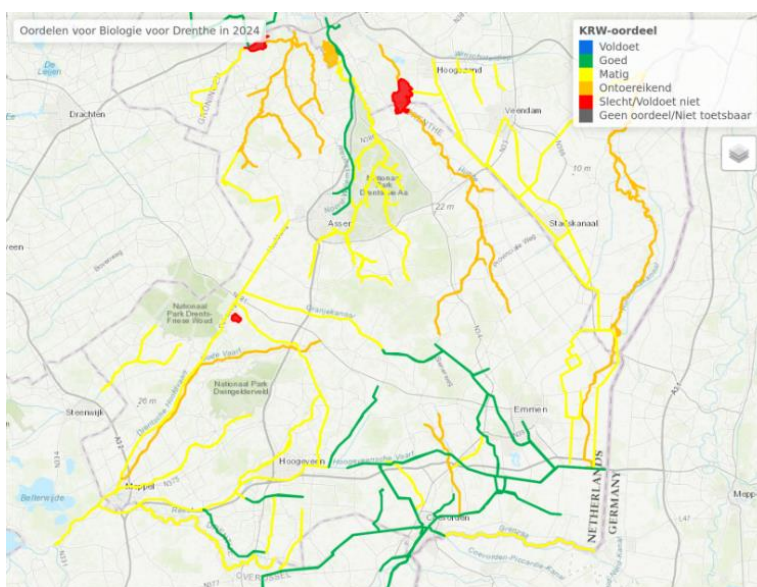
## Doelgat

### a. Oppervlaktewater

Ondanks alle inspanningen dreigt Drenthe de KRW-doelen niet te halen in 2027. Het doelgat, oftewel het verschil tussen de huidige kwaliteit en de gewenste kwaliteit, blijft aanzienlijk. Voor oppervlaktewater geldt dat zowel chemische als ecologische parameters achterblijven. Voor grondwater zijn er zorgen over nitraat en gewasbeschermingsmiddelen, terwijl nieuwe stoffen zoals PFAS nog niet worden meegenomen in de beoordeling, maar voor de toekomst wel als een ernstige bedreiging kunnen worden beschouwd. Aandacht hiervoor is nu al gewenst om te voorkomen dat de drinkwaterwinning verder in gevaar komt.



### Oordeel Ecologie 2024



### Oordeel Biologie 2024

Het 'one-out-all-out'-principe van de KRW maakt dat één parameter al voldoende is voor een negatieve beoordeling. Hierdoor is het risico groot dat zelfs waterlichamen die grotendeels op orde zijn, toch als onvoldoende worden aangemerkt. Dit doelgat betekent dat ook na 2027 maatregelen noodzakelijk blijven en dat de druk op landbouw en andere sectoren toe neemt.

Een concreet voorbeeld is de Veenkoloniën, waar nutriëntenuitspoeling en gewasbeschermingsmiddelen structurele problemen vormen. Ondanks maatregelen zoals precisielandbouw en bufferstroken, blijft de belasting te hoog. Dit laat zien dat technologische oplossingen alleen niet voldoende zijn; er is ook een transitie naar teeltsystemen met een verlaging van de input van mest- en chemische stoffen nodig.

#### *b. Grondwater*

De grondwaterlichamen in Drenthe voldoen aan de huidige doelstellingen uit de KRW. Echter hierbij is geen rekening gehouden met opkomende en nog niet genormeerde stoffen zoals PFAS. Recent onderzoek heeft aangetoond dat deze op verschillende plaatsen in het grondwater zijn aangetoond en dat er nog steeds PFAS-houdende gewasbeschermingsmiddelen in gebruik zijn die mede deze verontreinigingen van het grondwater kunnen veroorzaken.

Om ook in de toekomst te voldoen aan de doelen in de KRW is het nodig meer grip te krijgen op de input van verontreinigende stoffen op het Drentse water en bodemsysteem. Dit betekent dat samen met Waterschappen en Waterbedrijven de monitoringsinspanning uitgebreid en verfijnt dient te worden. Daarnaast moet de input van chemische stoffen op bodem en oppervlaktewater teruggebracht worden. Temeer omdat de bodems in Drenthe gevoelig zijn voor de uitspoeling van stoffen naar het grondwater en afsluitende bodemlagen boven de drinkwaterpakketten onvoldoende bescherming bieden.

Zowel voor grond- als oppervlaktewater vraagt het doelgat om een eerlijk en richtinggevend beleid waarin keuzes worden gemaakt. Niet alle functies en ambities zijn overal mogelijk. Door water en bodem leidend te maken, kan Drenthe gericht sturen op haalbare doelen.

#### *c. Bodem*

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, terwijl deze bodems ook een belangrijke rol dienen te vervullen in het vasthouden van voldoende water. De Europese bodemmonitoringsrichtlijn gaat hier verandering in brengen door het vergroten van de monitoringsinspanning voor bodems.

#### *d. Samenvatting doelgat water en bodem*

Samengevat laat de huidige situatie zien dat het Drentse watersysteem onder grote druk staat. Hoewel verbeteringen zichtbaar zijn, blijft de opgave groot. De KRW-doelen voor het oppervlaktewater worden vrijwel zeker niet gehaald en de kwaliteit van het grondwater staat onder druk door diffuse verontreinigingen en opkomende stoffen, waardoor we in het kader van de KRW de komende jaren vrijwel zeker tegen nieuwe problemen aan gaan aanlopen. Bovendien is het systeem van water en

bodem kwetsbaar voor droogte en wateroverlast en vraagt de toenemende vraag naar water om fundamentele keuzes en een koers waarin voldoende schoon water en een vitale bodem het uitgangspunt vormen voor beleid en uitvoering.

#### **4. Water- en bodemopgaven**

Deze paragraaf plaatst de water- en bodemopgaven in samenhang en vertaalt ze naar richtinggevende keuzes voor de korte termijn, met een doorkijk naar de langere termijn. Het biedt de inhoudelijke basis voor de omgevingsvisie, waarin Drenthe inzet op een veerkrachtig landschap dat water vasthoudt, kwaliteit beschermt en ruimte biedt aan landbouw, natuur en leefomgeving binnen ecologische grenzen. De analyse van de huidige situatie maakt duidelijk dat het Drentse bodem- en watersysteem voor grote uitdagingen staat. Het halen van de KRW-doelen, het waarborgen van de drinkwaterkwaliteit, het omgaan met droogte en wateroverlast en het tegengaan van bodemachteruitgang vragen om een richtinggevende koers. Dit hoofdstuk werkt de belangrijkste wateropgaven uit, gebaseerd op het principe dat water en bodem leidend zijn in de ruimtelijke ordening. Daarbij wordt ingegaan op de rol van ruimtelijke keuzes, klimaatadaptatie, waterkwaliteit en bodemgezondheid. Per onderdeel worden voorbeelden gegeven en richtinggevende keuzes benoemd.

#### **4.2 Water- en Bodem sturend hanteren**

Het principe 'Water en Bodem sturend' is sinds 2022 onderdeel van het nationale beleid en betekent dat het natuurlijke systeem het uitgangspunt vormt voor ruimtelijke keuzes. Voor Drenthe houdt dit in dat niet langer wordt uitgegaan van onbeperkte maakbaarheid, maar dat functies zich moeten voegen naar de draagkracht van het landschap. Concreet betekent dit dat intensieve landbouw in beekdalen en veengebieden niet toekomstbestendig is, dat stedelijke uitbreiding rekening moet houden met waterveiligheid en hittestress, en dat energieopwekking en infrastructuur alleen op robuuste locaties plaatsvinden.

In voorbereiding op de omgevingsvisie is: ['Toekomstblik op WABOS in Drenthe – Inpuntdocument voor de omgevingsvisie'](#) opgesteld. 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. Het steeds meer in harmonie gaan leven met het water- en bodemsysteem en onze functies hierop aanpassen, dat is kort gezegd de gedachte achter 'Water en Bodem Sturend'. Het hanteren van WABOS wordt een leidend principe voor de omgevingsvisie.

Een voorbeeld vanuit WABOS is het Drents Plateau, dat van nature een sponsfunctie vervult. Door hier water langer vast te houden, kan het grondwater worden aangevuld en kunnen pieken in afvoer worden beperkt. Dit vraagt om herstel van infiltratiegebieden, beperking van verharding en een andere inrichting van landbouw. Ook beekdalen kunnen meer ruimte krijgen om water te bergen en te vertragen. Dit betekent keuzes die soms botsen met huidige functies, maar die noodzakelijk zijn om het systeem op de lange termijn robuust te maken.

### *Maatregelen*

- Vastleggen van het principe *Water en Bodem sturend* als toetsingskader in ruimtelijke plannen en vergunningverlening.
- Opstellen toekomstscenario's met betrekking tot water, bodem en klimaat voor heel Drenthe.
- Beperken van intensieve landbouw in beekdalen en veengebieden.
- Herstel van natuurlijke infiltratiegebieden op het Drents Plateau.
- Stimuleren van gebiedsgerichte pilots waarin functies zich aanpassen aan de draagkracht van het systeem van bodem en water en passend zijn bij het landschap.

### **4.3 Waterbeschikbaarheid en klimaatbestendig inrichten**

Klimaatverandering maakt de beschikbaarheid van water tot een urgente opgave. Droge zomers en hevige buien wisselen elkaar steeds vaker af. Het huidige watersysteem is hier niet op ingericht en kent weinig flexibiliteit. Voor Drenthe betekent dit dat er structurele maatregelen nodig zijn om water langer vast te houden en te bergen.

Het klassieke principe van vasthouden–bergen–afvoeren blijft actueel, maar moet in een modern perspectief worden geplaatst. Vasthouden gebeurt niet alleen door het ophogen van grondwaterstanden, maar ook door bodemaatregelen zoals verhoging van organische stof en tegengaan van bodemverdichting. Bergen kan door beekdalen en natuurgebieden meer ruimte te geven, en door stedelijke gebieden klimaatbestendig in te richten met wadi's en waterpleinen. Afvoeren gebeurt alleen als laatste optie, en dan bij voorkeur vertraagd.

Voorbeelden zijn het Hunzedal, waar beken ruimte krijgen om te meanderen en piekafvoeren beter worden opgevangen. Ook op landbouwbedrijven kan veel winst worden geboekt, bijvoorbeeld door te werken met strokenteelt, peilgestuurde drainage en bufferstroken die water vasthouden. Richtinggevend is dat waterbeschikbaarheid niet langer mag worden gezien als vanzelfsprekend, maar dat keuzes in landbouw en ruimtelijke ordening structureel moeten bijdragen aan een robuust systeem.

### *Maatregelen*

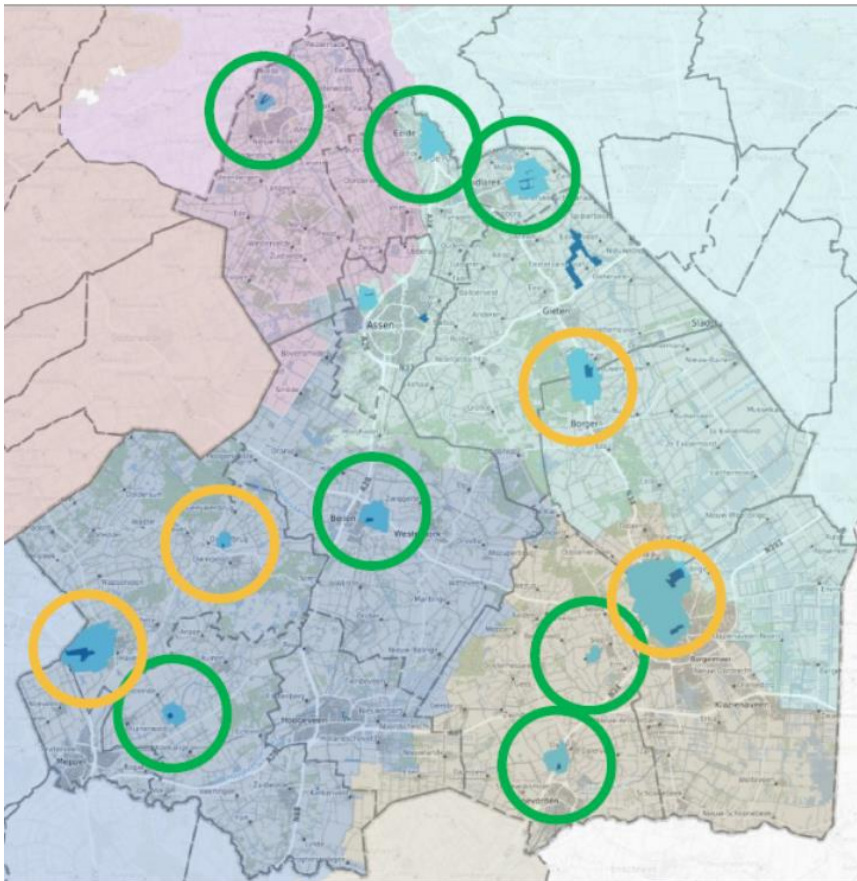
- Vasthouden van water en verhoging van grondwaterstanden.
- Inrichten van beekdalen als bergings- en vertraaggebieden voor piekafvoeren.
- Verhogen van organische stof in bodems om infiltratie en vochtvasthoudend vermogen te verbeteren.
- Ontwikkelen van een handelingsperspectief voor waterverdeling bij droogte.

### **4.4 Het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van water**

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, bijvoorbeeld door doelsturing, precisielandbouw, minder gebruik van kunstmest en inzet van bufferzones. Daarnaast moet de aanpak van bestrijdingsmiddelen 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 het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere chemische stoffen.

Drinkwaterbescherming verdient bijzondere aandacht. De Drentsche Aa is een uniek voorbeeld, waar drinkwater direct uit oppervlaktewater wordt gewonnen. De kwaliteit hiervan moet gegarandeerd worden door strikte bronbescherming, beperking van verontreinigingen in het stroomgebied en nauwe samenwerking tussen provincie, waterschappen, landbouw en waterbedrijven. Ook nabij de grondwaterwinningen zijn gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk.



Kwetsbare winningen (groen) en kwetsbare winningen in BO Nitraat gebieden (geel)

Voor de geel omcirkelde drinkwaterwinningen binnen de BO-nitraatgebieden zijn maatregelen op korte termijn nodig. Het gaat hierbij om de winningen Gasselte, Leggerloo, Noordbargeres/Valterbos en Havelterberg. BO-nitraat staat voor Beleidsondersteunend Onderzoek nitraat en verwijst naar onderzoeksgebieden waar de overheid de effecten van het mestbeleid op de waterkwaliteit onderzoekt.

Het verbeteren van waterkwaliteit gaat verder dan ecologische doelen alleen. Het raakt direct aan de gezondheid van inwoners, de kosten van drinkwater en de biodiversiteit. Daarom is het richtinggevend om waterkwaliteit te zien als een randvoorwaarde voor alle andere functies, en niet als een afgeleide opgave. Dit vraagt om keuzes die soms lastig zijn, bijvoorbeeld het beperken van landbouwintensiteit in kwetsbare gebieden of het stellen van strengere normen voor stoffen.

#### *Maatregelen:*

- Verminderen van nutriëntenbelasting via doelsturing, bufferstroken en precisielandbouw.
- Aanscherpen van beleid op gewasbeschermingsmiddelen en stimuleren van biologische teelten.
- Versterken van bronaanpak voor o.a. PFAS, medicijnresten en microplastics.
- Beschermen van drinkwaterwinningen door strikte bronbescherming en gebiedsgerichte samenwerking.
- Opstellen van gebiedsgerichte plannen voor kwetsbare BO-nitraatgebieden.

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

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 kaders, maar de uitvoering vraagt om concrete maatregelen en keuzes.

Maatregelen richten zich op het verhogen van organische stofgehalten, stimuleren van bodembioïologie, verminderen van verdichting en beschermen van veengebieden. In de Veenkoloniën betekent dit dat oxidatie moet worden voorkomen door hogere grondwaterstanden, wat gevolgen heeft voor landbouwpraktijken. Op zandgronden is het verhogen van organische stof en het beperken van zware machines cruciaal. In esdorpen kan door slim bodembeheer zowel de landbouwopbrengst als de ecologische waarde worden versterkt.

Richtinggevend is dat bodemkwaliteit niet langer als nevenopgave wordt gezien, maar als fundament voor alle andere transitie: landbouw, klimaat en natuur. Zonder gezonde bodems is er geen toekomstbestendig Drenthe.

Samenvattend kunnen de opgaven in Drenthe niet langer worden gezien als afzonderlijke problemen. Ze zijn onderdeel van een integrale opgave waarin water en bodem leidend zijn. Door het principe 'Water en Bodem sturend' consequent toe te passen, door structureel te investeren in waterbeschikbaarheid, door kwaliteit van water als randvoorwaarde te stellen en door bodemkwaliteit te herstellen, kan Drenthe een robuust en toekomstbestendig landschap realiseren. Dit vraagt om scherpe keuzes, bestuurlijke lef en samenwerking met alle betrokken partijen.

#### *Maatregelen:*

- Stimuleren van bodemmaatregelen die organische stof en verhogen, zoals permanent grasland, groenbemesters en compostgebruik.
- Beperken van bodemverdichting en bevordering van niet-kerende groundbewerking.
- Behouden en herstellen van veengebieden door hogere grondwaterstanden en extensiever gebruik.
- Uitrollen van gebiedsgerichte bodemprogramma's met monitoring op bodembioïologie en organische stof (vooruitlopend op bodemmonitoringsrichtlijn)
- Integreeren van bodemkwaliteit als toetsingscriterium in landbouw-, natuur- en klimaatprojecten.

- Oprichten van een kennis- en uitvoeringsprogramma gericht op kennisdeling en stimulering van goed bodembeheer.

## **5. Conclusie en ruimtelijke vertaling**

De analyse van het Drentse bodem- en watersysteem laat zien dat de provincie voor grote uitdagingen staat. Hoewel er verbeteringen zijn gerealiseerd in de waterkwaliteit en er beleidskaders bestaan die richting geven, blijft de opgave aanzienlijk. De KRW-doelen worden waarschijnlijk niet gehaald in 2027, de druk op drinkwaterbronnen neemt toe en klimaatverandering vergroot de kwetsbaarheid van het systeem. Daarnaast gaat de bodemkwaliteit achteruit, terwijl deze juist essentieel is voor voedselproductie, biodiversiteit en klimaatadaptatie.

### **5.1 Conclusie**

De belangrijkste conclusie is dat het huidige tempo en de schaal van maatregelen onvoldoende zijn om de uitdagingen het hoofd te bieden. Er is een structurele omslag nodig waarin water en bodem daadwerkelijk leidend worden gemaakt in ruimtelijke keuzes. Dit vraagt om een integrale aanpak, waarbij de opgaven in samenhang worden gezien.

#### *Water en bodem leidend maken in alle ruimtelijke plannen.*

Bij gebiedsontwikkelingen en ruimtelijke inrichting moet de draagkracht van het natuurlijke systeem het uitgangspunt zijn. Functies die niet passen binnen deze draagkracht, zoals intensieve landbouw in kwetsbare gebieden, moeten worden aangepast.

Het is wenselijk om voor Drenthe de ruimtelijk invulling hiervan in meerdere scenario's uit te werken zodat bij gebiedsprocessen dit vanuit een samenhangende analyse voor een veel groter gebied (bijvoorbeeld een beekdal) kan worden gezien.

#### *Versnellen van maatregelen voor waterkwaliteit.*

Naast het terugdringen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen moet er meer aandacht komen voor nieuwe stoffen zoals PFAS, medicijnresten en microplastics. Een ketenaanpak van bron tot zuivering is hierbij gewenst en zou onderdeel kunnen worden van het te actualiseren Waterprogramma.

#### *Structureel investeren in waterbeschikbaarheid.*

Het principe van vasthouden–bergen–afvoeren moet met meer ambitie worden toegepast. Dit betekent meer ruimte voor beekdalen, hogere grondwaterstanden in natuur- en landbouwgebieden, en klimaatadaptieve maatregelen in steden. Het is wenselijk hiervoor verschillende toekomstscenario's uit te werken.

#### *Herstel van bodemkwaliteit als fundament van transities.*

Een gezonde bodem is randvoorwaardelijk voor landbouw, natuur en klimaat. Het vasthouden en zo mogelijk verhogen van organische stof, tegengaan van verdichting en beschermen van veengebieden

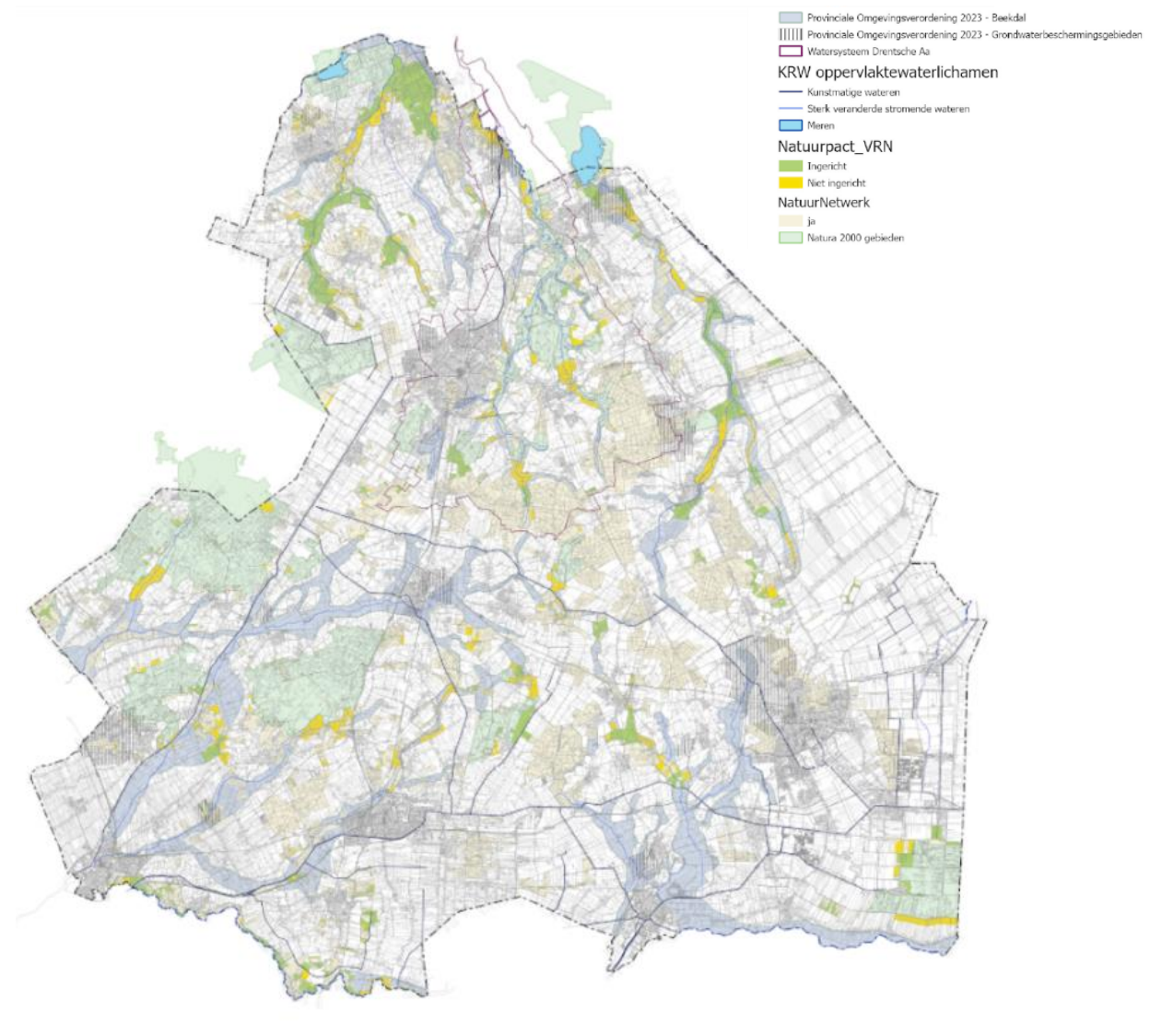
moeten kernmaatregelen zijn. De Europese Bodemonitoringsrichtlijn biedt hierbij een belangrijk kader.

### Gebiedsgerichte aanpak en samenwerking

De opgaven verschillen per gebied. Voorbeelden zijn de grondwaterbeschermingsgebieden en Veenkoloniën (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen), de Drentsche Aa (drinkwaterbescherming) en het Hunzedal (waterberging, veenbehoud). Dit vraagt om maatwerk, waarbij provincie, waterschappen, waterbedrijven, gemeenten, landbouw, natuurorganisaties en burgers samen optrekken.

## 5.2 Ruimtelijke vertaling van de opgaven

De opgaven voor water en bodem zijn niet overal gelijk, maar hebben een duidelijke ruimtelijke component. Om gericht en effectief maatregelen te treffen, is het noodzakelijk om prioritaire gebieden aan te wijzen waar de druk het grootst is en de opgaven het meest urgent zijn. De lessen die hier geleerd worden kunnen worden ingezet voor andere gebieden in Drenthe.



Schetskaart met opgaven water en bodem

#### a. Kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden

Drenthe kent 16 drinkwaterwinningen uit grondwater die essentieel zijn voor de drinkwatervoorziening. Vijf van deze gebieden zijn erg kwetsbaar vanwege de doorlatende zandgronden en het ontbreken van afsluitende kleilagen. Verontreinigingen uit landbouw en bebouwing dringen hier relatief snel door naar het grondwater. In deze zones heeft bronbescherming de hoogste prioriteit. Maatregelen zijn onder andere het beperken van uitspoeling van nitraat en gewasbeschermingsmiddelen, het invoeren van strengere gebruiksnormen en het stimuleren van duurzaam bodembeheer. Deze 4 winningen zijn: Gasselte; Leggeloo; Noordbargeres/Valterbos; Havelterberg.

#### b. Drentsche Aa

In het Drentsche Aa gebied wordt drinkwater uit oppervlaktewater gewonnen. Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben op 15 oktober 2024 ingestemd met het Plan van Aanpak voor de duurzame bescherming van de Drentsche Aa als drinkwaterbron. In het Plan van Aanpak zijn aanbevelingen van de adviescommissie Vervolg-UPDA (Uitvoeringsprogramma Drentsche Aa) uitgewerkt ten aanzien maatregelen om de drinkwaterwinning beter te beschermen. Maatregelen kunnen op (bestaande) percelen worden getroffen (zoals bufferstroken, infiltratiegreppels, innovatieve mechanisatie) die de uit- en afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen verminderen en zo bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het oppervlaktewater. Verwacht wordt echter dat in meerdere deelgebieden van de Drentsche Aa – waarvan circa 11.000 ha agrarisch gebruikt wordt - ook herstructurering van de landbouwrichting nodig is. Niet alleen vanwege verbetering van de waterkwaliteit, maar ook vanwege het vernatten van de N2000 gebieden (KRW-opgave) en het klimaatrobuust inrichten van het gebied. Hier ligt een stapeling van opgaven, waarin transitie van (intensief gebruikte) landbouwgrond naar landbouwgrond met extra opgaven en een integrale, gebiedsgerichte afweging van aanpak voor het optimaal kunnen voldoen aan opgaven, noodzakelijk is. Dit is reden om deze deelgebieden van de Drentsche Aa binnen TLGD op te pakken. Primaire focus met name op de deelgebieden waar vanuit Topsoil-project bekend is dat af en uitspoeling een risico vormt én waar al energie zit om gebiedsgericht aan de slag te gaan.

#### c. Beekdalen met KRW-opgaven

De Drentse beekdalen spelen een sleutelrol in de waterhuishouding. Veel beekdalen kampen echter nog met een aanzienlijke KRW-opgave: nutriëntenbelasting, ecologische achteruitgang en verstoring van de hydrologie. Voorbeelden zijn delen van de Hunze, Wold Aa, de Oude vaart en de bovenlopen van het Eelder- en Peizerdiep. Herstelmaatregelen richten zich op het terugbrengen van natuurlijke meanders, het creëren van overstromingsvlaktes, het verbeteren van ecologische kwaliteit en het verminderen van landbouwdruk in de directe omgeving.

#### d. KRW-grondwater en Natura 2000-gebieden

Een derde prioriteit zijn de gebieden waar verdroging een direct risico vormt voor Natura 2000-gebieden. Verdroging leidt tot verlies van kenmerkende habitattypen, zoals blauwgraslanden en veengebieden, die afhankelijk zijn van hoge grondwaterstanden. Herstel van de hydrologie in deze gebieden is daarom

noodzakelijk om zowel de KRW-doelen als de Europese natuurdoelen te halen. Dit vraagt om structurele verhoging van grondwaterstanden, beperking van wateronttrekkingen en herstel van de natuurlijke kwelstromen.

## 3 BOUWSTEEN NATUUR

## BOUWSTEEN NATUUR

Natuur vormt een belangrijk onderdeel van onze leefomgeving. Natuur is een van de redenen waarom Drenthe zo aantrekkelijk is voor wonen, werken en ontspannen. Tezamen met landbouw bepaalt natuur het aanzien van het Drentse landelijke gebied. Het gaat echter niet goed met onze natuur. De biodiversiteit staat onder druk, veel ecosystemen zijn aangetast en herstel gaat langzaam. Natuur is in de omgevingsvisie 2022 benoemd als één van de vier ordenende functies voor de ruimte in Drenthe. Voor deze functies streven we naar robuustheid. Robuustheid is in de omgevingsvisie gedefinieerd als 'een functie is zo stevig, dat het weinig gevoelig is voor verstoringen'.

Behoud van natuur en biodiversiteit is geen luxe. Het is een belangrijke voorwaarde voor ons mensen. Vanaf de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw stelt de Nederlandse overheid daarom al regels en kaders op voor natuurbehoud. Ook internationaal zijn afspraken gemaakt en verdragen opgesteld om natuur en biodiversiteit te behouden, zoals de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn uit respectievelijk 1979 en 1992 en het wereldwijde Biodiversiteitsverdrag van Rio uit 1992. Aanleiding hiervoor is dat wereldwijd de natuur in omvang afneemt, soorten verdwijnen en de biodiversiteit onder druk staat. Ondanks de gemaakte afspraken en juridische voorschriften zijn de beoogde doelen voor natuurbehoud en -herstel nog onvoldoende binnen handbereik. Gezien de grote waarde van natuur voor de sociaaleconomische ontwikkelingen heeft de Europese Raad in augustus 2024 daarom de Natuurherstelverordening aangenomen. Deze wetgeving heeft meer nog dan de Vogel- en Habitatrichtlijn een verplichtend karakter. In de Natuurherstelverordening zijn bestaande en nieuwe natuurdoelen als harde, tijdsgebonden verplichtingen vastgelegd.

De Natuurherstelverordening bevestigt nogmaals het grote belang van natuur. We moeten serieus aan de slag met de opgaven voor natuur. Voor onszelf, voor onze kinderen, achterkleinkinderen én volgende generaties. Extra inspanningen boven op het huidige beleid zijn noodzakelijk om de doelen, maar ook de sociaaleconomische voordelen te behalen. In het TLGD beschrijven wij hoe wij daarin de eerste stappen zetten voor de periode tot 2030.

### *Tekstblok: Natuur om door te geven*

*Om meerdere redenen is het belangrijk om onze natuurwaarden door te geven. Zo heeft natuur een intrinsieke waarde. Dit is de waarde die de natuur heeft omwille van zichzelf, zonder dat ze van nut hoeven te zijn voor mensen. Maar ook juist de grote waarde die natuur voor ons mensen heeft is een belangrijke reden. De natuur levert ons belangrijke diensten. Dit kan op velerlei wijzen zijn, zoals in directe vorm voor recreatie, levering van hout of waterberging. Of meer indirecte diensten waar we ons vaak minder bewust van zijn maar die wel van grote waarde zijn, zoals de afbraak van vervuilende stoffen, bestuiving van landbouwgewassen of een dempende werking op de gevolgen van klimaatverandering. Natuur heeft daarnaast een positieve invloed op het algehele welzijn en gezondheid van mensen, zowel fysiek als geestelijk.*

*Tot slot is natuur een belangrijk onderdeel van de gebiedseigen identiteit. Natuur en landschap waren tot begin 20e eeuw van grote invloed op de economische bedrijvigheid en de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van dorpen en steden. Behoud van onze landschappen met de daaraan verbonden karakteristieke natuurwaarden is daarmee ook behoud van onze eigen geschiedenis en cultuur. Ook nu nog zijn de kwaliteit en diversiteit van het Drentse landschap belangrijk voor een aantrekkelijk milieu om in te wonen, werken en recreëren. Landschap en natuur, tezamen met cultuurhistorie, archeologie, aardkundig erfgoed en rust (stilte en duisternis), zijn vanwege hun grote belang benoemd als Drentse kernkwaliteiten. Deze kernkwaliteiten zijn vanwege hun grote belang kaderstellend en vormen de inspiratie om te komen tot ontwikkelingen die passen bij Drenthe.*

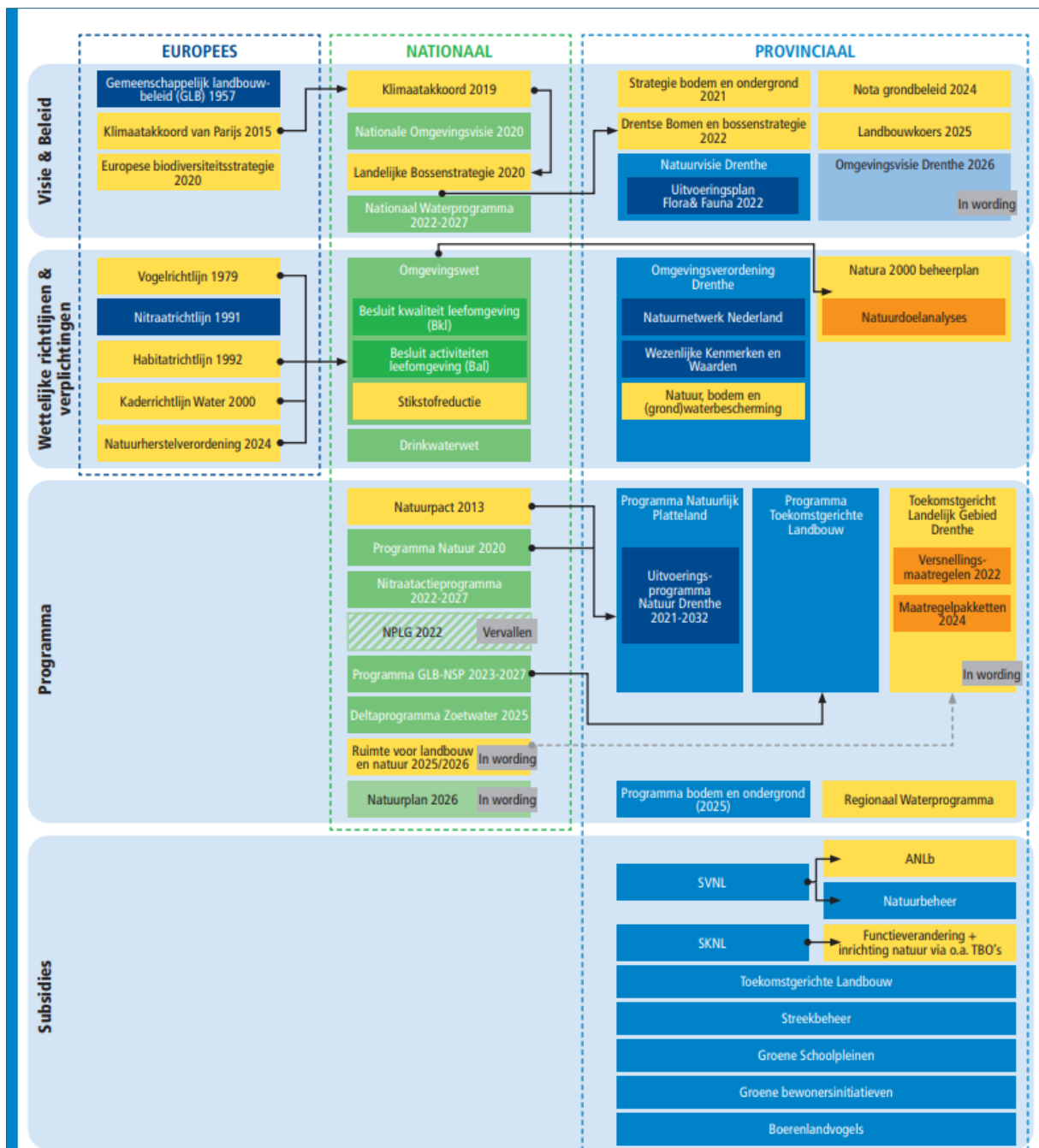
### 3.1.1. Leeswijzer

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk voor wat voor een natuuropgave we in Drenthe staan en hoe we hier invulling aan willen geven. Daarvoor geven we eerst een overzicht van ons huidige beleid en wat we daarmee realiseren. De verwachte toestand van onze natuur na afronding van ons huidige beleid spiegelen we vervolgens aan de wettelijke opgaven die we hebben. Daarmee wordt ook duidelijk waar we tekort schieten met het huidige beleid. Vervolgens benoemen we wat we extra moeten doen om de doelen voor de korte termijn (2030) te behalen en welke keuzes we daarin maken. We geven aan hoe dit aansluit bij de doelstellingen richting 2050. Natuur heeft daarbij een directe relatie heeft met landschap. Landschap en landschapswaarden komen daarom ook uitgebreid aan de orde in deze bouwsteen.

## 3.2 Dit doen we nu

### 3.2.1 Huidig natuurbeleid

De wettelijke taak om natuur, planten en dieren te beschermen, in stand te houden of te herstellen, ligt sinds 2011 bij de provincies. Onderdeel van deze taak is ook het op orde houden of brengen van de omgevingsfactoren die randvoorwaardelijk zijn voor behoud of ontwikkeling van deze natuurwaarden. Op internationaal en nationaal niveau zijn diverse afspraken gemaakt en kaders vastgelegd in de vorm van beleidsdocumenten en wet- en regelgeving om de natuur te beschermen en te herstellen. Deze zijn door ons vertaald en uitgewerkt naar verschillende provinciale beleidsstukken. Tezamen vormen deze het natuurbeleid. In figuur 3.1 is een overzicht opgenomen.



*Figuur 3.1: Overzicht en samenhang van de verschillende visie- en beleidsdocumenten en wetgeving vanuit Europa en Rijk, met de doorvertaling naar provinciaal beleid en regelgeving die gerelateerd zijn aan de natuuropgaven. Concrete doelen, acties en hieraan verbonden middelen worden uitgewerkt in de vorm van programma's. Een aantal programma's is momenteel nog in ontwikkeling.*

Belangrijke verplichtingen voor natuur zijn het voldoen aan de instandhoudingsdoelen voor de habitattypen en soorten vanuit de gezamenlijk Europees onderschreven Vogel- en Habitatrictlijn (VHR). De Natura 2000-gebieden vervullen hierin een sleutelrol. Voor elk Natura 2000-gebied zijn specifieke instandhoudingsdoelen opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Deze gelden als harde juridische verplichtingen om deze natuurwaarden in stand te houden en veelal ook te verbeteren in

kwaliteit en omvang. In de vorm van specifieke beheerplannen per gebied leggen wij vast welke maatregelen wij daarvoor nemen. Deze beheerplannen worden om de zes jaar geactualiseerd.

De Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van het NatuurNetwerk Nederland (NNN). Het NNN omvat het merendeel van onze natuurgebieden. Het beleid voor het NNN is gericht op enerzijds bescherming tegen ontwikkelingen die de natuurdoelen schade toebrengen en anderzijds de ontwikkeling van nieuwe natuur. Bescherming en afronding van het NNN is een wettelijke verplichting waarover afspraken zijn gemaakt met het rijk (Natuurpact). Sinds de '90-er jaren van de vorige eeuw wordt al gewerkt aan het NNN (voorheen aangeduid als Ecologische Hoofdstructuur). In 2027 moet het NNN voltooid zijn. Einddoel voor het NNN is de vorming van een robuust netwerk van natuurgebieden dat soorten in staat stelt om te migreren tussen natuurgebieden. Daarmee vermindert de kans dat soorten lokaal uitsterven, wordt inteelt voorkomen zodat populaties gezond blijven en kunnen soorten meebewegen met klimaatverandering. Het NNN levert een belangrijke bijdrage aan de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de VHR-soorten in brede zin. Voldoen aan de huidige opgave om in 2027 het NNN afgerond te hebben is dan ook van groot belang.

Een deel van de VHR-soorten is afhankelijk van het landelijke gebied buiten de natuurgebieden. Daarom subsidiëren wij agrarische natuurbeheer in de meest kansrijke gebieden, d.w.z. de gebieden waar deze soorten nog in voldoende aantallen voorkomen. In brede zin werken wij daarnaast aan versterking van de biodiversiteit in het landelijke en stedelijke gebied. Dit laatste wordt aangeduid als werken aan de Basiskwaliteit Natuur. Ook deze inspanningen leveren een bijdrage aan de VHR-doelen (zie tekstblok).

*Tekstblok: Samenhangende natuur als basis*

*Drenthe kent een rijke schakering aan natuurgebieden. Karakteristieke natuurwaarden voor Drenthe zijn de heides en vennen, hoogveengebieden, beekdalen en bossen. In Drenthe komt een groot aantal soorten en habitattypen voor die beschermd zijn onder de Europees Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit zijn de meest waardevolle en bedreigde natuurwaarden die vanuit Europees verband bescherming behoeven. Daarvoor zijn door de Rijksoverheid de speciale beschermingszones aangewezen, de Natura 2000-gebieden. Drenthe heeft 14 Natura 2000-gebieden. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Daarnaast liggen verspreid over heel Drenthe nog een groot aantal grotere en kleinere natuurgebieden. Deze zijn veelal onderdeel van het NatuurNetwerk Nederland (NNN).*

*Natuur is niet alleen gebonden aan de natuurgebieden. Natuur is overal om ons heen aanwezig. In het landelijke gebied op agrarische percelen, in wegbermen, sloten of landschapselementen. Ook in steden en dorpen is natuur in velerlei vormen aanwezig. Al deze natuur is van belang voor onze biodiversiteit. Natuurgebieden, agrarisch gebied en stedelijk gebied zijn daarbij geen op zichzelf staande elementen in het landschap. Voor veel soorten is juist de wisselwerking tussen deze onderdelen belangrijk. Bijvoorbeeld omdat ze rusten en voortplanten in natuurgebieden, maar foerageren in het agrarische gebied rondom. Of ze verblijven in de zomer in de natuurgebieden maar trekken in de winter naar*

*agrarische gebieden of steden. Deze afhankelijkheid van verschillende onderdelen van het landschap maakt het noodzakelijk om over de volle breedte van Drenthe aan natuurbehoud en –herstel te werken. Natuurbeleid moet zich daarom niet alleen richten op de zeldzame of bedreigde soorten in de natuurgebieden, maar ook de algemenere soorten daarbuiten. Als de kwaliteit van de leefomgeving buiten de natuurgebieden op orde is voor algemene soorten, profiteren daar ook de soorten binnen de natuurgebieden van. Het TLGD richt zich daarbij op de natuurgebieden en het landelijk gebied; stedelijke ecosystemen vallen buiten de scope.*

Een aantal van onze opgaven komt primair voort uit andere doelstellingen dan de natuuropgave, maar draagt wel direct bij aan de doelstellingen voor natuur. Een voorbeeld hiervan is de Drentse Bomen en Bossenstrategie, waarin een uitbreiding van het bosareaal is opgenomen. Deze opgave komt voort uit de doelstellingen van het klimaatakkoord, maar meer bos betekent ook een uitbreiding van het leefgebied van in het bos voorkomende plant- en diersoorten. Daarmee draagt deze opgave ook bij aan het behalen van de natuurdoelen voor dit ecosysteemtype. Andere beleidsvelden en richtlijnen dragen bij aan het op orde houden of brengen van de omgevingscondities voor natuur, zoals de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Daarnaast omvat de KRW ook ecologische doelen voor de oppervlaktewateren.

De vertaling van ons natuurbeleid naar een samenhangende uitvoering is beschreven in het Programma Natuurlijk Platteland. Toen een tussenevaluatie in 2021 liet zien dat we onze wettelijke doelen in 2027 niet zouden halen, hebben we het Programma Natuurlijk Platteland geactualiseerd. Ook de steeds grotere verwevenheid van natuur- en wateropgaven met die voor stikstof, klimaat en landbouw was daar aanleiding voor. Op basis van landelijke afspraken hebben we in 2022 drie onderdelen aan onze aanpak toegevoegd: het Uitvoeringsprogramma Natuur, het deelprogramma Natuurinclusief Drenthe en de Drentse Bomen- en Bossenstrategie. Het Uitvoeringsprogramma Natuur is gericht op structurele kwaliteitsverbetering door systeemherstel van vooral stikstofgevoelige natuurgebieden. Natuurinclusief Drenthe werkt toe naar een Basiskwaliteit Natuur Drenthe: daarvan is sprake als soorten die voor specifieke landschappen karakteristiek en gewoon zijn, daar ook vanzelfsprekend blijven of terugkeren. In de Drentse Bomen- en Bossenstrategie zijn onze doelen voor kwaliteit van de bestaande bossen en vergroting van het bosoppervlak vastgelegd.

Daarbij werken we gelijktijdig aan het versterken van de verschillende Drentse landschapstypen, zoals het esdorpenlandschap, de Veenkoloniën, het wegdorpenlandschap van de laag- en randveenontginningen en de Koloniën van Weldadigheid. De natuur waar we aan werken is passend bij de betreffende landschapstypen. En de natuurherstelmaatregelen worden benut om de landschappelijke kwaliteiten te versterken. Bijvoorbeeld door de ontwikkeling van kleinschalige landschapselementen die passen bij het specifieke landschapstype.

### 3.2.2 Nieuw beleid: Natuurherstelverordening

In augustus 2024 is de Natuurherstelverordening aangenomen. Hierin zijn bestaande en nieuwe natuuropgaven samengebracht in een nieuwe Europese wet. Aanleiding hiervoor is de constatering dat de natuur in Europa nog steeds in een alarmerend tempo achteruitgaat en lidstaten onvoldoende geborgde maatregelen treffen om de doelen ook echt te halen. De kwaliteit van ecosystemen en de functies die verbonden zijn aan de ecosystemen komen ook meer en meer onder druk te staan. De Natuurherstelverordening onderschrijft het belang van gezonde ecosystemen voor de economie en het bevorderen van duurzame groei. Gezonde ecosystemen bieden tal van sociaaleconomische voordelen, zoals een betere weerbaarheid tegen klimaatverandering en weersextremen, tegengaan van klimaatverandering (door bijv. koolstofvastlegging) en waarborgen van voedselzekerheid voor de lange termijn.

Vanuit dit brede perspectief verplicht de natuurherstelverordening landen om natuurherstelmaatregelen te nemen. Deels om te voldoen aan reeds eerder vastgelegde doelen, zoals vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Een belangrijk verschil is dat de herstelopgave uit de VHR nu als een concrete doelstelling in omvang en tijd is gedefinieerd. Daarnaast zijn nieuwe doelen en verplichtingen toegevoegd voor zowel het landelijke als stedelijke gebied. In bijlage 1 zijn de doelen en verplichtingen opgenomen die voor Drenthe van belang zijn. Hieronder zijn deze doelen verkort weergegeven:

- Voldoen aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Einddoel is het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de betreffende habitattypen en soorten in 2050. Voor 2030 en 2040 zijn tussendoelen benoemd, waarbij respectievelijk 30 en 60% van de benodigde maatregelen voor systeemherstel zijn uitgevoerd;
- Verbetering diversiteit en abundantie van bestuivers;
- Herstel agrarische ecosystemen, met een verbetering van boerenlandvogels en een hoog aandeel landschapselementen of een verbetering van graslandvlinders als concrete doelen;
- Herstel van bosccosystemen, met meer inheems en structuurrijk bos en een verbetering van de bosvogels als concrete doelen;
- Behoud van het oppervlakte stedelijk groen en stedelijke boomkroonbedekking tot 2030, en vanaf 2031 een toename hiervan.

De Natuurherstelverordening is een Europese wet en daarmee direct juridisch bindend. Door Nederland en de andere lidstaten moet de Natuurherstelverordening verder uitgewerkt worden tot een nationaal herstelplan. In Nederland wordt dit aangeduid als het Natuurplan. Hierin zal gedetailleerd en op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen uitgewerkt moeten worden hoe Nederland gaat voldoen aan de gestelde natuurdoelen en – verplichtingen. Het ministerie van LNV zal, met inbreng van provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke belangenorganisaties, in beeld brengen welke herstelmaatregelen waargenomen moeten worden. Dit Natuurplan moet uiterlijk op 1 september 2026 worden ingediend bij de Europese Commissie.

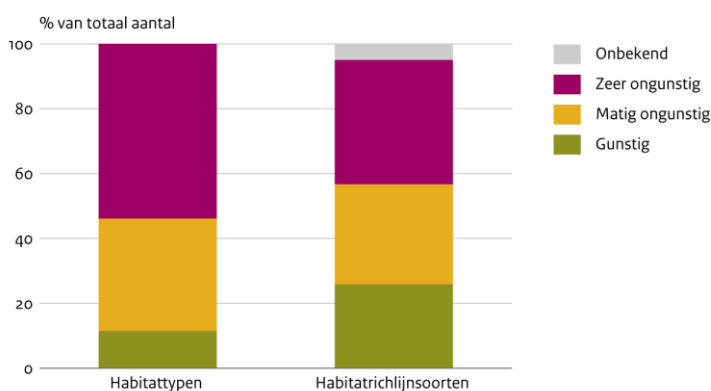
### 3.3 Staat van onze natuur

Afgelopen decennia is door de provincie Drenthe en haar partners hard gewerkt aan het behouden van bestaande natuurwaarden en de aanleg van nieuwe natuur. Dit heeft op tal van plekken geleid tot waardevolle ontwikkelingen. Grootschalige natuurontwikkeling in bijvoorbeeld de Onlanden en Leekstermeer heeft geresulteerd in hoogwaardige moerasgebieden met een grote diversiteit aan riet- en moerasvogels, waarbij zelfs zeearend zich in het gebied gevestigd heeft. Door vernattingsmaatregelen broedt in verschillende heide- en veengebieden de kraanvogel weer succesvol. Met het gevarieerder en ouder worden van onze bossen neemt het aantal hollenbroeders toe. Maar dit is slechts een deel van het plaatje. Voor lang niet alle soorten of typen natuur geldt dat het goed gaat. Ondanks hoge beheerinspanningen en lokale herstelmaatregelen hebben veel soorten te leiden onder invloeden van buitenaf. Daarmee voldoen wij voor verschillende natuurdoelen niet aan onze wettelijke verplichtingen. In onderstaande paragrafen wordt dit toegelicht.

#### 3.3.1 Doelen Vogel- en Habitatrichtlijn

Om de biodiversiteit te beschermen heeft Nederland ingestemd met de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) waarbij we onszelf tot doel hebben gesteld een landelijke gunstige staat van instandhouding voor alle door de richtlijnen beschermde soorten en habitats te behalen. De realisatie van het NNN, in combinatie met milieubeleid, speelt hierin een belangrijke rol. Elk zes jaar moet het Rijk aan de Europese Unie communiceren over de status en trends van de VHR-soorten en habitattypen. In de laatste rapportage is de staat van instandhouding voor de periode 2013-2018 beoordeeld door het Rijk.<sup>1</sup> Van de habitattypen verkeert landelijk dan 12% in een gunstige staat van instandhouding; voor soorten van de Habitatrichtlijn is dit circa 30%. Dit hangt onder andere samen met het niet voldoen aan de voedselarme omstandigheden die het merendeel van de habitattypen en soorten vereist. Vogels doen het relatief gezien beter, met circa 65% voor de broedvogels en 80% voor de niet-broedvogels. Als we deze bevindingen als maatstaf gebruiken voor onze instandhoudingsdoelen van de Drentse Natura 2000-gebieden betekent dit dat nagenoeg al onze habitattypen en habitatsoorten na 2027 op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Voor de vogelsoorten is dit ongeveer de helft.

Staat van instandhouding van Habitatrichtlijn, 2013 – 2018



Bron: Ministerie van LNV

PBL/jul20  
www.clo.nl/160403

<sup>1</sup> CLO (2021). Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn, 2013-2018 (indicator 1604, versie 03, 7 juli 2021).

### 3.3.2 Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden

In Drenthe liggen 14 Natura 2000-gebieden. Deze gebieden zijn aangewezen op basis van het voorkomen van in Europees verband bijzondere natuurwaarden. Voorbeelden zijn het Dwingelderveld als grootste vochtige heidegebied van West-Europa, het Mantingerbos als één van de oudste bossen van Nederland, levend hoogveen in het Bargerveen en Witterveld, heischrale graslanden in het Holttingerveld en de soortenrijke blauwgraslanden van de Drentsche Aa. De Natura 2000-gebieden spelen een belangrijke rol bij de instandhouding van deze bijzondere natuurwaarden. In deze gebieden is afgelopen decennium dan ook veel geïnvesteerd in maatregelen om deze belangrijke natuurwaarden te behouden, zowel in omvang als kwaliteit.

In 2023 zijn voor 12 van deze gebieden uitgebreide evaluaties opgesteld, de zogenaamde Natuurdoelanalyses.<sup>2</sup> Bij deze evaluatie zijn de meest recente gegevens en best beschikbare kennis van elk gebied samengebracht. Voor het overgrote deel van de instandhoudingsdoelen is geconstateerd dat, ondanks lokaal positieve resultaten door natuurherstelmaatregelen, gemiddeld de kwaliteit van het habitatype of leefgebied achteruit is gegaan. Voor alle gebieden is geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de zogenaamde instandhoudingsdoelen die voor de gebieden zijn geformuleerd niet worden behaald en er zelfs een verslechtering is opgetreden.

De algemene conclusie is dat de Natura 2000-gebieden, ondanks de herstelmaatregelen die de afgelopen periode zijn genomen, nog niet op orde zijn. Belangrijke knelpunten zijn verdroging en een te hoge stikstofdepositie, wat leidt tot verzuring en/of vermessing. Veel van de andere geconstateerde knelpunten, zoals vergassing en verbossing van heides, afgenomen dynamiek van stuifzanden of verminderde voedselkwaliteit voor insecteneters, hangen samen met (de combinatie van) te hoge stikstofdepositie en verdroging. Daarnaast spelen een aantal andere drukfactoren, zoals onvoldoende waterkwaliteit, invloed van systeemvreemde stoffen, verstoring door recreatie of andere menselijke activiteiten. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de drukfactoren per Natura 2000-gebied.

### 3.3.3 Bosbodemonderzoek

In 2022 en 2023 is een breed bodemonderzoek uitgevoerd in onze Drentse bossen.<sup>3</sup> Daarbij zijn op bijna 200 boslocaties verspreid over Drenthe gegevens verzameld over bodemopbouw, humus, bodemchemie, bodembioïecologie, hydrologie en vegetatie. Dit onderzoek laat zien dat er duidelijke relaties zijn tussen de bovengrondse en ondergrondse biodiversiteit. Uit dit onderzoek blijkt dat verzuring, vermessing en verdroging wijdverbreide problemen zijn in onze bossen. Vaak is dit een combinatie van een hoge stikstofdepositie en verdroging, waardoor bufferende stoffen uit het grondwater niet meer tot hoog in het bodemprofiel komen. Mineralen als calcium, magnesium en kalium spoelen uit, waardoor de voedingsbalans van de bodem verstoord wordt. De vitaliteit van de bomen neemt daardoor af.

---

<sup>2</sup> zie [www.provincie.drenthe.nl/natuurdoelanalyses](http://www.provincie.drenthe.nl/natuurdoelanalyses).

<sup>3</sup> Bosgroepen, Onderzoekscentrum B-ware & Bioclear earth, 2025. Bosbodemonderzoek Drenthe. Rapport Coöperatie Bosgroep Noord-Oost Nederland. Zie [www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/natuurbeleid-regels/bossen-drenthe/](http://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/natuurbeleid-regels/bossen-drenthe/)

Verzuring leidt ook tot strooiselophoping, waardoor kenmerkende soorten in de ondergroei meer moeite hebben om zich te handhaven.

Tegelijkertijd accumuleert stikstof in de bosbodem wat leidt tot een toename van bijvoorbeeld bramen. De verschillende bostypen zijn daardoor meer op elkaar gaan lijken en de algehele biodiversiteit is afgenomen. Dit geldt niet alleen voor de vegetatie, maar ook voor bodembioologie. Door de genoemde processen verandert de microbiële samenstelling en neemt het aandeel mycorrhizaschimmels, die belangrijk zijn voor de opname van voedingsstoffen, neemt af. Dit onderzoek laat zien dat de knelpunten die samenhangen met het water- en bodemsysteem zoals gesignaleerd voor de Natura 2000-gebieden ook daarbuiten breed van toepassing zijn.

### 3.3.4 Boerenlandvogels

Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is het belangrijkste instrumentarium voor de inzet op biotoopverbetering voor boerenlandvogels. De focus voor het ANLb is vanuit het landelijk en Europees belang in Drenthe meer gericht op soorten van de open akkers (open akkerland) en kleinschalige landschappen (dooradering) dan op weidevogels van het open grasland (open grasland). Veel soorten komen zowel in de akkers als in graslanden voor zoals bijvoorbeeld de veldleeuwerik, wulp en de kievit. We spreken daarom steeds meer van boerenlandvogels.

Een evaluatie van het Meetnet Agrarische Soorten voor de periode 2020-2022 laat zien dat Drenthe belangrijk is voor akkervogels.<sup>4</sup> Soorten als veldleeuwerik, gele kwikstaart, geelgors, kievit en wulp komen in hoge dichtheden voor. Uit deze evaluatie blijkt dat een soort als veldleeuwerik voor Drenthe als geheel achteruit, maar stabiel is in gebieden met ANLb. Dit geeft aan dat agrarisch natuurbeheer voor deze soort werkt. Echter enkele soorten vertonen een negatieve trend, ook in gebieden met ANLb-maatregelen, zoals geelgors, kwartel en patrijs.

Voor de periode 2021-2023 is de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer voor de weidevogels geëvalueerd.<sup>5</sup> In de gebieden met ANLb zijn de aantallen weidevogels overwegend laag maar lijken stabiel. Beheer is effectief in het vergroten van de nestoverleving van de kuikens. De verwachting is dat voor de middellange termijn de populaties van grutto, tureluur, scholekster en wulp stabiel te houden zijn met het huidige beheer; voor de kievit nemen de aantal mogelijk af. Naast het ANLb wordt ingezet in het kader van het Uitvoeringsplan Boerenlandvogels op biotoopverbetering, preventieve maatregelen voor predatie en onderzoek. Door middel van een flexibele maatwerkregeling wordt specifiek ingezet op biotoopmaatregelen ter bescherming van met name de kievit en de wulp waarin Drenthe een groot aandeel heeft in de landelijke populatie.

---

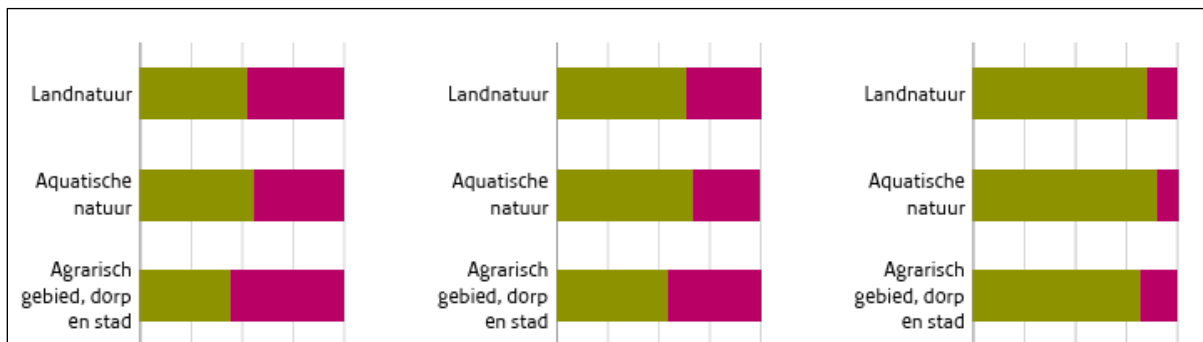
<sup>4</sup> Grauwe Kiekendief Kenniscentrum Akkervogels, 2023. Meetnet agrarische soorten en patrijzentellingen in Drenthe in 2020-2022. GKA-rapport 2023-10.

<sup>5</sup> Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, 2024. Evaluatie boerenlandvogels 2021-2023. Inzicht in weidevogelbeheer in Drenthe. A&W-rapport 23-245.

Uit deze evaluaties en de landelijke ecologische evaluatie ANLb blijkt dat voor een aantal boerenlandvogels de huidige maatregelen nog onvoldoende zijn om de achteruitgang te stoppen. In gebieden met het ANLb is een minder sterke achteruitgang te zien dan in gebieden zonder beheer. Voor stabiele populaties is de aanbeveling om meer samenhang te brengen in de beheermaatregelen en de inzet van meer zware beheerpakketten, naast een aanzienlijke vergroting van het beheerareaal in het landelijk gebied. Een toename van de populaties is met de huidige inzet van middelen voor de meeste soorten nog niet in zicht.

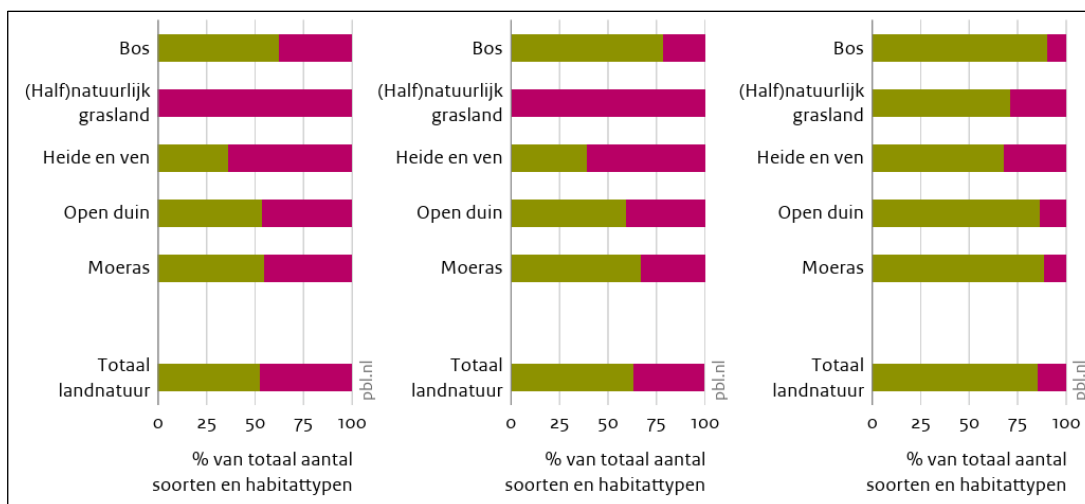
### 3.3.6 Doelbereik met het huidige beleid

Door het Planbureau voor de Leefomgeving (2020) is een expertinschatting gemaakt van de mate waarin Nederland in 2050 voldoet aan het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn na afronding van al ons huidige vastgestelde beleid. Hieruit blijkt dat ook na de uitvoering van het huidige vastgestelde beleid er nog een groot gat te overbruggen is tot aan de gestelde doelen (figuur 3.1). Er is extra areaal aan natuur nodig om in de buurt van de beoogde doelen te komen. Bij een verdere onderverdeling naar verschillende natuurtypen blijkt dat met name de natuurtypen die karakteristiek zijn voor Drenthe, heide en ven en de half-natuurlijk graslanden, nauwelijks een vooruitgang laten zien met het huidige vastgestelde beleid. Voor deze natuurtypen is het huidige beleid dan ook overduidelijk ontoereikend. Het PBL rapport van oktober 2025 bevestigt dit nog eens.<sup>6</sup>



**Figuur 3.1:** Expertinschatting van de mate waarin op landelijk niveau voldaan wordt aan het doelbereik van de vogel- en habitatrichtlijn voor landnatuur, aquatische natuur en natuur gebonden aan agrarisch en bebouwd gebied op basis van geschikt (groen) dan wel niet geschikt (rood) areaal. Links: situatie in 2018. Midden: verwachte doelbereik in 2050 na uitvoering vastgesteld beleid (bijv. Natuurpact, KRW) en onder invloed van autonome ontwikkelingen. Rechts: indicatieve doelbereik indien ingezet wordt op extra areaal natuur (150.000 ha) en (lokale) verbetering van milieu- en watercondities. Naar: Hinberg, A. van, et al. (2020).

<sup>6</sup> Zie [Landbouw- en Natuurverkenning | Planbureau voor de Leefomgeving](#).



Figuur 3.2: Expertinschatting per terrestrisch ecosysteemtype van de mate waarin op landelijk niveau voldaan wordt aan het doelbereik van de vogel- en habitatrictlijn op basis van geschikt (groen) dan wel niet geschikt (rood) areaal. Links: situatie in 2018. Midden: verwachte doelbereik in 2050 na uitvoering vastgesteld beleid (bijv. Natuurpact, KRW) en onder invloed van autonome ontwikkelingen. Rechts: indicatieve doelbereik indien ingezet wordt op extra areaal natuur (150.000 ha) en (lokale) verbetering van milieu- en watercondities. Naar: Hinsberg, A. van, et al. (2020)<sup>7</sup>.

### 3.4 Natuuropgaven TLGD

#### 3.4.1 Urgentie

Voorgaande paragrafen geven aan dat we onvoldoende in staat zijn geweest om de achteruitgang van de natuur tot staan te brengen. In de volle breedte van het landelijke gebied zijn we niet in staat geweest het verlies aan biodiversiteit te stoppen. De omgevingscondities in de natuurgebieden waaronder de Natura 2000-gebieden zijn onvoldoende verbeterd om de verslechtering van de natuur tot staan te brengen. De harde conclusie is dat we met het huidige beleid de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrictlijn niet gaan halen. Met de nu ingezette natuurherstelmaatregelen en het uitblijven van maatregelen voor hydrologisch herstel en stikstofreductie is behoud van de huidige natuur niet geborgd, laat staan herstel. Dit heeft rondom Natura 2000-gebieden grote consequenties voor nieuwe (tijdelijke) projecten en activiteiten waarbij stikstof vrijkomt of anderszins van invloed zijn. Maar ook op de opgave voor de provincie om in de andere natuurgebieden ten minste de kwaliteit van de natuur te behouden is urgent. Realisatie van een NNN dat bestaat uit kwalitatief hoogwaardige, robuuste gebieden die onderling verbonden zijn is immers van groot belang voor de Natura 2000-gebieden. Zolang er geen zicht is op verbetering in de Natura 2000-gebieden zit de vergunningverlening voor Natura 2000 op slot. Maar ook komen we onze afspraken voor het NNN uit het Natuurpact niet na.

Ook in het landelijke gebied buiten de natuurgebieden nemen de natuurwaarden af. Met agrarisch natuurbeheer hebben we dit maar ten dele kunnen stoppen. Het areaal leefgebied met afdoende kwaliteit blijkt onvoldoende te zijn. Vertaald naar een perspectief vanuit de vogelrichtlijn is er een noodzaak om meer te doen voor de betreffende soorten.

<sup>7</sup> Hinsberg, A. van, Egmond, P. van, Pouwels, R., Dirx, J. & Breman, B., 2020. Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag. PBL-rapport 3574.

De Natuurherstelverordening onderschrijft (en verplicht) nog eens de noodzaak voor het nemen van maatregelen. De doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn hierin overgenomen, met tussendoelen voor 2030 als eerste ijkmoment. De Natuurherstelverordening, die sinds augustus 2024 van kracht is, richt zich daarnaast op het brede natuur- en ecosysteemdienstspectrum waaronder bestuivers, kroonbedekking en landschapselementen in het landelijke gebied, waarbij specifieke soortgroepen en andere indicatoren als harde doelen zijn opgenomen. Door het Rijk moet dit nog uitgewerkt worden, maar ook daarvoor zullen maatregelen ter verbetering moeten worden genomen.

#### 3.4.2 Onze visie op de natuuropgaven

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, in samenhang met het landschap waarin zij voorkomen. Het landschap vormt de dragende structuur voor biodiversiteit. Waar deze samenhang is verstoord, verarmt ook de biodiversiteit. Bodemopbouw, waterhuishouding, reliëf, 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. Het versterken van de kwaliteit en identiteit van onze landschappen, met oog voor hun natuurlijke dynamiek en cultuurhistorische waarden, vormt de basis voor duurzaam herstel van gebiedseigen natuur en biodiversiteit. Door het landschap als uitgangspunt te nemen wordt natuur- en biodiversiteitsherstel ingebed in de ruimtelijke en maatschappelijke context van de provincie.

De (juridische) noodzaak om de natuurdoelen te behalen is evident. Doelstelling voor de habitats en soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn is het realiseren van de gunstige staat van instandhouding. Deze wordt op landelijk niveau vastgesteld. In opdracht van het ministerie van LNV zijn reeds studies uitgevoerd wat op landelijke schaal de benodigde minimum arealen voor de habitattypen, dan wel aantal individuen of broedparen voor de afzonderlijke soorten zijn, voor een gunstige staat van instandhouding. De gunstige staat van instandhouding heeft naast een minimum areaal ook betrekking op een goede spreiding over het natuurlijke verspreidingsgebied waar een habitatype of soort voorkomt. Drentse natuurgebieden zijn daarbij belangrijk voor de instandhouding van soorten en habitattypen van voedselarme natuurtypen, zoals heide en venen, beekdalen met natte graslanden en bos van arme zandgronden. Een aantal van onze beken zijn belangrijk als paai- en opgroeigebied voor trekvis (tevens een KRW doel). Het agrarische gebied van Drenthe heeft een belangrijke rol in het behoud van boerenlandvogels, soorten van de groenblauwe dooradering en behoud van de algemene soorten als brede basis voor behoud van de algehele biodiversiteit.

Hoewel de gunstige staat van instandhouding nog niet exact bekend is en hoe groot de bijdrage van onze provincie daarin voor de verschillende habitattypes en soorten moet zijn, is duidelijk dat juist voor de voor Drenthe kenmerkende natuurwaarden nog steeds een verslechtering laten zien, en het huidige natuurbeleid tekortschiet om dit tij te keren. Oorzaken hiervoor zijn te weinig gebieden waar deze natuurtypen voorkomen, een te kleine omvang van de gebieden en onvoldoende kwaliteit van deze gebieden. Onvoldoende kwaliteit wil zeggen dat de omgevingsfactoren niet op orde zijn, veelal vanwege

een overmaat aan stikstofdepositie of niet voldoen aan de vereiste hydrologische condities. Vergroting van het areaal natuur is noodzakelijk. Zowel voor de uitbreiding van het leefgebied van soorten en habitattypen, als om meer ruimte te geven aan natuurlijke processen om onze natuurgebieden beter te laten functioneren. Alleen goed functionerende natuursystemen gaan in kwaliteit vooruit, zodat op termijn voldaan wordt aan de wettelijke doelen. Tegelijkertijd zijn natuursystemen dan beter weerbaar tegen invloeden van buitenaf en in staat mee te bewegen met wisselende omstandigheden door toenemende klimaatfluctuaties.

Dit betekent dat natuurgebieden robuuster moeten worden gemaakt op basis van het water- en bodemsysteem. Daarmee kunnen drukfactoren als verdroging, verontreiniging en te weinig dynamiek oppervlaktewater worden verminderd. Verbetering van de hydrologie zal in een aantal gebieden ook de impact van verzuring en vermessing verminderen. In het landelijke gebied buiten de natuurgebieden moeten meer natuurlijke elementen worden gerealiseerd zodat (in samenhang met de natuurgebieden) voldaan wordt aan de basisbehoefte van voedsel, veiligheid en voortplanting van soorten. Enerzijds om de populaties van de VHR-soorten die afhankelijk zijn van het landelijke gebied buiten de natuurgebieden te stabiliseren op een voldoende hoog niveau (gunstige staat van instandhouding). Anderzijds zijn maatregelen hier noodzakelijk vanuit de algehele biodiversiteit, en de specifieke indicatoren zoals opgenomen in de Natuurherstelverordening, waaronder bestuivers, graslandvlinders, boerenlandvogels en het aandeel landschapselementen. Het versterken van de Basiskwaliteit Natuur in het landelijke gebied draagt bij aan het behoud van biodiversiteit in brede zin en heeft daarmee ook een directe positieve impact op de natuurkwaliteit in de natuurgebieden. Gestreefd wordt naar een hoge biodiversiteit in het landelijke gebied. Een hoge biodiversiteit werkt stabiliserend op natuursystemen en vergroot hun veerkracht om te herstellen van een tijdelijke verstoring. Een belangrijk onderdeel van natuursystemen zijn een goed functionerend bodem- en watersysteem. Ook daarvoor is meer natuurareaal nodig. In tien landschapsecologische systeemanalyses (tezamen beslaan deze heel Drenthe) is een eerste verkenning uitgevoerd waar de natuurkwaliteit verbeterd kan worden door herstel van het bodem- en watersysteem.

#### 3.4.3 Wat zijn de natuuropgaven voor het TLGD?

De benodigde herstelmaatregelen voor het behalen van de gunstige staat van instandhouding per habitatrictlijn of vogelrichtlijndoel moet in 2050 voor 90% van het benodigde 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 (zie kader). We weten dan ook dat er een verzwaring van onze opgave voor natuurherstel nodig is om dit te bereiken.

**HOOFDSTUK II**  
**HERSTELDOELEN EN -VERPLICHTINGEN**

*Artikel 4*

**Herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen**

1. De lidstaten nemen de herstelmaatregelen die nodig zijn om de niet in goede toestand verkerende oppervlaktes van de in bijlage I opgenomen habitattypen te verbeteren om ze in een goede toestand te brengen. Dergelijke herstelmaatregelen worden genomen:

- a) uiterlijk in 2030, op minstens 30 % van de totale oppervlakte van alle in bijlage I opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert, zoals gekwantificeerd in het in artikel 15 bedoelde nationale herstelplan;
- b) uiterlijk in 2040, op minstens 60 % en uiterlijk in 2050 op minstens 90 % van de oppervlakte van elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen dat niet in goede toestand verkeert, zoals gekwantificeerd in het in artikel 15 bedoelde nationale herstelplan.

*30% Gunstige staat van instandhouding in 2030 betekent natuuropgave voor Drenthe*

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 herstelopgaven worden neergelegd in de gebieden waar zij het beste kunnen worden gerealiseerd”.

De gunstige staat van instandhouding is per habitatype beschreven in termen van kwalitatieve en kwantitatieve doelen per habitatype of leefgebied voor populaties van voldoende omvang. Achterliggende gedachte hierbij is dat oppervlakte en kwaliteit dermate groot zijn dat het risico van uitsterfkans van dit habitatype en daarmee verbonden soorten of populaties over lange tijdsperiodes als zeer klein kan worden beschouwd. Dit betekent dat er een minimale oppervlakte is waarop een habitatype of leefgebied van voldoende kwaliteit aanwezig moet zijn.

Dit oppervlak moet daarbij het natuurlijke verspreidingsgebied van dit habitatype of leefgebied weerspiegelen. Een aantal habitattypen voldoet qua oppervlakte al aan het minimaal vereiste areaal voor een gunstige staat van instandhouding. Voor een groot aantal van de habitattypen is nationaal bepaald dat extra areaal benodigd is om tot een gunstige staat van instandhouding te komen. Een voorbeeld is dat voor droge heide waarvan landelijk nu 17.485 ha aanwezig. Hiervoor is bepaald dat er 19.500 ha in Nederland noodzakelijk voor een gunstige staat van instandhouding. Met daarbij de aanvullende voorwaarde dat er minimaal 10 gebieden van minimaal 200 ha aaneengesloten moeten zijn. In dit geval betekent dit dus ruim 2.000 ha ( $19.500 - 17.485 = 2.015$ ) erbij zal moeten komen in Nederland op de lange termijn.

Voor 30% gunstige staat van instandhouding is voor droge heide dus ruim 600 ha extra (30% van 2.015) nodig. Het Rijk heeft in het ontwerp-NPLG een onderverdeling naar provincies gemaakt voor alle natuurtypen waar een dergelijke kwantitatieve opgave geldt. In het voorbeeld van 30% gunstige staat van instandhouding voor droge heide is destijds uitgegaan van op 627 ha extra nationaal voor 2030 met de volgende onderverdeling: Drenthe 333 ha, Overijssel 41 ha, Gelderland 147 ha en Noord-Brabant

60 ha. Dit leidt dus voor Drenthe ook tot een aanvullende opgave natuur, bovenop de bestaande afspraken. Op basis van een uitwerking voor alle natuurtypen is het totaal areaal extra natuur dat aan de provincies is toebedeeld ruim 16.000 ha nationaal, waarvan 2.300 ha voor de provincie Drenthe. Hoewel het ontwerp-NPLG geen geldend beleid is, geeft dit document als enige een concrete doorrekening van de wettelijke natuuropgave per provincie. Deze uitwerking per provincie valt in zijn totaal direct te herleiden tot de Europese wettelijke doelen van 30% gunstige staat van instandhouding en de hectares die nationaal bepaald zijn om tot de 30% Gsvl te komen.

Daar komt bij dat Nederland een doelstelling heeft om toe te werken naar 30% natuur op land vanuit de afspraken in de Europese Biodiversiteitsstrategie. Onder de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS) is een doel gesteld om in 2030 30% van het Europees grondgebied wettelijk en effectief te beschermen. Als Nederland hieraan wil voldoen zal er nationaal nog ongeveer 150.000 ha natuur bij gerealiseerd moeten worden. Dit hoeft geen Natura 2000-gebied of NNN te zijn. Er zal sprake moeten zijn van een geografisch begreemd gebied:

- er contracten of overeenkomsten zijn gesloten over op lange termijn te bereiken resultaten,
- er natuurdoelen zijn vastgesteld (of andere doelen die de natuur/biodiversiteit ten goede komen) en maatregelen worden genomen om deze doelen te realiseren, en
- er sprake is van effectief beheer en monitoring.

Nederland moet nog met een plan komen om invulling aan voornoemde verplichtingen te geven. Dit zal de komende jaren ingevuld moeten worden. De nieuwe natuuropgave zoals hierboven beschreven zal voor een deel de invulling van deze opgave moeten zijn.

Voor sommige habitattypen geldt een uitbreidingsverplichting binnen het Natura 2000-gebied vanaf het moment van aanwijzen<sup>8</sup>. In de beheerplannen werkt de provincie de habitattypen en leefgebieden uit zoals voorgeschreven in artikel 4.26 van het *Besluit kwaliteit leefomgeving* (Bkl). Dit besluit bepaalt dat een beheerplan inzicht moet geven hoe het gebied de habitattypen van het aanwijzingsbesluit binnen de begrenzing haalt door in te gaan op de te beschermen en ontwikkelen natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen, de maatregelen die daarvoor nodig zijn, en de beoogde resultaten. De Bkl is onderdeel van de Omgevingswet. Omdat deze habitattypen niet overal kunnen voorkomen, is op basis van gegevens over bodem en water en gesprekken met ecologen en gebiedsexperts, bepaald waar uitbreidingskansen liggen. Deze locaties worden in het beheerplan globaal aangeduid. We blijven met deze locaties binnen de grenzen van het Natura 2000-gebied. Omdat er dus nog uitbreiding van habitats gaat plaatsvinden, gaat de provincie bij eventuele zonering van gebieden in het kader van stikstofbeleid vooralsnog uit van de grenzen van een Natura 2000-gebied en niet van de ligging van habitattypen zelf, juist omdat die ligging kan wijzigen.

Vanuit de Drentse *Bomen en Bossenstrategie* is de ambitie om 3.700 ha additioneel bos te ontwikkelen, waarvan 2.000 binnen het NNN zal komen te liggen. De provincie ziet de 1.700 ha buiten het NNN als

---

<sup>8</sup> Zie daarvoor de aanwijzingsbesluiten. Een voorbeeld is het aanwijzingsbesluit van het [Dwingelderveld](#).

een inspanningsverplichting en daarmee als 'meekoppelkans'. De nationale opgaven voor de bossenstrategie is recent herbevestigd in de [Nationale biodiversiteit strategie en actieplan](#) (p.168).

Om toe te werken aan de opgave van 30% gunstige staat van instandhouding versterken we de bestaande natuur (dus in de natuurgebieden) en realiseren we nieuwe natuur. Om de natuur in Drenthe robuust te maken en de hiervoor noodzakelijke bodem- en watersystemen de ruimte te kunnen geven is op termijn in Drenthe zo'n 15.000 ha extra noodzakelijk bovenop de lopende opgave voor afronding van het NNN. Deze areaalvertaling past binnen de Europese verplichtingen en beleid van het Rijk. Om hier voor de komende jaren op basis van *no-regret* een kleine stap in te zetten hebben we voor de belangrijkste habitattypen die onder druk staan en waar we als Drenthe een grote verantwoordelijkheid hebben in totaal een zoekgebied van ongeveer 4.000 hectare nieuwe natuur uitgewerkt. Vanuit het oplossen van knelpunten die samenhangen met het water- en bodemsysteem is daarbij voor de beekdalen een sleutelrol weggelegd. Daarmee geven wij invulling aan systeemherstel van bestaande natuurgebieden, in combinatie met de vergroting van het areaal typisch Drentse natuur (heide, vochtige schraalgraslanden, vochtige bossen en bossen van arme zandgronden).

Als vertrekpunt voor het gesprek hanteren we een kaart (bijlage 3) met natuuropgaven waar nog keuzes gemaakt kunnen worden. In combinatie met andere kaarten: landbouw, water, stikstof, grondbezit willen we keuzes maken waar de prioriteit van de opgaven komt te liggen voor de periode tot en met 2030.

Om de VHR-doelen te realiseren voor de soorten die (deels) afhankelijk zijn van het landelijk gebied buiten de natuurgebieden is het noodzakelijk om het areaal natuurlijke elementen in het agrarische gebied te vergroten. Dit doen we aan de hand van twee sporen: agrarisch natuurbeheer en Basiskwaliteit Natuur. Door maatregelen vanuit systeemherstel voor de natuurgebieden te combineren met maatregelen in het landelijke gebied daarbuiten zorgen we voor synergievoordeel.

De inzet van agrarisch natuurbeheer willen we op twee manieren verbeteren. Ten eerste moet het areaal waarop agrarisch natuurbeheer ingezet wordt vergroot worden. Op basis van een landelijke doorrekening in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is voor Drenthe een uitbreiding van het agrarische natuurbeheer met 7.000 ha benodigd om onze bijdrage aan de landelijke gunstige staat van instandhouding te leveren voor de VHR-soorten die hiervan afhankelijk zijn. Tegelijkertijd moet het aandeel zwaardere beheerpakketten worden verhoogd, zodat de impact van het agrarische natuurbeheer voor de beoogde soorten vergroot wordt.

Met deze combinatie van extra areaal agrarisch natuurbeheer met meer beheer en inzet van zwaardere pakketten moeten gebieden met voldoende kwaliteit, omvang en samenhangend leefgebied voor de betreffende soorten worden gerealiseerd. In samenhang met de natuurgebieden in de omgeving zodat beide elkaar versterken. Op deze wijze kan op gebiedsniveau een positieve trend voor de VHR-soorten die afhankelijk zijn van het agrarische gebied worden bereikt. Ook draagt dit bij aan de doelen voor verschillende indicatorgroepen uit de Natuurherstelverordening, zoals de boerenlandvogels,

graslandvlinders en bestuivers. Voor de haalbaarheid van deze opgave zijn we afhankelijk van extra financiën die door het Rijk structureel vrijgemaakt moeten worden voor agrarisch natuurbeheer.

In het landelijke gebied werken we via het spoor van de Basiskwaliteit Natuur (BKN) aan een verbetering van de algehele biodiversiteit. Basiskwaliteit Natuur richt zich op de condities die nodig zijn om algemene soorten te behouden: een goede abiotiek (bodem, water, milieu), een passende inrichting van het landschap en het juiste beheer. Een belangrijk onderdeel van BKN in het agrarisch gebied is de versterking van de Groenblauwe Dooradering (GBDA). Dit betreft het netwerk van landschapselementen buiten de natuurgebieden, zoals houtsingels, sloten en wegbermen. Deze lineaire en kleinschalige elementen vormen een essentieel onderdeel van het leefgebied voor vele soorten en functioneren als verbindingen in het landschap.

Voor een goed functionerend netwerk dat daadwerkelijk bijdraagt aan de natuuropgaven, is voldoende omvang noodzakelijk. Uit onderzoek blijkt dat minimaal 10% GBDA per kilometerhok nodig is om ecologische impact te realiseren. Daarbij is variatie in elementen belangrijk: een mix van circa 50% houtige elementen, 25% natte elementen en 25% grazige elementen biedt een breed palet aan leefgebieden. Wanneer percelen klein zijn en op aangrenzende percelen verschillende teelten toegepast worden, vergroot dit de effectiviteit van de groenblauwe dooradering. De groenblauwe dooradering moet bovendien aansluiten bij de kenmerken van het gebied. Zo versterken we de gebiedseigen landschappelijke kwaliteit én stimuleren we soorten die passen bij de lokale omstandigheden. Ook een goed beheer van deze elementen is cruciaal.

Het is momenteel nog niet duidelijk hoe de Natuurherstelverordening door het Rijk vertaald zal worden in het Natuurplan. De voornoemde inzet via de Basiskwaliteit Natuur draagt direct bij aan de doelen van de Europese Natuurherstelverordening, waarin onder meer het vergroten van landbouwgrond met soortenrijke landschapselementen is opgenomen. De versterking van de groenblauwe dooradering levert bovendien een meetbare bijdrage aan de indicatorgroepen van de verordening, zoals boerenlandvogels, graslandvlinders en bestuivers.

#### 3.4.4 Ruimtelijke keuzes

Vanuit de wetenschap dat we tot een hoger VHR-doelbereik moeten komen, ligt de focus voor 2030 op het beter op orde brengen van de omgevingscondities in de Natura 2000-gebieden en het verminderen van de impact van de drukfactoren zoals gesignaleerd in de Natuurdoelanalyses. Naast vermindering van de stikstofdepositie is het voor Om drukfactoren als verzuring, vermesting, verdroging, verontreiniging en dynamiek oppervlaktewater belangrijk om het functioneren van het water- en bodemsysteem te verbeteren. Daarvoor is het noodzakelijk om ook in (landbouw)gronden of gebieden eromheen maatregelen te nemen. We richten ons daarbij op gronden die op een hydrologische sleutelpositie in het landschap liggen. Dit zijn veelal laaggelegen gronden of ontbrekende schakels in een beekdalsysteem.

We zetten deze gronden in om het functioneren van het water-bodemsysteem te verbeteren en om bestaande natuurgebieden robuuster te maken. Daarmee bereiken we een meerledig effect. De impact van de genoemde drukfactoren in de Natura 2000-gebieden wordt daarmee verminderd. De verwachting is dat de natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden daardoor verbetert als tevens bronmaatregelen voor stikstofdepositie worden genomen. Daarbij zijn dit veelal de plekken met de beste potenties voor vergroting van het leefgebied van plant- en diersoorten met een VHR-opgave. Daarnaast worden de natuursystemen hierdoor robuuster en daarmee beter weerbaarder tegen omgevingsinvloeden van buitenaf. Deze aanpak sluit aan bij onze huidige werkwijze vanuit het Programma Natuurlijk Platteland, waarbij systeemherstel centraal staat.

Bij de uitwerking zal ook rekening worden gehouden met de noodzaak om andere drukfactoren zoals in de andere Natura 2000-gebieden te verminderen, zoals versnippering van leefgebieden, een hoge recreatiedruk of verstoring door andere vormen van menselijke aanwezigheid.

## **Bijlage 1: Doelen en verplichtingen Natuurherstelverordening**

De natuurdoelen van de natuurherstelverordening richten zich op het brede natuurspectrum. Doelen worden vastgelegd op nationaal niveau. Dit betekent dat verbeteringen en positieve trends op nationaal niveau behaald moeten worden.

### *1. Herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen*

- Herstelmaatregelen zijn nodig om de niet in een goede toestand verkerende oppervlaktes van de habitattypen te verbeteren om ze in een goede toestand te brengen. In 2030 moeten maatregelen zijn genomen op 30% van de totale oppervlakte van alle habitattypen die niet in goede toestand verkeren. In 2040 voor 60% en voor 2050 op minstens 90%. Daarbij wordt voorrang gegeven aan herstelmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden.
- Daarnaast is het noodzakelijk om het areaal uit te breiden om de minimale oppervlakte voor een gunstige staat van instandhouding te realiseren. In 2030 moeten maatregelen zijn genomen op 30% van dit resterende areaal, in 2040 op 60% en in 2050 op 100%. Aanvullend op voorgaande moeten maatregelen worden genomen om de kwaliteit en oppervlakte van het leefgebied van de soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn te verbeteren. Ook moet de verbondenheid verbeterd worden.

### *2. Herstel van stedelijke ecosystemen*

- Doelstelling is om voor 2030 te bewerkstelligen dat er geen nettoverlies optreedt in de oppervlakte stedelijk groen. In de periode daarna moet een positieve trend worden bewerkstelligd. Dit kan bijvoorbeeld door integratie van stedelijk groen in gebouwen en infrastructuur.
- Ook de oppervlakte stedelijke boomkroonbedekking moet worden vergroot.

### *3. Herstel van bestuiverpopulaties*

- Doelstelling is om de huidige negatieve trend voor de diversiteit en abundantie van bestuivers in 2030 te hebben gestopt. Daarna moet een toenemende trend worden gerealiseerd.

### *4. Herstel van landbouwecosystemen*

- Doelstelling is om de algehele biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren. Dit wordt afgemeten aan drie indicatoren. Voor minstens twee van deze indicatoren moet een toenemende trend worden gerealiseerd: a. de graslandvlinderindex; b. de voorraad organische stof in minerale bodems onder bouwland; c. het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit.
- Een positieve trend moet worden gerealiseerd voor de index van algemene boerenlandvogelsoorten. Daarbij wordt het jaar 2025 als basis (100) gesteld. De te behalen doelstelling is een indexwaarde van 110 in 2030, 120 in 2040 en 130 in 2050.

- In landbouwgebieden op ontwaterde veenbodems moet de organische bodem hersteld worden. Concrete doelen daarbij zijn om in 2030 in 30% van deze gebieden ten minste een kwart vernat te hebben; Voor 2040 in 40% ten minste een derde en in 2050 in 50% van deze gebieden ten minste een derde vernat.

#### 5. *Herstel van boscosecosystemen*

- Doelstelling is om de algehele biodiversiteit van bossen te verbeteren, met als concrete opgave een toenemende trend voor de index van bosvogels.
- Ook moet een algehele kwaliteitsverbetering van bos bereikt worden. Dit wordt afgemeten aan een aantal specifieke parameters, zoals de hoeveelheid dood hout, diversiteit aan boomsoorten, het aandeel inheemse boomsoorten, een ongelijkjarige structuuropbouw, de voorraad organische koolstof en onderlinge verbondenheid van bosgebieden.

#### 6. *Aanplant van drie miljard extra bomen*

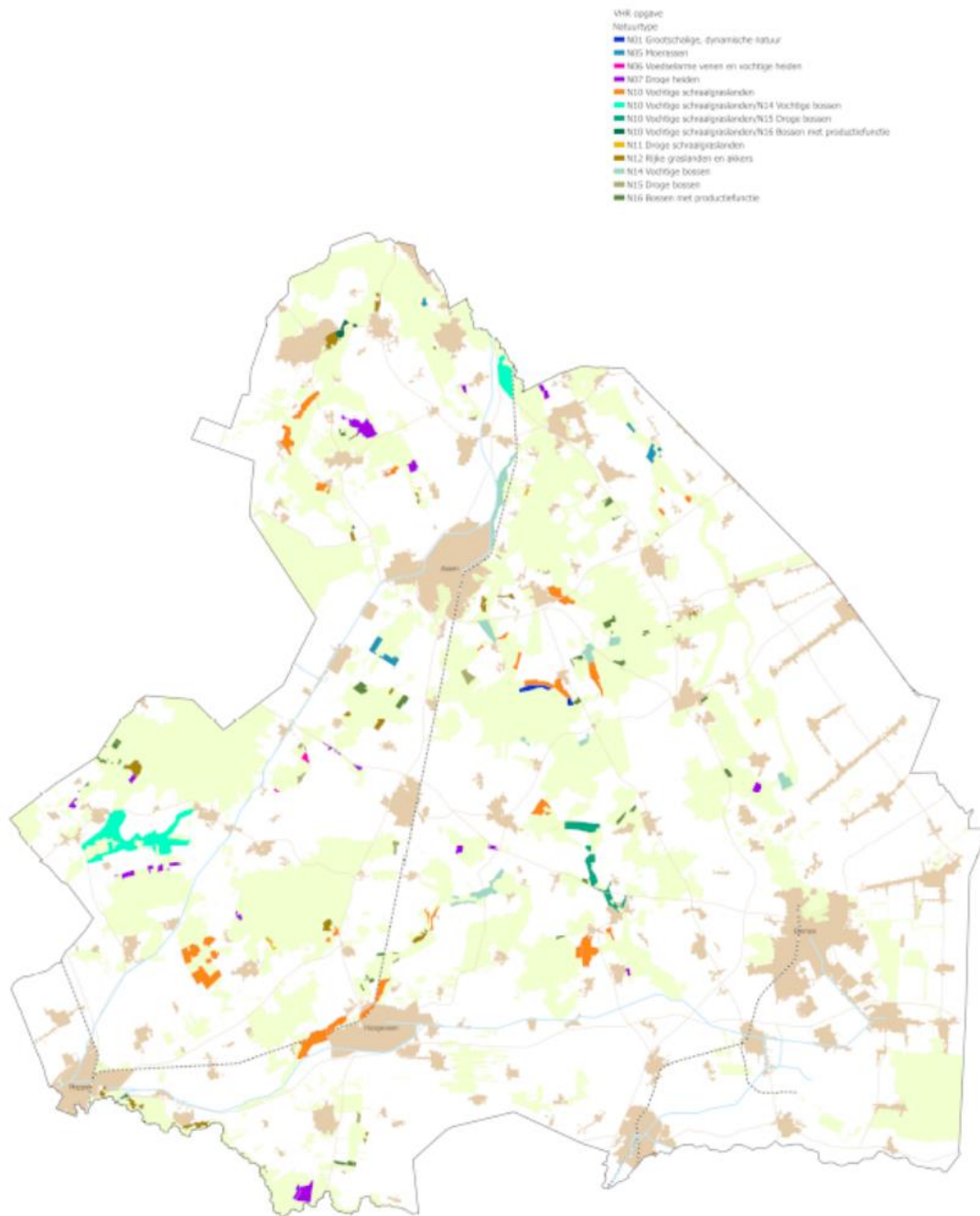
- Dit is een gezamenlijke doelstelling voor de hele Europese Unie. De afzonderlijke lidstaten streven ernaar om via de herstelmaatregelen als duurzame bebossing, herbebossing en boomaanplant, en uitbreiding van stedelijk groen hieraan bij te dragen. Uitgangspunt is dat ecologische beginselen volledig in acht worden genomen, onder meer door gebruik te maken van inheemse soorten en de diversiteit van soorten en leeftijdsopbouw te waarborgen.

## Bijlage 2: Overzicht drukfactoren Natura 2000-gebieden

(Witterveld PM)

Gebied	Bargerveen	Drents-Friese Wold & Leggelderveld	Drentsche Aa-gebied	Drouwenezand	Dwingelderveld	Elperstroomgebied	Fochteloërveen	Holtigerveld	Mantingerbos	Mantingerzand	Norgerholt
Vermesting	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Verzuring	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Verontreiniging	x	x	x		x	x	x	x		x	
Vertroebeling								x			
Verdroging	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Dynamiek oppervlaktewater	x	x	x		x	x		x			x
Dynamiek wind		x	x		x					x	
Klimaat	x	x	x	x	x	x	x	x		x	
Predatie	x	x			x		x				
Natuurlijke begrazing	x										
Exoten	x	x			x		x	x		x	
Ziekten	x	x			x						
Natuurlijke successie	x	x	x	x	x	x		x		x	
Verstoring aanwezigheid		x			x		x	x			
Verstoring geluid							x				
Aanvaringen / verkeersslachtoffers	x	x									
Verlies van leefgebied	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Versnippering van leefgebied (isolatie)	x	x	x		x				x		x
Natuur- en landschapsbeheer (beheermaatregelen)	x	x	x		x	x		x	x	x	
Bosbeheer (houtoogst)		x			x						
Externe factor	x	x			x		x				
Overig	x	x			x	x	x				

### Bijlage 3: Overzichtskaart natuurtypen



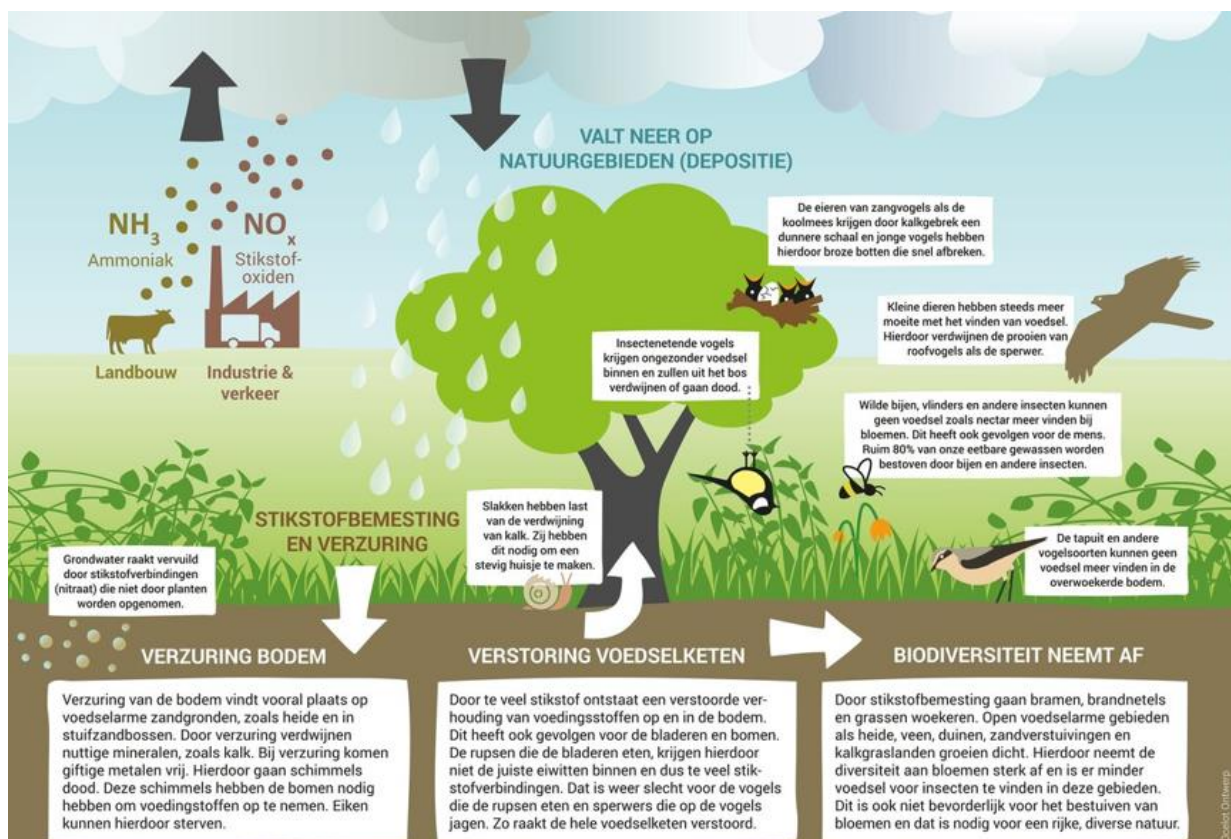
## 4 BOUWSTEEN STIKSTOF

# Een geborgd stikstofreductieplan voor Drenthe

## 1. Inleiding en uitgangspunten

Waarom is stikstof een probleem?

Stikstof die neerslaat uit de lucht op Drentse natuur heeft invloed op de ontwikkeling van flora en fauna (figuur 1). De Drentse bodem van zand en veen is van oudsher voedselarm. Daardoor heeft zich in de loop van eeuwen een streekeigen en soortenrijke natuur kunnen ontwikkelen die afhankelijk is van voedselarme omstandigheden. Stikstofneerslag is een vorm van bemesting, die in natuurlijke Drentse vegetaties leidt tot een verandering van soortensamenstelling en een teruggang van biodiversiteit. Dit effect treedt zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden op. Zichtbare voorbeelden zijn heidevelden die vergrassen, en bermen die veruigen (figuur 2).



Figuur 1. Gevolgen van overmatige stikstofdepositie voor natuur.<sup>9</sup>

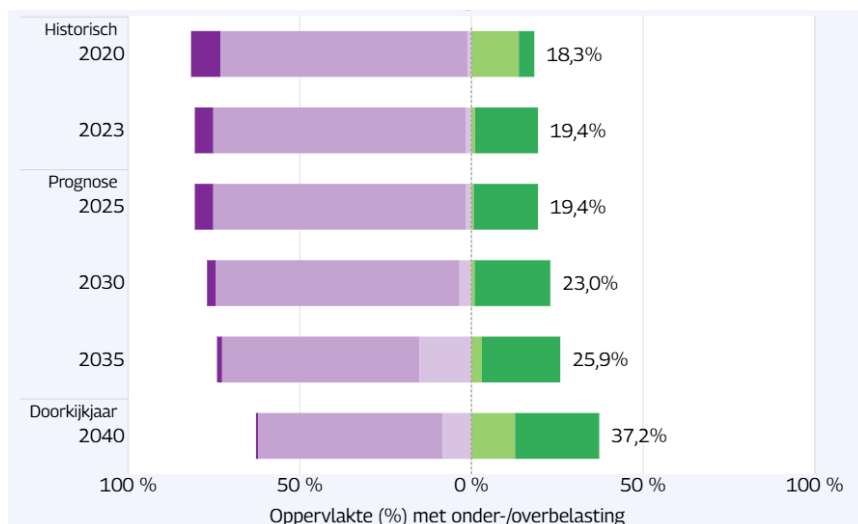
<sup>9</sup> Zie [Deel I Hoofdstuk 2](#) voor een achtergronddocument over de effecten van stikstof op de leefomgeving.



**Figuur 2.** Contrast tussen voedselarme en voedselrijke gebieden in beeld.

Drenthe heeft twaalf Natura 2000-gebieden waar de depositie van stikstof uit de lucht één van de belangrijkste drukfactoren is, waardoor de natuur verslechtert en natuurdoelen niet worden gehaald. Omdat we er tot nu toe niet in geslaagd zijn de stikstofneerslag voldoende terug te dringen heeft de rechter een aantal uitspraken gedaan waarmee vergunningverlening rond stikstof volledig stil is komen te liggen. Een breed scala aan activiteiten kan niet meer worden vergund, zoals woningbouw, bouw en aanleg van voorzieningen voor de energietransitie, en agrarische activiteiten. Legalisering van PAS-melders is tot nu toe maar zeer beperkt mogelijk gebleken. Dit speelt in een groot deel van Nederland, en ook in Drenthe. Het terugdringen van stikstofemissies is van belang voor natuur en vergunningverlening. Daarnaast draagt reductie van stikstof ook bij aan de vermindering van de vorming van fijnstof<sup>10</sup> en geurbelasting in de omgeving van stallen. Het terugdringen hiervan in de omgeving van dorpen levert daarom een positieve bijdrage aan de leefbaarheid.

<sup>10</sup> <https://iplo.nl/thema/toepassing-regels-praktijk/veehouderijen/gezondheid-veehouderijen/relaties-veehouderij-gezondheid/#h72d68877-4201-46dc-a045-4f6a0f9d928d>



**Figuur 3.** Voorbeeld ontwikkeling stikstofdepositie op het Dwingelderveld bij ongewijzigd beleid. In Zuidwest-Drenthe is de stikstof depositie relatief hoog vergeleken met andere delen van Drenthe. (Aerius monitor 2025)

#### Een geborgd plan voor emissiereductie

Drenthe heeft daarom een geborgd plan voor de emissiereductie van stikstof nodig, dat leidt tot voldoende resultaat om weer vergunningen te kunnen verlenen. Dit betekent dat er een substantiële emissiereductie van stikstof noodzakelijk is, die met zekerheid zal worden behaald. Alleen dan is het plan goed genoeg om wat betreft stikstof aan het *additionaliteitsvereiste*<sup>11</sup> te kunnen voldoen. Dit is een grote en lastige opgave (zie het voorbeeld in **figuur 3**). Hoe kunnen we daar in Drenthe het beste mee aan de slag?

We beginnen gelukkig niet bij nul. Er is de afgelopen jaren veel gebeurd. In Drenthe heeft een groot deel van de landbouwbedrijven deelgenomen aan de KPI-aanpak en aan de *subsidierегeling laaghangend fruit*. Pas als de resultaten van deze maatregelen blijvend zijn is sprake van borging. We werken samen met de agrarische sector aan een toekomstgerichte landbouw en aan een Duurzame melkveehouderij. We participeren in het [netwerk Praktijkbedrijven](#), waarin het doel is om te komen tot 30% ammoniakreductie. Daarnaast zijn er zijn gebiedsinitiatieven gestart en verminderen we de uitstoot van stikstof in ons verkeer en bij bedrijven. Mede dankzij deze maatregelen is de emissie en depositie in Drenthe vanaf 2019 gedaald. Binnen IPO-verband is veel werk verzet om te komen tot een

<sup>11</sup> Additionaliteitsvereiste: stikstofruimte kan worden ingezet om activiteiten te vergunnen, omdat deze niet nodig is om verslechtering van de natuur in Natura 2000-gebieden te voorkomen. (zie ook de kadetekst).

instrumentarium voor beleid en uitvoering. Er liggen waardevolle adviezen van gerenommeerde deskundigen<sup>12</sup>.

In sommige andere provincies worden al besluiten voorbereid of uitgewerkt over een geborgde aanpak<sup>13</sup>. In juli 2025 is het *bouwstenendocument emissiereductie* van o.a. IPO en LTO Nederland gepubliceerd<sup>14</sup>, waarin een breed gedragen voorstel gedaan wordt voor de wijze waarop we in Nederland en provincies tot een geborgde aanpak kunnen komen. In dit voorstel voor een geborgde Drentse aanpak maken we gebruik van deze informatie. Het bouwstenendocument van IPO is richtinggevend, naast diverse relevante Drentse beleidsstukken die zijn vastgesteld. Niet onbelangrijk tot slot is dat het stikstofreductieplan uit te leggen moet zijn aan alle partijen die betrokken zijn bij besluitvorming en uitvoering. Dit levert de volgende uitgangspunten op:

Uitgangspunten geborgd stikstofreductieplan voor Drenthe	
<b>Algemeen</b>	
Duidelijk verhaal	
Basis door generieke aanpak met doelsturing	bouwstenendocument
Oog voor ondernemers en hun belangen	koersnotitie landbouw
Ruimte voor diverse bedrijfsstrategieën	koersnotitie landbouw
Aandacht voor balans kosten/baten	
Alle sectoren dragen bij	bouwstenendocument
<b>Voldoende emissiereductie</b>	
meervoudige aanpak	bouwstenendocument
Totaal moet optellen tot additionaliteit in alle kwetsbare N2000 gebieden	bouwstenendocument
Aandacht voor balans kosten/baten	
<b>Geborgde aanpak</b>	
Doelbereik is leidend	bouwstenendocument
Monitoring en evaluatie tussendoelen (met plan B)	bouwstenendocument
Voldoende aandacht voor toezicht en handhaving	bouwstenendocument
Besluitvorming invoering verplichte bedrijfsspecifieke norm	bouwstenendocument

### *Methaan*

De reductie van methaan is op dit moment geen specifieke opgave op provinciaal niveau. Maatregelen die gericht zijn op de reductie van ammoniakemissies bij opslag, verwerking en aanwending van mest leveren vaak ook reducties van methaan-emissie op. Waar dat speelt brengen we dat in beeld (koppelkans).

<sup>12</sup> 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

<sup>13</sup> Gelderland met de uitwerking van een strokeraanpak, Noord-Holland met een convenant met de landbouw voor een generieke reductie van 30% exclusief aanvullende gebiedsspecifieke emissiereductie rond en in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, Noord Brabant met de invoering van een verplichting voor de veehouderij om medio 2026 een bedrijf specifiek reductieplan in te dienen bij de provincie.

<sup>14</sup> Bouwstenendocument emissiereductie landbouw; Vergunningverlening in Nederland weer in beweging. IPO, LTO Nederland, VNG, UvW, NAJK, 9 juli 2025.

## 2. Kaders en doelen

### *Wettelijke opgave*

In de Omgevingswet is een *omgevingswaarde* voor stikstof opgenomen. Deze geeft het tempo aan waarin emissiereductie van stikstof gerealiseerd moet worden, zodanig dat in heel Nederland in 2030 50% van het in 2019 overbelaste areaal onder de KDW komt, en 74% in 2035. Het bereiken van de omgevingswaarde is een verplichting voor het Rijk, er is geen formele vertaling gemaakt voor individuele provincies of Natura 2000-gebieden. Ook geldt de omgevingswaarde niet voor toestemmingverlening voor projecten van individuele aanvragers. Het kabinet Schoof heeft aan de landelijke reductie opgave wel beleidsdoelen per sector gekoppeld. Voor de landbouw is dat beleidsdoel 42-46% en voor industrie en mobiliteit ligt het doel op 50% reductie.

### *Additionaliteitsvereiste*

Wat bij toestemmingsverlening telt is het *additionaliteitsvereiste*. De grondslag hiervoor ligt in Europese wetgeving (*VHR*). Centraal staan de volgende wettelijke doelen:

- Stoppen verslechtering;
- Herstel opgetreden verslechtering;
- Bereiken van een goede staat van instandhouding.

Of hieraan voldaan wordt moet per Natura 2000-gebied kunnen worden onderbouwd.

Sinds 2024 is de Europese *Natuurherstelverordening* (NHV) van kracht. Hierin is een concreet tijdpad aangegeven om maatregelen te nemen die de niet in een goede toestand verkerende oppervlaktes van habitattypen in een goede toestand te brengen, met voorrang voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. In 2030 moeten herstelmaatregelen zijn genomen op 30% van de totale oppervlakte van die habitattypen, in 2040 voor 60% en in 2050 op minstens 90% (zie ook de **bouwsteen Natuur**). Dit betreft overigens een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting, zoals de omgevingswaarde regelt. Zie ook de **bouwsteen toestemmingsverlening** (additionaliteit) en **natuur** (natuurherstelverordening). Al met al zijn er dus twee opgaven te onderscheiden:

- (1) Het bereiken van de wettelijk vastgelegde omgevingswaarde voor stikstof en
- (2) het voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

Juridisch is dit tweede een veel lastiger opgave dan de eerste (zie ook de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#)). Zie ook de [bijlage bij deze bouwsteen](#) voor een beeld van de overschrijdingen van de KDW's op basis van Aerius voor de twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Drenthe.

### **Wettelijke aanpassingen (landelijke ontwikkelingen)**

Momenteel is een wetsvoorstel 'de KDW uit de wet' in procedure. Dit betreft de bovenbeschreven omgevingswaarde. Als dit wetsvoorstel wordt goedgekeurd vervalt het wettelijk vastgestelde tijdpad voor het -landelijke- areaal dat onder de KDW gebracht moet worden. Het eventuele schrappen van de omgevingswaarde heeft geen directe gevolgen voor vergunningverlening. Daarvoor is een onderbouwd plan nodig waaruit blijkt dat de natuurdoelen worden gehaald, zodat de additionaliteit kan worden onderbouwd. Het schrappen van de KDW geeft de provincies gezamenlijk meer ruimte om per Natura 2000-gebied een eigen tijdpad te kiezen. Hierbij moet wel het tijdpad voor het nemen van herstelmaatregelen uit de Natuurherstelverordening in acht worden genomen.

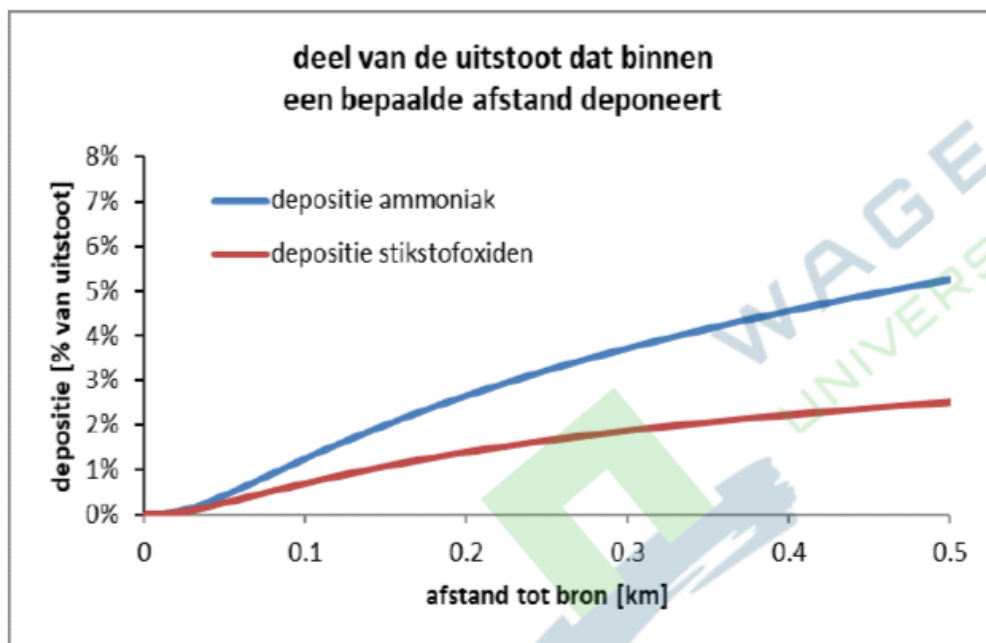
### **Rekenkundige ondergrens (RKO)**

Momenteel worden door het rijk voorbereidingen getroffen voor invoering van *een rekenkundige ondergrens* (RKO) in 2026.<sup>15</sup> De invoering van een RKO geeft ruimte aan nieuwe initiatieven met een geringe impact op individuele Natura 2000-gebieden. Emissies van individuele bedrijven leveren gezamenlijk echter een wel een substantiële bijdrage aan de stikstofdeken over Nederland als geheel; deze leiden van daaruit tot een stijging van achtergronddepositie op meerdere gebieden. Veel nieuwe kleine deposities per hectare kunnen daarnaast ook lokaal voor een substantiële toename zorgen. Dit maakt de reductieopgave voor alle sectoren groter.

De invoering van een RKO kan voor het bereiken van natuurdoelen daarom alleen succesvol zijn als er daarnaast voldoende geborgde maatregelen zijn voor emissiereductie (een 'flankerend pakket aan maatregelen'). Op dit moment is daar nog onvoldoende sprake van. Hoe dit uitpakt in juridische zin blijft onduidelijk totdat de Raad van State zich uitsprekt over de toelaatbaarheid van een RKO in een beroepsprocedure. Tot die tijd bestaat onzekerheid voor ondernemers die uitgaan van de RKO.

---

<sup>15</sup> De gedachte achter de rekenkundige ondergrens is dat wanneer een bedrijf heel weinig emissies veroorzaakt het met rekenmodel Aerius eigenlijk niet realistisch te berekenen is waar deze precies landen. De grens waarop die onzekerheid te groot wordt om nog mee te nemen als factor bij toestemmingsverlening zou liggen op – afgerond – 1 mol/ha/jr. Momenteel ligt de grens op wat Aerius minimaal berekent op: 0,0049 mol/ha/jr.



Figuur 4: groter aandeel van ammoniakemissies deponert binnen 500 meter vergeleken met stikstofoxiden.

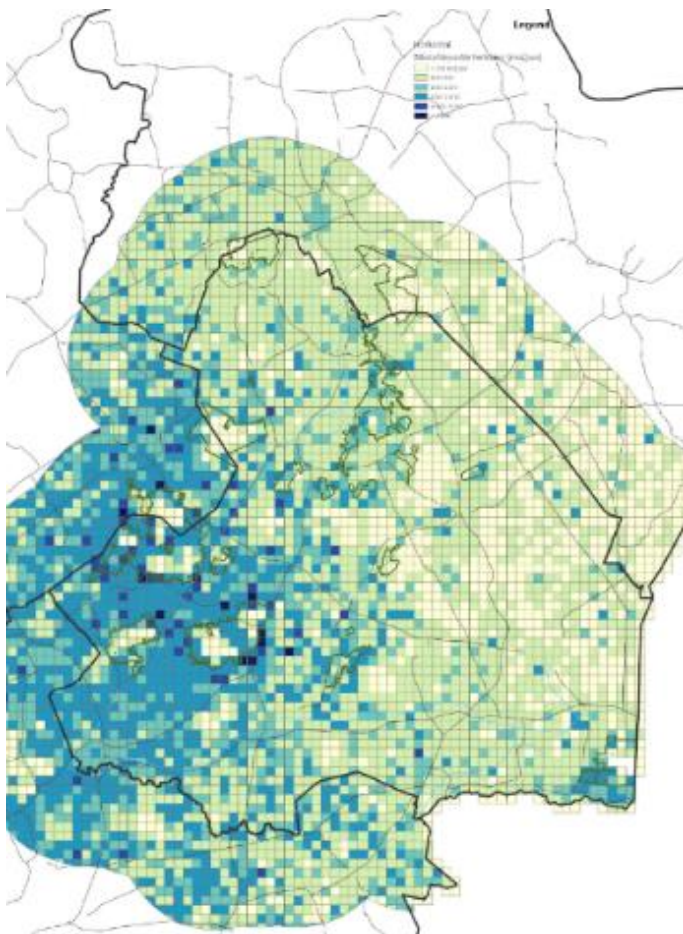
### Omvang emissiereductie Drenthe

De belangrijkste sector qua omvang van stikstofemissies is de landbouw, via emissie van NH<sub>3</sub> uit mest. Een relatief groot deel van deze emissie komt in de directe omgeving terecht (figuur 4). Dat is de reden waarom provincies met gebiedsgerichte beleidsinstrumenten een rol hebben in het bepalen van emissiereductiebeleid voor de landbouw. Voor de opgave van de emissiereductie in de landbouw hanteren we een emissiereductie voor NH<sub>3</sub> van 43% in 2035 ten opzichte van 2019 als richtinggevend.<sup>16</sup> Dat is een emissiereductie van 2920 ton NH<sub>3</sub>.<sup>17</sup> Dit is onze bijdrage aan het landelijke doel voor stikstofreductie. Bovenstaande leidt tot de volgende opgave:

<sup>16</sup> De opgave voor Drenthe uit het NPLG was 43% reductie, gebaseerd op de zonering van het 'van der Wal kaartje' en een beperktere referentie emissie. Deze uitgangspunten volgen we niet in deze aanpak. Daarnaast is de KDW voor een aantal habitattypen ondertussen naar beneden bijgesteld. Het is daarom mogelijk dat een emissie reductie van 43% niet voldoet om aan de vereisten uit de Wsn (inmiddels Omgevingswet) te voldoen. Dit repareren we door per Natura 2000-gebied door te rekenen welke restopgave er nog ligt, in combinatie met andere natuurherstelmaatregelen. Per gebied wordt dan bepaald welke aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn. Dit is het maximaal haalbare. Verwacht mag worden dat we hiermee voldoende invulling geven aan het additionaliteitsvereiste, mits een substantiële reductie van emissies kan worden hardgemaakt.

<sup>17</sup> 43% valt binnen de range die de MCEN voor heel Nederland hanteert (42-46%) die is overgenomen in het Bouwstenendocument van IPO ea. Als referentie gaan we uit van data volgens emissieregistratie.nl. De NH<sub>3</sub> emissie vanuit de landbouw in Drenthe is volgens emissieregistratie.nl 6790 ton (2019), 43% hiervan is 2920 ton. Dit is ook de referentie-emissie binnen de KPI aanpak. Ook het NPLG ging uit van 43% reductie voor Drenthe, maar rekende met een beperkter aantal bronnen vanuit de landbouw. De referentie-emissie was 5700 ton (2018), 43% hiervan is 2450 ton reductie. Hierbij zij opgemerkt dat de invloed van de keuze van het referentiejaar (2018 of 2019) is te verwaarlozen.

1. Voor de landelijke opgave zoals geschetst door de *MCEN* en de bouwsteen van het IPO hanteren we in Drenthe als bijdrage aan het wettelijke doel een emissiereductieopgave voor de landbouw van 43% tot 2035. Als tussendoel voor 2030 hanteren we de helft van de opgave, dus circa 22%.
2. We werken per Natura 2000-gebied daarnaast uit wat er nodig is om te voldoen aan additionaliteit en om de achteruitgang te stoppen (verwachting eerste kwartaal 2026).
3. Met de uitkomsten van stap 2 passen we onze provinciale emissiereductieopgave aan. Dat kan gaan om een aanpassing van de gehele reductieopgave of om gebiedsgerichte aanvullingen.
4. Dit leidt tot een juridische onderbouwde provinciale reductieopgave.



*Figuur 5. Herkomst stikstofdepositie, grofmazig beeld op basis van DASH.<sup>18</sup> De figuur laat zien welke Drentse emissies op kwetsbare Natura 2000 habitattypen deponeren in Noord-Nederland. Hoe donkerderblauw de kilometerhokken, des te hoger de bijdrage aan de depositie op kwetsbare N2000 gebieden.*

<sup>18</sup> Databron: [DASHview: Dashboard stikstofdepositie herkomst.](#)

Naast de landbouw leveren ook andere sectoren een belangrijke bijdrage. Voor mobiliteit en industrie geldt in het landelijk beleid een reductiepercentage van 50%. De maatregelen die hiervoor nodig zijn worden genomen door het rijk, of op Europees niveau, en maken geen deel uit van het TLGD. Ze zijn echter ook noodzakelijk voor het doelbereik in de Drentse natuur. Hetzelfde geldt voor de maatregelen van buurprovincies of buurlanden. We brengen de resultaten daarvan daarom steeds in beeld bij de monitoring, evaluatie en bijstelling van onze stikstofaanpak.

#### **Additionaliteit**

Om vergunningverlening mogelijk te maken is het aantonen van additionaliteit op Natura 2000 gebiedsniveau noodzakelijk. Wat er nodig is voor het bereiken van additionaliteit in zowel ecologische als juridische zin verschilt dus per gebied en is nog onderwerp van onderzoek (zie hoofdtekst).

Zeker is dat met onze geborgde aanpak voor een aantal habitats in Drentse Natura 2000-gebieden binnen een periode van 10 jaar nog geen zicht is op het dalen van de stikstofdepositie tot onder de *Kritische Depositiewaarde* (KDW). Voor een deel komt dat doordat Drenthe een aantal zeer kwetsbare natuurtypen herbergt, voor een deel door depositie van stikstof afkomstig van buiten Drenthe waar we geen invloed op hebben, voor een deel ook omdat we bestaande Drentse emissies door menselijke activiteit niet tot nul kunnen terugbrengen.

De insteek van het geborgde plan is dat we een substantiële emissiereductie bewerkstelligen die ertoe leidt dat de stikstofdepositie in Drentse natuur fors daalt, we de achteruitgang in Natura 2000-gebieden stoppen en de overbelasting van kwetsbare natuur geminimaliseerd wordt. Deze aanpak moet ook realistisch uitvoerbaar zijn. Onze geborgde aanpak omvat alles wat redelijkerwijs van een overheid verwacht kan worden.

Sinds 2019 zien we een daling in de emissies van Drenthe en een daling van de depositie in alle Natura 2000-gebieden in Drenthe, maar er blijft in de meeste gebieden nog een forse restopgave. Per Natura 2000-gebied werken we uit:

- in hoeverre dit speelt,
- welk deel van de restopgave met maatwerk kan worden ingevuld in de periode tot 2035,
- welk deel blijft staan voor de periode na 2030, en
- op welke wijze doelbereik wordt gerealiseerd.

Hiermee geven we invulling aan de vijf vereisten van de Raad van State genoemd in [hoofdstuk 'Verantwoording eisen geborgd TLGD'](#) in de [bouwsteen Toestemmingsverlening](#).

### 3. Waar staan we nu?

Sinds het referentiejaar 2019 zijn er in Drenthe ontwikkelingen en worden maatregelen uitgevoerd die reductie van ammoniakemissie opleveren. Sommige daarvan zijn specifiek gericht op reductie van ammoniakemissie, zoals de *subsidieregeling Laaghangend Fruit* of de beëindigingsregelingen van veehouderijen vanuit het Rijk. Ook zijn er ontwikkelingen waarbij reductie van ammoniakemissie 'bijvangst' is, zoals functiewijziging van landbouwgronden, of het afschaffen van derogatie<sup>19</sup>. Van de meeste maatregelen is niet bekend hoe groot de reductie precies is. Maar met de informatie die we hebben<sup>20</sup> kan een inschatting worden gemaakt. [Tabel 1](#) hieronder laat zien wat de orde van grootte is:

Reductie NH3 Drenthe landbouw (%)	2019-2023	2024-2026	2027-2030	2019-2030
management en innovatie		1,1%	4,3%	5,4%
vervallen derogatie		7,3%		7,3%
functiewijziging		0,5%	0,9%	1,4%
LBV/LBV+		1,1%		1,1%
MGB			0,2%	0,2%
Emissieregistratie	5,3%			5,3%
<b>totaal</b>	<b>5,3%</b>	<b>10,0%</b>	<b>5,4%</b>	<b>20,7%</b>

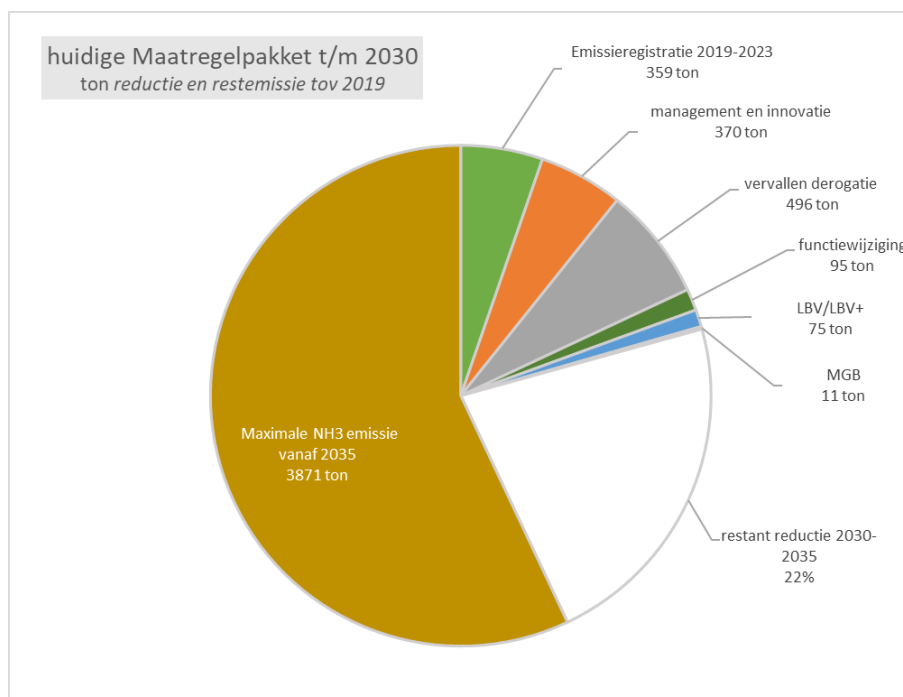
*Tabel 1 Emissiereducties binnen de landbouw in Drenthe uitgedrukt in percentages van de totale emissie in 2019 (tot en met 2023 gerealiseerd en voor 2024-2030 prognoses).*

Voor de periode tot en met 2023 kunnen we gebruik maken van de data volgens *Emissieregistratie.nl*. Hierin worden emissies voor de landbouw berekend op basis van bedrijfsdata en landgebruik. Voor de periode tot en met 2026 berekenen we de behaalde reducties op basis van deelname aan maatregelen tot nu toe. Het duurt enige tijd tot die leiden tot emissiereductie. Een belangrijke factor in deze periode is de gefaseerde afbouw van de derogatie in de jaren 2024 tot en met 2026.

<sup>19</sup> Van sommige hiervan is niet op voorhand aan te geven of het om een tijdelijke of structurele emissiereductie betreft. Het afschaffen van derogatie zou kunnen worden teruggedraaid, zonnepaneelvelden kunnen weer in gebruik genomen worden als landbouwgrond. Mocht dat zo zijn dan corrigeren we hiervoor bij monitoring en evaluatie.

<sup>20</sup> Data emissieregistratie tot en met 2023, voor de periode daarna een prognose voor Drenthe op basis van aantallen deelnemers aan de regelingen en gemiddelde bedrijfsomvang en gemiddelde emissiereductie per maatregel. Functiewijziging op basis van prognose aantal hectares omvorming naar natuur en gemiddelde veldemissie in 2019 volgens emissieregistratie. Vervallen derogatie o.b.v. appreciatie startpakket MCEN (p10): <https://open.overheid.nl/documenten/a073be31-687e-42a2-a598-4d84e72b3d8c/file>.

Naar schatting bedraagt de reductie door het afbouwen van de derogatie over 2025 ca 5%. Voor de periode 2027-2030 is berekend welke reducties behaald worden als alle maatregelen waar budget voor is worden uitgevoerd en geborgd. In 2030 verwachten we op basis van reeds ingezet beleid ten opzichte van het referentiejaar 2019 een reductie te behalen van bijna 21%, hetgeen bijna de helft van onze provinciale opgave uitmaakt, wat het tussendoel is voor 2030.<sup>21</sup> Voor een aantal maatregelen geldt echter een bepaalde onzekerheidsmarge. Per maatregel verschilt in hoeverre de reductie ervan geborgd is. De reductie als gevolg van derogatie is bijvoorbeeld geborgd zo lang de derogatie niet terugkeert.



**Figuur 6.** Ontwikkeling Drenthe ammoniakemissies tot 2035 bij ingezet beleid.

*Nota bene: het diagram is opgebouwd uit enerzijds de emissiereductie volgens emissieregistratie.nl (tot en met 2023) en anderzijds reducties die worden behaald met bestaande maatregelpakketten in de periode 2024 tot en met 2030.*

*Nota bene: de prognose van de maatregelen 'management en innovatie' en 'functiewijziging' is onzeker.*

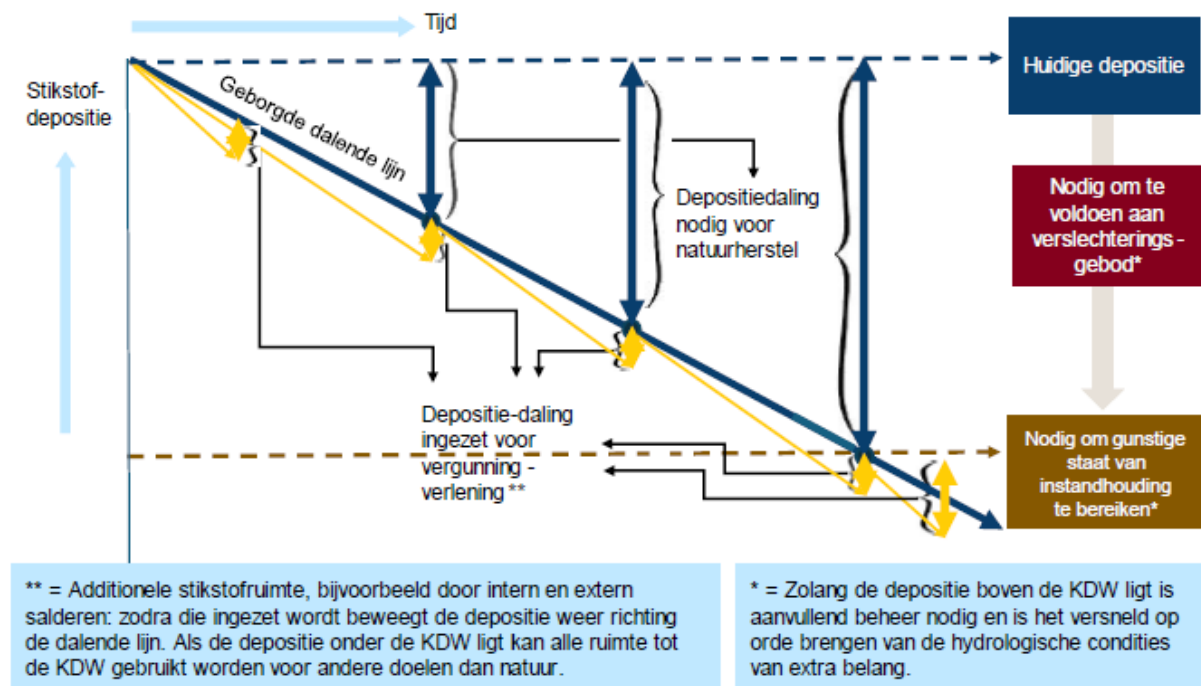
Figuur 6 laat zien wat de uitvoering van het huidige maatregelpakket in 2030 oplevert in tonnen emissiereductie. De gekleurde vlakken kunnen samen ongeveer 1400 ton (21%) reductie opleveren. Voor de periode 2030-2035 blijft dan het witte vlak met een opgave van 1500 ton (22%) over. Het bruine vlak (3871 ton) is de emissieruimte die overblijft voor de landbouw in Drenthe. Met het ingezet beleid

<sup>21</sup> Voor de maatregel 'management en innovatie moet de kanttekening worden gemaakt dat de subsidieregeling 'Laaghangend Fruit' vanaf dit jaar niet meer wordt opengesteld omdat er sinds de uitspraak over intern salderen van december 2024 onduidelijkheid is ontstaan over de vergunningplicht, ook voor het nemen van emissie-reducerende maatregelen. Er is inmiddels wetgeving in voorbereiding die maatregelen voor substantiële emissiereducties aanmerkt als vergunningvrij. In afwachting hiervan zetten we er ons voor in dat het resterende budget beschikbaar blijft tot 2030.

kunnen we dus een eind op koers komen voor onze opgave tot 2035. Hier geldt wel dat een slag om de arm genomen moet worden voor een deel van de voorgestelde en voorgenomen maatregelen. Een deel van de maatregelen gericht op management en innovatie kunnen sinds 2025 niet worden ingezet door onzekerheid rond vergunningplicht. Ook de functiewijziging van het opgevoerde areaal aan landbouwgrond naar natuur is onzeker. Dit kan ertoe leiden dat we in 2030 niet 21% reductie kunnen inboeken, maar slechts 14%. Om zeker te stellen dat de 21% reductie wordt gehaald, zou zo snel mogelijk ('vanaf dag 1') verplichte emissiereductie onderdeel moeten zijn van het plan. Dat kan door verdere landelijke maatregelen en/of via de eigen Drentse aanpak. Dit wordt uitgewerkt.

#### 4. Wat gaan we doen?

Voor een geborgd emissiereductieplan is voldoende emissiereductie nodig, die met zekerheid wordt gehaald. **Figuur 7** laat zien welke fases we doorlopen als we inzetten op een geborgde dalende lijn van Drentse stikstofemissies. In 2030 willen we voldoende emissies gereduceerd hebben om in een groot deel van onze Natura 2000-gebieden de verslechtering te stoppen. In 2035 leidt de dalende trend tot een depositiedaling waarbij natuurherstel wordt ingezet. Op de langere termijn (rond 2040) liggen deposities in alle Drentse Natura 2000-gebieden op het niveau dat nodig is voor het bereiken van een goede staat van instandhouding.



**Figuur 7.** Schematische weergave aanpak reductie die leidt tot onderbouwing additionaliteit.

### *Geborgd pakket*

Met de reeds lopende maatregelen kunnen we, als het meezit, tot 2030 bijna de helft van onze bijdrage aan het wettelijke doel voor emissiereductie in de landbouw te realiseren. Zoals genoemd is de prognose voor de omvang van de reductie voor een deel van de maatregelen echter onzeker. Een belangrijk knelpunt is de impasse rond vergunningverlening, die ook geldt voor het uitvoeren van emissie reducerende maatregelen in stallen. De oplossing hiervoor ligt deels in het verplicht stellen van een bedrijf specifiek doel voor alle bedrijven, zodat de verplichting plus de acties die hieruit voortvloeien kunnen gelden als passende maatregel. Voor de uitvoering van een passende maatregel is geen vergunning nodig (zie de **bouwsteen Toestemmingsverlening**). Daarbij is het nodig om vanaf de start van het programma deels met geborgde maatregelen te werken. Op dit moment wordt erover nagedacht hoe we aan dit juridisch vereiste invulling willen geven. We nodigen ook de sector uit om daartoe met voorstellen te komen.

Voor alle maatregelen geldt dat het noodzakelijk is om deze goed te borgen. De monitoring en de borging van de gerealiseerde emissiereducties zal verder uitgewerkt moeten worden. Als eerste zetten we daarom in op de uitvoering van beschikbare maatregelen voor emissiereductie van ammoniak, en op het op korte termijn verplicht invoeren van een bedrijf specifieke emissiereductie voor de melkveehouderij en niet-grondgebonden veehouderij. En daarnaast op een goede registratie van gerealiseerde reducties, zodat ze inzichtelijk en controleerbaar zijn. Het is een essentieel onderdeel van een geborgde aanpak. Dit werken we verder uit, onder andere met de landbouwsector.

Pakweg de helft van onze bijdrage aan de wettelijke opgave voor emissiereductie van ammoniak blijft staan voor de periode 2030-2035. Als we ervoor zorgen dat we tegen die tijd een goed monitoringsprogramma hebben, en regelgeving vastgesteld hebben voor de (gefaseerde) invoering van een bedrijf specifieke norm, is het haalbaar om deze opgave te realiseren. De eventuele gebiedsopgave in het kader van het onderbouwen van additionaliteit moet daarnaast zo spoedig mogelijk helder worden.

### *Drie pijlers geborgd pakket stikstof*

Net als andere provincies sluiten we aan bij het bouwstenendocument van IPO e.a. met de keuze voor een meervoudige aanpak. Deze bestaat uit drie pijlers die hierna worden beschreven:

- Pijler 1: Generieke reductie van NH<sub>3</sub> van 30%
- Pijler 2: Gebiedsgerichte reductie in de landbouw van -volgens voorlopige verkenningen- 50-80%
- Pijler 3: Maatwerkplan per Natura 2000-gebied met extra maatregelen voor alle sectoren

### Pijler 1: Generieke reductie van NH3 in de landbouw van 30%

De basis onder het reductieplan is een Drenthe-brede generieke gemiddelde reductie van 30% van de ammoniakemissie binnen de landbouw (zie kader). Het tijdpad om deze reductie te realiseren loopt tot 2035 met een tussendoel voor 2030.

#### **Haalbare reducties**

30% emissiereductie van ammoniak in de landbouw wordt algemeen gezien als een percentage dat haalbaar is zonder extreem hoge investeringen (Ros e.a. 2024). Veel ondernemers nemen al maatregelen voor emissiereductie. Op termijn (uiterlijk 2035, tussendoel in 2030) worden alle veehouderijen verplicht om hun bijdrage aan deze generieke reductie te leveren. Omdat aldus zeker gesteld wordt dat iedereen bijdraagt en het levert een groot deel van de noodzakelijke emissiereductie op. Dit is daarom de basis onder de geborgde aanpak.

Belangrijke kanttekening is dat het gaat om 30% reductie op *gebiedsniveau*. Dit percentage wordt omgerekend in een bedrijfsspecifieke norm. Bedrijven die al emissiearm produceren, hoeven hun bedrijfsvoering minder aan te passen dan bedrijven die nog geen stappen in die richting hebben gezet. De bedrijfsnorm kan worden gebaseerd op bestaande rechten in bedrijfsomvang (kg NH3/ha) en/ of aantal dieren (kg NH3/GVE). Dit wordt samen met de sector zo spoedig mogelijk uitgewerkt.

Omdat er Drenthebreed tenminste 43% emissiereductie nodig is, levert een generieke reductie van 30% onvoldoende op om tot doelbereik te komen. Daarom wordt aanvullend ingezet op een maatwerkaanpak. Zowel gebiedsgericht als per Natura 2000-gebied.

Tot slot moet per gebied worden beoordeeld in hoeverre met de gerealiseerde reductie de additionaliteit in het kader van vergunningverlening kan worden onderbouwd. Dit kan leiden tot een aanvullende reductie-opgave. Nader onderzoek door een onafhankelijk expert moet dit uitwijzen. Het resultaat wordt te zijner tijd (**vóór vaststelling van het programma medio 2026**) in de bouwsteen verwerkt.

## Pijler 2: Gebiedsgerichte reductie in de landbouw van volgens voorlopige verkenningen 50-80%

Met de generieke reductie van 30% resteert er 13% reductie voor de landbouw om op de geambieerde 43% uit te komen. Deze 13% (plm 880 ton) wordt gebiedsgericht ingevuld met aanvullende maatregelen op bronnen die een relatief groot effect hebben op depositie op kwetsbare natuur. Door hun ligging in zones rondom Natura 2000-gebieden, en/ of door een relatief hoge uitstoot. Om in de buurt van 43% uit te komen voor heel Drenthe is in die gebieden of voor die bronnen een hogere totale reductie nodig, van volgens voorlopige berekeningen 50 tot 80%. Om deze hoge reducties te kunnen halen worden extra instrumenten (zie kader p 67 en uitwerking in realisatiestrategie) beschikbaar gesteld . De inzet daarvan is op vrijwillige basis.

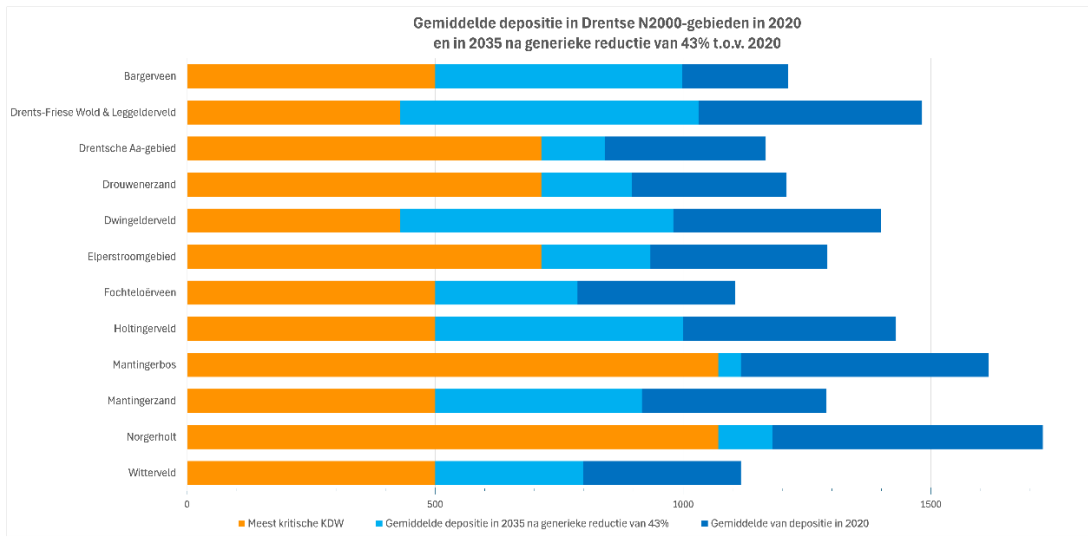
**Tabel 2** Effect van emissiereductie op deposities in zones van 0,5; 1 en 1,5 km rond Drentse N2000 gebieden (bron scenariostudie PPLG Drenthe Boerenverstand 2023)

Bufferzone (km)	Aantal Bedrijven	Emissie (kg)	Emissiereductie (kg)	Depositiereductie (mol/ha/jaar)	relatief (mol/kg)
0,5	71	100.297	95.282	263.763	<b>2,77</b>
1,0	170	310.937	295.390	593.024	<b>2,01</b>
1,5	274	533.371	506.702	915.107	<b>1,81</b>

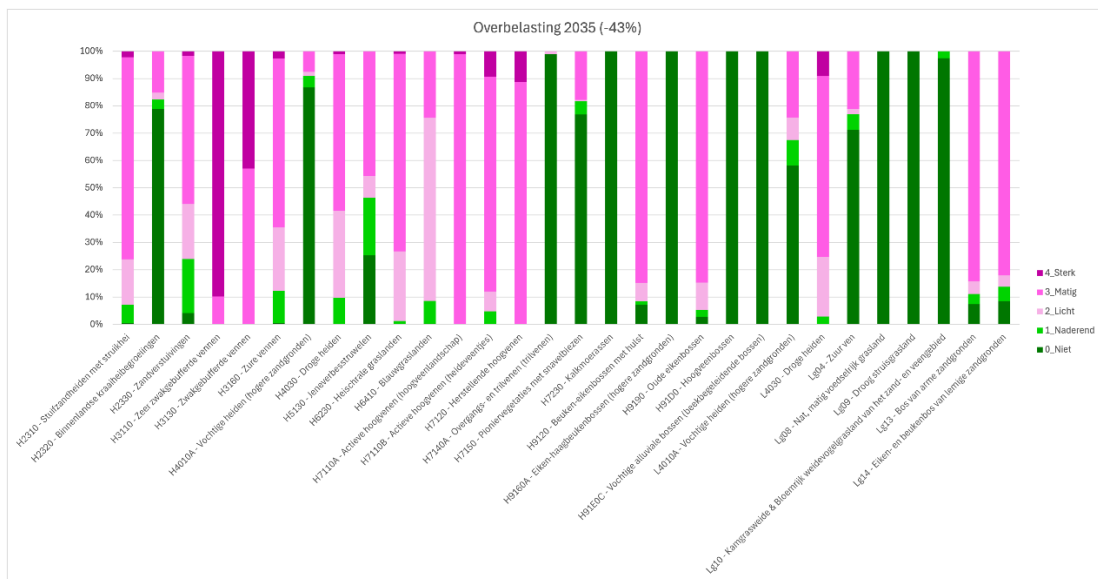
De landelijke beëindigingsregelingen LBV en LBV+ voor beëindiging van veehouderijen (piekbelasters) vallen in de categorie gebiedsgerichte maatregelen<sup>22</sup>. Omdat bij toepassing hiervan alleen het vee verdwijnt, is een mogelijk gevolg dat op gronden van deelnemende bedrijven grasland wordt omgezet naar akkerland. Tot toe is de afname van grasland over heel Drenthe gezien relatief beperkt; ca 1 à 2 % in de laatste 20 jaar ([CBS/Drenthe in cijfers](#)) Dit kan niettemin in specifieke deelgebieden aanleiding zijn tot zorg, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van stimuleren van kringlooplandbouw, koolstofvastlegging, landschap en waterkwaliteit. In onze gebiedsgerichte aanpak hebben we hier aandacht voor, door niet eenzijdig in te zetten op reductie van vee, maar de ontwikkeling vanuit meerdere doelen te belichten. Hier passen we ons maatregelpakket op aan. De gebiedsgerichte reducties gelden binnen nog nader vast te stellen zones rond Natura 2000-gebieden, en/of voor bedrijven met een grote impact. Een notitie met een vergelijking van deze scenario's is in voorbereiding.

<sup>22</sup> De LBV(+) is een vorm van een gebiedsgerichte maatregel omdat hij alleen opengesteld is voor piekbelasters. Er is een relatie met afstand tot N2000 gebied. De LBV wordt echter niet integraal getoetst, zoals in een gebiedsproces wel gebeurt. In hoeverre de extra maatregelen die de provincie inzet als vrijwillige gebiedsgerichte maatregel integraal getoetst worden zal per maatregel worden beoordeeld.

### Pijler 3: Maatwerkplan per Natura 2000 gebied met extra maatregelen voor alle sectoren



**Figuur 7a:** De figuur laat de mate van overschrijding van de KDW zien als gemiddelde voor het hele gebied, ten opzichte van de meest kwetsbare habitats (oranje balk). De donkerblauwe balk geeft de hoogte van de gemiddelde depositie in 2020 als referentiejaar aan (data van 2019 niet beschikbaar in rekenmodel). De lichtblauwe balk geeft de hoogte van de depositie aan na uitvoering van een generieke reductie van 43% voor alle sectoren, in heel Nederland. Een grote lichtblauwe balk betekent een relatief grote gebiedsgerichte opgave. NB dit is een indicatie op basis van gemiddelde depositie. Bij de maatwerk aanpak in pijler 3 wordt uitgegaan van de ruimtelijke verdeling per gebied, die inzicht geeft in de opgave en de effectiviteit van mogelijke gebiedsgerichte maatregelen.



**Figuur 7b:** Mate van overbelasting van de verschillende Drentse habitats binnen N2000 gebieden na realisatie van 43% generieke reductie. Het voorkomen, de omvang en de ligging van deze habitats verschilt per gebied.

Ook met een geborgde emissiereductie van 43% binnen de Drentse landbouw kan doelbereik niet voor alle Drentse Natura 2000-gebieden volledig worden gegarandeerd (zie de figuren 7a en 7b). We hebben in beeld gebracht waar bij een behaalde generieke emissiereductie van 43% per gebied natuurtypen

overbelast zijn. Het globale beeld per Natura 2000-gebied vindt u als bijlage bij deze bouwsteen. Met nadruk zij gezegd dat het een globaal overzicht is, omdat wij een deel van de 43% emissiereductie 'ruimtelijk zullen richten' wat zal resulteren in extra depositiereductie. In zoverre is het geschetste beeld een worst-case-scenario.

In de meest kwetsbare natuurgebieden zullen naar verwachting aanvullende maatregelen nodig zijn, ook om additionaliteit te kunnen onderbouwen. Met de reducties uit de eerste twee pijlers kunnen we in kaart brengen wat de combinatie van de verplichte generieke en de vrijwillige gebiedsgerichte aanpak oplevert voor depositiedaling per Natura 2000-gebied. Uit onderzoek dat momenteel loopt moet vervolgens blijken in hoeverre deze pijlers per Natura 2000-gebied voldoende resultaat opleveren om de additionaliteit te onderbouwen die nodig is in het kader van vergunningverlening (zie de **bouwsteen Toestemmingsverlening**). Daarbij betrekken we ook de maatregelen die getroffen worden om verslechtering in het Natura 2000-gebied te keren en tegelijkertijd zicht te houden op het halen van de instandhoudingsdoelen. De resultaten van dit onderzoek worden in het eerste kwartaal van 2026 verwacht. In een aantal gevallen verwachten wij dat een substantiële restopgave voor stikstof resteert. Wij brengen dan gedetailleerd gebiedsgericht in beeld waar zich belangrijke emissiebronnen bevinden, in alle sectoren. En worden mogelijkheden verkend om deze bronnen aan te pakken.

Pijler 3 levert zo een maatwerkplan voor het onderbouwen van additionaliteit, met als doel om tot oplossingen te komen. Het kan gaan om uiteenlopende maatregelen zoals bedrijfsverplaatsing of sluiting, het afsluiten van een weg voor gemotoriseerd verkeer, en/ of het extensiveren van landbouwkundig gebruik. In het geval onze aanpak dan nog onvoldoende sorteert, kan de inzet van verplicht instrumentarium worden overwogen. Hierover moet het college dan besluiten.

#### **Hoe pakt deze aanpak in de praktijk uit rond een Natura 2000-gebied ?**

In dit voorbeeld gaan we uit van een fictief Natura 2000-gebied, waarvan de huidige depositie en een opgave vergelijkbaar is met Natura-2000 gebieden in Zuidwest Drenthe. We gaan uit van een generieke aanpak in heel Drenthe, en een hogere reductie in een zone van 1000 meter rond het gebied. Voor het

berekenen van de benodigde orde van grootte van te realiseren reducties is gebruik gemaakt van een rekentool die beschikbaar is gesteld door BIJ12. De aanpak voor dit gebied is als volgt:

Landelijk wordt gezorgd voor een generieke reductie van 50% voor mobiliteit en industrie, en voor een (generieke) reductie van 43% van landbouwemissies. Voor Drenthe kiezen we voor een generieke reductie binnen de landbouw van 30%. Met daarnaast een gebied specifieke reductie van 80% voor de landbouw in een zone van 1000 meter rond Natura 2000-gebieden.

De huidige depositie in het fictieve gebied is 1500 mol/ha, met een laagste KDW voor grote delen van het gebied rond de 500 mol/ha. Uit de berekeningen blijkt dan dat met de vaststelling van deze geborgde aanpak, en vergelijkbare plannen in de rest van Nederland, we de depositie in het gebied terugbrengen met circa 440 mol/ha:

<i>voorbeeld Dwingelderveld</i>	met zonering		zonder zonering	
	% reductie landbouw	depositiedaling binnen het N2000 gebied	% reductie landbouw	depositiedaling binnen het N2000 gebied
Data obv rekentool zonering Bij12 , in mol N/ha.				
50% landelijk overige sectoren		115		115
Generiek Drenthe (muv zone om het gebied)	30%	76	42%	107
Generiek overige provincies Nederland	43%	187	43%	187
zone 1000 meter om het gebied	80%	64	42%	33
<i>totale daling depositie op gebied :</i>		442		442

*Toelichting op de tabel: De tabel laat zien wat de reductie voor het gebied is met een fictieve uitwerking van de voorgestelde aanpak met een zone van 1000 meter en 80% reductie. In de laatste twee kolommen is ter vergelijking berekend welke generieke reductie binnen Drenthe nodig is om in dit gebied tot een vergelijkbare reductie te komen. Dit laat zien dat een hoge reductie binnen een zone om het gebied ervoor zorgt dat de generieke reductie in de rest van de provincie lager wordt met hetzelfde doelbereik (totale depositiedaling). Nota bene; de depositiedaling betreft een gemiddelde reductie per hectare over het hele N2000 gebied. Er is een ander rekenmodel nodig om te berekenen hoe de reductie precies verspreid is over het natuurgebied. Hiervoor is ook data nodig welke bronnen in de zone een emissiereductie realiseren. Dit detailniveau komt aan bod bij de pijler 'maatwerk aanpak'.*

**In de praktijk betekent dit voor bedrijven en inwoners het volgende:**

*Landbouw Generiek:* Alle landbouwbedrijven in Drenthe dragen bij aan een generieke reductie van 30%. Dit wordt geregeld door een verplichtte invoering van een bedrijf specifieke norm voor stikstofemissie

(bedrijfsemissienorm). Hoe deze precies gestalte krijgt wordt onderzocht. Eén optie is om deze te relateren aan de totale emissie binnen Drenthe en vervolgens om te slaan per dier zodat een kengetal per dier ontstaat. Het aantal dieren x die norm x de te realiseren generieke reductie zou dan het bedrijfsemissieplafond kunnen worden dat op een bepaald jaartal moet zijn bereikt. Een ander voorbeeld is de mogelijkheid om stikstofrechten te koppelen aan fosfaatrechten, mits we daarnaast voldoende reductie borgen rond stikstofgevoelige natuur. Er zijn ook andere opties mogelijk.

Bedrijven die al emissiearm produceren hoeven bij deze werkwijze relatief weinig aan te passen in hun bedrijfsvoering, omdat zij gunstig zullen afsteken ten opzichte van het voor Drenthe geldende kengetal. Bedrijven die nog weinig maatregelen hebben genomen moeten meer doen. Ondernemers worden ondersteund om hieraan te voldoen via subsidies voor Laaghangend fruit en deelname aan KPI-projecten. Deze subsidies willen wij voor alle ondernemers beschikbaar stellen, mits dat juridisch kan. Een verdere uitwerking van deze bedrijfsemissienorm is noodzakelijk.

*Landbouw Gebiedsgericht:* Van landbouwbedrijven die binnen een zone van 1000 meter liggen, vragen we om de emissies nog verder terug te brengen. Hiervoor worden extra, gebied specifieke instrumenten beschikbaar gesteld. Dat kunnen landelijke of provinciale regelingen zijn voor verplaatsing, extensivering en bedrijfsbeëindiging. Of subsidies voor relatief kostbare innovaties, zoals via 'hooghangend fruit'. Deze instrumenten zijn alleen beschikbaar voor ondernemers in specifieke gebieden. Deelname is op vrijwillige basis, echter worden bedrijven uiteindelijk (2035) wel gehouden aan het realiseren van een emissienorm.

**Alle sectoren Maatwerk aanpak per Natura 2000-gebied:** Vervolgens brengen we in kaart wat de combinatie van de verplichte generieke en de vrijwillige gebiedsgerichte aanpak oplevert qua depositiedaling voor elk Natura 2000 gebied. Voorzienbaar is, vanwege de stikstofgevoeligheid van een aantal natuurtypen, dat dit in een aantal gevallen kan leiden tot een substantiële restopgave. Bij deze stap wordt gedetailleerd in kaart gebracht waar zich belangrijke emissiebronnen bevinden, voor alle sectoren. En worden mogelijkheden verkend om deze bronnen aan te pakken. Het resultaat hiervan is een maatwerkplan voor emissiereductie, dat wordt voorgelegd aan betrokken partijen, met als doel om tot oplossingen te komen.

### *Draagvlak*

Om van deze aanpak een succes te maken is voldoende draagvlak binnen de landbouwsector een belangrijke factor. Enerzijds zetten we daar op in door duidelijkheid te geven over onze doelen en aanpak. Binnen de huidige vergunningverlening, die gebaseerd is op de bijdrage aan deposities, zal de invoering van een rekenkundige ondergrens helpen om activiteiten met een lage depositie te legaliseren. Hier zouden de meeste PAS-melders – waarschijnlijk – mee zijn geholpen.

Als provincie zijn we voorstander van de invoering van een rekenkundige ondergrens. Tegelijkertijd realiseren we ons dat deze invoering alleen stand kan houden als tegelijkertijd besloten wordt tot een forse en geborgde emissiereductie. Daarnaast zien we dat binnen de sector veel draagvlak bestaat voor omschakeling naar het vergunnen op basis van doelvoorschriften voor emissies, in plaats van afgerekend te worden op een bijdrage aan deposities in een nabijgelegen natuurgebied.



**@plaatje met foto stalmaatregelen (sproeien met water foto pd 2024 Agara Hoeve Dwingeloo; nog geen toestemming gevraagd voor gebruik foto)**

In de nieuwe systematiek is het aan de ondernemer om aan te tonen dat voldaan wordt aan een (aangepaste) bedrijf specifieke emissienorm. Zover zijn we nog niet, en er moet nog veel werk worden verzet voor we zover zijn dat we over kunnen schakelen op een nieuwe bedrijf specifieke norm, en een geborgde wijze van verantwoording. We verkennen of er tussenstappen mogelijk zijn. Om van het stikstofslot te komen hebben overheid en sector elkaar nodig. We zetten de goede onderlinge

samenwerking daarom voort. Zowel wat betreft de generieke emissiereductie als de extra reducties die we met een gebiedsgerichte aanpak willen realiseren. We zoeken naar manieren om ondernemers ruimte te bieden voor een eigen invulling van zowel de generieke als de gebiedsgerichte opgaven, als eventueel verder noodzakelijk maatwerk.

### **Iedereen draagt bij; reductie van NH3 en NOx door andere sectoren en omgeving**

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%	487 mol	10,5%	125 mol	59,1%	704 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	69,8%	1084 mol	26,1%	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

Aandeel buitenland, binnenland en Drenthe in depositie op de Natura 2000-gebieden.<sup>23</sup>

### **Alle sectoren dragen bij**

De meeste maatregelen voor emissiereductie van stikstofoxiden in belangrijke sectoren als mobiliteit en industrie worden landelijk of op Europees niveau genomen. Ook de monitoring gebeurt landelijk. Relevant in dit verband zijn de rapportages van het RIVM. Ook in 2025 rapporteerde dit instituut over de ontwikkeling van de bijdragen van de diverse sectoren aan de stikstofdepositie. In de **figuren hierna** vindt u gegevens uit het rapport over de ontwikkeling van stikstofemissies uit landbouw, mobiliteit en buitenland.<sup>24</sup> Voor wat betreft industrie geldt dat op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid de

<sup>23</sup> Gegevens deels op basis van *Aerius Monitor 2025* en deels op basis van DASH: [DASHview: Dashboard stikstofdepositie herkomst](#).

<sup>24</sup> Allemaal afkomstig uit rapportage RIVM (2025, hoofdstuk 4): [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025](#) (oktober 2025).

emissie van stikstofoxiden in de sectoren *Industrie* en *Energie* tussen 2023 en 2030 naar verwachting met 18 procent daalt. Tussen 2030 en 2035 bedraagt de verwachte daling 17 procent (Tabel 4.2). Dit is met name het gevolg van een dalend brandstofgebruik in de industrie door klimaatbeleid. Bij de sector *Energie* wordt verwacht dat de emissies dalen als gevolg van een toename van zonne- en windenergie. Het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie is vanaf 2030 verboden. Na 2035 zullen de RIVM-rapport 2025-0021 Pagina 48 van 134 emissies door de sector *Energie* naar verwachting weer licht toenemen. Dit komt door een verwachte toename van het energiegebruik, opgevangen door de inzet van biomassa-gestookte installaties (PBL & RIVM, 2025). Niet overal daalt de uitstoot van stikstofoxiden. Zo blijven tot 2030 bijvoorbeeld de emissies voor afvalverwerking ongeveer constant door een stabiele stroom afval en het uitblijven van veranderingen in technieken. De ammoniakemissies door de industrie zullen tussen 2023 en 2035 naar verwachting met 31 procent toenemen (Tabel 4.1)). Dit is het gevolg van een verwachte toename van mestvergisting. Dit wordt gestimuleerd voor de productie van biogas als vervanger van aardgas.

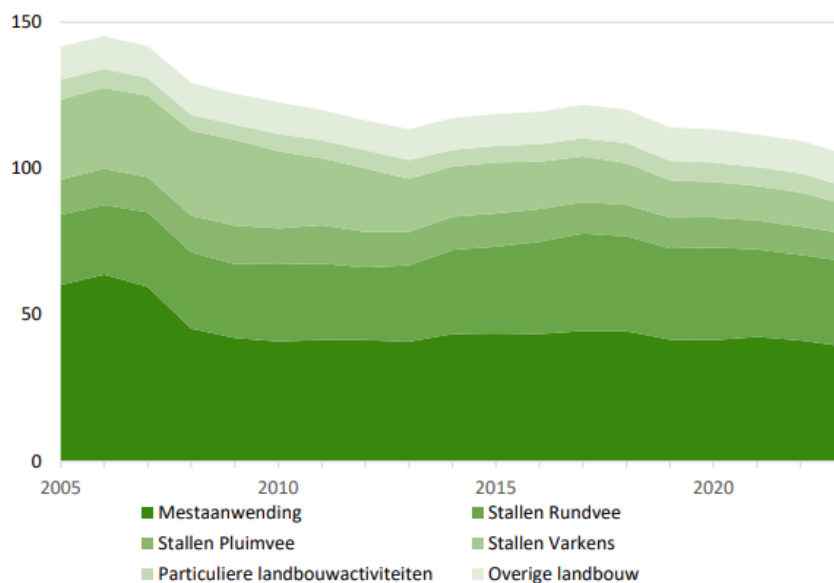
Tabel 4.2 Ontwikkeling van de Nederlandse emissies van stikstofoxiden per sector in kton.

Sector	2005	2010	2015	2020	2023	2025	2030	2035
Industrie	46,2	38,6	33,2	29,5	25,5	26,1	22,2	19,6
Energie	46,1	27,1	22,4	12,6	8,9	12,2	5,9	4,4
Mobiliteit	337,8	267,8	246,1	218,7	201,7	186,1	158,4	129,5
Huishoudens	17,0	14,5	8,1	6,0	5,0	5,3	4,2	3,8
Diensten en bouw	7,5	7,1	4,5	3,2	2,9	3,0	2,2	1,7
Landbouw	47,1	51,3	44,9	38,9	35,8	34,7	32,4	31,4
Totaal	502	406	359	309	280	267	225	190
Bandbreedte							[214-247]	[177-217]

Bronnen: 2005-2023 Emissieregistratie (RIVM, 2025b); 2025-2035 emissieramingen uit de Lichte Actualisatie ERL 2025 o.b.v. vastgesteld en voorgenomen beleid (Smeets et al., 2025). Tussen blokhaken staan de bandbreedtes voor de ramingen van 2030 en 2035.

*Figuur 4.3 Ontwikkeling van de ammoniakemissies door de Nederlandse landbouwsector in de periode 2005-2023.*

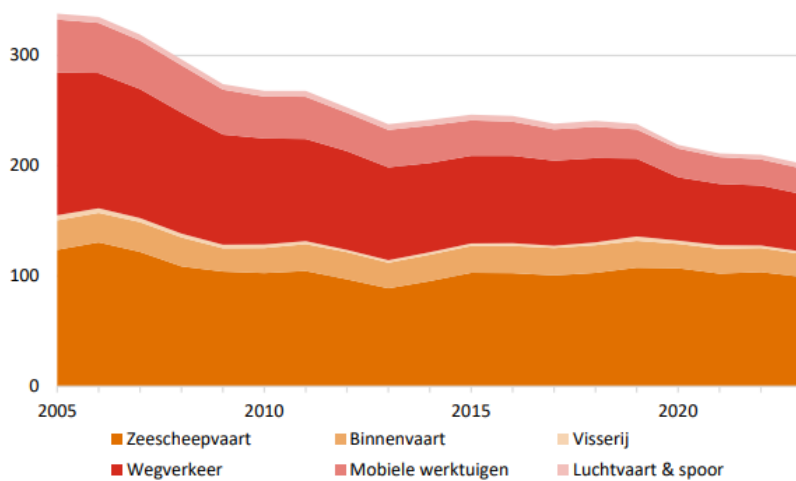
**Ontwikkeling van emissies van ammoniak in de landbouw (kton)**



Bron: Emissieregistratie (RIVM, 2025b).

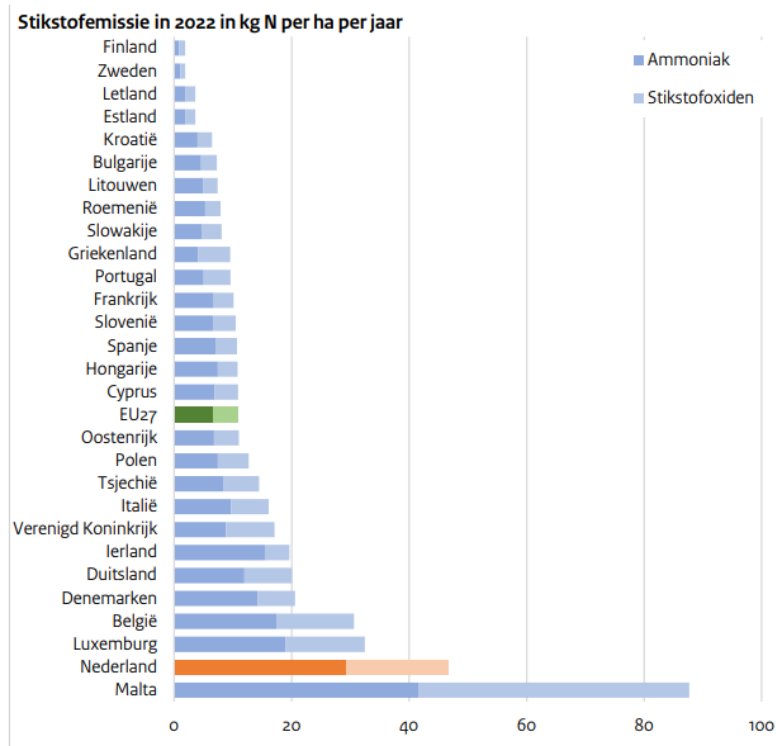
*Figuur 4.4 Ontwikkeling van de stikstofoxidenemissies door de mobiliteitssector in Nederland in de periode 2005-2023.*

**Ontwikkeling van emissies van stikstofoxiden in de mobiliteitssector (kton)**



Bron: Emissieregistratie (RIVM, 2025b)

Figuur 4.5 Stikstofemissie in 2022 in kg N per hectare per jaar voor alle 27 EU-landen en het Verenigd Koninkrijk.



Bron: CEIP (2024) en Eurostat (2025).

In de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU-27) tezamen is de uitstoot van ammoniak tussen 2005 en 2022 met 16 procent afgenomen. De verwachting is dat deze verder zal dalen: 6 procent tussen 2020 en RIVM-rapport 2025-0021. De uitstoot van ammoniak in België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk komt ook voor het overgrote deel uit de landbouw. In de vier landen zijn de ammoniakemissies tussen 2005-2022 gedaald: in het Verenigd Koninkrijk met 8 procent, in de drie andere landen met ongeveer 18 procent. De verwachting is dat de ammoniakemissies licht zullen dalen richting 2040, tussen 4 en 11 procent ten opzichte van 2020 (Europese Commissie, 2025). In de EU-27 is de uitstoot van stikstofoxiden tussen 2005 en 2022 met 50 procent afgenomen. De verwachting is dat deze verder zal dalen: 60 procent tussen 2020 en 2040. De uitstoot van stikstofoxiden in België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk komen vooral uit de industrie en uit verkeer en transport. De emissies zijn in de periode 2005-2022 sterk gedaald, tussen de 40 en 60 procent (Figuur 4.7 en Tabel 4.6). Richting 2040 zullen deze verder dalen, circa 60 procent ten opzichte van 2020. De verwachting is dat in 2040 de emissies van stikstofoxiden rond de 20 procent van het niveau van 2005 zullen liggen (EC, 2025).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Zie [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025](#) (pag. 48-49).

## Stappen binnen Drenthe

Daarnaast brengen we in beeld welke stappen er binnen Drenthe worden gezet binnen de diverse sectoren op het gebied van reductie van stikstofemissies, door uitvoering van landelijke maatregelen specifiek gericht op emissiereductie, of door 'bijvangst' van uitvoering van ander beleid. In Drenthe zijn goede voorbeelden voorhanden van uitvoering van de volgende maatregelen (niet uitputtend):

Overzicht ophaalsessie (intern) alle sectoren		relevantie reductie N-emissie						plus			
		v = van toepassing; (v) = mogelijk van toepassing; +/- = positief of negatief effect									
categorie	maatregel/activiteit	opwek duurzame energie	besparing verbruik fossiele energie	reiniging rookgassen	vermindering depositie natuur	vermindering emissies uit stallen	verminderen emissie mestaanwending	bijdrage monitoring	verbeteren luchtkwaliteit tbv gezondheid	meervoudige opgaven transities	meervoudig ruimtegebruik
energie	opwek zon en wind	v	(v)								
	aanleg zonnepark						v				(v)
	opwekking groen gas	v	v			v	+/-		(v)		
	duurzame warmte		v								
industrie	energiebesparingsmaatregelen bedrijventerreinen mkb		v								
	electrificering installaties industrie, geothermie		v								
	transitie waterstof		v								
	uitvoering Schone Lucht Akkoord		v						v		
	groen imago		(v)	(v)							
mobiliteit	transitie electrificatie		v								
	Modal shift' van weg naar water + spoor		v								
	duurzamer reizen		v								
	transitie electrificatie en waterstof		v								
bouw	electrificering Grond Weg en Water bouw		v		v						
	energiebesparingsmaatregelen bestaande bouw		v								
	energiebesparing maatschappelijk vastgoed		v								
overige	Economische Koers Drenthe : aanjagen verduurzaming in brede zin		(v)							v	
	geurbeleid agrarische sector					(v)			v		
	beleid uitvoering industrie en omwonenden					(v)			v		
	monitoring luchtmissies							v			

## We benutten koppelkansen

Waar zich koppelkansen voordoen met ander beleid of andere projecten zetten we daar actief op in.

## We laten zien wat om ons heen gebeurt

We brengen in beeld welke reducties landelijk worden gerealiseerd, en welke resultaten door buurprovincies worden gerealiseerd. Het totaal van deze emissiereducties wordt betrokken bij tussentijdse evaluaties en eventuele bijstelling van de inzet van maatregelen in Drenthe. En bij de doorrekening van de maatwerkplannen per gebied.

## 5. Borgen

Voor een geborgde aanpak is het nodig dat we, in Drenthe, in Nederland, en in buurlanden, voldoende emissiereductie realiseren om een geloofwaardig perspectief te hebben op het bereiken van de instandhoudingsdoelen. Hier kunnen we aan voldoen door een aantal uitgangspunten te hanteren die hieronder worden toegelicht.

### *Monitoring en evaluatie tussendoelen (met 'plan B')*

We zorgen voor een goede monitoring die inzichtelijk maakt welke emissiereducties behaald zijn. We werken uit welk detailniveau hiervoor nodig is, en welke informatie we van bedrijven nodig hebben. En welke eisen er gelden voor borging en transparantie. We maken zoveel mogelijk gebruik van bestaande registratiesystemen. Voor het monitoren van reducties binnen andere sectoren, ook binnen Drenthe, maken we gebruik van landelijke data. Voor de monitoring van maatregelen binnen de Drentse landbouw zijn dat bijvoorbeeld de KPI-aanpak, of de *Kringloopwijzer*.

We werken uit wat onze mogelijkheden zijn in het geval de reducties achterblijven bij het tussendoel (1225 ton aantoonbare reductie van ammoniak binnen de landbouw in Drenthe in 2030), zodat er een 'plan B' klaarstaat dat met zekerheid het reductiegat opvult.

### *Doelbereik is leidend*

De reductieopgave voor stikstof en maatregelen zoals hier geschetst zijn geen doel op zich. Het gaat om de instandhouding van de natuur en het stoppen van de achteruitgang, mede teneinde de toestemmingsverlening op gang te brengen. Als uit tussentijdse evaluaties naar voren komt dat resultaten achterblijven, zal gekeken worden of ze op basis van de opgave voor de instandhoudingsdoelen of het stoppen van achteruitgang moeten worden bijgesteld. Of als er andere, bijvoorbeeld landelijke, maatregelen beschikbaar komen die effectiever zijn, dan kunnen maatregelen worden bijgesteld of geschrapt. Centraal staat het doelbereik, waarvoor voldoende emissiereductie noodzakelijk is, een goede borging daarvan, en zicht op de ontwikkeling van natuurwaarden in alle kwetsbare Natura 2000-gebieden.

**PM**

*Besluitvorming invoering verplichte bedrijfsspecifieke norm*

Het borgen van het behalen van de bijdrage aan de wettelijke reductie van 2920 ton (43%) vanuit de landbouw is alleen mogelijk als een substantieel deel van de beoogde emissiereductie op zo kort mogelijke termijn een verplicht karakter krijgt. Omdat dan alle bedrijven hun bijdrage leveren, en omdat de reductie zeker gesteld wordt voor de toekomst. De invoering van een verplichte bedrijf specifieke norm is mogelijk voor de generieke reductie binnen de landbouw door managementmaatregelen en innovatie. Dit biedt de gevraagde duidelijkheid aan bedrijven. Hiervoor moet wettelijk worden vastgelegd welke reducties op bedrijfsniveau nodig zijn. Een bedrijfsspecifieke norm dus, gebaseerd op de omvang van een bedrijf. Deze norm moet zo spoedig mogelijk worden bepaald<sup>26</sup>, bij voorkeur op landelijk niveau. En zo lang daar geen zicht op is eerst voor Drenthe. Daarnaast moet als sluitstuk van deze bouwsteen stap 3, de maatwerkaanpak per Natura 2000-gebied om tot additionaliteit te komen, verplichtend instrumentarium beschikbaar zijn.

Het volledig realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen is geen voorwaarde om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Essentieel is dat er een geloofwaardig en aantoonbaar perspectief is op het behalen van deze doelen (bron IPO notitie BMO VTH/Aerius).

**VERVOLGSTAPPEN**

1. Voorbereiding vaststelling en invoering bedrijfsspecifieke norm voor veehouderijen Drenthe;
2. Aanpassen subsidieregelingen voor ondersteuning van management en innovatie, zodanig dat deze aan de juridische subsidievereisten voldoet en beschikbaar blijft, ook in het geval van (een versnelling van) een verplichte invoering;
3. Uitwerken maatregelen veldemissies akkerbouw
4. Uitwerken maatwerkaanpak per Natura 2000-gebied in 2026; opgave, (fasering) maatregelen en maatwerkaanpak. Prioriteren volgorde uitvoering;
5. Structureren aanpak monitoring en meten emissiereductie en depositiereductie Drenthe (zie **Realisatiestrategie**; ook voor vermelden samenwerking Nederland).

<sup>26</sup> Bouwstenendocument, gebaseerd op generieke reductie van 25-30%

## Referenties

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

Bouwstenendocument emissiereductie landbouw; Vergunningverlening in Nederland weer in beweging. IPO, LTO Nederland, VNG, UvW, NAJK, 9 juli 2025

En (nog geen directe verwijzingen) :

Wat is de opgave voor de landbouw om de stikstofdoelen in 2030 en daarna te halen?  
Scenarioberekeningen van de stikstofdepositie. Ton Brouwer, Gispoint & Jan Willem Erisman, Centrum voor Milieuwetenschappen, Universiteit Leiden. Maart 2025

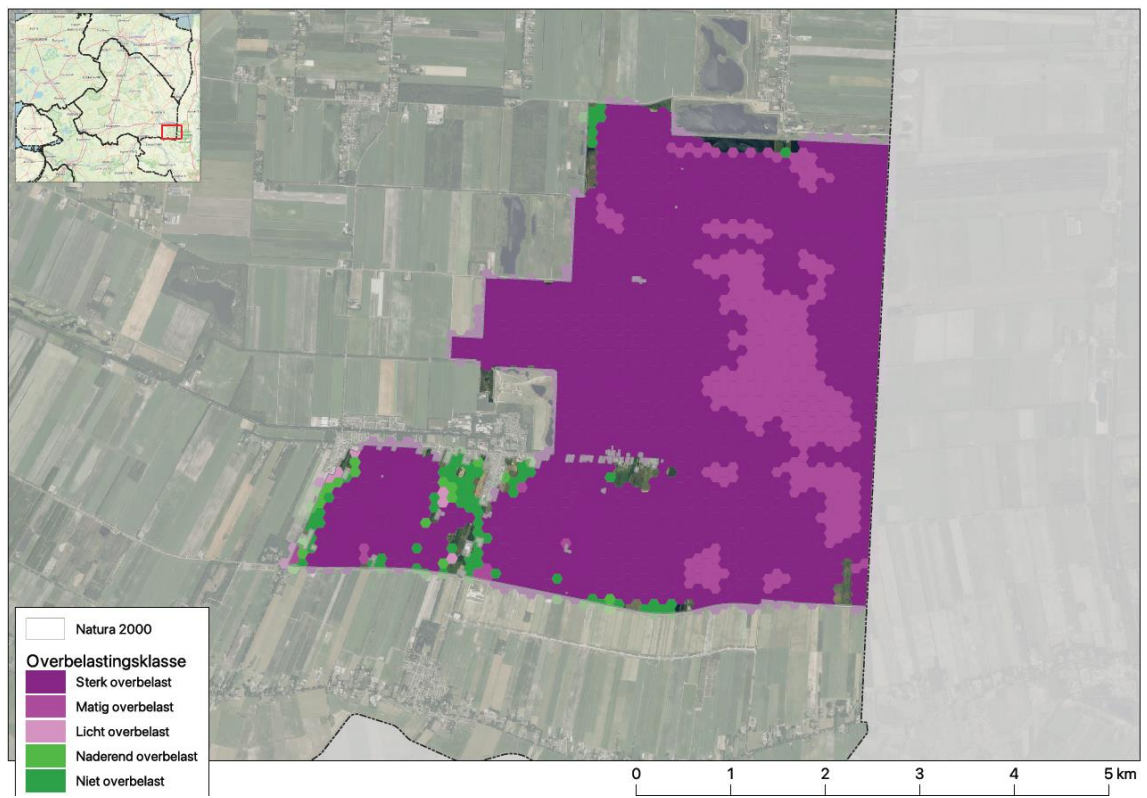
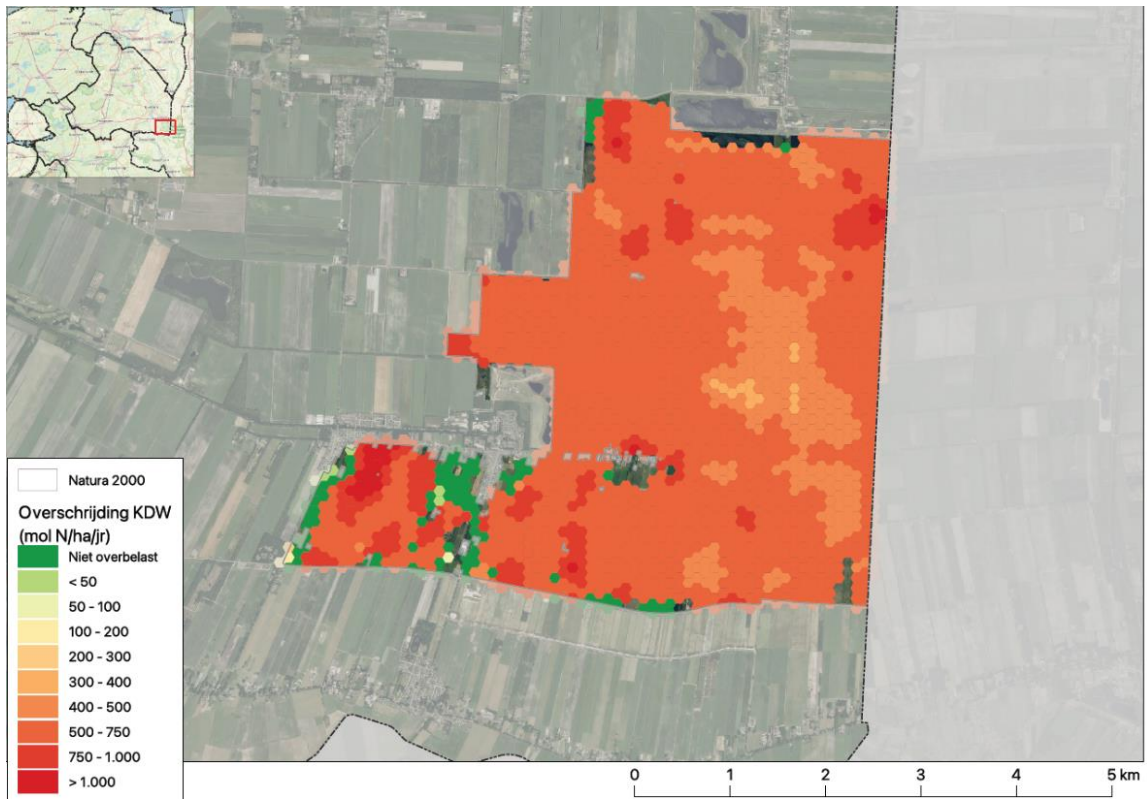
Nederland van het stikstofslot; Een juridisch houdbare oplossing uit de praktijk. Praktijkaanpak Emissiearme Veehouderij, Bleumink en Borgers ea , juni 2025

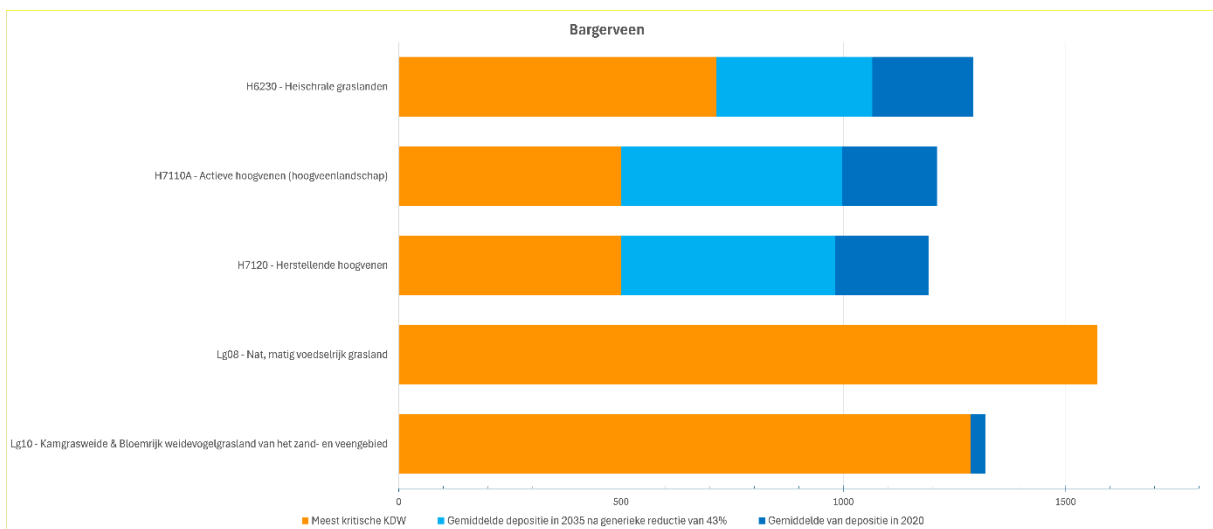
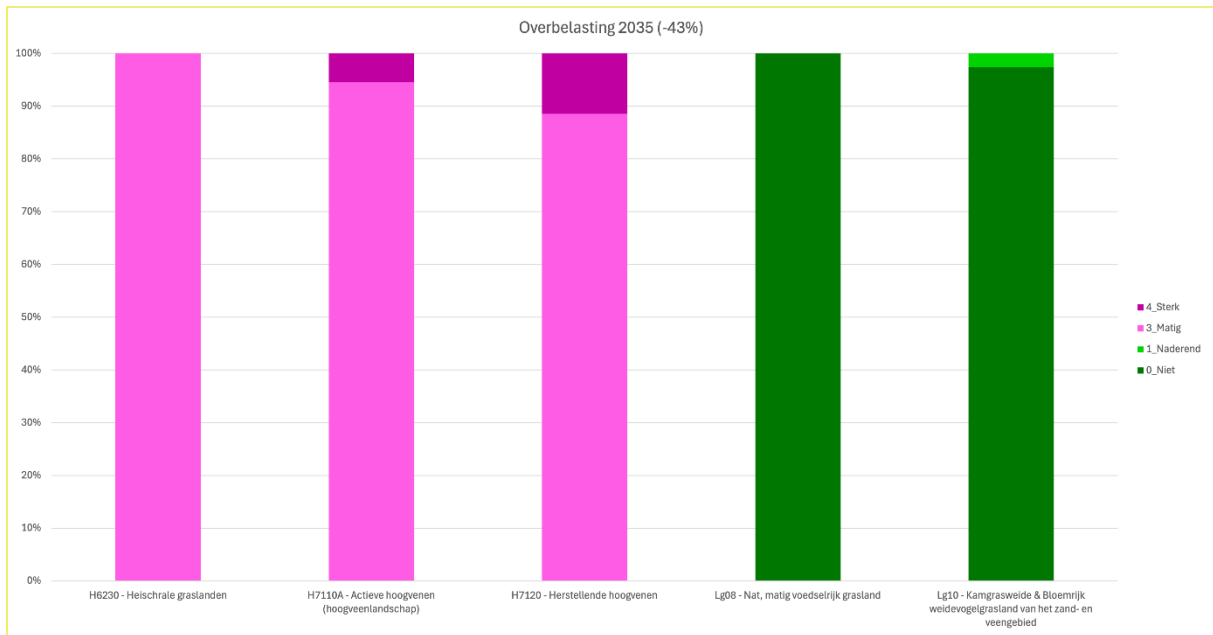
## Bijlage rekenvoorbeeld orde van grootte emissiereducties irt opgave tot en met 2035

rekenvoorbeeld geborgde aanpak (zie tekst verhaalt)		emissie NH3 ton/j		reductie in 2035 tov 2019		ton NH3		toelichting		proces		monitoring	
strategie		2019		% reductie		ton NH3		toelichting		proces		monitoring	
generiek/ doelsturing veehouderij		5700	pm	30	1710	30% emissiereductie wordt algemeen gezien als een percentage dat haalbaar is zonder extreem hoge investeringen. Dit wordt landelijk omarmt en uitgewerkt. Alle veehouders worden verplicht om hieraan te voldoen. Dit vormt daarom de basis onder de geborgde aanpak. Belangrijk is hierbij dat het gaat om een percentage op gebiedsniveau; dit percentage wordt omgerekend in een bedrijfspecifieke norm. Bedrijven die al emissiearm produceren hoeven hun bedrijfsvoering minder aan te passen dan bedrijven die nog geen stappen in die richting hebben gezet. Over de wijze waarop moet nog worden besloten. Het ligt voor de hand om de norm te baseren op bestaande rechten obv bedrijfsomvang (kg NH3/ha) en/of aantal dieren (kg NH3/GVE) . Ida Terluin geeft een rekenvoorbeeld in haar notitie dd @ . Omdat er gemiddeld 43% reductie nodig is levert deze generieke aanpak onvoldoende op om tot doelbereik te komen. Daarom wordt aanvullend ingezet op een maatwerk aanpak. Zowel Drenthe-breed als per N2000 gebied.		pm		Via KPI aanpak , nader uit te werken richting verplichting en opname in vergunningen in 2035. Tussenstand 2030 vrijwillige basis 15%. Aandacht voor borging via delen data KLW/ ureum getal/weldegang (mvh) . NB veldmissies/ aanpak intensief en akkerbouw uitwerken		pm	
<b>Drenthe brede maatwerk aanpak: extra reductie bovenop generiek</b>		570	pm	30	171	Omdat het doelbereik van emissiereductie via een maatwerk aanpak groter is dan via een generieke aanpak (verhouding kg emissiereductie versus mol depositiereductie; zie oa rapportage BV dd ) wordt Drenthe-breed- extra instrumentarium ingezet op bedrijven en/ of deelgebieden met een relatief hoge impact op kwetsbare natuur. Een maatwerk aanpak kan op verschillende manieren worden ingestoken. Via zoning (van stalen en/ of veldmissies; diverse breedtes van zoning mogelijk ), aanpak plekbelasters drentse natuur ( stallen/ industrie) en/ of ondersteunen gebiedsinitiatieven met hoge potentie voor doelbereik. De opbrengst aan emissiereductie hangt af van het aandeel bedrijven dat onder de gekozen maatwerk aanpak valt. Hier wordt uitgegaan van 10% van de bedrijven (in zone van 500 meter om N2000 gebieden is dat 8%). Het gaat hier om extra inzet van instrumentarium, en om vrijwillige deelname. Ivm de borging is het wel noodzakelijk dat resultaten voor de toekomst kunnen worden vastgelegd (afwaardering gronden, aanpassing emissie ruimte vergunning). Overwogen kan worden om hier een recht van eerste koop in te voeren voor bedrijven en grond voor de provincie. NB consortium IPO/VNG/LTO etc bepleit (bouwstenen doc dd 9 juli 2025) dat provincies omvang zoning tbv bereiken additionaliteit per N2000 gebied binnen eer jaar vast		pm		GRIP scenariotoel / opdracht Boerenverstand / En/ of : alleen denkrichting in TPLG en uitwerken in gebiedsproces (voorbeeld strokenaanpak Gid)		pm	
<b>Overige</b>						zie voor berekening werkmop stikstof geborgde aanpak (6)						NB check hoogte veld	
derogatie				3	148	uitkoop veehoudersrijen via landelijke regelingen							
blijvastg functiewijziging gronden				2	97	ten gevolge van realisatie NNN en energietransitie/ zonnepaneelvelden							
<b>Restopgave per N2000 gebied</b>				5	285	Tot slot wordt per N2000 gebied in kaart gebracht in hoeverre er een restopgave is ten opzichte van de beoogde depositiereductie. NB de hoogte hiervan tov de KDW moet nog worden bepaald. Hiervoor kan worden uitgegaan van de omgevingswaarden uit de WSN. Alternatief is om uit te gaan van de KDW/k; 2x de KDW met een max van 1000 mol/ha/j). NB de omvang van deze restopgave hangt af van het doelbereik van de generieke en maatwerk aanpak samen. Hier is de omvang berekend als het verschil met een emissiereductie van 2450 ton . . . Overwogen kan worden om hier het instrument van vrijwillige onteigening in te zetten.		39		najaar 2025 uitwerking voor één N2000 gebied bij wijze van voorbeeld ?			
uitkoop /verplaatsing bedrijven						mogelijkheden om aanvullende depositiereductie te behalen door het gericht uitkopen /verplaatsen van bedrijven , en/ of extensiever gebruik van landbouwgronden							
verkeersmaatregelen (mn NOX)						mogelijkheden om met verkeersmaatregelen (wegafsluiting/ snelheidsbeperking) een extra depositiedaling realiseren							
beheermaatregelen water en natuur (mn NOX)						extra beheermaatregelen voor mitigatie overmaat aan stikstofbelasting							
<b>Totaal emissiereductie</b>				<b>100</b>	<b>2450</b>	<b>NB of deze emissiereductie voldoende is voor het doelbereik in termen van depositiereductie moet nagekend; zo nodig restopgave per N2000 gebied bijstellen en/ of inzetten op Nox .</b>							
stand van zaken per 1 jan 2025 (ter info)					10								
met huidig MFP tm 2030					14								

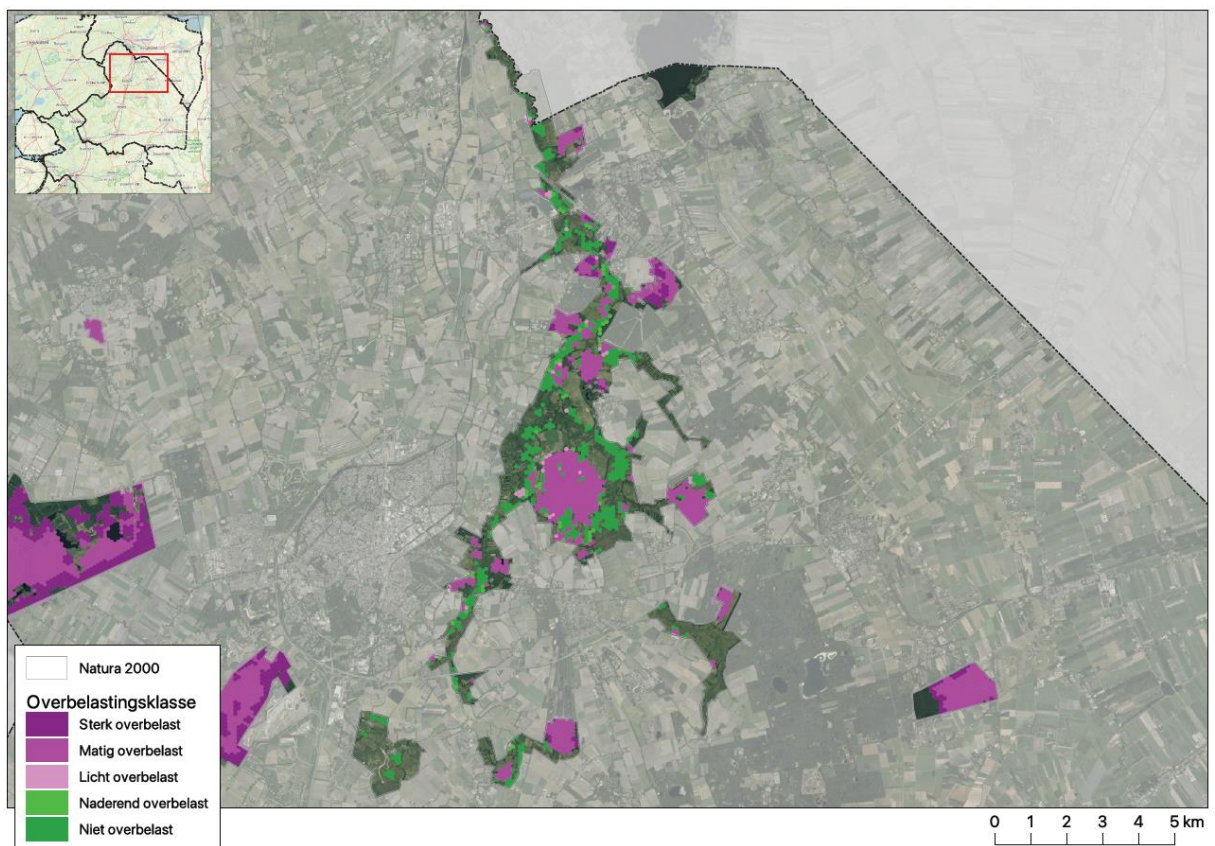
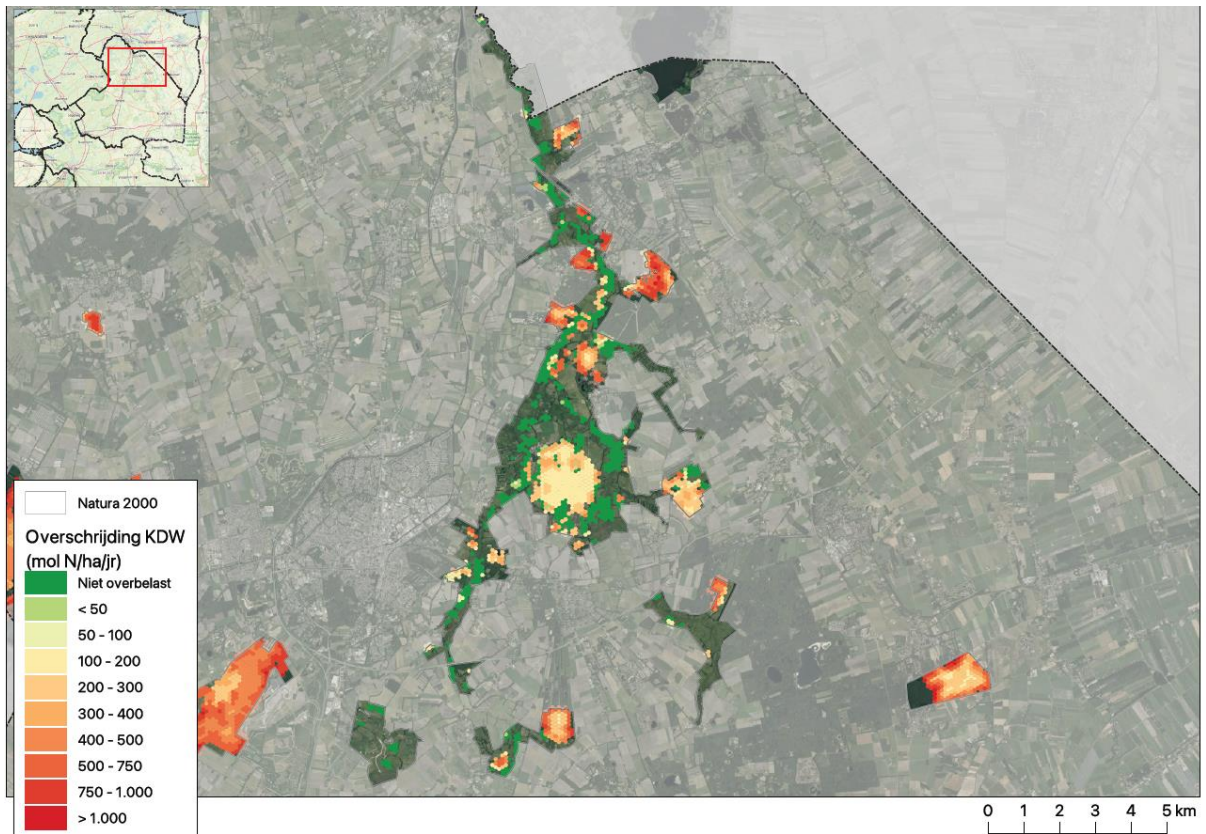
# Bijlage Overbelasting van de Natura 2000-gebieden op basis van Aerius 2025

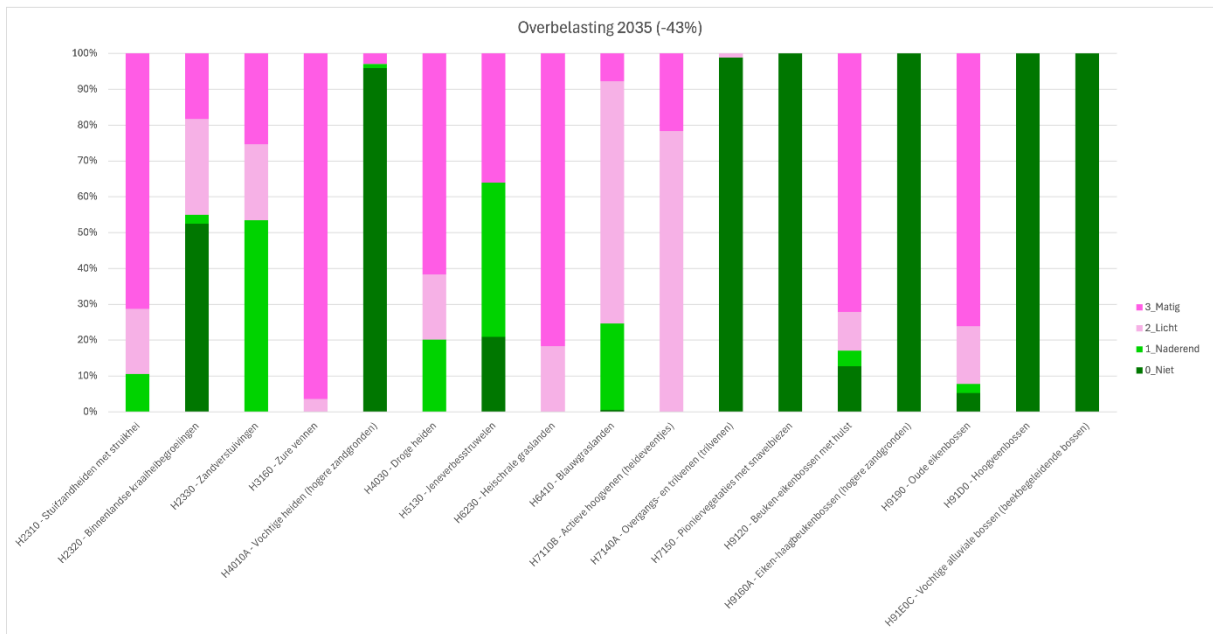
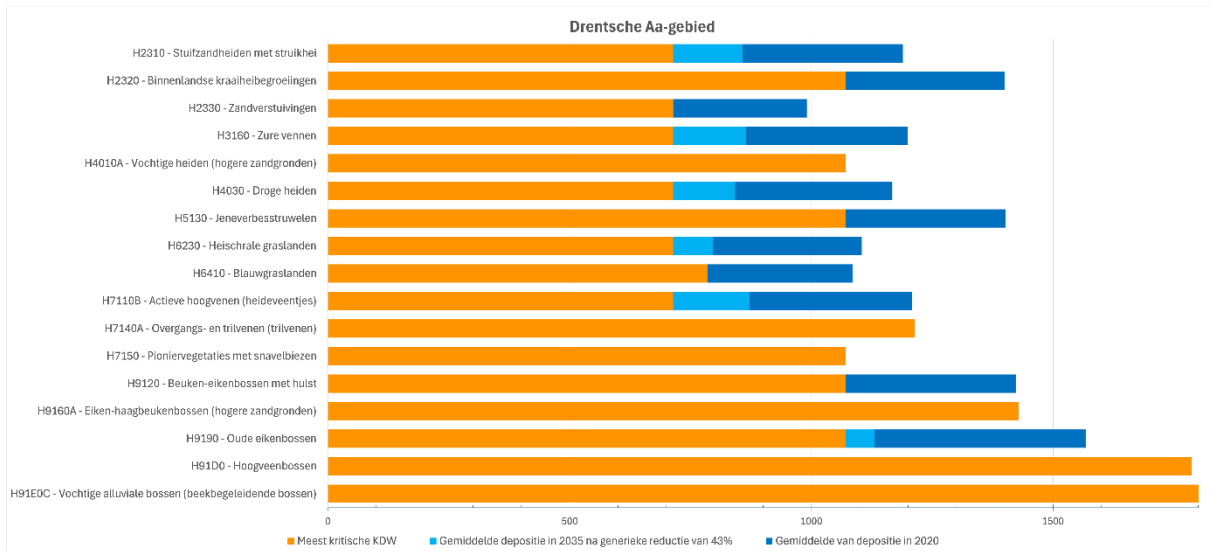
## Bargerveen



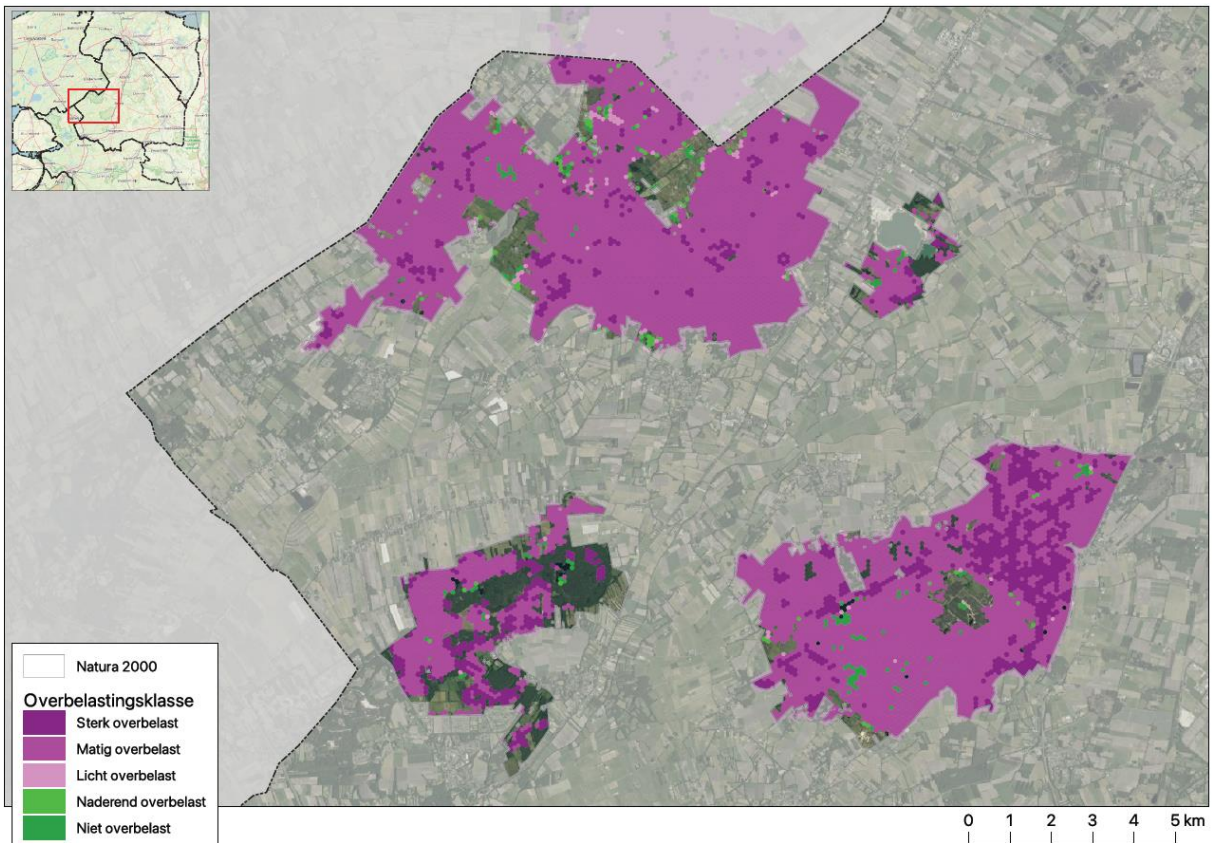
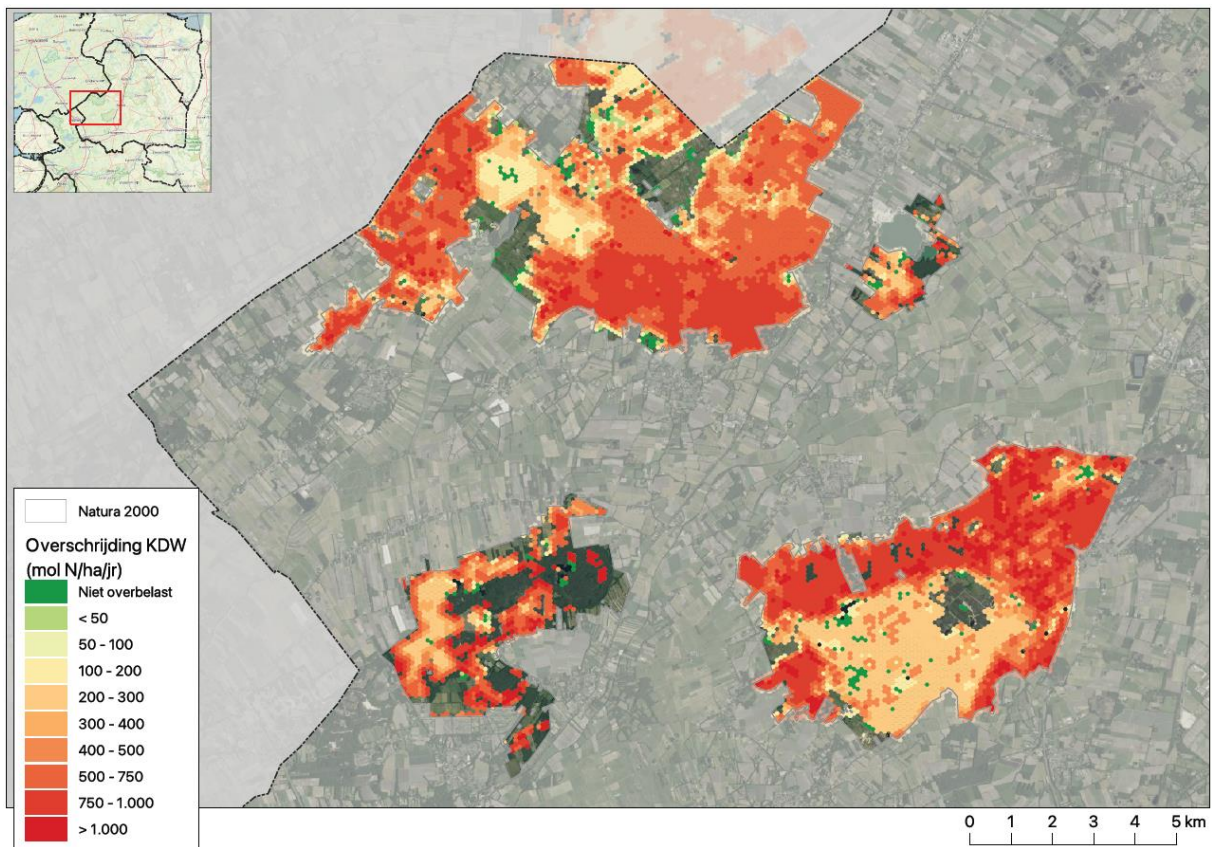


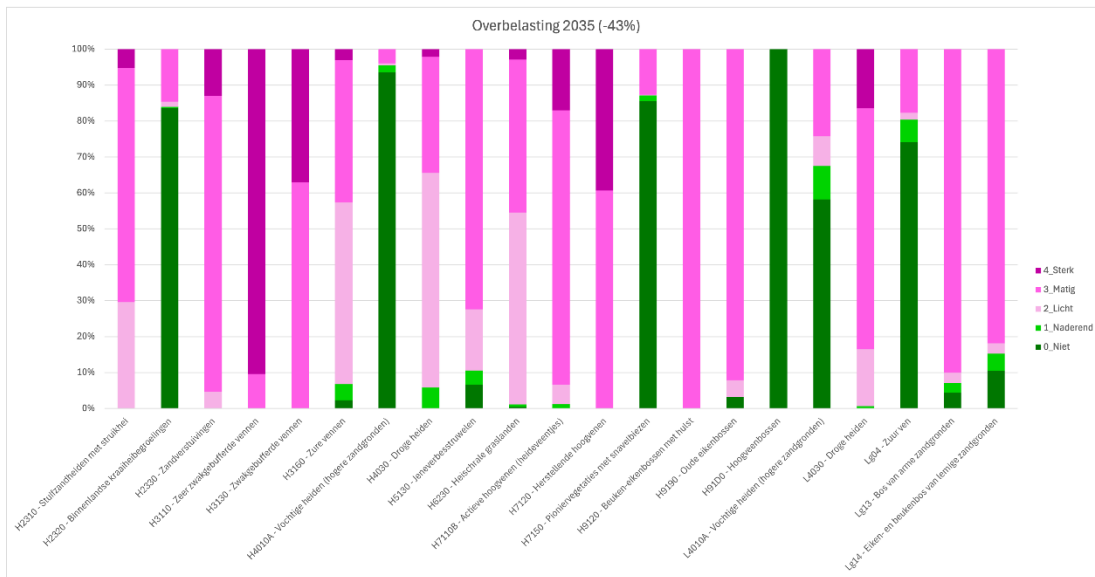
# Drentsche Aa



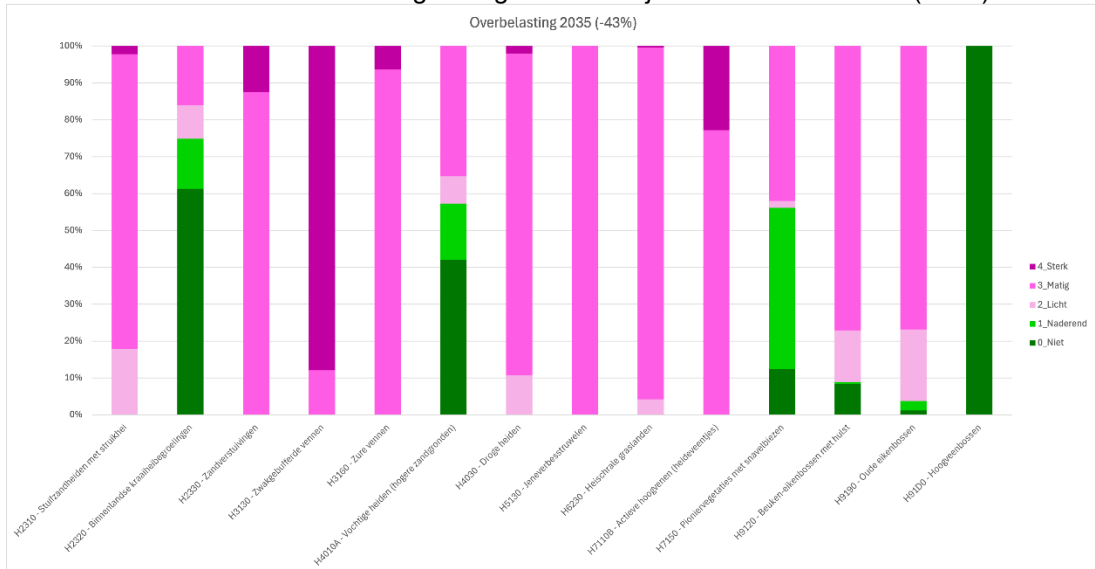


*Dwingelderveld, Holtingerveld en Drents-Friese Wold & Leggelderveld*

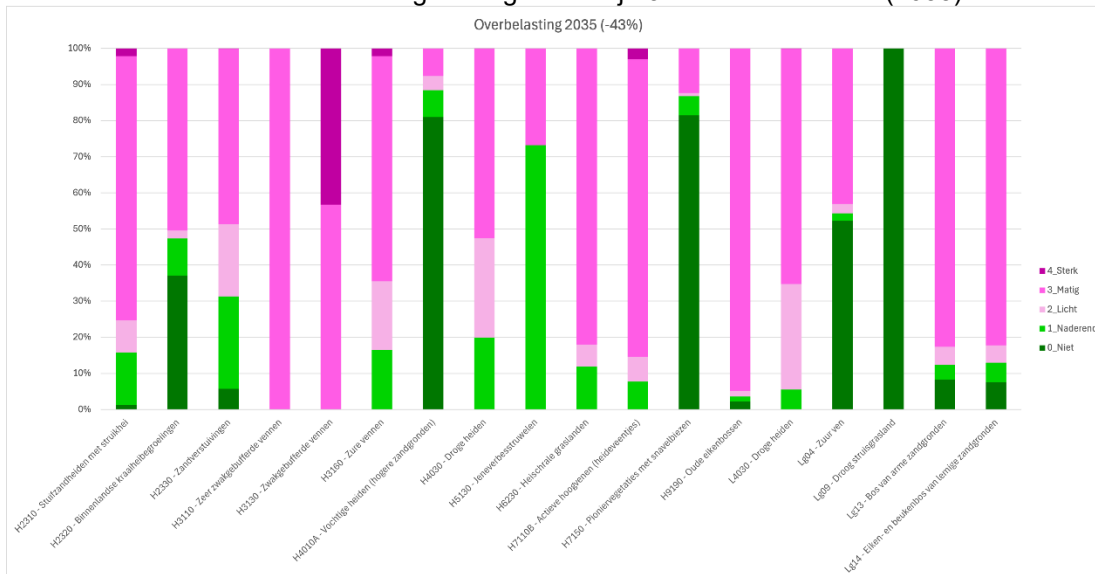




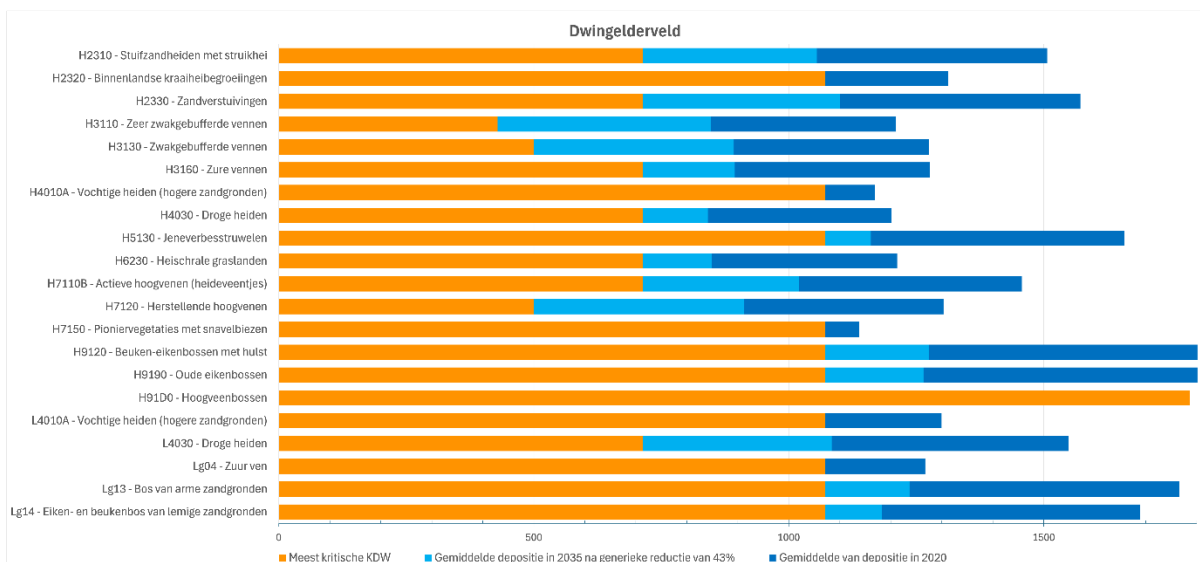
Resterende mate van overbelasting Dwingelderveld bij 43% emissiereductie (2035)



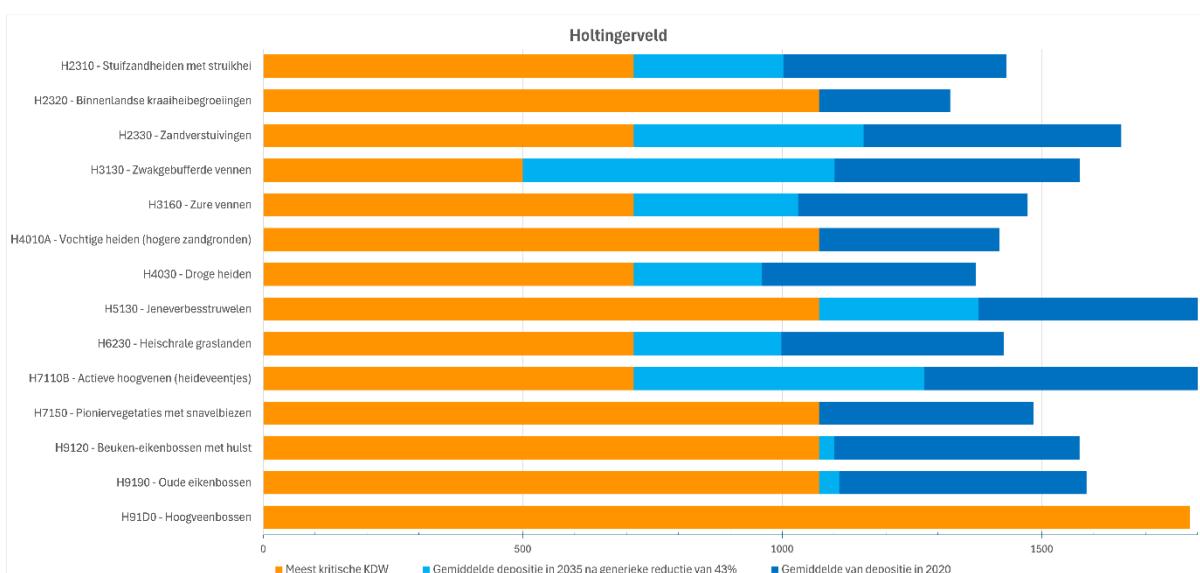
Resterende mate van overbelasting Holtingerveld bij 43% emissiereductie (2035)



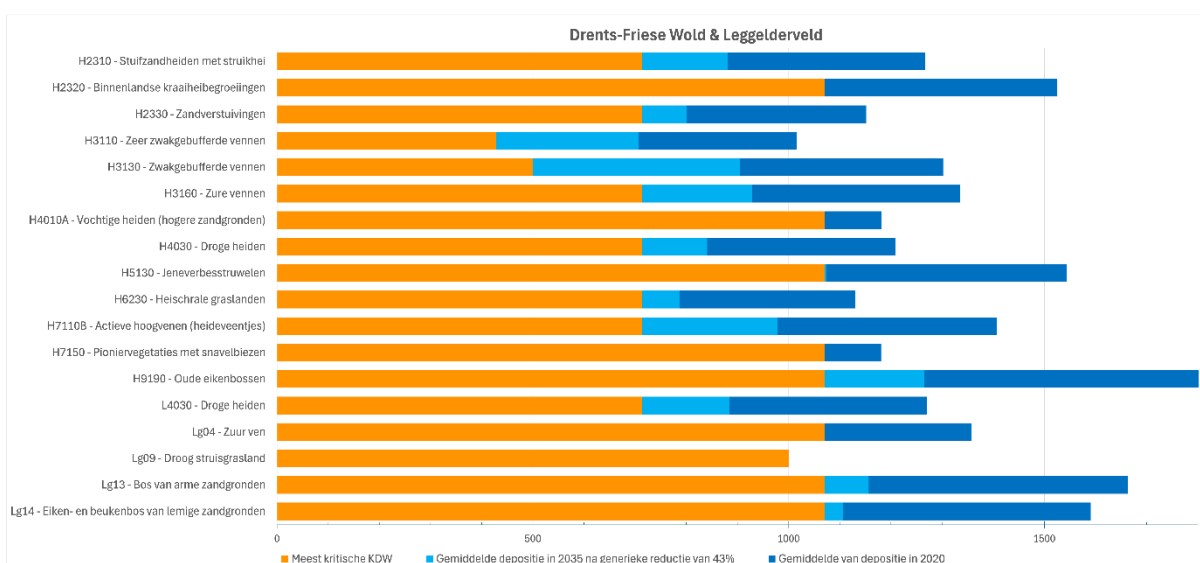
Resterende mate van overbelasting Drents-Friese Wold & Leggelderveld bij 43% emissiereductie (2035)



Resterende overbelasting Dwingelderveld bij 43% emissiereductie (2035)

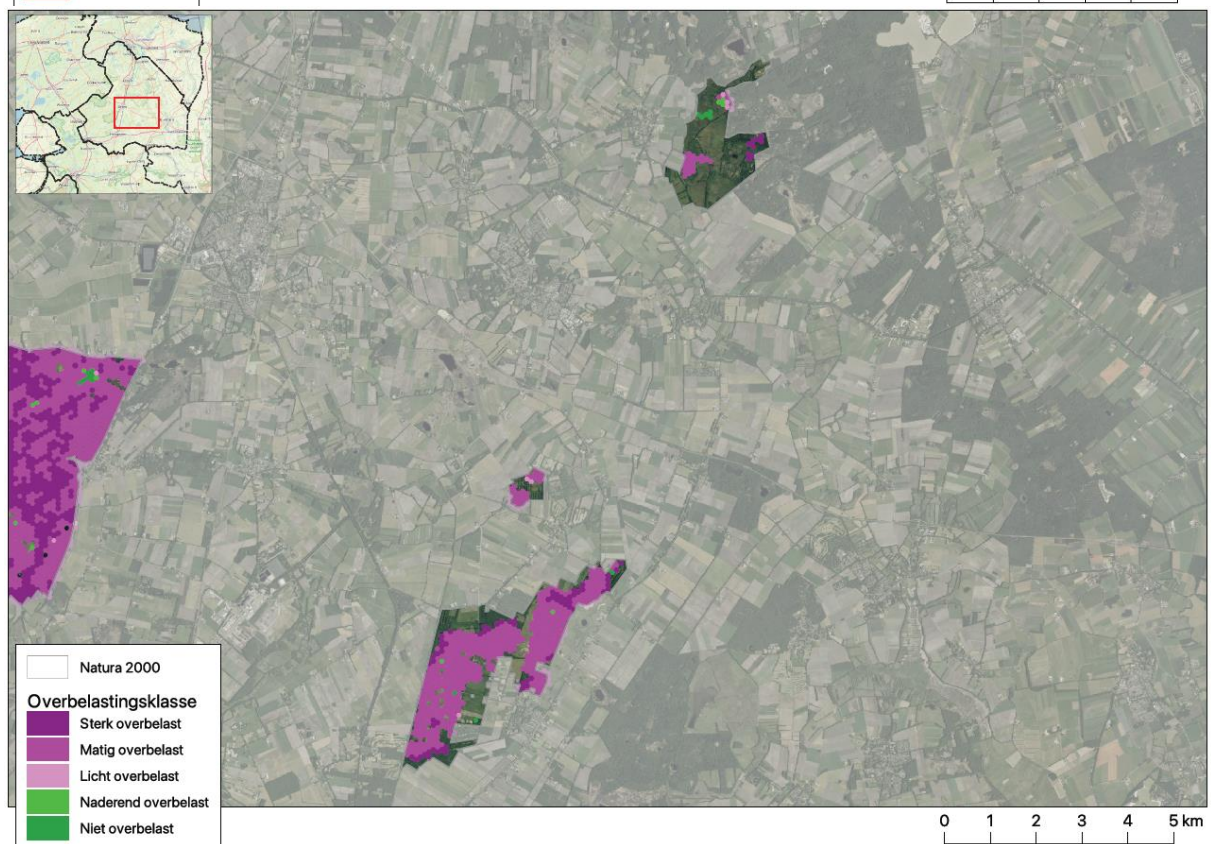
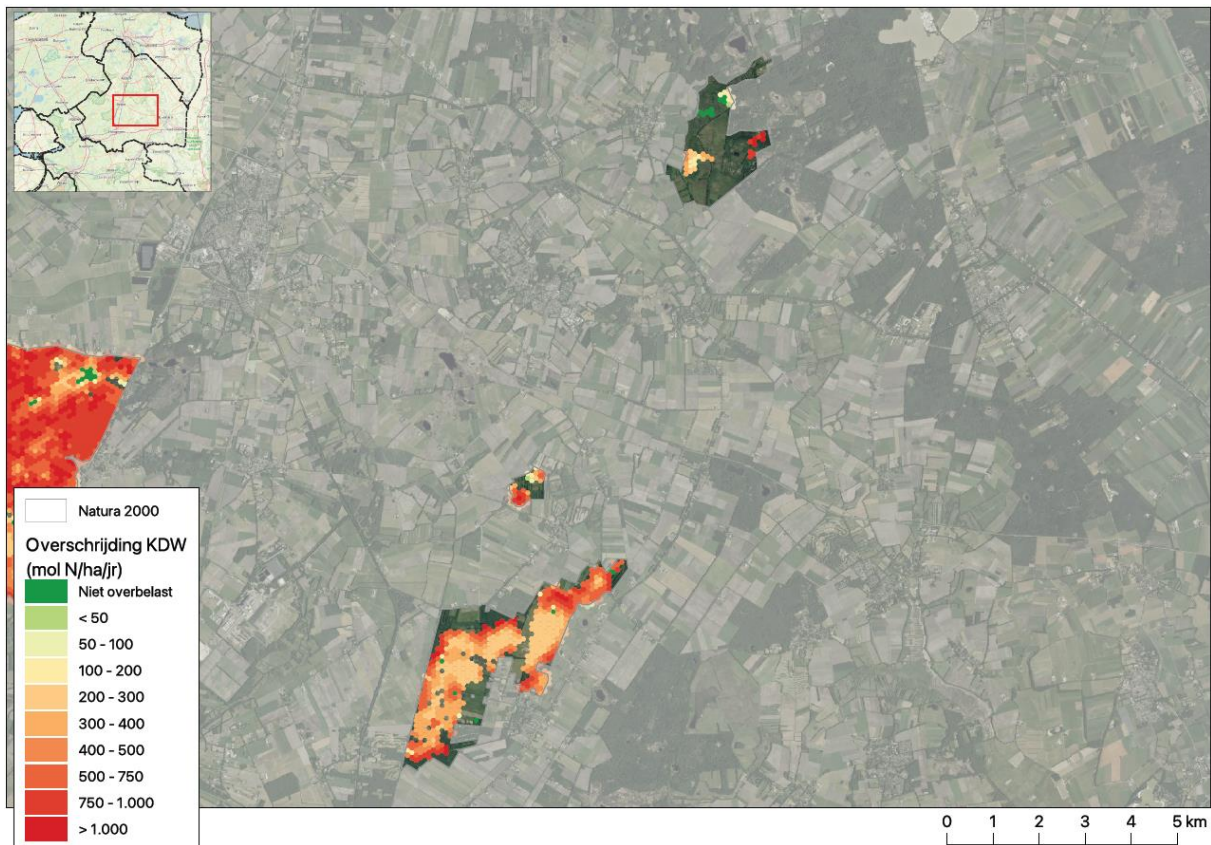


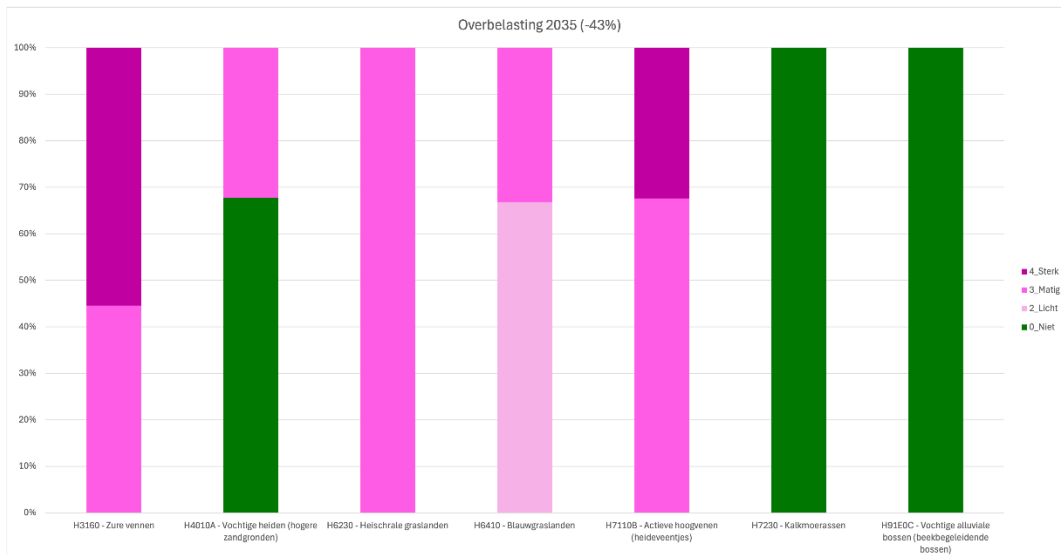
Resterende overbelasting Holtingerveld bij 43% emissiereductie (2035)



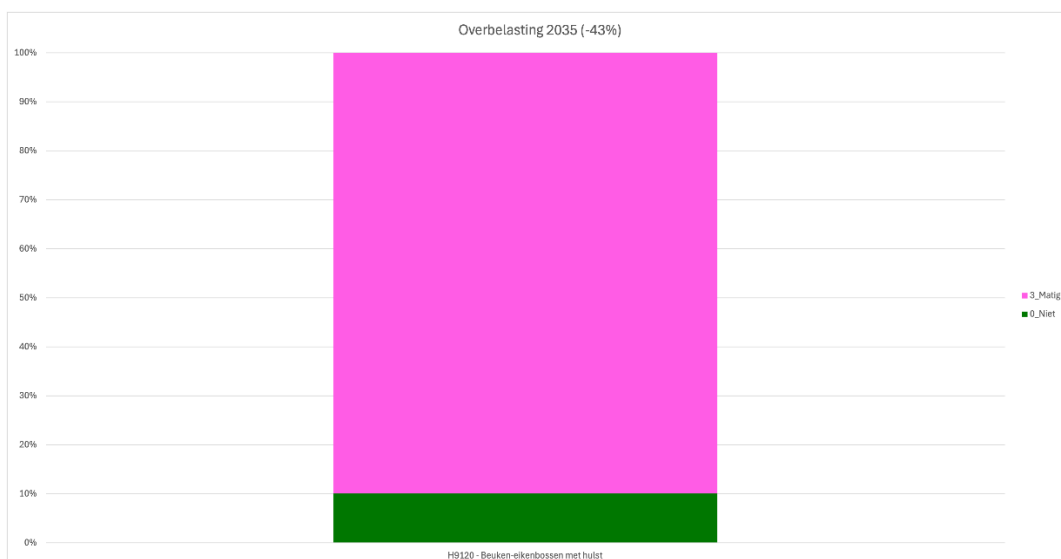
Resterende overbelasting Drents-Friese Wold & Leggelderveld bij 43% emissiereductie (2035)

Elperstroomgebied, Mantingerbos, Mantingerzand

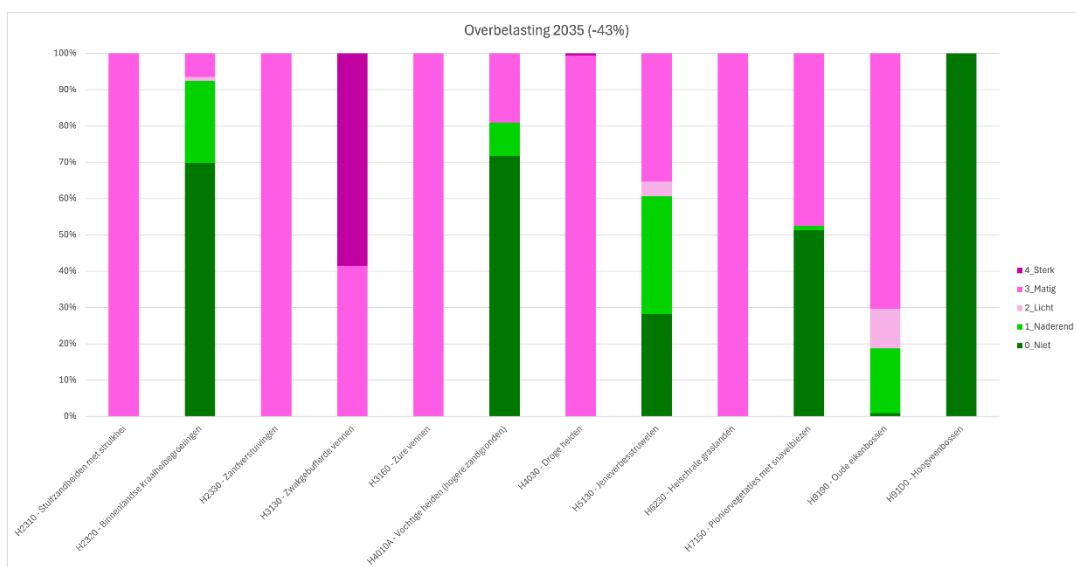




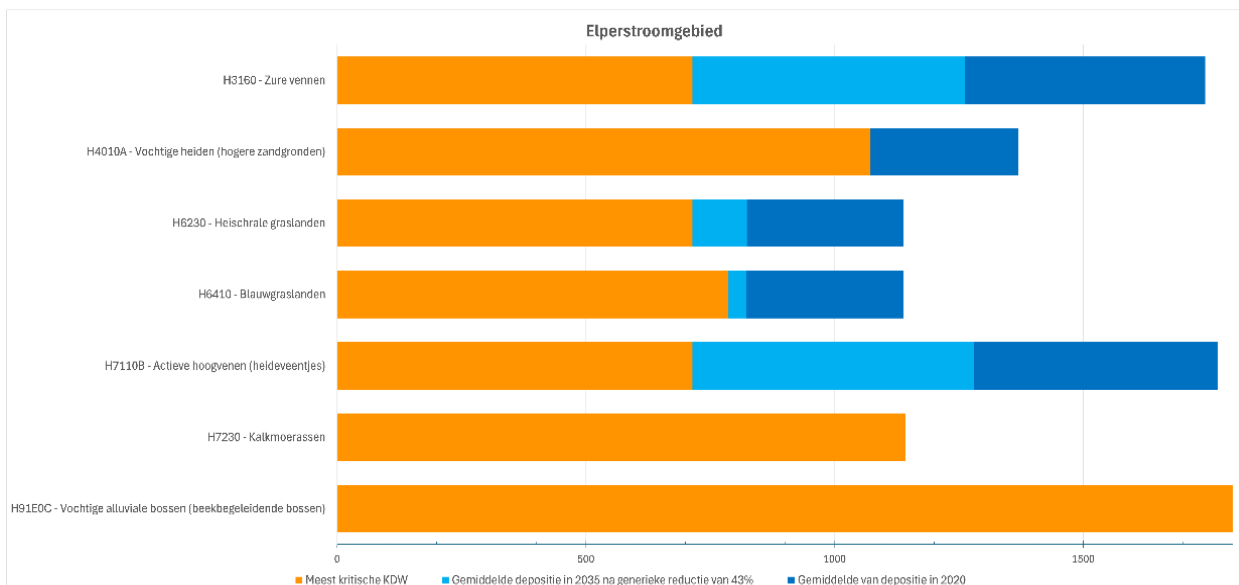
Resterende mate van overbelasting Elperstroomgebied bij 43% emissiereductie (2035)



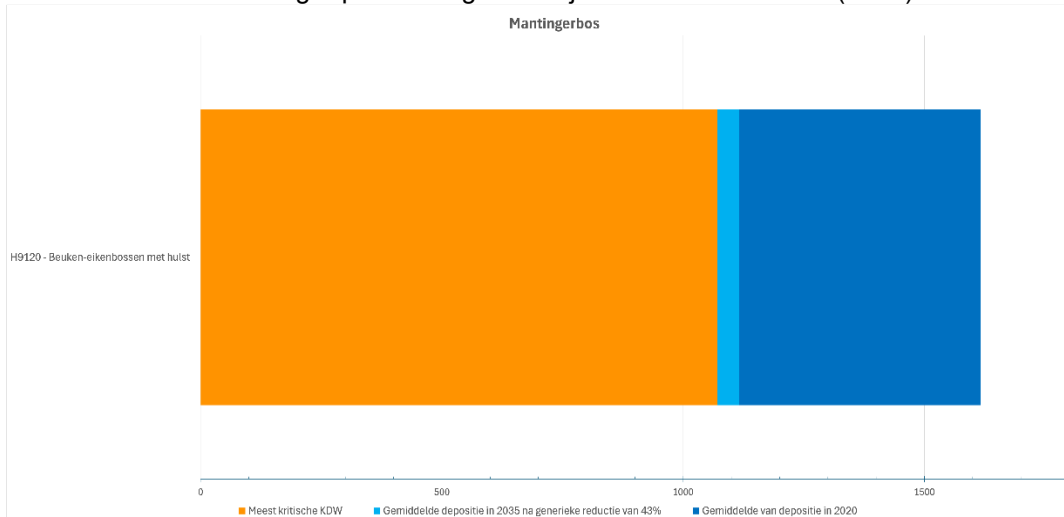
Resterende mate van overbelasting Mantingerbos bij 43% emissiereductie (2035)



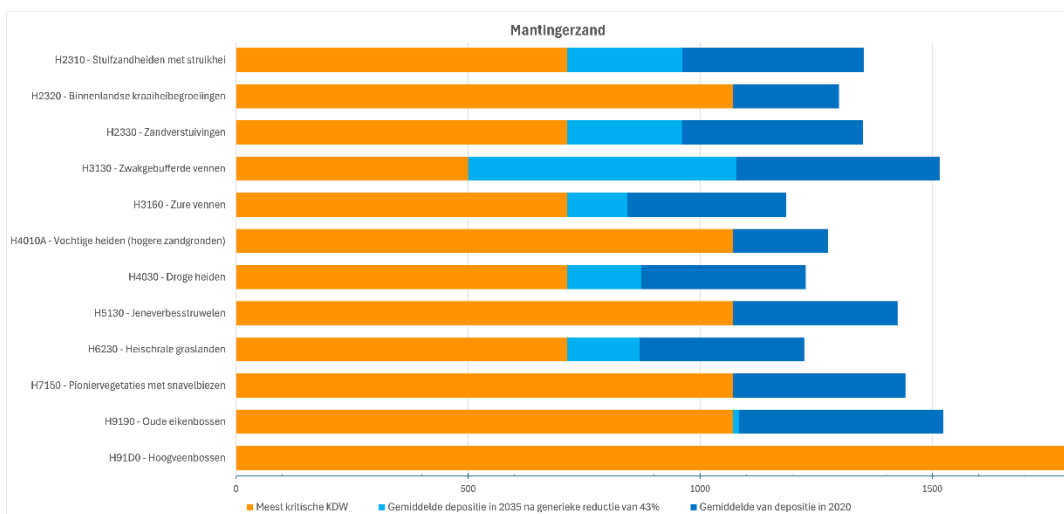
Resterende mate van overbelasting Mantingerzand bij 43% emissiereductie (2035)



### Resterende overbelasting Elperstroomgebied bij 43% emissiereductie (2035)

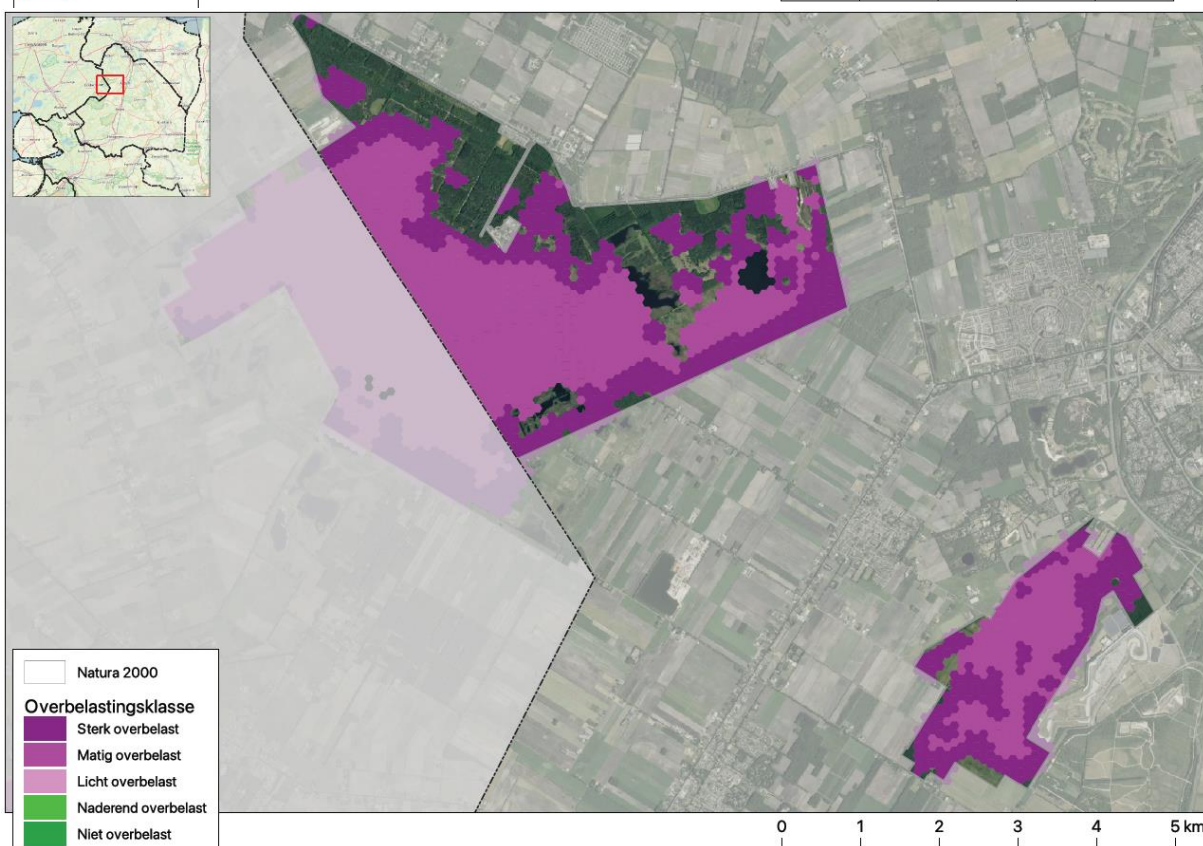
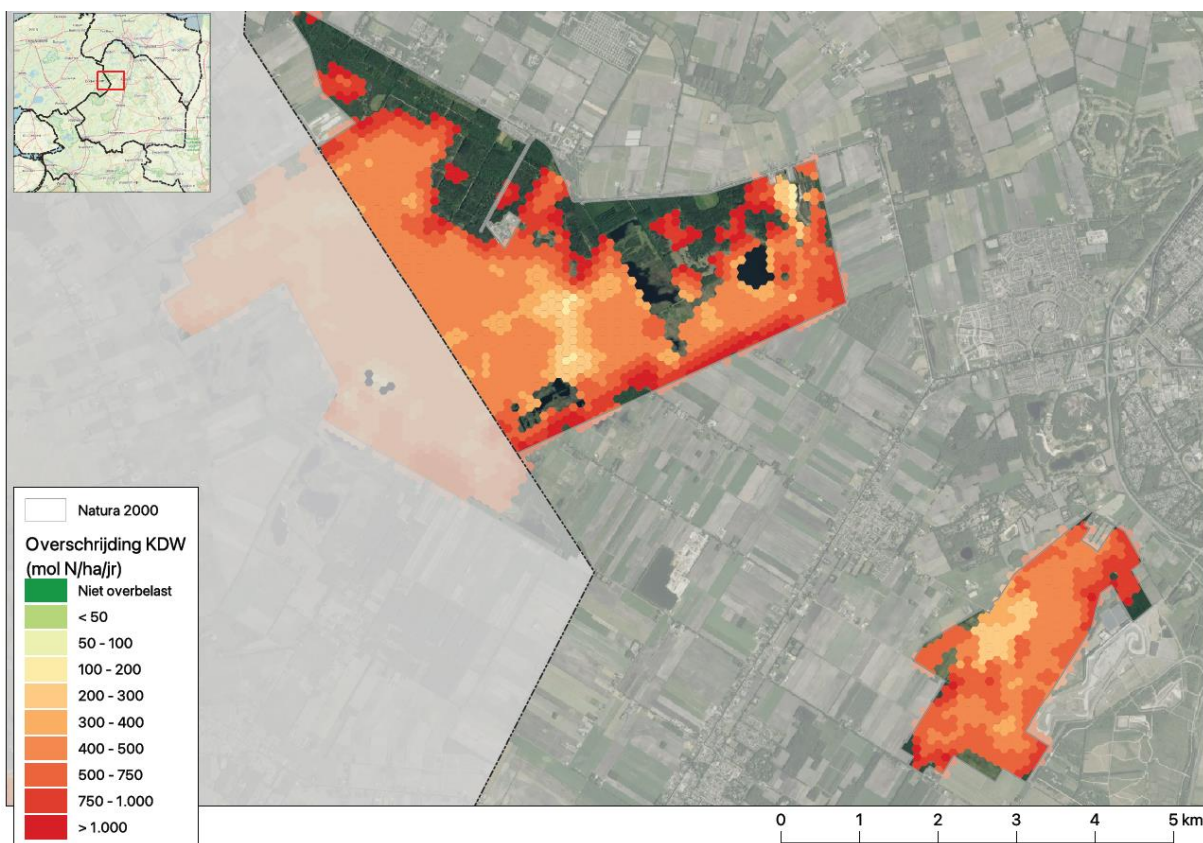


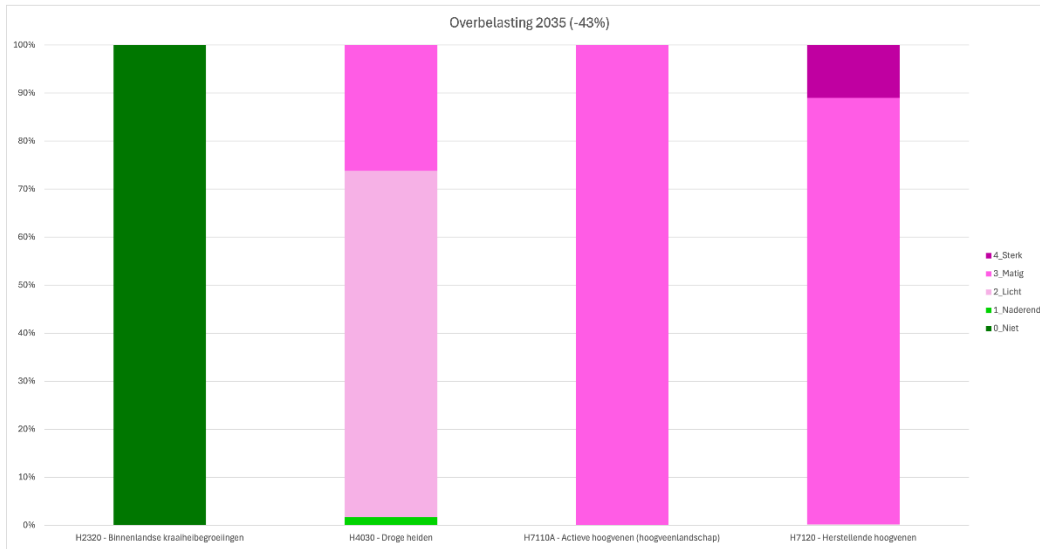
### Resterende overbelasting Mantingerbos bij 43% emissiereductie (2035)



### Resterende overbelasting Mantingerzand bij 43% emissiereductie (2035)

Fochteloerveen, Norgerholt en Witterveld

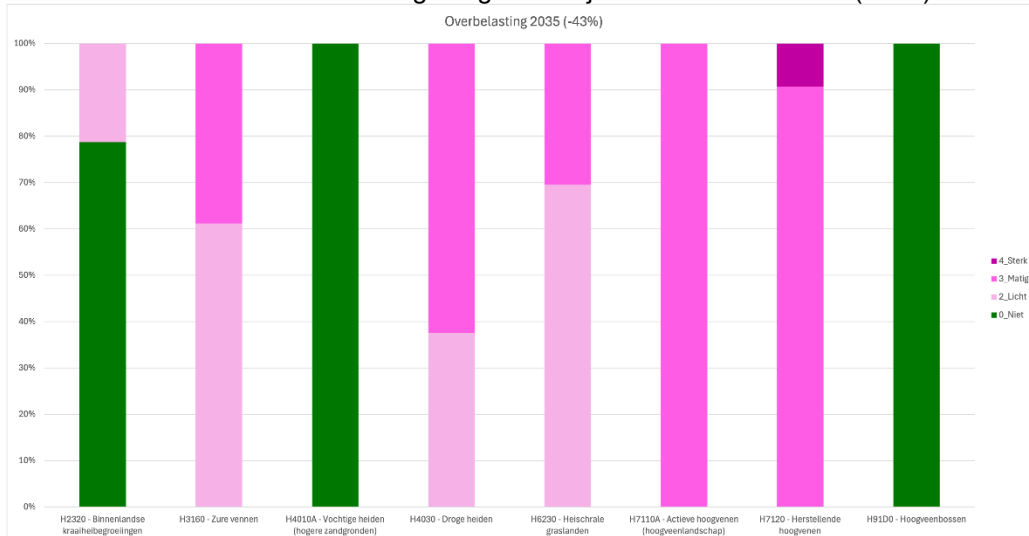




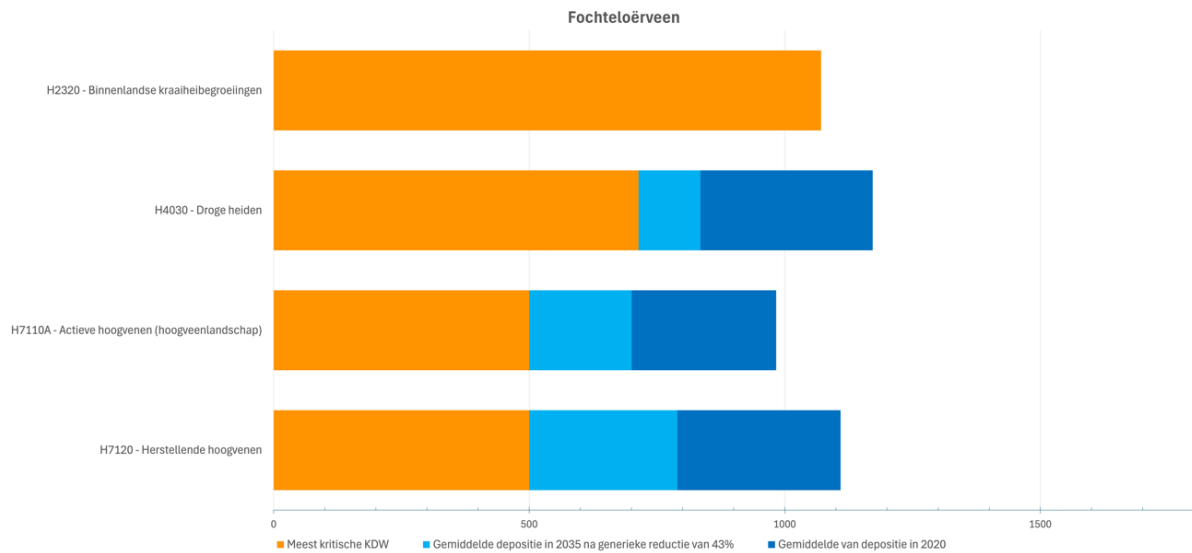
### Resterende mate van overbelasting Fochteloerveen bij 43% emissiereductie (2035)



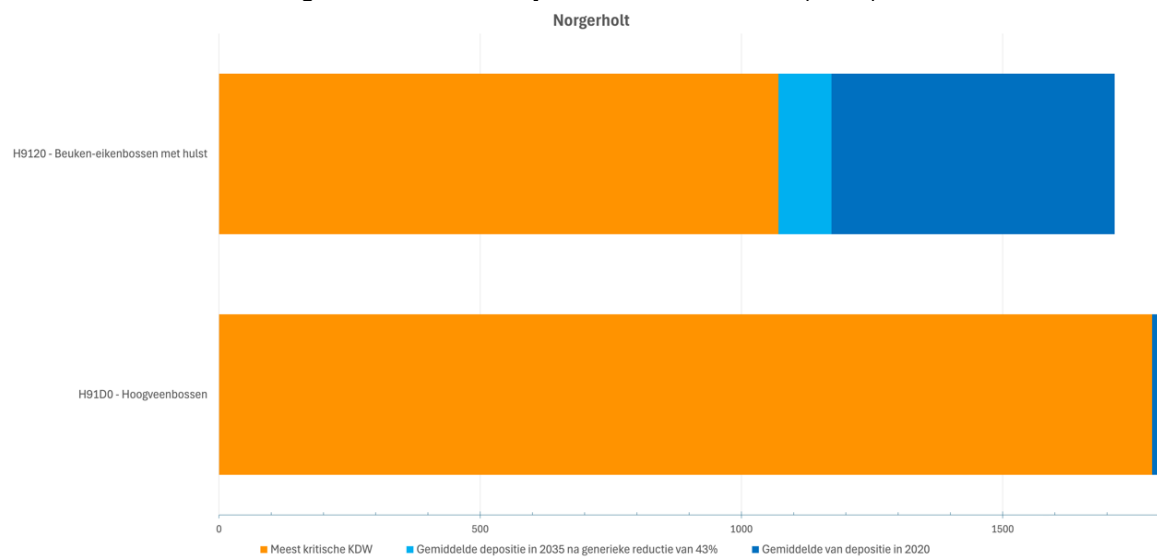
### Resterende mate van overbelasting Norgerholt bij 43% emissiereductie (2035)



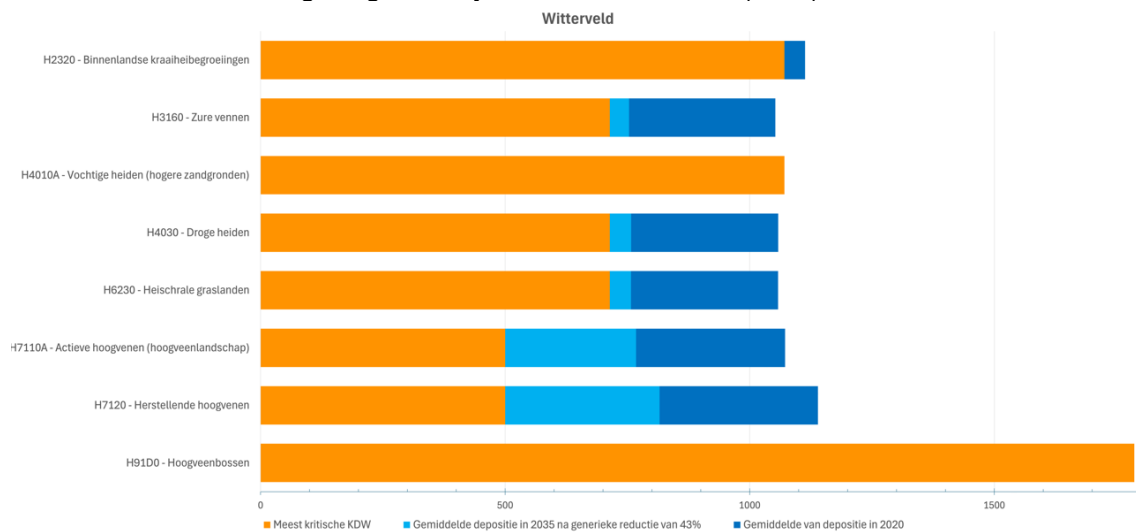
### Resterende mate van overbelasting Witterveld bij 43% emissiereductie (2035)



### Resterende overbelasting Fochteloërveen bij 43% emissiereductie (2035)



### Resterende overbelasting Norgerholt bij 43% emissiereductie (2035)



### Resterende overbelasting Witterveld bij 43% emissiereductie (2035)

## 5 BOUWSTEEN LANDBOUW

## **BOUWSTEEN LANDBOUW**

### **1. Uitgangspunten**

- Boeren produceren hoogwaardige producten zoals voedsel en zuivel én vormen sociaaleconomisch en maatschappelijk een grote rol op het platteland (brede welvaart)
- Een gezond en eerlijk verdienmodel is essentieel voor de toekomst van de agrarische bedrijven
- We stimuleren de "de boer aan het roer" en werken van onderop en in nauwe samenwerking met boeren en partners in de gebieden, immers de agrarische sector vormt een belangrijk onderdeel in de oplossingsrichtingen
- 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.
- We ontwikkelen doelsturing als filosofie & sturingsmodel

### **2. Welke input?**

Verwijzing naar onze bronnen: zie ook onder

### **3. Wat zijn de opgaven**

1. Het duurzaam ontwikkelen van agrarische bedrijven met een goed verdienmodel en een positieve bijdrage aan het landschap
2. De landbouw vraagt om een stip op de horizon waar de sector naar toe kan bewegen
3. Gebiedsgericht werken intensiveren & opschalen (benut de kracht vanuit een gebied)
4. Omgang met veranderende opgaven en verantwoordelijkheid nemen op bedrijfsniveau

### **4. Hoe gaan we dat doen?**

1. Oplossing voor stikstofproblematiek
2. Uitwerking doelsturing (kpi aanpak)
3. Gebiedsgericht, werken van onderop in de gebieden en met gedegen kennis over de bedrijven uit de gebieden. De boeren uit het gebied zitten aan tafel, gaan samen met aanwezige gebiedspartijen (TBO's waterschap etc), samen aan de slag met plan
4. Gedegen aandacht voor boeren in gebieden met maatschappelijke opgaven (link omgevingsvisie) en verdieping Landbouw Hoofdstructuur/ landbouwstructuurverbetering (o.a. kavelruil)
5. We bieden passende ontwikkelroutes voor ondernemers met slimme inzet van middelen (SPUKS)
6. We stimuleren innovaties op bedrijfs- en gebiedsniveau en staan open voor ideeën uit de sector



Cijfers vertellen slechts een stukje van het hele verhaal. Zo bieden landbouw- en natuurgebieden een decor voor de recreatie- en toerismesector, die hier niet voor betaald. Ook is het in eigendom hebben van grond een kapitaalintensieve aangelegenheid die momenteel door agrariërs en natuurorganisaties wordt vervuld. Waar de werkgelegenheid in recreatie en toerisme veelal door de eigen bevolking wordt gedaan, zijn er in de landbouw veel buitenlandse werknemers. Intensivering in de landbouw heeft daardoor soms als gevolg dat de bestaande sociale cohesie in dorpen wordt veranderd (denk aan Bulgaren die in woningen in Bovensmilde wonen). De verwachting is dat de schaalvergroting en de intensivering van de landbouw door zullen gaan. De thema's wonen en leefbaarheid op het platteland komen hiermee samen met landbouw in een ander daglicht te staan dan voorheen. Brede maatschappelijke welvaart houdt dus niet alleen materiële vooruitgang en een goede kwaliteit van de leefomgeving in, maar ook sociale vooruitgang (waaronder kwalitatief goed werk).

### **Een gezond en eerlijk verdienmodel is essentieel voor de toekomst van de agrarische bedrijven**

In SER rapport '[Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw](#)' wordt dit onderdeel goed toegelicht. Er moet actie genomen worden om boeren, werknemers en andere betrokkenen bij de landbouw een duurzaam toekomstperspectief te bieden. Veel boeren zijn van goede wil, maar lopen tegen financiële belemmeringen aan. Zeker de groep boeren die het bedrijf wil overnemen of een transitie in het bedrijf wil doorvoeren. De kosten zijn enorm toegenomen (o.a. grondprijzen) en de afzetmarkt blijft onder druk staan. Voor een economische ontwikkeling van de landbouw is het daarom van groot belang dat deze gepaard blijft gaan met een eerlijk inkomen en goede werkomstandigheden voor zowel boeren als werknemers. Uiteraard blijft ook gelden dat we een gezonde leefomgeving voor mens en dier blijven omarmen, toewerken naar sociale samenhang en vitale lokale gemeenschappen en inzetten op een goede milieukwaliteit en herstel van biodiversiteit. Echter nogmaals geldt: als je 'rode' cijfers schrijft, is 'duurzaam' of 'sociaal' of 'maatschappelijk' ondernemen ingewikkelde stap.

### **“We stimuleren de "de boer aan het roer" en werken van onderop en in nauwe samenwerking met boeren en partners in de gebieden**

In Drenthe staat het ondernemerschap van de agrariër centraal voor het behalen van de opgaven in het landelijk gebied. Als een boer weet wat zijn opgaven zijn op bedrijfsniveau kan hij zelf bepalen met welke maatregelen of welke manier van boeren hij zijn bedrijfsdoelen haalt. Iedere boer is anders, qua ligging in Drenthe, de grondsoort, qua leeftijd, toekomstvisie, wel/geen opvolger, drijfveren, financiële situatie. Dit vraagt maatwerk. Als provincie moeten we niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten, maar concreet aangeven wat de (maatschappelijke) opgaven zijn. Als we in een gebied opgaven hebben leggen we de opgaven voor aan de boeren zodat zij zelf mee kunnen denken over oplossingen. We zeggen niet hoe hij moet gaan boeren. We staan in deze processen naast de boeren, immers:

- Bedrijven hebben grond en een jarenlang eigendom
- Bedrijven kunnen landschaps- en (agrarisch)natuuronderhoud plegen en de stikstofemissie verminderen

- Bedrijven kunnen innoveren in (andere) teelten en teeltsystemen

Dit wordt onderschreven in alle aangeboden bouwstenen documenten of opgestelde gebiedsplannen zowel op nationaal als regionaal niveau. Zie hiervoor o.a.:

- Bouwstenendocument emissiereductie landbouw: Vergunning in Nederland weer in beweging (ondertekend door LTO, IPO, Unie van Waterschappen, VNG, NAJK)
- Drentse Aanpak Landbouw Perspectief (LTO, DAJK, Innovatie Veenkoloniën, Agrarisch Natuurbeheer Drenthe en Vereniging Boermarken)
- Kwaliteitsbeeld Agro Agenda Noord-Nederland 2025-2035
- Boeren met Toekomst Zuidwest Drenthe (LTO Noord, Gebiedscoöperatie Zuidwest Drenthe)
- Gebiedsplan Veenkoloniën
- Landbouwvisie Kop van Drenthe (in ontwikkeling)

**We gaan uit van maatwerk passend bij de ondernemer, gericht op de ondernemers die zich willen ontwikkelen, maar ook met zorg voor bedrijven in overgangsgebieden of die willen stoppen.**

Zowel nationaal als provinciaal beleid heeft invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouwsector. Immers, de ondernemer is vaak afhankelijk van de vergunningverlening bij veranderingen op het bedrijf of ervaart de drukfactoren in een gebied als natuurontwikkeling en waterwinning actief spelen. Maatwerk kan helpen om ondernemers hierin te ondersteunen, programma's vanuit Agrarische Natuur Drenthe en Gebiedscoöperatie Zuidwest Drenthe laten hier goede voorbeelden zien van actieve samenwerking en bouwen duurzame landschappen.

**We benutten doelsturing als filosofie/sturingsmodel.**

Op dit moment worden opgaven vertaald naar middelvoorschriften aan boeren, zoals kalenderlandbouw, bufferstroken, vanggewassen etc. Het is de ambitie om middelsturing af te bouwen en stapsgewijs over te gaan naar doelsturing. Doelsturing vertaalt opgaven in het landelijk gebied naar gebieds- of bedrijfsspecifieke doelen uitgedrukt in Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) voor het boerenerf. De voortgang wordt inzichtelijk en boeren worden onderdeel van de oplossing. Ondernemers kiezen eigen managementmaatregelen en zien de voortgang terug in de scores op de KPI's. Doelsturing draagt bij aan een vitale en toekomstgerichte agrarische sector. Vakmanschap staat voorop en de unieke eigenschappen van de Drentse landbouw, zoals kringlooplandbouw, vormen een belangrijk fundament. Het resultaat: eigenaarschap, effectieve bedrijfsvoering en effectieve resultaten.

## **2. Welke input (verwijzing naar brondocumenten)**

- Nationale en Europese visies op landbouw (hoofdlijnen)
- Bouwstenendocument Emissiereductie Landbouw Vergunningverlening in Nederland weer in beweging
- de Drentse Landbouwkoers
- de contourennota van de omgevingsvisie
- de beleidsdocumenten van onze Nationale Parken

- genoemde gebiedsplannen (hoofdstuk 1)
- de Agro Agenda Noord Nederland
- Geactualiseerde Kwaliteitsbeeld van de Agro Agenda Noord-Nederland (dec 2025)
- SER, 'Duurzame Toekomstperspectieven voor de Landbouw'
- Farm to Fork Strategy/Europese voedselstrategie

### 3. Wat zijn de opgaven

#### **OPGAVE 1: Het duurzaam ontwikkelen van agrarische bedrijven met een goed verdienmodel en een positieve bijdrage aan het landschap**

In het Drentse landschap hebben agrarische bedrijven en gerelateerde ketens een belangrijke positie in zowel de productie en verwerking van agrarische producten als het beheer van het landschap. Primaire productie gaat over ons melk, het vlees, de eieren, groenten, bloemen, bomen en planten. In de verwerking gaat het niet alleen om de boeren maar ook om de agribusiness, waar verwerkende bedrijven, de levensmiddelenindustrie, de groothandel en de retailsector onderdeel van uitmaken. Het bevorderen van lokale voedselproductie en –verwerking kan de afhankelijkheid van geïmporteerd voedsel verminderen, wat kan leiden tot versere en minder bewerkte voedingsmiddelen. Dit stimuleert niet alleen de lokale economie, maar bevordert ook de voedselzekerheid en hiermee het bouwen en ontwikkelen van duurzame ketens. Door de productie van gezonde voedzame gewassen zoals boekweit en naakte haver, naast veldbonen en dierlijke producten, kunnen landbouw en agribusiness bijdragen aan een gezonder dieet voor de Drentse bevolking. Verder zien we grote kansen voor vezelrijke teelten zoals miscanthus, hennep, vlas. Nieuwe ketens kunnen een belangrijke rol innemen in het ontwikkelen van gezonde en duurzame verdienmodellen én vezelrijke teelten kunnen vaak een positieve bijdrage aan het landschap of een maatschappelijke opgave (bijvoorbeeld schoon drinkwater of toename weidevogels) leveren.

Agrarisch natuurbeheer kan hierin bijdragen aan het beheer van het landschapselementen, het verbeteren van de biodiversiteit, zoals bijvoorbeeld vogels, zoogdieren, planten en insecten en het verbeteren van de waterkwaliteit

#### **OPGAVE 2: De landbouw vraagt om een stip op de horizon waar de sector naar toe kan bewegen**

De landbouw in Drenthe is omvangrijk. Maar liefst 63% van het grondgebied is in gebruik door de landbouw (bron: Drenthe in cijfers). De agrarische sector is hiermee samen met onze natuur- en bosgebieden bepalend voor het groene en landschappelijke karakter van Drenthe. Economisch draagt de landbouw en de toeleverende en verwerkende bedrijven bij aan zo'n 9,5% van het bruto binnenlands product van Drenthe (bron Landbouwkoers).

In de afgelopen jaren is de landbouw in Drenthe behoorlijk veranderd mede onder druk van wet- en regelgeving. Veel bedrijven zijn tot 'stilstand' gekomen door de PAS- melders problematiek of het niet meer uitgeven van vergunningen voor gewenste investeringen in hun bedrijf. Ondernemers zoeken actief naar nieuwe kansen en verdienmodellen. Denk aan de teelt van andere gewassen of de verbreding van bedrijfsactiviteiten richting agrarisch natuurbeheer, recreatie, verkoop van eigen

producten of compleet nieuwe takken van sport zoals het produceren van groen gas. Voor de bedrijven is het van cruciaal belang dat we onze vergunningverlening weer op gang brengen en een stip op de horizon geven.

De Drentse Landbouwkoers van 2025 geeft een goed overzicht van de uitdagingen:

- De landbouw kent veel vergrijzing- en opvolgingsvraagstukken, de helft van de agrarische ondernemers is 60 jaar of ouder.
- Bedrijven zijn heel kapitaalintensief, een belangrijke oorzaak hiervan is de steeds verder oplopende grondprijzen. Dit maakt grondgebonden veehouderij complex.
- Complexe wet- en regelgevingsvraagstukken, aantal voorbeelden:
  - Stikstof (ammoniak, vergunningsverlening), fosfaatrechten
  - Nitraat en fosfaat in grond- en oppervlaktewater
  - Wettelijk opgestelde maatregelen rondom mestwetgeving als bufferstroken, 1/3 rustgewassen verbouwen, NV- gebieden, stikstofgebruiksnormen
  - Grondgebondenheid
  - convenant Dierwaardige Veehouderij,
- Samenwerking akkerbouw-melkveehouderij, in een aantal gebieden wordt ervaren dat deze onder druk kan komen staan door het stoppen van meerdere veehouderijbedrijven, een voorbeeld hiervan wordt ervaren in het Drentse Aa gebied.
- Stevige jaarinvloeden en fluctaties hierin,
- Toenemende aandacht voor natuurbeheer, natuurinclusieve/ regeneratieve landbouw, maar financiering hiervoor is niet vanzelfsprekend.
- Maatschappelijke onrust van met name het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

### **OPGAVE 3: Gebiedsgericht werken intensiveren & opschalen (benut de kracht vanuit een gebied)**

Om onze opgaven te realiseren is een gebiedsgerichte benadering cruciaal, immers de landbouw is 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. De ontvangen gebiedsofferten en regionale landbouwvisies ondersteunen deze boodschap.

Samenwerking in een gebied is niet nieuw. Van oudsher werd dit al gedaan, onze Boermarken waar grondbeheer en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de omgeving werden genomen zijn het voorbeeld. Tegenwoordig zijn er allerlei samenwerkingsvormen te vinden, denk hierbij alleen al aan de uitwisseling van grond of mest tussen veehouders en akkerbouwers. Er liggen voldoende kansen om opgaven integraal aan te pakken met positieve resultaten voor natuur, bodem en water.

Ook in de Drentse aanpak Landbouw Perspectief dat door de georganiseerde landbouw in Drenthe is opgesteld is de gebiedsgerichte benadering een belangrijk vertrekpunt voor de samenwerking in de

gebieden. Eigenaarschap van iedere partij is cruciaal om te verkennen wat de kansen en opgaven zijn om zo de gebiedspuzzel te kunnen leggen.

Gebiedsgericht werken begint met het inventariseren en analyseren van de bedrijven uit een gebied om vervolgens de vertaling van de wettelijke en maatschappelijke doelen naar het gebied te maken. De inventarisatie en analyse van de uitgangssituatie is cruciaal, immers bedrijven kunnen niet zondermeer met elkaar vergeleken worden. Sommige bedrijven willen stoppen, sommige bedrijven willen graag innoveren en weer andere bedrijven kijken naar kansen voor overname. Door de individuele wensen van agrarische ondernemers te koppelen aan de doelen van en voor het gebied kan er een proces op gang komen. Vanwege de verbondenheid met een gebied ligt de regie bij de gebruikers in het gebied waarbij de dynamiek en eigen kracht bepalend zijn voor de schaalgrootte.

Gebiedsgericht werken kan ook in onze Nationale parken Drentsche Aa en Zuidwest Drenthe. Immers het landschap wordt gevormd door de kenmerken van bodem, water en natuur en door de mensen (vooral boeren). In deze gebieden kunnen (hernieuwde) vormen van samenwerking ontstaan. Vanuit Nationaal Park Weerribben-Wieden zijn daar ervaringen opgedaan in Baarlinger Polder. Hier heeft de parkorganisatie de handschoen opgepakt om samen met negen vooruitstrevende agrarisch ondernemers actie te nemen om de natuur en biodiversiteit van het nationaal park te versterken. Op één voorwaarde: zónder dat ze er zelf op achteruit gaan ([Beleidsprogramma Nationale Parken 2024 - 2030](#) (minLVVN, 2024)).

Het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) werkt vanuit een gebiedsgerichte benadering voor het realiseren van (biodiversiteits) doelen. Agrarische Natuur Drenthe heeft een belangrijke rol in de uitvoering.

#### **Opgave 4: Omgang met veranderende opgaven en verantwoordelijkheid nemen op bedrijfsniveau**

Er zijn meerdere ontwikkelingsroutes voor ondernemers. Ondernemers die door willen gaan kiezen vaak gecombineerde aanpakken waarin kringlooplandbouw, doelsturing, agrarisch natuurbeheer en innovatie worden omarmt. Maar er zijn ook andere manieren van ondernemen die passend zijn bij de verduurzaming van de agrosector. Denk hierbij aan het omschakelen, verplaatsen of eventueel stoppen van het bedrijf.

De route die je kiest is maatwerk per ondernemer en hangt heel nauw samen met de kansen in een gebied of marktwerking. We staan naast de agrariër om hem te ondersteunen bij deze keuzes.

Ondernemers vragen tegelijkertijd wel om helderheid van doelstellingen zodat zij hun bedrijfsvoering hierop kunnen inrichten. Managementmaatregelen kunnen een grote bijdrage leveren in de doelen zonder noemenswaardige investeringen. Tegelijkertijd kosten grote innovatieprojecten of aanpassingen in de bedrijfsvoering veel geld of zijn nieuwe markten nog niet ontwikkeld. Voorbeeld hiervan zijn het telen van vezelrijke gewassen die goed zijn voor onze bodem, water en natuurdoelen, maar tegelijkertijd geen goede afzetmarkt kennen. Ook de biologische afzet heeft nog niet voldoende omvang om veel

meer producten te verwerken. Ondernemers ervaren hierin opgaven vanuit hun eigen gebied (omgeving), hun type bedrijf (onderneming) en hun eigen keuzes (ondernemer zelf). Ondernemers willen bedrijf duurzaam doorgeven aan volgende generatie: rendabel bedrijf, toekomstgericht, Nu bedrijfskeuzes maken die toekomstbestendig zijn voor alle opgaven die op zijn erf komen. Investerings door boeren worden meerjarig gedaan!!!

#### 4. Hoe gaan we dat doen?

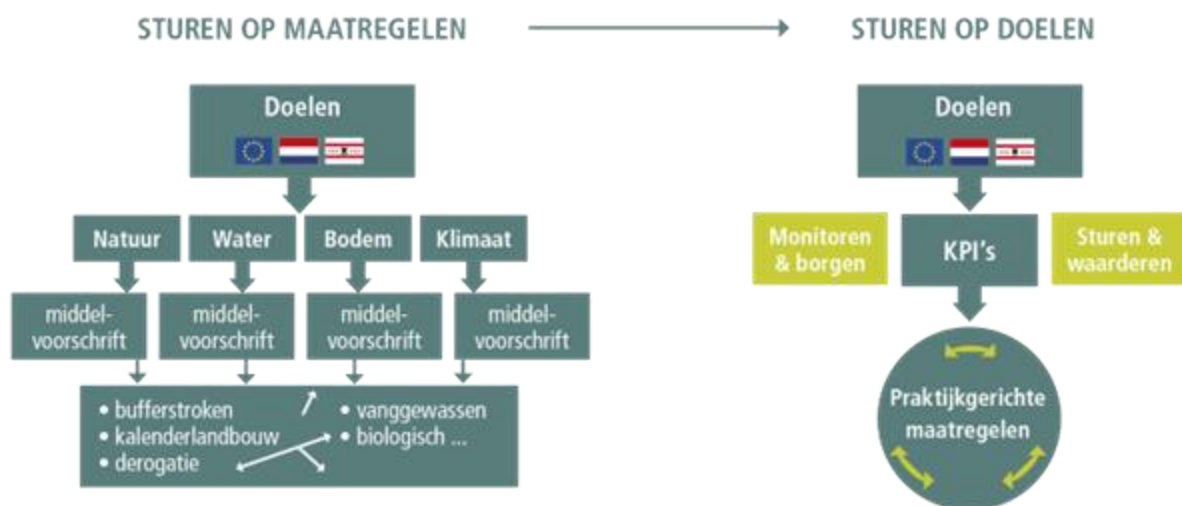
##### 1. Oplossing voor stikstofproblematiek

Om vergunningverlening weer op gang te kunnen brengen is het noodzakelijk om een oplossing te bieden voor de stikstofproblematiek. Hiervoor verwijzen we graag naar **HOOFDSTUK XXXX**. De agrarische sector is afhankelijk van een gedegen uitwerking en kan een goede rol in de oplossingsrichtingen bieden. Bedrijven zijn wel afhankelijk van de vergunningverlening.

##### 2. Doelsturing

In Drenthe staat het ondernemerschap van de agrariër centraal voor het behalen van de opgaven in het landelijk gebied. Dit ondernemerschap stimuleren we door middel van doelsturing. Het principe van doelsturing geeft de provincie de mogelijkheid complexe opgaven te vertalen naar praktische Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), praktisch inzichtelijk maken van het doelgat tot de opgave en verantwoordelijkheid creëren.

Onderstaand plaatje laat zien hoe doelsturing werkt:



Met doelsturing creëren we een WIN-WIN situatie tussen de agrarische sector, natuur, klimaat en wateropgaven. Voor de agrarische sector geven we duidelijkheid waar ze nu staan en de stip op de horizon waar de sector naar toe kan bewegen. Het resultaat: eigenaarschap, effectieve bedrijfsvoering en effectieve resultaten.

Doelsturing geeft:

1. stimulans aan het ondernemerschap en biedt ontwikkelruimte als het goed wordt ingezet.

2. een management tool voor inzicht in de scores en om de bedrijfseigen resultaten te kunnen verbeteren

3. een duidelijke en geborgde verbetering voor het behalen van de natuur, klimaat en wateropgaven.

Doelsturing is een andere manier van werken. Bij doelsturing zit de boer aan het roer om zelf te bepalen met welke praktijkgerichte maatregelen hij de doelen gaat halen passend bij zijn persoonlijke drijfveren, locatie, toekomstvisie, grondsoort etc. De agrariër krijgt een 'gereedschapskist' mee waarin meerdere managementmaatregelen zitten, zoals verlagen ruw eiwit zitten die hij/zij met zijn eigen vakmanschap uitkiest en uitvoert, ook is er een 'vakje' met technische innovaties op bedrijfs- en/of gebiedsniveau die een positieve werking hebben op de kpi's (stikstofstrippers, mestvergisting installaties, een 'vakje' met mogelijkheden pacht, nieuwe teelten, bedrijfsverbreding, kennisprogramma etc. De doelsturing systematiek wordt al ingezet in pilots in Drenthe en door private partijen.

Om de overstap te kunnen maken van middel- naar doelsturing zijn diverse ontwikkelingen nodig:

- Borging en betrouwbaarheid: voor de betrouwbaarheid van de KPI scores gaan we op bedrijfsniveau en gebiedsniveau op verschillende niveau's KPI's berekenen en meten. Bijvoorbeeld voor stikstofbodemoverschot (link naar de waterkwaliteit opgaven) worden N-mineraal metingen gedaan op perceelsniveau in samenwerking met Branche Organisatie Akkerbouw op ontheffing van generieke normen in het Actieprogramma Nitraatrichtlijn bij aantoonbare lagere nitraatverliezen op bedrijfs- en perceelsniveau. (Kamerbrief 12 juni 2025: Voortgang 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn)
- Draagkracht sector: Binnen de sector geniet doelsturing een groot draagkracht. Dit moeten we benutten en uitdragen. Met doelsturing maken we inzichtelijk wat de opgaven zijn, vergroten we het verantwoordelijkheidsgevoel en maken we de agrarische sector onderdeel van de oplossing van de opgaven in het landelijk gebied.
- Integraliteit behouden. Op een agrarisch bedrijf komen alle opgaven samen. Het sturen op één kpi kan invloed hebben op andere kpi's. Bijvoorbeeld het sturen op alleen het verlagen van ammoniakemissie kan juist het stikstofbodemoverschot verhogen. Daarom is het van belang om altijd het integrale bedrijf voor ogen te houden en je te verplaatsen op het boer erf. Wat heeft het toewerken naar een bepaalde score voor invloed op andere scores.
- Doelsturing in Drenthe gebiedsaanpak: Wanneer is goed, goed genoeg:, Geef duidelijkheid aan agrariërs wat de opgave is. Nagaan of dat op Drentse schaal kan of in kleinere gebieden aangeven wat de opgave is, wat de invloed van de agrarische sector hier op is, wat het resultaat moet zijn in 2035 en mogelijk wat tussendoelen zijn daar naar toe zijn. De KPI's dienen hierbij als basis om in gebieden integraal en concreet met de opgaven aan de slag te gaan (Passend bij het advies van Harm Borgers e.a., 2025 [Nederland van het stikstofslot, een juridisch houdbare oplossing uit de praktijk](#) ). Bij de gebiedsaanpak is het doel om gezamenlijk doelen te behalen, waarbij elke individuele agrariër weet hoe hij/zij scoort per KPI. Niet iedere agrariër hoeft de streefwaarden te behalen op iedere KPI. De KPI's worden berekend conform landelijke rekenregels. Ook worden al veel metingen gedaan, die worden ook gedeeld. Het 'doelgat' is hierdoor helder. Is dit doelgat haalbaar? Zo niet moeten we hier ook duidelijk over zijn.

### **3. Gebiedsgericht**

Om gebiedsgericht te kunnen gaan werken is het van groot belang om de vraagstukken van een gebied in beeld te hebben én te weten welke bedrijven in een gebied zitten (soort bedrijven en typering van bedrijven: doorgroeiers, stoppers, piekbelasters). 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 aan agrarisch natuurbeheer, verplaatsingen, kavelruilen, herinrichtingen en landbouwstructuurverbeteringen. Zoals eerder beschreven in dit document vragen alle om deze samenwerking. Een mogelijke invulling is het werken met gebiedsoffertes. De samenwerking in de gebieden kan niet zonder de samenwerking met medeoverheden als de waterschappen en de gemeenten, en met de andere grondeigenaren in de gebieden zoals onder andere de terreinbeherende organisaties. Ondernemers en maatschappelijke partners brengen zorgvuldig in kaart wat de kansen en opgaven zijn voor hun gebied. Dit kan bijvoorbeeld gaan over waterkwaliteit of een tekort aan mest. Ze onderzoeken op welke wijze zij dit kunnen adresseren. De provincie kan bij het opstellen van de gebiedsofferte faciliteren met onderzoek en procesbegeleiding. Een voorbeeld hoe dit is opgepakt door de partners van de Innovatie Veenkoloniën is het Gebiedsplan dat op 3 juli 2024 door de Innovatie Veenkoloniën is aangeboden aan de provincies Groningen en Drenthe en het ministerie van Landbouw, Voedselkwaliteit, Visserij en Natuur.

### **4. Gedegen aandacht voor boeren in gebieden met maatschappelijke opgaven (zie ook Omgevingsvisie) en verdieping Landbouw Hoofdstructuur/ landbouwstructuurverbetering (o.a. kavelruil)**

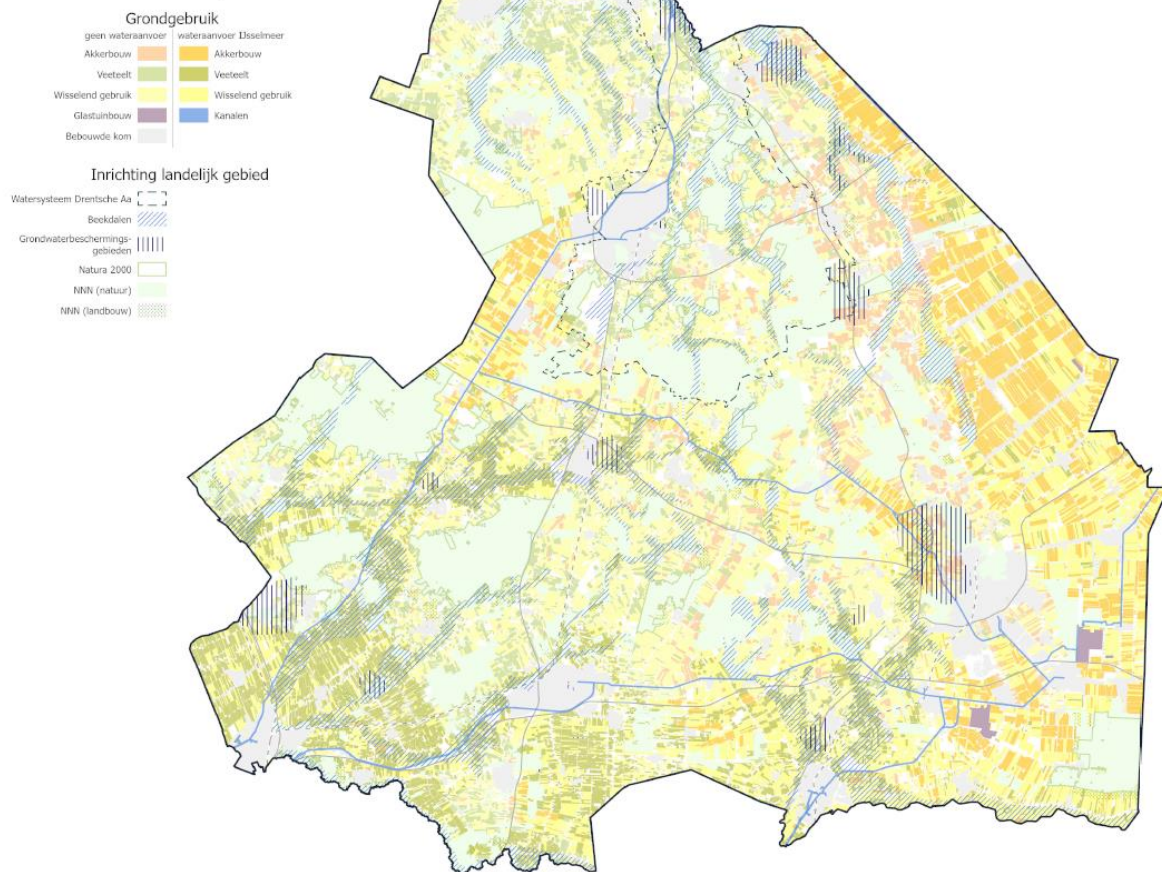
De landbouwsector in Drenthe maakt een transitie naar duurzamere productiewijzen met minder emissies naar lucht, bodem en water. Tegelijkertijd wordt de sector geconfronteerd met veranderende omstandigheden door klimaatverandering, zoals droogte, piekbuien en weersextremen. Deze ontwikkelingen vragen om een landbouwsysteem dat bijdraagt aan brede maatschappelijke doelen, maar ook perspectief biedt op een duurzaam verdienvermogen voor agrarische ondernemers.

In de Contourennota Omgevingsvisie Drenthe wordt om deze reden onderscheid gemaakt in twee typen landbouwgebieden. In de gebieden met landbouw als primaat beschermen wij de ruimte voor de agrarische functie en zijn wij terughoudend met het toelaten van functies die niet goed samengaan met landbouw, zoals wonen of niet-agrarische bedrijvigheid. Hergebruik van vrijkomende erven is hier alleen mogelijk als dit de omliggende landbouwfunctie niet belemmert en landschappelijk zorgvuldig wordt ingepast. Areaal kan geborgd worden door toepassing van een afwegingskader landbouwgrond. In het andere gebied, vragen wij van de landbouw een actieve bijdrage aan maatschappelijke doelen voor natuur en (drink)water. Als gevolg van deze opgaven zal op een deel van deze landbouwgronden niet de landbouw kunnen blijven zoals die nu plaatsvindt en zal gekeken moeten worden samen met de boeren welke vormen van landbouw nog plaats kunnen vinden. In sommige gebieden in Drenthe is dit nu al het geval. Het gaat dan bijvoorbeeld om de grondwaterbeschermingsgebieden, de nutriëntenverontreinigde (NV) gebieden, gebieden rondom Natura 2000, delen van beekdalen, KRW-waterlopen en delen van de droge hoge zandgronden. Wat de gevolgen precies zijn is mede afhankelijk van de

doorvertaling van de wettelijke opgaven naar gebiedsniveau. De opgaven zullen gevolgen hebben voor het grondgebruik. De agrarische bestemming blijft in principe gehandhaafd, maar wij bieden hier – in nauwe samenwerking met gemeenten – meer ruimte voor combinaties met andere functies. We staan in deze gebieden naast de boer en geven hem de ruimte om mee te denken in oplossingen voor de opgaven in zijn gebied.

In alle gebieden geldt dat we ons blijven inzetten met goed beleid en een goed instrumentarium om de opgaven voor de agrariërs te stimuleren of mogelijk te maken. Het TLGD programma sluit daarom aan bij de Landbouwkoers Drenthe, waarin kringlooplandbouw, doelsturing, gebiedsgericht maatwerk, ondersteund met innovatie centraal staan. Een kaart met het huidige landbouwsysteem en een aantal bestaande opgaven (waternaarvoer, Natura2000 gebied, NNN gebieden) treft u hierna aan.

## Huidig landbouwsysteem



### 5. We bieden passende ontwikkelroutes voor ondernemers met slimme inzet van middelen (SPUKS)

Kringlooplandbouw, doelsturing en innovatie zijn geen nieuwe begrippen. Ondernemers die door willen gaan met hun bedrijf zullen één of meerdere van deze tactieken al toepassen. Maar er zijn ook andere manieren van ondernemen die passend zijn bij de verduurzaming van de agrosector. Daarbij doelen we op de keuze om het bedrijf om te schakelen, te verplaatsen of te stoppen. In het SER rapport 'Naar

duurzame toekomstperspectieven in de landbouw' van mei 2021 ([www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/duurzame-toekomstperspectieven-landbouw.pdf](http://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/duurzame-toekomstperspectieven-landbouw.pdf)) worden een zevental transitiepaden gedefinieerd. De transitiepaden zijn afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, de eigen ambities en de uitgangssituatie. De transitiepaden zijn in verschillende beleidsdocumenten zowel bij de landelijke overheid als private partijen als uitgangspunt genomen en kunnen ook in Drenthe als ontwikkelroute worden omarmt.

#### **6. We stimuleren innovaties op bedrijfs- en gebiedsniveau en staan open voor ideeën uit de sector**

De provincie wil de initiatieven die er zijn ondersteunen met een slimme inzet van verkregen middelen (SPUKS). Hiervoor zijn verschillende subsidiemaatregelen ingezet of in ontwikkeling. Eén daarvan is de regeling *Laaghangend Fruit*, een gezamenlijke aanpak van de provincies Drenthe, Friesland en Groningen. Deze regeling is bedoeld voor ondernemers met een eenmanszaak, vof, maatschap of cv in de drie noordelijke provincies. Het doel is om investeringen en advies te stimuleren die bijdragen aan stikstofreductie binnen het bedrijf. Denk bijvoorbeeld aan advies over meer weidegang of een lager ruw eiwitgehalte in het rantsoen, of aan praktische maatregelen zoals mestrobots, watersproei-installaties en magnesiumchloride-sproei-installaties. Een andere, te verwachten regeling, is de Hoog hangend Fruit regeling. Hier wordt het mogelijk om op gebiedsniveau aan complexere innovaties te werken.

Een andere aanpak is Agrarisch Natuurbeheer. Naar de toekomst toe biedt Agrarisch Natuurbeheer een breder pallet van agro-milieudiensten, waarmee de druk op water, bodem, biodiversiteit en landschap en klimaat kan verminderen. De wijze van subsidiëren is daarbij enkel bovenwettelijk in te zetten. Behalve dat agrarisch natuurbeheer bijdraagt aan behoud van soorten van (inter) nationaal belang zoals akker- en weidevogels en soorten van het kleinschalig landschap, draagt het ook bij aan andere doelen zoals de groenblauwe dooradering en verbeteren van de waterkwaliteit. Deze maatschappelijke diensten kunnen financieel worden gecompenseerd.

#### **5. Wat betekent dit tot 2030?**

Tot 2030 zien wij de volgende acties:

1. Uitwerken doelsturing samen met teams bodem/water, natuur, VTH, economie en in afstemming met landbouw- en natuurpartners
2. Uitwerken monitoring en borging van doelsturing (zie ook onderdeel stikstof)
3. Uitwerken van een Drentse bedrijfspecifieke norm voor ammoniakemissie (zie onderdeel stikstof)
4. Snelle inzet SPUK gelden om innovaties te stimuleren (laaghangend fruit & hooghangend fruit)
5. Met de gebieden aan de slag waarbij we de visies uit een gebied als uitgangs- of vertrekpunt nemen

6. We gebruiken goed onderbouwde analyses van het gebied waar opgaven komen te liggen. Denk hierbij aan: aantal aanwezige bedrijven en typering van deze bedrijven, analyse op de stoppers (wie doen mee aan de geboden regelingen), een analyse van de toekomstvisie van de ondernemers die door willen gaan in de betreffende gebieden
7. Slim inzetten van grondmobiliteit (zoals kavelruil of extensivering), uitwerken
8. Uitwerken van landbouwstructuurverbetering, en uitgangspunt grond (ook natuurgrond) blijft in eigendom van boeren en mogelijk ook beheer van de (natuur)grond
9. Inzet van de extra middelen voor het ANLb in Drenthe op basis van de landelijke kaders

## 6 BOUWSTEEN GROND

## **BOUWSTEEN GROND**

*Het programma Toekomstgericht I=Landelijk Ggebied Drenthe vraagt om een nieuwe verhouding tussen agrarische economie en natuurlijke ecologie, waarbij de stikstofcrisis de directe aanleiding is voor overheidsingrijpen in de inrichting van het landelijk gebied.*

*Ruim vijftig jaar geleden ging het Nederlandse landschap op de schop om zoveel mogelijk goed en goedkoop voedsel te produceren. Met behulp van ruilverkaveling werden verspreid liggende kavels samengevoegd, nieuwe waterwegen aangelegd, boerderijen verplaatst en de perceelgrootte en -vorm aangepast aan de eisen van moderne mechanisatie.*

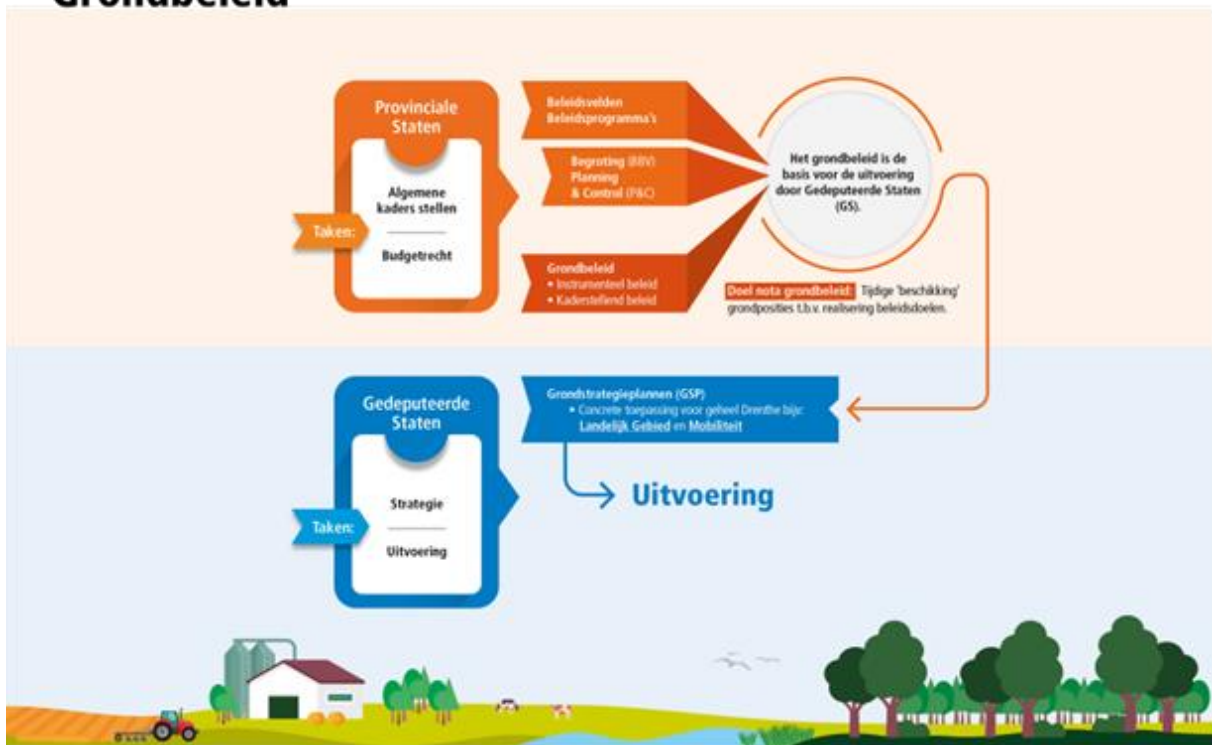


De hoge druk op het landschap - stikstofcrisis, ecologische grenzen, natuurherstel, klimaatverandering, waterkwaliteit, maar ook woningnood, wind- en zonneparken – zorgt voor het besef dat dit niet vanzelfsprekend leidt tot de meest optimale configuratie van het landgebruik en toekomstbesteding landschap. Marktkrachten en individuele beslissingen van grondeigenaren leiden niet automatisch tot realisatie van maatschappelijk gewenste doelen. Het is de mix van grondinstrumenten, zoals verkavelingsinstrumenten en landinrichting, die weer moeten worden ingezet voor optimale inrichting om vastgestelde opgaven gebiedsgericht te realiseren.

### **Het grondbeleid en het grondstrategieplan**

In april 2024 is de nota grondbeleid vastgesteld door Provinciale Staten (PS). De nota is een instrumentenkoffer voor provinciale beleidsvelden en programma's waar een grondopgave aan de orde is. De afspraken over aankoop, verkoop, ruiling en beheer van gronden en gebouwen zijn in de nota opgenomen. Grondbeleid is geen doel op zich voor de provincie maar middel om tijdig de 'beschikking' te hebben over grondposities ten behoeve van de realisering van beleidsdoelen.

# Grondbeleid



De uitvoering van het grondbeleid voor het landelijk gebied wordt opgenomen in het Grondstrategieplan (GSP), deze wordt door GS vastgesteld. Het GSP gaat over de wijze van uitvoering en beschrijft de rol die de provincie inneemt (faciliterend of actief), het belang dat de provincie heeft, de wijze van vertaling van de ruimtelijke opgave, de grondinstrumenten die worden ingezet en de wijze waarop dat gebeurt (de strategie). Het GSP omvat een beschrijving van de aard en omvang van de opgaven en de in acht te nemen kaders en randvoorwaarden. Fasering van een programma of project en voortgang van de realisatie kunnen aanleiding tot inhoudelijke bijstelling zijn. Voor de realisatie van de grondopgaven werken wij samen met onze partners en andere overheden in het landelijk gebied.

## Uitgangspunten Toekomstgericht Landelijke Gebied Drenthe

Voor de realisatie van de opgaven in het TLGD en inzet grondinstrumentarium is nodig:

- Te beschikken over duidelijke kaders;
- Duidelijkheid te hebben over waar de opgave landt, maar ook waar geen opgaven landen zodat boeren en grondeigenaren perspectief geboden kan worden;
- Prioritering om te bepalen of er urgentie gaat ontstaan op de realisatie van de opgave.

In het TLGD worden de keuzes vastgelegd voor de grondstrategie en de inzet van instrumenten grond, op basis van de inhoudelijke opgaven. De uitwerking daarvan wordt vastgelegd in het GSP.

De hoofdlijn daarin blijft dat vrijwilligheid het uitgangspunt is. Dat betekent dat de strategie gericht is op het benutten van aankoopmogelijkheden, een passieve aanpak.

Tegelijkertijd is er vanuit de prioritering door Gedeputeerde Staten een strategie nodig om de doelen binnen die prioritering te realiseren. Dat vraagt om een actieve strategie; het benaderen van grondeigenaren voor de realisatie van de grondopgave. Een actief grondbeleid vraagt om passend instrumentarium.

Als het realiseren van (herstel)maatregelen in het kader van de wettelijke opgaven in het gedrang komt, kunnen bij een actief grondbeleid de stappen richting onteigening niet ontbreken. Dit geldt ook wanneer sprake is van een tijdslimiet, de 'laatste kavel problematiek', het in gedrang komen van de realisatie van de opgave of het lopen van financiële risico's. Dat betekent dat bij het vaststellen van bepaalde opgaven, de urgentie omschreven moet worden.

### **Instrumentarium ter realisering van het TLGD**

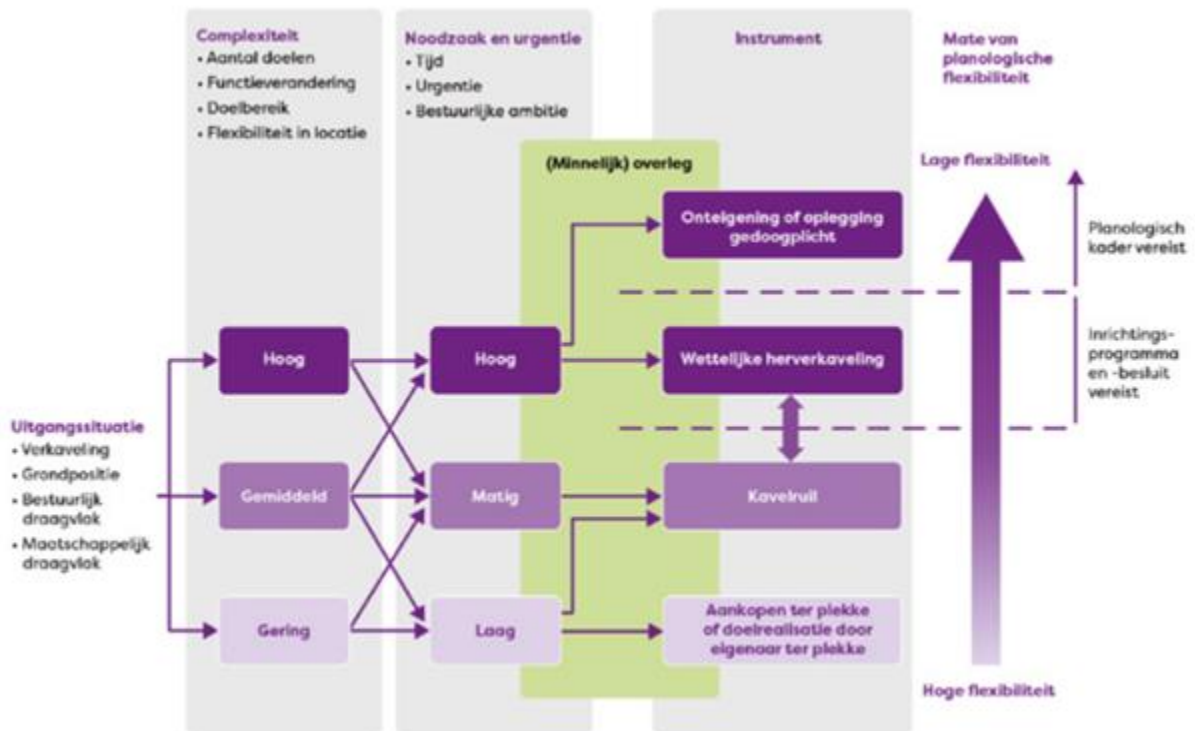
De opgaven in het TLGD leiden tot concrete grondopgaven voor:

1. Functiewijziging (landbouw -> natuur/water).
2. Realisatie landbouw met nevendoelelen.
3. Agrarische structuurverbetering.

Voor de realisatie van deze opgaven is een passende hoeveelheid ruilgrond nodig, afgestemd op omvang opgave. De praktijk is dat 75 tot 80% van de opgaven wordt gerealiseerd door ruilingen. Belangrijk hierbij is een duidelijk beeld te hebben van waar geen opgaven zullen landen, om kavelruilen en bedrijfsverplaatsingen te kunnen doen, ten behoeve van de opgaven.

Om deze opgaven te realiseren is een mix van grondinstrumentarium nodig: De mate van vrijwilligheid/dwingend is afhankelijk van de doelen, uitgangssituatie, complexiteit, urgentie en bestuurlijk draagvlak. De juiste afwegingskaders en maatwerk zijn daarbij belangrijk en is de basis voor de grondstrategie: actief of passief.

Onderstaande matrix geeft de keuzemogelijkheden aan:



In het passieve spoor, het benutten van aankoopmogelijkheden in relatie tot verschillende opgaven, kan onderstaand afwegingskader gebruikt worden:

### Afwegingskader

i.r.t. aankooptitel(s)

Bijgaand afwegingskader helpt bij de afweging voor aankoopmogelijkheden in relatie tot de doelen Landelijk gebied, helderheid over aankooptitel en inzicht in financiering. Kleuren en ha's corresponderen met bijgaand kaartbeeld

**Doelen Landelijk Gebied**

Aankoopkans	Verhouding binnen bijzondere landbouw	Doelen Landelijk Gebied					
		Aandeel NNN		MRP / PN ( fase 1 of 2 )		Opgavegericht	
Locatie	48% 32%	Ha's	Proc. (%)	Ha's	Proc. (%)	Ha's	Proc. (%)
		35	32%	5	5%	12	11%

**Landbouwhoofdstructuur**

Aankooptitel verkregen?	Financiering (dekking)	Landbouwhoofdstructuur					
		Ruilvergoeding (overtollig)		Ruilvergoeding (i.v. kavereuil)		Erf, gebouwen & vergunning	
		Ha's	Proc. (%)	Ha's	Proc. (%)	Ha's	Proc. (%)
		20	19%	34	31%	2	2%

Totaal ha 108

SKNL, vrijwillige aankoop of aankoop via ruiling of kavereuil

Evt. met bedrijfsverplaatsing

SKNL, vrijwillige aankoop of aankoop via ruiling of kavereuil		Evt. met bedrijfsverplaatsing	
<input checked="" type="checkbox"/> Ja, PNP	<input type="checkbox"/> N.v.t.	<input checked="" type="checkbox"/> Ja, directe verkoop	<input checked="" type="checkbox"/> Ja, landbouwstructuur
PNP	PN (fase 1 of 2)	Egalisatiereserve	Egalisatiereserve
	TLGD middelen		Ja, PNP

**Conclusie:**

Aankoopwaardig. De huiskavel met bedrijfsgebouwen ligt substantieel binnen het NNN, waardoor er geen bedrijfseconomisch perspectief is. Twee andere percelen komen daarbij in aanmerking voor het TLGD en kunnen opgavegericht worden gekocht. Hierdoor wordt meer dan de helft van het bedrijf geraakt door doelen. De resterende landbouwgrond kan door directe verkoop en kavereuil bijdragen aan landbouwstructuurverbetering. Voor wat betreft de financiering is er los van de opgavegerichte grond (titel GS ophalen) voorzien in passende dekkingen. Voor wat betreft het instrumentarium is een bedrijfsverplaatsing te verantwoorden.

Kaartbeeld (met duiding opgaven):

### Overzicht financiële middelen voor waardeverschillen grond / SPUK's

De beschikbare middelen zijn bedoeld om de waardeverschillen die gaan ontstaan als gevolg van de realisatie van de opgave te overbruggen.

- Bij een functiewijziging van landbouw naar natuur/water zal dit in de orde van grootte van 85% liggen.
- De waardeverschillen die gaan ontstaan bij de realisatie van landbouw met neventoelen zijn afhankelijk van hoe de realisatie van de doelen de agrarische functie beïnvloed, dat kan naar verwachting variëren van 25% tot 70%.

Beschikbaar budget voor waardeverschillen:

- Nieuwe opgave (bedragen x1.000.000)
  1. Versnellingsmiddelen € 27 (SPUK L25 looptijd t/m 2026)
  2. Versnellingsmiddelen € 10 (SPUK L25 risicoreservering t/m 2026)
  3. MRP grond € 140 (SPUK L35 looptijd t/m 2026)
  4. MRP inrichting € 3,3 (SPUK L35 looptijd t/m 2026)
  5. MGB € 8,7 (SPUK L36 looptijd t/m 2028)
  6. PN 1e fase € 0 (SPUK L16 looptijd t/m 2026)
  7. PN 2e fase € 32,5 (SPUK L 33 looptijd t/m 2030)
  8. PAS 1 € 7,9 (SPUK L27 looptijd t/m 2025 - 28 feb)
  9. PAS 2 € 8,7 (SPUK L37 looptijd t/m 2026 - 31 dec)
- Bestaande opgave (bedrag x1.000.000)
  1. PNP € 40 (looptijd t/m 2028)

Daarnaast is er een investeringskrediet Grondbezit Landelijk Gebied. De maximaal aan te houden grondvoorraad is 210 miljoen euro.

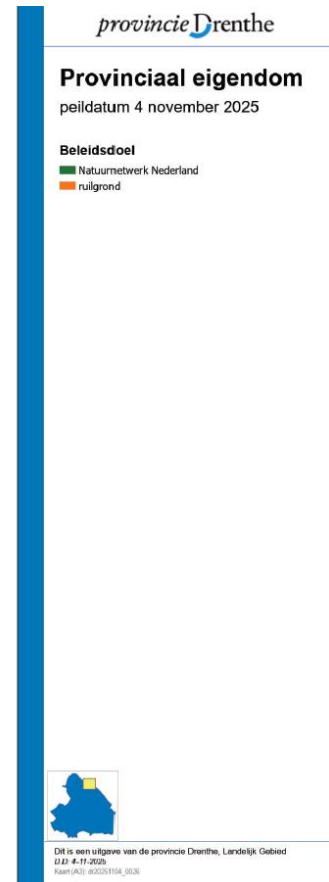
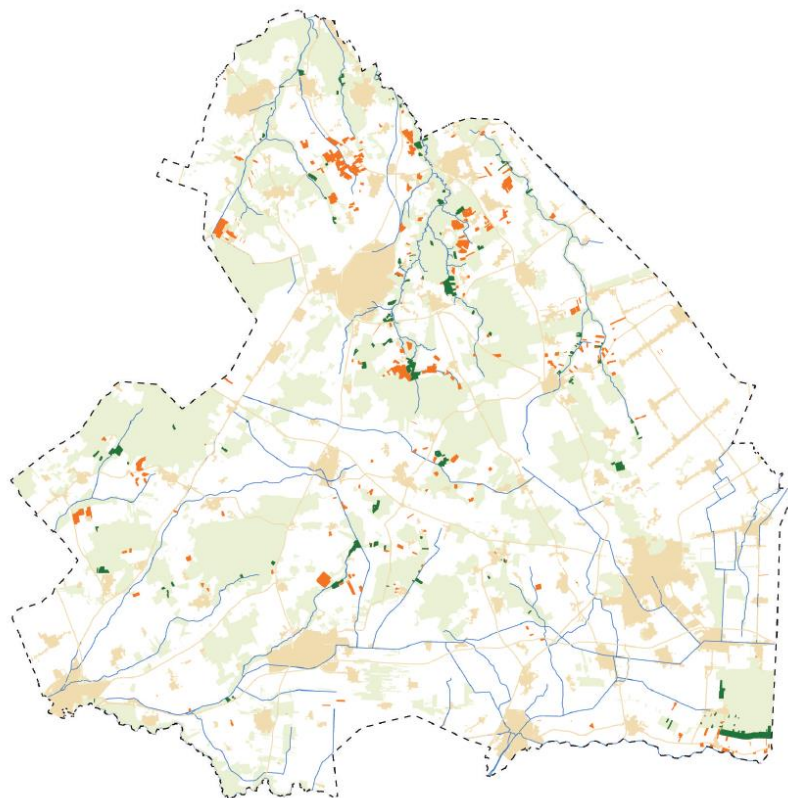
### **Wat doen we al?**

Tot op heden werken we aan de grondopgave van het Programma Natuurlijk Platteland (PNP), het gaat dan om de inzet van instrumenten om het Natuurnetwerk Nederland (NNN), Kaderrichtlijn Water (KRW) en agrarische structuurverbetering te realiseren. Om die reden en voor dat doel, heeft de provincie een grondvoorraad ten behoeve van de PNP opgaven, ruilgronden en opgavegerichte gronden. Deze zijn gefinancierd uit het investeringskrediet Grondbezit Landelijk Gebied.

De realisatie van deze PNP opgave stagneert door onduidelijkheid over de landing van opgaven binnen het Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe (TLGD). Het is namelijk onmogelijk gronden en bedrijven te ruilen wanneer onduidelijk is waar op relatief korte termijn opgaven aanvullend op het PNP gerealiseerd moeten worden.

De bestaande ruilgronden liggen voor een belangrijk deel binnen gebieden waar TLGD opgaven zijn voorzien (zie **figuur X** met provinciaal eigendom). Echter zijn deze niet vastgesteld zodat er nog niet op geanticipeerd kan worden. Duidelijkheid over samenhang met de realisatie van de bestaande doelen

uit het PNP en de TLGD doelen is cruciaal om efficiënte ruilprocessen te faciliteren en de ruilgronden goed in te zetten.



**Figuur X. Provinciaal eigendom.**

### Samenvattend

Voor de grondopgave is nodig:

- Grondbeleid en grondstrategieplan
- Duidelijke, vastgestelde en realistische opgaven
- Inhoudelijke prioritering
- Heldere, breed gedragen uitgangspunten
- Vastgestelde randvoorwaarden en kaders
- Inzet doelgericht en passend instrumentarium en bijbehorende €

## Gebiedsgericht werken

In de gebiedsgerichte aanpak van het TLGD gebruiken we de acht deelgebieden die al waren ontstaan in het kader van het Programma Natuurlijk Platteland. Voor elk van deze deelgebieden wordt in overleg met de gebiedspartners een pakket aan maatregelen opgesteld. Ook worden koppelkansen met andere ruimtelijke en economische opgaven en ambities - denk aan mobiliteit, woningbouw, energie en recreatie - geïnterpreteerd. Op die manier geven wij gestalte aan onze visie om landbouw en natuur in samenhang te ontwikkelen, processen van onderop in te richten ('van keukentafel naar tekentafel') en daarbij gebruik te maken van het vakmanschap en de meedenkkraft van ondernemers en organisaties.



Figuur 1.1 De acht deelgebieden van het Programma Natuurlijk Platteland<sup>1</sup>.