

To: 5.1.2e | 5.1.2e | @pzh.nl]
Cc: 5.1.2e | 5.1.2e | @pzh.nl]; 5.1.2e | 5.1.2e | @pzh.nl]; 5.1.2e | 5.1.2e | @pzh.nl]
From: 5.1.2e
Sent: Fri 3/21/2025 11:49:09 AM
Subject: RE: S.v.z. stukken GS 25-3
Received: Fri 3/21/2025 11:48:00 AM
[00 D-Memo IPO BAC LG annotatie 27 maart 2025.docx](#)
[00 250327 BAC LG 1b.1 GEANNOTEEERDE Conceptagenda BAC Landelijk Gebied 27 maart 2025 \(1\).docx](#)
[Agendabundel Vertrouwelijk \(2\).pdf](#)
[RE: Akkoord? Agendering D-memo BAC LG \(27 mrt\) op GS-vergadering 25 maart as.](#)
[Re: Akkoord? Agendering D-memo BAC LG \(27 mrt\) op GS-vergadering 25 maart as.](#)
[Re: Akkoord? Agendering D-memo BAC LG \(27 mrt\) op GS-vergadering 25 maart as.](#)

Hoi 5.1.2e ,

Hierbij alvast de stukken en akkoorden voor het D-memo van de BAC LG van 27 maart. De aanpassingen van Berend zijn doorgevoerd.

Ik hoop de workflow voor het BO Natuur ook vandaag te kunnen doorvoeren, maar anders krijg je die maandag!

Hartelijke groet,

5.1.2e

Beleidsadviseur

Natuur en Coördinatie IPO Landelijk Gebied

Domein Water, Klimaat & Natuur



M: 5.1.2e

E: 5.1.2e | @pzh.nl

Werkdagen: ma t/m vr

www.zuid-holland.nl/contact

5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e | @pzh.nl>

Verzonden: vrijdag 21 maart 2025 11:57

Aan: 5.1.2e <5.1.2e | @pzh.nl>

CC: 5.1.2e <5.1.2e | @pzh.nl>

Onderwerp: RE: S.v.z. stukken GS 25-3

GS vinden het heel fijn om de stukken in het weekend te kunnen lezen. Dus als of de memo, of de stukken voor het BO, of zelf allebei vandaag later in de middag nog nageplaatst kunnen worden op iBabs zijn zij daar erg blij mee.

Met vriendelijke groet,

5.1.2e

Senior bestuursadviseur Gedeputeerde Staten

Domein Bestuur | Team GS-ondersteuning

Meer weten over GS-besluiten? Kijk op: <http://binnenplein.pzh.nl/groepen/besluitvorming/>

M - 5.1.2e
E - 5.1.2e @pzh.nl

Krachtig Zuid-Holland

Van: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Verzonden: vrijdag 21 maart 2025 11:51
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
CC: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Onderwerp: RE: S.v.z. stukken GS 25-3

Hoi 5.1.2e,

Dat is fijn om te weten, dankjewel!

Ik denk dat ik het D-memo en misschien de stukken voor het BO Natuur vandaag wel nog voor 16.00 uur met je kan delen. Scheelt dat iets? Of hebben jullie liever alles in één keer?

Groet!
5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Verzonden: vrijdag 21 maart 2025 11:48
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
CC: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Onderwerp: RE: S.v.z. stukken GS 25-3

Hallo 5.1.2e,

Dankjewel voor de update! Maandag is er een nazending. GS hebben liever geen nazendingen, maar als het echt mee moet voor GS 25-3 is die mogelijkheid er wel. Om het maandag mee te kunnen nemen in de nazending moet het uiterlijk om 15.30 uur bij GSO binnen zijn.

Heel veel succes en alvast een goed weekend!

Met vriendelijke groet,

5.1.2e

Senior bestuursadviseur Gedeputeerde Staten
Domein Bestuur | Team GS-ondersteuning

Meer weten over GS-besluiten? Kijk op: <http://binnenplein.pzh.nl/groepen/besluitvorming/>

M - 5.1.2e
E - 5.1.2e @pzh.nl

Van: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Verzonden: vrijdag 21 maart 2025 11:39
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
CC: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Onderwerp: RE: S.v.z. stukken GS 25-3

Hoi 5.1.2e,

Ik had gehoopt de D-memo voor het BAC Landelijk Gebied wel voor 12.00 uur met je te kunnen delen, maar er moesten op verzoek van Berend nog een twee aanpassing worden gedaan. Eén aanpassing is inmiddels verwerkt, maar de ander lukt vrees ik niet voor 12u (ik ben hiervoor afhankelijk van 2 andere collega's).

Daarnaast heb ik de BO Natuur stukken zojuist ontvangen, die staan nu ter controle uit bij de collega's. De BO Landelijk Gebied stukken ontvangen we echter pas later vanmiddag of zelfs pas maandag... is er maandag ook nog een mogelijkheid om de stukken met GS te delen?

Groet!

5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Verzonden: vrijdag 21 maart 2025 10:50
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
CC: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Onderwerp: S.v.z. stukken GS 25-3

Hallo 5.1.2e,

Voor GS 25-3 a.s. staan er 2 onderwerpen van jou op de agenda die nog niet bij GSO binnen zijn. We hebben eerder al contact gehad dat de eerste mogelijk een nazending wordt. Kun je mij laten weten wat de stand van zaken is? Worden beide een nazending?

1. Stukken BO Natuur en BO Landelijk gebied 27 maart 2025 (5.1.2e / 5.1.2e / Potjer)
1. D-memo BAC Landelijk Gebied (5.1.2e / Potjer)

Alvast bedankt!

Met vriendelijke groet,

5.1.2e

Senior bestuursadviseur Gedeputeerde Staten
Domein Bestuur | Team GS-ondersteuning

Meer weten over GS-besluiten? Kijk op: <http://binnenplein.pzh.nl/groepen/besluitvorming/>



M - 5.1.2e
E - 5.1.2e@pzh.nl

Krachtig Zuid-Holland

320972

0295

To: 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; Berend Potjer [5.1.2e @pzh.nl]; Mariëtte van Leeuwen [5.1.2e @pzh.nl]
Cc: 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]
5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; secrpotjer [5.1.2e @pzh.nl]; Secrijkaart [5.1.2e @pzh.nl]; Secrvanleeuwen [5.1.2e @pzh.nl]
From: Frank Rijkaart
Sent: Thur 3/20/2025 9:16:09 AM
Subject: Re: Akkoord? Agendering D-memo BAC LG (27 mrt) op GS-vergadering 25 maart as.
Received: Thur 3/20/2025 9:16:12 AM

Akkoord!

Verzonden vanuit [Outlook voor iOS](#)

Van: 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>
Verzonden: Thursday, March 20, 2025 9:33:51 AM
Aan: Berend Potjer <5.1.2e @pzh.nl>; Frank Rijkaart <5.1.2e @pzh.nl>; Mariëtte van Leeuwen <5.1.2e @pzh.nl>
CC: 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>; 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>; 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>; 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>
<5.1.2e @pzh.nl>; secrpotjer <5.1.2e @pzh.nl>; Secrijkaart <5.1.2e @pzh.nl>; Secrvanleeuwen <5.1.2e @pzh.nl>
Onderwerp: Akkoord? Agendering D-memo BAC LG (27 mrt) op GS-vergadering 25 maart as.

Beste Berend, Frank en Mariëtte,

Zijn jullie akkoord met het agenderen van het D-memo en de geannoteerde conceptagenda van de BAC LG agenda (27 maart as.) uit de bijlagen bij de GS-vergadering van 25 maart aanstaande?

Alvast bedankt en ik hoor het graag z.s.m. in verband met de nazendingstermijn voor de GS-vergadering.

Hartelijke groet,

5.1.2e

Beleidsadviseur

Natuur en Coördinatie IPO Landelijk Gebied

Domein Water, Klimaat & Natuur



M: 5.1.2e

E: 5.1.2e @pzh.nl

Werkdagen: ma t/m vr

www.zuid-holland.nl/contact

To: 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; Frank Rijkaart [5.1.2e @pzh.nl]; Mariëtte van Leeuwen [5.1.2e @pzh.nl]
Cc: 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]
5.1.2e [5.1.2e @pzh.nl]; secrpotjer [5.1.2e @pzh.nl]; Secrijkaart [5.1.2e @pzh.nl]; Secrvanleeuwen [5.1.2e @pzh.nl]
From: Berend Potjer
Sent: Thur 3/20/2025 10:01:28 PM
Subject: RE: Akkoord? Agendering D-memo BAC LG (27 mrt) op GS-vergadering 25 maart as.
Received: Thur 3/20/2025 10:01:34 PM

Dank hiervoor.

Akkoord met twee wijzigingen:

1. Bij intrektingsbeleid:
 - a. Duidelijker (direct) aangeven wat dan wel (actualisatieverplichting, evt. BBT)
 - b. Verduidelijken wat het bezwaar ertegen is en waarom intrekking latente ruimte in NB wel helpt en in ZH niet
2. Bij NVI duidelijker benoemen wat het risico en handelingsperspectief is (lobby richting kamerdebat 9 april) (en deze wellicht ook in D-memo vermelden)

Groeten,
Berend

Van: 5.1.2e <[5.1.2e @pzh.nl]>

Verzonden: donderdag 20 maart 2025 09:34

Aan: Berend Potjer <[5.1.2e @pzh.nl]>; Frank Rijkaart <[5.1.2e @pzh.nl]>; Mariëtte van Leeuwen <[5.1.2e @pzh.nl]>

CC: 5.1.2e <[5.1.2e @pzh.nl]>; [5.1.2e <[5.1.2e @pzh.nl]>; [5.1.2e <[5.1.2e @pzh.nl]>; [5.1.2e <[5.1.2e @pzh.nl]>; [5.1.2e <[5.1.2e @pzh.nl]>
<[5.1.2e @pzh.nl]>; secrpotjer <[5.1.2e @pzh.nl]>; Secrijkaart <[5.1.2e @pzh.nl]>; Secrvanleeuwen <[5.1.2e @pzh.nl]>

Onderwerp: Akkoord? Agendering D-memo BAC LG (27 mrt) op GS-vergadering 25 maart as.

Urgentie: Hoog

Beste Berend, Frank en Mariëtte,

Zijn jullie akkoord met het agenderen van het D-memo en de geannoteerde conceptagenda van de BAC LG agenda (27 maart as.) uit de bijlagen bij de GS-vergadering van 25 maart aanstaande?

Alvast bedankt en ik hoor het graag z.s.m. in verband met de nazendingstermijn voor de GS-vergadering.

Hartelijke groet,

5.1.2e

Beleidsadviseur

Natuur en Coördinatie IPO Landelijk Gebied

Domein Water, Klimaat & Natuur



M: [5.1.2e]

E: [5.1.2e @pzh.nl]

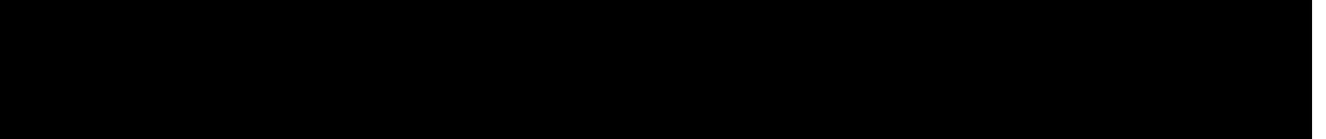
Werkdagen: ma t/m vr

www.zuid-holland.nl/contact

Vertrouwelijk - Bundel - Bestuurlijke Adviescommissie Landelijk Gebied van 27 maart 2025

- 1 (Vertrouwelijk) Opening en vaststelling agenda
- 1.a (Vertrouwelijk) Opening
- 1.b Vaststelling agenda
 - 250327 BAC LG 1b.1 Conceptagenda BAC Landelijk Gebied 27 maart 2025
- 2 (Vertrouwelijk) Bespreekpunten
- 2.a (Vertrouwelijk) Gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid
 - 250327 BAC LG 2a.1 Beslisnotitie toezichts- en handhavingsbeleid
 - 250327 BAC LG 2a.2 Bijlage 1 - Gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid
- 2.b (Vertrouwelijk) Contourennotitie intrekkingbeleid
 - 250327 BAC LG 2b.1 Beslisnotitie contourennotitie intrekkingbeleid
 - 250327 BAC LG 2b.2 Bijlage - Contourennotitie intrekkingbeleid gebiedsbescherming
- 2.c 
- 2.d 

buiten verzoek
- 2.e (Vertrouwelijk) Provinciale inbreng Nota Ruimte op thema landbouw en natuur
 - 250327 BAC LG 2e.1 Beslisnotitie provinciale inbreng Nota Ruimte op thema landbouw en natuur
 - 250327 BAC LG 2e.2 Bijlage 1 - Bouwstenennotitie provinciale inbreng Nota Ruimte op thema landbouw en natuur
- 2.f (Vertrouwelijk) Provinciale inzet doelstelling
 - 250327 BAC LG 2f.1 Beslisnotitie provinciale inzet op doelstelling
 - 250327 BAC LG 2f.2 Bijlage 1 - IPO-verkenning doelstelling
 - 250327 BAC LG 2f.3 Bijlage 2 - WUR-reflectie op IPO-verkenning doelstelling
 - 250327 BAC LG 2f.4 Bijlage 3 - Samenvatting werksessie IPO-verkenning doelstelling
 - 250327 BAC LG 2f.5 Bijlage 4 - Kamerbrief bedrijfsgerichte doelstelling
 - 250327 BAC LG 2f.6 Bijlage 5 - Verwerking schriftelijke reacties van provincies
- 2.g (Vertrouwelijk) Regieorgaan versnellen innovatie duurzame veehouderij
 - 250327 BAC LG 2g.1 Beslisnotitie samenwerking Regieorgaan Innovatie veehouderij
 - 250327 BAC LG 2g.2 Bijlage 1 - Convenant regieorgaan versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij
 - 250327 BAC LG 2g.3 Bijlage 2 - Overzicht bemensing en afstemmingslijn Regieorgaan-IPO
 - 250327 BAC LG 2g.4 Bijlage 3 - BAC-notitie 1 februari 2024 - Convenant versnellen innovatie duurzame veehouderij
- 2.h 

buiten verzoek
- 2.i 

buiten verzoek

3 (Vertrouwelijk) Hamerstukken

3.a (Vertrouwelijk) Platform Multifunctionele Landbouw

250327 BAC LG 3a.1 Beslisnotitie deelname platform multifunctionele landbouw

250327 BAC LG 3a.2 Bijlage 1 - Motie van het lid Bisschop c.s. over deelname van het IPO en het ministerie van VWS aan het Platform Multifunctionele Landbouw

3.b

buiten verzoek

3.c (Vertrouwelijk) Herijking propositie landelijk gebied

250327 BAC LG 3c.1 Beslisnotitie vaststellen herijkte propositie landelijk gebied

250327 BAC LG 3c.2 Bijlage 1 - Conceptversie herijkte propositie landelijk gebied

250327 BAC LG 3c.3 Bijlage 2 - Praatplaat herijkte propositie landelijk gebied

4 (Vertrouwelijk) Mededelingen

5.a (Vertrouwelijk) Kennisagenda Stikstof

250327 BAC LG 5a.1 Beslisnotitie Kennisagenda Stikstof (NKS)

250327 BAC LG 5a.2 Bijlage 1 - Thema's en kennisvragen Kennisagenda Stikstof

5.b (Vertrouwelijk) Reacties BoerenNatuur op Contourenbrief LVVN over ANB

250327 BAC LG 5b.1 Beslisnotitie reactie BoerenNatuur op Contourenbrief LVVN over ANB

250327 BAC LG 5b.2 Bijlage 1 - Brief reactie Contourenbrief

250327 BAC LG 5b.3 Bijlage 2 - Brief feitelijke gebruiker

250327 BAC LG 5b.4 Bijlage 3 - Brief predatiebeheer

5.c

5.d

buiten verzoek

5.e (Vertrouwelijk) Conceptprogramma BAC-tweedaagse 26 en 27 maart

250327 BAC LG 5e.1 Conceptprogramma tweedaagse BAC Landelijk Gebied 26-27 maart 2025 - versie 12 maart

5.f (Vertrouwelijk) Kamerstukken

250327 BAC LG 5f.1 Kamerstukken

6 (Vertrouwelijk) Vaststelling verslagen BAC Landelijk Gebied

250327 BAC LG 6.1 Conceptverslag BAC LG 6 februari 2025

7 (Vertrouwelijk) Rondvraag en sluiting

27 maart 2025

Agenda

Betreft Regulier overleg
Vergaderdatum en -tijd 27 maart 2025, 09.00-11.30 uur
Locatie Gouda (als onderdeel van BAC-tweedaagse)

Deelnemers Leden BAC Landelijk Gebied
5.1.2e (NH; voorzitter), B. Potjer (ZH; vicevoorzitter)
PM (Gr), 5.1.2e (Fr), 5.1.2e (Fr), 5.1.2e (Dr), 5.1.2e (Dr),
5.1.2e (Ov), 5.1.2e (Ov), 5.1.2e (Gld), 5.1.2e (Gld), 5.1.2e (Fl),
5.1.2e (Fl), 5.1.2e (Ut), 5.1.2e (Ut), 5.1.2e (NH), M. van Leeuwen (ZH),
F. Rijkaart (ZH), 5.1.2e (Ze), 5.1.2e (Ze), 5.1.2e (NB), 5.1.2e (NB),
5.1.2e (NB), 5.1.2e (Li), 5.1.2e (Li)

Ambtelijke vertegenwoordiging
5.1.2e (voorzitter AAC LG), 5.1.2e (voorzitter AAC LG), 5.1.2e
(BIJ12), 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e (IPO)

Verhinderd 5.1.2e

1. Opening en vaststelling agenda

a. Opening

b. Vaststelling agenda

U wordt verzocht de agenda voor het overleg van de BAC Landelijk Gebied van 27 maart vast te stellen.

2. Besprekpunten

VTH

a. Gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid

U wordt verzocht in te stemmen met de in de IPO-notitie opgenomen beslispunten ter zake van een gezamenlijk provinciaal toezichts- en handhavingsbeleid.

b. Contourennotitie intrekkingbeleid

U wordt verzocht in te stemmen met de in de IPO-notitie opgenomen beslispunten ter zake van de contouren voor een gezamenlijk provinciaal intrekkingbeleid.

Natuur (fauna/klimaat)

c.

buiten verzoek

d.

buiten verzoek

Strategie

e. Provinciale inbreng Nota Ruimte op thema landbouw en natuur

U wordt verzocht in te stemmen met de in de IPO-notitie opgenomen beslispunten ter zake van de provinciale inbreng op de Nota Ruimte op het thema landbouw en natuur.

f. Provinciale inzet doelsturing

U wordt verzocht in te stemmen met de in de IPO-notitie opgenomen beslispunten ter zake van de provinciale inzet op doelsturing.

Landbouw

g. Regieorgaan versnellen innovatie duurzame veehouderij

U wordt verzocht in te stemmen met de in de IPO-notitie opgenomen beslispunten ter zake van het stimuleren en borgen van innovaties door middel van samenwerking tussen het Regieorgaan Versnellen Innovatie Emissiereductie Duurzame Veehouderij en het IPO.

Klimaat

h.

buiten verzoek

Europa

i.

buiten verzoek

3. Hamerstukken

Landbouw

a. Platform Multifunctionele Landbouw

U wordt verzocht in te stemmen met de in de IPO-notitie opgenomen beslispunten ter zake van formele IPO-deelname aan het Platform Multifunctionele Landbouw.

Strategie

b.

buiten verzoek

c. Herijking propositie landelijk gebied

U wordt verzocht in te stemmen met de in de IPO-notitie opgenomen beslispunten ter zake van de herijking van de propositie landelijk gebied.

4. Mededelingen

5.1.2e

5. Ter informatie

a. Kennisagenda Stikstof

U wordt verzocht kennis te nemen van de IPO-notitie met betrekking tot de provinciale kennisbehoefte op het gebied van stikstof voor de Kennisagenda Stikstof.

b. Reacties BoerenNatuur op Contourenbrief LVVN over ANB

U wordt verzocht kennis te nemen van de aan de minister resp. staatssecretaris van LVVN gerichte reacties van BoerenNatuur in relatie tot agrarisch natuurbeheer.

c.

d.

buiten verzoek

e. Conceptprogramma BAC-tweedaagse 26 en 27 maart

U wordt verzocht kennis te nemen van het geactualiseerde conceptprogramma voor de BAC-tweedaagse van 26 en 27 maart.

f. Kamerstukken

U wordt verzocht kennis te nemen van de Kamerstukken met betrekking tot het domein landelijk gebied.

6. Vaststelling verslagen BAC Landelijk Gebied

U wordt verzocht het verslag van het reguliere BAC-overleg van 6 februari vast te stellen.

7. Rondvraag en sluiting

NB:

Aansluitend op het reguliere BAC-overleg vindt van 11.30 tot 12.00 uur de laatste voorbereiding van de op 27 maart belegde bestuurlijke overleggen Landelijk Gebied resp. Natuur plaats.

Bestemd voor	BAC Landelijk Gebied
Datum vergadering	27-3-2025
Type notitie	☒ Ter bespreking/besluitvorming ☐ Hamerstuk ☐ Mededeling ☐ Ter informatie
Portefeuillehouders VTH	5.1.2e, 5.1.2e
Opstellers	5.1.2e (IPO)
Contactgegevens	5.1.2e @ipo.nl ; 5.1.2e
Afgestemd met	☒ Programmamanager of -directeur ☒ Projectgroep, SIU-TH (27-2-2025), Beleidsoverleg (20-2-2025 en 6-3-2025) ☒ AAC-portefeuillehouders (10-2-2025) en (6-3-2025) ☒ BAC-portefeuillehouders
Onderwerp	Gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid
Bijlagen	1. Gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid gebiedsbescherming stikstof

Kern van het onderwerp

De BAC Landelijk Gebied heeft op 6 februari 2025 ingestemd met een gezamenlijke richting voor het opstellen van een toezichts- en handhavingsbeleid gebiedsbescherming op het gebied van stikstof. Doel hiervan is om niet ongewenst tegen elkaar te worden uitgespeeld en te voorzien in een level playing field. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het regulier toezicht en anderzijds handhavingsverzoeken. Hierbij is voor de uitwerking van dit beleid rekening gehouden met de door de BAC vastgestelde uitgangspunten. Het beleid gaat specifiek in op bijzondere gevallen zoals PAS-melders, ondernemers die intern hebben gesaldeerd of een emissiearme stalvloer hebben gerealiseerd. Vaststelling van dit beleid in de BAC Landelijk Gebied betekent dat het gezamenlijke beleid als uitgangspunt voor de doorvertaling naar provincie specifiek beleid dient te worden gebruikt. Provincies hebben daarbij de ruimte om dit beleid provincie specifiek verder vorm te geven en kunnen hiervan in specifieke gevallen afwijken.

Gevraagde besluiten

De BAC Landelijk Gebied wordt verzocht in te stemmen met:

1. Het gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid gebiedsbescherming stikstof, zoals beschreven in de bijgevoegde notitie (bijlage 1);
2. Dit beleid als uitgangspunt te nemen voor de benodigde doorvertaling naar het door de GS'en vast te stellen eigen provinciaal toezichts- en handhavingsbeleid gebiedsbescherming stikstof;
3. Het elkaar informeren over afwijkingen die bij die doorvertalingen worden doorgevoerd, gezien het door de BAC onderschreven belang om niet tegen elkaar uitgespeeld te worden.

27 maart 2025
Agendapunt 2a

Advies AAC Landelijk Gebied

Conform.

Notitie

Aanleiding

Door het aflopen van het legalisatieprogramma voor PAS-melders heeft de BAC-LG op 5 december 2024 opdracht gegeven voor het opstellen van onder andere een gezamenlijk handhavingsbeleid. Op 6 februari jl. heeft de BAC-LG ingestemd met de contourennotitie waarin de richting en uitgangspunten van dit beleid staan vermeld. Bij dit overleg is aangegeven dat er een heldere prioritering nodig is en dat het beleid niet beperkend mag zijn op onze rol als bevoegd gezag, provinciaal beleid en economie. Bij de uitwerking is hiermee rekening gehouden. Het beleid geeft invulling aan de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) en is rekening gehouden met de recente uitspraken inzake vergunningplicht intern salderen. Het voorliggend beleid is uitgewerkt voor een aantal bijzondere gevallen en kan later uitgewerkt worden voor het grotere geheel.

Kern van het gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid

Er wordt risicogericht toezicht gehouden bij ondernemers:

- die een grote belasting (zowel NOx als NH3) veroorzaken op Natura 2000 gebieden,
- met emissiearme stalsystemen zoals luchtwassers en vloeren,
- binnen een straal van 500 meter vanaf een Natura 2000 gebied,
- met een referentie die wordt ontleend aan een milieuvergunning*,
- met bepaalde kenmerken, zoals bepaalde stalsystemen of vergistingsinstallaties.

*bij bedrijven die vallen onder de uitspraak m.b.t. intern salderen zal wel toezicht worden gehouden maar niet handhavend worden opgetreden op die activiteiten die d.m.v. intern salderen zijn gerealiseerd tussen 1-1-2020 en 1-1-2025. Afhankelijk van de wijze waarop de provincie deze taak heeft georganiseerd (zelf of samen met omgevingsdienst) en de beschikbare capaciteit zal deze van invloed zijn op het aantal controles wat mogelijk is.

Handhaving

Indien uit een reguliere controle (niet zijnde een bijzonder geval) een overtreding wordt geconstateerd dan wordt conform de LHSO in beginsel handhavend opgetreden. De mate van handhaving is afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Dit wordt in de interventiematrix weergegeven.

Handhaving bij bijzondere gevallen

Vanuit het reguliere toezicht wordt bij ondernemers die een PAS-melding hebben gedaan, of die intern hebben gesaldeerde in de periode van 1-1-2020 en 1-1-2025 of ondernemers met een emissiearme stalvloeren, niet handhavend opgetreden op de activiteit die betrekking heeft op deze specifieke situatie of het ontbreken van een natuurvergunning. Deze ondernemers hebben te goeder trouw gehandeld.

27 maart 2025
Agendapunt 2a

Argumentatie bij gevraagde besluiten

1.1 Regie houden als provincie

Door het vaststellen van het toezichts- en handhavingsbeleid wordt bepaald waar je wel en niet toezicht gaat houden en wat dit betekent voor handhavingsverzoeken en laat je zien tegen welke overtredingen wel wordt opgetreden.

1.2 Vergunningplicht intern salderen

Vanwege de recente uitspraken vergunningplicht intern salderen en Greenpeace wordt een breed programma uitgerold om hier inhoud aan te geven. Een van de onderdelen betreft het formuleren van een handelingsperspectief. Het gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid geeft inhoud aan 1 van de onderdelen van dit perspectief.

1.3 Vertaling naar provinciaal beleid

Nadat het gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid gebiedsbescherming stikstof door de BAC-LG is vastgesteld, zal dit als basis dienen voor het provinciale beleid. De provincie kan hierop aanvullend beleid formuleren.

1.4 Waar houdt je toezicht op

Het is belangrijk om als provincie te kunnen laten zien waar je wel toezicht houdt en waar je optreedt als er sprake is van een overtreding. Dit om verder verslechtering van de natuur te voorkomen.

1.5 Handhaven bij bijzondere gevallen

Door het gezamenlijk beleid vast te stellen, komt er ook een heldere provincie brede lijn hoe om te gaan met bijzondere gevallen. Dit geeft duidelijkheid aan deze ondernemers.

1.6 Handhavingsverzoeken

Voor handhavingsverzoeken betrekking hebbende op bijzondere gevallen, zal maatwerk worden toegepast om af te kunnen zien van handhaving.

2.1 Vertalen naar provinciaal beleid

Na vaststelling van dit gezamenlijk beleid is het verzoek om dit beleid op te nemen in het provinciale kader. Dit kan door dit beleid provinciaal vast te stellen of op te nemen in een breder eigen beleid. Het momentum hiervan kunnen provincies zelf bepalen waarbij het verstandig is om dit z.s.m. te doen.

2.2 Informeren bij mogelijk afwijkingen

Hoewel de richting van het gezamenlijk beleid nu wordt bepaald kan het voorkomen dat n.a.v. specifieke situatie of inmiddels in gang gezet eigen beleid, het beleid wordt aangevuld, aangescherpt of uitgebreid. Hierover zijn afspraken gemaakt met de beleidsmedewerkers VTH. Met het delen van deze informatie kunnen ook andere provincie hier hun voordeel mee doen.

Kanttekeningen

Het hebben van een toezichts- en handhavingsbeleid ontslaat het bevoegd gezag niet om niet handhavend op te treden. De rechter en afdeling toetsen strikt op de voorwaarden van de beginselplicht tot handhaving en overwegingen die worden gebruikt bij de motivering om hiervan eventueel af te zien.

27 maart 2025
Agendapunt 2a

Input vanuit voorbereidende overleggen:

Het opstellen van het gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid is tot stand gekomen door de projectgroep Toezicht en Handhaving, bestaande uit de provincies Limburg, Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel en de IPLG. Er is afstemming geweest met de uitvoering SIU-TH en beleidsmedewerkers VTH.

Consequenties

Raakvlakken met andere (IPO-)programma's

Via het brede programma n.a.v. de uitspraken vergunningplicht intern salderen en Greenpeace worden de andere IPO-programma's geïnformeerd

Planning

N.v.t.

Uitvoering en financiering

Bij het opstellen van het beleid is de uitvoering meegenomen. Bij de uitvoering van dit beleid wordt rekening gehouden met de beschikbare capaciteit. Voor bijzondere gevallen is er een helder uitvoerbaar beleid geformuleerd en in een aparte bijlage 2 van de beleidsnotitie zelf in de vorm van een handreiking weergegeven.

Communicatie / lobby

Voor het toezichts- en handhavingsbeleid wordt aangesloten op de communicatie vanuit het brede programma n.a.v. de recente uitspraken.

Gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid Gebiedsbescherming Stikstof

Een strategische benadering voor effectieve naleving

In opdracht van de Bestuurlijke Adviescommissie Landelijk gebied (BAC-LG)

5-12-2024 en 6-2-2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Beginselplicht tot handhaven	4
3. Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)	4
4. Toezichtstrategie	4
5. Handhavend optreden	5
6. Hoe om te gaan met bijzondere gevallen?	7
6.1 Ondernemers die een Pas-melding hebben gedaan	8
6.2 Ondernemers die intern hebben gesaldeerd.....	9
6.3 Ondernemers met emissiearme stalvloeren.....	9

Bijlagen:

1. Uitwerking Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)
2. Uitwerking handhavingsbeleid voor Pas-melders

Gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid

Gebiedsbescherming Stikstof

Een strategische benadering voor effectieve naleving

1. Inleiding

De BAC Landelijk gebied heeft op 6 februari 2025 ingestemd met de contourennotitie handhavingsbeleid voor het opstellen van een gezamenlijk toezichts- en handhavingsbeleid gebiedsbescherming op het gebied van stikstof. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen handhaving op grond van een geconstateerde overtreding bij regulier toezicht en op grond van een handhavingsverzoek. Het beleid gaat specifiek in op bijzondere gevallen zoals Pas-melders, en ondernemers die intern hebben gesaldeerd of een emissiearme vloer hebben aangebracht.

Hierbij zijn de volgende uitgangspunten meegegeven:

- Het reguliere toezicht wordt risicogericht ingericht,
- Er wordt rekening gehouden met het zo effectief mogelijk inzetten van de toezichts- en handhavingscapaciteit, dus bij bedrijven met een hoog risicoprofiel en bedrijven met een hoge depositie op Natura 2000 gebieden.
- Bij de uitwerking wordt de indeling gehanteerd in overeenstemming met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO),
- Er wordt rekening gehouden met categorieën ondernemers die buiten hun schuld in overtreding zijn, zoals Pas-melders (hierna: bijzondere gevallen).
- Bij handhavingsverzoeken die betrekking hebben op de bijzondere gevallen wordt d.m.v. maatwerk per verzoek bekeken of het mogelijk is om van handhaving af te zien, vanwege concreet zich op legalisatie of op grond van een belangenafweging die handhaving onevenredig maakt.

Leeswijzer

Wij starten met de uitleg van de handhavingsplicht en landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO). Daarna worden de gezamenlijke prioriteiten voor toezicht benoemd waar toezicht wordt gehouden en indien noodzakelijk handhavend wordt opgetreden en wordt er specifiek aangegeven hoe om te gaan met de bijzondere gevallen.

2. Beginselplicht tot handhaven

Op grond van vaste jurisprudentie en artikel 18.1 Omgevingswet heeft het bevoegd gezag een beginselplicht tot handhaving als er een overtreding is geconstateerd. Deze beginselplicht geldt ook als er een handhavingsverzoek wordt ingediend waarna een overtreding wordt vastgesteld. Hiervan mag alleen worden afgeweken als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Van bijzondere omstandigheden is sprake als er concreet zicht bestaat op legalisatie of als handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhaving in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

3. Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is een overkoepelend kader dat gericht is op de handhaving van milieu- en omgevingswetten in Nederland. Het heeft als doel om te zorgen voor een uniforme en consistente aanpak bij de handhaving van regelgeving die betrekking heeft op de bescherming van het milieu en de leefomgeving, waaronder natuur.

Doelstelling LHSO

- Bevorderen van naleving van omgevingswetgeving
- Beschermen van onder andere natuur en milieu
- Versterken van de rechtszekerheid door een uniforme handhavingsaanpak
- Optimaliseren van de samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties

Kern van de LHSO

De LHSO is opgesteld om te zorgen dat handhavende instanties hun werk zo uniform mogelijk doen. De LHSO is niet juridisch bindend maar is door alle provincies in de handhavingsstrategie vastgesteld. Het is daarmee wel zelfbindend. Het legt de nadruk op handhaving op basis van de ernst van de overtredingen, de gevolgen voor het milieu of natuur en het gedrag van de overtreder.

4. Toezichtstrategie

In april 2024 heeft de BAC-LG, uitgezonderd de provincie Gelderland, besloten om het regulier toezicht vanaf 2025 (minimaal) conform scenario 2 gefaseerd in te voeren. Scenario 2 betreft een gefaseerde invoering van de toezichtstrategie, waarbij alle provincies vanaf 2025 minimaal regulier toezicht doen en de vrijheid hebben om dit toezicht risicogericht vorm te gaan geven. Besluitvorming van de provincie Gelderland ter zake volgt in 2025. Het huidige beleid voor regulier toezicht betreft vaak een lijst van bedrijven die dat jaar

gecontroleerd gaan worden. In de praktijk kan bijvoorbeeld gewijzigd beleid of jurisprudentie leiden tot aanpassingen.

De toezichtstrategie binnen het gezamenlijk handhavingsbeleid voor gebiedsbescherming van stikstof richt zich op een risico-gestuurde benadering. Dit betekent dat de meeste aandacht gaat naar gebieden en activiteiten met de hoogste risico's voor stikstofemissies en -depositie. De strategie omvat regelmatige monitoring, inspecties en het gebruik van nieuwe technologieën om de naleving te controleren.

De recente jurisprudentie, met name van 18 december 2024 m.b.t. intern salderen, heeft het belang van toezicht vergroot, met name omdat intern salderen op grond van een referentiesituatie die wordt ontleend aan een milieuvergunning alleen nog is toegestaan met ruimte die vergund én feitelijk aanwezig is. Het is zowel voor de overheid als voor de betrokken bedrijven van belang om zicht te hebben op de juridische situatie en op de mogelijkheden en noodzaak voor tijdige maatregelen. Ook kan vanuit toezicht de inzet van zaakbegeleiders worden gestimuleerd.

Er wordt risicogericht toezicht gehouden bij ondernemers:

- die een grote belasting (zowel NOx als NH3) veroorzaken op Natura 2000 gebieden,
- met emissiearme stalsystemen zoals luchtwassers en vloeren,
- binnen een straal van 500 meter vanaf een Natura 2000 gebied,
- met een referentie die wordt ontleend aan een milieuvergunning*,
- met bepaalde kenmerken, zoals bepaalde stalsystemen of vergistingsinstallaties.

*bij bedrijven die vallen onder de uitspraak m.b.t. intern salderen zal wel toezicht worden gehouden maar niet handhavend worden opgetreden op die activiteiten die d.m.v. intern salderen zijn gerealiseerd tussen 1-12-2020 en 1-1-2025. Afhankelijk van de wijze waarop de provincie deze taak heeft georganiseerd (zelf of samen met omgevingsdienst) en de beschikbare capaciteit zal deze van invloed zijn op het aantal controles wat mogelijk is.

Toezicht is, naast de formele toezichthoudende taak die het bevoegd gezag heeft, van belang om het bestuur en beleid te informeren over de situatie bij de gecontroleerde ondernemingen. Een belangrijke rol voor toezicht kan ook zijn om ondernemers te informeren, met name na de uitspraak van 18 december 2024.

5. Handhavend optreden

Mocht uit de controle blijken dat er sprake is van een overtreding, dan wordt er in beginsel handhavend opgetreden. Door de LHSO te hanteren is de mate van handhaving afhankelijk

van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Dit wordt in de interventiematrix weergegeven. De LHSO is zowel van toepassing op overtredingen die tijdens het reguliere toezicht worden geconstateerd als op overtredingen die worden geconstateerd n.a.v. handhavingsverzoeken.

Toepassing van de LHSO in algemene zin.

Bij de LHSO wordt in de reguliere handhaving als volgt omgegaan met handhaving:

- Bij lichte overtredingen: Eerst waarschuwen en corrigerende maatregelen eisen.
- Bij herhaling of ernstigere overtredingen: Bestuursrechtelijke herstelmaatregelen opleggen.
- Bij zware of opzettelijke overtredingen: Bestuursrechtelijk en eventueel strafrechtelijk handhaven.
- Bij niet-meewerkende overtreders: Versneld zwaardere sancties toepassen.

Criteria voor handhavend optreden

- Overtredingen die leiden tot significante milieu- en natuurschade
- Herhaalde overtredingen ondanks eerdere waarschuwingen (recidive)
- Gevallen waar preventieve maatregelen niet effectief zijn gebleken
- Situaties waarin dringende actie nodig is om verdere schade te voorkomen.

Interventiematrix

In de standaard interventiematrix van de LHSO wordt het verband weergegeven tussen de mogelijke gevolgen van de overtreding, het gedrag van de overtreder en de interventie vanuit het bestuursrecht (herstellend) en strafrecht (bestraffend).

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

In bijlage 1 is de interventiematrix voor toezicht op stikstof weergegeven.

6. Hoe om te gaan met bijzondere gevallen?

Er zijn verschillende ondernemers die door ontwikkelingen in de jurisprudentie achteraf in overtreding blijken te zijn, zonder dat zij daar werkelijke invloed op konden uitoefenen. Hierbij moet je denken aan Pas-melders, ondernemers die intern hebben gesaldeerd en ondernemers met emissiearme stalvloeren. Door de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 29 mei 2019¹ bleken Pas-melders achteraf in overtreding te zijn. Door de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 18 december 2024² over intern salderen blijken ondernemers die intern gesaldeerd hebben in sommige gevallen in overtreding te zijn. In de uitspraak over intern salderen is reeds bepaald dat bij de desbetreffende ondernemers tot 1 januari 2030 niet kan worden gehandhaafd.

¹ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@115602/201600614-3-r2/>

² <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@147425/202201311-1-r2/>

6.1 Ondernemers die een Pas-melding hebben gedaan

Bij Pas-melders kan in beginsel wel worden gehandhaafd. Niettemin kunnen er, mede in het licht van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 februari 2024³, redenen zijn om op grond van een belangenafweging van handhaving af te zien. Daarbij spelen de volgende overwegingen een rol:

1. de individuele belangen van de Pas-melders,
2. de rechtszekerheid die Pas-melders aan het Pas-regime mochten ontleen,
3. de verschillende uitlatingen van de overheid na de Pas-uitspraak dat Pas-melders zullen worden gelegaliseerd,
4. het legalisatieprogramma, de bredere maatwerkaanpak zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2024⁴ en het wetsvoorstel Pas-projecten⁵, waarmee de betrokken ondernemers de tijd wordt geboden tot 1 maart 2028 om te komen tot keuzes over de vraag welke oplossing kan worden gevonden voor het Pas-project.
5. het feit dat de maatwerkaanpak in uitvoering is.

In de belangenafweging wordt het bedrijfsbelang tegen het natuurbelang afgewogen en worden zo nodig natuurmaatregelen genomen voor de duur dat van handhaving wordt afgezien.

Handhaving specifiek voor Pas-melder

Pas-melders worden in beginsel benaderd als goedwillende overtreders. Pas-melders zijn zich weliswaar bewust van de overtreding, maar dit is door overheidshandelen ontstaan en er is een oplossing in het vooruitzicht gesteld. Omdat dit een unieke situatie is, krijgen Pas-melders die te goeder trouw hebben gehandeld m.b.t. hun melding een pragmatische benadering die zo veel mogelijk gericht is op legalisatie in plaats van handhaving. Hierbij is het uitgangspunt dat van de Pas-melders wel verwacht wordt dat zij alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hen verwacht mogen worden om de overtreding ongedaan te maken en de negatieve gevolgen voor de natuur zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Voor Pas-melders wordt derhalve een aparte lijn gehanteerd voor zover de overtreding betrekking heeft op de Pas-melding:

1. Geen actief toezicht of actieve handhaving op de vergunningplicht van de melding maar wel op andere regels.
2. Pas-melders die negatief geverifieerd zijn worden behandeld als elke andere ondernemer.

³ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@142154/202106907-1-r2/>

⁴

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20241128/brief_regering_pas_melders/document3/f=/vmiuljwneqz3.pdf

⁵

<https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK027233/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>

3. Individuele beoordeling op impact en inspanningen: Wie aantoonbaar werkt aan emissiereductie en legalisatie, krijgt een coulantere aanpak.
4. Geen directe handhaving zolang legalisatie nog mogelijk is: Pas-melders krijgen tijd en ondersteuning bij mogelijke legalisatie.
5. In reactie op handhavingsverzoeken wordt bezien of er concreet zicht is op legalisatie en of er op grond van een belangenafweging van handhaving kan worden afgezien. Hier zal per verzoek maatwerk worden toegepast.
6. Bij structurele overtreding buiten de Pas-melding wordt handhavend opgetreden overeenkomstig de LHSO. Het legalisatietraject heeft enkel betrekking op de activiteiten vallend binnen de Pas-melding. Bij toezicht wordt hier onderscheid in gemaakt.

Met deze aanpak worden steeds de belangen van de betrokken ondernemers afgewogen tegen het natuurbelang. In bijlage 2 is een uitwerking gemaakt van deze lijn.

6.2 Ondernemers die intern hebben gesaldeerd.

De afdeling bestuursrechtspraak heeft een handhavingsmoratorium ingesteld voor vergunningplicht op de gevallen van intern salderen in de periode 1-1-2020 tot 1-1-2025. Activiteiten met intern salderen van voor 1-1-2020 en na 1-1-2025 zijn vergunningplichtig en vallen niet onder de reikwijdte van dit moratorium. Het is de verantwoordelijkheid van de ondernemer om aan te tonen dat een activiteit in deze periode is aangevangen of gerealiseerd en dat er sprake is van intern salderen.

6.3 Ondernemers met emissiearme stalvloeren

De afgelopen jaren zijn door de Afdeling uitspraken gedaan m.b.t. de werking van emissiearme stalvloeren. Juridisch kon er niet aangetoond worden dat deze vloeren ook daadwerkelijk de reductie behalen die door de leverancier waren opgegeven. Hierdoor kan bij aan vraag voor een natuurvergunning geen gebruik worden gemaakt van de Rav-emissiefactor zoals die wordt gehanteerd bij depositieberekeningen voor stikstof op natura 2000 gebieden. Vóór de Kamerbrief van 25 november 2022 was daarom geen passende beoordeling nodig voor het installeren van die stalvloeren. Aangezien ook deze ondernemers te goeder trouw hebben gehandeld zal er wel toezicht worden gehouden op de werking van het systeem zoals die is vergund maar zal er niet handhavend worden opgetreden op het ontbreken van de natuurvergunning.

Bijlage 1: Indeling van overtredingen in schema:

De (mogelijke) gevolgen:				
4. Aanzienlijke en/of onomkeerbaar	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht	Herstellend en bestraffende bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen of sluiting danwel intrekken vergunning) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht Overleg met OM/politie over inzet strafrecht	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen of sluiting danwel intrekken vergunning) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht Overleg met OM/politie over inzet strafrecht
3. Van belang	Herstellend bestuursrecht Aanspreken / informeren Schriftelijke waarschuwing	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht Overleg met OM/politie over inzet strafrecht	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht Overleg met OM/politie over inzet strafrecht
2. Beperkt	Herstellend bestuursrecht Aanspreken / informeren Schriftelijke waarschuwing	Herstellend bestuursrecht Aanspreken / informeren Schriftelijke waarschuwing Herhaling of nalatigheid: LOD en verscherpt toezicht	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht	Herstellend en bestraffend bestuursrecht LOD / LOB (incl. tijdelijk stilleggen) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht
1. Vrijwel nihil	Herstellend bestuursrecht Aanspreken / informeren Schriftelijke waarschuwing	Herstellend bestuursrecht Aanspreken / informeren Schriftelijke waarschuwing Herhaling of nalatigheid: LOD en verscherpt toezicht	Herstellend bestuursrecht Aanspreken / informeren Schriftelijke waarschuwing LOD en verscherpt toezicht	Herstellend bestuursrecht LOD (verhoogd) BsbM (indien mogelijk) en verscherpt toezicht
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir / crimineel

Bijlage 2: Uitwerking Handhavingsbeleid Pas-melders

Indeling van overtredingen en handhavingsaanpak (zie ook schema bijlage 1)

Op basis van de LHSO en met inachtneming van de hiervoor genoemde overwegingen komen we tot de volgende indeling van 4 categorieën overtredingen:

Categorie 1: Lichte overtredingen (administratief, geen direct natuur en/of milieueffect)

Bijvoorbeeld:

- Eenmalig niet tijdig voldoen aan administratieve verplichtingen
- Kleine administratieve tekortkomingen.

Handhavingsaanpak:

- Eerste overtreding & meewerkend gedrag: Aanspreken en informeren. Schriftelijke waarschuwing en herstel binnen een afgesproken termijn.
- Herhaling of nalatigheid: idem, na schriftelijke waarschuwing zo nodig gevolgd door handhavingsprocedure met Last onder dwangsom en verscherpt toezicht.
- Calculerend gedrag: Handhavingsprocedure met Last onder dwangsom en verscherpt toezicht.
- Notoire overtreder of crimineel gedrag: Handhavingsprocedure met Last onder dwangsom met hoger bedrag en/of bestuurlijke strafbeschikking Milieu (voor zover mogelijk voor het betreffende feit). Verscherpt toezicht.

Specifiek voor Pas-melders:

Gelijke interventies. Pas-melders worden, zoals hiervoor aangegeven gezien als goedwillend en pro-actief als zij alle maatregelen hebben genomen of alsnog nemen die redelijkerwijs van hen verwacht mogen worden om negatieve gevolgen voor de natuur zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Inzet van zaakbegeleiders bij het opstellen van een emissiereductieplan is een voorbeeld van een pro-actieve houding.

Categorie 2: Matige overtredingen (beperkte milieuschade of risico's voor Natura 2000-gebieden)

Bijvoorbeeld:

- Niet volledig voldoen aan de leaflet voor aanwezige stalsystemen waardoor beperkte risico's voor Natura 2000-gebied optreden.
- Activiteiten met beperkte risico's voor Natura 2000-gebied zonder vergunning. (Op grond van uitspraken RvSt d.d. 18 december 2024 kan hierop tot 2030 niet worden gehandhaafd indien de vergunningplicht is ontstaan vanwege intern salderen).
- Activiteiten met beperkte risico's voor Natura 2000-gebied in afwijking van de vergunning.

Handhavingsaanpak:

- Eerste overtreding en/of meewerkend gedrag: Aanspreken en informeren. Schriftelijke waarschuwing en herstel binnen een afgesproken termijn.
- Herhaling of nalatigheid: idem, na schriftelijke waarschuwing zo nodig gevolgd door handhavingsprocedure met Last onder dwangsom en verscherpt toezicht.

- Calculerend gedrag: Handhavingsprocedure met Last onder dwangsom met hoger bedrag danwel Last onder Bestuursdwang (inclusief eventueel tijdelijk stilleggen van activiteiten) en/of bestuurlijke strafbeschikking Milieu (voor zover mogelijk voor het betreffende feit). Verscherpt toezicht.
- Notoire overtreder of crimineel gedrag: idem.

Specifiek voor Pas-melders:

Gelijke interventies. Bij Pas-melders wordt, in het verlengde en onder de voorwaarden van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 februari 2024⁶, niet gehandhaafd als zij alle maatregelen hebben genomen of alsnog nemen die redelijkerwijs van hen verwacht mogen worden om negatieve gevolgen voor de natuur zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Inzet van zaakbegeleiders bij het opstellen van een emissiereductieplan is een voorbeeld van een meewerkende houding.

Categorie 3: Middelzware overtredingen (milieuschade of risico's voor Natura 2000-gebieden van enig belang)

Bijvoorbeeld:

- Niet volledig voldoen aan de leaflet voor aanwezige stalsystemen waardoor belangrijke of onbekende risico's voor Natura 2000-gebied optreden.
- Activiteiten met belangrijke risico's voor Natura 2000-gebied zonder vergunning. (Op grond van uitspraken RvSt d.d. 18 december 2024 kan hierop tot 2030 niet worden gehandhaafd indien de vergunningplicht is ontstaan vanwege intern salderen).
- Activiteiten met belangrijke risico's voor Natura 2000-gebied in afwijking van de vergunning.

Handhavingsaanpak:

- Eerste overtreding en/of meewerkend gedrag: Schriftelijke waarschuwing en herstel binnen een afgesproken termijn.
- Herhaling of nalatigheid: Handhavingsprocedure met Last onder dwangsom met hoger bedrag danwel Last onder Bestuursdwang (inclusief eventueel tijdelijk stilleggen van activiteiten) en/of bestuurlijke strafbeschikking Milieu (voor zover mogelijk voor het betreffende feit). Verscherpt toezicht.
- Calculerend gedrag: Handhavingsprocedure met Last onder dwangsom met hoger bedrag danwel Last onder Bestuursdwang (inclusief eventueel tijdelijk stilleggen van activiteiten) en/of bestuurlijke strafbeschikking Milieu (voor zover mogelijk voor het betreffende feit). Overleg met politie/OM over eventueel inzet van strafrecht. Verscherpt toezicht.
- Notoire overtreder of crimineel gedrag: idem

Specifiek voor Pas-melders:

Gelijke interventies. Bij Pas-melders wordt, in het verlengde en onder de voorwaarden van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 februari 2024, niet gehandhaafd als

⁶ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@142154/202106907-1-r2/>

zij alle maatregelen hebben genomen of alsnog nemen die redelijkerwijs van hen verwacht mogen worden om negatieve gevolgen voor de natuur zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Categorie 4: Ernstige overtredingen (grote stikstofuitstoot met aanzienlijke en/of onomkeerbare impact op natuur en milieu)

Bijvoorbeeld:

- Aanwezige stalsystemen niet gebruiken waardoor grote risico's voor Natura 2000-gebied optreden.
- Niet voldoen aan overige vergunning- of algemene voorschriften waardoor grote risico's voor Natura 2000-gebied optreden.
- Illegale uitbreiding van aanzienlijke stikstof-emitterende activiteiten zonder vergunning.
- Vervalsen van emissiegegevens of gebruiken frauduleuze rapportages.

Handhavingsaanpak:

- Eerste overtreding en/of meewerkend gedrag: Handhavingsprocedure met Last onder dwangsom en/of bestuurlijke strafbeschikking Milieu (voor zover mogelijk voor het betreffende feit). Verscherpt toezicht.
- Herhaling of nalatig gedrag: Handhavingsprocedure met Last onder dwangsom met hoger bedrag of Last onder bestuursdwang (incl. tijdelijk stilleggen of sluiting danwel intrekken vergunning) en/of bestuurlijke strafbeschikking Milieu (voor zover mogelijk voor het betreffende feit). Verscherpt toezicht. Overleg met politie/OM over eventuele inzet strafrecht.
- Notoire overtreder of crimineel gedrag: idem

Specifiek voor Pas-melders:

- Gelijke interventies. Bij Pas-melders wordt, in het verlengde en onder de voorwaarden van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 februari 2024⁷, niet gehandhaafd als zij alle maatregelen hebben genomen of alsnog nemen die redelijkerwijs van hen verwacht mogen worden om negatieve gevolgen voor de natuur zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@142154/202106907-1-r2/>

27 maart 2025
Agendapunt 2b

Bestemd voor	BAC Landelijk Gebied
Datum vergadering	27 maart 2025
Type notitie	☒ Ter bespreking ☐ Hamerstuk ☐ Mededeling ☐ Ter informatie
Portefeuillehouder VTH	5.1.2e
Opstellers	5.1.2e (IPO)
Contact via	5.1.2e @ipo.nl; 5.1.2e
Afgestemd met	☒ Programma-/unitmanager of -directeur ☒ Beleidsmedewerkers VTH & AERIUS ☐ AAC-portefeuillehouders ☐ BAC-portefeuillehouders
Onderwerp	Contourennotitie intrekingsbeleid
Bijlage	1. Contourennotitie intrekingsbeleid

Kern van het onderwerp

De BAC Landelijk Gebied heeft de IPLG op 5 december 2024 opdracht verleend tot het opstellen van een 'gezamenlijk intrekingsbeleid ten behoeve van PAS-melders'. Naar aanleiding van de ontwikkelingen sindsdien wordt voorgesteld nog te voeren intrekingsbeleid van alle provincies voor latente ruimte onderdeel te laten uitmaken voor de inzet richting de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel en de IPLG opdracht te verlenen voor het vaststellen van een strategie om intrekingsverzoeken te kunnen afwijzen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen latente ruimte en actieve ruimte.

Gevraagde besluiten

De BAC Landelijk Gebied wordt gevraagd:

1. Te constateren dat een geborgd maatregelenpakket voor stikstofreductie en natuurherstel de belangrijkste wijze is om intrekingsverzoeken te kunnen afwijzen en wenst het voornemen om intrekingsbeleid te voeren te betrekken bij de inzet richting de MCEN;
2. Hiertoe opdracht aan de IPLG te verlenen om een strategie uit te werken voor het kunnen afwijzen van (willekeurige) intrekingsverzoeken, door te sturen op de intrekking van latente ruimte en van actieve ruimte voor zover dat ondersteunend is aan door provincies te nemen geborgde maatregelen;
3. Vooruitlopend op de uitwerking van deze strategie zich uit te spreken voor het zullen voeren van intrekingsbeleid voor latente ruimte, passend bij de specifieke omstandigheden binnen de provincie;
4. Ter ondersteuning van bovengenoemde besluiten de bijgaande contourennotitie vast te stellen.

27 maart 2025

Agendapunt 2b

Advies AAC Landelijk Gebied

Conform, maar de notitie en beslispunten zijn nog aangepast naar aanleiding van recente ontwikkelingen binnen de ministeriële commissie en de bestuurlijke IPO-kopgroep.

Notitie

Aanleiding

Op 5 december 2024 heeft de BAC Landelijk Gebied de IPLG opdracht verleend tot het opstellen van gezamenlijk intrekkingsbeleid ten behoeve van PAS-melders. Daartoe is een notitie opgesteld, die is ingehaald door de uitspraken intern salderen en Greenpeace en de ontwikkelingen binnen de ministeriële commissie en de bestuurlijke IPO-kopgroep. Op 20 maart vindt een zitting plaats bij de rechtbank Oost-Brabant waarop negen intrekkingsverzoeken worden behandeld van agrarische ondernemingen die als piekbelaster kunnen worden aangemerkt. Een uitspraak wordt binnen enkele weken na de zitting verwacht. Het is niet denkbeeldig dat naar aanleiding van die uitspraak tot intrekking van de vergunningen moet worden overgegaan. De noodzaak van intrekkingsbeleid is door deze ontwikkelingen in een stroomversnelling gekomen.

Intrekkingsbeleid moet onderdeel uitmaken van een geborgd maatregelenpakket waarmee behoud van de natuur is geborgd. De geborgde aanpak kan dan worden gebruikt om intrekkingsverzoeken gemotiveerd af te wijzen. Daarmee kan gedwongen intrekking van vergunningen worden voorkomen. Op dit moment wordt binnen spoor 2 van de ministeriële commissie gewerkt aan een geborgd maatregelenpakket. Binnen de IPO-kopgroep wordt gewerkt aan de provinciale inzet. Intrekkingsbeleid kan deel uitmaken van die inzet.

Argumentatie bij gevraagde besluiten

1.1. Bij provincies zijn in totaal meer dan honderd intrekkingsverzoeken ingediend. De afwijzing van die intrekkingsverzoeken houden in de regel geen stand bij de rechter, omdat er onvoldoende kan worden onderbouwd welke andere maatregelen worden genomen om natuurbescherming te borgen. Daardoor dreigt in theorie voor iedere vergunninghouder met stikstofdepositie intrekking van de natuurvergunning. Een geborgd maatregelenpakket waarmee dat natuurbescherming wordt geborgd, is het belangrijkste middel om intrekkingsverzoeken te kunnen afwijzen. Intrekkingsbeleid kan onderdeel uitmaken van een geborgd maatregelenpakket en daarmee onderdeel zijn van de motivering om (willekeurige) intrekkingsverzoeken af te wijzen. Daarom wordt voorgesteld om intrekkingsbeleid onderdeel uit te laten maken van de inzet richting de ministeriële commissie voor een geborgd maatregelenpakket.

2.1. Intrekkingsbeleid kan onderdeel uitmaken van een strategie om willekeurige intrekkingsverzoeken te kunnen afwijzen. Aan de IPLG wordt verzocht om die strategie uit te werken, op zodanige wijze dat primair wordt gestuurd op de intrekking van latente ruimte en secundair op de intrekking van actieve ruimte voor zover passend binnen maatregelen die provincies nemen als onderdeel van een geborgd maatregelenpakket. De door de IPLG op te stellen strategie zal door iedere provincie moeten worden uitgewerkt in concreet intrekkingsbeleid voor latente ruimte en, desgewenst, voor actieve ruimte. Voor de intrekking van latente ruimte zal die uitwerking bestaan uit een gemeenschappelijke basis en aandachtspunten voor de intrekking van meer latente ruimte, afhankelijk van de specifieke omstandigheden binnen de provincies. Voor de intrekking van actieve ruimte zal de uitwerking bestaan uit aandachtspunten ter

27 maart 2025

Agendapunt 2b

uitwerking binnen provincies, afhankelijk van andere maatregelen (zoals bijvoorbeeld zonering) die onderdeel uitmaken van het geborgde maatregelenpakket.

3.1. Met de intrekking van latente ruimte wordt voorkomen dat die ruimte in de toekomst alsnog in gebruik wordt genomen. Het is een preventieve maatregel ter voorkoming van verslechtering in de toekomst. De intrekking van latente ruimte is over het algemeen minder ingrijpend dan de intrekking van gebruikte ruimte en is daarmee een noodzakelijke stap ter beperking of voorkoming van de (gedwongen) intrekking van actieve ruimte naar aanleiding van intrekkingsverzoeken. De intrekking van latente ruimte sluit ook aan bij de systematiek van de Omgevingswet en de provinciale beleidsregels salderen om vergunde ruimte in te trekken als daarvan langdurig geen gebruik wordt gemaakt.

Kanttekeningen

Verschillende provincies hebben in het coalitieakkoord opgenomen dat zij niet zullen overgaan tot verplichte uitkoop. Intrekkingsbeleid hoeft echter niet te leiden tot verplichte uitkoop. Het kan ook betrekking hebben op intrekking van dat deel van een vergunning dat nooit in gebruik is genomen (latente ruimte).

Intrekkingsbeleid moet onderdeel uitmaken van een geborgd maatregelenpakket. Intrekkingsbeleid op zichzelf is veelal onvoldoende om intrekkingsverzoeken goed gemotiveerd te kunnen afwijzen. Intrekkingsbeleid kan niettemin onderdeel uitmaken van een strategie voor het gericht sturen op intrekkingsverzoeken.

Input vanuit voorbereidende overleggen

In het beleidsmedewerkersoverleg en de AAC is deze notitie conform vastgesteld. De inhoud is nog aangepast door recente ontwikkelingen binnen de kopgroep en een verwachte uitspraak op korte termijn.

Consequenties

Raakvlakken met andere (IPO-)programma's

Binnen spoor 2 van de ministeriële commissie en ambtelijke kopgroep wordt gewerkt aan een programma van maatregelen gericht op gegarandeerde vermindering van stikstofuitstoot en natuurherstel. De BAC LG heeft verzocht samenhangende voorstellen in samenhang aan de BAC te presenteren. Aangezien intrekkingsbeleid deel zou moeten uitmaken van een geborgd maatregelenpakket, zal gepoogd worden dit voorstel te verbinden met een voorstel aan de BAC LG over (spoor 2) van de ministeriële commissie. Dat is nog niet gedaan, omdat de ontwikkelingen op dat gebied nog te zeer in ontwikkeling zijn.

Planning

- Uitwerking contourennotitie op hoofdlijnen als mogelijk onderdeel van de inzet richting MCEN
- Agendering van een strategie ter vaststelling in de eerstvolgende BAC

Uitvoering en financiering

-

Communicatie/lobby

-

Datum 12 maart 2025
Portefeuillehouder
Inlichtingen bij 5.1.2e
Telefoon 5.1.2e
Onderwerp Contourennotitie intrekkingsbeleid

Samenvatting

Intrekkingsbeleid is bruikbaar om intrekkingsverzoeken gemotiveerd af te wijzen en daarmee te voorkomen dat vergunningen noodgedwongen moeten worden ingetrokken naar aanleiding van intrekkingsverzoeken. Daartoe moet intrekkingsbeleid onderdeel uitmaken van een geborgd maatregelenpakket om behoud van Natura 2000-gebieden te borgen en instandhoudingsdoelstellingen binnen bereik te houden. Bij intrekkingsbeleid kan onderscheid gemaakt worden tussen intrekking van vergunningsruimte die niet in gebruik is (latente ruimte) en vergunningsruimte die wel wordt gebruikt (actieve ruimte). Verschillende provincies verkennen beleid voor de intrekking van latente ruimte en, in mindere mate, ook van actieve ruimte. Afgesloten wordt met aandachtspunten bij de uitwerking van deze contourennotitie.

Aanleiding/context

De BAC heeft het IPLG op 5 december 2024 opdracht verleend tot het opstellen van gezamenlijk intrekkingsbeleid ten behoeve van PAS-melders. Daarbij is verzocht om bij de uitwerking breder te kijken naar andere sectoren/activiteiten. Door de uitspraak over intern salderen van december 2024, de uitspraak inzake Greenpeace van januari 2025 en de instelling van de Ministeriele Commissie Economie en Natuurherstel en de provinciale kopgroep, is het op te stellen intrekkingsbeleid in een ander licht komen te staan.

De BAC heeft op 6 februari 2025 het hoofdlijnen Plan van Aanpak rechterlijk uitspraken 'vergunningplicht intern salderen' en 'Greenpeace' vastgesteld. Onderdeel van dat PvA is de opdracht aan IPLG om te komen tot een aanbod van de provincies om bij te dragen aan het opvolgen van de uitspraak Greenpeace.

In deze contourennota wordt beschreven hoe intrekkingsbeleid zo kan worden vormgegeven dat het kan bijdragen aan het doen van een aanbod van de provincies. Daarnaast draagt intrekkingsbeleid bij aan de regie van provincies op intrekkingsverzoeken.

Intrekkingsverzoeken kunnen nu steeds moeilijker worden afgewezen. Daarmee raken provincies de regie kwijt en dreigt in potentie voor iedere vergunning gedwongen intrekking. Om intrekkingsverzoeken juridisch houdbaar af te kunnen wijzen is een geborgde aanpak nodig die met zekerheid leidt tot het voorkomen van verslechtering. Intrekkingsbeleid kan onderdeel uitmaken van een geborgd pakket aan maatregelen. De geborgde aanpak kan dan worden gebruikt om intrekkingsverzoeken gemotiveerd af te wijzen. In dat geval kan het bovendien bijdragen aan vergunningverlening en de legalisatie van PAS-melders.

Taken en verantwoordelijkheden van provinciebesturen

Op grond van de Habitatrichtlijn zijn lidstaten verplicht om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de natuur in Natura 2000-gebieden niet verslechtert. Onder de Omgevingswet is die verplichting opgedragen aan het provinciebestuur.

Uit onder meer de Natuurdoelanalyses die in opdracht van provincies zijn opgesteld volgt, kort gezegd, dat de natuur in veel Natura 2000-gebieden niet in goede staat is en zelfs verslechtert. Daarmee staat voor deze gebieden vast dat provinciebesturen die onvoldoende passende maatregelen nemen, op dit moment niet voldoen aan de wet.

Op grond van jurisprudentie is het intrekken van een vergunning een passende maatregel die de provincie kan nemen. Indien een provincie onvoldoende passende maatregelen neemt om

verslechtering te voorkomen, kan door rechters worden geoordeeld dat er geen andere passende maatregel in beeld is dan intrekking van de vergunning waarom wordt verzocht. Daardoor loopt op dit moment iedere houder van een (onherroepelijke) natuurvergunning het risico dat deze vergunning moet worden ingetrokken als passende maatregel. Uitspraken van rechtbanken worden steeds dwingender en in een voorlopige voorziening zou de rechtbank zelfs (gedeeltelijke) staking van een onderneming kunnen opleggen in afwachting van een nieuw besluit van de provincie. Dit leidt tot grote onzekerheid voor vergunninghouders, en tot een ongelijk speelveld vanwege het willekeurige karakter van intrekkingverzoeken. Vanwege de verslechtering in veel natuurgebieden, is ook vergunningverlening maar heel beperkt mogelijk. Vanwege de additionaliteitstoets moet stikstofruimte die vrijkomt door bijvoorbeeld vrijwillige opkoopregelingen eerst worden ingezet voor de natuur en kan deze ruimte niet gebruikt worden voor vergunningverlening. Daarom is legalisatie van PAS-melders via vergunningverlening ook vrijwel onmogelijk. Uit de uitspraken over intern salderen¹ van 18 december 2024 volgt dat ook intern salderen vergunningplichtig is en dat bij vergunningverlening aan additionaliteit moet worden getoetst. Om intrekkingverzoeken te kunnen afwijzen en, op termijn, vergunningverlening (aan PAS-melders) weer mogelijk te maken, moeten provincies tot een pakket met geborgde maatregelen te komen om verslechtering te voorkomen. Zoals gezegd kan de intrekking van een vergunning een passende maatregel zijn om verslechtering te voorkomen. De (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning die niet langer wordt gebruikt of slechts deels wordt gebruikt (een vergunning met latente ruimte) kan een preventieve passende maatregel zijn om verslechtering in de toekomst te voorkomen.

Twee vormen van intrekkingbeleid

Op hoofdlijnen kunnen twee vormen van intrekkingbeleid worden onderscheiden:

1. Intrekking van latente ruimte; dit is ruimte in een vergunning die niet in gebruik is, bijvoorbeeld omdat de onderneming is gestaakt, omdat een vergunde uitbreiding nooit is gerealiseerd of omdat de uitbreiding slechts gedeeltelijk in gebruik is genomen.
2. Intrekking van gebruikte ruimte; dit is de ruimte in een vergunning die wel wordt gebruikt en die (op dit moment) nodig is voor de bedrijfsvoering.

De intrekking van latente ruimte kan worden gezien als preventieve passende maatregel om verslechtering in de toekomst te voorkomen. De intrekking van gebruikte ruimte is een passende maatregel die direct verslechtering voorkomt of vermindert. Hieronder wordt op beide vormen van intrekking nader ingegaan.

Intrekking latente ruimte

Bij latente ruimte kan onderscheid worden gemaakt tussen 'slapende vergunningen', 'niet gerealiseerde capaciteit' en 'niet gebruikte capaciteit'. Slapende vergunningen zijn vergunningen die niet langer worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat de activiteiten waarvoor de vergunning is verleend niet meer worden uitgevoerd. Niet gerealiseerde capaciteit betreft bijvoorbeeld een niet gebouwde stal of stookinstallatie. Niet gebruikte capaciteit betreft bijvoorbeeld een deels gevulde stal of niet gebruikte productielijn of stookinstallatie. Met de uitspraken over intern salderen is duidelijk geworden dat intern salderen vergunningplichtig is geworden en dat daarbij getoetst moet worden aan additionaliteit. Er is sprake van intern salderen als een bedrijf de stikstofruimte van een bestaande toestemming op dezelfde locatie gaat gebruiken voor nieuwe activiteiten. Door de toets op additionaliteit moet bij vergunningverlening worden onderzocht of de stikstofruimte van de bestaande toestemming niet gebruikt moet worden om de natuur te verbeteren. Door de staat van de

¹ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@147425/202201311-1-r2/>

natuur, kan daardoor in de praktijk vaak geen vergunning worden verleend. Bovendien kan vergunde, maar nooit gerealiseerde, ruimte op grond van milieuregels helemaal niet gebruikt worden om intern te salderen.

Het is nog wel mogelijk om nooit gerealiseerde capaciteit uit een verleende natuurvergunning alsnog te realiseren conform de verleende vergunning. De intrekking van niet gerealiseerde capaciteit is mogelijk en sluit aan bij de provinciale beleidsregels salderen die bepalen dat in een natuurvergunning wordt opgenomen dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt verleend, binnen drie jaar moet zijn gerealiseerd en dat dat niet extern gesaldeerd wordt met niet gerealiseerde capaciteit.

Intrekking gebruikte ruimte

De intrekking van gebruikte ruimte kan nodig zijn als er onvoldoende andere passende maatregelen zijn om verslechtering te voorkomen, bijvoorbeeld van bedrijven in of vlakbij Natura 2000-gebieden in het kader van zonering. De intrekking van gebruikte ruimte kan ook worden gebruikt als sluitstuk van een gebiedsproces, als blijkt dat via een minnelijk proces niet de gebiedsgerichte doelen worden gehaald en verplaatsing of beëindiging van een onderneming noodzakelijk is. Ook is denkbaar dat gebruikte ruimte wordt afgeroomd (gedeeltelijk ingetrokken) als die ruimte niet langer nodig is. Dit kan het geval zijn bij een agrariër die door innovatieve maatregelen bij gelijkblijvende productie minder stikstofruimte nodig heeft of omdat een industriële onderneming als gevolg van technische maatregelen of BBT minder stikstofruimte nodig heeft. In die gevallen wordt voorkomen dat latente ruimte ontstaat en/of wordt opgevuld met een hogere productie. In dit laatste voorbeeld gaat het dus om het voorkomen van latente ruimte in de toekomst.

Wat doen provincies al?

De provincie Noord-Brabant heeft een concreet intrekingsbeleid gepresenteerd. Binnen andere provincies is beleid in voorbereiding of wordt dit beleid verkend. Het gaat hierbij zowel om beleid gericht op latente ruimte als om beleid gericht op gebruikte ruimte.

Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft in november 2024 intrekingsbeleid gepresenteerd², als onderdeel van een maatregelenpakket om de verlening van natuurvergunningen weer mogelijk te maken. Het beleid richt zich op het intrekken van slapende vergunningen, latente ruimte en van gebruikte stikstofruimte. Het beleid is gericht op zowel industrie als veehouderijen en richt zich primair op ondernemingen met de grootste emissie.

Onderdeel van het beleid is het vooraf aankondigen van de maatregelen die getroffen gaan worden. Vanaf het moment van aankondigen hebben ondernemers anderhalf jaar de tijd om in actie te komen en het bedrijf alsnog op te starten dan wel een stal te bouwen en in gebruik te nemen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de eisen van zorgvuldigheid en rechtszekerheid en wordt het risico op het moeten betalen van nadeelcompensatie zo veel mogelijk beperkt. Noord-Brabant heeft over gebruikte ruimte gesteld dat men het instrument toegevoegd wil hebben in de gereedschapskist. De afweging om dit te gebruiken is afhankelijk van de uitwerking van de gebiedsdoelen en eventueel benodigde aanvullende maatregelen om vergunningverlening weer mogelijk te maken.

Andere provincies

Binnen andere provincies wordt ook intrekingsbeleid voorbereid of verkend. Binnen één provincie wordt de intrekking van latente ruimte voorbereid. Daarbij wordt meer

² [Statenmededeling](#), [Persbericht](#) en [Website](#).

gebiedsgericht verkend welke latente ruimte kan worden ingetrokken. Het beleid richt zich uitdrukkelijk niet op de intrekking van gebruikte ruimte. Binnen een andere provincie is juist wel gesproken over de intrekking van gebruikte ruimte, maar dan als sluitstuk van een gebiedsproces.

De provincie Friesland heeft in juni 2023 een groot deel van de natuurvergunning van een voormalige melkveehouderij ingetrokken. De intrekking van de natuurvergunning is aangevochten en heeft bij de rechtbank stand gehouden (<https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNNE:2024:4687>). De provincie Friesland voert geen uitdrukkelijk beleid rond intrekkingen, maar deze intrekking vloeit voort uit het reguliere toezicht, waarbij geconstateerd werd dat de veehouderijactiviteiten waren beëindigd. Ook was het bestemmingsplan inmiddels gewijzigd, zodat de veehouderijactiviteiten ook op grond van het bestemmingsplan niet konden worden hervat.

Keuzes en aandachtspunten

Bij de uitwerking van intrekkingbeleid zijn er keuzes te maken en aandachtspunten. Dat zijn bijvoorbeeld:

- Richt het beleid zich op (bepaalde vormen van) latente ruimte of ook op actieve ruimte?
- Richt het beleid zich op agrarische vergunningen en/of op industriële vergunningen?
- Wordt het beleid generiek (via een algemene regel) gevoerd of via maatwerk (per vergunning)
- Wordt het beleid generiek (voor de hele provincie) gevoerd of gebiedsgericht.
- Wordt het beleid aangekondigd en met belanghebbenden voorbereid of niet?
- Geldt er een overgangstermijn en, zo ja, hoe lang?
- Nadeelcompensatie
- Betrekken belanghebbenden
- Capaciteit en financiën
- Verhouding tot toezichts- en handhavingsbeleid; de keuzes voor de wijze waarop het intrekkingbeleid wordt ingezet, bepalen de informatie en data die een provincie nodig heeft en waarin deels door middel van toezicht en/of informatievoorziening kan worden voorzien.
- Verhouding intrekkingbeleid tot het eigendomsrecht.

Aanbod en afwijzing van handhavingsverzoeken

Intrekkingbeleid kan onderdeel zijn van het aanbod van provincies aan de Ministeriele Commissie Economie en Natuurherstel. Dat aanbod zou samen met het door het Rijk te voeren beleid moeten leiden tot een geborgd maatregelenpakket waarmee verslechtering in natuurgebieden wordt voorkomen en instandhoudings- en verbeterdoelstellingen binnen bereik blijven. Met een dergelijk geborgd maatregelenpakket is het mogelijk om intrekkingverzoeken af te wijzen, op termijn PAS-melders te legaliseren en weer op grotere schaal natuurvergunningen met stikstofdepositie te verlenen.

Pagina's zijn geweigerd

30 - 141

buiten verzoek

27 maart 2025
Agendapunt 2e

Bestemd voor	BAC Landelijk Gebied
Datum vergadering	27 maart 2025
Type notitie	☒ Ter bespreking ☐ Hamerstuk ☐ Mededeling ☐ Ter informatie
Portefeuillehouders Strategie	5.1.2e Mariette van Leeuwen, 5.1.2e 5.1.2e
Opsteller	5.1.2e (IPO)
Contact via	5.1.2e @ipo.nl; 5.1.2e
Afgestemd met	☒ Programma-/unitmanager of -directeur ☒ Werkgroep: Strategiegroep Landelijk Gebied ☒ AAC-portefeuillehouders: 20-02-2025 ☒ BAC-portefeuillehouders: 10-03-2025
Onderwerp	Provinciale inbreng Nota Ruimte op het thema landbouw en natuur
Bijlage	1. Bouwstenennotitie provinciale inbreng Nota Ruimte op het thema landbouw en natuur

Kern van het onderwerp

Vóór de zomer wil het kabinet een ontwerp-Nota Ruimte vaststellen. Onder coördinatie van de BAC R&L wordt er gewerkt aan een IPO-brede inzet voor de Nota Ruimte. Aan de betrokken programma's wordt gevraagd input aan te leveren. De input op het onderdeel Landbouw en Natuur (het landelijk gebied) wordt opgehaald in twee rondes; in de eerste ronde vragen we via bijgevoegde bouwstenennotitie aan de BAC of de juiste onderwerpen gekozen zijn. Vervolgens vragen we of de portefeuillehouders strategie aan de hand van de bouwstenennotitie een concept van een provinciale inzet kunnen uitwerken. Het concept van deze inzet wordt in het volgende overleg van de BAC LG ter besluitvorming voorgelegd.

Gevraagde besluiten

De BAC Landelijk Gebied wordt verzocht:

1. In te stemmen met de volgende onderwerpen voor het bepalen van een provinciale inzet voor de Nota Ruimte op het onderwerp 'landbouw en natuur':
 - Ruimteclaims
 - Bodem en Water sturend
 - Zonering (landbouwstructuur en zones rondom Natura 2000 – gebieden)
 - Natuur (o.a. ANB en veranderend grondgebruik)
 - Gebiedsgerichte aanpak
 - Bestuurlijke randvoorwaarden (o.a. financiën)
2. De bouwstenennotitie vast te stellen als vertrekpunt voor het uitwerken van een definitieve provinciale inzet onder leiding van de portefeuillehouders strategie.

27 maart 2025

Agendapunt 2e

Advies AAC Landelijk Gebied

Conform.

De AAC heeft ingestemd met de inhoud van de notitie. De AAC heeft geadviseerd om de BAC, in plaats van een te veelomvattende discussienotitie, de inhoudelijke onderwerpen voor te leggen waarop de inzet bepaald moet worden. Vervolgens deze onderwerpen met de portefeuillehouders strategie van de BAC uit te werken tot een definitieve inzet op die onderwerpen.

Notitie

Aanleiding

De input voor de Nota Ruimte op het onderdeel Landbouw en Natuur komt uit het proces van een strategische verkenning die daarvoor vanuit het programma Landelijk Gebied is opgestart. Het resultaat van die verkenning vormt de inzet vanuit de BAC LG op het onderdeel Landbouw en Natuur. Deze inzet wordt dan als onderdeel ingebracht in een totale inzet van het IPO voor de Nota Ruimte (onder coördinatie van de BAC R&L).

In de bouwstenennotitie worden de volgende onderwerpen benoemd waar we als provincies een inzet op te bepalen hebben:

- Ruimteclaims
- Bodem en Water sturend
- Zonering (overgangsgebieden Natura 2000 & Landbouwstructuur)
- Natuur
- Bescherming landbouwgrond (afwegingskader)
- Regievraagstuk (wie neemt welke besluiten?)
- Gebiedsgerichte aanpak
- Bestuurlijke randvoorwaarden (waaronder financiën)

Samenhang met aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur

De inbreng in de Nota Ruimte op het gebied van Landbouw en Natuur heeft een sterke samenhang met de aanpak die het ministerie van LNVN op dit onderwerp ontwikkeld. Als opvolger van het NPLG voorziet het ministerie in een aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur. Onderstaand figuur geeft de verschillende sporen aan van die aanpak.



27 maart 2025
Agendapunt 2e

Zoals het figuur laat zien vormt het maken van ruimtelijke keuzen (ruimtelijk beleid) een belangrijk onderdeel van deze aanpak (zie spoor 1, het eerste blokje). Als provincies zijn we een belangrijke gesprekspartner voor het ministerie. Vooral op de uitwerking van deze aanpak. Om die reden zal de provinciale inzet voor Landbouw en Natuur ook de inzet zijn die ingebracht wordt binnen de uitwerking van deze aanpak, en meer specifiek het spoor van gebiedsgericht en ruimtelijk beleid. Voor het komende BO Landelijk gebied van 27 maart wordt een voorstel besproken om meer interbestuurlijk samen te werken voor het uitwerken van ruimtelijke keuzen. Dit als input voor de vervolgbrief van het ministerie LVVN aan de Tweede Kamer over de aanpak RLN. Deze brief is gepland in mei van dit jaar. Er is aangedrongen om daarvoor nog een extra BO Landelijk Gebied in te plannen.

Argumentatie bij gevraagde besluiten

1) Er is een keuze nodig om te bepalen welke onderwerpen voor de provincies terug moeten komen in het ontwerp van de Nota Ruimte op het onderdeel landbouw en natuur
Een belangrijk doel van deze eerste bespreking in de BAC is het bepalen van onderwerpen die voor het landelijk gebied in de Nota Ruimte moeten landen. Door onderwerpen te kiezen kunnen provincies scherper een definitieve inzet bepalen en dat we als provincies de juiste focus van de inzet kiezen.

2) Met de bouwstenennotitie als vertrekpunt kunnen de Portefeuillehouders Strategie een eerste aanzet van de provinciale inzet opstellen

Aangezien het ruimtelijke beleid voor het landelijk gebied zoveel verschillende aspecten kent hebben we gekozen om aan de hand van een bouwstenennotitie een vertrekpunt te bepalen. Vanuit dit vertrekpunt kunnen de Portefeuillehouders Strategie een concept van de provinciale uitwerking opstellen. Dit concept van een provinciale inzet zal de volgende BAC LG ter besluitvorming voorliggen.

Consequenties

Raakvlakken met andere (IPO-)programma's

Onder coördinatie van het programma Ruimte en Leefomgeving is het de bedoeling om een integrale inzet te bepalen via de lijn van de diverse BAC's. De raakvlakken met andere BAC's zijn de volgende:

- BAC RenL: water en bodem sturend en ruimtelijke ordening (algemeen)
- BAC LG: landbouw en natuur
- BAC K&E, BAC REC, BAC B&I: klimaatneutrale, circulaire samenleving en bedrijventerreinen (regionale economie)
- BAC BenI en BAC RenL bij: Infrastructuur, mobiliteit en leefbaarheid.

Planning

Via het spoor van de werkgroep strategie, de AAC en de BAC zal de provinciale inzet op landbouw en natuur verder voorbereid worden.

Na de bespreking in de BAC Landelijk Gebied van 27 maart zal een definitieve inzet bepaald worden die dan ter vaststelling voorligt in de AAC LG van 10 april en in de BAC LG van 8 mei. Deze inzet zal dan ingebracht worden in de IPO-brede inzet onder coördinatie van de BAC R&L.

Bouwstenennotitie

Inbreng Nota Ruimte

Voor de onderwerpen landbouw en natuur (landelijk gebied)

Inleiding

Deze notitie geeft een aanzet voor het bepalen van de provinciale inzet op het onderwerp natuur en landbouw voor de nota Ruimte. Deze inzet maakt onderdeel uit van een IPO-brede inzet voor de nota Ruimte waar onder andere klimaat, economie en mobiliteit aan de orde komen.

Daarnaast heeft de provinciale inzet op landbouw en natuur in de nota Ruimte ook invloed op andere trajecten. Denk aan het traject rondom de ontwikkeling van de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RNL), de uitwerking van het klimaatplan als ook de Natuurherstelverordening en bestaande programma's als Natuurpact en Bossenstrategie. Er is ook directere samenhang met bijvoorbeeld de trajecten van de individuele provincies die met het Rijk tot ruimtelijke arrangementen moeten komen.

In de propositie voor het landelijk gebied benoemen we verschillende doelen om een leefbaar landelijk gebied mogelijk te maken. Dit zijn de wettelijke doelen op het gebied van stikstof/natuur, klimaat en water. Daarnaast hebben provincies doelstellingen om agrariërs een toekomstperspectief te bieden, een bijdrage te leveren aan voedselzekerheid en het stimuleren van de regionale economie.

Vanuit deze doelen kijken provincies naar het ruimtelijk beleid. Het beleid moet dienend zijn aan deze doelen. Ook beseffen wij dat andere sectoren, naast de agrarische, ook verantwoordelijk zijn voor emissies. Deze moeten ook een redelijke bijdrage leveren aan de reductie daarvan.

Deze bouwstenennotitie bevat de hoofdonderwerpen waar wat ons betreft over gesproken moet worden om te bepalen wat we als provincies nodig hebben vanuit het ruimtelijk beleid van het Rijk om onze doelen dichterbij te brengen. We gaan in op de onderwerpen, schetsen daarin trends en ontwikkelingen en benoemen mogelijke bouwstenen voor de provinciale inzet. NB: Landbouw is in deze notitie een verzamelbegrip. Het bevat zowel de grondgebonden veehouderij, akkerbouw als in sommige gevallen ook tuinbouw.

Provinciale rollen

Om te kunnen bepalen in hoeverre het ruimtelijk beleid van het Rijk (via de Nota Ruimte) en het eigen, provinciale ruimtelijk beleid dienend is voor de provinciale doelen is het nuttig om te bedenken welke rollen de provincies hebben in het landbouw, water en natuur domein. Dit zijn de navolgende rollen:

1. *Bevoegd gezag voor natuurtoestemmingen (omgevingswet)*
De provincie is het bevoegd gezag voor een aanvraag voor activiteiten die effect hebben op flora- of fauna of Natura 2000. Ook is zij verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van naleving van genomen besluiten (VTH).
2. *Wettelijke verantwoordelijkheden voor natuur*
In het natuurdomein hebben provincies een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid. Het Rijk wijst Natura 2000-gebieden aan en legt doelen vast, provincies zijn gehouden aan het nemen van natuurherstelmaatregelen die bijdragen aan natuurherstel. Het Rijk houdt stelselverantwoordelijkheid op natuur in goede staat te krijgen en houden. Daarnaast hebben provincies onder andere de taak om het Natuurnetwerk Nederland te realiseren, beschermen en te beheren en hebben provincies met het Rijk afspraken over haar bijdrage aan de bossenstrategie.

3. *Gebiedsregisseur voor ruimtelijke ontwikkelingen*

De provincies hebben een wettelijke verantwoordelijkheid om de ruimte te ordenen in haar grondgebied. Provincies hebben vanuit de omgevingswet instrumenten, taken en bevoegdheden. Hieruit volgt o.a. het opstellen van een Omgevingsvisie als beleidskader, de provinciale omgevingsverordening en een rol als gebieds regisseur maar rol richting gemeenten, waterschappen, VHT etc. Zij brengen o.a. gebiedspartijen zonedig samen en zoeken met hen naar oplossingen om verschillen te overbruggen. In het provinciale landelijk gebied komen natuurherstel, verbetering van waterkwaliteit, vitaal landelijk gebied en andere ruimtelijke opgaven samen (geldt ook voor stedelijk gebied). Provincies zijn de aangewezen overheid om regie te voeren op een samenhangende aanpak en slim (meervoudig) ruimtegebruik. Binnen kaders van de omgevingswet (decentraal wat kan).

De onderwerpen voor een provinciale inzet op natuur en landbouw:

I. Ruimteclaims

De druk op de ruimte, vanuit vragers voor ruimte en door bestaande ruimtelijke beperkingen neemt toe, terwijl de leefbaarheid van het landelijk gebied onder druk staat. Er zijn door verschillende provincies rekensommen gemaakt die aantonen dat de provinciale ruimteclaims niet ingepast kunnen worden in beschikbaar grondgebied. Doordat niet alle ruimte vragende functies ingepast kunnen worden komen provincies in de knel met hun rol als gebiedsregisseur voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Daarnaast zijn er ook allerlei afhankelijkheden met medeoverheden omdat van iedere overheid de wettelijke taak heeft om ruimtelijk beleid vast te stellen. We zien een ontwikkeling waarin nog onvoldoende keuzes gemaakt worden voor het accommoderen van ruimtevragers of daarin te prioriteren. Daardoor is het noodzakelijk om onderlinge afspraken te maken over de verdeling van ruimtelijke opgaves maar ook over de te maken ruimtelijke keuzen. In ieder geval vraagt de puzzel om tot verdeling van ruimtelijke opgaves te komen om wederkerige en geborgde afspraken tussen Rijk en provincies. Meervoudig ruimtegebruik moet daarin tevens worden meegenomen.

Daarom is de inzet van de provincies op dit onderwerp:

- Het maken van gezamenlijke afspraken over de verdeling van opgaven, het stellen van prioriteiten en de invulling van het ruimtelijke beleid van de verschillende overheden om recht te doen aan de onderlinge afhankelijkheden.

II. Bodem en Water sturend

Provincies onderschrijven het principe dat het bodem- en watersysteem leidend zouden moeten zijn voor de ruimtelijke afwegingen om te komen tot evenwichtige toedeling van functies aan locaties en grondgebruik. Provincies kiezen dus om het water- en bodemsysteem zodanig te herstellen en te verbeteren dat de draagkracht daarvan in verhouding staat tot het lokale ruimtelijke gebruik en functies.

Met water en bodem sturend willen we klimaatbestendig Nederland inrichten, zodat afwenteling op toekomstige generaties, op gebieden of tussen privaat en publiek wordt voorkomen. Water en bodem sturend is vooral gericht om meer water vast te houden door grootschalig systeemherstel, zodat we beter bestand zijn tegen extreme weersomstandigheden, die leiden tot wateroverlast of, langdurige periodes van extreme droogte, met onder meer bodemdaling tot gevolg.

Daarbij hebben de provincies van het Rijk nodig dat er duidelijkheid komt over de nationale ruimtelijke (zoet)waterverdeling (en/of de zoetwaterbeschikbaarheid) vooruitlopend op de Deltabeslissingen 2026 en in het bijzonder de Rijksrol op dit onderwerp. Want het is duidelijk dat de vraag en aanbod van zoetwater zowel op nationaal niveau als op gebiedsniveau niet op elkaar aansluiten. Het gaat hier om een prangend verdeelvraagstuk, waarbij als we niets doen, laag-Nederland verzilt en inklinkt en hoog-Nederland verdroogt. Het Rijk moet keuzes maken over de verdeling van het beschikbare zoetwater over Nederland.

Daarom is de inzet van de provincies op dit onderwerp:

- Provincies willen dat water en bodem terdege medebepalend zijn voor locatiekeuze en vervolgens de feitelijke inrichting.
- Provincies willen in hun ruimtelijk beleid het water- en bodemsysteem zodanig herstellen en verbeteren dat de draagkracht daarvan in verhouding staat tot het lokale gebruik.
- Provincies vragen het Rijk dringend om keuzes te maken over de verdeling van het beschikbare zoetwater over Nederland.

III. Zonering

Voor de provincies zijn er twee prangende vraagstukken rondom het instellen en beheren van zones. Aan de ene kant is dat het vraagstuk rondom het ruimtelijk verankeren van een landbouwstructuur en aan de andere kant bestaat het vraagstuk rondom het instellen van zones rondom Natura 2000 gebieden.

Overgangsgebieden

Een vorm van planologische bescherming is het aan te wijzen zijn om overgangsgebieden rondom Natura 2000 gebieden aan te wijzen. Een werkgroep rondom het programma Natuur heeft voor een overgangsgebied de volgende definitie opgesteld: *“Overgangsgebieden zijn overwegend agrarische gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden. Deze gebieden leveren een bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding voor behoud en herstel van de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden aangepakt.”* In dezelfde handleiding als waar de definitie uit gehaald is wordt ook aangegeven dat er geen uniforme maat is te geven voor alle overgangsgebieden rondom Natura 2000. Men geeft daarvoor aan: *‘Er zijn een visie en maatwerk nodig per gebied, waarbij heldere doelvoorschriften noodzakelijk zijn. De omvang en de aard van de opgave bepalen de aanpak en daarmee ook de contour van het gebied.’*

Met andere woorden de gebiedseigen opgave van Natura 2000 gebieden bepalen de gewenste zone van overgangsgebieden. Provincies vragen graag de handelingsvrijheid om op basis van de Natuurdoelanalyses de gewenste overgangsgebieden te kunnen aanwijzen en desgewenst via ruimtelijke regels beschermen.

Landbouwstructuur

Of er een (ruimtelijke) landbouwstructuur nodig is overwegen provincies het navolgende. Een agrariër is onderdeel van een voedselketen, maar ook van een gebied. Op gebiedsniveau komen alle opgaven én alle oplossingen samen. Daarnaast is ieder gebied anders. De landbouwstructuur verschilt erg per gebied. De dominante sectoren verschillen per gebied. Ook de omvang en omzet van bedrijven zijn per gebied anders. Tot slot verschillen de mogelijkheden sterk voor verwerking, transport en andere infrastructuur. Daarom zou een landbouwstructuur dienend kunnen zijn om te bepalen op welke ontwikkelingen te sturen is in een bepaald gebied en op welke ontwikkelingen juist niet. In perspectievolle landbouwgebieden is de inzet op

innovatie en technologie meer te verdedigen dan de inzet op extensivering bijvoorbeeld. Daarnaast is de tuinbouw ook een belangrijke actor en in relatie tot de landbouwstructuur een af te wegen element voor een goede ruimtelijke ordening. De clustering van tuinbouwgebieden kan door zaken als klimaatverandering juist meer ruimte nodig hebben of juist minder. Een ruimtelijke afweging en prioritering ten opzichte van de claims van andere structuren is nodig.

De opgaven voor natuur, klimaat en water zijn verschillend en daarmee ook de uitdagingen voor de landbouw. Vaak is het bodemtype (veenweide, zandgrond, etc) bepalend. De (ruimtelijke) mogelijkheden zouden ook per landschapstype kunnen worden verduidelijkt.

De provincies stellen zich daarom op het standpunt dat een 'one size fits all' - aanpak niet werkt. Gebiedsgericht maatwerk is noodzakelijk. Daarom willen provincies ten aanzien van de landbouwstructuur zelf de optimale gebiedsindeling en gebiedsomvang bepalen, afhankelijk van lokale omstandigheden en voorgeschiedenis. Daarbij kunnen provincies wel met het Rijk in gesprek om te waarborgen dat de optelsom van provinciale beslissingen over gebiedsindeling en -omvang wel tot een logische, landelijke landbouwstructuur leiden.

De regie over de ruimtelijke opgaven past bij de rol van de provincie als gebiedsregisseur. Provincies zijn de gebiedsautoriteit om een visie vast te stellen voor de Ruimtelijke Ordening binnen haar provinciegrenzen. Binnen die grenzen kan de afweging gemaakt worden hoe de opgaven in het landelijk gebied het beste ruimtelijk ingepast kunnen worden, mits er bovenregionale keuzes worden gemaakt.

Daarom is de provinciale inzet op dit onderwerp:

- Provincies willen voor een landbouwstructuur zelf de optimale gebiedsindeling en gebiedsomvang bepalen.
- Provincie vragen het Rijk om de nationale betekenis en belangen van het agro complex te duiden in de nota ruimte ook in relatie tot de nieuwe Europese voedselzekerheidsstrategie

IV. Bescherming landbouwgrond / afwegingskader

Er zijn verschillende pogingen gedaan om een afwegingskader te maken voor het beschermen van goede landbouwgrond. In het voorontwerp nota ruimte is het afwegingskader ook weer opgenomen. Het kader heeft nog geen formele status.

De provincies onderschrijven het belang om goede landbouwgrond te beschermen. Als het afwegingskader opgenomen wordt in de nota Ruimte is het wel de vraag wat de *status* is van dat kader. Gaat de minister dit kader dan voorschrijven als instructieregels in het kader van de Omgevingswet? Hoe verhoudt dit zich tot het voornemen om geen instructieregels te gebruiken rondom het ruimtelijke spoor?

V. Natuur

Op grond van de Habitatrichtlijn, die in de Nederlandse wetgeving is verwerkt, is de Staat verplicht te voorkomen dat de natuur in de Natura 2000-gebieden verslechtert en moet hij zorgen dat die natuur herstelt en in een goede staat komt. Provincies hebben vanuit de wetgeving de verantwoordelijkheid om natuurherstelmaatregelen te nemen. Daarnaast ligt er ook een wens om stedelijke omgevingen te vergroenen en daarmee wellicht een bijdrage te leveren aan de natuurdoelen.

Provincies geven uitvoering aan deze verantwoordelijkheid middels bestaande afspraken uit Natuurpact, waaronder uitvoering van natuurherstelmaatregelen en realisatie van het NNN

(NatuurNetwerk Nederland). Provincies stellen zich op het standpunt dat de regie op de ruimtelijke opgaven voor natuur en landbouw in het landelijk gebied aan hen toebehoort. Daarvoor is het wel nodig dat het Rijk duidelijkheid geeft hoe de areaalopgave vanuit de bossenstrategie verdeeld moeten worden tussen het Rijk en de provincies. En hoe de provinciale opgave vervolgens verdeeld wordt over de provincies.

Aanvullend voeren provincies natuurherstel uit middels Programma natuur. Dit vraagt om complexe maatregelen met een ruimtelijke impact, zoals hydrologisch herstel. Maar ook zonering, overgangsgebieden en verandering van landgebruik maakt onderdeel uit van de ruimtelijke puzzel die bij draagt aan het behalen van natuurdoelen. Provincies zijn eigenaar van het proces om tot een afgewogen pakket aan maatregelen te komen. Planologische bescherming van bestaande functies of omgevingskwaliteit kan daar ook onder vallen.

Daarnaast moeten we anticiperen op het effect van de Natuurherstelverordening op de ruimtelijke ordening. De verplichtingen die voortvloeien uit deze verordening kunnen ook effect op ruimteclaims.

ANB

Daarnaast wil het Rijk een extra stimulans geven aan het Agrarisch Natuurbeheer. Er is jaarlijks € 500 miljoen gereserveerd voor het ANB. Provincies zijn regelingseigenaar en nauw betrokken bij de uitwerking en invulling van deze aanvullende middelen. Het ANB levert een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van het landschap en waar mogelijk ook aan het behalen van natuur-, bodem- en waterdoelen. Als er sprake is van een bijdrage aan de natuurdoelen dan willen provincies de genomen maatregelen ook ruimtelijk vertalen om het positieve effect voor de natuurdoelen planologisch te waarborgen.

Veranderend grondgebruik

Naast het beschermen van goede landbouwgrond zien we bij de praktijk van de beëindigingsregelingen dat er veranderend grondgebruik optreedt. De opkomst van bloementeelten en bometeelt geeft uitdagingen aan vooral de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater. Ook in verband met uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen. Provincies willen graag met het Rijk een aanpak opzetten om het veranderd grondgebruik via het ruimtelijke spoor zodanig te regelen dat de wettelijke doelen voor waterkwaliteit niet in het gedrang komen.

Daarom zetten provincies in op:

- Om het Rijk te vragen om duidelijk te maken wat de status is van het afwegingskader is voor de bescherming van landbouwgrond.
- Met het Rijk een aanpak opzetten om veranderd grondgebruik van agrarische percelen via het ruimtelijk spoor zodanig te regelen dat wettelijke waterdoelen niet in het gedrang komen.

VI. Regievraagstuk

Vanuit de provinciale rol als regisseurs voor ruimtelijke ontwikkelingen erkennen het belang van die keuzes voor de ruimte. Om die provinciale rol goed in te kunnen vullen speelt de vraag hoe de regie voor de Ruimtelijke Ordening verdeeld is over de verschillende onderwerpen en taken. Daarmee bedoelen we dat de vraag is welke keuzes wie moet maken voor het betreffende onderwerp. Een deel van die onderwerpen hoort thuis op het landelijk niveau maar een deel ook weer niet. Afgelopen decennia hebben laten zien dat een sterke landelijke sturing OF alleen decentrale keuzes niet de oplossing zijn. We moeten streven naar evenwicht.

Ruimtelijke Ordening is een proces voor de korte en de langere termijn. Structurerende en integrale keuzes kunnen als een stip op de horizon zorgen voor stabiliteit en rust.

Van het Rijk verwachten we dat zij ruimtelijke keuzen maken op het gebied van (of gemaakt keuzes bestendigen):

- Zoetwaterverdeling
- De ruimteclaims voor de uitbreiding van Defensie (voor zover die het landelijk gebied aangaan)
- De ruimteclaims voor de energietransitie (energiecentrales, energie-infra: kabels, corridors) (voor zover die het landelijk gebied aangaan)

Daarbij verwachten de provincies ook dat het Rijk de bovenstaande ruimteclaims integraal tegen elkaar afwegen. Dan wel een prioritering in de ruimteclaims aanbrengen.

De provincies willen ruimtelijke keuzen maken op het gebied van:

- De zones rondom Natura 2000 – gebieden (de overgangszones)
- Een planologisch kader voor een goede landbouwstructuur
- De ruimtelijke vertaling van de bescherming van goede landbouwgronden

VII. Gebiedsgerichte aanpak

De ruimtelijke ordening vraagt om een gezamenlijk inspanning van alle overheden. Daarbij heeft elke medeoverheid zijn eigen rol en verantwoordelijkheid op een juiste manier in te vullen. Maar de wijze van invulling van eigen rollen en verantwoordelijkheden hebben wel effect op de andere overheden. Er is sprake van onderlinge afhankelijkheden. Neem als voorbeeld de impact van ruimteclaims voor Defensie op lopende gebiedsprocessen. Daarom stelt de commissie Remkes ook dat overheden ‘intensief’ moeten samenwerken om opgaven aan te kunnen pakken.

Daarnaast geeft een gebiedsgerichte aanpak ook ruimte om vertrouwen te organiseren binnen het gebied wat een vruchtbare bodem kan geven om beslissingen over de verdeling van de ruimte te accepteren.

Daarom zetten provincies in op:

- Op de voortzetting van de gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied. Niet op een voorgeschreven vorm maar als benaderingswijze.
- Om in gesprek met het Rijk te onderzoeken welke doelen (en welke deel van het doelbereik) via het ruimtelijk spoor behaald kunnen worden. Door bijvoorbeeld het koppelen van kwalitatieve verplichtingen aan bepaald gebruik of het uitsluiten van bepaald gebruik dat schadelijk is voor de lokale omgevingskwaliteiten.

VIII. Bestuurlijke randvoorwaarden (financiën)

Bij de provincies bestaat grote bereidheid om de opgaven in het landelijk gebied voortvarend op te pakken. De nood is hoog, zeker nu de uitspraken rondom intern salderen en Greenpeace zijn gedaan. Belangrijke voorwaarde voor de provincies is wel dat de randvoorwaarden om succesvol ruimtelijk beleid te voeren goed ingevuld zijn.

Zo kunnen ruimtelijke beslissingen over het limiteren en beperken van milieuschade via het ruimtelijk spoor genomen worden maar moeten we wel bestuurlijke afspraken hebben wie verantwoordelijk is de financiële afdekking van risico's. Of breder nog: eventueel ruimtelijk beleid moet wel voorzien zijn van waarborgen dat de leefbaarheid in het landelijk gebied behouden blijft en dat er voldoende instrumentarium en middelen beschikbaar zijn.

Daarnaast zijn er allerlei 'logische' randvoorwaarden om ruimtelijk beleid te effectueren, zoals een passend toezicht- en handhavingsstrategie.

27 maart 2025
Agendapunt 2f

Bestemd voor	BAC Landelijk Gebied
Datum vergadering	27 maart 2025
Type notitie	☒ Ter bespreking ☐ Hamerstuk ☐ Mededeling ☐ Ter informatie
Portefeuillehouders	5.1.2e Mariëtte van Leeuwen, 5.1.2e 5.1.2e
Opsteller	5.1.2e (IPO)
Contact via	5.1.2e a@ipo.nl; 5.1.2e
Afgestemd met	☒ Programmamanager 5.1.2e ☒ Werkgroep: Strategiegroep Landelijk Gebied ☐ AAC-portefeuillehouders ☒ BAC-portefeuillehouders (11-11-2024)
Onderwerp	Provinciale inzet op doelsturing
Bijlagen	1. IPO-verkenning doelsturing 2. WUR-reflectie IPO-verkenning doelsturing 3. Samenvatting werksessie IPO-verkenning doelsturing 4. Kamerbrief bedrijfsgerichte doelsturing (21 oktober 2024) 5. Verwerking schriftelijke reacties van provincies

Kern van het onderwerp

[Betreft een aangepast hamerstuk dat was geagendeerd voor het overleg van de BAC Landelijk Gebied van 6 februari. Het woord 'toereikend' in beslispunt 1b werd door de BAC niet passend geacht. Gearceerde delen betreffen wijzigingen naar aanleiding van de bespreking in het BAC-overleg.]

Provincies dringen al enkele jaren bij de Rijksoverheid aan om effectieve generieke maatregelen te nemen die substantieel leiden tot minder milieubelasting en in het bijzonder minder stikstof- en broeikasgasemissies. Doelsturing kan – mits goed vormgegeven – een belangrijke stap in de gevraagde richting zijn. Deze notitie bevat een voorstel voor de provinciale inzet op doelsturing op basis van een strategische verkenning in opdracht van de BAC. Dit voorstel is eerder geagendeerd maar kon toen niet worden behandeld in de reguliere vergadering. Er is toen een schriftelijke reactieronde afgesproken. De beantwoording van die reacties zijn als vijfde bijlage bij de stukken gevoegd. Om de provinciale inzet definitief te bevestigen stellen we voor om het als hamerstuk vast te stellen.

Gevraagd besluit

De BAC Landelijk Gebied wordt verzocht in stemmen met de volgende inzet op doelsturing:

1. Voor het stellen van doelen pleiten provincies voor:

27 maart 2025

Agendapunt 2f

- a) een integrale aanpak voor doelsturing (en niet een eenzijdige focus op emissies), waarbij wettelijke doelen voor stikstof, klimaat, natuur en water prioriteit krijgen en afwenteling van het ene doel op het andere voorkomen moet worden;
 - b) bedrijfsspecifieke doelen die een substantiële bijdrage leveren voor het behalen van de wettelijke doelen van stikstof, klimaat, natuur en water;
 - c) Een duidelijke en heldere meeteenheid voor ondernemers die goed is te relateren aan de landelijke doelstelling en ongewenste neveneffecten voorkomt. Bijvoorbeeld een emissiedoel per hectare.
2. Voor het *sturen op doelen* pleiten provincies voor een aanpak waarin de sturingsvormen belonen en normeren gecombineerd worden, waarbij:
- a) Bedrijfsspecifieke einddoelen van tevoren vaststaan;
 - b) 'Koplopers' en het 'peloton' in beweging komen door in een vooraf bepaalde periode prestaties richting de bedrijfsspecifieke einddoelen te belonen;
 - c) Vooraf helderheid geboden wordt aan ondernemers over het tijdspad en duidelijk gemaakt wordt wanneer de sturingsvorm belonen overgaat in normeren en/of beprijzen, zodat juridische zekerheid over geborgde emissiedaling geboden kan worden.
3. Wat betreft de *invoeringstijd* bij de minister aan te dringen:
- a) op een zo snel mogelijke invoering (maximaal 2 jaar) van doelsturing met een zo simpel mogelijk systeem, zoveel mogelijk in aansluiting op al bestaande systemen (zoals bijvoorbeeld de Kringloopwijzer voor de melkveesector);
 - b) in de periode tot invoering van doelsturing een sterkere daling van emissies te bewerkstelligen via aanvullende generieke bronmaatregelen en/of middelvoorschriften (al dan niet tijdelijk).
4. Provincies gaan er vanuit dat het Rijk verantwoordelijk is voor de benodigde emissiereductie voor stikstof en klimaat en systeemverantwoordelijk is voor doelsturing.
5. Te pleiten voor bestuurlijk overleg in Q1 2025 over de invoering van doelsturing en bovenstaande inzet in te brengen bij de te maken (bestuurlijke) afspraken met het Rijk over de uitwerking van doelsturing.

Advies AAC

Op advies van de AAC is toegevoegd dat het ook gaat om doelen voor natuur. Tevens is opgenomen dat doelsturing raakt aan de wettelijke bevoegdheden van provincies voor natuur en dat dit bestuurlijke afspraken vraagt. Dit is o.a. verwerkt in de argumentatie onder beslispunt 5. Voor het overige adviseert de AAC in te stemmen met de inzet.

Notitie

Aanleiding

In 2022/2023 voerden de provincies een verkenning uit naar mogelijkheden voor generiek beleid. Eén van die mogelijkheden was om via doelsturing, gekoppeld aan landelijke normen en vertaald in bedrijfsspecifieke normen, te sturen op emissievermindering.

De BAC LG heeft in 2023 de inzet op generiek beleid herbevestigd. Daarbij heeft de BAC LG gevraagd om verder in beeld te brengen welke bestuurlijk stappen nodig zijn voor het invoeren van doelsturing. Dat was de aanleiding voor deze verkenning. Ook was de vraag om inzichtelijk te maken hoe snel doelsturing kan worden ingevoerd en welke rollen partijen hebben.

27 maart 2025

Agendapunt 2f

Zeer recent heeft de minister van LNV een brief naar de Kamer gestuurd (21 oktober 2024) met haar eerste visie op doelsturing. Voor het bepalen van de provinciale inzet is het van belang te weten dat de minister ervoor kiest om de invoering van doelsturing te faseren en te beginnen met de melkveesector en de akkerbouw. Daarnaast kiest de minister ervoor om te beginnen met emissiedoelen voor stikstof en klimaat (en op termijn waterkwaliteit). De meeteenheid van die doelen moet nog nader bepaald worden. De minister maakt nog geen keuze of doelsturing (op termijn) normerend wordt. Tot slot wil de minister afspraken maken met de provincies over de invoering van doelsturing. In december volgt een door de minister toegezegde Kamerbrief over bedrijfsspecifieke emissiedoelen.

Argumentatie bij gevraagde besluiten

1a) Een integrale aanpak is nodig omdat de opgaven in het landelijk gebied een zodanige samenhang hebben dat een eenzijdige focus op wettelijke emissiedoelen kan leiden tot negatieve effecten op andere relevante doelen.

Dit argument sluit overigens niet uit dat een gefaseerde invoering van doelsturing mogelijk is. Uit de verkenning blijkt dat het goed mogelijk is om als eerste invoeringsstap voor doelsturing de wettelijke emissiedoelen voor klimaat, natuur en water uit te werken. Uit de recente Kamerbrief over doelsturing blijkt dat de minister ook voor een dergelijke route kiest.

1b) Door het stellen van bedrijfsspecifieke doelen kunnen we voor een belangrijk deel borgen (en onderbouwen) dat wettelijke doelen gehaald worden en borgen we de benodigde emissiereductie.

Het borgen van de benodigde emissiereductie voor het behalen van de wettelijke doelen is cruciaal om te voldoen aan de eis van additionaliteit. Pas als daaraan is voldaan kunnen we PAS-melders legaliseren en vergunningen afgeven voor nieuwe activiteiten. Bedrijfsspecifieke emissiedoelen moeten daardoor een substantiële bijdrage leveren aan de wettelijke doelen.

1c) De keuze voor meeteenheden is zeer bepalend voor ondernemers en heeft belangrijke consequenties voor de provinciale praktijk.

Bij het stellen van doelen kan gekozen worden om doelen te stellen op hectares, op dierplaatsen en op producteenheden. Deze drie opties hebben allemaal voor- en nadelen die van belang zijn voor ondernemers en provincies. In de looptijd van de verkenning is het nog niet mogelijk gebleken om hierover een provinciaal standpunt te bepalen. Daarom is de inzet nu beperkt tot het punt dat de doelen duidelijk te relateren moeten zijn aan de landelijke doelen en dat ongewenste neveneffecten moeten worden voorkomen. Het is een optie om, indien de BAC LG dat gewenst vindt, als follow up van deze verkenning een nadere oriëntatie te doen op de gewenste eenheden. Ook omdat het Rijk eind 2024 hierover een richtinggevende keuze wil maken.

2) Met een gecombineerde aanpak van sturingsvormen combineren we de voordelen van beide sturingsvormen.

Uit de verkenning en de daarbij horende bijlagen blijkt dat het ook mogelijk moet zijn om beide sturingsvormen 'belonen' en 'normeren' te combineren.

2a) Een vooraf vaststaand, bedrijfsspecifiek einddoel voor de lange termijn geeft duidelijkheid aan de agrariër over het benodigde afbouwpad en waar hij uiteindelijk aan moet voldoen.

27 maart 2025

Agendapunt 2f

Met die duidelijkheid ontstaat ook ruimte voor (de afbouw van) investeringen. Tevens kan met vaststaande bedrijfsdoelen innovatie worden geprikkeld en onderbouwd worden dat er sprake is van geborgde emissiedaling. Dit is in lijn met het pleidooi van NAJK om duidelijk te maken welke doelen gehaald moeten worden en om daarbij te werken met evaluatiemomenten om te kijken of de agrariër op schema ligt.

2b) Door te werken met eerst een periode van belonen worden ondernemers geprikkeld om op korte termijn in actie te komen.

Daarbij moet goed gecommuniceerd worden dat de eerste periode van belonen tijdelijk is en het einddoel wel vaststaat (zie punt 2a). Dan is voor ondernemers duidelijk dat zij na de eerste periode van belonen uiteindelijk met eigen inspanningen moeten voldoen aan het einddoel.

Met beloningen voor gerealiseerde emissiereductie conform het bedrijfsspecifieke afbouwpad kunnen we het peloton stimuleren. Door extra reductie bovenop het bedrijfsspecifieke afbouwpad te belonen kan tevens recht gedaan worden aan het initiatief dat koplopers op het gebied van duurzaamheidsprestaties nemen.

2c) Met een wettelijke borging dat einddoelen gehaald worden is er juridische zekerheid dat bedrijven daaraan gehouden kunnen worden.

Om de wettelijke doelen te halen is juridische borging nodig van de bedrijfsspecifieke einddoelen of bedrijfsnormen. Daarmee ontstaat een juridische grondslag om alle bedrijven daar uiteindelijk aan te houden.

3a) Een eenvoudig systeem van doelsturing geeft de meeste kans om zo snel mogelijk iets te doen aan de urgentie van emissiereductie op klimaat en stikstof.

Emissiereductie via doelsturing voor klimaat en stikstof is urgent. En er liggen al veel bouwstenen om snel te kunnen beginnen met doelsturing, waaronder reeds bestaande (en geteste) systemen zoals de Kringloopwijzer waar vrijwel alle melkveehouderijen aan meedoen.

3b) Voor de korte termijn (om de invoeringstijd van doelsturing te overbruggen) moeten aanvullende maatregelen genomen worden om te onderbouwen dat er sprake is van toereikende emissiereductie.

Emissiereductie is voor stikstof zo urgent dat – ook al wordt doelsturing snel ingevoerd – op de korte termijn aanvullende generieke bronmaatregelen en/of middelvoorschriften nodig zijn. Provincies hebben deze aanvullende maatregelen en/of voorschriften voor geborgde emissiereductie nodig om handhavingsverzoeken voor PAS-melders en intrekkingsverzoeken af te kunnen wijzen.

4) Het is belangrijk om nadere bestuurlijke afspraken te maken over verwachtingen, invulling van taken en bevoegdheden en de interactie tussen medeoverheden (in ieder geval Rijk en provincies).

5) Provincies en het Rijk hebben elkaar nodig bij de invoering van doelsturing.

In de Kamerbrief over doelsturing van 21 oktober 2024 kondigt de minister aan dat er met partijen, waaronder de provincies, afspraken gemaakt moeten worden over de op te stellen kaders van doelsturing. Dit is in lijn met de inzet dat provincies afspraken willen maken met het Rijk over de maatregelen die zij moeten nemen voor een toekomstbestendig landelijk gebied. Het is belangrijk dat dit opvolging krijgt in de vorm van bestuurlijk overleg. Zo zijn provincies bevoegd gezag voor natuur. Bij de invoering

27 maart 2025

Agendapunt 2f

van doelsturing moet onder andere worden uitgewerkt hoe doelsturing vorm kan krijgen via vergunningverlening.

Kanttekeningen

1a) Het vertalen van wettelijke doelen naar bedrijfsspecifieke doelen kan zonder flankerend beleid een niet haalbare inspanning van individuele ondernemers vragen.

Doelsturing is in dat geval geen totale oplossing voor de emissiereductieopgaven ten aanzien van klimaat, stikstof en water. Ook kan doelsturing van een ondernemer een grotere inspanning vragen dan de huidige middelvoorschriften.

Bij de uitwerking is het van belang dat de aanpak zowel toereikend is voor doelbereik en en haalbaar voor ondernemers. Dat kan een aanvullende inspanning vragen, bijvoorbeeld in de vorm van flankerend beleid.

2) Combineren van belonen en normeren kan te traag zijn vanwege de urgentie rondom de uitspraak van Rendac, PAS-melders en handhavingsverzoeken.

De urgentie om te onderbouwen dat we komen tot een geborgde emissiedaling is hoog. Om die reden kan overwogen worden om gelijk te werken met normen die wettelijk verankerd worden en daarmee de fase van belonen over te slaan. Hiermee is steviger onderbouwd dat er sprake is van een geborgde emissiedaling.

5) Doelsturing vraagt waarschijnlijk om meer inspanning van toezichters en handhavers.

Net als met middelvoorschriften is het risico van fraude aanwezig. Alleen bij doelsturing moet een toezichthouder en handhaver meer inspanningen plegen om vast te kunnen stellen of er sprake is van de gevraagde duurzaamheidsinspanning. Dat betekent dat aandacht moet zijn voor toezicht en handhaving. Een concreet punt is bijvoorbeeld dat er voldoende capaciteit moet zijn bij de NVWA en provincies en andere toezichthouders en handhavers. Het is belangrijk dat hier vroegtijdig bij de uitwerking rekening mee wordt gehouden.

Aanpassingen BAC-notitie ten opzichte van de agendering voor het BAC-overleg van 6 februari 2025

Het betreft een aangepast hamerstuk dat was geagendeerd in de BAC LG van 6 februari. Het woord 'toereikend' in beslispunt 1b zou niet passend zijn. Daarmee zou beoogd worden dat alle doelen uitsluitend via doelsturing bereikt kan worden. Dat is niet bedoeld en is in de praktijk ook vrijwel niet realiseerbaar. Belangrijk is wel te constateren dat doelsturing één van de pijlers is van het kabinetsbeleid om de wettelijke doelen te halen. Daarom is gekozen om het beslispunt te wijzigen in: 'bedrijfsspecifieke doelen die een substantiële bijdrage' leveren in plaats van 'bedrijfsspecifieke doelen die toereikend zijn. Gearceerde delen betreffen wijzigingen nav deze discussie.

Input vanuit voorbereidende overleggen

Voor de totstandkoming van de verkenning is samengewerkt met het kennisnetwerk KPI-K onder leiding van LVVN in samenwerking met verschillende provincies.



Verkenning doelsturing

Een routekaart voor het invoeren
van doelsturing

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	pagina 3
1.1	Aanpak	pagina 3
1.2	Vooraf	pagina 3
1.3	Leeswijzer	pagina 4
2	Urgent: doelen bepalen	pagina 4
3	Urgent: wijze van sturing bepalen	pagina 6
4	Aandachtspunten voor implementatie	pagina 9
4.1	Afwenteleffecten	pagina 9
4.2	Metten en berekenen	pagina 9
4.3	Borgen en handhaven	pagina 9
4.4	Afrekenbare stoffenbalans	pagina 11
4.5	Data	pagina 12
4.6	Niet alle middelvoorschriften kunnen worden afgeschaft	pagina 12
5	Rollen	pagina 12
5.1	De rol van de Rijksoverheid	pagina 12
5.2	De rol van de provincies	pagina 12
5.3	De rol van (private) marktpartijen	pagina 13
5.4	Interbestuurlijke opdracht	pagina 14
Bijlage:		
“Een greep uit de provinciale praktijk”		pagina 15

Definitie

Doelsturing is volgens de WUR-reflectie: ‘Een beleidsbenadering waarbij de overheden sturen op doelen die ze willen bereiken en waarbij ze er bewust van afzien om zo min mogelijk middelen voor te schrijven, waarvan ze denkt dat die nodig zijn om de doelen te kunnen realiseren.’ Met andere woorden: De overheden sturen vooral op doelen en zo min mogelijk op specifieke inspanningen. Deze definitie van doelsturing is ook gehanteerd in deze verkenning.

1 Inleiding

Zowel het hoofdlijnenakkoord 'hoop, lef en trots' tussen PVV, VVD, NSC en BBB als het regeerprogramma benadrukken het belang van doelsturing als beleidsbenadering en spreken de bestuurlijke wens uit deze benadering zo snel mogelijk in te gaan voeren.¹ Doelsturing is voor velen dé oplossingsrichting voor de opgaven in het landelijk gebied. Deze benadering laat namelijk ruimte voor verschillen tussen ondernemers en geeft ondernemers het stuur weer in handen over hun eigen toekomst (de boer aan het roer).

De verkenning gaf aan de mensen doelsturing zien als oplossing waarmee:

- **We het vakmanschap van de agrariër weer centraal stellen.** Om allerlei redenen zijn we gewend geraakt om in de landbouw te gaan werken met middelvoorschriften. Dit zijn voorschriften waarin een specifieke techniek of maatregel staat voorgeschreven. Degene die een activiteit uitvoert moet deze techniek of maatregel toepassen of uitvoeren. In plaats daarvan willen we dus gaan sturen op doelen om daarmee vrijheid te creëren voor de agrariër om die doelen te behalen. De agrariër krijgt weer het gevoel dat hij of zij aan het roer staat van zijn of haar eigen bedrijf. Dit is een belangrijke reden waarom doelsturing op draagvlak kan rekenen.
- **Overheden willen agrariërs zo snel mogelijk duidelijkheid verschaffen over de doelen waar hun bedrijf aan moet voldoen.** Dit geeft de agrariër duidelijkheid over de toekomst.
- **Doelsturing kan een substantiële bijdrage leveren aan geborgde emissiedaling.** Doelsturing kan een effectief instrument zijn om bij te dragen aan het behalen van beleidsdoelen.

De Bestuurlijke Advies Commissie (BAC) van het IPO voor het Landelijk Gebied waarin alle provinciebestuurders gezamenlijk optrekken, heeft eveneens aangedrongen op het zo snel mogelijk invoeren van doelsturing naast het inzetten op meer generieke rijksmaatregelen. Om die inzet meer te onderbouwen is gevraagd om deze verkenning uit te voeren en zo een mogelijke bestuurlijke route voor het invoeren van een systeem van doelsturing in beeld te brengen. Daarbij is bijzondere aandacht gegeven aan bestuurlijke keuzen die daarbij gemaakt moeten worden en belangrijke aandachtspunten voor de verdere uitwerking en invoering van doelsturing. Deze verkenning dient om uiteindelijk besluiten te kunnen nemen in samenspraak met het Rijk over dit onderwerp.

1.1 Aanpak verkenning

Voor deze verkenning is geput uit relevante (wetenschappelijke) publicaties over het onderwerp doelsturing, hebben we verschillende werkbezoeken bij agrarische bedrijven afgelegd en hebben we aan de WUR gevraagd om te reflecteren op de voorlopige conclusies. (zie bijlagen).

De WUR reflectie op een eerder concept van deze verkenning is als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd. Doordat de WUR in haar reflectie steeds goed heeft samengevat wat er in het eerdere concept stond hebben we ervoor gekozen om dat concept niet op te nemen als bijlage bij deze verkenning. Na het ontvangen van de reflectie van de WUR hebben we een uitgebreide werksessie gehouden tussen provincies en WUR naar aanleiding van de reflectie. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de reflectie en een zelfstandig verslag. Dat is toegevoegd als bijlage 3 bij deze verkenning. In de onderhavige verkenning is de WUR reflectie en het verslag van de werksessie verwerkt.

1.2 Geen heilige graal

Tijdens de verkenning is gebleken dat de verwachtingen rondom doelsturing voor veel belanghebbenden hooggespannen zijn. Voor sommigen wordt het zelfs gezien als een heilige graal. Ontegengesteld hebben

¹ "Er wordt zo snel mogelijk, juridisch houdbaar, een 'afrekenbare stoffenbalans' ontwikkeld zodat boeren weten waar ze aan toe zijn, zelf kunnen sturen op doelen en deze integraal gehaald worden. Om snelheid te maken wordt begonnen met onderdelen die snel uitvoerbaar zijn waarbij doelen, indien nodig, gebied- en bedrijfsspecifiek zijn." (Hoofdlijnenakkoord 2024, pg. 10)

we tijdens de verkenning veel voordelen gevonden. Maar we voorzien ook genoeg (uitvoerings)technische en juridische uitdagingen. De verkenning laat zien dat het een illusie is te denken dat alle middelvoorschriften vervangen kunnen worden door doelvoorschriften. Sommige middelvoorschriften zijn bewezen effectief en staan niet ter discussie (denk aan het emissiearm uitrijden van mest) en sommige middelvoorschriften kunnen niet afgeschaft worden vanwege Europese regelgeving of omdat er nog geen alternatief beschikbaar is. Bovendien willen niet alle agrariërs afgerekend worden op prestaties, veel agrariërs hebben juist een voorkeur om te werken met middelvoorschriften. Voor hen is belangrijk dat zij aan de voorkant zekerheid hebben dat ze aan beleid- en regelgeving voldoen. Tot slot is het zo dat ook doelsturing voor bedrijven vergaande consequenties kan hebben.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 beschrijven we de stappen die nodig zijn voor het invoeren van doelsturing. De eerste stap is het bepalen van de doelen waarvoor het systeem van doelsturing ingericht moet worden. Daaropvolgend moet, als tweede stap, bepaald worden op welke wijze daarop gestuurd kan gaan worden. Hiervoor gebruiken we de interventieladder, die voor de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) ontwikkeld is en de indeling met vier verschillende typen doelsturing die de WUR gebruikt in haar reflectie. Als de genoemde twee stappen gezet zijn dan kan als derde stap overgegaan worden op de 'technische kant' van doelsturing. Daarvoor zijn verschillende aandachtspunten die zijn verwoord in het vierde hoofdstuk van deze verkenning. Tot slot gaat hoofdstuk 5 in op de vraag welke rollen de Rijksoverheid, provincies en marktpartijen dienen te spelen bij doelsturing.

2 Urgent: Doelen bepalen

De eerste essentiële stap om te maken gaat over de inhoudelijke scope van het systeem. Welke doelen maken onderdeel uit van het beoogde systeem? En welke doelen niet en waarom dan niet? Met doelen bedoelen we hier de resultaten die we als overheden willen bereiken op onderwerpen die het agrarisch bedrijf aangaan. Denk daarbij aan waterkwaliteit, klimaat, natuur, biodiversiteit, etc.

Hieronder wordt grafisch weergegeven met welke doelen de agrariërs allemaal te maken hebben.



Als bepaalde doelen bijvoorbeeld buiten het bereik van doelsturing vallen vraagt dit wat anders van het doelsturingssysteem. Daarbij moet hebben we eerder opgemerkt dat het niet logisch, voorstelbaar of raadzaam is om alle middelvoorschriften te vervangen door doelvoorschriften. Bewezen middelvoorschriften (zoals het verbod op boven de grond uitrijden van mest) wil je niet afschaffen. Ook zal het de vraag zijn of alle middelvoorschriften vervangen kunnen worden. Er hoeft niet altijd een keuze gemaakt te worden tussen doel- en middelvoorschriften. Een mix van beide type voorschriften is uiteraard ook mogelijk.

Overwegingen doelen bepalen

Wat is de juiste wijze om te bepalen welke doelen onderdeel moeten zijn van het beoogde systeem? Deze vraag is ingewikkelder dan het op voorhand lijkt. Voor het beantwoorden van deze vraag zijn er verschillende belangen die afgewogen moeten worden:

- Een agrariër heeft in zijn bedrijfsvoering te maken met de natuur, de bodem, de lucht, water, plant- en diergezondheid en wil ook nog een inkomen halen. Alle opgaven komen bij hem op het erf samen. Die opgaven worden nu allemaal apart opgepakt met verschillende vormen van middelsturing die elkaar soms ook nog tegenwerken. Een boer heeft gemiddeld te maken met 47 regels, allemaal middelvoorschriften;
- Het is dus duidelijk dat je zo integraal mogelijk op alle inhoudelijke doelen wilt sturen die voor het agrarisch bedrijf van belang zijn in relatie tot publieke doelen;
- Integrale sturing op doelen leidt altijd tot suboptimale resultaten (het sturen op één doel is effectiever maar dat leidt dan weer tot afwenteleffecten op andere doelen) -zie hiervoor ook paragraaf 4.1-;
- Sommige doelen zijn sneller te halen, andere doelen kosten meer tijd en/of vragen een forse inzet van middelen en aanvullende instrumenten;
- Het behalen van de wettelijke doelen voor klimaat, natuur/stikstof en water is een belangrijke taak waar de overheden voor gesteld zijn en die zij moeten borgen;
- De termijnen waarop de doelen behaald moeten worden zijn verschillend. Sommige doelen zijn moeten eerder gehaald worden dan anderen. Dit geldt vooral voor de hiervoor genoemde wettelijke doelen;
- Niet alle beleidsdoelen laten zich vertalen in doelvoorschriften en/of KPI's.

Aanbeveling

Het is technisch en juridisch nog niet mogelijk om doelsturing voor alle beleidsdoelen in te voeren. Gelet op de (wettelijke) verplichtingen lijkt het meest raadzaam om doelsturing – waar technisch en juridisch mogelijk – in eerste instantie te richten op de wettelijk vastgestelde doelen en/of normen. Dit betekent dat het doelbereik van doelsturing bij aanvang geënt zou moeten zijn op de wettelijke doelen voor klimaat, natuur/stikstof en water. Provincies hebben daarbij namelijk ook aangegeven dat zij aan wet- en regelgeving willen voldoen, zonder de verantwoordelijkheid van het Rijk over te nemen. We adviseren doelsturing pas hierna in te zetten om verduurzaming te stimuleren voor de niet wettelijk vastgestelde doelen en normen.

Voordelen van deze keuze is dat het systeem van doelsturing bij de start overzichtelijk kan blijven. Daarnaast blijkt uit de praktijk in verschillende provincies van doelsturing dat voor deze doelen over het algemeen bruikbare indicatoren vast te stellen zijn. Dit wordt ook bevestigd in publicaties van de WUR, en in het KPI-K project. Maar dit verschilt weliswaar nog wel per sector. De KPI's zijn bovendien nog niet erkend door wetenschap en politiek en onduidelijk is of deze juridisch stand houden.

Een nadeel van het enten van doelsturing op de wettelijke doelen voor klimaat, natuur/stikstof en water is dat het risico ontstaat dat het beleid voor landbouw en natuur onvoldoende in samenhang met andere beleidsopgaven (zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn) ontwikkeld wordt. Als alleen gestuurd wordt op de wettelijke opgaven kan dit afwenteling geven op de andere opgaven (zie bovenstaande weergave van alle doelen). Het is van belang om vanuit de agrarische praktijk te blijven denken. Dit risico kunnen we ondervangen door vanuit het IPO, provincies en medeoverheden aan te dringen op integrale beleidsontwikkeling.

De WUR adviseert om te starten met het vertalen van de landelijke en regionale doelstellingen naar individueel bedrijfsniveau. Individuele doelen kunnen worden toegerekend aan de grond van individuele bedrijven en - voor hokdierbedrijven- aan stallen. Daarmee krijgen alle agrariërs duidelijkheid over de opgaven waar zij voor staan. WUR geeft daarbij aan dat sommige doelstellingen met alleen vakmanschap niet haalbaar zijn, dat

sommige doelstellingen niet op korte termijn haalbaar zijn en dat flankerend beleid nodig is (zoals extensiveren, opkopen van bedrijven, uit de markt halen van dierrechten en financiële stimulansen om te verduurzamen). Dit aspect moet met het bepalen van bedrijfsspecifieke doelen direct meegenomen worden.

3 Urgent: wijze van sturing bepalen

De tweede, essentiële, urgente stap van de bestuurlijke route om doelsturing te regelen is de wijze van het sturen op de doelen die bij de vorige stap bepaald zijn.

Mogelijke vormen van sturing

Ten aanzien van doelsturing zijn er verschillende interventieniveaus te onderscheiden. Hieronder is de interventieladder opgenomen die gebruikt wordt in de praktijk van de KPI's (afkomstig van Baaijen, et al 2022). We gebruiken deze interventieladder, die gebaseerd is op theorieën over overheidsinterventies, als middel om het gesprek over het gewenste interventieniveau te voeren.



Figuur 1: Interventieladder KPI

De hierboven opgenomen KPI-interventieladder begint onderaan bij twee vormen (groen omkaderd) van 'informer'. Dat gaat over communicatie en steun bij planvorming. Deze twee vormen van interventie zijn erop gericht om de ondernemer managementinformatie te verschaffen. De ondernemer kan daarmee bepalen wat zijn bedrijfsprestaties zijn en die informatie gebruiken voor het maken van bedrijfsplannen.

Hoger op de interventieladder zijn er drie vormen van interventies te onderscheiden onder de noemer 'belonen'. Het gaat om verschillende varianten daarvan: steun bij omschakelen, beloningen bij inspanningen en/of resultaten. Met deze vormen is de interventie erop gericht om de ondernemer te stimuleren met vooral financiële prikkels (en/of andere waarde prikkels) de bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat dit meer bijdraagt aan duurzaamheidsprestaties. In de huidige praktijk in Nederland zijn er veel pilots en projecten die experimenteren met beloningen. Door zowel markt- als overheidspartijen. Denk aan Brabantse Biodiversiteitsmonitor, Duurzaam Boeren Drenthe, Cono Kaasmakers en Focus planet van Friesland Campina.

De hoogste treden op de KPI interventieladder zijn twee vormen van interveniëren die vallen onder de noemer ‘reguleren’. Het gaat om het begrippenpaar dat vaak in één adem wordt genoemd: normeren en beprijzen. Deze vormen van interventies zijn gericht op het reguleren (via wet- en regelgeving of prijsingsmaatregelen) van duurzaamheidsprestaties.

Vier manieren van doelsturing

In de reflectie van de WUR vertalen de onderzoekers de bovenstaande interventieladder in een schematisch overzicht van vier ideaaltypen voor doelsturing. Deze geven we hieronder weer:

Tabel 1: Schematisch overzicht van vier ideaaltypen van doelsturing (Jongeneel, 2024).

Doel-oriëntatie	Korte omschrijving	Doel-relatie	Voorbeeld
Doel-gerelateerde stimulering (S-sturing)	Hierbij gaat hierbij om het bevorderen van de ontwikkeling in de richting van het gewenste doel. Vaak is daarbij een vereiste dat de ondernemer er vrijwillig voor kan kiezen om betaald te krijgen voor bepaalde inspanningen	Stimulering richting het doel	Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLb), de Open Bodemindex
Prestatie-sturing (P-sturing)	De ondernemer krijgt een beloning voor activiteiten, waarvan wordt gemeten hoe ze bijdragen aan de realisatie van bepaalde doelen (bijv. via eco-punten). Soms is er naast prestatiemeting ook sprake van (minimale) drempelwaarden die moeten worden behaald.	Gerichte (meetbare) bevordering/verbetering in de richting van het doel	Eco-regeling, het BBWP voor beregenings-vergunning, het BBM
Normerende sturing (N-sturing)	Het doel wordt vertaald in een norm, die vervolgens dwingend wordt opgelegd. De ondernemer moet de norm realiseren en krijgt de vrijheid hoe dit te doen. Zijn gedrag is afrekenbaar: op het niet halen van de norm staat een financiële of niet-financiële sanctie	Doel-realiseratie	Afrekenbare stoffenbalans, MINAS
Normeren en beprijzen-sturing (N&P-sturing)	De milieugebruiksruimte met betrekking tot emissies is vastgelegd en wordt opgedeeld in verhandelbare emissierechten. Na een initiële toedeling staat het bedrijven vrij rechten te kopen, verkopen, huren of te verhuren	Doel-realiseratie	Fosfaatquotering, dierrechten

Keuze maken

Voor de invoering van doelsturing is het van belang om te kiezen op welke wijze de interventieniveaus belonen en reguleren onderdeel gaan uitmaken van het systeem en vooral op welke wijze.

Kortom: hoe willen we als overheden duurzaamheidsprestaties bij agrariërs tot stand brengen? Doen we dat via beloningsystemen en sluiten we het niveau van normeren (en beprijzen) uit? Of willen we het interventieniveau reguleren, met normerende en/of beprijzende maatregelen, gaan invoeren? Of gaan we voor een mengvorm en hoe ziet die er dan uit?

Aanbeveling WUR: Sturing afhankelijk van hardheid doelen

De WUR adviseert de wijze van sturing te bepalen op basis van drie aspecten:

- 1) Of een probleem alle agrarische bedrijven aangaat,
- 2) of er sprake is van wettelijke doelen,
- 3) In hoeverre een doel te behalen is met agrarisch vakmanschap.

Vanuit deze aspecten beveelt de WUR aan om voor wettelijke doelen/normen een sturingswijze van normeren of normeren én beprijzen te volgen (met uitzondering van doelen voor het grondwater).

Voor doelen die niet wettelijke vastliggen (of waar er nog geen KPI's voor ontwikkeld zijn) bevelen zij aan op het doelbereik te sturen via stimuleren of prestatiesturing. Daarmee komt de WUR tot de volgende tabel:

Tabel 2. De te realiseren doelen en het gewenste systeem van doelsturing.

Beoogde doelen	Gewenste doelsturing	Argumentatie
Natuur en stikstof	Normeren of beprizen	Generiek probleem dat alle bedrijven aangaat, er zijn wettelijke doelen bekend, vertaalslag naar bedrijfsniveau is mogelijk, en gewenste reductie is op veel bedrijven dermate groot dat het niet alleen met vakmanschap is te realiseren.
Klimaat	Normeren of beprizen	Generiek probleem dat alle bedrijven aangaat, vertaalslag naar bedrijfsniveau is mogelijk, en gewenste reductie is op veel bedrijven dermate groot dat het niet alleen met vakmanschap is te realiseren. Er zijn nog geen wettelijke doelen bekend.
Grondwater	Normeren	Er zijn wettelijke doelen bekend en sturing op het N-bodemoverschot is effectief om doelen te realiseren. Er is geen directe koppeling met de financiële positie van bedrijven.
Oppervlaktewater	Stimuleren of prestatiebeloning	Bedrijven zijn individueel niet aanspreekbaar en verantwoordelijk, en KPI's ontbreken om een bedrijfsspecifieke en kwantitatieve relatie te leggen tussen het ecologische KRW-doel (van een watersysteem) en de bijdrage van elk bedrijf, terwijl er wel een instrumentarium bestaat om een positieve bijdrage van elk bedrijf in beeld te brengen.
Waterkwantiteit	Stimuleren of prestatiebeloning	Er zijn geen wettelijke doelen of normen gedefinieerd. Regionale overheden zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer, en maken regionaal maatwerk via grondwater-onttrekkingen met bijbehorende vergunningen. Individuele bedrijven hebben invloed op onttrekking van water. Gebiedsdoelen overstijgen het individuele belang en vragen om regionale besluiten waarbij de belangrijkste actor een regionale overheid is.
Bodemkwaliteit	Stimuleren of prestatiebeloning	Er zijn geen wettelijk doelen of normen gedefinieerd voor bodemkwaliteit. Gewenste opgaven kunnen daarnaast gerealiseerd worden via bestaande instrumenten zoals OBI en BLN. Tegelijkertijd wordt dit al opgepakt door de markt.

Oriëntatie

Wij nemen de aanbeveling van de WUR goed te volgen is. Dit betekent dat vanuit deze verkenning voorgesteld wordt om de redeneerlijn te onderschrijven dat voor wettelijke doelen de interventieniveaus normeren en/of beprizen zich het meest lenen. Voor andere beleidsdoelen ligt het instrumentarium van belonen en stimuleren het meest voor de hand.

Tijdens de werksessie tussen WUR en provincies over de verkenning is daaraan toegevoegd dat er voor de wettelijke doelen in principe ook een combinatie gemaakt zou kunnen worden, waarbij wordt gestart met prestatiebeloning en waarbij op enig moment wordt overgestapt op sturing via normeren of normeren en beprizen. De WUR acht dat voorstelbaar mits *"bij de lichtere vorm van sturing via belonen van meet af aan de einddoelen duidelijk zijn gesteld met een daaraan gerelateerde vervalcurve (afbouwpad emissies) en goed wordt geanticipeerd op de latere sturing via normeren of normeren en beprizer"* (zie bijlage 3).

Het advies vanuit deze verkenning is dat we voor wettelijke doelen toewerken naar het interventieniveau normeren en beprizen. Met de verbijzondering dat we bij deze doelen beginnen met een van te voren vaststaande periode van beloningen. Na die periode gaan we dan over tot het interventieniveau normeren en beprizen. Van te voren staat in deze benadering de einddoelen vast en de gewenste vervalcurve van de

emissiedaling van schadelijke stoffen. Helder gecommuniceerd wordt wat de gewenste einddoelen zijn en dat toegewerkt wordt naar normeren (en/of beprijzen). We geven agrariërs van tevoren aan dat het verstandig is te anticiperen op de latere normeringssturing. Daarmee geven we de agrariërs handelingsvrijheid en kunnen we zoveel mogelijk middelsturing vervangen.

Om het met een voorbeeld concreet te maken: we geven agrariër helderheid voor langere tijd waar zij over ca. tien jaar moeten staan. Die tijd kunnen ze gebruiken om naar dat einddoel toe te werken, in die periode stimuleert de overheid met financiële beloningen en subsidieregelingen voor investeringen in innovaties en managementmaatregelen. Na die periode stopt overheid met stimuleren.

4 Knelpunten bij de implementatie

In de voorgaande hoofdstukken zijn twee urgente, noodzakelijke stappen beschreven. Als die twee stappen genomen zijn kan de stap naar implementatie gezet worden. Bij de verkenning zijn er verschillende, aandachtspunten naar boven gekomen die om aandacht vragen bij de implementatie. Deze knelpunten zijn succesfactoren om een systeem van doelsturing te laten slagen. In dit hoofdstuk benoemen we deze knelpunten zodat ze bij de implementatie in beeld zijn en kunnen worden vermeden.

4.1 Afwenteleffecten

Het eerste knelpunt is de zogenoemde afwenteleffecten. Het behalen van het ene doel kan negatief uitpakken voor het behalen van een of meer andere doelen. Een bekend voorbeeld is dat als het verminderen van broeikasgassen een hoge beloning oplevert agrariërs maatregelen kiezen die vooral hierop inspelen. Hierdoor wordt aan andere doelen niet of minder gehaald omdat dit financieel minder aantrekkelijk is. Bij de huidige middelsturing is dat overigens ook soms het geval en wordt afwenteling door zowel de overheid als agrariërs als risico ervaren. Bij doelsturing lijken er zelfs meer mogelijkheden te zijn om dit risico te vermijden.

Als aandachtspunt constateren we dat we te allen tijde willen voorkomen dat de voortgang op een van de doelen wordt afgewenteld op de realisatie van andere doelen. Het idee van een integrale sturing op doelen willen we niet loslaten. Dus we moeten voorkomen dat het doelbereik op een sectoraal doel leidt tot het afwentelen op de andere doelen. Een oplossing kan zijn om bij de keuze voor KPI's te kiezen voor die KPI's die bijdragen aan meerdere doelen. Deze kwestie rondom de afwenteleffecten maakt ook onderdeel uit van de onderzoeksvragen die het kennisnetwerk KPI-K onderzoekt. Zij zijn op zoek naar de juiste set aan KPI's en willen daarbij deze afwenteleffecten zien te voorkomen.

4.2 Meten en berekenen

Het kunnen meten en berekenen van duurzaamheidsprestaties is het tweede knelpunt waar serieus rekening mee gehouden moet worden bij het invoeren van doelsturing. Zowel de agrariër, de marktpartijen, die agrariërs belonen, als de overheden hebben er belang bij dat prestaties goed gemeten of berekend worden. Ook moet duidelijk zijn hoe deze prestaties gewaardeerd worden.

Bij het uitwerken van de manier waarop we meten en berekenen moet bedacht worden dat metingen (en modellen) de werkelijkheid altijd bij benadering weergeven. Bedrijfsspecifieke metingen die opgeschaald worden naar emissies per bedrijf hebben altijd te maken met meetonzekerheid.

De kwestie van meten en berekenen hangt samen met de keuze voor de sturingswijze op de doelen (via stimuleren, belonen, normeren en/of normeren en beprijzen). Hiermee suggereren we niet dat metingen en berekeningen niet altijd goed hoeven zijn. Het verschil in metingen en berekeningen wordt bepaald door de betrouwbaarheidseisen die daaraan gesteld worden. Als een doel een groter (juridisch dan wel financieel)

belang wordt toegekend dan moet de nauwkeurigheid groter zijn en beter reproduceerbaar .

Uit deze verkenning volgt dat op wettelijke doelen het beste via normeren of normeren en beprijzen kan worden gestuurd en op andere niet wettelijke beleidsdoelen via stimuleren en/of het belonen van prestaties. Voor stimuleren als sturingsvorm zijn metingen minder van belang omdat er minder rechtsgevolgen aan verbonden zijn. Het lijkt ons, in navolging van de WUR-reflectie, dat het voortborduren op bestaande initiatieven en regelingen (zoals kringloopwijzers en dergelijke) genoeg is om deze stimulerende sturing verder uit te bouwen.

Voor normerende vormen van sturing op wettelijke doelen, die vooral over gasvormige emissies gaan, is het in theorie mogelijk de doelen te baseren op metingen. De WUR-reflectie geeft daar echter wel de waarschuwing bij dat dit inhoudelijk zeer uitdagend en kostbaar is en ongewenst in een breed inzetbare systematiek van doelsturing op bedrijfsniveau. Reden hiervoor zijn meetonzekerheden en de grote variatie in ruimte en tijd van emissies, waardoor het vrijwel onmogelijk wordt om betaalbaar de bijdrage van een bedrijf aan de wettelijke doelen meetbaar te maken. Volgens de WUR kunnen metingen wel goed agrariërs ondersteunen bij de selectie van goede maatregelen.

In de WUR-reflectie wordt verder aangegeven dat er rekeninstrumenten (zoals de kringloopwijzer met bijbehorende KPI's nodig zijn om op bedrijfsniveau inzicht te geven in de emissies van ammoniak, broeikasgassen en stikstofoverschot. Dit instrument moet voldoende robuust zijn om op bedrijfsniveau emissies in beeld te brengen. Ook moet het instrument aanpassingen in management kunnen verwerken zodat een agrariër gericht kan sturen op minder emissies. Andere voorwaarden die de WUR benoemt zijn breed draagvlak en beheersbare administratieve lasten.

Tot slot benoemen we nog dat bij het uitwerken van metingen en berekeningen de juridische randvoorwaarden van belang zijn. In de WUR-reflectie wordt beschreven dat hieraan voldaan kan worden wanneer de rekenwijze en de norm van een stoffenbalans in de wet worden voorgeschreven.

Set van KPI's en governance en pilots

Een agrariër heeft duidelijkheid nodig over wat de doelen zijn die het bedrijf moet halen, zodat hij of zij hierop kan sturen. Met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) is het mogelijk om de doelen zoals water, stikstof/natuur, water etc. te vertalen naar bedrijfsniveau. Iedere sector heeft KPI's nodig. Het ministerie van LVVN opdracht gegeven aan een kennisconsortium om een set van KPI's te ontwikkelen, waarmee alle opgaven die bij agrariër op erflanden integraal worden opgepakt.

Deze aanpak van LVVN heet KPI-Kringlooplandbouw. Ook vinden onder de vlag van KPI-Kringlooplandbouw diverse pilots in de provincies plaats bij verschillende sectoren om praktijkervaring op te doen met KPI's.

Onder dit project wordt ook de governance van de KPI-taal ontwikkelt. Het afgelopen jaar is er door een brede klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de landbouwsectoren, marktpartijen, regionale en landelijke overheden, ngo's en wetenschap een proces begeleid om te komen tot een gemeenschappelijke KPI-taal en voorstel tot de governance. De governance zou de taak kunnen krijgen om de KPI-set vast te stellen, (door) te ontwikkelen en het gebruik ervan in alle sectoren te stimuleren. Dit onderzoek kan een belangrijk onderdeel zijn om samen met publieke en private partijen landelijke afspraken te maken over één KPI-taal.

4.3 Borgen en handhaven

Als we agrariërs vragen om van duurzaamheidsprestaties te leveren moet ook duidelijk zijn dat deze prestaties blijvend behaald moeten worden en dat we er niet in de loop van de tijd weer vanaf zien. Er zijn

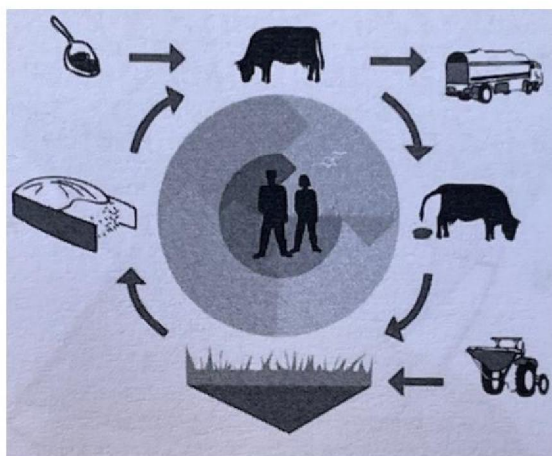
dus heldere afspraken nodig wat het gevolg is voor een boer als prestaties achteruit gaan. Daarom is het belangrijk om niet per jaar, vanwege specifieke weersinvloeden, naar prestaties te kijken maar naar 3 of 5 jaars gemiddelden.

Ten aanzien van vergunningen met doelvoorschriften moet bij de uitwerking ook bedacht worden dat een belangrijk nadeel is dat doelschriftenvergunningen vaak lastiger te controleren en te handhaven zijn. Dit geldt in zekere zin ook voor regelgeving die met middelsturing werkt. Zij het dat het verschil vooral gelegen is in het feit dat bij middelsturing alleen gecheckt hoeft te worden of aan het voorschrift voldaan is. Bij doelsturing is er altijd sprake van het verzamelen van bewijslast dat er voldaan is aan het bereiken van het gestelde doelvoorschrift. De reflectie van de WUR wijst daar ook op. In de reflectie worden meerdere uitdagingen genoemd voor het borgen van duurzaamheidsprestaties waaronder de optimalisatie van bestaande meetnetten.

4.4 (Afrekenbare) Stoffenbalans

Voor het borgen van de duurzaamheidsprestaties, maar ook voor het meten en berekenen, is het werken met een stoffenbalans een voor de hand liggend instrument. Dit geldt vooral voor toezicht en handhaving. Met een stoffenbalans kan relatief eenvoudig zeker gesteld worden dat bepaalde prestaties geleverd zijn en dat daarvan resultaten te zien zijn.

Voor de essentie van de stoffenbalans putten we uit de kringloopwijzer. De figuur hieronder geeft dat weer.



In het agrarisch productieproces van de melkveehouderij is er sprake van aan- en afvoer van verschillende producten. De stoffenbalans zou moeten laten zien wat de aanvoer is qua veevoer (het plaatje links bovenin), de aanvoer van mest voor het land (het plaatje met de trekker, rechts onderin) en de afvoer van agrarische producten (het plaatje van de vrachtwagen rechts bovenin). Bovenstaand figuur kan ook toegepast worden voor akkerbouw of hokdierhouderij.

Uit de verkenning is gebleken dat de stoffenbalans een essentieel onderdeel kan vormen voor het systeem van doelsturing. In het verleden is gewerkt met het MINAS dat als doel had het terugdringen van mineralenverliezen uit de landbouw. Belangrijk leerpunt is dat het MINAS uitging van verliesnormen in plaats van de huidige gebruiksnormen. Voor een nieuwe stoffenbalans kan dan ook aansluiting gezocht worden bij de voorgestelde normeringsaanpak van de WUR waarbij het huidige gebruiksnormenstelsel gehandhaafd zou blijven.

Voor deze verkenning constateren wij dat een afrekenbare stoffenbalans de stikstof en de fosfaatverliezen in een bedrijf in beeld brengt en daarmee invulling kan geven aan te stellen KPI's. Dat kan allen zeker niet opgaan voor alle KPI's. Daardoor is de stoffenbalans slechts één van de stappen op weg naar doelsturing.

Inmiddels heeft het ministerie van LNVN het initiatief genomen om een actieagenda stoffenbalans op te stellen. Deze acties worden meegenomen in het bredere gesprek over hoe we als overheden en maatschappelijke partijen verder willen met doelsturing.

4.5 Data (kwaliteit)

Een belangrijk aspect voor het borgen van de data is de controle van de kwaliteit van data. Om KPI scores te kunnen controleren zijn de invoerdata (en de rekenregels) van belang. Bij het inrichten van doelsturing moeten er inrichtingskeuzen gemaakt worden over wie controleert en op welke wijze de controle geregeld wordt. Dit onderwerp is ook onder de aandacht van het kennisnetwerk in nader onderzoek naar de governance van de KPI's. Hier komt extra onderzoek naar.

De stichting biodiversiteitsmonitor heeft hier onderzoek naar gedaan. Zij komen met het advies om hiervoor een private partij te zoeken, bijvoorbeeld accountants, die in een onafhankelijke rol de data kunnen valideren.

5 Rollen

Naast alle knelpunten en aandachtspunten die hiervoor benoemd zijn dringt zich een overkoepelende vraag op die we in dit hoofdstuk willen behandelen. Dat gaat over de vraag welke rol, taken en verantwoordelijkheden de verschillende betrokken partijen hebben bij het invoeren van doelsturing.

Wat kunnen en mogen we van elkaar verwachten als we overgaan tot doelsturing? Wie zou waarin initiatief kunnen nemen en hoe zorgen we ervoor dat we niet als partijen naar elkaar kijken en wijzen om stappen te zetten voor doelsturing? In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende rollen. Dit leidt tot een aantal vervolgvragen die aan de orde moeten komen bij het verdere bestuurlijke gesprek en het maken van wederkerige afspraken.

5.1 Rol van de Rijksoverheid

Op basis van de verkenning en eerder ingenomen standpunten trekken wij de conclusie dat het Rijk verantwoordelijk is om *landbouwemissiebeleid* te voeren. Deze bevoegdheid is in wetgeving ook vooral bij het Rijk belegd. Dit komt ook terug in de ex ante evaluatie van het PBL over het NPLG.

Daarnaast is het *Rijk* verantwoordelijk voor het stellen van de nationale doelen voor klimaat, natuur/stikstof en water. Dit in verband met hun rol als 'systeemverantwoordelijke' voor alle Natura 2000 – gebieden. Inmiddels heeft het Rijk ook in verschillende kamerbrieven bevestigd dat het logisch is dat zij ook generieke maatregelen nemen voor in ieder geval de broeikasgasreductie en de ammoniakreductie. Daarbij is het gelet op de reikwijdte van de emissie ook goed voor te stellen dat het Rijk generieke emissienormen voorstelt.

Het Rijk heeft daarbij de keuze om -naast het huidige middelen beleid- de mogelijkheid op te nemen dat agrariërs dit via doelsturing realiseren. Sommige provincies hebben aanvullend beleid ten aanzien van bijvoorbeeld ammoniakemissie uit stallen. Daar zou dat al toegepast kunnen worden.

5.2 Rol van de provincies

De *provincies* hebben verschillende malen benadrukt dat zij de regisseur zijn van het landelijk gebied. Dit geldt voor zowel voor de verschillende milieu-opgaven maar onder andere ook voor het spoor van de Ruimtelijke Ordening. Op het spoor van de Ruimtelijke Ordening kunnen zij via de Omgevingsverordening instructieregels opstellen die meegenomen moeten worden in gemeentelijke omgevingsplannen. Provincies kunnen ruimtelijke instrumenten inzetten bij verdelingsvraagstukken en op die manier bijdragen aan het halen van generieke en gebiedsdoelstellingen.

Daarnaast hebben provincies wettelijke taken op het gebied van natuurbeleid en waterkwaliteit. Daarmee heeft de provincie de rol als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op dat gebied. De provincies hebben ook wettelijke taken voor natuur en waterkwaliteit.

Provincies kunnen aanvullend beleid opstellen, bijvoorbeeld ten aanzien van ammoniakemissie uit stallen, daarin kunnen zij via bv ontheffingen gaan werken met doelsturing. Zo'n ontheffing kan gaan over het voldoen aan beleid, maar bijvoorbeeld ook over ontwikkelruimte en daarmee toekomstperspectief. Veel provincies geven al financiële beloningen voor duurzaamheidsprestaties via doelsturing. Agrariërs die goed presteren hebben in sommige provincies al meer kans op het pachten van grond. Doelsturing kan verder gestimuleerd en beloond worden via de extra middelen voor ANLB en bij beoordelen van subsidieaanvragen. Aanvullend op het systeem van doelsturing via normen wat de Rijksoverheid zou moeten invoeren.

5.3 Rol van private (markt)partijen

In het kader van deze verkenning hebben we ook gesproken met drie marktpartijen. Daarin hebben we een belangrijke les geleerd over de meest effectieve grondslag voor bovenwettelijke beloningen van duurzaamheidsprestaties. Dat is namelijk de grondslag van het verwaarden van producten, met andere woorden: marktwaaarde. Als er marktvraag is naar duurzame producten dan is er marktwaaarde en ontstaat er voor marktpartijen financiële armslag om producenten (de agrariërs) te belonen voor die duurzamere producten. Dat leidt wel tot de vraag, en daarmee de keuze, of we als overheden moeten anticiperen op deze beloningen en zo ja, op welke manier. Hoe vul je aan op de rol die marktpartijen hebben en zijn er afspraken te maken met sectorpartijen hoe zij de prestaties van hun veehouders kunnen belonen? Iets waar de zuivelsector al geruime tijd mee bezig is.

Bekende voorbeelden van beloningen zijn van Friesland Campina het keurmerk 'on the way to planet proof' en van Albert Heijn de 'Beter voor Koe, Natuur en Boer' – programma's. Het marktaandeel van producten met een topkeurmerk is ruim 20% en het lijkt groeiende. Hoe meer marktaandeel hoe meer grondslag er is om producenten van duurzame producten te kunnen belonen. Belangrijk aandachtspunt is wel dat private partijen (en dus ook marktpartijen) alleen bovenwettelijke maatregelen kunnen belonen. Zodra duurzaamheidseisen van producten in regelgeving vervat worden valt deze grondslag weg. De gesproken marktpartijen hebben hier ook nadrukkelijk op gewezen. Hierbij moet ook bedacht worden dat dit kan leiden tot een prijsontwikkeling waarbij de consument uiteindelijk zou betalen voor duurzamer geproduceerd voedsel.

Om dit bovenstaande te verduidelijken met een voorbeeld kijken we naar de beloningssystematiek van Friesland Campina voor 'on the way to planet proof'. In die systematiek kan er gescoord worden op verschillende duurzaamheidsdoelen. Met het verminderen van de broeikasgasuitstoot kun je de hoogste toeslag verdienen (€1,50 per 100 kg melk). Dit omdat hier ook directe linken liggen met internationale afspraken. Als echter de beoogde reductie van broeikasgasuitstoot onderdeel wordt van verplichtende

regelgeving dan is er kans dat de marktwaaarde voor deze beloning wegvallt. Marktpartijen mogen weliswaar premies blijven geven maar concurrentie is dan geen motivatie meer om te verduurzamen. Dat is voor het rondkrijgen van een verdienmodel wel van grote betekenis. Dit aspect moet serieus meegewogen worden in de mix die nodig is in het belonen en reguleren van duurzaamheidsprestaties van agrariërs. Daarbij geldt ook dat prestaties vaak geleverd worden als er beloningen tegenover staan. Juist de hoge beloningen vanuit de markt maakt dat agrariërs extra stappen gaan zetten. Hoge beloningen werken. Dit draagt enorm bij aan de opgaven.

5.4 Interbestuurlijke opdracht

Als we het hebben over rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de overheden is het van belang om te benadrukken dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dat betekent dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet allemaal belegd zijn bij de Rijksoverheid maar dat provincies, gemeenten en waterschap bestuursorganen zijn met zelfstandige bevoegdheden en beleidsvrijheid. Sterker nog het adagium geldt in deze: *'Decentraal wat kan, centraal wat moet.'*

Ten aanzien van het landelijk gebied geldt echter wel dat de optelsom van de taken en bevoegdheden voor het landelijk gebied wel op elkaar inwerken en in sommige gevallen tegenwerken. Op zijn minst is er voor het behalen van de doelen rondom klimaat, natuur/stikstof en water onduidelijkheid wie nu waarom welke taken en verantwoordelijkheden heeft. Ook de ex ante evaluatie van het PBL over de eerste versie van gebiedsprogramma's stipt aan dat er een heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies noodzakelijk is voor doelmatig beleid, daarmee implicerend dat daar op dit moment nog geen sprake van is.

Dit alles overziende lijkt ons dat we als overheden (in ieder geval de Rijksoverheid en de provincies) de interbestuurlijke opdracht hebben om met elkaar wederkerige bestuurlijke afspraken te maken zodat er zo doelmatig mogelijk beleid mogelijk is voor de opgaven van het landelijk gebied. Dit is in lijn met de propositie die het IPO eerder gemaakt heeft.

BIJLAGE

Een greep uit de provinciale praktijk

Alle provincies kennen een interessante en rijke praktijk aan doelsturing binnen hun grenzen.

In **Brabant** werkt men via een biodiversiteitsmonitor voor Melkveehouderij aan doelsturing. De Brabantse Biodiversiteitsmonitor voor Melkveehouderij (BBM) verbindt de kwaliteit van natuur en landschap aan het verdienend vermogen van de agrariër. De BBM is ontwikkeld door de partners van Brabants Bodem. De BBM werkt met een integrale set van 13 Kritische Prestatie Indicatoren. Indicatoren zijn bijvoorbeeld het percentage eiwit van eigen land, het percentage blijvend grasland en het stikstof-bodemoverschot. Er zijn ook indicatoren specifiek voor het Nationaal Park Van Gogh: weidegang, gebruik van stikstofkunstmest en gewasbeschermingsmiddelen en groen-blauwe dooradering.

Het project is gestart in 2020 en inmiddels verduurzamen meer dan 500 melkveehouders in Brabant hun bedrijfsvoering met de BBM. Hun prestaties worden meetbaar gemaakt met een puntensysteem en daarvoor ontvangen ze een beloning vanuit het project. De melkveehouder zit zelf aan de knoppen en bepaalt welke maatregelen hij neemt om de scores op de indicatoren te verbeteren. Hoe hoger de score, hoe hoger de beloning.

Het Ministerie van LNV, de provincie Noord-Brabant en waterschappen De Dommel, Brabantse Delta en Aa en Maas, financieren de BBM. Daarnaast worden veehouders beloond via de duurzaamheidsprogramma's van de zuivel, krijgen ze voorrang op pachtgrond van de provincie, korting op pachtgrond van ASR en rentekorting van de Rabobank. Melkveehouders krijgen ook beleidsruimte, als zij 1.000 punten op de BBM scoren, weidegang toepassen en maximaal 2 GVE per ha hebben dan voldoen ze daarmee aan de Omgevingsverordening en hoeft het stalsysteem niet aangepast te worden in verband met de ammoniakemissie.

In **Utrecht** werkt men met een Monitor Duurzame Landbouw (hierna: UMDL) aan doelsturing. Met deze monitor stimuleert de provincie Utrecht agrariërs om stappen te zetten richting meer natuurinclusieve kringlooplandbouw door middel van doelsturing en kennisdeling. De UMDL-subsidieregeling is vrijwillig en beschikbaar voor melkveehouders: op dit moment doen er 143 melkveehouders in de provincie Utrecht mee. Met behulp van 15 KPI's kan een melkveehouder zijn prestaties op het vlak van natuurinclusieve kringlooplandbouw meten en zijn eigen kentallen vergelijken met die van collega-melkveehouders. De scores op de KPI's worden gebruikt om te kijken wat de verbeterpunten zijn, zoals kostensparing door minder ruw eiwit te voeren, minder kunstmest te gebruiken en/of meer biodiversiteit te bevorderen.

De Utrechtse agrarische collectieven organiseren twee keer per jaar (voor en na het veldseizoen) regionale studiebijeenkomsten (circa 12 UMDL-deelnemers per bijeenkomst), waarbij een onafhankelijk expert een onderwerp bespreekt; daarnaast organiseren de collectieven kennisbijeenkomsten voor alle (melk)veehouders in de provincie.

Bij de uitvoering van de UMDL maken de agrarische collectieven gebruik van een adviesgroep bestaande uit deelnemende melkveehouders, van een technische commissie (met kennis van de Kringloopwijzer en dierenwelzijn) en van een bestuurlijke begeleidingsgroep voor het bespreken van de verdere ondersteuningsmogelijkheden voor UMDL-deelnemers. Vanaf 2025 willen ook fruittelers mee gaan doen en kunnen meer melkveehouders mee gaan doen. Zij hebben onlangs aangegeven dat zij naast de waardering

(beloning) graag ook dit kennisdeel willen met onafhankelijke experts en regionaal leren van collega's, zoals is ingericht voor de melkveehouders.

In **Noord-Holland** heeft het samenwerkingsverband de ambitie om een regionale stoffenbalans te ontwikkelen (REgionaal Mineralen Aangifte Systeem (REMAS)). Daarmee wil men sturen op lagere emissies naar lucht en water. De beoogde stoffenbalans zou zowel voor een individueel bedrijf als opgeteld naar gebiedsniveau moeten kunnen worden toegepast.

In **Drenthe** wordt sinds 2018 gewerkt met KPI's in een beloningsregeling voor melkveehouders: Duurzame Melkveehouderij Drenthe. De basis werd gelegd in 2015 door een samenwerking tussen provincie, landbouw- en natuurorganisatie. Deze breed gedragen samenwerking is nog altijd een belangrijk speerpunt in het project. Deelname is vrijwillig en melkveehouders, later ook akkerbouwers kunnen zich melden voor deelname.

Bijna een kwart van de Drentse melkveehouders toonden tussen 2018 en 2023 hun duurzame resultaten op 5 kritische prestatie indicatoren aan op basis van de Kringloopwijzer. Een uitgebreide analyse van deze eerste ervaring rondom doelsturing is te lezen in het evaluatierapport Duurzame Melkveehouderij Drenthe.

In 2023 kreeg doelsturing in Drenthe een vervolg met het programma Duurzaam Boeren Drenthe. Voor akkerbouw is de aansluiting gezocht met de BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw en worden de KPI's in de praktijk getest door bijna 40 akkerbouwers. Zij delen hun data om 11 KPI's te berekenen en nemen actief deel in kennissessies. Deze kennissessies zijn tweeledig, akkerbouwers doen kennis op over doelsturing en de BMA krijgt concrete feedback op de praktische haalbaarheid. Er wordt in deze praktijkpilot samengewerkt met het landelijke KPI-K en ook in de uitvoering zitten de ketenpartners aan tafel.

Voor melkveehouderij doet ongeveer de helft van de Drentse melkveehouders mee, 387 melkveehouders. Op basis van eerder opgedane kennis is een aantal aanpassingen doorgevoerd. De melkveehouders ontvangen een beloning op basis van 11 KPI's, er wordt gewerkt met een staffel. De melkveehouders hebben behoefte aan KPI's waar ze goed op kunnen sturen en die onderdeel zijn van de dagelijkse praktijk. Deze behoefte hebben we meegenomen in de KPI set.

Agrariërs hebben inzicht nodig in hun KPI score en kennis over hoe zij die score kunnen verbeteren. Hiervoor bieden we studiegroepen aan; 'efficiënt met eiwit'. Hier nemen 150 melkveehouders vrijwillig aan deel.

Daarnaast worden regelmatig masterclasses en workshops georganiseerd rondom bodembeheer, weiden en voeding, waarbij wordt uitgangspunt is: agrariërs leren van agrariërs. Praktische handvaten waarbij het inzichtelijk is wat de doelen zijn én op welke manier deze doelen gehaald kunnen worden.