

Kaderstellende notitie voor het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG)

Ondertitel: samen naar een leefbaar en duurzaam landelijk gebied

15 mei 2024, versie voor PS

1. Waarom deze Kaderstellende notitie

Utrecht is een provincie om trots op te zijn. Gevarieerd, bruisend en met een rijke historie. De centrale ligging, de fraaie cultuurlandschappen en prachtige natuur- en recreatiegebieden, en de rijkdom aan cultureel erfgoed, zorgen ervoor dat veel mensen graag in onze provincie willen wonen, werken en recreëren. Tegelijkertijd heeft de provincie met grote uitdagingen te maken: het verlies aan biodiversiteit, achteruitgang van de natuur én klimaatverandering vragen om actie. Daarom wil Utrecht werken aan een vitaal landelijk gebied, waarin een gezonde natuur, een klimaatbestendig landschap en een economisch rendabele en duurzame landbouw hand in hand gaan.

Op basis van het NPLG hebben alle provincies begin juli 2023 de eerste concepten van hun Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) inclusief maatregelpakketten ingediend bij het Rijk. In deze gebiedsprogramma's zijn de gebiedsplannen voor de aanpak van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (de Natuurdoelanalyses oftewel NDA's) geïntegreerd. Hiermee wordt voldaan aan het gestelde in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn, inmiddels onderdeel van de Omgevingswet) dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet Gedeputeerde Staten een gebiedsplan voorleggen ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Voor Utrecht is dit het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG).

In het najaar van 2023 is geconstateerd dat het UPLG gezien moet worden als een programma onder de Omgevingswet en dat tevens een Plan-MER noodzakelijk is. Op grond van de Omgevingswet is het de bevoegdheid van GS om deze programma's vast te stellen, dit geldt dus ook voor het UPLG. Deze bevoegdheidsverdeling is voor Provinciale Staten aanleiding om het college heldere kaders mee te geven voor de opstelling van het ontwerpprogramma: het Ontwerp-UPLG. Dit conform de Werkwijze programma's en projectbesluiten. In dit document zijn de kaders voor het UPLG geformuleerd. Het Rijk heeft daarnaast eind 2023 haar ontwerp-NPLG uitgebracht en ter inzage gelegd waarin de opgaven en structurerende keuzes nader zijn uitgewerkt. Daarop hebben de samenwerkende provincies een [zienswijze](#) ingediend en deze is besproken in de vergadering van de commissie Ruimte, Groen, Water en Wonen van 10 april 2024.

De redenen om deze Kaderstellende notitie op te stellen zijn:

- het UPLG is een programma onder de Omgevingswet;
- de opgaven en structurerende keuzes in het ontwerp NPLG van het Rijk nader zijn uitgewerkt;
- GS nadrukkelijk PS wil betrekken bij het tot stand komen van het UPLG.

De planning is om medio december 2024 het ontwerp-UPLG gereed te hebben en deze samen met de PlanMER januari-februari 2025 formeel ter inzage te leggen. In juli 2025 wordt het UPLG samen met de Nota van Beantwoording (NvB) ter vaststelling voorgelegd aan GS.

2. Achtergronden bij de kaders

Doelen en structurerende keuzes Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het NPLG is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie. Doel van het NPLG is om het landgebruik weer beter in balans te brengen met natuurlijke systemen en dus met de draagkracht van het gebied, en daarmee een toekomst- en klimaatbestendig landelijk gebied te realiseren. Het NPLG richt zich op drie kernopgaven: het in een samenhangende aanpak realiseren van de Europese internationale verplichtingen op het terrein van (1) natuur (met als onderliggend (nationaal) doel de stikstofopgave), (2) water en (3) klimaat. In de zogenoemde gebiedsgerichte aanpak moeten maatregelen slim gecombineerd worden om de natuur, de bodem

en de waterkwaliteit te verbeteren en de klimaatopgave te halen. Provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte aanpak.

Via de Startnotitie NPLG, het Ontwikkeldocument NPLG en het recent ter inzage gelegde Ontwerp NPLG (15-12-2023) zijn de kaderstellende doelen en structurerende keuzes¹ vanuit het Rijk steeds concreter geworden. Voor Utrecht zijn de volgende kaderstellende doelen uit het NPLG² van toepassing:

Doelen direct voortvloeiend uit (inter)nationale verplichtingen (hoge ecologische en juridische urgentie):

- Het voorkomen van verslechtering en bijdragen aan de instandhouding van de Natura 2000-gebieden: op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn bestaat de verplichting om op korte termijn verslechtering van VHR-soorten en habitattypen te voorkomen of te stoppen. Daarom hebben natuurherstel, stikstofreductie en herstel van hydrologische condities een zeer hoge prioriteit.
- In 2030 voor ten minste 30% van de in 2019 in een ongunstige Staat van Instandhouding verkerende VHR-soorten en habitattypen een landelijk gunstige Staat van Instandhouding bereiken, dan wel een sterk positieve trend in gang hebben gezet (dit doel is gericht op breed herstel van de biodiversiteit en heeft niet alleen betrekking op natuurgebieden (incl. Natura 2000), maar ook agrarisch gebieden tot aan de stad. (deze opgave is nader uitgewerkt in onderstaand kader).
- Reductie van de emissie van stikstof uit de landbouw: de totale stikstofemissie dient in 2035 met 46% gedaald te zijn ten opzichte van het referentiejaar 2018, dat wil zeggen binnen onze provincie een totale reductie met 2.359 kiloton stikstof (van 5.093 naar 2.734 kiloton stikstof in 2030).
- Het realiseren van de KRW-doelen in 2027, o.a. door reductie van de belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.
- Reductie uitstoot broeikasgassen uit veenbodems: in 2030 een reductie van 0,09 megaton CO₂ eq/jaar.
- Reductie methaanemissie uit veehouderij: in 2030 0,3 megaton CO₂ eq ten opzichte van de Klimaat- en Energieverkenning 2021 (KEV 2021).

Nadere uitwerking van doelen gerelateerd aan de VHR-opgave:

- Het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (NNN): in totaal 1.570 hectare functieverandering naar natuur en 4.264 hectare inrichting voor natuur (2027).
- Het aanleggen van 1.500 hectare nieuw bos en revitaliseren van bestaand bos conform de landelijke Bossenstrategie. Hieraan is tevens een klimaatopgave gekoppeld, namelijk de vastlegging van CO₂ via aanleg van bos (omgerekend vanuit de 1500 ha nieuw bos is dat 0,006 megaton CO₂/jaar).
- Het realiseren van groenblauwe dooradering in het landelijk gebied: 5% in 2030, 10% in 2050.
- Het realiseren van extra areaal (agrarische) natuur dat nodig is om aan de doelstellingen in de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen. Indicatief heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in beeld gebracht hoeveel areaal dat betreft per provincie. Voor Utrecht is dit 860 ha natuur en 11.200 ha agrarische natuur in 2030. En in 2050 in totaal 2.875 ha extra VHR-natuur en 37.200 ha agrarische natuur.³

De structurerende keuzes verduidelijken de kaderstellende doelen en de bandbreedte waarbinnen provincies zelf kunnen uitwerken wat waar wel en niet kan. Het zijn dus randvoorwaarden waarbinnen provincies in de gebiedsprogramma's zelf kunnen aangeven welk landgebruik en welke maatregelen passend zijn bij het gebied.

¹ Structurerende keuzes in het NPLG zijn door het Rijk gemaakte keuzes voor de ruimtelijke inrichting. De keuzes van het NPLG zijn algemene inrichtingsprincipes, die ingaan op de (on)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Met de structurerende keuzes geeft het NPLG richting aan de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies.

² Zoals benoemd in hoofdstuk 2 en bijlage 2 van het ontwerp NPLG.

³ Het is nog niet duidelijk wanneer deze indicatieve verdeling over de provincies een definitieve status krijgt en welke middelen daarvoor beschikbaar komen.

De structurerende keuzes zijn gericht op het ruimtegebruik voor natuur en landbouw en het ruimtegebruik met betrekking tot het water- en bodemsysteem.

In het ontwerp-NPLG zijn de volgende structurerende keuzes aangegeven:

1. Overgangsgebieden rondom Natura 2000 gebieden: een gebied realiseren rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage leveren aan natuurherstel;
2. Inpassing areaal agrarische natuur/ nieuwe natuur: richting voor de wijze waarop deze nieuwe arealen ingepast kunnen worden en welke eigenschappen van het gebied daarbij in ogenschouw moeten worden genomen;
3. Invulling 10% groenblauwe dooradering: wat zijn inpassingsmogelijkheden van landschapselementen die bijdragen aan het realiseren van 10% groenblauwe dooradering;
4. Peilopzet veenweide: toewerken naar een peilopzet van 20-40 cm onder het maaiveld in veenweidegebieden om broeikasgasemissies en bodemdaling te beperken;
5. Waterbeschikbaarheid verzilte gebieden: acceptatie van tijdelijke toename regionale verzilting en aanpassing van het landgebruik hierop;
6. Verhogen grondwaterpeilen op hoge zandgronden: verhogen van grondwaterpeilen met mogelijk 10 cm tot 50 cm voor bestrijden van verdroging op hoge zandgronden;
7. Grootschalig beekdalherstel op hoge zandgronden: aanpak in beekdalen op zandgronden voor waterkwaliteit, en bijdragend aan infiltratie grondwater;
8. Beperken grondwateronttrekkingen in en rondom Natura 2000-gebieden op hoge zandgronden: beperken van grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden om verdroging te voorkomen;
9. Zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond: bij beoogde functiewijziging van agrarische grond wordt een zorgvuldige afweging gemaakt aan de hand van het afweegkader zorgvuldig omgaan met areaal landbouwgrond.

Daarnaast zijn er in het NPLG enkele zogenaamde meeweeg keuzes opgenomen die erop gericht zijn het belang om dier- en volksgezondheid mee te wegen in de gebiedsprogramma's (gezondheidsrisico's voor omwonenden van veehouderijen, het risico op uitbraken en verspreiding van dierziekten en zoönosen en geurhinder en fijnstofconcentraties rond veehouderijen).

Momenteel is onzeker hoe vanuit het nieuwe kabinet vervolg aan het NPLG en de financiering ervan zal worden gegeven. Dit geldt ook voor het instrumentarium dat ingezet kan worden voor de realisatie van de doelen uit het NPLG en UPLG. Een nieuwe koers zal mogelijk gevolgen hebben voor het provinciaal beleid dat in het UPLG en de gewijzigde Omgevingsvisie wordt opgenomen. Wij verwachten dat (juridische) verplichtingen uit (inter)nationale verplichtingen gehandhaafd zullen blijven waarbij het type maatregelen om die te bereiken wel anders ingericht kunnen worden.

Het UPLG is zelfbindend. Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het behalen van de hierin opgenomen doelen, wordt in het UPLG veel aandacht besteed aan de voorwaarden om deze doelen te kunnen behalen. Het gaat hierbij om voorwaarden die door andere partijen en organisaties moeten worden ingevuld. Als dit niet gebeurt kan de provincie niet gehouden worden aan een resultaatverplichting voor de doelen.

Relatie tussen het UPLG en de Omgevingsvisie

Het UPLG baseert zich op keuzes en uitgangspunten van de Omgevingsvisie, en loopt op bepaalde onderdelen vooruit op de binnenkort te wijzigen Omgevingsvisie. Het strategische beleid uit het UPLG wordt verankerd in de nieuwe Omgevingsvisie.

3. Tien kaders

Wij formuleren de hiernavolgende kaders voor het UPLG, onderverdeeld naar

- I. Kaders gericht op de doelen
- II. Inhoudelijke kaders
- III. Procesmatige kaders

Het volgende geeft per kader een toelichting.

I. KADERS GERICHT OP DE DOELEN

a. De doelen van het NPLG zijn leidend voor het UPLG

Het NPLG is kaderstellend voor het UPLG. Als provincie Utrecht onderschrijven we de doelen van het NPLG als leidend kader, ondanks dat er nog onduidelijkheden en onzekerheden zijn rondom de doelen. In verband hiermee hebben we een aantal nadrukkelijke randvoorwaarden geformuleerd (zie onder kader i).

Aan de NPLG-doelen voegen we als provincie Utrecht 'Perspectief voor de landbouw' als vierde doel toe omdat dat essentieel is voor de leefbaarheid van het landelijk gebied. Het UPLG omvat daarmee doelen op de volgende vier thema's (waarvan de eerste drie overeenkomen met het NPLG):

- Natuur (met als onderliggende opgave de reductie van stikstof)
- Water (water en bodem sturend, kwaliteit en kwantiteit) verwijzen naar brief water en bodem sturend
- Klimaat (reductie van broeikasgassen)
- Perspectief voor de landbouw

b. We benoemen perspectief voor de landbouw als specifiek doel in het UPLG

De landbouw staat voor een grote uitdaging, om de NPLG-doelen te halen is in veel gebieden een transitie van de landbouw noodzakelijk. Het toekomstbeeld is dat het agrarische bedrijf van de toekomst niet alleen zorgt voor gezond en duurzaam geproduceerd voedsel, maar ook meer dan nu het beheer van natuur en landschap op zich neemt en bijdraagt aan de circulaire (lokale) economie. Dit kan alleen als hier voldoende inkomsten tegenover staan, die in bedrijfseconomisch opzicht voldoende zekerheid bieden.

Zonder een duidelijk perspectief voor de landbouw kan de omslag niet gemaakt worden, daarom benoemen we dit als expliciet doel voor het UPLG. Dat wil zeggen dat we er alles aan doen om dit perspectief te bieden aan een landbouwsector die flinke stappen zet in de richting van de doelen en internationale verplichtingen waar we voor staan. De Visie Landbouw en Voedsel schetst het gewenste toekomstperspectief voor de Utrechtse landbouw sector.

c. Het UPLG richt zich zowel op de korte, als op de lange termijn doelen

Op de korte termijn zijn al diverse maatregelen nodig in het landelijk gebied van de provincie Utrecht, zoals maatregelen gericht op de instandhouding van onze Natura 2000 gebieden, op het tegengaan van de bodemdaling en op het bereiken van de KRW-doelen. Die maatregelen zijn een eerste stap op weg naar het bereiken van lange termijn doelen zoals opgenomen in onder andere de Omgevingsvisie. Het UPLG richt zich zowel op de korte als op de lange termijn. Voorbeelden: de klimaatdoelen (uitstoot broeikasgasemissies) zijn gericht op 2030, maar dit is een tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. Om klimaatbestendig te zijn in 2050 moet vanaf nu worden gewerkt aan water en bodem sturend. We kijken daarom bij alle keuzes naar de lange termijn zodat de maatregelen die we nu nemen echt 'geen spijt' zijn en passen bij de toekomstige ontwikkelrichting van het landelijk gebied.

II. INHOUDELIJKE KADERS

d. Wij nemen het Utrechtse landschap als basis

Het Utrechtse landschap nemen we als basis voor het UPLG, hierbij hanteren we de indeling uit de Omgevingsvisie. Bij ontwikkelingen bouwen we voort op de kernkwaliteiten van onze karakteristieke landschappen.

Ons prachtige landschap is zeer gevarieerd, van de openheid van Eemland of de Lopikerwaard tot de kleinschaligheid in de Langbroekerwetering op de zuidwestflank van de Heuvelrug. Of een fort van de Hollandse Waterlinies tot de overgang van de historisch beladen Grebbeberg naar het rivierenlandschap van Rijn en Lek. We hechten veel waarde aan het bewaren en zichtbaar houden van onze rijke historie. De cultuurhistorische waarden van ons landschap en erfgoed willen wij beschermen en benutten, door ze beter zichtbaar en beleefbaar te maken en door ze te gebruiken als dragers en aanjagers van ruimtelijke kwaliteit bij ruimtelijke ontwikkelingen. We hebben hiertoe in de Omgevingsvisie een cultuurhistorische hoofdstructuur aangewezen, deze is van belang bij uitvoering van het UPLG.

Bovendien richten wij ons, conform de Omgevingsvisie, op de ontwikkeling van groenblauwe structuren en gebieden die meerdere van onze doelen ondersteunen, zoals natuur/biodiversiteit, klimaatbestendige leefomgeving, een gezonde leefomgeving, en recreatie, en die passen bij het bodem- en watersysteem.

De landschappen in de provincie Utrecht staan niet op zichzelf. Zo maken de landschappen van Utrecht deel uit van het Groene Hart, de stuwwallen van de Utrechtse Heuvelrug en Veluwe en het stroomgebied van de Rijn. Tussen deze landschappen liggen grote, groene verbindingen.

De Omgevingsvisie onderscheidt binnen deze context de volgende landschappen in de provincie Utrecht met elk eigen specifieke kernkwaliteiten:

- Veenweidegebied Groene Hart
- Veenweidegebied Eemland
- Utrechtse Heuvelrug
- Kromme Rijnstreek
- Gelderse Vallei

Gezien het belang van de flanken en de voet van de Utrechtse Heuvelrug voor water en bodem sturend voegen we in het UPLG de flanken aan de zuidwestzijde van de Utrechtse Heuvelrug aan dit landschap toe en geven we bijzondere aandacht aan de langgerekte groenblauwe strook van de Nederrijn en Lek vanwege de speciale thematiek van de grote rivieren en het belang hiervan voor het behalen van de UPLG-doelen, waaronder de zoetwatervoorziening.

Met de landschapstypen als basis volgen we een systeembenadering: werken vanuit samenhang en integraliteit, op basis van het water- en bodemsysteem.

e. We hanteren een aantal uitgangspunten als basis voor de structurerende principes in het UPLG

Op basis van enerzijds de structurerende keuzes van het Rijk (dit zijn keuzes met een ruimtelijke impact) en anderzijds de in het NPLG gestelde doelen, formuleren we uitgangspunten als basis voor de uitwerking in het UPLG. Die uitwerking gebeurt in de vorm van structurerende principes voor de Utrechtse situatie. In het UPLG leggen we het *wat* en deels het *waar* vast, in gebieden willen we uitwerken *hoe* en (indien mogelijk) *waar* we de doelen willen bereiken. De structurerende principes zijn richtinggevend voor de gebiedspartijen bij het maken van keuzes en bij prioritering. De uitgangspunten die aan de basis liggen van de structurerende principes voor het UPLG zijn de volgende:

- *Een natuurlijk en robuust water- en bodemsysteem:* We zetten in op een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van de ruimte, waarbij het natuurlijk bodem- en watersysteem veel meer leidend wordt. Niet alles kan (meer) overal, er zijn (ruimtelijke) keuzes nodig (water en bodem sturend). Vraagstukken rondom klimaatadaptatie als opvang van piekbuien, conserveren en bergen van water in verband met periodes van droogte zijn groot en urgent. Hierbij is de notie van belang dat ten behoeve van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems verhoging van de grondwaterstand noodzakelijk is, maar dit betekent afname van de bergingscapaciteit en een extra waterbehoefte. Soms zijn oplossingen op gebiedsniveau mogelijk, maar vaak is een aanpak op regionale of zelfs nationale schaal nodig, zoals het vraagstuk van voldoende water. In relatie tot waterkwaliteit zijn met name in de grondwaterbeschermingsgebieden (in relatie tot de kwetsbare drinkwaterwinningen), Natura 2000-gebieden en in de beekdalen op de hoge zandgronden extra maatregelen nodig om aan de KRW-doelen te kunnen voldoen⁴.
- *Een gevarieerde en veerkrachtige natuur:* We versterken de biodiversiteit zowel binnen natuurgebieden als in agrarisch gebied. Dit is van belang voor onze inwoners maar ook nodig vanuit de wettelijke verplichtingen op grond van de Europese Vogel- en Habitat Richtlijn, de KRW en de (nog niet vastgestelde) Europese natuurherstelverordening. De natuuropgaven realiseren we zoveel mogelijk in onderlinge samenhang, ruimtelijke ontwikkelingen geven we zoveel als mogelijk natuurinclusief vorm.
- *Herstel van de Natura2000-gebieden:* In de Natura2000 gebieden zelf en ook in de overgangsggebieden rondom Natura 2000-gebieden nemen we maatregelen op basis van de Natuurdoelanalyses en de adviezen van de Ecologische Autoriteit. Dit gaat met name om maatregelen op het gebied van stikstof, hydrologie en connectiviteit (de verbinding tussen natuurgebieden). In de

⁴ De KRW-maatregelen uit de stroomgebiedsbeheerplannen moeten onverminderd worden uitgevoerd en dienen uiterlijk in 2027 te zijn afgerond.

overgangsgebieden zetten we in op extensieve en natuurinclusieve landbouw, zodat de Natura 2000-gebieden zo min mogelijk schadelijke effecten van landbouwemissies ondervinden.

- *Minder uitstoot van broeikasgassen:* De klimaatdoelen (mitigatie) zijn gericht op 2030 als tussenstap naar klimaatneutraliteit in 2050. Dit vraagt om de inzet op koers voor de lange termijn, bestaande uit vier onderdelen: reductie van broeikasgassen uit veenbodems, reductie van methaanuitstoot uit de veehouderij, reductie van broeikasgassen uit ontwikkeling van natte natuur en CO₂-vastlegging in natuur en bos.
- *Een duurzame landbouwsector met toekomstperspectief (zie ook kader b):*

Alle bovengenoemde uitgangspunten voor het UPLG hebben een relatie met landbouw, we streven in de uitvoering zoveel als mogelijk naar een integrale aanpak.

Daarnaast zijn er nog andere opgaven voor de landbouw die van belang zijn om mee te nemen. De belangrijkste benoemen we hier:

 - Klimaatadaptatie: de bedrijfsvoering aanpassen aan het veranderend klimaat wordt van steeds groter belang.
 - Duurzaam bodembeheer;
 - Dierwaardige veehouderij – met waarborgen voor dierenwelzijn en diergezondheid.

Wij ondersteunen de structurerende keuze van het Rijk om zorgvuldig om te gaan met landbouwgrond. Doel hiervan is om in principe de beste, voor voedselproductie en voedselzekerheid geschikte landbouwgronden zoveel mogelijk te beschermen. Een kader hiervoor willen wij graag uitgewerkt zien in samenspraak met het Rijk en andere provincies.
- *Meervoudig ruimtegebruik en versterken stad-landrelaties:* In het UPLG hanteren we dezelfde centrale uitgangspunten als in de provinciale Omgevingsvisie: 1. We kiezen gebiedsgericht voor integrale, toekomstgerichte oplossingen waarmee we de Utrechtse kwaliteiten per saldo behouden of versterken, zo nodig met compenserende maatregelen, en 2. We concentreren en combineren nieuwe ontwikkelingen, om zorgvuldig om te gaan met schaarse ruimte en kwaliteiten en door ontwerp en innovatie te stimuleren. Er blijft ook ruimte beschikbaar voor lokale opgaven.
- *Sociaal Economische Impactanalyse (SEIA):* Via een SEIA brengen we de komende jaren de sociaal-economische effecten van het UPLG in kaart met behulp van brede welvaart indicatoren. Het gaat daarbij zowel om de economische vitaliteit van de agrarische sector als de gehele leefbaarheid op het platteland. Dit doen we om te kunnen anticiperen op de mogelijke effecten van de maatregelen en te kunnen bijsturen waar nodig en mogelijk. Een leefbaar en vitaal platteland staat daarbij centraal.

III. PROCESMATIGE KADERS

f. Wij volgen de Utrechtse werkwijze

In het UPLG moet een goede samenwerking met onze gebiedspartners centraal staan. Dit volgens de principes: we doen het samen, het gebied staat centraal en we gaan uit van een grote betrokkenheid en inbreng van de direct betrokkenen.

In Utrecht wordt al vele jaren op een goede manier samengewerkt met de gebieden in gebiedsprocessen, bottom-up samen met alle betrokkenen. Het laatste jaar hanteren we daarbij een indeling in negen deelgebieden. Het NPLG brengt een nieuwe situatie: de omvang en urgentie van de opgaven maakt dat meer sturing noodzakelijk is (meer top down gecombineerd met bottom up). Hierdoor kan spanning ontstaan in de samenwerking. Het is de kunst elkaar in deze periode niet kwijt te raken en in gesprek te blijven. Onze gebiedscoördinatoren en drie stuurgroepen hebben daarin een belangrijke rol. Deze kaderstellende notie is recent met de provinciale stuurgroep besproken en op basis daarvan aangevuld. De basis voor het effectief tot uitvoering brengen van gebiedsprocessen is nog niet op orde, tot deze basis horen onder andere voldoende financiële middelen, toereikend instrumentarium en een oplossing voor de situatie met de PAS-melders. Het Rijk heeft hierin een belangrijke rol. Het NPLG en het UPLG bepalen het *wat en soms ook het waar*, maar het *hoe* en *deels het waar* is aan de gebieden. De gebiedsprocessen met de stakeholders in de negen deelgebieden vormen daarbij de basis voor de samenwerking.

Onze ambitie is daarbij als volgt: *'We zetten met onze gebiedsgerichte aanpak samen met onze partners de komende jaren in op een ontwikkeling naar een vitaal, toekomstbestendig en duurzaam landelijk gebied waar de*

grote opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat zijn gerealiseerd en waar toekomstperspectief voor de landbouw wordt geboden’.

g. Wij kiezen voor een lerende aanpak

Het UPLG zien we als een lerend programma. Het UPLG vormt het kader voor de gebiedsgerichte aanpak, hierin moet deze lerende aanpak tot stand komen. Er zijn nog veel onzekerheden en toch moet tempo gemaakt worden. Daarom is het delen van kennis en inzichten met en tussen gebiedspartners, en het faciliteren van kennisuitwisseling en kruisbestuiving van groot belang. Monitoring en tussentijdse evaluaties zijn hierbij een essentieel instrument om te zien of we op koers liggen om de doelen te halen en welke stappen nodig zijn om bij te sturen. De provinciale en regionale stuurgroepen spelen daarin een belangrijke rol.

h. We gaan aan de slag met wat al wel kan

Het PBL heeft in februari een ex-ante analyse van het NPLG gepubliceerd: “Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma’s en rijksmaatregelen”. Hierin concludeert het PBL dat bij een transitie als deze, waarbij nog lang niet alles is uitgewerkt, maar de richting wel duidelijk is, het van belang is te beginnen met zogenaamde ‘no regret’ onderdelen, daarvan te leren en dat vervolgens op te schalen. “How to eat an elephant? One bite at the time!” Dus stap voor stap aan de slag met wat al wel kan. Waarbij er heldere keuzes zijn over wie welke onderdelen op zich neemt.

i. We werken aan het op orde krijgen van belangrijke randvoorwaarden

Om echt aan de slag te kunnen moeten een aantal randvoorwaarden op orde zijn, of in ieder geval zodanig geagendeerd zijn dat het vertrouwen er is dat ze in de loop van de tijd op orde komen. Deze randvoorwaarden zijn veelal niet Utrecht-specifiek, maar gelden in zijn algemeenheid voor alle PPLG’s. Daarom wordt ook in IPO verband gewerkt aan het op orde krijgen van de randvoorwaarden.

Het gaat met name om:

- *Voldoende financiële middelen:*

Er moet zicht zijn op beschikbaarheid van integrale investerings-, beheer- en monitoringsmiddelen voor de doelen, en dat deze (waar nodig) ook langjarig beschikbaar worden gesteld. De middelen die het Rijk nu heeft gereserveerd voor de maatregelpakketten bij haar begrotingswijziging (LNV-begroting 2024) vormen een mooie start (€ 1,28 miljard, waarvan € 284 miljoen indicatief voor de Utrechtse maatregelpakketten), maar zijn niet inzetbaar voor alle gebieden en alle doelen. In het nog in te stellen Transitiefonds Landelijk Gebied zijn geen middelen voor het (vervolg) beheer voorzien, zicht op beschikbaarheid van deze middelen is een noodzakelijke randvoorwaarde om stappen te kunnen zetten voor vrijwel alle natuur-, landschaps-, en VHR-maatregelen.

- *Uitlegbare, haalbare en uitvoerbare doelstellingen:*

Op dit moment bestaat de opgave vanuit het NPLG uit een stapeling van doelen en opgaven. Een deel hiervan is nog onvoldoende uitgewerkt en kent geen basis in wetgeving of bestuurlijke afspraken, ook ontbreekt soms het zicht op financiering. Dit betreft bijvoorbeeld een deel van de opgaven in relatie tot water en bodem sturend, de VHR-opgave en de Bossenstrategie. Wij kunnen opgaven alleen uitvoeren via de gebiedsprocessen op basis van

duidelijke afspraken over doelen, instrumenten en middelen. Bovendien verwachten wij dat het Rijk haar verantwoordelijkheid neemt waar het gaat om het voeren van (generiek) landbouwemissiebeleid.

- *Passend instrumentarium:*

Het PBL concludeert dat de grote en complexe opgaven waar we voor staan vragen om opschaling van bestaande instrumenten en ontwikkeling van nieuwe instrumenten. Als concrete voorbeelden worden twee instrumenten genoemd die veel provincies willen inzetten:

- Ondersteunen van boeren bij en belonen voor duurzaamheidsprestaties via Kritische Prestatie Indicatoren, dit instrument is nog sterk in ontwikkeling;
- Mogelijkheden voor herwaardering van landbouwgrond waarbij de agrarische functie behouden blijft. Dit is belangrijk in relatie tot extensivering van de landbouw. Hiervoor dient effectief financieringsinstrumentarium te worden ontwikkeld.

Wij willen als provincie deze beide instrumenten inzetten voor uitvoering van ons UPLG.

En uiteraard hebben wij ook als provincie de verantwoordelijkheid om het instrumentarium te ontwikkelen voor zover nodig om de middelen op de juiste manier te kunnen inzetten.

- *Beschikbaarheid van grond:*

Voor het halen van doelen is de beschikbaarheid van grond in de gebiedsprocessen een absolute noodzaak. Dit betekent dat er een actief grondbeleid moet worden gevoerd en de provinciale grondbank gevuld moet worden. Op grond van het coalitieakkoord wordt halverwege de coalitieperiode bekeken hoe de situatie er in de gebiedsprocessen voor staat. Dit gebeurt op basis van een uitwerking van waar wordt voorzien dat bottom-up benaderingen gebaseerd op vrijwilligheid geschikt zijn, en of er gebieden zijn waar meer regie is gewenst en het dus nodig is om het wettelijk instrumentarium uit de Omgevingswet in te zetten.

- *Duidelijk toekomstperspectief voor de agrarische sector:*

Het toekomstperspectief voor de landbouw is niet alleen een kader voor onszelf, maar zien we ook als randvoorwaarde richting het Rijk. Boeren vragen om heldere doelen en richtlijnen en een financiële waardering die recht doet aan de inspanning en het maatschappelijk resultaat. De provinciale Visie Landbouw en Voedsel die momenteel wordt opgesteld, moet bijdragen aan dit toekomstperspectief. Het Rijk heeft hierin een grote verantwoordelijkheid. Hieronder valt ook de positie van PAS-melders, ook voor hen is perspectief nodig.

j. We zetten, waar nodig en mogelijk, financiële middelen additioneel in

De eerste jaren komen waarschijnlijk nog geen Rijksmiddelen beschikbaar voor de maatregelpakketten Beekdalen en Utrechtse Heuvelrug & Flanken. Dit betekent dat er voor Utrecht-oost vanuit het Rijk nauwelijks uitvoeringsmiddelen beschikbaar komen. Wij willen daarom de mogelijkheid onderzoeken om middelen uit de reserves (met name Stikstof, Landelijk gebied en Bodemdaling) beschikbaar te stellen om ook in dit deel van Utrecht aan de slag te gaan.

4. Tenslotte

De opgaven waar we in het landelijk gebied voor staan hebben een grote urgentie, zijn omvangrijk en complex. Zie hiervoor ook de ex ante analyse van het PBL waarin wordt geconcludeerd dat het 'onontkoombaar' halen van de doelen uit het NPLG een ongekende uitvoeringsopgave is. Het rapport stelt dat het niet te verwachten is dat met alle voorgestelde maatregelen van de provincies en van het Rijk, de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) met zekerheid binnen bereik komen.

Ook zal de uitvoeringscapaciteit veel groter moeten zijn dan in het recente verleden ('de machinerie moet veel sneller gaan draaien'). Bovendien leunen de plannen op instrumenten die nog sterk in ontwikkeling zijn. Dit weerspiegelt ook de risico's die samenhangen met het UPLG: voldoende financiële middelen, voldoende capaciteit, maar ook adequaat instrumentarium (waarvan een belangrijk deel door het Rijk moet worden ingevuld).

Het UPLG geeft inzicht in de opgaven voor de hele provincie. Voor de aanpak in de gebieden is het nodig dat er een doorvertaling plaatsvindt van deze opgaven: niet alles is overal van toepassing of even belangrijk. Een nadere duiding hiervan nemen we op in het ontwerp UPLG. En niet alles hoeft tegelijk, stap voor stap aan de slag met wat wel kan. Het goede nieuws is dat we al in de deelgebieden aan de gang zijn en de eerste tranche financiële middelen waarschijnlijk na de zomer definitief toegekend worden. Het Rijk heeft voor Utrecht indicatief €284 miljoen aangegeven, het uiteindelijke bedrag dat wordt toegekend kan daarvan verschillen.