

Van abstracte PPLG ambities naar een concrete integrale set gebiedsopgaven

Een suggestie van LTO Noord; ANV Water, Land & Dijken, Natuurmonumenten, Goois Natuurreservaat en Landschap Noord-Holland, opgesteld met input van Staatsbosbeheer

Naar aanleiding van de ambitie van Gedeputeerde Staten om het Natuurnetwerk Nederland (NNN) voor Noord Holland af te ronden, zijn vanaf 2015 gebiedsprocessen opgestart om dit met maatwerk per gebied uitvoering te geven. In de periode daarna zijn een aantal maatschappelijke opgaven toegevoegd aan die opdracht, waaronder de klimaatopgave, de stikstofopgave, de wateropgave, de biodiversiteitsopgave en de opgave om te komen tot een duurzaam bedrijfsmodel voor de agrarische sector in deze sterk veranderende omgeving. Vanuit het Rijk werd vanaf 2021 opgedragen om met het NPLG en een PPLG per provincie via integrale gebiedsprocessen deze doelen uit te werken en uit te voeren met als onderlegger het beoogde transitiefonds van 24 miljard.

Het eerste PPLG van Noord Holland 'Buitengewoon Noord-Holland' biedt nog onvoldoende heldere, integrale beleidskeuzes om een goed uitvoeringsprogramma op te baseren en richting te geven aan de gebiedsprocessen. Dit- samen met de politieke onrust en onzekerheden over de gelden voor realisatie van die doelen- vergt heldere integrale keuzes per gebied door de provincie. Wij vragen als maatschappelijke partners om snel een duidelijke ambitie van de provincie per gebied te formuleren om onze rol in de gebiedsprocessen optimaal te kunnen vervullen.

In samenwerking met de provincie hebben vertegenwoordigers van de landbouworganisaties, de terrein beherende organisaties en het Hoogheemraadschap HHNK gekeken welke bestuurlijke keuzes er nodig zijn om scherp te krijgen in het uitvoeringsprogramma PPLG om zo richting Rijk een degelijk, realistisch en ambitieus plan voor te leggen. Anderzijds geven deze keuzes richting aan de gebiedsprocessen om tot concrete plannen te komen die doelgericht en haalbaar zijn.

Drie vragen liggen er voor:

- Welke vraagstukken hebben urgent een keuze nodig, voor zowel het PPLG als de gebiedsprocessen?
- Wat voor protocol is nodig om tot deze bestuurlijke keuzes te komen voor alle gebieden? Of, anders gezegd: wat wordt waar, door wie, hoe besloten?
- Hoe bepalen we een bandbreedte voor de ambities binnen deze vraagstukken?

Om dit zo concreet mogelijk te maken hebben we ervoor gekozen dit voor de Eilandspolder uit te werken. Om voor dit gebied met alle stakeholders een gezamenlijk integraal doel te formuleren, stellen wij voor om een sturingsinstrument ('integraal dashboard') ontwikkelen. Een instrument dat voor alle stakeholders de belangrijkste indicatoren bevat waarop tijdens de uitwerking en uitvoering van het gebiedsproces gestuurd gaat worden. Voor elke indicator wordt een zekere bandbreedte aangegeven vanuit alle stakeholders. Aan het provinciaal bestuur wordt gevraagd de hoogte van de indicator aan te geven: het ambitieniveau. Stakeholders geven vervolgens aan wat er nodig is aan instrumentarium om dit ambitieniveau te halen en leggen dit voor aan het provinciaal bestuur. Vervolgens is het aan het provinciaal bestuur om te bepalen of de hiervoor benodigde middelen beschikbaar komen om deze doelen te kunnen behalen.

Na deze bestuurlijke keuze is de opdracht aan de gebiedsprocessen om de haalbaarheid op onderdelen waar je op kan sturen te bepalen en zorgvuldig met alle stakeholders integraal af te wegen. Het integraal dashboard stuurt op doelen. Het is aan de stakeholders in het gebied om te bepalen hoe deze doelen behaald gaan worden door het opstellen van maatregelen op basis van kritische prestatie indicatoren (KPI's) voor de Eilandspolder. De resultante hiervan is een realistisch gedragen en uitvoerbaar plan. Met de opgedane ervaring kan deze werkwijze ook ingezet worden voor de andere gebiedsprocessen.

Aandachtspunten vooraf

Indicatoren moeten een zo goed mogelijk beeld geven of de beoogde doelen in de Eilandspolder worden behaald. Dit lijkt een open deur. Toch zal voorkomen moeten worden dat er niet een veelheid aan indicatoren in het meetinstrument opgenomen moeten worden. Om die reden zou er gezocht moeten worden naar een beknopte set indicatoren die een zo goed mogelijk beeld geven van de situatie op het vlak van natuur, landschap en economie.

Vergelijkbaar met de Theory of Change (TOC)¹ zullen het indicatoren moeten zijn waar stakeholders direct invloed op kunnen hebben. Daar ligt ook een zekere spanning. Het doel zou bijvoorbeeld het aantal weidevogels kunnen zijn. Stakeholders zijn nodig om dit doel te bereiken met maatregelen, maar zij zijn ook afhankelijk van factoren waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen. Waar zij wel direct invloed op kunnen uitoefenen, is het areaal optimaal beheer weidevogelgebied in de Eilandspolder. Als dit niet wordt bereikt moet een gezamenlijke analyse plaatsvinden. Wanneer de oorzaak buiten de macht van de stakeholders in het gebied ligt staat de overheid (provincie, Rijk, waterschap) aan de lat om een oplossing te faciliteren.

Naast de juiste selectie van indicatoren is ook de **beschikbaarheid van de juiste monitoringsresultaten** essentieel voor doelrealisatie. Om vorderingen goed in beeld te kunnen brengen, zal er van te voren ook een goede **nulmeting** uitgevoerd moeten worden. Het verdient aanbeveling om hiertoe een project op te starten om deze resultaten hoogfrequent, gedetailleerd en integraal beschikbaar te maken voor de betrokken stakeholders.

Het zal niet altijd zo zijn dat, als het gekozen ambitieniveau is behaald, dan ook alle provinciale doelen zijn gehaald. Behalen van provinciale doelen is vaak afhankelijk van andere – nauwelijks te beïnvloeden – factoren. Bijvoorbeeld op het gebied van waterkwaliteit. Voor het gebied kunnen een aantal maatregelen leiden tot realisatie van een bepaalde ambitie. Hiermee kan het gebied bijdragen aan de realisatie van de KRW doelen. Het wil alleen niet zeggen dat daarmee ook het KRW doel voor dit waterlichaam als geheel helemaal behaald gaat worden. Het waterlichaam is groter en op sommige stoffen (bv. nalevering vanuit de bodem) hebben stakeholders geen invloed.

Indicatoren kunnen elkaar ook negatief beïnvloeden. Een jaarrond hoog waterpeil om veen oxidatie af te remmen kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er gebiedsvreemd water aangevoerd moet worden met stoffen die negatief uitwerken in het gebied (hoge mineralen gehaltes en/of toxische stoffen). Ook beperkt bijvoorbeeld de externe werking van verbetering van de kwaliteit van stikstofgevoelig habitat de bedrijfsvoering van veehouders in de directe omgeving.

Keuzevraagstukken veenweiden

Om te komen tot een integraal sturingsinstrument moeten er bestuurlijke keuzes gemaakt worden. Aangezien focus essentieel is voor doelbereik en er een veelheid aan doelen en ambities is hebben wij gemeend dit te reduceren tot vier hoofdthema's voor de veenweidegebieden².

Voor deze vier thema's benoemen we de uitgangspunten, de randvoorwaarden en de keuzes (met bandbreedte) die daarbij voorliggen. Als deze bestuurlijk bepaald en bevestigd zijn kan het gebiedsproces hiermee aan de slag. Zij bepalen vanuit de kernwaarde van het gebied en de ambitie hoe de doelen vanuit deze uitgangspunten, randvoorwaarden en bandbreedte integraal gerealiseerd kunnen worden. De resultante hiervan is een realistisch gedragen en uitvoerbaar plan met daarbij het instrumentarium en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. Deze resultaten, voor alle gebieden, vormen samen de input voor het uitvoeringsprogramma PPLG.

¹ TOC's worden gebruikt bij transities waarbij de verre (ideale) toekomst terug vertaald wordt in concrete stappen in het nu.

² www.broproject.nl/laagholland

Belangrijk hierbij is frequente en gedetailleerde monitoring, zowel om te bepalen in hoeverre het PPLG doel al wel of niet gehaald is, als wel voor het gebiedsproces om voortgang aan te kunnen tonen en waar nodig tijdig bij te sturen.

Wij zien de volgende vier kernthema's voor de veenweidegebieden. Onze suggestie focust op doelen en indicatoren daarvoor. Als suggestie zijn mogelijke middelen opgenomen, maar wij doen primair een beroep op duidelijkheid voor de doelen, waarbij (ook) in het gebiedsproces ruimte is voor de selectie van middelen om daar te komen.

1. Kwalitatief goede en duurzaam goed beheerde natuur

Uitgangspunt: De natuurdoelen van zowel NNN als de N2000 VHR doelen worden duurzaam gerealiseerd.

Randvoorwaarden:

- beheermaatregelen worden uitgevoerd als daar een adequate vergoeding tegenover staat voor de beheerder.
- Het natuurdoel is leidend en de maatregelen zijn dienend aan het doel en worden door monitoring scherp gevolgd en zo nodig worden de maatregelen bijgestuurd.
- De wettelijke opgaven zijn de ondergrens van de keuzes voor zowel N2000 als NNN.
- De beheercheck geeft aan hoeveel vee (agrarische activiteit) minimaal in het natuurgebied nodig is om de specifieke natuurdoelen te halen.

Keuzes voor de Eilandspolder

- Welke NNN doelen hebben ecologische prioriteit om nog verbetering in kwaliteit te realiseren en welke niet?
- Welk instrumentarium moet toegepast of nog ontwikkeld worden om de kwaliteit van de natuurdoelen te realiseren en (vooral) in stand te houden met een duurzaam bedrijfsmodel voor de beheerder?
- Hoe compenseren we de mogelijke teruggang van de economische vitaliteit en landschapswaarde bij realisatie en robuuster maken van het natuurdoel?,

Indicatoren en bandbreedtes:

1. Verbetering natuur- en landschapskwaliteit NNN Eilandspolder

Doel: Verbetering van de kwaliteit en realisatie van inrichting & beheer van de begrensde NNN ter realisatie van de bestaande provinciale natuurdoelen. Bandbreedtes mogelijke **middelen**:

- Oppervlakte ingerichte en adequaat beheerde NNN getoetst aan de kwaliteit als vereist in het provinciale natuurdoel
- Aantal/lengte aan verbindingzones met beheerverbetering en afscherming van de omgeving.

2. Vogel- en Habitatrichtlijn doelen Eilandspolder

Doel: Realisatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn doelen voor de Eilandspolder. Dit ligt voor de Eilandspolder West met name op het gebied van weidevogels, smient, meerkoet en wintertaling. Voor Eilandspolder Oost is de aanwezigheid en kwaliteit van alle verlandingsstadia een belangrijk doel. Bandbreedte mogelijke **middelen**:

- Oppervlakte optimaal ingericht weidevogelgebied ten behoeve van aantal aanwezige soorten vogels. Specifiek: oppervlakte optimaal habitatgebied (t.b.v. smient en weidevogels) en hoeveelheid en kwaliteit van de aanwezige verlandings- stadia van veen.

2. Verminderen van de stikstofemissie

Uitgangspunt: Het terugbrengen van de stikstofemissie ten gunste van de stikstofgevoelige habitats in het N2000.

Randvoorwaarden: De Pas-melders worden gelegaliseerd. Aan de hand van de beheercheck wordt bepaald hoeveel vee er in het gebied moet zijn om de natuurdoelen in stand te houden.

Elke vorm van stikstofreductie wordt vergoed naar rato van de inspanning of investering. Stikstofreductie is een maatschappelijke bijdrage, geen individuele verplichting tov de vergunning.

Bij extensivering worden de gronden ingezet ten behoeve van de vitaliteit van de beheerders van het gebied.

Keuzes voor de Eilandspolder

- Hoe wordt de maximaal haalbare reductie bepaald in het gebied en daarbuiten?
- Welk extensiverings- instrument kan toegepast worden ten behoeve van realisatie van de vee-dichtheid uit de beheercheck?
- Welke stikstof- reducerende maatregelen en innovaties kunnen in en om het gebied toegepast worden?

Indicatoren en bandbreedtes

Doel: depositie op stikstofgevoelige N2000 gebieden.

De beheercheck kan als **middel** aangeven wat de agrarische activiteit moet zijn om de natuurdoelen te halen. De overige stikstof reducerende maatregelen (management, stalaanpassingen) en innovaties worden als **middel** getoetst op effectiviteit, haalbaarheid en betaalbaarheid. Voor de Eilandspolder geldt dat in de droogmakerijen (kleipolders) eromheen via dit spoor stikstofreductie toepasbaar is.

3. Een duurzame vitale landbouw

Uitgangspunt: In het gebied is een economisch rendabele landbouw die streekeigen voedsel produceert en via kringlooplandbouw en natuur inclusieve bedrijfsvoering de verbinding tussen de voedselproductie en natuurdoelen optimaal integreert.

Randvoorwaarden:

Vergunningverlening voor de PAS- melders en mogelijkheden voor verbredingsactiviteiten.

Bij systeemverandering of inzetten van instrumentarium blijft minimaal het rendement van de activiteit gelijk.

Het rendement van de bedrijfsvoering is robuust. Vergoedingen voor beheer en afspraken voor landgebruik zijn meerjarig. De minimale duur wordt afgestemd op de afschrijving van de vereiste investeringen.

Keuzes voor de Eilandspolder

- Hoeveel agrarische activiteit is nodig om de ecologische en maatschappelijke doelen te behalen in het hele gebied? Bepaling kan door onder andere de beheercheck en een maatschappelijk behoeftecheck aan verbreding.
- Welk instrumentarium en ruimtelijke mogelijkheden zijn er om de landbouw duurzamer, vitaler en rendabel te houden? Te denken valt aan vergunningverlening voor verbreding, innovaties voor energie, stikstof, biodiversiteit en beheerinstrumenten voor de bodem en water verbetering.

Indicatoren en bandbreedtes:

Doel: een positief bedrijfsinkomen en rendabele beheervergoeding voor (agrarisch) natuurbeheer.

Daartoe beschikbare **middelen:**

- Financiële borging cirkel van 500m rond stikstofgevoelig habitat op inkomen ondernemers;

- Omvang stimuleringsmaatregelen emissie arme bedrijfsvoering inclusief stallen
- Omvang gebruik vrijwillige kavelruil/WILG voor structuurverbetering

Het huidige rendement is de basis, waarbij in ogenschouw moet worden genomen dat een verandering in vergoeding van beheer geen negatieve impact op dit inkomen dient te hebben. Beloning voor extra te nemen maatregelen tegen kostprijs (of lager) is weinig uitnodigend.

4. Water, bodem, klimaat en landschapsbehoud

Uitgangspunt: De klimaatopgave wordt optimaal uitgevoerd in samenhang met de andere ambities en opgaven. Zowel de kwalitatieve als kwantitatieve waternormen (hydrologie in de volle breedte) worden bepaald en getoetst op haalbaarheid. De bodemvruchtbaarheid voor zowel de landbouw als de natuurgronden verbetert voor vee en gewasdiversiteit als klimaatbuffer met als waarde een open landschap waar men trots op is.

Randvoorwaarden:

- Er wordt blijvend gewerkt aan kwalitatief schoon water op basis van de doelen in de Kaderrichtlijn Water
- De waterveiligheid qua kwantiteit is geborgd, ook voor de toekomstige klimaatsverandering
- De bodemvruchtbaarheid neemt niet af voor zowel de natuur- als de landbouwgronden
- De openheid van het landschap dient behouden te worden

Keuzes voor de Eilandspolder

- Welke doelen voor de waterkwaliteit willen we wanneer realiseren met welk instrumentarium?
- Hoe houden we het watersysteem kwantitatief robuust voor de klimaatsverandering (droger en natter) en voor de klimaatopgave (veen oxidatie)
- Welke maatregelen zijn hiervoor in dit gebied beschikbaar en hoeveel ruimte is hiervoor nodig ten koste van landbouw of natuur?
- Welke broeikasgas uitstoot vermindering (model Somers) is vereist, haalbaar en welke natuurdoelen, landschappelijke doelen en landbouw economische doelen hebben hier invloed op? Aan de hand van die afweging kan de bandbreedte voor broeikasgasuitstoot berekend worden.
- Welke maatregelen voor verbeteren bodemvruchtbaarheid voor zowel natuur (weidevogels) alsook landbouw zijn toepasbaar in Eilandspolder.
- Behoud van de openheid van het landschap vereist regels om afname daarvan te voorkomen.
- Van welke indicatoren willen we een nulmeting doen om zo te bepalen of er een bandbreedte nodig is; hoe borgen we frequente meting van alle vast te stellen indicatoren? (waterkwaliteit, bodemvruchtbaarheid, grondwaterstand, broeikasgasuitstoot, stikstof uitstoot).

Indicatoren en bandbreedtes:

KRW doelen, waterstand en waterkwaliteit:

Doelen:

NPK waarden en waarden chemische stoffen oppervlakte- en grondwater;

- Doorzichtigheid en ecologische activiteit van het water.
- Beschikbare buffercapaciteit en incidentie van wateroverlast

De doelen op gebied van hydrologie zijn strijdig met elkaar. Er dient generiek geprioriteerd te worden, waarna gebiedsgericht fine tuning plaats kan vinden. Verbetering van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater dient te worden gebaseerd op de doelen in de **KRW**.

Aanvullend ligt de focus als **middel** ter realisatie enerzijds op het vasthouden van gebiedseigen water, minimaliseren van inlaat eutroof gebiedsvreemd water en verhoging van het waterpeil, anderzijds is buffercapaciteit gewenst en extra watervraag voor vernatting.

De concentratie van mineralengehaltes in het oppervlaktewater tov van de achtergrondwaardes in beeld brengen om te bepalen welke bandbreedte haalbaar is.

Verbetering van bodemkwaliteit, behoud van het veengebied en verbetering van de openheid van het gebied:

- Het **doel** van verbetering van bodemkwaliteit kan gemeten worden met behulp van de biologische, chemische en fysische kwaliteit. Een **middel** om dit te meten kan de Open Bodem Index zijn.
- Het **klimaatdoel** richt zich op de bruto omvang van de CO₂- uitstoot, de CO₂ vastlegging en (daarmee) de netto uitstoot. Een belangrijk **middel** om dit doel te bereiken is vernatting via verhoging van de grondwaterstand.
- De landschappelijke kwaliteit richt zich op de in het beheerplan geformuleerde **doelen** voor landschapsbehoud en het bestemmingsplan van de gemeente. Een **middel** om dit te meten is de mate van openheid van het landschap met voor weidevogels aantrekkelijk met grazers optimaal beheerd gebied, de aanwezigheid van de verschillende verlandingsstadia van veen en de doelen van de omgevingsvisie van de gemeente.

Heiloo, 17 mei 2024

