


Ontwerp-Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) 2026 – 2035

25 november 2025

Samen voor een sterk landelijk
gebied



***Disclaimer:* Deze pdf is niet de rechtsgeldige versie van dit programma. Per 06-01-2026 is het Ontwerp-UPLG in te zien in het Omgevingsloket.**

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| 1. Inleiding | 10 |
| 1.1 Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied in Utrecht | 10 |
| 1.2 Status en planperiode | 12 |
| 1.3 Milieueffectrapportage (MER) | 13 |
| 1.4 Participatie | 14 |
| 1.5 Structuur en leeswijzer | 15 |
| 2. De opgaven en doelen | 16 |
| 2.1 Inleiding | 16 |
| 2.2 Hardheid van de doelen | 16 |
| 2.3 Grootste urgentie | 17 |
| 2.4 Samenvattende tabel UPLG-doelen | 18 |
| 3. Structurerende principes | 21 |
| 3.1 Inleiding | 21 |
| 3.2 Drie algemene structurerende principes | 21 |
| 3.3 Water en bodem | 25 |
| 3.4 Natuur | 33 |
| 3.5 Klimaat | 47 |
| 3.6 Landbouw | 53 |
| 4. Ontwikkelrichting per Utrechts landschap | 65 |
| 4.1 Inleiding | 65 |
| 4.2 Groene Hart | 65 |
| 4.3 Eemland | 71 |
| 4.4 Utrechtse Heuvelrug (inclusief Langbroekerwetering) | 75 |
| 4.5 Kromme Rijngebied en Schalkwijk | 80 |
| 4.6 Gelderse Vallei | 83 |
| 5. Uitvoering | 88 |
| 5.1 Inleiding | 88 |
| 5.2 Gebiedsgerichte aanpak | 88 |
| 5.3 Governance en rolverdeling | 90 |
| 5.4 Prioritaire gebieden | 94 |
| 5.5 Instrumentarium | 95 |
| 5.6 Financiën | 102 |
| 5.7 Monitoring en evaluatie | 104 |
| 6. Samen vooruit | 109 |
| Bijlagen | 110 |

Voorwoord

"Hier kunnen we opnieuw beginnen", wijst agrariër Jan Dorrestijn. Ik zie zijn trotse blik. We staan bij een nu nog verlaten boerderij in de buurt van Amerongen. "Hier ligt onze toekomst."

Binnenkort verhuizen de koeien van de familie Dorrestijn naar deze locatie. Een van de elf kinderen zal het melkveebedrijf straks op de nieuwe locatie gaan runnen. Het bedrijf gaat een duurzame toekomst tegemoet én blijft in de familie, dat staat als een paal boven water.

De verhuizing is nodig omdat de 'oude' boerderij van de familie, slechts een kilometer verderop, te dicht bij een Natura 2000-gebied ligt en de stikstofuitstoot van de koeien daar de natuur bedreigt. Dankzij een kavelruil kan de familie Dorrestijn door met het bedrijf, schakelen ze om naar biologisch, is hun grond minder versnipperd én wordt de natuur hersteld. Een win-winsituatie voor de boer, de natuur en de provincie, zoals we het graag zien.

Nederland zit op slot. We staan met elkaar voor een flinke opgave; de natuur moet worden hersteld en de stikstofuitstoot moet omlaag. Daarnaast moet de water- en bodemkwaliteit verbeterd worden en wordt er hard gewerkt aan een vitale en duurzame landbouwsector. We werken samen toe naar een toekomst waarin het buitengebied duurzaam én economisch rendabel is. De komende jaren zullen er daarom veranderingen plaatsvinden in het landelijk gebied. Dat vraagt om meer dan plannen en ambities: het vraagt om grond, om kennis en inzet van agrariërs en natuurorganisaties en om een provincie die regelingen mogelijk maakt en partijen met elkaar verbindt. Wat we bovenal nodig hebben, is de wil om het samen te doen. We hebben elkaar nodig om deze opgave waar te maken. Soms betekent dat het verdelen van pijn, maar het betekent zeker ook het delen van de opbrengsten. Want als de natuur herstelt, kunnen we weer vergunningen verlenen, kunnen we agrariërs perspectief bieden, wegen en huizen bouwen en Nederland van het slot halen.

Als gedeputeerde, maar ook als inwoner van onze provincie, voel ik me erg betrokken bij de toekomst van het landelijk gebied. Ik zie van dichtbij dat het niet goed gaat met onze natuur en ons klimaat. Daar maak ik me zorgen om — niet alleen als bestuurder, maar ook als ouder die zich afvraagt wat we onze kinderen straks nalaten. Die zorgen zijn niet uniek voor mij — dat realiseer ik me heel goed. Ook agrariërs leven al jaren met zorgen en onzekerheid. Er is een groeiend gevoel van klemzitten, van gebrek aan perspectief. De PAS-meldersproblematiek legt een enorme druk op boeren die wel vooruit willen, maar niet kunnen. En juist daarom hebben wij als provincie besloten om duurzame landbouw een volwaardige, vierde pijler van dit UPLG te maken. Want de opgaven rond natuur, water en klimaat kunnen niet zonder de landbouw — en al helemaal niet zonder de mensen die daarin dagelijks hun werk doen.

De totstandkoming van dit UPLG was geen eenvoudige route. Drie jaar lang is er gesproken, gedemonstreerd, meegedacht en meebeslist. We hebben goed geluisterd naar zorgen, signalen, en verhalen die we hoorden op het erf, in de dorpen, uit de sector. We hebben heftige emoties gezien en gevoeld — op het Provinciehuis, maar bijvoorbeeld ook tijdens de protesten bij de Galgenwaard. En die geluiden zijn niet weggewuifd, maar meegewogen. Adviezen hebben we meegenomen en zijn, waar mogelijk, verwerkt. En daarmee is het niet af. Want als we willen dat dit programma slaagt, dan moeten we blijven luisteren, blijven uitleggen, en vooral: blijven samenwerken.

Een gegarandeerde uitkomst kan ik niet geven, hoe graag ik dat ook zou willen. We leven in een snel veranderende wereld, waarin ook het Rijk regelmatig haar koers wijzigt. Toch blijven de doelen staan. Dit UPLG beschrijft hoe we, ondanks die onzekerheden, het Utrecht van de toekomst willen vormgeven. Niet iedereen zal zich in alle onderdelen herkennen, maar zolang er voor iedereen iets inzigt en we op die basis samen aan de slag gaan, heb ik er alle vertrouwen in dat we de toekomst van ons landelijk gebied veilig kunnen stellen — stap voor stap, met heldere afspraken en concrete acties. Voor nu én voor later. Voor onszelf en de generaties na ons. Net als bij de familie Dorrestijn.

Mirjam Sterk

Gedeputeerde Transitie Landelijk Gebied, Natuur en Landbouw, Groen Groeit Mee en Europa

Samenvatting

Waarom het Utrechts Programma Landelijk Gebied?

Er zijn provincies met prachtige open landschappen waar je heerlijk kunt fietsen in de lange leegte. En provincies met eindeloze bossen waar je in kunt verdwalen. Weer andere met knusse besloten landschappen met houtwallen en paadjes. En de provincie Utrecht heeft dat allemaal! Landschappelijk is Utrecht één van de meest afwisselende provincies van ons land. Hier in het hart van Nederland hebben we de prachtige veenweiden van het Groene Hart én de weidsheid van Eemland én de besloten bossen van de Heuvelrug én het rustieke rivierenlandschap van het Kromme Rijngebied én de bijzondere variatie in de Gelderse Vallei. Binnen deze landschappen kent Utrecht ook nog eens een gevarieerde en sterke landbouwsector die zorgt voor voedsel, werkgelegenheid en landschapsbeheer.

We willen deze diversiteit aan landschappen met de bijbehorende rijke natuur goed beschermen. Zodat we het landelijk gebied op een goede manier kunnen doorgeven aan toekomstige generaties. Tegelijkertijd hebben we ook zorgen: in het landelijk gebied staat de kwaliteit van onze leefomgeving onder druk. Zo verarmt de natuur door te veel stikstof, heeft een groot deel van het veenweidegebied last van ernstige bodemdaling en uitstoot van CO₂ uit de bodem en is de waterkwaliteit op veel plekken niet op orde. Het resultaat is dat de vergunningverlening stagneert, met grote gevolgen voor woningbouw, energietransitie en landbouw. Alleen als we de natuur kunnen herstellen en de waterkwaliteit kunnen verbeteren, ontstaat er weer ruimte om te ondernemen. Dan kunnen we weer vergunningen verlenen, agrariërs perspectief bieden, wegen en huizen bouwen en de provincie van het slot halen. Daar moeten we nú mee aan de slag. Dit is niet alleen onze provinciale ambitie, we zijn ook gebonden aan harde (inter-)nationale afspraken vanuit bijvoorbeeld Europese richtlijnen en het Klimaatakkoord.

Een sterk landelijk gebied

Het Ontwerp-Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) omvat beleid voor het landelijk gebied voor de komende tien jaar (2026 – 2035). **Behoud en versterking van het landelijk gebied** voor nu en voor toekomstige generaties, dat is het uitgangspunt. Dat is een ingewikkelde puzzel waarbij we verschillende belangen hebben moeten afwegen. Een centrale rol in het ontwerpprogramma is weggelegd voor de landbouw. De landbouwsector is de belangrijkste economische sector in het buitengebied en van oudsher ook de drager van het landschap. Een **economisch rendabele en duurzame landbouw** is voor de lange termijn de basis voor een gezond en leefbaar landelijk gebied.

Combineren en samenwerken

Het Ontwerp-UPLG omvat vier grote thema's: water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Wij hebben deze thema's zoveel mogelijk gecombineerd. Het idee is dat maatregelen elkaar op die manier kunnen versterken en dat één plus één daardoor meer dan twee is. Deze integrale manier van werken vereist samenspraak en samenwerking. Een groot voordeel hierbij is dat we in Utrecht voortbouwen op een jarenlange traditie van samenwerking die wij dan ook als basis zien voor zowel de totstandkoming als de uitvoering van het UPLG.

Onze aanpak

In het Ontwerp-UPLG beschrijven we per thema onze aanpak. Meestal bouwt dit voort op bestaand (inter-)nationaal en provinciaal beleid. In enkele gevallen gaat het om nieuw beleid. De kern van onze aanpak hebben we beschreven in **17 'structurende principes'**, de richtingwijzers van onze aanpak. In figuur 1 zijn de structurende principes weergegeven, verdeeld over de vier thema's.



Figuur 1. Overzicht van de structurerende principes verdeeld over de vier UPLG-thema's

Landbouw

Het behoud van een **vitale landbouwsector** vinden we als provincie essentieel. De landbouw is een onmisbare partner bij het produceren van voedsel en het verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied. Alleen samen met de landbouw kunnen we werken aan de andere drie thema's uit het UPLG. Daarbij maken we graag gebruik van de kennis, het vakmanschap, de innovatiekracht en de creativiteit van de sector.

We willen toekomstbestendig boeren mogelijk maken door agrariërs en plattelandsinitiatieven die bijdragen aan verbetering van natuur, waterkwaliteit en klimaat te faciliteren en te belonen. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor ondernemerschap. Zo ontwikkelen we een 'Ondernemersprogramma Landbouw' dat helpt bij het maken van individuele keuzes om te komen tot een rendabele en duurzame bedrijfsvoering. Een ander voorbeeld is de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) die agrariërs door middel van doelsturing en kennisdeling helpt om stappen te zetten richting meer natuurinclusieve kringlooplandbouw. Daarnaast zijn er instrumenten beschikbaar om de verdeling in grondbezit te herschikken en om herwaardering van grond te realiseren.

Een groep agrariërs die wij specifiek aandacht zullen blijven geven, zijn PAS-melders en interimers die al jaren buiten hun schuld om zonder geldige vergunning werken. Er zullen de komende periode meerdere subsidies worden opengesteld en we zijn betrokken bij verschillende pilots. Om de vergunningverlening weer op gang te krijgen, gaan we per 1 januari 2027 bovendien werken met een doelvoorschriftenvergunning. Dat is een vergunning die zich richt op 'output' (zoals uitstootbeperking van ammoniak) in plaats van 'middelen' (zoals stalmaatregelen en aantal dieren).

Natuur

We werken in het UPLG op verschillende manieren aan het **behoud en herstel van natuur en meer biodiversiteit**. Juridisch gezien is het herstellen van de Natura 2000-gebieden het belangrijkste. Door de problematiek in deze gebieden zit de vergunningverlening momenteel immers 'op slot'. In en rondom Natura 2000-gebieden gaan we daarom aan de slag met systeemherstel. Dit betekent dat we maatregelen willen nemen die de natuurlijke

processen in en rondom het gebied herstellen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het versterken van het bodem- en watersysteem, het onderling verbinden van natuurgebieden en het verlagen van de milieudruk. Dit is maatwerk per Natura 2000-gebied.

Daarnaast zetten we in op uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het aanleggen van nieuwe bossen. Ook stimuleren we agroforestry en natuurinclusieve landbouw met kleinschalige landschapselementen en levendige sloten en oevers die als groenblauwe aders door het landschap lopen. In de open polders zal weidevogelbeheer centraal staan.

Voor de realisatie van de NNN- en de Natura 2000-doelstellingen is het noodzakelijk dat sommige agrarische percelen van functie veranderen naar natuur. In het Ontwerp-UPLG staat welke percelen wij aanwijzen als 'essentiële percelen natuur'.

Stikstof

Voor natuurherstel in de Natura 2000-gebieden is het **verlagen van de stikstofuitstoot** cruciaal. Daarvoor stellen we een algemene aanpak en een gebiedsaanpak voor.

Bij de **algemene aanpak** sturen we op een provinciale vermindering van de stikstofuitstoot in de landbouw van 46% in 2035 ten opzichte van 2019. Dat willen we op twee manieren realiseren:

- Binnen de grondgebonden veehouderij kunnen agrariërs via voer- en managementmaatregelen de ammoniakuitstoot flink beperken. Dit kan gemeten worden via de combinatie van de hoeveelheid ureum in de melk en het aantal uren weidegang. Onder andere de Kringloopwijzer kan helpen bij het monitoren van de voortgang. Als deze aanpak op vrijwillige basis de komende jaren voldoende effect heeft, is het instellen van een algemene emissienorm – van maximaal 40-42 kg ammoniak per hectare per jaar vanaf 2035 – hoogstwaarschijnlijk niet nodig. Een besluit hierover wordt genomen in 2029 op basis van de peiljaren 2026, 2027 en 2028. Mocht dit wel nodig blijken, dan zal deze norm vanaf 1 januari 2030 ingaan.
- Voor de niet-grondgebonden veehouderij - zoals legkippen, varkens en kalveren - hanteren we een emissienorm per dier in bestaande stallen. Om dit te bereiken, zijn stalinnovaties zoals luchtwassers noodzakelijk.

Aangezien veel stikstof dichtbij de bron neerdaalt, nemen we binnen de **gebiedsaanpak** verschillende maatregelen:

- We stellen een stikstofzone voor van 250 meter rondom zes van de negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijn-deel). Agrariërs mogen in deze zone slechts beperkt mest uitrijden en geen kunstmest gebruiken. Het betreft de volgende zes Natura 2000-gebieden: Binnenveld, Botshol, Lingegebied & Diefdijk Zuid, Oostelijke Vechtplassen, Nieuwkoopse Plassen & De Haeck en Zouweboezem.
- Binnen alle negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijn-deel) mag helemaal niet meer bemest worden, tenzij dit nodig is voor de natuur.
- Voor alle negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden geldt bovendien een maatwerk aanpak stalemissies. Bedrijven met grote stallen en veel vee zullen hun uitstoot verder moeten verlagen. Dit kan ook buiten de stikstofzone van 250 meter het geval zijn.

Water en bodem

Voor het thema water en bodem richten we ons in het Ontwerp-UPLG allereerst op schoon water waarbij we te maken hebben met de Europese Kaderrichtlijn Water waar we in 2027 aan moeten voldoen. We verbeteren de **waterkwaliteit** door minder gebruik te maken van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen en door sloten en oevers meer natuurvriendelijk in te richten en te beheren.

We houden rekening met het veranderende klimaat door ervoor te zorgen dat we water vast kunnen houden voor tijden van droogte en door ruimte te reserveren voor de opvang van piekbuien. Verder werken we aan de beschikbaarheid van voldoende zoet water.

In het ontwerpprogramma staan ook maatregelen waarmee we het **grondwatersysteem weer meer in balans** willen brengen, onder andere voor de Utrechtse Heuvelrug. Dat wil zeggen dat we op de hogere delen van de

Utrechtse Heuvelrug de grondwatervoorraad vergroten door ervoor te zorgen dat meer regenwater in de bodem kan infiltreren en dat dit op de flanken beter kan worden vastgehouden. In de beekdalen werken we aan systeemherstel door de afvoer van water te vertragen en de kwaliteit van het water te verbeteren. Dit doen we in samenhang met het realiseren van de natuuropgaven.

Tot slot streven we naar een **vitale bodem**. We vinden het belangrijk om agrarische ondernemers en terreinbeherende organisaties te ondersteunen bij duurzaam bodembeheer en bodemvitaliteit mee te nemen in de gebiedsprocessen. Een gezonde bodem is beter in staat water vast te houden, is goed voor de natuur en is belangrijk voor de voedselproductie.

Klimaat

Klimaatverandering leidt tot meer droogte en grotere wateroverlast. Met als gevolg schade aan de natuur, afname van de biodiversiteit en problemen in de landbouw. Het is en blijft daarom van groot belang om de **uitstoot van broeikasgassen terug te dringen**.

Ongeveer een derde van de provincie Utrecht bestaat uit veengrond. Door oxidatie van het veen en inklinking van de veenbodem daalt de bodem op veel plekken tussen 2 mm en 10 mm per jaar en vindt er ongewenste uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) plaats. Om de uitstoot van CO₂ te verminderen en de bodemdaling af te remmen, zetten we de aanpak uit de Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden uit 2022 voort in het UPLG. Dit betekent dat we doorgaan met de gebiedsgerichte aanpak die zich richt op het **verhogen van grondwaterstanden**. Op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten, voegen we ook kleidek-op-veengebieden aan deze opgave toe.

Er is echter een behoorlijke versnelling van onze aanpak nodig om de (inter-)nationaal afgesproken klimaatdoelen tijdig te realiseren. In het veenweidegebied streven we daarom naar een gemiddelde grondwaterstand in de zomer van 40 cm onder het maaiveld. We blijven daarbij zoeken naar milieuvriendelijke vormen van waterinfiltratie en naar manieren om ruimtelijk beleid in te zetten om dit doel te bereiken. Dit alles met de belangrijke randvoorwaarde van voldoende beschikbaarheid van zoet water.

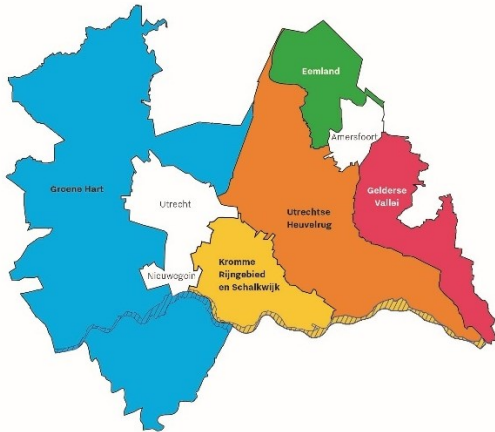
We realiseren ons dat bovenstaande een vereenvoudiging is van de praktijk. Door hoogteverschillen in het landschap kunnen sommige percelen bijvoorbeeld te nat worden. Het is daarom belangrijk hier op gebiedsniveau maatwerk aan te houden.

Naast CO₂ krijgt ook methaan onze aandacht. We verminderen methaanemissies uit veehouderij door mee te koppelen met andere opgaven en maatregelen, zoals het stimuleren van extensivering, innovatie en doelsturing. Dit gaan we monitoren.

Maatwerk per landschap

De diversiteit aan landschappen vormt de basis van het Ontwerp-UPLG. We onderscheiden in Utrecht vijf grote landschappen: het Groene Hart, Eemland, de Utrechtse Heuvelrug, het Kromme Rijngebied en Schalkwijk en de Gelderse Vallei. Door op het niveau van de verschillende landschappen de structurerende principes samen te brengen, kunnen we opgaven en maatregelen elkaar laten ondersteunen en versterken.

Niet alle thema's en bijbehorende structurerende principes spelen overal. Hieronder geven we per landschap aan waar we de focus op aan willen brengen. Op uitvoeringsniveau is dit overigens altijd maatwerk per gebied. Een aantal generieke maatregelen, zoals de maatregelen rondom stikstof, gelden voor alle landschappen en worden niet apart benoemd.



Figuur 2. De vijf landschappen

Groene Hart

- Verminderen uitstoot broeikasgassen uit (kleidek-op-) veenbodems en afremmen bodemdaling
- Beter omgaan met te veel en te weinig water
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Herstel van de Natura 2000-gebieden
- Realisatie nieuwe natuur (NNN)
- Versterken en uitbreiden weidevogelgebieden
- Versterken en uitbreiden van groenblauwe dooradering
- Landbouw meer natuurinclusief en aangepast aan nattere omstandigheden

Eemland

- Verminderen uitstoot broeikasgassen uit (kleidek-op-) veenbodems
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Versterken en uitbreiden weidevogelgebieden
- Versterken en uitbreiden groenblauwe dooradering
- Landbouw meer natuurinclusief en aangepast aan nattere omstandigheden

Utrechtse Heuvelrug

- Hydrologisch systeem bestand maken tegen impact van droogte en wateroverlast
- Revitalisering van de bossen en aanleg nieuw bos op de flanken
- Herstel van kwelafhankelijke natuur op de flanken
- Herstel Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek en de Rijntakken
- Realisatie nieuwe natuur (NNN) op de flanken
- Versterken van de groenblauwe dooradering

Kromme Rijngebied en Schalkwijk

- Behoud van goede landbouwgebied
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Beter omgaan met te veel en te weinig water
- Versterken en uitbreiden van groenblauwe dooradering

Gelderse Vallei

- Verduurzaming van de intensieve veehouderij
- Beter omgaan met te veel en te weinig water (o.a. zoekgebieden waterberging)
- Versterken en uitbreiden groenblauwe dooradering

- Herstel van de beekdalsystemen, inclusief realisatie nieuwe natuur (NNN)
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Herstel Natura 2000-gebied Binnenveld

Aan de slag

Bij de uitvoering van UPLG willen wij, net als in de afgelopen jaren, zoveel mogelijk gebruik maken van de kracht, kennis, betrokkenheid en energie in een gebied. Daarom zetten we de gebiedsgerichte aanpak voort waarin we werken op basis van openheid, vertrouwen en helderheid over de bewegingsruimte voor het gebied. Door de urgentie van een aantal opgaven is er op sommige onderdelen echter meer sturing noodzakelijk. Hierbij hanteren wij als filosofie 'strak waar het moet, ruimte geven waar het kan'.

We gaan voor kwaliteit in ons beleid en in de uitvoering. Maar we zijn ook realistisch: het is onmogelijk om overal met alle opgaven direct aan de slag te gaan. Het hoeft ook niet allemaal in één keer klaar te zijn. Voor sommige maatregelen is de termijn kort, andere maatregelen kunnen geleidelijk worden doorgevoerd. En er zijn ook nog maatregelen die verder moeten worden uitgewerkt. Daar hebben we vooral onze medeoverheden hard bij nodig.

Met het wegvallen van een deel van de financiering vanuit het Rijk is de lange termijn financiering van het UPLG onzeker. Voor de eerstkomende jaren hebben we als provincie in totaal ongeveer €280 miljoen aan Rijksgeld gekregen voor het uitvoeren van maatregelen. Er is ook een groot aantal bestaande geldstromen die we kunnen gebruiken, zoals voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Ondertussen blijven we bij het Rijk aandringen op het beschikbaar stellen van aanvullende middelen.

In het Ontwerp-UPLG benoemen we vier gebieden die prioriteit krijgen wanneer vanuit beperkte middelen keuzes gemaakt moeten worden. Het betreft:

- Natura 2000-gebieden met overgangsgebieden
- veenweidegebieden
- beekdalen
- Utrechtse Heuvelrug (inclusief het Langbroekerweteringgebied)

Maar ook buiten deze gebieden zijn er volop mogelijkheden om aan de slag te gaan. Een deel van het geld dat we van het Rijk hebben gekregen voor de UPLG-maatregelpakketten is in de hele provincie inzetbaar. Denk bijvoorbeeld aan de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) en groenblauwe dooradering.

Utrecht gaat door

Het opstellen van het Ontwerp-UPLG was geen eenvoudig traject. Drie jaar lang is er meegesproken, meegedacht en meebeslist. We hebben goed geluisterd naar zorgen, signalen en verhalen die we hoorden op het erf, in de dorpen en uit de landbouwsector. We hebben heftige emoties gezien en gevoeld op het Provinciehuis, maar bijvoorbeeld ook tijdens de protesten bij Galgenwaard. Die geluiden hebben we niet weggewuifd maar meegewogen. Adviezen zijn meegenomen en, waar mogelijk, verwerkt. Maar we zijn er nog niet. Want als we willen dat het UPLG slaagt, dan moeten we blijven luisteren, blijven uitleggen, en vooral: blijven samenwerken.

In Utrecht zijn we trots op onze traditie van samenwerken in het landelijk gebied. Samen met partners, maatschappelijke organisaties en medeoverheden hebben we de afgelopen jaren veel bereikt als het gaat om het verbeteren van bijvoorbeeld de waterkwaliteit, uitbreiding van het NNN, de aanleg van groenblauwe dooradering en verduurzaming van de landbouw. Op basis van deze samenwerking willen we met het UPLG ook de volgende stappen zetten en een heldere koers kiezen. Want als de natuur herstelt en de waterkwaliteit verbetert, kunnen we weer vergunningen verlenen om agrariërs perspectief te bieden, wegen en huizen te bouwen en de provincie van het slot te halen. Samen voor een sterk landelijk gebied. Samen voor een provincie waar huidige en toekomstige generaties goed en gezond kunnen wonen, werken en recreëren.

1. Inleiding

1.1 Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied in Utrecht

Ons landelijk gebied - van de polders in het westen via de Heuvelrug en het rivierenland tot de Gelderse Vallei in het oosten - is enorm waardevol. Daarom willen we onze rijke natuur en het afwisselende landschap beschermen zodat we het op een goede manier door kunnen geven aan toekomstige generaties. Maar er zijn ook zorgen: de natuur gaat achteruit, nog steeds verdwijnen er planten en dieren en de waterkwaliteit is niet op orde. Ook de landbouw zit klem en kan zich niet ontwikkelen omdat geen vergunningen kunnen worden verleend. Dat geldt ook voor andere sectoren zoals woningbouw en de energietransitie.

Als we de natuur herstellen en de waterkwaliteit verbeteren, ontstaat weer ruimte om te ondernemen. Daar moeten we nú mee aan de slag. Stilstand is achteruitgang, daarom pakt de provincie Utrecht door. Met het Utrechts Programma Landelijk Gebied pakken we de (inter)nationaal afgesproken doelen op het gebied van 1) bodem & water, 2) natuur en 3) klimaat in onderlinge samenhang op. De ontwikkelingen naar een duurzame toekomstbestendige landbouw nemen we in dit plan als vierde thema volwaardig mee. Bij het herstellen van de natuur, het verbeteren van de waterkwaliteit en alle andere opgaven in het landelijk gebied heeft de agrarische sector immers een belangrijke rol. Een duurzame en toekomstbestendige landbouw is onmisbaar voor de toekomst van ons landelijk gebied.

De voorgeschiedenis

Het opstellen van dit UPLG is eind 2022 gestart als uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De opdracht van het Rijk aan de provincies was destijds om in een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) aan te geven hoe de (inter)nationaal afgesproken doelen op het gebied van bodem en water, natuur en klimaat in onderlinge samenhang worden aangepakt.

Op 5 juli 2023 is het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) samen met zes maatregelpakketten in concept ingediend bij het Rijk. Aanvankelijk zou het UPLG een nadere uitwerking zijn van het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG), zoals iedere provincie dat zou doen. Met de komst van het – inmiddels demissionaire - kabinet Schoof is dit NPLG en het daarbij behorende Transitiefonds Landelijk Gebied echter vervallen. Voor de ingediende maatregelpakketten zijn gelukkig wel rijksmiddelen beschikbaar gekomen, voor Utrecht in totaal 282,7 miljoen Euro. Dit bedrag bestaat uit 249,5 miljoen Euro uit het NPLG-traject en 33,2 miljoen Euro uit traject Programma Natuur-fase 2.

Veranderde context

In november 2024 heeft de regering in een [Kamerbrief](#) de contouren van een nieuwe aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) geschetst. Het demissionaire kabinet committeert zich ook bij deze nieuwe aanpak aan de (inter)nationaal afgesproken doelen, maar legt nieuwe accenten. Doelsturing voor individuele bedrijven staat centraal bij het behalen van milieu- en klimaatdoelen. Voor het oplossen van de stikstofproblematiek heeft het kabinet tegen deze achtergrond in april 2025 het 'Startpakket' vastgesteld dat Nederland 'van het slot' moet halen. Kern van het pakket is dat extra geld beschikbaar komt voor de versnelling van eerder in gang gezette maatregelen. Ook wordt een aanpassing van het vergunningstelsel en de aanpak via doelsturing aangekondigd. Dit pakket is echter onvoldoende om Nederland van het slot te halen. Dit blijkt uit verschillende reacties en ook uit een advies van de landsadvocaat dat samen met de brief van de Minister is gepubliceerd. Meer is nodig om op een geborgde manier de natuur in de Natura 2000-gebieden te herstellen.

Verder met het UPLG

Wat niet is veranderd, is de inhoudelijke context van het UPLG. De opgaven waar we voor staan zijn nog steeds immens en kunnen geen uitstel gebruiken. Ook de agrarische sector heeft binnen deze context houvast nodig en perspectief voor de toekomst. Daarom hebben we in Utrecht besloten om wél door te gaan met het UPLG, met oog voor de veranderde context. We bouwen verder op de vele inspanningen van de afgelopen jaren en de resultaten die we daarbij samen met onze gebiedspartners (medeoverheden en maatschappelijke organisaties) hebben geboekt. Zodat er continuïteit in beleid is en duidelijkheid en zekerheid voor boeren, burgers en bedrijven.

Op 26 september 2025 is de Ontwerp Nota Ruimte aan de Tweede Kamer aangeboden. Het ontwerp ligt vanaf 6 oktober t/m 15 december ter inzage. De Ontwerp Nota ruimte gaat o.a. in op de noodzaak om te voldoen aan internationale wet- en regelgeving. Hierin zitten meerdere haakjes ter ondersteuning van de doelen en structurerende keuzen van het UPLG. Denk bijvoorbeeld aan herstel van het water- en bodemsysteem, versterken van robuuste ecologische verbindingen, aanpak veenweiden en integrale aanpak van beekdalen.

Doelen op basis van (inter)nationale afspraken

De (inter)nationaal afgesproken doelen op het gebied van water, natuur en klimaat staan aan de basis van dit UPLG. Ze zijn vastgelegd in onze nationale wet- en regelgeving, of in harde bestuurlijke afspraken. De termijn voor de realisatie van de verschillende doelen is zeer verschillend: sommige doelen moeten al in 2027 zijn gerealiseerd, voor andere gelden streefdata als 2030, 2035, 2040 of 2050.

Het niet realiseren van een aantal doelen kan op korte termijn tot juridische consequenties leiden, of heeft dat al. Deze doelen hebben daarom binnen dit UPLG de allerhoogste prioriteit, zoals het op orde krijgen van de Natura 2000-gebieden. Dit is uiteraard nodig voor het natuurherstel, maar ook om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Daarnaast zijn ook de KRW-doelen op korte termijn zeer dringend. We hebben hier te maken met internationale verplichtingen waar we in 2027 al aan moeten voldoen.

Opgaven in samenhang oppakken

De meeste opgaven zijn niet nieuw. Op onderdelen zijn we al jaren bezig, zoals de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de maatregelen die zijn gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit. Ook de landbouwtransitie is al langer gaande. De opgaven op het gebied van natuur, water, klimaat en landbouw zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een belangrijke meerwaarde van het UPLG is dan ook dat de opgaven in samenhang met elkaar en gebiedsgericht worden opgepakt. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden. Dit maatwerk kan ontstaan via een gebiedsgerichte aanpak, in nauw overleg met de grondeigenaren en betrokken organisaties.

Dit Ontwerp-UPLG beschrijft de richting die wij willen opgaan en onze aanpak om daar te komen. De opgaven die voor ons liggen zijn talrijk en ingrijpend, stilstaan is geen optie. Met de middelen die wél beschikbaar zijn, kunnen we aan de slag en zijn we ook al mee aan de slag. De goede samenwerking met onze gebiedspartners zetten we hierbij graag voort.

Urgentie van het stikstofdossier

Wat betreft vergunningverlening zit Nederland - en ook de provincie Utrecht - grotendeels op slot. Dit als gevolg van de Raad van State uitspraak van 29 mei 2019 waarin de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) onverbindend werd verklaard. Recente Raad van State uitspraken over intern salderen (december 2024) benadrukken nogmaals de urgentie en de onontkoombaarheid om tot substantiële reductie van stikstofemissies te komen. Daarnaast is het Rijk door de Rechtbank Den Haag in de Greenpeacezaak gesommeerd om de depositie op habitattypen van de Urgente Lijst al in 2030 onder de KDW te brengen.

Een oplossing voor het stikstofvraagstuk is randvoorwaardelijk om de natuur te herstellen, maar ook om de vergunningverlening voor PAS-melders en andere (agrarische) ondernemers en voor allerlei andere urgente maatschappelijke ontwikkelingen (zoals woningbouw en energietransitie) weer op gang te brengen. Een geborgd natuurherstel is ook nodig om als bevoegd gezag weerbaar te zijn tegen intrekings- en handhavingsverzoeken. Omdat een aanzienlijk deel van de deposities op Utrechtse Natura 2000-gebieden van buiten de eigen provincie komen, kunnen we het benodigde natuurherstel niet bereiken zonder aanpak in andere provincies en/of door het Rijk.

We kunnen het niet alleen

Het vraagt flinke inspanningen om deze vraagstukken op te lossen. We kunnen dat als provincie niet alleen. We moeten het samen doen. We hebben onze mede-overheden, en ook maatschappelijke partners, grondeigenaren en het bedrijfsleven nodig. Wij hebben allen onze bijdrage te leveren vanuit onze eigen kennis, rol en verantwoordelijkheid. Ook van de zijde van het Rijk is een stevige inzet nodig. Allereerst vraagt de materie om een consistent en consequent rijksbeleid gericht op het realiseren van de doelen. Daarnaast vergt het overzichtelijke wet- en regelgeving, adequaat instrumentarium en voldoende financiële middelen, ook voor de lange termijn.

Het is onwaarschijnlijk dat we met alleen de maatregelen uit het -UPLG voldoende natuurherstel in alle Natura 2000-gebieden kunnen bereiken voor 2035. Wat stikstof betreft kunnen we naar verwachting niet in alle gevallen voldoen aan de zogeheten additionaliteitsvereiste voor vergunningverlening. Met het UPLG leveren wij wél onze proportionele bijdrage aan het natuurherstel. Dit zal ertoe leiden dat we deels van het vergunningenslot raken; maar dit zal niet overal het geval zijn. Zonder een adequaat rijksbeleid kunnen we met alleen de maatregelen uit dit UPLG Utrecht niet overal 'van het slot halen'. Toch gaan we door, om alvast belangrijke stappen in de goede richting te zetten en in de verwachting dat het Rijk en buurprovincies nog met aanvullend beleid komen.

1.2 Status en planperiode

Planperiode en actualisatie/ evaluatie van het UPLG

De planperiode voor het UPLG is de periode 2026 tot en met 2035. We kiezen voor deze doorlooptijd van 10 jaar, omdat dit een termijn is waar de meeste UPLG-doeljaren binnen vallen. Dit laat onverlet dat een aantal doelen eerder moet worden gerealiseerd. Het UPLG zal iedere vier jaar worden geactualiseerd en bijgesteld op basis van evaluaties. In 2028 is een eerste evaluatie van het UPLG voorzien. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd op basis van te zijner tijd vast te stellen 'evaluatietermen'.

Relatie met de Omgevingswet en de Omgevingsvisie

Dit UPLG is geen losstaand plan. Het is een programma onder de Omgevingswet. Dit betekent onder meer dat het programma wordt gepubliceerd in het omgevingsloket (Digitaal Stelsel Omgevingswet) en GS het programma eerst in ontwerp vaststellen en iedereen gelegenheid heeft tot het indienen van zienswijzen op het ontwerp.

In 2026 worden de gewijzigde provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening vastgesteld. Het UPLG en de lopende wijziging van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening zijn in nauwe onderlinge afstemming tot stand gekomen. In de Omgevingsvisie staan de hoofdlijnen van het beleid, in het UPLG wordt dit beleid verder uitgewerkt. De Omgevingsverordening wordt onder meer gewijzigd om het behalen van de doelen van het UPLG te ondersteunen.

Het UPLG is een beleidsprogramma, met veel aandacht voor de verbinding naar de uitvoering. Op onderdelen is het een beleidsmatige uitwerking van de Omgevingsvisie, anderzijds bevat het concrete maatregelen voor het realiseren van de doelen. Het zit daardoor op het grensvlak van beleid en uitvoering. Een programma onder de Omgevingswet is zelfbindend. We hebben de uitdrukkelijke wens om de doelen in samenwerking te halen met de mede-overheden, waarbij ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft en ook eigen instrumenten. Het UPLG bevat niet alleen nieuw beleid, het bundelt ook bestaand beleid dat in eerdere trajecten is vastgesteld.

Kaders meegegeven door PS

Dit Ontwerp-UPLG is conform de Omgevingswet door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Het maatschappelijk belang van het programma is groot en wij hechten zeer aan de zienswijze van Provinciale Staten. Het Ontwerp-programma is dan ook samen met de Plan MER in november 2025 ter consultatie aan PS aangeboden.

Provinciale Staten zijn tussentijds ook met grote regelmaat betrokken, onder meer via het vaststellen van de kaders. Zo is op 26 juni 2024 de [Kaderstellende Notitie](#) voor het Utrechts Programma Landelijk Gebied vastgesteld door Provinciale Staten. Met deze notitie is de volgende ambitie voor het UPLG vastgesteld:

'We zetten met onze gebiedsgerichte aanpak samen met onze partners de komende jaren in op een ontwikkeling naar een vitaal, toekomstbestendig, circulair, natuurinclusief en klimaatneutraal landelijk gebied waar de grote opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat zijn gerealiseerd en waar toekomstperspectief voor de landbouw wordt geboden'. Als uitwerking van deze ambitie zijn door Provinciale Staten tien kaders meegegeven voor het UPLG.

Raakvlakken met andere programma's

Het UPLG staat niet op zichzelf. De provincie Utrecht werkt samen met haar gebiedspartners in het landelijk gebied aan grote provinciale opgaven, breder dan de UPLG-opgaven. Daarmee raakt het UPLG aan veel andere (in ontwikkeling zijnde) provinciale programma's, zoals bijvoorbeeld de Visie Landbouw en Voedsel en bijbehorend uitvoeringsprogramma, het Beleidsprogramma Natuur, Strategisch Bosbeleid, het Bodem- en Waterprogramma, het Impulsprogramma Kaderrichtlijn Water, het provinciale programma klimaatadaptatie en het programma Groen Groeit Mee. Ook stuurt het in de invulling van de actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen. Figuur 3 geeft een beeld bij de vele andere provinciale programma's, projecten en beleidsontwikkelingen waar het UPLG aan raakt.



Figuur 3. Provinciale programma's, projecten en beleidsontwikkelingen waar het UPLG aan raakt. Dit overzicht is niet uitputtend. N.B. Dit figuur is gebaseerd op de Omgevingsvisie 2021, bij de aankomende wijziging van de Omgevingsvisie zullen een aantal thema's van naam en indeling veranderen.

Uitvoering

Het UPLG is een belangrijk sturend document voor de uitvoering van ons beleid in het landelijk gebied, waarbij we werken op basis van een gebiedsgerichte aanpak, in afstemming met de andere relevante thema's die buiten de scope van het UPLG vallen. Dit betekent dat het onder andere zijn doorwerking zal hebben in de uitvoeringsagenda's die voor de negen deelgebieden binnen de provincie worden opgesteld (zie hoofdstuk 5) en de uitvoering in de gebiedsprocessen.

1.3 Milieueffectrapportage (MER)

Gelijktijdig met het opstellen van het ontwerp-UPLG is door een ingenieursbureau in opdracht van de provincie een Milieueffectrapportage (MER) opgesteld. Het doel hiervan is tweeledig:

- inzichtelijk maken van de effecten van het UPLG-beleid en de bijbehorende maatregelen op de leefomgeving;
- nagaan of het voorgestelde beleid bijdraagt aan het halen van de gestelde doelen.

Omdat het UPLG een programma is onder de Omgevingswet, vormt het kader voor enkele mer-plichtige activiteiten uit het Omgevingsbesluit, zoals aanleg van nieuw bos en de herinrichting van het landelijk gebied. Het opstellen van een strategisch milieueffectrapport (planMER)) is in dat geval verplicht, omdat het beleid uit het UPLG nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Als eerste stap in de mer-procedure is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) PlanMER-UPLG opgesteld. De NRD beschrijft de werkwijze van de PlanMER en doet een aanzet tot de alternatieven die opgesteld zullen worden. Deze NRD heeft in juni-juli 2024 ter inzage gelegen. In totaal zijn er acht zienswijzen op ingediend. De NRD is tezamen met een Nota van Beantwoording op 28-1-2025 door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Omdat in de NRD geconcludeerd is dat het beleid van het UPLG ook kan leiden tot significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, is tegelijkertijd met het MER ook een Passende Beoordeling voor deze gebieden uitgevoerd. Hierin worden de mogelijke effecten van het nieuwe beleid op de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht.

Het MER geeft de (milieu)-informatie die nodig is om een besluit te nemen over de vaststelling van het UPLG. Een besluit waarbij de milieubelangen op basis van het MER volwaardig zijn meegewogen. De beoordeling biedt inzicht in welke keuzes het meest gunstig zijn vanuit milieuoogpunt. In MER-termen: het 'Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA)'. Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan voor het op te stellen UPLG. Het Ontwerp-UPLG is in MER-termen het Voorkeursalternatief (VKA).

Het MER richt zich op nieuw beleid. Bestaand beleid wordt in principe niet beoordeeld. In het MER is niet alleen gekeken naar de gevolgen van het nieuwe beleid uit het UPLG voor het milieu, maar ook naar andere aspecten van de leefomgeving, zoals landbouw, gezondheid en dierenwelzijn.

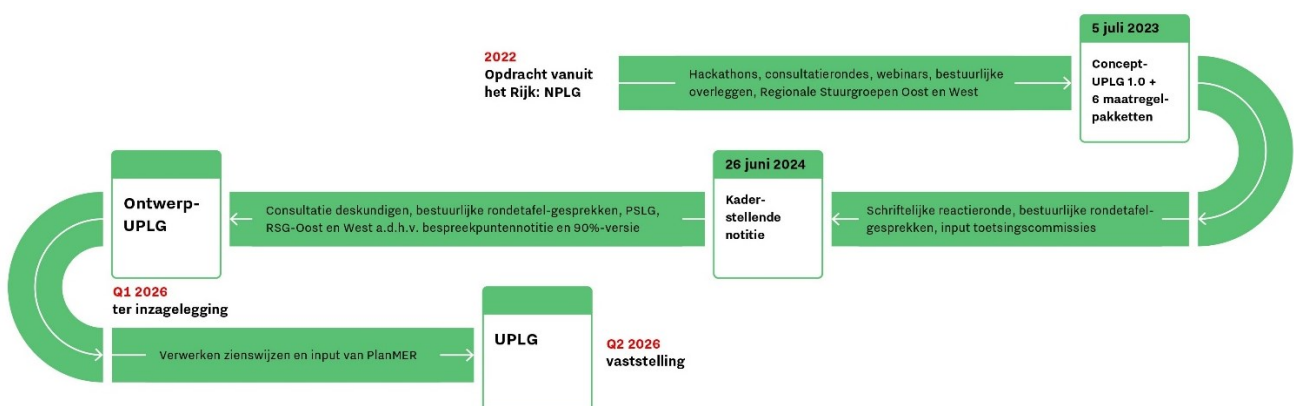
Het MER is vooral op regionaal en provinciaal niveau uitgewerkt. Vanwege het abstractieniveau van het UPLG heeft de MER zich beperkt tot een kwalitatieve beoordeling, gebaseerd op deskundigenoordeel. Doordat het MER en het Ontwerp-UPLG gelijktijdig en interactief zijn opgesteld, zijn de aanbevelingen vanuit het MER grotendeels meegenomen in het Ontwerp-UPLG.

Zie verder het "PlanMER Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG)" in Bijlage XII.

1.4 Participatie

Onze partners bij de uitvoering zijn waterschappen, gemeenten, landbouworganisaties en natuurorganisaties. Zij hebben op verschillende momenten tijdens de totstandkoming van het concept-UPLG hun ideeën, meningen en zorgen kunnen delen. Er zijn hackathons, bestuurlijke overleggen, webinars en informatieavonden georganiseerd en we hebben input ontvangen van het Rijk en van verschillende kennisinstellingen. Daarnaast heeft een informele schriftelijke reactieronde in het najaar van 2023 geresulteerd in ruim 150 reacties. Deze zijn behandeld in de [Reactienota](#).

Nadat in de zomer van 2024 duidelijk werd dat het NPLG en bijbehorend Transitiefonds werden stopgezet, zijn de teksten grondiger herzien en nogmaals besproken met onze gebiedspartners. Dit is gebeurd via een ambtelijk deskundigenteam en verschillende bestuurlijke overleggen in groter en kleiner verband. In de eerste helft van 2025 zijn conceptteksten gedeeld en besproken met onze partners en is hier nog input op meegegeven. Het proces met de verschillende participatiemomenten is weergegeven in figuur 4.



Figuur 4. Totstandkoming UPLG via participatie

1.5 Structuur en leeswijzer

Dit rapport volgt een structuur die bestaat uit vier stappen, namelijk: Stap 1) het benoemen van de doelen, Stap 2) het uitwerken daarvan in structurerende principes, Stap 3) de doorwerking in de Utrechtse landschappen en Stap 4) de uitvoering. Ter toelichting het volgende (zie ook figuur 5).

Stap 1. Doelen

De doelen van het UPLG komen voort uit (inter)nationale wet- en regelgeving en harde bestuurlijke afspraken. Een enkele keer hanteren we ook doelen die niet wettelijk zijn vastgelegd, maar die wel nodig zijn om de wettelijke doelen te halen. Dit hoofdstuk trekt hiermee de buitenlijnen van het speelveld, daarbinnen is er bewegingsruimte.

Stap 2. Structurerende principes

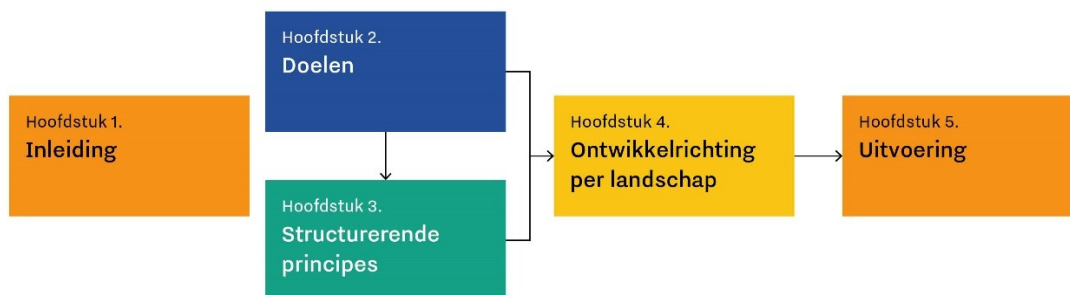
De tweede stap die we in dit UPLG maken (hoofdstuk 3), betreft het vaststellen van een aantal structurerende principes. Structurerende principes dienen als 'richtingaanwijzer' voor de (ruimtelijke) keuzes die op gebiedsniveau moeten worden gemaakt. Dit betreft dus Utrechts provinciaal beleid om bij te dragen aan de doelen die in hoofdstuk 2 zijn weergegeven. De structurerende principes zijn soms van toepassing op de hele provincie, andere zijn alleen van toepassing op specifieke gebieden. Doelen en structurerende principes liggen in elkaars verlengde. Daarom wordt ook bij ieder structurerend principe toegelicht welke doelen hiermee nader worden ingevuld.

Stap 3. Doorwerking in de landschappen

De derde stap die we maken (hoofdstuk 4) is die naar de concrete betekenis van de opgaven en structurerende principes voor de verschillende Utrechtse landschappen. Utrecht kent vijf verschillende landschappen en dat vergt maatwerk. Per landschap wordt eerst aangegeven welke opgaven hier het meest specifiek zijn, om deze vervolgens te vertalen in een lange termijn-ontwikkelrichting (gericht op 2050), gevolgd door de structurerende principes die het meest specifiek zijn voor dat landschap en concrete maatregelen waar we al snel mee aan de slag kunnen.

Stap 4. Uitvoering

Het vierde en laatste ingrediënt dat aan deze bestuurlijke strategie wordt toegevoegd, is die van de uitvoering. In dit hoofdstuk beschrijven we de gebiedsgerichte aanpak, de governance, prioritering, het instrumentarium, de financiën en monitoring/evaluatie.



Figuur 5. Structuur van het UPLG

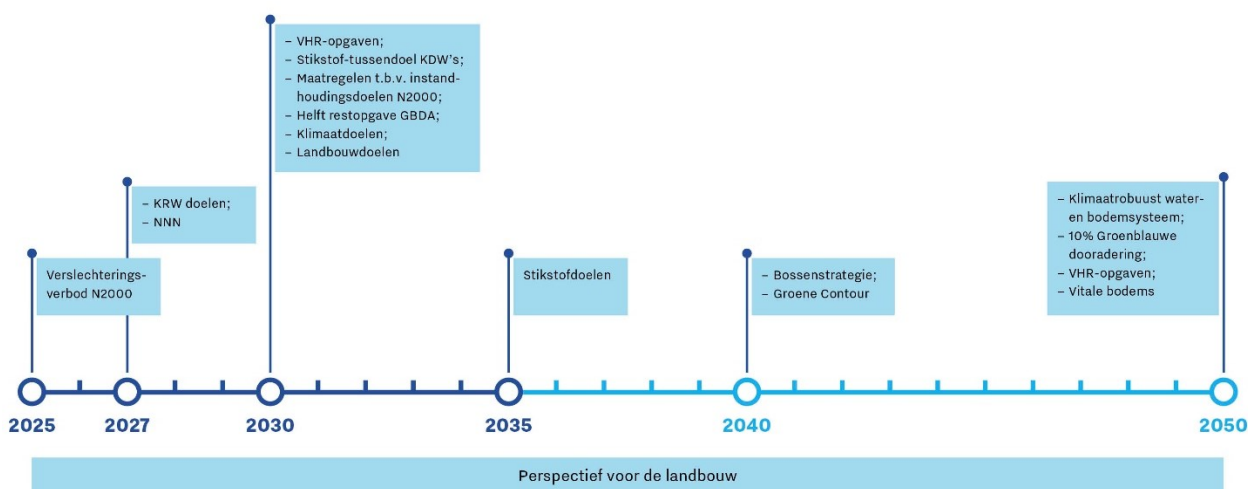
2. De opgaven en doelen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de opgaven en doelen die aan de basis staan van dit UPLG. Deze zijn gebaseerd op de belangrijkste (inter)nationale opgaven op het gebied van water, bodem, natuur en klimaat. Door te werken aan deze doelen dragen we via het UPLG bij aan de beschikbaarheid van voldoende en schoon water, een klimaatbestendig water- en bodemsysteem, vitale bodems, en herstel en uitbreiding van onze natuur. Deze zaken zijn noodzakelijk om het landelijk gebied verder te kunnen ontwikkelen voor toekomstige generaties

De landbouw heeft een sleutelrol in het halen van veel UPLG-doelen. Deze rol kan zij alleen vervullen als ook perspectief wordt geboden aan de sector: een duurzame bedrijfsvoering met voldoende verdienvermogen. Daarom voegen we in het UPLG 'perspectief voor de landbouw' als vierde pijler toe. Dit sluit aan bij het doel zoals dat wordt opgenomen in de gewijzigde provinciale Omgevingsvisie 2026: *'we streven naar een landbouwsector met economisch rendabele bedrijven die circulair, natuurinclusief, klimaatneutraal en dierwaardig zijn (kringlooptlandbouw) en dicht bij de inwoners staan (2050).'*

In figuur 6 zijn de UPLG-doelen uitgezet in de tijd. Dit figuur laat zien dat sommige doelen al binnen enkele jaren gerealiseerd moeten worden. Zie bijvoorbeeld de KRW-doelen (2027) en de afronding van de NNN (2027). Deze hebben uiteraard al een lange aanlooptijd, we zijn er al jaren mee bezig. Andere doelen liggen verder weg, in 2030 of 2035. De planperiode van dit UPLG is 2026 tot en met 2035, maar er wordt ook een doorkijkje gegeven naar 2050. De lange termijn doelen zijn immers belangrijk als stip op de horizon, ze geven aan waar we uiteindelijk uit moeten komen.



Figuur 6. Overzicht UPLG-doelen uitgezet in de tijd

2.2 Hardheid van de doelen

In de gebiedsprocessen wordt vaak gevraagd welke doelen 'hard' en urgent zijn, welke ruimte ze bieden voor maatwerk en welke doelen prioriteit krijgen boven anderen andere doelen vanwege hun juridische status en urgentie. Zoals uit onderstaande toelichting blijkt, is slechts globaal aan te geven welke verplichting 'harder' is dan een andere verplichting. Dit heeft te maken met de aard van de verplichting. Zo is er onderscheid wanneer een verplichting gebaseerd is op wetgeving of wanneer deze gebaseerd is op politieke afspraken. Juridisch gezien is de verplichting gebaseerd op wetgeving harder, maar bestuurlijk gezien kan een politieke afspraak ook hard zijn. Daarnaast kan de hardheid van een verplichting afhankelijk zijn van de gevolgen in brede zin: juridisch, politiek, financieel maar ook maatschappelijk. Uiteindelijk zal bij de politieke besluitvorming over het prioriteren van doelen, niet alleen de juridische hardheid van een verplichting de richting bepalen, maar zullen ook andere overwegingen een belangrijke rol spelen.

Om hier enige duiding te geven, wordt in onderstaand schema weergegeven wat de belangrijkste verplichtingen zijn op Europees niveau en hoe deze doorwerken in nationale wetgeving en provinciaal beleid. Daarbij geldt nadrukkelijk bovenstaande kanttekening dat verschillende overwegingen een rol spelen in de uiteindelijke besluitvorming. Uit dit schema kan daarom niet de conclusie worden getrokken dat een doel dat vanuit beleid komt 'minder van belang' is dan een doel dat uit de wet volgt. Beleid is in veel gevallen noodzakelijk om een bepaald doel te bereiken en kan nodig zijn om aan verplichtingen te voldoen.

| Europees niveau | Omgezet in nationale wetgeving | Doorwerking in provinciaal beleid |
|---|---|--|
| Kaderrichtlijn Water (KRW) | Richtlijn geïmplementeerd in Omgevingswet | KRW, water en bodem |
| Nitraatrichtlijn | Richtlijn geïmplementeerd in Meststoffenwet | Nitraat |
| Europese Natuurherstelverordening (NHV) | Rechtstreeks werkend en maatregelen worden uitgewerkt in een Nationaal Natuurplan | Een bijdrage op provinciaal niveau aan het Nationaal Natuurplan |
| Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) | Richtlijn geïmplementeerd in Omgevingswet | Natura 2000-gebieden, NNN, Groene Contour, GBDA, soortenbescherming flora en fauna |
| Europese bodemmonitoringsrichtlijn | Richtlijn, momenteel nog niet van kracht/geïmplementeerd | - |
| Europese klimaatwet (verordening) | Rechtstreeks werkend en via Klimaatwet | Strategisch bosbeleid, emissies broeikasgassen veenbodems, bodemdaling, CO ₂ opslag |

Tabel 1. Juridische grondslag van de verschillende doelen

2.3 Grootste urgentie

Het niet realiseren van een aantal doelen kan op korte termijn juridische consequenties krijgen, of heeft dat al. Het realiseren van onderstaande doelen heeft binnen dit UPLG daarom de allerhoogste prioriteit.

- *Natuurherstel in de Natura 2000-gebieden:* De grootste urgentie ligt bij het op orde krijgen van de Natura 2000-gebieden. Dit is nodig voor natuurherstel en om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Dit betekent dat we urgent aan de slag moeten met de herstelmaatregelen in en rondom deze gebieden met als doel de kwetsbare soorten en habitats weer in een Gunstige Staat van instandhouding te brengen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het terugdringen van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden.
- *De KRW-doelen.* We moeten alles op alles zetten om deze doelen zo goed mogelijk te realiseren. Wat we hierbij voor ogen houden is dat de primaire verantwoordelijkheid en de realisatiestrategie voor de KRW wat betreft de oppervlaktewateren niet via het UPLG loopt. Die loopt via het Rijk, de stoomgebieden en de formele lijn richting EU. Het UPLG verbindt opgaven op provinciaal niveau, draagt bij aan de restopgave voor nutriënten, gewasbescherming en hydrologie en is daarmee wel een onmisbare schakel. Wij zetten ons daarom via de extra acties en maatregelen zoals beschreven in het provinciale Uitvoeringsprogramma Impuls KRW 2025-2027 maximaal in om de KRW-doelen te realiseren.

| | | | |
|--|---|---|---|
| | <p>droge tijden verbetert.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Een vitale bodem in bosgebieden tot stand brengen door de verzuring van de zandgronden af te remmen en een gevarieerder bos te realiseren. | | |
| Natuur | | | |
| Natura 2000-gebieden | Elk Natura 2000-gebied heeft instandhoudingsdoelen waarmee we bijdragen aan de Gunstige Staat van Instandhouding (GSvl) op landelijk niveau Deze doelen verschillen per Natura 2000-gebied en staan benoemd in de aanwijzingsbesluiten. | Verslechterings-verbod: Nu Instandhoudingsdoelen: 2030 | Er is voor veel habitats sprake van verslechtering ten opzichte van de referentiedatum (dit is de datum van plaatsing op communautaire lijst door de Europese Commissie). |
| VHR-areaalopgave (extra arealen t.o.v. ijkjaar 2019) | 848 ha natuur en 14.160 ha agrarische natuur voor 30% van benodigd oppervlakte voor een GSvl | 2030 | 647 ha natuur en 10.600 ha agrarische natuur |
| VHR-areaalopgave (extra arealen t.o.v. ijkjaar 2019) | Ruim 2800 ha natuur en ruim 47.000 ha agrarische natuur voor 100% van benodigd oppervlakte voor een GSvl. | 2050 | Bijna 2.500 ha natuur en ruim 43.000 ha agrarische natuur |
| VHR-herstelopgave (binnen bestaande natuur) | Herstelmaatregelen op 111 ha in bestaande natuur | 2030 | 111 |
| VHR-herstelopgave (binnen bestaande natuur) | Herstelmaatregelen op 367 ha tussen 2030-2050. | 2050 | 367 ha |
| Reductie stikstofemissie (de deken) | Emissiereductie (stal en veld) stikstof van 2.359 ton NH ₃ . Dit staat gelijk aan 46% reductie van stikstofemissies | 2035 (referentie-jaar 2019) | Tussen 2019 en 2025 is er al 10%-14% gereduceerd op de stikstofemissies in Utrecht. Daarmee komt de restopgave op ca 34%. |
| Reductie stikstofdepositie (KDW-normen) | 50% van het areaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden in Nederland moet in 2030 onder de kritische depositiewaarde en 74% in 2035 | 2030/2035 | Restopgave verschilt per Natura 2000-gebied (zie bijlage Natura 2000-gebieden) |
| Natuurnetwerk Nederland | 4.381 ha nieuwe natuur | 2027 (peiljaar 2011, incl. Vijfheerenlanden) | 1784 ha nieuwe natuur, waarvan 507 ha nu nog een agrarische functie heeft. 1277 ha is al wel van functie veranderd maar moet nog worden ingericht (stand van zaken 1-1-2025). |
| Groene Contour | 3000 ha nieuwe natuur (waarvan 500ha aan zwevende Groene Contour, dat wil zeggen dat de locatie ervan nog niet is vastgelegd in de Omgevingsverordening. | 2040 (peiljaar 2011) | 2900 ha |

| | | | |
|---|---|-----------------------|--|
| Bos | 1500 ha nieuw bos, waarvan 1000 ha binnen het NNN en Groene Contour en 500 ha daarbuiten. | 2040 (peiljaar 2021) | 1405 ha, waarvan 976 binnen het NNN en 429 daarbuiten. |
| Bos | Revitalisering bestaande bossen | 2040 | |
| Groenblauwe dooradering (GBDA) | 10% van het areaal landelijk gebied (= ca. 8000 ha) | 2050 | 7% van het areaal, ofwel ca. 5600 ha |
| Groenblauwe dooradering (GBDA) | Helft van de restopgave (helft van 5600ha = 2800 ha). | 2030 (peiljaar 2023) | Provinciebreed gemiddeld 3,0%, ofwel 2800ha. Tussen 2023 en 2025 is de groenblauwe dooradering gegroeid voornamelijk door uitbreiding ANLb, een nieuwe tussenstand volgt begin 2026. |
| Klimaatmitigatie | | | |
| Reductie uitstoot broeikasgassen uit veenbodems | 0,09Mton CO ₂ eq/jr uit veenbodems (of 0,06 Mton na de herijking) | 2030 (peiljaar 2018) | Er is nog geen significante reductie. Er zijn al wel veel processen in gang gezet, maar ze kosten tijd en daardoor is er nog slechts ca. 650 ha gerealiseerd. |
| Afremmen bodemdaling | De bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is met gemiddeld 50% geremd | 2050 | Er is nog geen significante reductie. Er zijn al wel veel processen in gang gezet, maar ze kosten tijd en daardoor is er nog slechts ca. 650 ha gerealiseerd. |
| CO ₂ -opslag | Voor Utrecht 0,010 Mton CO ₂ eq door 1500ha bosaanplant | 2030 (peiljaar 2018) | 1405 ha bosaanplant (svz 31-12-2023) |
| CO ₂ -opslag | 0,5 Mton in minerale landbouwbodems (=landelijk doel, er is geen provinciale verdeling) | 2030 | - |
| Reductie methaanuitstoot uit veehouderij | 0,3 Mton (Uit Ontwerp-NPLG, zie Klimaatplan 2025-2035 voor het landelijk doel) | 2030 (peiljaar 2021) | - |
| Landbouw | | | |
| Perspectief voor de landbouw | De tien ambities uit het provinciale Streefbeeld 'Toekomst Landbouw en Voedsel provincie Utrecht 2050' (2025) | Verschilt per ambitie | - |
| Biologische landbouw | 15% van het landbouwareaal | 2030 | 8.6% van het landbouwareaal |
| Natuurinclusieve landbouw | 50% van grondgebonden bedrijven | 2030 | Ongeveer 30% van de bedrijven neemt deel aan ANLb (svz jan. 2025). De restopgave is daarmee ca 20%. |

Tabel 2. Overzicht doelen

3. Structurerende principes

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de eerste bouwsteen van het UPLG beschreven: een overzicht van de opgaven en doelen die aan de basis staan van dit UPLG. Deze opgaven en doelen vloeien voort uit nationale en internationale wet- en regelgeving of harde bestuurlijke afspraken op het gebied van water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Door te werken aan deze doelen dragen we via het UPLG bij aan de beschikbaarheid van voldoende en schoon water, een klimaatbestendig water- en bodemsysteem en herstel en uitbreiding van onze natuur en stimuleren we de ontwikkeling naar een duurzame natuurinclusieve landbouw. Dit hoofdstuk beschrijft hoe we nader invulling geven aan deze opgaven en doelen. Dat doen we aan de hand van de vier thema's van dit UPLG: water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Per thema beschrijven we onze aanpak.

De kern van deze aanpak hebben we vastgelegd in zogeheten 'structurende principes'. In dit UPLG hanteren we in totaal 17 structurende principes die bedoeld zijn als een 'richtingaanwijzer' bij het betreffende vraagstuk. Waar ze ruimtelijk van aard zijn geven we dat aan. Deze structurende principes vormen de uitgangspunten die het UPLG hanteert voor de uitvoering van het beleid zoals dat wordt vormgegeven in hoofdstuk 4. Daarin worden deze structurende principes per landschap vertaald naar concrete maatregelen.

Definitie structurende principes:

Structurende principes zijn de uitgangspunten die het UPLG meegeeft aan de uitvoering in het landelijk gebied. Ze dienen daarbij als richtingaanwijzer voor de (ruimtelijke) keuzes die op gebiedsniveau worden gemaakt.

We beginnen dit hoofdstuk met een toelichting op de eerste drie meer algemene ruimtelijk structurende principes. Daarna volgen de overige 14 structurende principes die themagericht zijn: water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Bij alle thema's hanteren we in dit hoofdstuk de volgende indeling:

- Toelichting (het waarom van dit thema)
- Onze aanpak (startend met het structurend principe in een kadertje).

3.2 Drie algemene structurende principes

3.2.1 Voortbouwen op landschappen en hoofdstructuren

Toelichting (het waarom)

De provincie Utrecht is zeer gevarieerd met vijf karakteristieke landschappen en diverse hoofdstructuren binnen deze landschappen. Het behouden en versterken hiervan is een belangrijk uitgangspunt voor het Utrechtse ruimtelijke beleid. Mede om die reden zijn deze vijf landschappen een belangrijk vertrekpunt voor dit UPLG. Dit sluit ook goed aan bij het principe van 'water en bodem sturend', waarin de (natuurlijke) systemen leidend zijn (systeembenadering). De verschillende landschappen in Utrecht zijn ontstaan vanuit verschillen in het bodem- en watersysteem, waaraan het landgebruik zich heeft aangepast. Het bodem- en watersysteem vormt derhalve de basis voor onze leefomgeving. Het functioneert als één samenhangend systeem. Zie ook de verbeelding van het bodem- en watersysteem van de provincie Utrecht in bijlage VII.

Onze aanpak

Structurend principe 1 (ruimtelijk): De landschappen en hoofdstructuren als basis

We nemen de vijf Utrechtse landschappen en de door de landschappen lopende hoofdstructuren als basis voor de aanpak in het landelijk gebied.

We nemen dus Utrechtse landschappen en de door de landschappen lopende hoofdstructuren als basis voor het realiseren van de UPLG-doelen. Dit betekent dat we bij het nemen van maatregelen goed in beeld hebben wat de kenmerken en potenties zijn van de het betreffende landschap en het bijbehorende bodem- en watersysteem. In afstemming met de provinciale Omgevingsvisie onderscheiden we de volgende vijf landschappen in de provincie:

1. Groene Hart;
2. Eemland;

3. Utrechtse Heuvelrug (inclusief Langbroekerweteringgebied);
4. Kromme Rijngebied en Schalkwijk;
5. Gelderse Vallei.

Zie kaart 1 voor de begrenzing van de landschappen in bijlage XI.

De hoofdstructuren die door de landschappen lopen, zijn de volgende (zie Bijlage VII voor verdere toelichting):

- Het bodem- en watersysteem;
- Het samenhangend groot natuursysteem;
- De groenblauwe en recreatieve hoofdstructuur;
- De cultuurhistorische hoofdstructuur.

Deze vier hoofdstructuren zijn de grote dragers van de ruimtelijke variatie en de ruimtelijke kwaliteiten binnen onze provincie en daarmee ook van de toekomstbestendige ontwikkelingsmogelijkheden. We zetten daarom in op behoud en versterking van deze hoofdstructuren. Dit is belangrijk om verschillende redenen. De eerste twee structuren (bodem- en watersysteem, natuur) vormen de basis voor de systeembenadering die wij aanhouden. Immers, herstel van de natuur moet op systeemniveau en in samenhang met het bodem- en watersysteem plaatsvinden. Samen vormen deze twee systemen de basis voor veel van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. De groenblauwe en recreatieve en cultuurhistorische structuren hebben vaak overlap met de eerste twee en daar waar deze samenkomen vormen ze een krachtige drager voor groenblauwe ontwikkelingen en inrichtingsmaatregelen.

3.2.2 Opgaven combineren

Toelichting (het waarom)

Het voorgaande hoofdstuk (doelen en opgaven) laat zien dat in het landelijk gebied van onze provincie vanuit de UPLG-opgaven een aanzienlijke ruimtevrage bestaat. Ook vanuit woningbouw, werken en mobiliteit, duurzame energie, recreatie etc. komen ruimtevragen op het landelijk gebied af. Het zijn grote en urgente ruimtevragen en als we ze allemaal naast elkaar zouden leggen, is onze provincie te klein. Daarom is het belangrijk om functies zoveel mogelijk te combineren, zowel bij de beleidsontwikkeling als in de uitvoering. Meervoudig gebruik van de ruimte is om deze reden in dit UPLG een belangrijk uitgangspunt, overeenkomstig de uitgangspunten van de provinciale Omgevingsvisie.

Een inschatting van de ruimtevrage voor het landelijk gebied vanuit de UPLG-opgaven is lastig te geven, omdat een simpele optelsom niet volstaat. Waar mogelijk combineren we immers ook de opgaven. De combinatiemogelijkheden verschillen sterk per opgave en zijn vaak ook gebiedsafhankelijk. Het zoeken naar functiecombinaties is een ontwerpogave waarin in een gebied met alle partijen moet worden gezocht naar de best mogelijke combinatie om de gewenste ruimtevragen zo goed mogelijk te realiseren.

Onze aanpak

Structurerend principe 2 (ruimtelijk): Combineren van ruimte vragende opgaven

We combineren waar mogelijk ruimte vragende opgaven met elkaar, zowel die vanuit de UPLG-doelen als die vanuit andere ambities en opgaven.

We zetten, waar mogelijk, maximaal in op het ruimtelijk slim combineren van functies en opgaven. Onderstaand wordt aan de hand van een aantal voorbeelden geschetst welke functies goed te combineren zijn. Dit is geen volledige lijst van alle mogelijke functiecombinaties, maar een greep uit een aantal voorbeelden.

- *Combineren binnen natuuropgaven:* Hoewel niet alle natuuropgaven met elkaar te combineren zijn, bestaan er goede kansen voor combinatie van de opgaven voor natuurherstel Natura 2000-gebieden, de afronding van het Natuurnetwerk Nederland en Groene Contour, de realisatie van de Bossenstrategie en het invullen van de VHR-arealen. Voor verdere uitleg zie [3.4.4](#).
- *Combineren van landbouw en natuur:* landbouw kan goed gecombineerd worden met versterking en uitbreiding van weidevogelgebieden, met agroforestry en groenblauwe dooradering. Uitbreiding van het areaal agrarisch natuurbeheer biedt hiervoor goede mogelijkheden en ook een mogelijk nieuw instrument zoals gedeeltelijke afwaardering. Dit laatste wil zeggen dat in ruil voor langjarige beperkingen in het gebruik van de grond (bijv. later maaien, minder mest, dulden van hogere grondwaterstand etc.) een deel van de

waarde wordt 'afgekocht'. De functie van de grond blijft agrarisch, maar met een kwalitatieve verplichting om de gebruiksvoorwaarden te borgen.

- *Combineren van landbouw en energieopwekking:* Dit biedt veel kansen, maar is niet overal mogelijk of wenselijk. In RES-verband zijn regionale afspraken gemaakt over de opgaven voor de duurzame opwekking van energie. We zetten ons in op het realiseren van deze opgaven in de daartoe aangewezen zoekgebieden voor zonne-energie, waarbij het de voorkeur heeft om vooral op daken van woningen en bedrijven en op voor de landbouw minder geschikte gronden energie op te wekken. Op basis van bestuurlijke afspraken uit 2023 over de 'Voorkeursvolgorde zon' is de inzet om landbouw- en natuurgronden zoveel mogelijk te vrijwaren van zonnepanelen. Hierbij gelden enkele uitzonderingen, zoals de voorwaarden tijdelijkheid en multifunctioneel gebruik. We sluiten zonne-energie op landbouwgronden niet uit als dat nodig is om de RES-afspraken na te komen of voor het realiseren van de ambities uit de Energievisie (2024). Duurzame energieopwekking kan bovendien bijdragen aan verdienmodellen van de agrarische ondernemers. De realisatie hiervan is daarom altijd maatwerk per gebied.
- *Combineren van water met andere functies:* Ruimte voor water is in veel gevallen goed te combineren met andere functies. Zo kunnen waterbergingsgebieden periodiek overstromen, maar staat hier het overgrote deel van het jaar geen water in. In het verlengde hiervan is een deel van deze gebieden goed te gebruiken als natuurgebied, grasland, of recreatieterrein. Grondwaterbeschermingsgebieden zijn te combineren met ruimte-extensieve functies, zoals natuur en recreatie.
- *Combineren van de klimaatopgave met natuur en landbouw:* Vernatten van veenweidegebieden gaat goed samen met weidevogelgraslanden en moerasnatuur.
- *Combineren van Groen Groeit Mee- en UPLG-opgaven:* In de Omgevingsvisie is als ambitie opgenomen om het (recreatie)groen in gelijke tred te ontwikkelen met de verstedelijkingsopgave (rood). Aan de hand van vijf groene waarden geven we hier invulling aan vanuit het Programma Groen Groeit Mee: toegankelijk groen, duurzame (natuurinclusieve kringloop-) landbouw, veerkrachtige natuur, beleefbaar landschap en zichtbaar water. Deze vijf waarden zijn goed te combineren met de UPLG-doelen. We zetten in op het in onderlinge samenhang realiseren van deze opgaven.
- *Combineren van functies met recreatie:* Veel functies zijn goed te combineren met recreatie. Denk bijvoorbeeld aan water(berging), energieopwekking, natuur en landbouw.

Bloeidaal en De Schammer

Tegen de A28 aan, aan de rand van de steden Amersfoort en Leusden, liggen natuurgebied Bloeidaal en recreatiegebied De Schammer. Deze gebieden zijn in 2010-2011 aangelegd en zijn een schoolvoorbeeld van succesvolle functiecombinaties: natuur, recreatie en waterberging. Met een rijkdom aan bloemen, talloze vogelsoorten, bruisende beken en moeraslanden heeft het gebied natuurwaarden die je niet zou verwachten langs een drukke snelweg. Het is een populaire plek voor inwoners van omliggende gemeenten om te recreëren in het buitengebied.

Tegelijkertijd beschermt het de stad tegen het water, dat vanuit vijf beken samenkomt rondom Amersfoort. "Tot aan dit project fungeerde de A28 als een soort van dijk voor de stad, wat geen ideale situatie was," aldus de toenmalige betrokken medewerker vanuit gemeente Amersfoort. "Met Bloeidaal en De Schammer kregen we er als stad een flink natuur- en recreatiegebied bij, waarin de waterstand kon fluctueren. De afgelopen jaren heeft het terrein door zware regenval al een aantal keren blank gestaan. Ik weet niet wat er gebeurd was als we dit gebied niet hadden aangelegd."



3.2.3 Verbinding tussen stad en land

Toelichting (het waarom)

In Utrecht liggen stad en platteland altijd dicht bij elkaar. Stad en land zijn daarom onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het landelijk gebied rondom steden en dorpen komen opgaven vanuit stedelijk gebied en landelijk gebied samen. Denk aan opgaven voor recreatie, gezonde leefomgeving, natuur in en om de stad, een landbouw die dicht bij de bewoners staat en klimaatadaptatie, gekoppeld aan de opgaven voor wonen, werken en mobiliteit. De relatie stad-land is al langer een beleidsmatig aandachtspunt. Een goed voorbeeld hiervan is ons 'kernrandzonebeleid' waarmee we al gedurende een flink aantal jaren het versterken van de stad-landverbindingen stimuleren.

Onze aanpak

Structurerend principe 3 (ruimtelijk): Versterken stad-landrelatie

We versterken de verbinding tussen stad en land met focus op groenblauwe en recreatieve verbindingen, klimaatadaptatie, biodiversiteit en regionaal voedsel.

- *Robuuste structuren:* We versterken de scheggen en andere groenblauwe en recreatieve structuren en linten die stad en land letterlijk verbinden, aansluitend bij waterlopen en andere landschappelijke en cultuurhistorische structuren. Dit doen we onder meer via het programma Groen Groeit Mee, onze inzet op groenblauwe dooradering en de aanpak via het programma Biodiversiteit in Stad en Dorp.
- *Voldoende leefbaar groen:* We realiseren leefbaar en toegankelijk groen door voldoende aanwezigheid van recreatievoorzieningen, zoals wandel- en fietspaden en speelbossen. Uitloopgebieden nabij steden en dorpen helpen de soms te grote recreatiedruk op de Utrechtse Heuvelrug en andere natuurgebieden te verminderen.
- *Landbouw dichtbij:* We werken aan een landbouw die dicht bij de bewoners staat, waarbij de agrariërs regionaal voedsel en circulaire bouwmaterialen produceren en via korte ketens vermarkten. Zo draagt de Utrechtse boer bij aan het landschap, gezond voedsel en een duurzame en gezonde leefomgeving en draagt de consument bij aan verdienmogelijkheden voor de agrarische ondernemer.
- *Klimaatadaptatie:* In het buitengebied dicht bij de stad realiseren we (zoek)gebieden voor waterberging om bij piekbuien de stad te ontzien en creëren schaduwrijke fiets- en wandelpaden en voldoende waterpartijen vanwege hittestress.

3.3 Water en bodem

3.3.1 Kaderrichtlijn Water

Toelichting (het waarom)

Grond- en oppervlaktewater van goede kwaliteit is belangrijk voor een gezonde leefomgeving voor mens en natuur. Daarom moeten alle EU-lidstaten in 2027 voldoen aan de doelen op het gebied van oppervlaktewater en grondwater vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Het bereiken van de KRW-doelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en regio.

Via generiek rijksbeleid en via de maatregelen die zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen zijn al veel maatregelen in gang gezet. De waterbeheerders spelen hierin een belangrijke rol. Maar daarmee worden niet alle doelen gehaald. Dit blijkt onder andere uit het 'Koepelrapport Tussenevaluatie KRW' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (20-12-2024). Hierin staat dat Nederland - en ook de provincie Utrecht - de KRW-doelen om uiteenlopende redenen in 2027 niet gaan halen. De KRW verplicht ons en alle andere overheden om alle instrumenten te overwegen en in te zetten voor het realiseren van de KRW-doelen. Zie Bijlage III waarin de toestand van de Utrechtse waterlichamen (grond- en oppervlaktewater) is aangegeven in relatie tot de KRW-doelen.

Uit landelijk onderzoek en monitoring blijkt dat om de ecologische KRW-doelen te halen met name extra maatregelen nodig zijn op het gebied van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en de invasieve exoten als de Amerikaanse rivierkreeft. Vooral in de veenweidegebieden vormen de invasieve exoten een belangrijke belemmering voor herstel van het waterleven. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de KRW-restopgave ten aanzien van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen ligt met het vervallen van het NPLG formeel weer bij het Rijk. Ook voor grootschalig wegvangen van rivierkreeften heeft het Rijk een eerste verantwoordelijkheid.

Naast de KRW-waterlichamen voor oppervlaktewater bestaat 90% van het Utrechtse oppervlaktewater uit 'overig water'. Deze niet-KRW-wateren kunnen lokaal van grote ecologische waarde zijn. Veel van deze wateren zijn verbonden met KRW-waterlichamen en beïnvloeden daardoor de kwaliteit. Daarom zijn ook voor deze wateren maatregelen belangrijk die zowel lokaal als voor het grotere stroomgebied effect hebben (zoals de groenblauwe dooradering). De provincie Utrecht heeft daarom in het Bodem- en Waterprogramma Provincie Utrecht (2022) doelen vastgesteld voor deze wateren gericht op waterplanten. Alleen in het gebied van waterschap Vallei en Veluwe zijn ook doelen benoemd voor macrofauna.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen voor de grondwaterlichamen. In alle vier Utrechtse grondwaterlichamen zijn de toetsen op de generieke doelen goed. We voldoen aan de KRW-toets voor de waterbalans, dus onttrekkingen zijn in evenwicht met de aanvulling. Ook voldoen we aan de normen voor chemische stoffen en voor intrusie van zout. Wel meten we op diverse plekken gewasbeschermingsmiddelen in het ondiepe en diepe grondwater, waardoor we op termijn mogelijk niet meer aan de KRW-normen voldoen. Hier ligt een opgave om achteruitgang op de KRW-doelen te voorkomen. Op de regionale/lokale doelen voor beschermde gebieden (grondwaterbeschermingsgebieden, Natura 2000-gebieden) zijn de toetsen minder goed en zijn aanvullende maatregelen nodig. De KRW gaat ook over hydrologisch herstel van Natura 2000-gebieden, over zoetwatervoorziening (balans aanvullen en onttrekken) en over beekdalen.

De waterbeheerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen voor de oppervlaktewaterlichamen. Uit de landelijke Tussenevaluatie KRW blijkt geen enkel van de 60 oppervlaktewaterlichamen in Utrecht aan alle KRW-doelen te voldoen, ondanks dat veel parameters goed scoren. Dit komt door het 'one out-all out' principe. Hoewel het de primaire verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen bij de waterbeheerders ligt, heeft de provincie hierin ook een rol. Veel van de UPLG-maatregelen dragen immers ook bij aan de KRW-doelen. Daarom streven we naar maximale synergie bij het realiseren van de verschillende opgaven.

Onze aanpak

Structurerend principe 4: Maximale inzet op KRW-doelen

- We zetten ons vanuit het UPLG maximaal in voor de KRW-doelen, onder andere via de reductie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen en via ecologisch beheer en inrichting van sloten en oevers.
- Bij de uitvoering daarvan in de gebieden streven we naar maximale synergie met de KRW-maatregelen zodat de UPLG-maatregelen op gebiedsniveau helpend zijn bij het realiseren van de KRW-doelen.

Hiervoor doen we het volgende:

- *Alles op alles strategie vanuit de KRW-lijnen:* De doelstellingen van de KRW zijn zwaarwegend en we werken er samen met de waterschappen met grote urgentie aan. Zowel landelijk als provinciaal volgen we een 'alles op alles-strategie' om zo dicht mogelijk bij de urgente KRW-doelstellingen (2027) te komen. Binnen de provincie hebben we hiervoor het 'Uitvoeringsprogramma Impuls KRW 2025-2027'. In deze impuls-notitie is op een rij gezet welke extra acties en maatregelen nodig zijn en welke provinciale instrumenten we hiervoor gaan inzetten. We onderscheiden 13 aanvullende KRW-maatregelen, onder andere op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot grondwaterbeschermingsgebieden. De Impulsmaatregelen zijn aanvullend op de 19 KRW-maatregelen die al waren opgenomen in het Bodem- en Waterprogramma Provincie Utrecht 2022-2027 en die grotendeels ook al in uitvoering zijn. Deze aanvullende maatregelen worden onderdeel van de voorgestelde wijzigingen in de Omgevingsverordening 2026. De verplichting van de KRW vervalt niet per eind 2027. Na 2027 is het de belangrijkste opgave om de goede waterkwaliteit structureel te borgen. Met onze gebiedspartners blijven we daarom werken aan de vereisten van de Europese KRW.
- *UPLG-maatregelen inzetten voor realiseren KRW-doelen:* Bij de UPLG-maatregelen houden we goed in beeld dat negatieve effecten op KRW-doelen moeten worden voorkomen. Veel UPLG-maatregelen ondersteunen de realisatie van de KRW-doelen, zoals:
 1. Reductie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen;
 2. Ecologisch beheer en inrichting van sloten en oevers;
 3. Maatregelen voor herstel hydrologisch systeem Natura 2000-gebieden.

Ter toelichting hierop het volgende:

Ad 1: Reductie van het gebruik en uit/afspoeling nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen

- *Utrechtse Monitor duurzame Landbouw (UMDL):* De UMDL wordt uitgerold in de melkveehouderij en fruitteelt. De UMDL is een vrijwillig kennis- en monitoringsinstrument ten behoeve van natuurinclusieve kringlooplandbouw. Met behulp van zogenaamde 'Kritische Prestatie Indicatoren' kan via doelsturing op bedrijfsniveau integraal worden gewerkt aan verbetering van de water- natuur- en bodemkwaliteit (zie voor verdere toelichting op de UMDL-paragraaf [3.6.3](#)).
- *Aanscherping beleid gewasbeschermingsmiddelen:* Voor de grondwaterbeschermingsgebieden loopt dit via de KRW-impulsmaatregelen (zie hiervoor). Voor de Natura 2000-gebieden loopt dit via het traject van de natuurbeheerplannen (zie [3.4.2](#)).
- *Gebiedsplannen:* We stimuleren ondernemers om op het niveau van de polder of het deelstroomgebied met een gebiedsplan te komen gericht op een integrale aanpak van zowel de waterkwaliteit als -kwantiteit. Dit doen we onder andere via de gebiedsprocessen en middels regelingen, zoals de Gemeenschappelijk Landbouwbeleid-subsidieregeling 'Gebiedsgerichte Samenwerking'.
- *Bedrijfsplannen:* Door boeren te ondersteunen met bedrijfsplannen op het gebied van water en bodem en op het gebied van ecologisch beheer van sloten, kan maatwerk worden geleverd per bedrijf. Het doel is een gebiedsbrede goede landbouwpraktijk te realiseren, waarbij de uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen minimaal is en alle sloten en oevers ecologisch worden beheerd.
- *Beekdalen:* Hier is vermindering van de uit- en afspoeling van nutriënten zeer belangrijk (zie [4.6](#)).

Ad 2: Ecologisch beheer en inrichting van sloten en oevers

- *Ecologisch beheer en inrichting:* We zetten in op ecologisch beheer van sloten en oevers. Ecologisch beheer bestaat uit het gefaseerd maaien van de waterbodem en oevers zodat hier altijd planten blijven staan voor dieren om te kunnen schuilen. De randen langs de watergang zijn vrij van bemesting en gewasbeschermingsmiddelen en worden later gemaaid of beweid dan de rest van het perceel, waardoor de biodiversiteit groter is en de oevers steviger. Dit is nodig om een soortenrijke en stevige wortelende vegetatie te stimuleren en zo bij te dragen aan de ecologische doelen van de KRW. Ook wordt op deze manier uit- en afspoeling van nutriënten tegengegaan. Dit sluit aan bij de bufferstroken die op basis van het

7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (inclusief Addendum) per 1 maart 2023 verplicht zijn langs alle watergangen. In deze [bufferstroken](#) mogen geen mest en bestrijdingsmiddelen gebruikt worden.

- In het veenweidegebied zijn stevige en begroeide oevers randvoorwaardelijk om afkalving tegen te gaan bij het opzetten van slootpeilen. Voor het stimuleren van ecologisch beheer van sloten en oevers maken we gebruik van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Ecologisch beheerde sloten en oevers dragen ook bij aan de doelen voor de (groen)blauwe dooradering (zie [3.4.7](#))
- *Invasieve exoten*: De expansieve groei van de invasieve exoten als Amerikaanse rivierkreeft, maar ook bijvoorbeeld Cabomba, Reuzenberenklauw of Ongelijkbladig vederkruid, is een grote bedreiging voor het aquatische ecosysteem in de Nederlandse wateren en daarmee ook voor het halen van de doelen van de KRW. Amerikaanse rivierkreeften komen vooral voor in West-Nederland, maar rukken ook op in Oost-Nederland. De verantwoordelijkheid voor bestrijding ervan ligt in eerste instantie bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Maar als provincie Utrecht hebben we een eigen programma voor invasieve exoten, waaronder de Amerikaanse rivierkreeft. Vanuit dit programma financieren we onderzoek naar bestrijdings- en beheermethoden.

Ad 3. Maatregelen voor herstel hydrologisch systeem Natura 2000-gebieden

- De grondwaterafhankelijke Natura 2000-gebieden moeten in 2027 hydrologisch op orde zijn. We zetten hierop in via dit UPLG met de structurerende principes 6 (Grondwatersysteem in balans), 8 (Natuurherstel Natura 2000-gebieden) en 9 (Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden). Verdere uitwerking per Natura 2000-gebied vindt plaats via de lijn van de natuurbeheerplannen die momenteel voor ieder Natura 2000-gebied worden geactualiseerd.

3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem

Toelichting (het waarom)

Het veranderende klimaat met extreme weersituaties vraagt om aanpassingen in het watersysteem, grondgebruik en ruimtelijke inrichting. Keuzes zijn nodig voor het realiseren van voldoende water, schoon water, ruimte voor water en een vitale bodem. We zoeken naar manieren om wateroverlast te voorkomen en voldoende water beschikbaar te hebben voor droge tijden. Naast maatregelen in het watersysteem zijn ruimtelijke maatregelen nodig om water vast te houden, te bufferen en te bergen.

Onze aanpak

Structurerend principe 5 (ruimtelijk): Ruimte voor water

We anticiperen op het veranderende klimaat door (boven)regionaal en lokaal meer water vast te houden, te bufferen en te bergen voor tijden van droogte en opvang van piekbuien. We reserveren hiervoor voldoende ruimte en borgen dit in regelgeving en (gebieds)afspraken. We richten ons daarbij op het volgende:

- **Opvang van piekbuien**: Voor het hoofdwatersysteem realiseren we noodoverloopgebieden en piekbergingen in de omgeving van het Amsterdam-Rijnkanaal. Voor het regionale watersysteem benoemen we enkele zoekgebieden voor waterberging. En we werken ernaar toe dat de laagste delen van de polders/afvoergebieden (indicatie: 10-15%) geschikt zijn voor water op maaiveld.
- **Droogte en waterbeschikbaarheid**: We houden meer water vast in de Utrechtse Heuvelrug en de beekdalen. In de lage delen van de provincie verkennen we het verkleinen van de watervraag op watersysteemniveau.

Duidelijk is dat de te nemen maatregelen om ruimtelijke keuzes vragen. Vaak gaat het om een vrijwaring van gebieden tegen ontwikkelingen die de waterbergingsfunctie in de weg staan en kan de waterbergingsfunctie met de huidige functie worden gecombineerd. Juist voor dit onderwerp is het van belang om de kennis over de lange termijn te versterken. Immers, op basis hiervan worden de bovenregionale afspraken gemaakt. Daarom sluiten we aan bij studies en scenario's uit parallelle trajecten in het Deltaprogramma en in de ruimtelijke ordening (Nota Ruimte en NOVEX) waarin de wateropgaven voor 2050 en 2100 in beeld zijn gebracht en een nieuwe landelijke zoetwaterverdeling wordt opgesteld.

Concreet zijn het voorkeursscenario van de nieuwe Deltaregio Centraal Holland en het ontwikkelperspectief van de NOVEX-gebieden het meest van belang. Het voorkeursscenario Centraal Holland is in ontwikkeling en behelst een integrale aanpak voor wateroverlast, watertekort en waterveiligheid, zowel in het water- als het ruimtelijke domein. Het ontwikkelperspectief Groene Hart geeft richting aan de toekomst van het Groene Hart en de keuzes

die moeten worden gemaakt. Mede op basis van deze lange termijn ontwikkelvisies nemen we op verschillende schaalniveaus (ruimtelijke) maatregelen voor het opvangen van piekbuien en lange perioden van regenval en tegengaan droogte:

Waterberging in relatie tot het hoofdwatersysteem (noodoverloopgebieden en piekbergingen):

Extra ruimte voor waterberging is nodig voor extreme neerslagsituaties waarbij het hoofdwatersysteem het water niet aan kan, daarop een maalstop wordt doorgevoerd en vervolgens het systeem dreigt te overstromen. Om het stedelijk gebied te ontzien, wordt bekeken of dit kan worden opgevangen door middel van de aanwijzing van grote waterbergingsgebieden in (delen van) polders als piekberging, of als noodoverloopgebied. Het gaat dan om opvang van water in extreme situaties. Dat zijn situaties die slechts incidenteel voorkomen (orde grootte 1/20 jaar- 1x per eeuw). Deze polders behouden dan hun (meestal agrarische) functie, maar wel worden restricties opgelegd ten aanzien van onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen.

Binnen de Deltaregio Centraal Holland zijn meerdere polders onderzocht op de (hydrologische) geschiktheid, waarvan enkele in de provincie Utrecht liggen. De polders die (hydrologisch/ technisch) geschikt zijn, kunnen in de Omgevingsvisie worden opgenomen als zoekgebied. Of ze echt worden aangewezen, hangt ook af van andere zaken zoals het huidig grondgebruik, kosten en de (technische) maatregelen die hiervoor nodig zijn in het hoofdwatersysteem. Hieraan ligt een integrale (ruimtelijke) analyse ten grondslag. In de tussentijd moet worden voorkomen dat in deze polders niet omkeerbare ontwikkelingen worden gepland die de waterbergingsfunctie in de weg staan. Dit vraagt afstemming en overleg met de waterschappen. Deze polders zijn wat betreft het Utrechtse deel weergegeven op kaart 2 in bijlage XI als zoekgebied voor waterberging in het hoofdwatersysteem vanuit het Deltaprogramma Centraal Holland.

Waterberging in het regionale watersysteem:

Door de klimaatverandering is extra bergingsruimte nodig om klimaatbestendig te zijn. Voor hevige neerslagsituaties die frequent voorkomen, wijzen we extra waterbergingsruimte aan in de polders en beekdalen, zodat ook in de toekomst wateroverlast beperkt blijft.

- In peilgestuurde gebieden zetten we erop in dat de laagste delen van polders/afvoergebieden (indicatie: 10-15%) geschikt zijn voor water op maaiveld bij hoge neerslag en dat daar bij nieuwe ontwikkelingen rekening mee wordt gehouden (zie kaart 3 10% laagste delen van de polders). Dit kan bijvoorbeeld door verruiming van het maaiveldcriterium (het deel van het gebied dat niet aan de wateroverlast norm hoeft te voldoen). Hierover zijn we in gesprek met de waterschappen en andere betrokkenen. Het vraagt wel nog nadere uitwerking. De omvang is mede afhankelijk van lokale situaties, zoals de robuustheid van het watersysteem.
- In overleg met de waterschappen definiëren we daarnaast voor de extremere situaties 'zoekgebieden voor waterberging' (zie kaart 2 Zoekgebieden waterberging), rekening houdend met de impact op bestaande functies en (kwetsbare) objecten. De zoekgebieden voor waterberging worden onderdeel van de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingsvisie (2026). Dit zijn gebieden die vaak met enkele aanpassingen in de inrichting van het watersysteem geschikt kunnen worden gemaakt om bij hevige neerslagsituaties het water tijdelijk vast te houden, bijvoorbeeld om stedelijke gebieden te ontzien. De frequentie van voorkomen is circa eens per 10-50 jaar. Hier zal vaak voortzetting van het reguliere landgebruik mogelijk zijn, met afspraken over nadeelcompensatie. In sommige gevallen kan het gunstig zijn om dit te combineren met andere ruimte vragende opgaven zoals natuur of recreatie. Onderscheid wordt gemaakt in zoekgebieden in poldergebieden en gebieden in de beekdalen (gebied waterschap Vallei en Veluwe) waar sprake is van natuurlijke inundatie bij extreme neerslag en hogere afvoeren. Waterschap Vallei en Veluwe hanteert de term "Beperkingengebied natuurlijke laagte voor deze gebieden".

Droogte en waterbeschikbaarheid:

Met de klimaatverandering krijgen we te maken met toenemende droogte, afnemende water toevoer via de rivieren en meer verdamping. Om toekomstige zoetwatertekorten tegen te gaan, zijn watersysteemmaatregelen nodig, zoals het vasthouden van water. Dit kan de beschikbaarheid vergroten, echter dit zal onvoldoende zijn. De beschikbaarheid van schoon zoet water gaat op termijn (in voorjaar en zomer) afnemen. Daarom zullen we meer weerbaar moeten worden tegen droogte. De kansen daarvoor verschillen sterk tussen de hoge en lage delen van de provincie. We houden daarbij de volgende tweedeling aan:

- *Hogere delen van de provincie (Heuvelrug, beekdalen):* We kiezen ervoor om op de hogere delen van de Utrechtse Heuvelrug meer water in de bodem te laten infiltreren en dit op de flanken beter vast te houden, waardoor we de grondwatervoorraad kunnen vergroten. Dit is belangrijk om de verdroging van de natuur

terug te dringen en om tegemoet te komen aan de grotere vraag naar drinkwater. Om tot een robuuste en toekomstbestendige invulling te komen, is aanpassing van het landgebruik soms nodig. We werken hieraan samen met de gebiedspartijen, onder andere via het ambitiedocument 'Blauwe Agenda'. In de beekdalen gaat het vooral om een tragere afvoer van het water, zoals dat geldt voor de plannen gericht op beekherstel in de Gelderse Vallei (maatregelpakket 6). Wateropgaven zijn hier goed te combineren met de natuuropgaven.

- *Lage delen van de provincie:* Uit verschillende studies blijkt dat het grootschalig conserveren van water (dus water vasthouden in daarvoor aangewezen gebieden voor droge tijden) in de lage delen van de provincie lastig realiseerbaar is. Een en ander vraagt zeer veel ruimte die tevens slecht te combineren is met ruimte voor waterberging (bij te veel water). Ook reductie van de watervraag is vaak lastig in de poldergebieden. Dit vanwege de vernatting van de veenweiden die vanuit klimaatdoelstellingen nodig is en hetgeen weer extra watervraag oplevert. De diepe droogmakerijen bieden kansen, omdat dit hotspots zijn wat betreft de watervraag en ontwatering. Voor het drooghouden van deze zeer laaggelegen polders wordt continu veel (zoet) water naar zee afgevoerd. Daarnaast zorgen de droogmakerijen voor een grote watervraag en bodemdaling/CO₂-uitstoot in de omliggende gebieden door de wegzijging van water naar de droogmakerij. Oplossingen zijn - gezien het huidige landgebruik - zeer lastig te vinden. We willen daarom samen met de waterschappen, andere provincies en het Rijk verkennen welke lange termijn oplossingen te vinden zijn om het watersysteem meer duurzaam in te richten.

Lokale aanpak klimaatadaptatie:

Ook op lokaal niveau is het nodig te werken aan de gevolgen van het veranderend klimaat. Op lokaal niveau gaat het dan om het opvangen van piekbuien, het tegengaan van droogte en het omgaan met hittestress. De gemeenten spelen hierin een belangrijke rol, in samenwerking met de waterschappen en de grondeigenaren. De provincie heeft op dit lokale niveau vooral een stimulerende rol, door partijen bij elkaar te brengen, gemeenten te voorzien van kennis, goede voorbeelden te delen, of door financiële steun te verlenen. De provincie levert binnen dat kader bijdragen aan diverse stimuleringsregelingen en programma's. Op landelijk niveau wordt hiervoor ook samengewerkt in het 'Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw' en het 'Actieprogramma klimaatadaptatie van en met natuur'.

3.3.3 Grondwatersysteem in balans

Toelichting (het waarom)

Veel natuurgebieden hebben last van verdroging omdat ten behoeve van de landbouw de grondwaterstanden in de omgeving laag worden gehouden en er voor verschillende doeleinden water wordt onttrokken aan de bodem. Dit wordt in veengebieden versterkt doordat de lagere grondwaterstanden voor landbouw zorgen voor extra bodemdaling, waardoor de landbouwgebieden steeds verder lager komen te liggen dan natuurgebieden en het lastiger wordt de natuurgebieden nat te houden. Door het veranderende klimaat met grotere weersextremen wordt dit in de toekomst zonder aanvullende maatregelen alleen maar erger. Zie de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de Natura 2000-gebieden, waar herstel van het hydrologisch systeem voor veel gebieden als urgent is aangemerkt. Hoewel de Heuvelrug geen Natura 2000-gebied is, heeft het gebied te maken met min of meer dezelfde drukfactoren, onder andere als het gaat om verdroging.

Onze aanpak

Structurerend principe 6 (ruimtelijk): Grondwatersysteem in balans

We brengen het grondwatersysteem in balans. Hierbij geven we voorrang aan herstel van het hydrologisch systeem van de kwetsbare Natura 2000-gebieden en aan het robuust maken van het hydrologisch systeem van de Heuvelrug. We streven naar een duurzame inpassing van bestaande en nieuwe drinkwaterwinningen.

- *Herstel watersysteem Heuvelrug:* Op de hogere delen van de Utrechtse Heuvelrug vergroten we de grondwatervoorraad door meer water in de bodem te laten infiltreren en dit op de flanken beter vast te houden.
- *Herstel hydrologisch systeem Natura 2000-gebieden:* Hiervoor zijn de Natuurdoelanalyses en de adviezen van de Ecologische autoriteit zeer bepalend. Dit is maatwerk per Natura 2000-gebied (zie verder [3.4.2](#) en bijlage IV).

- *Grondwateronttrekkingsplafonds:* Grondwateronttrekkingsplafonds geven beperkingen voor de optelsom van grondwateronttrekkingen binnen een bepaald gebied. Voor de gehele provincie geven we invulling aan het onttrekkingenplafond nadat de Handreiking die het Rijk hierover momenteel opstelt, is uitgekomen.
- *Drinkwaterwinningen:* We streven naar een duurzame inpassing van drinkwaterwinningen als onderdeel van een robuust en toekomstbestendig watersysteem. Dit betekent optimalisatie van bestaande winningen (afgestemd op de omgeving) en een goede inpassing van nieuwe winningen (op de juiste plek in het watersysteem). De prioritering vanuit de 'Kamerbrief Water en bodem sturend' (november 2022) over de drinkwaterwinningen bij ruimtelijke keuzen vormt een belangrijk principe dat we in de provincie Utrecht toepassen. De prioritering is als volgt: 'Nieuwe drinkwateronttrekkingen worden toegestaan, mits ze duurzaam inpasbaar zijn, ook in relatie tot de verdrogingsproblematiek en het effect op bestaand gebruik.' Voor de korte termijn krijgt het drinkwaterbelang daar waar nodig en onder strikte voorwaarden prioriteit, vanwege de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven en de zorgplicht van overheden.
- *Drinkwaterwinningen* In 2024 hebben GS de drie regionale actieplannen 'Beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2030' vastgesteld (één per drinkwaterbedrijf). Deze plannen beschrijven de projecten van de drinkwaterbedrijven en de inzet van overheden die op korte termijn nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2030 voldoende drinkwater beschikbaar is. In aanvulling op de actieplannen werken we met alle betrokken partijen aan een Regioplan Drinkwater Utrecht, zowel om de actie te houden op de opgave tot 2030 als om voldoende drinkwater ná 2030 beschikbaar te hebben (inclusief inzet op waterbesparing en aanvullende bronnen zoals oppervlaktewater). De benodigde drinkwatercapaciteit op de middellange termijn (2050-2080) en mogelijke uitbreidingen zijn nog onzeker. Op de kaart D in bijlage III. KRW zijn de beschermingszones voor grondwateronttrekkingen aangegeven op basis van de bestaande en vergunde onttrekkingen voor drinkwater. Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereiding van een nieuwe winning bij Schalkwijk en een uitbreiding van een bestaande winning bij Eemdijk. Voor de winning bij Benschop is een beschermingszone aangewezen. Hier wordt gewerkt aan het operationeel maken van deze drinkwaterwinning.
- *Inzetten op waterbesparing:* Naast het slimmer/beter inrichten van het watersysteem, is het ook heel belangrijk om op het gebruik van water te besparen. De limieten van het duurzaam gebruik van het grondwatersysteem beginnen namelijk in beeld te komen. We zetten daarom samen met onze waterpartners in op bewustwording/gedragsverandering en daar waar mogelijk technische, financiële of juridische oplossingen om bij te dragen aan een vermindering van de watervraag aan het systeem.

3.3.4 Vitale bodems

Toelichting (het waarom)

Een vitale bodem is de basis van een gezond landelijk en stedelijk gebied. Een vitale bodem levert vele (ecosysteem)diensten. Zo zorgt een vitale bodem voor een goede kwaliteit en kwantiteit van de voedselproductie (verhogen bodemvruchtbaarheid), heeft het een zuiverende werking en beschermt het ons drinkwater.

Een vitale bodem houdt meer water vast (betere sponswerking) waardoor - in combinatie met een flexibel waterbergend watersysteem - grote hoeveelheden regenwater kunnen worden opgevangen en vastgehouden. Hierdoor is de weerbaarheid tegen de klimaatverandering groter. Ook kan een vitale bodem (meer) koolstof opslaan en zo bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Met een vitale bodem is ook de natuur gezonder en weerbaarder en wordt de (bodem)biodiversiteit versterkt.

Of een bodem vitaal/gezond is, hangt af van verschillende bodemeigenschappen, zoals de structuur van de bodem, het organisch stofgehalte, de bodemchemie en het bodemleven. Bij gezonde bodems zijn deze fysische, chemische en biologische eigenschappen op orde, zodat zij de diensten kunnen leveren die van belang zijn voor mens en milieu.

In de Europese bodemstrategie is de ambitie opgenomen om alle bodems tegen 2050 gezond te hebben. De Europese bodemmonitoringsrichtlijn sluit hierop aan en heeft tot doel om een kader voor bodemmonitoring voor alle bodems in de EU tot stand te brengen en de bodemgezondheid in de Unie voortdurend te verbeteren. Op Rijksniveau wordt via het Nationaal Programma Landbouwbodems, de Kamerbrief Water en Bodem sturend en het in ontwikkeling zijnde Nationaal Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater ingezet op een vitale bodem.

Onze aanpak

Structurerend principe 7: vitale bodem

We sluiten aan bij de Europese bodemmonitoringsrichtlijn en zetten in op een vitalere Utrechtse bodem. Dit doen we door agrarische ondernemers en terreinbeherende organisaties te ondersteunen bij duurzaam bodembeheer en door bodemvitaliteit mee te nemen in de gebiedsprocessen.

We zetten in op een vitalere Utrechtse bodem. We doen dit onder andere met behulp van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw, waarbij door agrariërs onder andere aan een vitalere bodem wordt gewerkt. Verhogen bodem organische stof en vergroten aandeel permanent grasland zijn belangrijke KPI's. Voor landbouw zetten we conform het landelijke beleid in op duurzaam beheerde landbouwbodems in 2030. Hiervoor brengen we de bodemkwaliteit van landbouwbodems in beeld. We werken samen met de waterschappen om 'Bedrijfsbodem- en waterplannen' te stimuleren in de landbouw. De grondgebonden Utrechtse landbouwsectoren zijn ook steeds meer gericht op duurzaam bodembeheer, onder andere omdat boeren de klimaatverandering als eerste merken.

In en rondom natuurgebieden werken we samen met de terreinbeheerders en de waterschappen aan de verbetering van het watersysteem, zodat basenrijk grondwater of oppervlaktewater de bodem kan bufferen. Het meenemen van bodemvitaliteit in de gebiedsprocessen moet nog verder worden vormgegeven. Hierbij zijn de landelijke ontwikkelingen richtinggevend.

3.3.5 Beekdalen

Toelichting (het waarom)

Beekdalen zijn gradiëntrijke landschappen met veel fysieke variatie zoals hoogteverschillen en bodemopbouw. Dit maakt het beekdallandschap uniek en daarmee waardevol voor de natuur. De afgelopen tientallen jaren hebben grootschalige veranderingen in het landgebruik en de waterhuishouding geleid tot een transformatie van het beekdallandschap en veranderingen in het functioneren van de beeksystemen. Daarbij hebben verminderde infiltratie, het versneld afvoeren door kanalisatie, overdimensionering en verstuwing en grondwateronttrekking de beekhydrologie sterk veranderd. Door sterke sturing op het waterpeil behoren beekdalinundaties in de midden- en benedenlopen grotendeels tot het verleden. Deze veranderingen in de hydrologie en de morfologie worden nog eens versterkt door de gevolgen van klimaatverandering: extremere piekafvoeren - met wateroverlast als gevolg - en perioden van droogte, met droogvallende beken als gevolg.

De zichtbare consequenties van de achteruitgang van het beekdallandschap – wateroverlast en droogvallende beken - maken duidelijk dat herstel op stroomgebiedsniveau noodzakelijk is. Dat wil zeggen water vasthouden, bergen, vertraagd afvoeren en ruimte maken voor de beek. Ook de opgave ten aanzien van de vermindering van de uit- en afspoeling van nutriënten vraagt om een aanpak op stroomgebiedsniveau, de beken worden namelijk in het bovenstroomse gebied veelal gevoed door grondwater en over de gehele beek met oppervlaktewater uit het haarvatensysteem.

De grote knelpunten voor het bereiken van de KRW-doelen zijn - naast nutriënten - te relateren aan de beschikbaarheid en de juiste stroomsnelheid van het water (dus droogval en piekbuien) en beschaduwning van de beek. Hier ligt ook een directe relatie met de watertemperatuur, een knelpunt dat als gevolg van klimaatverandering steeds meer opgang doet. Naast het vasthouden, speelt ook het infiltreren van water in het inzijgebied – dat vervolgens de beken voedt – een aanvullende rol.

Het grootschalig herstel van beekdalen levert een bijdrage aan verschillende beleidsopgaven. Behalve voor de natuur-, water en klimaatopgave, levert het een bijdrage aan het verbeteren van de waterkwaliteit en daarmee aan het doelbereik voor de Kaderrichtlijn Water. In het Addendum bij het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn is grootschalig beekherstel expliciet genoemd als kansrijke maatregel en in de RLN-systematiek van het Rijk worden de beekdalen aangemerkt als prioritaire gebieden.

De Utrechtse beken liggen allemaal in het oostelijk deel van onze provincie. Het zijn er zeven: zes daarvan liggen bovenstrooms in Gelderland en benedenstrooms in Utrecht, één beek ligt geheel in Utrecht. Deze beken zijn landschappelijk waardevol, vormen een belangrijk onderdeel van het groenblauwe raamwerk en zijn potentieel van grote betekenis voor natuur en biodiversiteit. Om die reden zijn ze opgenomen in het Natuurnetwerk Nederland.

De beken zijn ook allemaal aangewezen als KRW-waterlichaam. Zie ook kaart 4 voor de ligging van de beken in bijlage XI.

Onze aanpak

Structurerend principe 8 (ruimtelijk): Integrale aanpak beekdalen

We herstellen de beekdalsystemen in het Utrechtse deel van de Gelderse Vallei door het vertragen van de waterafvoer gericht op het verbeteren van de waterbeschikbaarheid en de waterkwaliteit. Dit doen we in samenhang met het realiseren van de natuuropgaven. We nemen daartoe met een integrale aanpak maatregelen in het gehele stroomgebied van de beken en reserveren voldoende ruimte voor de combinatie van opgaven (het gehele afwateringsgebied).

Voor de beekherstelopgave werken we samen met Waterschap Vallei en Veluwe en de provincie Gelderland. We hebben de ambitie om alle zeven beken over de gehele lengte zo natuurlijk mogelijk en klimaatbestendig in te richten en zo bij te dragen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water, de natuurdoelen (Natuurnetwerk Nederland, VHR en de aanleg van bos) en klimaatadaptatie. Om wateroverlast (in met name stedelijk gebied) te voorkomen wordt in de beekdalen ruimte voor waterberging gereserveerd. De zoekgebieden hiervoor staan op kaart 2 in bijlage XI aangegeven als "Beperkingengebied natuurlijke laagte". De verschillende opgaves, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en natuur, zijn (ruimtelijk) goed te combineren.

Een deel van het beekherstel is samen met Waterschap Vallei en Veluwe al in eerdere jaren uitgevoerd. Ongeveer 60% van de beektrajecten is al eerder natuurlijker ingericht. Het werk 'afmaken' is nu van belang om de realisatie van de eerdergenoemde doelen dichterbij te brengen. Dit betreft de ongeveer 40% van de beektrajecten waar nog niets is gedaan, alsmede een aantal trajecten waar aanvullende maatregelen nodig zijn. Deze restopgave wordt onder het beleidsregime van een nieuw bekenprogramma uitgevoerd.

De komende jaren gaan we aan de slag met deelprojecten die al op de korte termijn te realiseren zijn. De totaalopgave is echter groter en wordt op dit moment door beide provincies en Waterschap Vallei en Veluwe uitgewerkt. Dit moet leiden tot een uitvoeringstrategie voor de lange termijn, die onder meer gaat landen in het maatregelpakket voor het 4e Stroomgebiedsbeheer-programma, met maatregelen die genomen worden tussen 2028 en 2034. Hierbij hebben we de volgende inhoudelijke aandachtspunten:

Herinrichting van het beekstelsysteem:

- Aanpassingen in het profiel en de aanleg van inundatievlakken (overstromingsvlakken), gericht op voldoende stroming over een zo lang mogelijke periode in het jaar.
- Hermeandering van rechtgetrokken beektrajecten, gericht op het minder snel afvoeren van water en aanbrengen van meer variatie in de leefgebieden van planten en dieren.
- Aanleg beekbegeleidende beplanting en herstel van verbindingen leefgebieden voor planten en dieren.
- Ruimte voor waterberging in de beekdalen.

Verbetering waterkwaliteit:

In het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn van het Rijk wordt de instelling van brede bufferzones van 200 meter in de beekdalen als mogelijke oplossing voor de waterkwaliteitsproblemen genoemd. We denken dat het gewenste effect ook grotendeels bereikt kan worden door de inzet van andere maatregelen. Denk hierbij aan de herinrichting van het beekstelsysteem en een aanpak gebaseerd op voorlichting richting de grondeigenaren in het gehele stroomgebied. Daarbij hoort een gerichte inzet van relevante instrumenten, zoals agrarisch natuurbeheer met randenbeheer, groenblauwe dooradering, natuurvriendelijk slootkantenbeheer, de Ecoregeling voor agrariërs en de aanleg van nieuwe landschapselementen langs perceelsgrenzen. Het agrarisch collectief kan hierin een belangrijke rol spelen.

3.4 Natuur

3.4.1 Inleiding

Een rijke natuur, met een grote verscheidenheid aan planten- en diersoorten, is waardevol op zichzelf. Maar wij mensen hebben de natuur ook nodig. Een gevarieerde en veerkrachtige natuur is van groot belang voor de productie van gezond voedsel, een schone lucht, schoon drinkwater en een prettige leefomgeving. Zo is een diversiteit aan insecten bijvoorbeeld nodig voor de bestuiving van planten in de landbouw. Ook is aangetoond dat veel groen in onze omgeving goed is voor onze gezondheid.

De natuur staat door verschillende factoren onder druk, waaronder stikstofuitstoot, versnippering, verdroging, klimaatverandering en ruimtebeslag voor andere functies. Daarom pakken we die drukfactoren voor natuur aan en werken we aan het realiseren van een gevarieerde en veerkrachtige natuur, aan robuuste (natuur)netwerken en verbindingen en aan meer biodiversiteit en natuurinclusieve vormen van landbouw met landschapselementen in agrarische gebieden. Dat laatste is ook belangrijk, want ook de 'meer algemene' natuur buiten de beschermde natuurgebieden levert ook een belangrijke bijdrage aan de biodiversiteit.

3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden

Toelichting (het waarom)

De Natura 2000-gebieden zijn beschermde gebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Per Natura 2000-gebied zijn door het Rijk instandhoudingsdoelen vastgesteld die bijdragen aan een 'gunstige staat van instandhouding' op landelijk niveau voor de aangewezen habitattypen en soorten. De doelen zijn per gebied geformuleerd in termen van "behoud" of "uitbreiding" van de omvang (populatiegrootte of oppervlakte habitatype of leefgebied van de soort) en "behoud" of "verbetering" van de kwaliteit (van het habitatype of het leefgebied van de soort). Ook geldt voor deze gebieden een verslechteringsverbod ten opzichte van het moment dat het Natura 2000-gebied door de Europese Commissie is aangewezen. Voor de meeste gebieden was dit in het jaar 2000 (Vogelrichtlijn) of 2004 (Habitatrichtlijn). In Utrecht hebben we negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarnaast is er het niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebied Eemmeer en Gooimeer Zuidoever. Vijf Natura 2000-gebieden zijn de provinciegrens overschrijdend.

Voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland worden periodiek natuurdoelanalyses (NDA's) opgesteld. Deze beoordelen de huidige toestand van het Natura 2000-gebied en of maatregelen nodig zijn om de natuur te behouden en daar waar nodig te verbeteren. Ze geven aan wat de belangrijkste drukfactoren zijn voor het niet behalen van de instandhoudingsdoelen en wat nodig is om de effecten daarvan te beperken. De NDA's zijn beoordeeld door de Ecologische Autoriteit, een onafhankelijke instantie die door het Rijk in het leven is geroepen om gezaghebbende uitspraken te doen op het gebied van aantasting en herstel van natuur. Hiermee vormen NDA's een belangrijk monitoringsinstrument.

De Ecologische Autoriteit heeft nagegaan of de meest recente NDA's de benodigde ecologische informatie bevatten. Zij heeft gekeken of de conclusies die in de meest recente NDA's worden getrokken, te begrijpen zijn en met de juiste wetenschappelijke informatie zijn onderbouwd. Als kennis ontbreekt in de NDA - bijvoorbeeld omdat gegevens nog niet beschikbaar of verouderd zijn - heeft de Ecologische Autoriteit bekeken of dan op de juiste manier met deze onzekerheden is omgegaan en hoe deze kennis alsnog kan worden opgehaald. De EA heeft een aantal kennisleemten in de NDA's geconstateerd. Daarom is op basis van hun adviezen een lijst aan onderzoeksmaatregelen opgesteld. Uit dit onderzoek kunnen nieuwe maatregelen volgen. Tegelijkertijd geeft de EA nadrukkelijk aan dat de momenteel beschikbare gegevens voldoende richting geven voor het uitwerken van maatregelen die urgent moeten worden uitgevoerd.

In de NDA's en de beoordeling door de Ecologische Autoriteit is vastgesteld dat voor een aantal beschermde soorten en habitats een verslechtering heeft plaatsgevonden danwel niet kan worden uitgesloten. Daarmee is Nederland als lidstaat, en GS als bevoegd gezag, in overtreding. De NDA's en adviezen van de Ecologische Autoriteit beschrijven een totaalpakket aan maatregelen die, op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten, veelal op korte termijn moeten worden genomen om de natuur te herstellen en bij te dragen aan het bereiken van de Gunstige Staat van Instandhouding van de beschermde habitats en soorten.

Een belangrijke algemene conclusie van de Ecologische Autoriteit is dat in de meeste gevallen systeemherstel nodig is. Dit betekent dat ook maatregelen buiten de begrenzing van de Natura 2000-gebieden moeten worden uitgevoerd. Hierbij gaat het vooral om reductie van de stikstofemissie, aanpassing van de waterhuishouding en het vergroten en verbinden van habitats en leefgebieden. Wat betreft stikstofdepositie wordt bij vrijwel alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden momenteel de Kritische Depositiewaarde overschreden. Met name in de Natura 2000-gebieden met habitattypen veenmosrietlanden en blauwgraslanden is de huidige stikstofdepositie tot tweemaal hoger dan de Kritische Depositiewaarde.

Onze aanpak

Structurerend principe 9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden

We nemen passende maatregelen om (verdere) verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen en waar nodig herstel van de beschermde soorten en habitats te realiseren. De Natuurdoelanalyses (NDA's) en de beoordeling daarvan door de Ecologische Autoriteit zijn zwaarwegend en kaderstellend voor de te nemen maatregelen, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden.

Om verdere verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen, geven we zo spoedig mogelijk uitvoering aan de zwaarwegende adviezen van de Ecologische Autoriteit op basis van de NDA's (zie bijlage IV voor een samenvatting van de NDA's). Op hoofdlijnen gaat het nemen van herstelmaatregelen in en rondom de Natura 2000-gebieden om: optimaliseren van het beheer, herstel van het hydrologische systeem, reductie van stikstofdepositie, uitbreiden van het natuurareaal, het realiseren van ecologische verbindingen tussen natuurgebieden en het bestrijden van invasieve exoten.

Een aantal maatregelen in de NDA's en de adviezen van de Ecologische Autoriteit is op hoofdlijnen verwoord, of betreffen onderzoeksvragen op basis waarvan de te nemen maatregelen worden bepaald. Ook werken we ons kennis- en monitoringsprogramma verder uit. De herstelmaatregelen borgen we in beheerplannen: voor vijf Natura 2000-gebieden zijn we als provincie Utrecht voortouwnemer. De voortouwnemer is het bevoegd gezag dat over het algemeen het grootste deel van het Natura 2000-gebied vertegenwoordigt. De voortouwnemer is verantwoordelijk voor het hele proces om tot een beheerplan te komen, inclusief aanspreekpunt voor de buitenwereld.

De verantwoordelijkheid voor de andere vijf Natura 2000-gebieden - die slechts gedeeltelijk binnen onze provincie liggen - ligt bij onze buurprovincies. Uiteraard dragen we in die situaties wel bij aan de (inhoudelijke) keuzes die in het Natura 2000-beheerplan worden gemaakt. De beheerplannen worden in overleg met onze gebiedspartners en de betrokken grondeigenaren opgesteld. Daarbij hanteren we een integrale aanpak, zodat ook andere opgaven waar mogelijk worden meegenomen. De Rijksmiddelen vanuit UPLG-Maatregelpakket 4 (overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden) en Programma Natuur-fase 2 vormen de financiële onderlegger voor de verdere uitwerking.

In heel Nederland, waaronder provincie Utrecht geldt een vergunningplicht voor het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen voor bedrijven in en rondom Natura 2000-gebieden. Belangrijk daarbij is dat significante nadelige effecten op de Natura 2000-gebieden moeten worden uitgesloten. Begin dit jaar is er een rechterlijke uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2025:1428) die aangeeft dat geen uitzondering wordt gemaakt op deze 'strengere' juridische norm. In veel van de Natura 2000-beheerplannen in onze provincie bestaat nu nog een vrijstelling voor het gebruik van dergelijke middelen. Momenteel zijn wij bezig de vijf Natura 2000-beheerplannen, waar we als provincie Utrecht voortouwnemer van zijn, te actualiseren. De verwachting is dat de vrijstelling niet kan worden voortgezet, omdat negatieve effecten op voorhand niet kunnen worden uitgesloten. In het kader van de actualisatie van de natuurbeheerplannen hebben wij overleg met de betreffende bedrijven. Ook brengen wij het vervallen van vrijstellingen in bij de actualisatie van de beheerplannen van de andere Natura 2000-gebieden, waar onze buurprovincies voortouwnemer van zijn.

We brengen schadelijke effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden in beeld. Samen met de telers werken we, in lijn met het coalitieakkoord en het beleid van de KRW-impuls, naar uitfasering van het gebruik van die schadelijke middelen. Daarnaast zetten we in op een helder landelijk beleid betreffende (de toelating van) gewasbeschermingsmiddelen.

De Utrechtse Heuvelrug met uitgestrekte bossen, heidevelden en schraallanden is geen Natura 2000-gebied, maar wel onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland en daarmee voor onze provincie als natuurgebied van groot belang. Omdat het geen Natura 2000-gebied is, is voor dit gebied geen NDA gemaakt. We hebben als provincie wel aanwijzingen dat de natuurkwaliteiten op de Heuvelrug onder grote druk staan door verdroging, versnippering, stikstofoverlast en recreatie. Daarom wordt voor de Heuvelrug nu een met een NDA te vergelijken onderzoek uitgevoerd om de natuurkwaliteiten en de drukfactoren goed in beeld te krijgen (zie ook [4.4.5](#)).

Structurerend principe 10 (ruimtelijk): Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden

Wij realiseren overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, waarbinnen we (systeem)maatregelen nemen om in de Natura 2000-gebieden te komen tot natuurherstel. Hiertoe treffen we maatregelen met betrekking tot hydrologie, connectiviteit, nieuw natuurareaal en stikstofreductie.

Het landgebruik in de omgeving van Natura 2000-gebieden is vaak een belangrijk knelpunt om in voldoende mate te kunnen borgen dat zicht blijft bestaan op het behalen van de instandhoudingsdoelen van de relevante habitats en doelsoorten in deze gebieden. Derhalve definiëren we een overgangsgebied als 'de zone rondom het Natura 2000-gebied die nodig is om de instandhoudingsdoelen van de aangewezen soorten en habitats te halen'. Hierin treffen we de benodigde maatregelen zoals beschreven in de Natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit. Uiteraard kunnen wij dit alleen op Utrechts grondgebied doen. We zijn/gaan wel in gesprek met de aangrenzende provincies om dit af te stemmen.

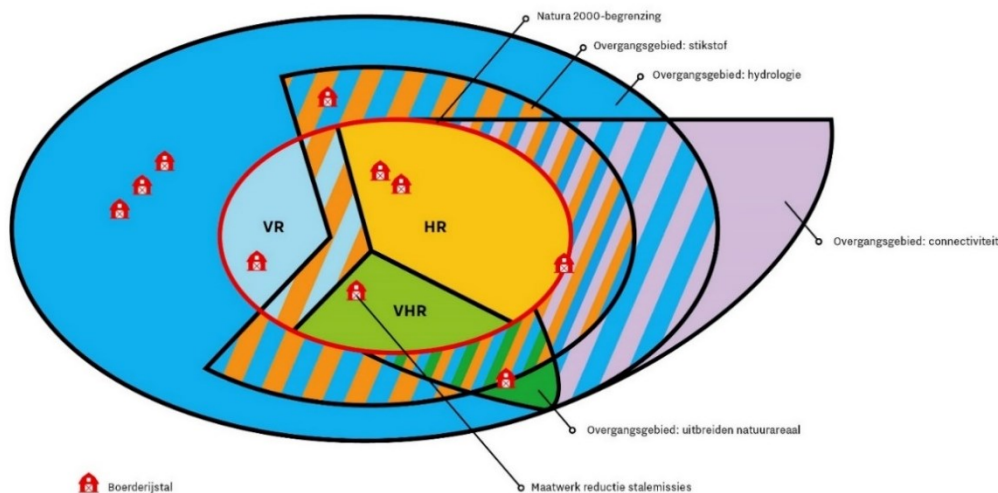
De benodigde omvang van het overgangsgebied kan per thema verschillen, afhankelijk van wat nodig is voor het realiseren van de juiste abiotische condities. Zo kan voor herstel van het hydrologische systeem een kleiner of groter gebied nodig zijn dan het gebied dat nodig is om bronmaatregelen te nemen om de neerslag van stikstof te reduceren. Door onderzoek en een gebiedsgerichte aanpak zal de ligging van de overgangsgebieden voor connectiviteit en hydrologie steeds duidelijker worden. In de wijziging van de Omgevingsvisie 2026 stellen we voor om de overgangsgebieden een plek te geven.

Dat wat nodig is om de instandhoudingsdoelen te halen, is randvoorwaardelijk voor het gebruik en inrichting van het overgangsgebied. Dat kan in de gebieden leiden tot moeilijke keuzes, maar daarmee kan de vergunningverlening van het slot en kunnen we - ook buiten de overgangsgebieden - werken aan een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw. De extra middelen uit het UPLG-maatregelenpakket 4 en van Programma Natuur fase-2 worden onder andere in de overgangsgebieden ingezet.

In de overgangsgebieden staan vier soorten maatregelen centraal, te weten:

- *Instellen stikstofzone*: Het voorgenomen beleid voor de stikstofzones en andere gebiedsspecifieke maatregelen is opgenomen in paragraaf [3.4.3](#) (stikstofaanpak).
- *Hydrologische maatregelen*: Deze zijn nodig om het systeem beter af te stemmen op de kwaliteitseisen van het Natura 2000-gebied. In de overgangsgebieden proberen we zoveel mogelijk verschillende opgaven met elkaar te verbinden. Met name op het gebied van water en natuur liggen hier goede kansen voor verbetering. De hydrologische maatregelen die nodig zijn voor de Natura 2000-gebieden zijn wellicht te combineren met de vernatting in (bepaalde delen van) de veenweiden, of met extensievere vormen van landbouw. In veel gevallen kunnen de gronden in overgangsgebieden agrarisch blijven. Hier kan gedeeltelijke afwaardering aan de orde zijn, bijvoorbeeld vanwege vernatting. Voor deze maatregelen zal aanvullend instrumentarium moeten worden ontwikkeld. Bij veel van onze Natura 2000-gebieden is een verdere uitwerking via aanvullend onderzoek nodig voordat we tot uitvoeringsmaatregelen kunnen overgaan. Na het formuleren van de onderzoeksvragen en het ophalen van de al beschikbare informatie (ook uit het gebied) wordt onderzocht welke maatregelen nodig zijn voor hydrologisch doelbereik en welke effecten de maatregelen hebben op het omliggende gebruik en de inrichting. Dit laatste wordt onderdeel van de Natura 2000-beheerplannen en de gebiedsprocessen.
- *Versterken ecologische verbindingen (connectiviteit)*: Het versterken van de ecologische verbindingen is afhankelijk van de situatie: wat is er aan extra natuurareaal nodig of kunnen de gronden agrarisch blijven? Indien dit laatste dan wel met een meer op natuur gericht gebruik en beheer, bijvoorbeeld via groenblauwe dooradering, agroforestry en/of agrarisch natuurbeheer (ANLb).
- *Vergroten areaal natuur*: Op sommige plekken is een groter areaal aan natuur nodig voor herstel van kwetsbare habitats en soorten. De juiste ligging van deze arealen is nu nog niet overal bekend, een globale

inschatting van ligging en oppervlakte is dat het in totaal om ruim 400 hectare gaat bij voornamelijk het Binnenveld, Kolland en Overlangbroek, Oostelijke Vechtplassen, Rijntakken en de Uiterwaarden Lek. Wat betreft de middelen maken we gebruik van de middelen voor UPLG-maatregelpakket 4 en voor Programma Natuur die via SKNL ingezet worden. In het proces van de wijziging van de Omgevingsvisie 2026 nemen we op dat in sommige situaties de begrenzing van de Groene Contour wordt geoptimaliseerd voor natuurherstel van een Natura 2000-gebied. Dit kan gaan om uitbreidingen van de natuur buiten het Natura 2000-gebied ter ondersteuning van het herstel van kwetsbare soorten en habitats binnen het Natura 2000-gebied. Het gaat hierbij om uitbreiding van de NNN en nadrukkelijk niet om uitbreiding van de Natura 2000-gebieden. De concrete uitwerking en begrenzing vindt plaats in het op te stellen Beleidsprogramma Natuur en wordt vervolgens opgenomen in de Omgevingsverordening.



Figuur 7. Visuele weergave van een overgangsgebied

De overgangsgebieden zijn weergegeven op kaart 5 in bijlage XI.

De hierboven genoemde maatregelen leiden mogelijk tot beperkingen voor de reguliere landbouw in de overgangsgebieden. Daarom zetten we hier instrumenten in gericht op ontwikkeling van natuurinclusieve landbouwbedrijven. In de directe nabijheid van de Natura 2000-gebieden zelfs in zeer vergaande vorm: afhankelijk van de locatie ten minste niveau 2 van natuurinclusieve landbouw (zie voor de definitie van natuurinclusieve landbouw het kader onder paragraaf 3.6.3). In deze gebieden streven we naar het stapelen van regelingen die extensieve en natuurinclusieve landbouw mogelijk maken. Te denken valt aan: vergoedingen voor groenblauwe diensten (bijvoorbeeld via agrarisch natuurbeheer), afwaardering van landbouwgrond en specifieke regelingen voor extensieve landbouw.

Verder is grondmobiliteit essentieel om maatregelen in de overgangsgebieden te realiseren. Daarom zetten we hier maximaal en prioritair in op het verkrijgen van grond die als compensatiegrond kan worden ingezet, alsmede het bevorderen van grondmobiliteit onder andere via kavelruil. Met de middelen uit de UPLG-maatregelpakketten en van Programma Natuur fase 2 kan in de komende jaren invulling gegeven worden aan het beleid in deze gebieden. In de gebiedsprocessen ondersteunen we boerenbedrijven om de noodzakelijke aanpassingen binnen de overgangsgebieden te kunnen doen.

3.4.3 Stikstofaanpak

Toelichting (het waarom)

De aanpak van de stikstofproblematiek is een prioriteit binnen dit UPLG. De depositie van stikstof is een belangrijke oorzaak van de teruggang van natuur en biodiversiteit in onze provincie. Het belang van de stikstofaanpak is groot, vermindering van de depositie van stikstof is nodig om de achteruitgang van kwetsbare natuurgebieden een halt toe te roepen en herstel mogelijk te maken. Hierbij moet rekening worden gehouden met de stikstofgevoeligheid van habitattypen maar ook de mate van herstelbaarheid van die habitattypen.

Bij slecht herstelbare natuur is de noodzaak om tot een snelle emissiereductie te komen het grootst. Ook om vergunningverlening mogelijk te maken voor nieuwe ontwikkelingen zijn maatregelen nodig. Om tot houdbare en duurzame vergunningverlening te kunnen komen, moeten we maatregelen nemen die gericht zijn op het herstel van natuur en het kunnen onderhouden van additionaliteit. Het additionaliteitsvereiste stelt dat vrijkomende stikstofdepositieruimte alleen mag worden gebruikt voor de verlening van vergunningen, als vaststaat dat die stikstofdepositieruimte niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en perspectief te houden op herstel.

Deze uitleg van de bestaande plicht onder de habitatrichtlijn is sinds de uitspraak over de PAS in 2019 herhaaldelijk herbevestigd in andere uitspraken. Hierbij geldt; hoe steviger de geborgde stikstofreductie en maatregelen op andere drukfactoren, hoe sneller we uit de huidige juridische onzekerheid raken. Met 'borging' wordt in dit kader bedoeld dat het behalen van de doelen in wet- en regelgeving onontkoombaar wordt gemaakt.

Daarnaast zullen ook de eventueel benodigde financiële middelen beschikbaar moeten zijn voor een gedegen borging. In onze aanpak in dit UPLG richten we ons op het voldoen aan het additionaliteitsvereiste en minimaal het leveren van onze proportionele bijdrage aan dit vereiste. Voor sommige gebieden met zeer stikstofgevoelige habitattypen zijn we echter ook afhankelijk van wat andere provincies en/of het Rijk aan maatregelen uitvoeren.

In de taakverdeling tussen Rijk en provincies is het stikstofbeleid van de provincies aanvullend op het Rijksbeleid. Door het Rijk zijn tot nu toe enkele beëindigingsregelingen ingezet en zijn met de kamerbrief van 25-4-2025 'Startpakket Nederland van het slot' aanvullende maatregelen en extra budget aangekondigd. Dit startpakket zet in op een reductie van de stikstofemissies uit de landbouwsector van 42-46% en van 50% voor de overige sectoren, met 2019 als referentiejaar. De hiervoor benodigde maatregelen en budgetten zijn echter nog niet in de wetgeving en de begroting opgenomen.

In een latere uitwerking komt er naar verwachting wel borging voor de beoogde maatregelen en reducties. In het stikstofdossier is op Rijksniveau veel in beweging. Wij volgen deze ontwikkelingen nauwgezet. In het UPLG richt de provincie zich vooral op het terugdringen van de ammoniakuitstoot uit de veehouderij conform de opdracht zoals deze onder het ontwerp-NPLG gold. Van het Rijk verlangen wij een goede borging van de in het Startpakket beoogde reducties van 50% voor industrie en mobiliteit.

Onze aanpak

We sturen provinciebreed op een reductie van de ammoniakemissie met als doel het behalen van de 46% reductie van de ammoniakemissies uit de landbouw zoals deze in het Ontwerp- NPLG aan Utrecht ten doel is gesteld. Dit doel van 46% reductie geldt voor de periode 2019 tot 2035 en is onderbouwd middels berekeningen van het RIVM. Wij houden voorlopig vast aan het reductiepercentage van 46% in afwachting van de provinciale doorvertaling van het Startpakket. Wij verwachten dat een lager doel niet behulpzaam is in het van het slot halen van Nederland. Dit reductiepercentage rekenen wij om naar een emissiedoel voor de provincie. In 2019 bedroeg de Utrechtse ammoniakemissie uit de landbouw 5,252 Kton per jaar, het te behalen doel voor 2035 komt daarmee op een emissieplafond van 2,836 Kton. Dit emissieplafond van 2,836 Kton hanteren wij als doel voor 2035, want dat geeft een scherper richtpunt dan een reductiepercentage.

De autonome ontwikkeling, landelijke opkoopregelingen en het stoppen van de derogatie (waaronder meer mest mocht worden uitgereden) dragen al zorg voor een aanzienlijk deel van de benodigde reductie. Tussen 2019 (het referentiejaar) en 2025 zal naar verwachting al 10-14% reductie hebben plaatsgevonden (4,883 Kton was de emissiehoogte in Utrecht in 2022 volgens KEV aangevuld met de prognose gebaseerd op PBL-inschatting). Het PBL verwacht dat tussen de jaren 2022 en 2030 een reductie van 19% zal plaatsvinden wat betreft de ammoniakemissies van de landbouw.

Door het pas na enkele jaren kunnen beschikken over cijfers uit Emissieregistratie (de meest recente cijfers uit Utrecht zijn van 2023) geven we de verwachte reductie van de Utrechtse ammoniakuitstoot uit de landbouwsector voor 2025 op als een bandbreedte van 10-14%. In 2022 zaten we al aan de 10%. Uitgaande van het doorzetten van deze lijn is 14% in 2025 realistisch. Deze reducties worden onder andere veroorzaakt door het stoppen van de derogatie, opkoopregelingen, stoppers etc. Het verschil tussen de prognose voor 2035 en het beoogde doel (een emissieplafond van 2,836 Kton) betekent een restopgave. Deze is haalbaar met voer- en managementmaatregelen voor melkveehouderij in combinatie met een aanpak stikstofexclusiegebied, stikstofzone en emissiegrenswaarden voor huisvestingsystemen voor niet grondgebonden veehouderij. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van minder eiwitrijk voer, meer uren weidegang en toepassing van best beschikbare technieken. Dit betekent niet dat de benodigde stikstofdepositiereductie voor ieder Natura 2000-gebied geborgd is.

Stikstofdeposities zijn doorgaans het effect van de stapeling van vele emissiebronnen - de zogenaamde 'stikstofdeken' - die elders neerslaan. Tegelijk weten we ook dat emissiebronnen die in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden liggen, een groter effect hebben op de natuur dan bronnen die verder weg zijn gelegen. Maatregelen voor emissiereductie zijn dus het meest effectief als zij worden genomen door de nabijgelegen bedrijven. Omdat het verlagen van de stikstofdeken op veel Natura 2000-gebieden een positief effect heeft, wordt in dit UPLG ingezet op een generieke reductie. Deze generieke reductie van de stikstofdeken is noodzakelijk voor een groot aantal gebieden, ook buiten de eigen provincie. In een aantal gebieden is het echter nodig om aanvullend beleid te voeren vlakbij dat Natura 2000-gebied.

Om invulling te geven aan provinciale sturing stellen we een stikstofaanpak voor via twee sporen, namelijk generiek en gebiedsspecifiek. Deze beide sporen houden het volgende in:

1. De generieke aanpak betreft het provinciebreed terugdringen van de ammoniak uitstoot (de 'deken').
2. De gebiedsspecifieke aanpak betreft het extra beperken van de uitstoot rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, omdat deze een relatief groot aandeel heeft in de depositie op het aangrenzende Natura 2000-gebied.

Ter toelichting het volgende:

Ad 1. De generieke aanpak van stikstof

Structurend principe 11: Generieke normering stikstof

Voor de ammoniakemissie veroorzaakt door de landbouwsector sturen we provinciebreed aan op het behalen van de 46% reductie zoals deze in de Handreiking NPLG (2024) aan Utrecht ten doel is gesteld. Voor grondgebonden veehouderij zetten wij in op reducties door voer- en managementmaatregelen, geborgd via een emissieplafond per hectare. Voor de niet-grondgebonden veehouderij zetten we in op stalinnovaties (met als uitgangspunt toepassing van de beste beschikbare technieken) en managementmaatregelen om de emissies te reduceren. Deze reductie borgen we via de Omgevingsverordening middels een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats voor niet grondgebonden veehouderij, met als doeljaar 2035.

Grondgebonden veehouderij:

Meerdere praktijkonderzoeken hebben duidelijk gemaakt dat door toepassing van voer- en managementmaatregelen op bedrijfsniveau voldoende emissiereductie kan worden bereikt om de restopgave te halen. Vanuit de sector is duidelijk een signaal afgegeven dat zij de voorkeur geeft aan vermindering van de ammoniakemissies via sturing op de combinatie van tankmelkureum en het aantal uren weidegang. Aan deze oproep geven we graag gehoor door het aan het zelfsturend vermogen en vakmanschap van de sector over te laten om op of onder het reductiepad richting 2035 te blijven. Dit reductiepad wordt gevormd door een rechte lijn te trekken tussen de emissies in Utrecht in 2019 en het beoogde doel voor 2035. Bedrijven worden in de jaren voor 2035 niet beoordeeld op het doel voor 2035, maar op het behalen van een evenredig deel van dat doel tot 2035.

De komende tijd kan de Kringloopwijzer behulpzaam zijn bij het monitoren van doelbereik. Wij verwachten dat het middel van de Kringloopwijzer de komende jaren verder zal worden doorontwikkeld en/of dat het Rijk een afrekenbare stoffenbalans als monitoringsinstrument zal instellen dat de stikstofverliezen op bedrijven technisch en juridisch kan borgen en tevens kan worden ingezet als monitoringsinstrument. De N/P methode is een methode om stikstofverliezen uit mest te berekenen, waarbij de verhouding tussen stikstof (N) en fosfaat (P) in verse mest

en afgevoerde mest wordt vergeleken, en een deel van de stikstof als verloren wordt beschouwd. We onderzoeken nog hoe we omgaan met de biologische boeren die nog geen kringloopwijzer hebben, het ligt voor de hand dat daar ook uitzonderingsgronden voor opgesteld worden.

In eerste instantie stimuleren/ondersteunen we bedrijven om hun aandeel in de beoogde reducties te leveren. Voor het verkrijgen van een grotere juridische zekerheid voor bestaande vergunningen en bereiken van een grotere stabiliteit voor ondernemers is het van groot belang om de noodzakelijke emissiereducties goed te borgen. Het volledig aan vrijwillige maatregelen overlaten van emissiereducties is onvoldoende borging om op termijn additionaliteit te kunnen onderbouwen zodat we tot houdbare en duurzame vergunningverlening kunnen komen. Ondanks dat die methode aantoonbaar kan werken moet de daadwerkelijke reductie nog blijken. Deze kan mee- of tegenvallen.

Uit een [WUR-studie](#) is gebleken dat tankmelkureum prima geschikt is als instrument om de eigen bedrijfsemissies mee te sturen, maar minder geschikt is om vanuit de overheid reducties mee te borgen. De best geschikte methode om op reducties te sturen, lijkt een emissienorm per hectare te zijn. Om te zorgen voor een geborgde reductie zetten we in op een stevige stok achter de deur in de omgevingsverordening om zodoende zeker te zijn van het behalen van de emissiereducties. Als vanaf 2028 de reducties niet worden gehaald, gaan wij hierover in gesprek met sectorvertegenwoordigers. Vanaf 2029 kan dan het besluit genomen worden dat alsnog het emissiedoel van 40-42 kg NH₃ per hectare per jaar voor grondgebonden veehouderij van kracht wordt. In dat geval gaan we per 2030 over op monitoring op bedrijfsemissies i.p.v. de totale emissie van de sector. We kijken daarmee of een bedrijf het beoogde doel van 40-42 kg ammoniakuitstoot per hectare per jaar zal gaan halen. Een doel dat in 2035 moet zijn bereikt.

We zullen daarbij verkennen of deze norm ook als gemiddelde voor een collectief kan gelden. Want 2028 is niet ver weg. Tegelijk is het beoogde reductiedoel voor 2028 veel lager dan dat in 2035. De kans dat moet worden bijgestuurd, is niet groot als de sector zelf de mogelijkheid tot doelsturing aangrijpt. Uit juridisch oogpunt zal de norm van 40kg/ha/jr in de omgevingsverordening worden opgenomen. Het gaat dan vooral om de houdbaarheid van vergunningen. Deze norm zal worden aangepast als uit recentere cijfers blijkt dat een hogere norm uit de bandbreedte voldoende is om provinciaal het emissieplafond te halen. Ook zal in een gebied van de norm kunnen worden afgeweken als andere toereikende en geborgde maatregelen worden genomen voor het behalen van de Natura 2000 doelstellingen.

Vanaf 2027 zullen wij de hoogte van de emissies binnen de provincie doorlopend monitoren, we kijken dan naar de laatste drie peiljaren om te monitoren of de trend op of onder het reductiepad ligt. Vanaf 2028 zullen we over de voortgang van de reducties in gesprek gaan met sectorvertegenwoordigers. Vanaf 2029 wordt bepaald of de norm van 40-42 kg in werking treedt als de totale Utrechtse ammoniakemissies uit de landbouw boven het reductiepad liggen. Hierover zal worden gecommuniceerd met de agrarische sector. Als de reductie achterblijft, zal vanaf 2030 verplichtend instrumentarium worden ingezet en mogelijk met een tussendoel worden gewerkt. Als de beoogde reductie niet behaald wordt zal alsnog een verplichtend emissieplafond van 40kg NH₃ per ha per jaar worden ingesteld voor grondgebonden veehouderij. Voor het beoogde emissieplafond zal gekeken worden naar een driejarig gemiddelde. We zullen daarbij verkennen of de 40kg-norm ook als gemiddelde voor een beperkte groep samenhangende agrarische bedrijvencollectief kan gelden.

Dit emissieplafond per bedrijf zal niet overal leiden tot een geborgd natuurherstel. Wel leveren we daarmee onze proportionele bijdrage aan het natuurherstel. Het halen van dit doel van 40-42 kg/ha/jr wordt voor de meeste bedrijven haalbaar geacht middels de inzet van voer- en managementmaatregelen.

Niet-grondgebonden veehouderij:

Voor de niet-grondgebonden veehouderij (de intensieve veehouderij) sturen we met name op geborgde inzet van de beste beschikbare technieken in relatie tot bestaande én toekomstige stalsystemen. Daarbij sluiten we zo veel mogelijk aan bij het Rijksbeleid. Ook hebben we contact met enkele provincies met veel intensieve veehouderij om te bezien welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn en ook voor ons relevant. De regio Food Valley heeft zelf een plan opgesteld om een grote reductie te bereiken van 60%. Hoe deze reducties moeten worden bereikt, maakt het plan nog niet duidelijk. De reducties sluiten echter in belangrijke mate aan op de plannen in dit UPLG.

De inzet van best beschikbare techniek willen wij borgen door een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats op te nemen in de Omgevingsverordening. Dit doel dient in 2035 te zijn behaald en is niet afhankelijk van het halen van het reductiepad in 2028 en verder. De op te nemen toelaatbare normen voor emissies van NH₃ zijn 90-95% lager dan een traditioneel stalsysteem en kunnen doorgaans alleen met een luchtwasser worden gehaald.

Genoemde normen zijn met de nu geborgde best beschikbare technieken (van chemische luchtwassers) al haalbaar en worden daarom binnen nu en 10 jaar realiseerbaar geacht. Een gedetailleerde uitsplitsing in de diercategorieën voor deze diergroepen zal in de bijlage worden opgenomen. Het is de bedoeling dat de genoemde normen worden overgenomen in de eerstvolgende wijziging van de omgevingsverordening. Door gebruik te maken van een emissienorm per gerealiseerde dierplaats is het bedrijf zelf verantwoordelijk voor het behalen van de norm. Het kiezen voor een niet bewezen techniek kent daarbij grote risico's voor de ondernemer. Door gebruik te maken van sensoren in bijvoorbeeld de luchtwassers wordt de werkelijke uitstoot van stallen gemeten. Voor de biologische veehouderij en bedrijven die vanwege dierenwelzijn meer vierkante meters bieden kunnen uitzonderinggronden in de omgevingsverordening komen.

Ad 2. De gebiedsspecifieke aanpak van stikstof

Structurerend principe 12 (ruimtelijk): Gebiedsspecifieke reductie van stikstofemissie en -depositie

Rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zorgen we op twee manieren voor een reductie van stikstofemissie en -depositie, namelijk:

- We hanteren een stikstofzone van 250 meter rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijndeel daarvan) met binnen deze zone beperkte mestaanwending. Stimuleringsmaatregelen ter ondersteuning van emissiereductie zetten we in een bredere zone in.
- Via een maatwerkeraanpak willen we de stalemissies van bedrijven met een groot aandeel in de stikstofdepositie op het nabijgelegen Natura 2000-gebied reduceren. Bijvoorbeeld door verduurzamen, omschakelen of verplaatsten of -beëindiging.

Stikstofzone 250 meter

In een data-analyse van de Natura 2000-gebieden in Utrecht is gekeken naar de 'optimale' breedte van een emissiearme zone en ook wat hier de meest relevante emissies zijn. Zie hiervoor bijlage VIII, stikstof. Daaruit is gebleken dat emissies uit mestaanwending in een zone van 250 meter rondom het Natura 2000-gebied relatief de grootste bijdrage leveren aan de depositie op de in de nabijheid gelegen stikstofgevoelige habitats. We stellen daarom 'stikstofzones' in met een breedte van 250 meter rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijndeel en enkele delen Vogelrichtlijngebied) waar we de veldemissies verder terugdringen. Dit betekent dat een (gewas)perceel voor slechts een deel binnen de stikstofzone kan vallen.

We zetten erop in dat hier een norm van 100 kg stikstof/ha/jaar uit dierlijke mest en een verbod op het gebruik van kunstmest en RENURE gaat gelden, die opgenomen gaat worden in de eerstvolgende aanpassing van de omgevingsverordening en dus per begin 2027 van kracht zal zijn. Formeel geldt al een vergunningplicht voor bemesting van percelen binnen 25 kilometer van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. Als bestaande of toekomstige andere regelgeving of jurisprudentie meer beperkend is dan de normen die in de stikstofzones gaan gelden, dan zijn uiteraard deze meest beperkende plichten leidend. In eerste instantie wordt de stikstofzone ingesteld voor zes van de negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden: Binnenveld, Botshol, Lingegebied en Diefdijk-zuid, Nieuwkoopse Plassen en De Haeck, Oostelijke Vechtplassen en Zouweboezem. Voor de andere drie Natura 2000-gebieden - Kolland en Overlangbroek, Uiterwaarden Lek en Rijntakken - passen we voornamelijk geen stikstofzone voor bemesting toe. In 2028 bekijken we of voor het behalen van de natuurdoelen daar alsnog een zoneringsingesteld zal worden. Binnen de begrenzing van Habitatrichtlijngebied zal een bemestingsverbod worden ingesteld. Alleen als het behalen van een natuurdoel daar bemesting noodzakelijk maakt kan hiervan worden afgeweken. Op kaart 6 Stikstofzoneringsingesteld in bijlage XI zijn de stikstofzones weergegeven.

Renure staat voor 'Recovered Nitrogen from Manure' en verwijst naar producten waarin stikstof gericht wordt gewonnen uit dierlijke mest. Renure-producten bestaan uit ammoniumsulfaat of ammoniumnitraat. Ze worden gebruikt op het eigen bedrijf of geleverd aan andere bedrijven.

De norm voor de stikstofzone nemen we op in de wijziging van de Omgevingsverordening 2026 en zal dan gelden vanaf begin 2027. Bedrijven met gronden binnen deze zone zullen middels een bemestingsplan moeten aangeven hoe ze omgaan met deze aangescherpte norm. Aanvullend zal provinciaal instrumentarium worden ingezet om het

voor bedrijven mogelijk te maken om in de zone hun bedrijf te blijven voeren. Om negatieve gevolgen voor bedrijven te voorkomen, wordt deze zonering ondersteund door diverse stimuleringsregelingen (bijvoorbeeld ANLb pakketten, kennisoverdracht). Deze regelingen worden in een bredere zone (bijvoorbeeld tot 500 meter) opgesteld. Ook grondafwaardering kan hier worden ingezet.

De situatie op de Utrechtse Heuvelrug verdient hier speciale aandacht. De Heuvelrug is weliswaar niet aangewezen als Natura 2000-gebied, maar heeft wel degelijk stikstofgevoelige natuur die ook te lijden heeft onder te hoge stikstofdepositie. In paragraaf [3.4.2](#) geven we aan dat we voor de Heuvelrug een onderzoek hebben lopen om de drukfactoren goed in beeld te brengen.

Maatwerkenpak stalemissies

In gevallen waar deze dichtbij prioritaire habitattypen liggen, kan het ook nodig zijn om een aanpak te formuleren op grote emissiebronnen in de vorm van stallen waar deze dichtbij prioritaire habitattypen liggen. Bij deze prioritaire habitattypen gaat het om zeer stikstofgevoelige habitattypen die moeilijk herstelbaar zijn (zie het [rapport](#) in opdracht van Greenpeace). Deze maatwerkenpak stalemissies geldt voor alle negen stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Bedrijven met grote stallen en veel vee zullen hun uitstoot verder moeten verlagen. Dit kan ook buiten de stikstofzone van 250 meter het geval zijn. Hoe sterker we hier de emissies weten te beperken, des te meer ruimte we kunnen bieden aan de rest van het landelijk gebied. Deze aanpak zal gericht worden op bovengemiddeld grote bronnen in de vorm van stallen als deze niet met het generiek beleid voldoende in emissie worden teruggebracht.

Met bedrijven die na toepassing van de generieke normen voor veehouderijen nog boven de 1000 kg NH₃ emissie en 1 mol depositie per 1000 kg emissie blijven, zal het gesprek worden gevoerd of (en hoe) zij een duurzaam toekomstperspectief kunnen krijgen. Vanwege de noodzaak om snel tot een emissiereductie te komen, zullen deze gesprekken vanaf begin 2027 worden gevoerd. Hierbij zal worden gekeken naar alle mogelijk in te zetten instrumenten, zoals innovatie, verplaatsing, omvorming van het bedrijf (naar een andere bedrijfsvoering, zoals van melk-naar vleesvee), een stoppersregeling, etc. Met de gegevens die nu beschikbaar zijn, komen we uit op ca. 50 bedrijven rond vijf van onze stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Met de hierboven beschreven en geborgde maatregelen gaan wij per begin 2027 starten met het verstrekken van doelstuuringsvergunningen, te starten met PAS-melders. Vanaf medio 2028 zal er ook een start gemaakt worden om stapsgewijs de depositie-gebaseerde vergunningen te gaan vervangen voor doelstuuringsvergunningen.

3.4.4 Realisatie van beoogd natuurareaal

Toelichting (het waarom)

Om een robuust en veerkrachtig natuurnetwerk te realiseren is het nodig om meer natuur aan te leggen. We hebben verschillende opgaven waarvoor uitbreiding van het natuurareaal nodig is. Deze opgaven komen voort uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, de Europese Natuurherstelverordening, het Natuurnetwerk Nederland, de Groene Contour en de Bossenstrategie. Deze areaaluitbreidingen zijn nodig voor het realiseren van de doelen.

Wat betreft de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn zien we vanuit de Europese NHV een forse opgave voor extra natuur en voor meer agrarisch natuurbeheer. Deze opgave moet overigens niet worden verward met de opgave voor de Natura 2000-gebieden, zoals beschreven in [3.4.2](#) en volgend uit de NDA's. De VHR-areaalopgave waren opgenomen in het Ontwerp-NPLG op basis van studies van SOVON en WUR ('Wageningen'). Zij hebben in opdracht van het Rijk in 2023 een indicatie bepaald voor areaaluitbreiding in 2030 en 2050 om de Gunstige Staat van Instandhouding (GSvl) van de VHR-soorten en habitats te realiseren, zie bijlage V. Met het vervallen van het NPLG is de exacte areaalopgave geen verplichting, maar wel een belangrijke indicatie ten aanzien van wat nodig is om te voldoen aan de Europese verplichtingen.

In Utrecht gaat het wat betreft de areaalopgave voor 2030 om bijna 850 hectare natuur en 14.160 hectare agrarische natuur (zie de [tabel in hoofdstuk 2](#)). Een deel hiervan is al gerealiseerd, waardoor hier voor 2030 een restopgave ligt van bijna 650 hectare natuur (grotendeels voor weidevogels en in mindere mate voor moeras en bos) en een restopgave van 10.600 hectare agrarische natuur (grotendeels weidevogels en GBDA). Deze getallen geven een betrouwbare indicatie van de orde van grootte van de benodigde areaaluitbreiding om wat betreft de VHR-soorten en habitats in 2030 voor 30% te voldoen aan de Gunstige Staat van Instandhouding.

Het lange termijndoel van 100% GSvl betreft 2050. Mogelijk dat het door het Rijk op te stellen Natuurplan (verplicht vanuit de Natuurherstelverordening) meer duidelijkheid gaat geven over de verplichtingen voor het realiseren van de benodigde arealen voor VHR-soorten en habitats op landelijke en provinciale schaal.

De VHR-soorten en habitats die deze extra arealen nodig hebben, zijn gekoppeld aan zestien natuurtypen van de Index Natuur en Landschap. Het gaat dan om een breed scala aan natuurtypen van stilstaande wateren, moerassen, vogelgraslanden en droge heiden, tot vochtige bossen (zie bijlage V Natuurarealen VHR).

Wat betreft het Natuurnetwerk Nederland en de Groene Contour: in het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken om tussen 2011 (basisjaar) en 2027 in totaal 80.000 ha nieuwe natuur in te richten, conform het Natuurnetwerk Nederland. In lijn met onze provinciale Omgevingsvisie is de opgave dat in 2027 alle nieuwe natuur, die nodig is voor de NNN-opgave, ingericht is met hoogwaardige natuur. Daarnaast is met de Kopgroep Akkoord van Utrecht (2011) afgesproken om 3.000 hectare Groene Contour als natuur in te richten en toe te voegen aan het Natuurnetwerk Nederland. De gebieden binnen de Groene Contour sluiten aan bij het Natuurnetwerk Nederland en kunnen dit versterken door de robuustheid van het Natuurnetwerk Nederland te versterken en de samenhang tussen de gebieden te vergroten. De realisatie van zowel het Natuurnetwerk Nederland als de Groene Contour blijft achter bij de verwachte voortgang. Op kaart 7 in Bijlage XI zijn de NNN en Groene Contour weergegeven.

Ten aanzien van de bossenstrategie geldt dat de provincie Utrecht de doelen van de landelijke bossenstrategie in 2022 heeft uitgewerkt in het Strategisch Bosbeleid. De landelijke bossenstrategie maakt onderdeel uit van de afspraken in het Klimaatakkoord. Wat betreft de Utrechtse bossenstrategie gaat het om 1.500 hectare extra bos, waarvan 1.000 hectare in het Natuurnetwerk Nederland en de Groene Contour. De Inspiratiekaart Strategisch bosbeleid laat duidelijk zien waar kansen liggen voor diverse typen bos. Deze kaart is te zien in Bijlage VI Strategisch Bosbeleid.

Onze aanpak

We leggen natuur aan om het natuurnetwerk te versterken en leefgebieden voor soorten te verbeteren en uit te breiden. Daarmee geven wij invulling aan onze opgave in het kader van het Natuurnetwerk Nederland, de benodigde uitbreiding van natuurareaal rondom Natura 2000 gebieden, de VHR-opgave, de Bossenstrategie en de Groene Contour. De natuurgebieden zijn verbonden door robuuste ecologische structuren, ecologische verbindingen en faunavoorzieningen. In het landelijk gebied draagt de groenblauwe dooradering bij aan de connectiviteit. Dit zal verder worden uitgewerkt in de Omgevingsvisie en in het Beleidsprogramma Natuur.

[Kaart 1 van het Natuurbeheerplan 2026](#) laat de ligging zien van de bestaande natuur (circa 30.000 hectare) en de zoekgebieden Natuurnetwerk Nederland (NNN) en Groene Contour. Om de realisatie te versnellen is in 2022 de [realisatiestrategie natuuropgave provincie Utrecht](#) vastgesteld. Hierin geeft de provincie Utrecht prioriteit aan de realisatie van de NNN-opgave, vóór de Groene Contour-opgave. De NNN-opgave kan nu ook in de Groene Contour en in de agrarische percelen die binnen de NNN liggen, worden gerealiseerd.

Conform structurerend principe 2 realiseren we de natuuropgaven door deze zo veel mogelijk ruimtelijk te combineren. Hiervoor bestaan goede kansen tussen de opgaven voor natuurherstel in Natura 2000-gebieden, de afronding van het Natuurnetwerk Nederland, de aanleg van de Groene Contour, de realisatie van de Bossenstrategie en het invullen van de VHR-arealen (zie structurerend principe 13). We zien met name de volgende concrete mogelijkheden voor opgavecombinaties:

- De resterende hectares die voortvloeien uit de opgaven van het Natuurnetwerk Nederland zetten wij - naast de VHR-arealen - waar mogelijk in ten behoeve van natuurherstel Natura 2000-gebieden en de bossenstrategie. In bijlage VI Strategisch Bosbeleid is meer te vinden over de kansrijke locaties voor bijvoorbeeld nieuw bos, agroforestry en groenblauwe dooradering.
- Ook de realisatie van de restopgave voor de Groene Contour (2900 hectare) combineren we zoveel mogelijk met het realiseren van de verschillende natuuropgaven.
- Bij de revitalisering van droog bos conform de Bossenstrategie zetten we met voorrang in op de kwaliteitsverbetering ten behoeve van de VHR-bostypen op de Utrechtse Heuvelrug. De revitalisering van de natte bossen kan mogelijk worden gecombineerd met de VHR-opgave.

Structurerend principe 13 (ruimtelijk): Realisatie van de indicatieve VHR-arealen

We vullen de indicatieve VHR-areaalopgave voor uitbreiding van natuur en agrarisch natuurbeheer zo veel mogelijk in door het combineren van opgaven, om te beginnen via de volgende sporen:

- Realisatie binnen gebieden met de functie natuur en de nog te realiseren delen van het Natuurnetwerk Nederland die nog van functie moeten veranderen.
- Voor de hectares die nodig zijn voor de weidevogelgraslanden met functie natuur zien we potentie in de weidevogelkerngebieden en de omliggende weidevogelgebieden.

Ter toelichting op dit structurend principe is het belangrijk te vermelden dat de focus ligt op het zo veel mogelijk realiseren van de benodigde VHR-arealen binnen de restopgave voor het Natuurnetwerk Nederland. Dit zijn de NNN-gebieden die al wel van functie naar natuur zijn veranderd, maar die nog niet zijn ingericht (1.277 hectare) én de 507 hectare die zowel nog naar de functie 'natuur' moeten veranderen en als zodanig moeten worden ingericht. Hieronder vallen ook de delen van Natuurnetwerk Nederland die nog van functie moet veranderen en gebieden die vallen onder de Groene Contour.

Per 1 januari 2025 kennen we voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland nog een opgave voor de inrichting van 1.784 hectare nieuwe natuur. Voor 507 hectare geldt dat deze nu nog een landbouwfunctie hebben en is derhalve functieverandering nodig. Een deel van deze 1.784 hectares kan worden gebruikt voor de realisatie van de benodigde VHR-natuurtypen. Echter, het Natuurnetwerk Nederland ligt lang niet altijd op de goede plek voor de VHR-natuurtypen. Om die reden zijn de NNN- hectares niet voldoende voor de volledige VHR-opgave. Op de korte termijn is dit echter het hoogst haalbare qua tijd en beschikbare middelen.

Voor de hectares die voor 2030 nodig zijn voor de weidevogelgraslanden met functie natuur (ruim 500 hectare als onderdeel van de restopgave van bijna 650 hectare) is het Natuurnetwerk Nederland qua ligging van de huidige zoekgebieden niet toereikend. De opgave van ruim 500 hectare is groot en de potenties voor weidevogelgraslanden liggen immers voor het overgrote deel in de veenweidegebieden, terwijl daar veel minder zoekgebieden Natuurnetwerk Nederland liggen. Daarom kijken we voor de weidevogelgraslandnatuur ook buiten het Natuurnetwerk Nederland. We zien onder meer potentie in de weidevogelkerngebieden en omliggende weidevogelgebieden.

Welk VHR-natuurtype waar moet komen en hoeveel hectares daarvan in het Natuurnetwerk Nederland kunnen worden gerealiseerd, werken we momenteel verder uit. Dit doen we zoveel mogelijk in samenhang en afstemming met andere opgaven. Zodra vanuit het Rijk via het Natuurplan - als landelijke uitwerking van de Natuurherstelverordening - meer duidelijkheid komt over het vereiste aantal hectares, de ligging en de beschikbare middelen kunnen we aan de slag met de totale VHR-opgave. Het is logisch om deze opgave te combineren met de Groene Contour-hectares (3.000 hectare, waaronder 500 hectare die qua locatie nog niet beleidsmatig zijn vastgelegd). Daaraan voorafgaand brengen we indicatief in beeld waar de areaaluitbreidingen van de diverse VHR-natuurtypen vanuit ecologische potenties het meest kansrijk zijn (zie de bijlage V Natuurarealen VHR). Dit betekent dat er nog geen belangenafweging heeft plaatsgevonden met eventuele andere toekomstige ruimteclaims. In de wijziging Omgevingsvisie en – verordening 2026 vinden (nog) geen wijzigingen plaats op basis van deze ecologische kansenkaart. Hiervoor is meer tijd nodig.

3.4.5 Essentiële percelen natuur

Toelichting (het waarom):

Voor het realiseren van onze doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en voor cruciale onderdelen van het Natuurnetwerk Nederland is het belangrijk op kaart aan te geven welke percelen hiervoor essentieel zijn. Reeds in 2009 zijn daarvoor zogenoemde 'prioritaire gebieden' aangewezen. Deze kaart 'Prioritaire gebieden Natuurnetwerk Nederland' is nadien meermaals herzien. Ook nu wordt deze kaart herzien op basis van actuele inzichten vanuit onder andere de Natuurdoelanalyses voor de Natura 2000-gebieden.

Onze aanpak

De herziening gebeurt in twee stappen:

1. In dit UPLG wordt de kaart 'Essentiële percelen natuur' opgenomen,
2. Separaat aan het UPLG wordt de kaart 'Essentiële percelen natuur – schadeloosstelling' ter vaststelling aan PS aangeboden. Ter toelichting het volgende:

Ad 1) Kaart 'Essentiële percelen natuur' (zie kaart 8 Essentiële percelen natuur in bijlage XI)

Hierop staan de percelen waarvan op basis van ecologische inzichten is bepaald dat deze essentieel zijn voor de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen en het Natuurnetwerk Nederland. Dit zijn dus percelen waar functieverandering naar natuur nodig is. Daarbij is kritisch gekeken of percelen noodzakelijkerwijs moeten worden omgevormd naar natuur om de doelen te halen, of dat met andere maatregelen - zoals extensivering of het opzetten van het waterpeil - kan worden volstaan. Ook is afgewogen of de natuur echt essentieel op die plek moet worden gerealiseerd, of dat dit ook op andere naburig gelegen percelen zou kunnen en er dus geen dwingende reden is om precies dat perceel als essentieel aan te wijzen.

Als gevolg van deze afwegingen zijn bijvoorbeeld percelen die eerder op de kaart 'Prioritaire gebieden NNN' waren vermeld, niet langer als essentieel aangemerkt. Ook zijn op basis van nieuwe ecologische inzichten, onder andere op basis van de natuurdoelanalyses, percelen nu voor het eerst wel als 'essentieel' aangemerkt terwijl die voorheen niet op de kaart prioritaire gebieden stonden. Dit zijn deels percelen die nu buiten de NNN - of de Groene Contour - begrenzing vallen. Deze percelen zullen via de lopende wijziging van de Omgevingsvisie/ Omgevingsverordening aan de Groene Contour worden toegevoegd. Het betreft in totaal ca. 93 ha, waarvan 84 ha bij het Natura 2000-gebied Binnenveld.

Deze kaart is een weergave van de actuele inzichten. Voor het realiseren van de natuurdoelstellingen is soms nader onderzoek nodig om te bepalen wat in de gebieden precies aan maatregelen noodzakelijk is. Uitkomsten van deze onderzoeken kunnen op enig moment leiden tot evaluatie en actualisatie van deze kaart.

In hectares gezien is de kaart essentiële percelen natuur als volgt opgebouwd:

In totaal zijn 664 hectare aangewezen als essentiële percelen natuur. Dit aantal kan worden onderverdeeld in percelen die zijn aangewezen 1) binnen Natura 2000-gebieden, 2) in nabijheid van Natura 2000-gebieden ten behoeve van het behalen van de Natura 2000 doelstellingen en 3) ten behoeve van beekherstel en 4) ten behoeve van het NNN (niet zijnde NNN in of ten behoeve van Natura 2000, genoemd onder 1, 2 en 3).

1. In Natura 2000 gebieden is 193 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 97 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN.
2. In de nabijheid van Natura 2000 gebieden ten behoeve van het realiseren van de Natura 2000-doelstellingen is in totaal 150 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Van die 150 ha ligt 30 ha binnen het NNN en 120 ha erbuiten. Van die 120 ha buiten het NNN betreft 31 ha Groene Contour.
3. Voor beekherstel is 20 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 9 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN. Van de 20 ha ligt 15 ha binnen het NNN en 5 ha erbuiten. Van die 5 ha is 2 ha Groene Contour.
4. Voor het overige deel van het NNN is in totaal 301 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 101 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN. Van deze 301 ha ligt 279 ha binnen het NNN en 22 ha buiten het NNN. Van deze 22 ha buiten het NNN betreft 22 ha Groene Contour.

De optelsom van 1 t/m 4 laat zien dat in zijn totaliteit 664 ha is aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 207 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN. In totaal worden dus 457 ha nieuwe essentiële percelen aangewezen. Van de 664 ha ligt 147 ha buiten het NNN. Hiervan is 55 ha Groene Contour.

Onderstaande tabel geeft dit samenvattend weer.

| Percelen zijn essentieel... | Binnen NNN | Buiten NNN | Waarvan Groene Contour | Totaal |
|-----------------------------|------------|------------|------------------------|------------|
| 1. In Natura 2000 | 193 | - | - | 193 |
| 2. T.b.v. Natura 2000 | 30 | 120 | 31 | 150 |
| 3. T.b.v. Beekherstel | 15 | 5 | 2 | 20 |
| 4. T.b.v. NNN | 279 | 22 | 22 | 301 |
| Totaal | 517 | 147 | 55 | 664 |

Tabel 3: hectareoverzicht kaart essentiële percelen natuur

Ad 2) Kaart 'essentiële percelen natuur - schadeloosstelling':

Deze kaart is een deelverzameling van de kaart 'Essentiële percelen natuur'. Op deze kaart zijn percelen opgenomen waarvoor minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling mogelijk is. In het uiterste geval, indien andere mogelijkheden om de natuurdoelen te realiseren niet haalbaar blijken, zal voor deze percelen het onteigeningsinstrument worden ingezet. Deze kaart wordt niet opgenomen in het UPLG, maar zal separaat ter vaststelling aan PS worden aangeboden.

3.4.6 Kwaliteitsverbetering van bestaande natuur

Toelichting (het waarom)

Veel natuurgebieden hebben te lijden onder verdroging, verzuring en/of vermessing. Daarom is naast de areaaluitbreiding ook kwaliteitsverbetering van onze reeds bestaande natuur (binnen het Natuurnetwerk Nederland) nodig. Daarmee kunnen we ook een deel van de natuurdoelen realiseren, zoals doelen voor bepaalde VHR-natuurtypen en het doel van revitalisering van bestaand bos uit ons Strategisch Bosbeleid. Het grootste bosareaal van de provincie Utrecht ligt op de Utrechtse Heuvelrug. Deze bossen zijn zeer gevoelig voor stikstof, want een overmaat van stikstofdepositie leidt tot vermessing en verzuring van de bodem. Ook hebben de bossen - net als andere natuurgebieden - te lijden onder droogte, inclusief het daarbij behorende grotere risico op onbeheersbare natuurbranden.

Onze aanpak

Structurend principe 14: Kwaliteitsverbetering van bestaande natuur.

We zetten in op de kwaliteitsverbetering van de natuur in het Natuurnetwerk Nederland. Dit richt zich met name op de kwaliteitsverbetering voor de soorten en habitats van de Vogel- en Habitatrichtlijn en op de revitalisering van bos, met name op de Utrechtse Heuvelrug.

Concreet houdt dit het volgende in:

- We zetten in op behoud én ontwikkeling van natuur ten behoeve van de VHR-opgave in het bestaande Natuurnetwerk Nederland. Dan gaat het met name om de natuurtypen riviernatuur, natte natuur en bos (zowel vochtige als droge typen). We werken uit welke plekken in het Natuurnetwerk Nederland potentie hebben om zich tot deze natuurtypen te ontwikkelen en/of hiervoor al voldoende gekwalificeerd zijn (inclusief de benodigde (beheer)maatregelen).
- We nemen de maatregelen voor de revitalisering van de bossen met name op de Heuvelrug. We anticiperen hiermee tegelijkertijd op de Europese Natuurherstelverordening. We kijken hierbij goed in hoeverre de revitalisering van bos een bijdrage kan leveren aan meerdere doelen, zoals biodiversiteitsherstel, klimaatadaptatie (bijvoorbeeld het vasthouden van water) en natuurbrandbeheersing, alsmede het tegengaan van klimaatverandering door vastlegging van koolstofdioxide. Zie verder [4.4](#) en bijlage VI Strategisch Bosbeleid.

3.4.7 Verhogen biodiversiteit in het agrarisch gebied

Toelichting (het waarom)

Het agrarische landschap is van oudsher van groot belang als leefgebied en foerageergebied van een groot aantal plant- en diersoorten. Dit geldt voor veel vogelsoorten, kleine zoogdieren en ook voor vlinders, bijen en andere bestuivers en insecten. Het vroegere landschap met houtwallen en verschillende soorten bomen werd gekenmerkt door een hoge biodiversiteit. Kruidenrijke veenweidegraslanden waren zeer belangrijk als leefgebied voor weidevogels.

Het huidige grootschaliger en intensiever door de landbouw gebruikte landschap heeft habitatverlies voor deze soorten tot gevolg en leidt daarmee tot een achteruitgang van de biodiversiteit. Gelukkig zijn goede stappen gezet op weg naar behoud en herstel van het kleinschalige landschap en de bijbehorende biodiversiteit. Ook de ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw draagt hier in belangrijke mate aan bij. De ontwikkeling is in veel gebieden in gang gezet, maar meer is nodig en ook meer snelheid. Met een goede inrichting en/of beheer kunnen weer kansen ontstaan voor herstel van deze soorten.

Dit kan op verschillende manieren:

- *Via de uitbreiding van groenblauwe dooradering en agroforestry:* Voor de groenblauwe dooradering bestaat nog een provinciebrede restopgave van circa 2.700 hectare voor 2030 en circa 5.400 hectare voor 2050. Als

onderdeel daarvan geldt vanuit het Strategisch Bosbeleid een specifieke opgave voor 120 hectare kleine bosjes en bomen en 300 hectare agroforestry. Groenblauwe dooradering betreft groenblauwe lijnvormige elementen, die aansluiten bij de karakteristieken van het betreffende landschap. Naast het versterken van de biodiversiteit draagt de uitbreiding van groenblauwe dooradering en agroforestry ook bij aan een gezonde bodem en betere waterkwaliteit, verduurzaming en inkomensverbetering van de landbouw, klimaatadaptatie en de landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied.

- *Via de uitbreiding van het ANLb:* Agrarisch natuurbeheer is een belangrijk instrument om de biodiversiteit in het agrarisch gebied te verhogen. Agrarisch natuurbeheer kent een lange traditie in ons land. Boeren zijn van oudsher de beheerders van het Nederlandse cultuurlandschap. Agrarische ondernemers werken door heel het land aan behoud en herstel van natuur en biodiversiteit, meestal verenigd in agrarische collectieven. De belangstelling voor agrarisch natuurbeheer neemt landelijk en provinciaal gezien al jaren toe. Door de demissionaire status van het Kabinet is het in het Regeerakkoord (2024) afgesproken structurele budget voor Agrarisch Natuurbeheer - à 500 miljoen per jaar - onzeker geworden. Mocht het toekomstige nieuwe kabinet deze lijn van extra middelen voor agrarisch natuurbeheer volgen, dan biedt dat veel kansen. Voor zover nu te beoordelen zal in dat geval voor 2026 ca. €83 miljoen beschikbaar komen voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), waarvan ca. €6,5 miljoen voor de provincie Utrecht. Dit budget zal dan ieder jaar moeten groeien, zodat het beheer ieder jaar kan worden uitgebreid.

Onze aanpak

Structurerend principe 15 (ruimtelijk): Versterken biodiversiteit in agrarisch gebied

We zetten in op het verhogen van de biodiversiteit in het agrarisch gebied, onder andere via een substantiële uitbreiding van het areaal waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) wordt uitgevoerd. Dit combineren we met de VHR-opgave voor agrarische natuur (weidevogelgraslanden en GBDA). Daarnaast stimuleren we uitbreiding van de groenblauwe dooradering van het landschap en realisatie van agroforestry. Ook de (KRW-)maatregelen voor een betere waterkwaliteit dragen bij aan het verhogen van de biodiversiteit in het agrarisch gebied (zie ook structurend principe 4).

Wat betreft het agrarisch natuurbeheer maken wij maximaal gebruik van de (financiële) mogelijkheden die het Rijk biedt. Wij zetten in onze aanpak in op:

- *Areaaluitbreiding:* We zetten in op een substantiële uitbreiding van het areaal agrarisch gebied waar ANLb wordt uitgevoerd. Ook het areaal agrarisch waterbeheer via het ANLb willen we uitbreiden. Dit geeft ecologische voordelen (een levendige boerensloot) en draagt bij aan de KRW-doelen en aan de doelen voor (groen)blauwe dooradering. Bij het agrarisch waterbeheer streven we naar een ecologisch beheer van sloten en slootranden in combinatie met ecologisch beheer van natuurvriendelijke oevers. Areaaluitbreidingen zijn onderhevig aan de kaders die het Rijk meegeeft bij het beschikbaar stellen van budget.
- *Zwaarte weidevogelbeheer:* We zetten in op een forse verzwaring van het beheermozaïek in de weidevogelkerngebieden en in de daarbinnen gelegen Aanvalsplan Gruttogebieden. Het Aanvalsplan Grutto biedt de juiste handvatten en richtlijnen om de kwaliteit van het bestaande beheer in deze gebieden te verhogen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan meer kruidenrijk grasland en het opzetten van het waterpeil (zie kaart 9 Weidevogelgebieden in bijlage XI).
- *Langjarige contracten:* Dit betreft het meer toekomstbestendig maken van de beheerinstrumenten in samenwerking met andere overheden. Wij maken ons sterk voor langjarige borging van beheer en gedeeltelijke herwaardering van gronden met behoud van agrarische functie. Hiermee sluiten we aan op de wens vanuit de gebiedspartners voor langjarige financiële zekerheid en ons uitgangspunt om natuurwaarden in het landelijk gebied structureel te borgen. Als overheden kunnen garanderen dat agrarisch beheer langjarig wordt vergoed, periodiek wordt geïndexeerd en desgevraagd kan worden uitgebreid, kunnen agrariërs hun toekomstplannen hierop inrichten.
- *Hoogte van de vergoedingen:* Knelpunt dat vanuit de sector wordt aangegeven betreft de te lage vergoedingen voor het agrarisch natuurbeheer. De vergoedingen voor het ANLb worden landelijk vastgesteld en goedgekeurd door de EU. Een verandering ten opzichte van de voorgaande ANLb-periode is dat nu iedere drie jaar een indexering van tarieven plaatsvindt. Daarmee blijven de vergoedingen naar verwachting meer marktconform. Per 2026 zal de eerste indexering plaatsvinden.
- *Rol agrarische collectieven:* In de Rijkspunten wordt ook budget vrijgemaakt voor de ontwikkeling en ondersteuning van de agrarische collectieven. Zij zijn in de afgelopen periode uitgegroeid tot belangrijke partners in het landelijk gebied. Met de geplande uitbreiding wordt de verantwoordelijkheid van de collectieven nog groter. In 2025 is een traject gestart voor doorontwikkeling van deze organisaties.

- *Versterking Groenblauwe Dooradering (GBDA):* In de hierboven genoemde Rijksgelden wordt ook budget vrijgemaakt voor de aanleg en het beheer (via ANLb) van landschapselementen. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers, houtwallen of knotbomen. Daarnaast is hiervoor geld beschikbaar gesteld vanuit de maatregelpakketten. GBDA kan bijdragen aan de connectiviteit in het agrarisch gebied. Samen met ecologische verbindingen en robuuste ecologische structuren moet dat zorgen voor een sterk en robuust natuurnetwerk. Met de partners van het Platform Groenblauwe dooradering werken we aan zowel de inrichting als het beheer van de GBDA. We faciliteren ook samenwerking en kennisuitwisseling op dit thema, onder andere via het Platform Groenblauwe Dooradering, Agroforestry Netwerk Utrecht en het Kennisnetwerk Kleine Landschapselementen.
- *Instrumenten:* Ook de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw en de Ecoregeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bieden kansen voor het herstel van de biodiversiteit in het agrarisch gebied.
- *Basiskwaliteit Natuur:* We willen werken aan de Basiskwaliteit Natuur in het agrarisch gebied. Hiermee wordt een minimumniveau van biodiversiteit in een gebied bedoeld. Dit onderwerp werken we verder uit in het 'Beleidsprogramma Natuur' dat parallel aan dit UPLG wordt opgesteld.

3.5 Klimaat

3.5.1 Inleiding

Klimaatverandering zet onze manier van leven onder druk. Het leidt tot meer droogte en grotere wateroverlast en tot grotere extremen in de weersomstandigheden (temperatuur, stormen). Dit leidt tot schade aan de natuur en de biodiversiteit, tot schade in de landbouw en het heeft met dit alles dus grote invloed op onze leefomgeving. Daarom brengen wij de uitstoot van broeikasgassen terug (klimaatmitigatie) en bereiden we ons voor op een veranderend klimaat (klimaatadaptatie). Beide onderdelen zijn belangrijke bouwstenen van ons handelen.

In het Klimaatakkoord zijn doelen opgenomen voor de vermindering van de CO₂-uitstoot uit de veenbodems. De doelen voor Nederland zijn vastgelegd in de Nationale Klimaatwet. In lijn met de Europese Klimaatwet is het doel om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn. Voor 2030 is een tussentijds doel opgenomen van 55% netto emissiereductie ten opzichte van 1990. Omdat het inspelen op klimaatverandering in het landelijk gebied vooral te maken heeft met aanpassingen in het water- en bodemsysteem, hebben we in [3.3.2](#) hier al veel aandacht aan besteed. Om die reden beperken we ons in deze paragraaf tot klimaatmitigatie. In de kern richt onze aanpak voor het beperken van uitstoot broeikasgassen in het landelijk gebied zich op de volgende drie onderdelen:

- Het beperken van CO₂eq-uitstoot uit veenbodems.
- Het beperken van de broeikasgasuitstoot door de landbouw (onder meer methaanemissie uit veehouderij);
- Het vastleggen van CO₂ door aanplant van bomen en via vastlegging in landbouwbodems.

Bij de het beperken van de CO₂-uitstoot uit veenbodems en het beperken van de uitstoot van broeikasgassen door de landbouw nemen we ook het afremmen van de bodemdaling mee, omdat dit ook direct samenhangt met het bodem- en watersysteem in het veenweidegebied. Hoewel het tegengaan van bodemdaling op zich natuurlijk geen klimaatdoelstelling is. Voor een nadere toelichting op het vastleggen van CO₂ door de aanplant van bomen verwijzen we naar bijlage VI Strategisch Bosbeleid, voor wat betreft de vastlegging van CO₂ in minerale landbouwbodems verwijzen we naar paragraaf [3.3.4](#).

3.5.2 Uitstoot broeikasgassen uit veenweiden en bodemdaling

Toelichting (het waarom)

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat voor veenweide een nationale reductiedoelstelling geldt van 1 megaton (Mton) CO₂-equivalenten. Voor Utrecht betekent dit een provinciale taakstelling van het verminderen van CO₂-eq uit veenweidebodems van 0,09 Mton. Vanwege nieuwe inzichten over de daadwerkelijke uitstoot uit de verschillende veenbodems, is op nationaal niveau door het Rijk samen met de waterschappen en de provincies, een proces gestart van herijking van de doelstelling (zie hoofdstuk 2 en bijlage VIII, veenweiden). Als de doelstelling wordt bijgesteld, heeft dat geen impact op wat daadwerkelijk in de gebieden nodig is. Dit komt omdat zowel de uitstoot als de reductie door maatregelen met elkaar in verhouding blijven en de uitstoot daarmee procentueel net zo effectief te reduceren is.

Bodemdaling heeft grote maatschappelijke gevolgen. Het leidt tot schade aan gebouwen en infrastructuur met steeds hogere onderhoudskosten, ook in het landelijk gebied. De soms grote hoogteverschillen in het landschap ontstaan door bodemdaling, maken het voor waterschappen steeds kostbaarder en technisch lastiger om het landgebruik te faciliteren. Ook in het licht van klimaatverandering en zeespiegelstijging is bodemdaling een zorgelijke ontwikkeling. De uitvoering geschiedt in nauwe samenwerking met de waterschappen via gebiedsprocessen. Deze processen zijn jaren geleden gestart en kenden een lange aanlooptijd. Sinds enkele jaren loopt in de provincie bijvoorbeeld al een flink aantal projecten om de grondwaterstanden te verhogen via aanleg van waterinfiltratiesystemen. Daarvan is circa 650 hectare reeds uitgevoerd of in voorbereiding, van de in totaal 21.000 hectare veengebied binnen onze provincie. We werken aan een evaluatie die nog inzichtelijk moet maken of en in hoeverre droogleggingen zijn verkleind.

Ondanks dat we als provincie Utrecht landelijk gezien redelijk vooroplopen, is het duidelijk dat een versnelling nodig is om de reductiedoelen voor broeikasgassen in 2030 te kunnen halen. Met de circa 650 hectare hebben we immers pas 2-4% van het Utrechtse veengebied voorzien van maatregelen voor het verhogen van de (grond)waterstanden. Inmiddels hebben meerdere polders in het veenweidegebied een zomerdrooglegging van 40 cm. Bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is dat bijvoorbeeld al 40%.

De veenweiden stoten broeikasgassen uit door de ontwatering van het veen ten behoeve van de functie. In de praktijk is dit vaak landbouw. Ook is sprake van bodemdaling in het veenweidegebied die we willen remmen. Bij het opstellen van de Regionale Veenweidestrategie Utrechtse veenweiden (RVS, 2022) was de veronderstelling dat waar de bodemdaling het grootst is, ook de CO₂-uitstoot het grootst is. Sinds de Regionale Veenweide Strategie is veel geïnvesteerd in kennis en zijn nieuwe inzichten opgedaan. Het [Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen in Veenweide](#) (NOBV) is opgericht als kennisconsortium van alle Nederlandse Universiteiten die werken aan de opgave. Het NOBV heeft meetpunten opgezet in veenweidegebieden in heel Nederland en meet de effectiviteit van maatregelen. Dit betekent dat we tegenwoordig beter weten wat de werkelijke uitstoot is van het veenweidegebied. Het rekenmodel SOMERS 2.0 geeft aan wat de uitstoot is per perceel, op basis van bodemsoort en perceelbreedte.

Vanuit deze nieuwe inzichten weten we inmiddels dat bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen uit de veenbodems niet lineair samenhangen zoals we dachten. CO₂-uitstoot gaat samen met bodemdaling, maar bodemdaling wordt veroorzaakt door nog veel meer mechanismen. Bodemdaling hangt af van de dikte van de veenpakketten: hoe dikker het veenpakket, hoe groter de bodemdaling. De uitstoot van broeikasgassen vindt plaats in de bovenste laag van de bodem ten gevolge van de drooglegging en verdamping. De grondwaterstand is samen met de veensoort bepalend voor de uitstoot.

Dit maakt dat gebieden met een grote drooglegging en met dunne veenpakketten soms meer CO₂ uitstoten dan gebieden met dikke veenpakketten waar de grondwaterstanden en slootpeilen hoger zijn. Een belangrijk nieuw inzicht dat hierdoor is verkregen, is dat niet alleen de dikke veenpakketten, maar ook de kleidek-op-veenpakketten bijdragen aan CO₂ uitstoot. Dit zijn veenbodems met een relatief dun kleidek, tot 40 centimeter dikte en ook hier zijn mogelijkheden om uitstoot van broeikasgassen uit de bodems te verminderen via vernattingsmaatregelen. Zie hiervoor de CO₂-kaart (kaart 10 in bijlage XI) en de bodemdalingskaart (kaart 11 in bijlage XI).

Onze aanpak

Structurerend principe 16 (ruimtelijk): verminderen uitstoot broeikasgassen uit veenbodems en remmen bodemdaling
Wij verminderen de uitstoot van broeikasgassen en remmen de bodemdaling door het verhogen van de grondwaterstanden met de vrijwillige aanleg van waterinfiltratiesystemen en door te streven naar een drooglegging van zomerhalfjaargemiddeld 40 centimeter, onder andere met hulp van ruimtelijk instrumentarium. Ook bij de hogere (grond)waterstanden blijven we oog houden voor het toekomstperspectief van de agrarische sector.

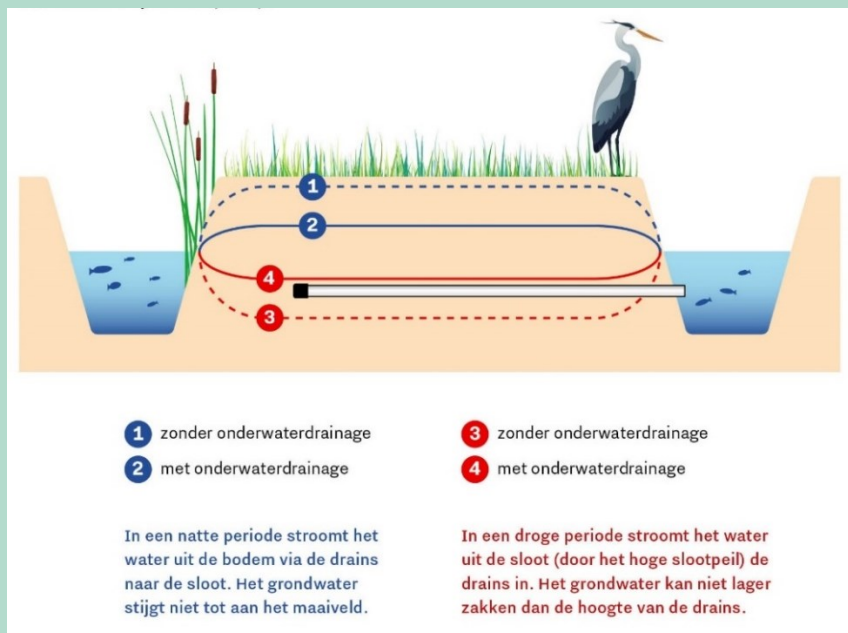
In de [Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden](#) is uitgewerkt welke maatregelen effectief zijn en hoe we hiermee in onze veenweidegebieden aan de slag kunnen. In de RVS is beschreven dat de doelen technisch haalbaar zijn wanneer we in een groot deel van het veenweidegebied (circa 90%) de grondwaterstanden verhogen via technische maatregelen, zoals waterinfiltratiesystemen (WIS) in combinatie met een drooglegging van circa 40 centimeter. Daarnaast geeft de RVS aan dat om de klimaatdoelen te halen in een klein deel van het

veenweidengebied (circa 10%) een kleinere drooglegging nodig is, en wel tot ongeveer -20 centimeter. Dit betekent dat het onvermijdelijk is dat de agrarische sector in veenweidegebieden te maken krijgt met de uitdaging van nattere omstandigheden.

Wat zijn Waterinfiltratiesystemen?

Waterinfiltratiesystemen (WIS) bestaan uit evenwijdige in de bodem aangebrachte geperforeerde buizen die onder het slootpeil in de sloot uitkomen. In droge perioden kan het water uit de sloot daardoor gemakkelijker in de bodem doordringen. In natte perioden kan het water juist beter weglopen uit de bodem. De invloed van het slootpeil op de grondwaterstand neemt dus toe. De grondwaterstand in de zomer wordt met waterinfiltratiesystemen hoger dan zonder; in de winter juist lager. Door de hogere grondwaterstand in de zomer kan minder zuurstof in de bodem doordringen en wordt de veenafbraak en dus broeikasgasuitstoot beperkt. Ook de bodemdaling wordt minder. In de winter is de temperatuur in de bodem laag en is daardoor de veenafbraak zeer beperkt.

De waterinfiltratiesystemen kunnen rechtstreeks op de sloot aangesloten zijn, waardoor het water vanzelf de buizen inloopt. Dit heet passieve waterinfiltratiesystemen (PWIS). Een andere mogelijkheid is met behulp van een pomp het water geforceerd in of uit de buizen te brengen. Dit zijn actieve waterinfiltratiesystemen (AWIS).



Figuur 8. Werking van waterinfiltratiesystemen (Bron: RVS Utrechtse veenweiden, 2022)

De essentiële elementen van onze aanpak geven we hier kort weer.

Tandje erbij

De Utrechtse Regionale Veenweide Strategie (RVS) uit 2022, gericht op het verhogen van grondwaterstanden via Waterinfiltratie in combinatie met verminderde drooglegging van ongeveer 40 centimeter, zetten we voort met daarbij een aantal aandachtspunten en aanscherpingen.

Verhogen grondwaterstanden

We zetten ons allereerst maximaal in voor het verhogen van de grondwaterstanden via waterinfiltratie én het verminderen van de drooglegging. We hebben daarbij aandacht voor het grotere risico op wateroverlast in natte periodes. De uitrol van Waterinfiltratiesystemen gebeurt op vrijwillige basis. De extra zoetwatervraag die we daarvoor nodig hebben vanuit het hoofwatersysteem is daarbij randvoorwaardelijk en blijven we bij het Rijk agenderen. We zoeken naar de meest milieuvriendelijke vormen van waterinfiltratie, ook via innovatieprogramma's. De levensduur, het onderhoud en het gebruik van het materiaal heeft daarbij onze aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van drainagebuizen van natuurlijk materiaal in plaats van plastic. Ook

greppelinfiltratie is op termijn waarschijnlijk een toepasbare techniek, deze methode is echter nog in ontwikkeling en daarmee nog geen 'bewezen techniek'.

Benutten slimme plekken

In een klein deel van het veenweidegebied (circa 10%) gaan we op 'slimme plekken' uit van verdere vernatting, conform de eerder vastgestelde Regionale Veenweide Strategie. Dit gaat om een brede inhoudelijke afweging, gekoppeld aan ruimtelijke vraagstukken vanuit het watersysteem. Allereerst zijn het de laagste plekken die hiervoor in aanmerking komen. Verder kijken wij naar locaties waar de meeste effecten zijn te halen vanuit urgentie, zoals sterk dalende en/of natte gebieden. Ook zoeken wij combinaties met bijvoorbeeld de aanpak van stikstof bij de Natura 2000 gebieden, de ontwikkeling van weidevogelgebieden of moerasnatuur. In dit soort gebieden is functieaanpassing naar natuur mogelijk, maar kan ook aangepaste landbouw – zoals natte teelten – of ander nat landgebruik zich ontwikkelen. Mogelijk is hier ook synergie te realiseren met het vasthouden van water om perioden van droogte op te vangen en minder afhankelijk te zijn van extra inlaatwater.

Meer nadruk op kleinere droogleggingen

In vergelijking met de Regionale Veenweide Strategie, leggen we nu meer nadruk op kleinere droogleggingen, omdat onderzoek leert dat ook enkel het verkleinen van droogleggingen substantiële bijdrage kan leveren aan verminderen van de uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems. Kleinere droogleggingen bereiken kost tijd en vraagt om vroegtijdige inzet in relatie tot de waterkwaliteit. Met een stapsgewijze verhoging (we denken aan circa 2 centimeter per jaar) en met begroeiende oevers voorkomen we dat peilverhogingen negatieve effecten hebben op de waterkwaliteit. Kleinere droogleggingen van ca. 40 centimeter of in bepaalde gebieden tot -30 of -20 centimeter, leidt ook tot een aanvullende zoetwatervraag, maar deze is in vergelijking met de extra zoetwatervraag door aanleg van waterinfiltratiesystemen veel geringer.

Kleidek-op-veen gebieden doen mee

De nieuwe inzichten betekenen dat we binnen het UPLG ook de kleidek-op-veen gebieden meenemen in de opgave voor het verminderen van de broeikasgassen uit veenbodems. Deze gebieden zijn ook al genoemd in de RVS. Omwille van draagvlak bij de grondeigenaren is het nodig dat we in de gebiedsprocessen in deze gebieden voldoende tijd hiervoor nemen. Het is een nieuwe opgave en alle betrokkenen moeten hier op een goede manier in worden meegenomen.

Nuancering 40 centimeter drooglegging

Wij werken aan een drooglegging van 40 centimeter in een groot deel van het veenweidegebied. We gaan hierbij uit van het zomerhalfjaargemiddelde (april t/m september), in principe de periode met een neerslagtekort. Wij beseffen dat de drooglegging een vereenvoudiging is van de praktijksituatie die nooit eenduidig zal zijn. We weten dat vanwege hoogteverschillen in het landschap eenzelfde oppervlaktewaterpeil tot verschillende droogleggingen kan leiden, al naar gelang de maaiveldhoogte. Als we spreken over het streven naar een bepaalde grondwaterstand, is het van belang om op gebiedsniveau te bekijken of de maatregelen naar verwachting het gewenste effect zullen hebben op de CO₂-uitstoot.

Daarnaast moet in beeld gebracht worden of er zwaarwegende neveneffecten te verwachten zijn op het landgebruik, het watersysteem en op andere maatschappelijke opgaven, zodat de gezamenlijke overheden deze mee kunnen wegen in de besluitvorming.

Versnelling van de aanpak via ontwikkelen van nieuw RO-instrumentarium

De nieuwe kennisinzichten en de ervaring die we hebben opgedaan in de uitvoering, maken dat we een aantal zaken willen aanscherpen en onze aanpak willen versnellen. Nieuw is dat we sterker willen sturen op het verkleinen van droogleggingen via het omgevingsbeleid, naast uiteraard de vrijwillige aanpak via waterinfiltratie. Wij verkennen de mogelijkheid om via de instrumenten van ruimtelijke ordening te sturen op functies die passen bij hogere grondwaterstanden. Dit heeft mogelijk wel financiële consequenties. Hierbij denken we aan de introductie van een nieuwe functie 'veenweidelandbouw'. Hiermee bedoelen we een vorm van landbouw bij hogere grondwaterstanden. Deze nieuwe functie past bij de reductie-opgaven van broeikasgassen uit veenbodems en het afremmen van bodemdaling.

Via peilbesluiten kan worden gekomen tot kleinere droogleggingen, die passend zijn bij de nieuwe functie veenweidelandbouw. Met deze nieuwe landbouwfunctie kunnen waterschappen bij het nemen van een peilbesluit een meer gelijkwaardige belangenafweging maken tussen de verschillende maatschappelijke opgaven.

Dit alles wordt verder uitgewerkt door de nieuwe Taskforce Veenweiden. Daar wordt de locatiekeuze verder ingevuld, en worden afspraken gemaakt over instrumenten en proces. Deze thematiek wordt meegenomen in de gewijzigde provinciale Omgevingsvisie (2026), het volgende provinciale Bodem- en Waterprogramma (BWP) en mogelijk in een volgende of daaropvolgende wijziging van de provinciale omgevingsverordening, de gemeentelijke omgevingsplannen en de peilbesluiten van de waterschappen. We geven de Taskforce mee dat we met voorrang aan de slag willen in de gebieden die het meest urgent zijn vanuit de UPLG-doelstellingen en/of waar de meeste opgaven samen komen. De bedoeling is dat alle peilbesluiten uiterlijk 2035 hierop zijn aangepast.

Prioritering

Het veenweidegebied is zeer divers; de bodemopbouw is heel verschillend en ook de ontwatering en het landgebruik verschilt. Daarmee is er ook differentiatie in de opgaven die in een veenweidegebied kunnen landen en verschilt de urgentie per gebied. We kunnen en hoeven niet overal dezelfde aanpak te hanteren en niet alles hoeft direct. Ook vanwege beperkte menskracht en middelen is het nodig om een fasering aan te brengen om te komen tot een effectieve uitvoeringsstrategie. Voor benodigde grootschalige uitrol van het instrument veenweidelandbouw en de waterinfiltratiesystemen zijn nu onvoldoende middelen beschikbaar om de doelen te halen. Dit vraagt om prioritering, waarbij effectiviteit en urgentie de centrale criteria zijn.

Het in beeld brengen van deze fasering is onderdeel van de opdracht aan de Taskforce Veenweide op basis van gemeenschappelijke Joint Fact Finding. Hierbij willen we de volgende redeneerlijn volgen: daar waar de meeste opgaven samenkomen, is de grootste urgentie. Dit zijn de gebieden met een sterke bodemdaling, een hoge CO₂-uitstoot, Natura 2000-gebieden met een hydrologische uitdagingen in het watersysteem en kansen voor natuur en weidevogels. Zie voor een eerste aanzet kaart 12 Stapelkaart Veenweiden in bijlage XI waarin een stapeling van enkele van de opgaven wordt weergegeven.

Governance: opzet Taskforce Veenweide Utrecht

We zijn inmiddels aan de slag met een nieuw bestuurlijk overleg, genoemd 'Taskforce Veenweide Utrecht' (gestart september 2025). Deze Taskforce bestaat in eerste instantie uit de provincie en de waterschappen en heeft de opdracht om in goed overleg met haar partners (gemeenten, landbouw- en natuurorganisaties) het volgende uit te werken:

- *Geborgde aanpak.* Het ontwikkelen van een geborgde aanpak voor realisering van de doelen op het gebied van verminderen uitstoot broeikasgassen uit veenbodems en afremmen bodemdaling. Hiervoor zien wij de volgende ijkmomenten:
 - Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 een gedragen en vastgesteld plan van aanpak met voldoende borging voor de te nemen stappen in de uitvoering. Onderdeel hiervan zijn tijdige evaluatiemomenten om na te gaan of er voldoende voortgang is in de te nemen maatregelen. Deze evaluatiemomenten in ieder geval twee jaarlijks, waarbij - vanwege de afspraken in het Klimaatakkoord - 2030 het moment is waarop kan worden besloten tot meer geborgde maatregelen indien onvoldoende voortgang plaatsvindt;
 - 2035: alle benodigde maatregelen zijn genomen, dat wil zeggen maximale uitrol van waterinfiltratiesystemen of vergelijkbare maatregelen ter verhoging van de grondwaterstand en afspraken over nieuwe peilbesluiten.
- *Differentiatie.* Dit om te komen tot temporisering in de aanpak: wat moet nu, kan straks of wordt later bij het verhogen van grondwaterstanden.
- *RO-instrumentarium.* Dit om te sturen op kleinere droogleggingen.
- *Instrument nadeelcompensatie.* Bijvoorbeeld via de Compensatiesystematiek Veenweide (CSV). Hierbij kijken wij ook naar de pilot met de Groene Hart-provincies.
- *Vuistregels voor gebiedsprocessen.* Deze kunnen worden gebruikt bij bestuurlijke afweging en keuzen bij conflicterende belangen en wettelijke verplichtingen, zodat uitvoering kan worden geborgd en versneld.
- *Lange termijnbeleid.* Belangrijk is dat dit gezamenlijk wordt gedragen.

Financiële vergoedingen

Nadeelcompensatie kan optreden wanneer een functieaanpassing leidt tot een peilbesluit met hogere peilen. In overleg met het ministerie van LVVN is een instrument voor nadeelcompensatie in ontwikkeling, het eerdergenoemde CSV. Wij willen deze regeling gebruiken om de landbouw in het Utrechtse veenweidegebied te compenseren bij mogelijke inkomstenderving. Ook wordt gezocht naar een vergoeding middels een structurele basisbetaling binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of vergoeding via herwaardering van gronden.

Toekomstperspectief agrarische sector

Zoals aangegeven zetten wij ons in om, bijvoorbeeld via het geld van het agrarisch natuurbeheer en gemeenschappelijk landbouwbeleid, de landbouw in Veenweide te ondersteunen. Tegelijkertijd zien we dat op (middel)lange termijn door klimaatverandering en een gebrek aan zoet water het landbouwsysteem in de veenweiden nog verder onder druk komt te staan. We blijven daarom samen met onze partners zoeken naar een nieuw evenwicht tussen hoge grondwaterstanden en het toekomstperspectief van de agrarische sector en wat daarvoor nodig is. Om die reden werken we nauw samen met het Rijk, met de zes veenprovincies en met de waterschappen om innovatie mogelijk te maken gericht op een duurzaam en klimaatbestendig veengebied. Hiertoe is een nationaal programma VIP-NL (Veenweide Innovatie Programma Nederland) gestart waar Utrecht ook in participeert. Ook het Veenweideninnovatiecentrum (VIC) in Zegveld is voor ons een belangrijke samenwerkingspartner. Projecten zoals de hoogwaterboerderij (melkveebedrijf) en onderzoek naar natte teelten zijn goede voorbeelden van innovatie in veenweide.

3.5.3 Methaanemissies uit veehouderij

Toelichting (het waarom)

Om klimaatverandering te kunnen remmen, is het belangrijk om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Niet alleen voor CO₂, maar ook voor methaan. Methaan is namelijk een veel sterker broeikasgas dan CO₂. Binnen de veehouderij komt methaan met name vrij bij het verteringsproces van herkauwers (bijvoorbeeld runderen, schapen, geiten) en in mindere mate bij de opslag van mest (van al het vee). Daarom worden op nationaal en internationaal ook niveau specifieke afspraken gemaakt over methaan. In het Ontwerp-NPLG was de nationale opgave over de provincies verdeeld naar rato van het aantal dieren. Voor Utrecht betrof dit een reductie van 0,3 Mton aan methaanemissies uit veehouderij in 2030.

Onze aanpak

De opgaven voor methaanemissies uit de veehouderij laten we waar mogelijk meeliften met de uitvoering van maatregelen die worden ingezet ten behoeve van andere opgaven. Emissiereductie van methaan en CO₂ door de veehouderij kan met name worden bereikt door een breed palet aan voer- en managementmaatregelen en door minder vee. Het Rijk zet zich in om de uitstoot van methaan te reduceren door mee te liften op maatregelen om de doelen voor water, stikstof en natuur te halen, zoals het extra afkomen van fosfaat- en dierrechten, stoppersregelingen, stimulering van extensivering en innovatie en doelsturing.

Ook het afschaffen van de mestderogatie leidt naar verwachting tot extensivering van de veehouderij. Aanvullend kan de inzet van techniek in de stallen en mestopslag (met name monovergisting) bijdragen aan een vermindering van de methaanuitstoot. Met dit UPLG volgen we dezelfde lijn, dat wil zeggen dat we het verminderen van de methaanemissies uit veehouderij meekoppelen met andere opgaven en maatregelen. Dit gaan we monitoren.

3.6 Landbouw

3.6.1 Inleiding en achtergrond

Utrecht is een behoorlijk verstedelijkte provincie. Toch bestaat nog bijna de helft van de provincie uit agrarische cultuurgrond: circa 70.000 hectare van de in totaal 150.000 hectare. Dit is circa 46% van het grondoppervlak. Daarmee is duidelijk dat ook in Utrecht de agrarische sector een sleutelrol heeft bij de vraagstukken in het landelijk gebied. De landbouw is belangrijk voor voedselproductie, voor werkgelegenheid, voor sociale cohesie op het platteland en voor het beheer van het landschap. De wijze waarop verschilt per gebied. Bijlage X bevat een beschrijving van de Utrechtse landbouwsector en gaat in op de aantallen bedrijven, grondgebruik, aantallen dieren, veedichtheid en economie en werkgelegenheid.

Binnen onze provincie kennen we drie belangrijke landbouwsectoren, te weten:

- De melkveehouderij, die we vooral vinden in het veenweidegebied van het Groene Hart en Eemland;
- De niet-grondgebonden dierhouderij, die vooral gevestigd is in de Gelderse Vallei;
- De fruitteelt, die vooral kan worden aangetroffen in het gebied van de Kromme Rijn.

Grond is een belangrijke productiefactor voor de grondgebonden landbouw. Dit vormt een onderscheid met veel andere economische activiteiten. De landbouw is in hoge mate bepalend voor het landschap, maar legt logischerwijs ook een relatief groot beslag op de milieugebruiksruimte. Dit is gedurende decennia zo gegroeid. De Nederlandse boeren hebben (ongeveer vanaf de Tweede Wereldoorlog) zich erop gericht om met gespecialiseerde teelten zoveel mogelijk te produceren tegen zo laag mogelijke kosten. Door de harde concurrentie op de wereldmarkten en binnen de landbouw- en voedselketens staan de prijzen voor landbouwproducten voortdurend onder druk met als gevolg schaalvergroting en intensivering. Deze ontwikkeling heeft gevolgen gehad voor de bodem-, water- en luchtkwaliteit, voor het milieu in het algemeen en dierenwelzijn.

Het heeft in het bijzonder ook gevolgen gehad voor het bodem- en watersysteem, de natuur en het landschap. Door rationalisering van percelen verdwijnen landschapselementen, perceelgrenzen en hoogteverschillen. Door specialisatie is het grondgebruik uniformer geworden op grotere percelen met als gevolg verlies van biodiversiteit. Gelukkig zijn ondertussen door de sector ook al de nodige stappen gezet om de effecten op milieu, natuur en landschap te verminderen. We zien volop ontwikkelingen richting een meer natuurinclusieve en meer circulaire vorm van landbouw. Ook de biologische landbouw ontwikkelt zich verder. Deze ontwikkelingen zijn belangrijk voor het realiseren van de doelen op het gebied van bodem en water, natuur en klimaat.

Maar het is in de praktijk voor boeren niet gemakkelijk om behalve voor gezond voedsel ook te zorgen voor een gezonde leefomgeving. Voor het geproduceerde voedsel wordt de boer uiteraard betaald, voor veel van de andere 'producten' die van de boer worden gevraagd, is dat niet, of slechts in beperkte mate, het geval. In bijlage X wordt het beeld geschetst van de ingrijpende veranderingen in de economische omgeving van boeren in de laatste 70 jaar.

Als we willen dat boeren weer gaan zorgdragen voor een gevarieerd en biodivers landschap met weinig emissies, dan moet daar iets mee kunnen worden verdiend. Hierbij hoort perspectief en financiële zekerheid voor de lange termijn. Vitale landbouwbedrijven, die opereren binnen de grenzen van het ecosysteem én weer de hoeders van ons landschap zijn, vormen dan de basis voor een succesvolle transitie naar een toekomstbestendig landelijk gebied. Daarom investeert de provincie in een landbouwsector met economisch rendabele bedrijven die circulair, natuurinclusief, klimaatneutraal en diervriendelijk zijn en tevens dicht bij de inwoners staan. In de volgende paragraaf behandelen we eerst de vraagstukken en opgaven waar deze sectoren voor staan. In [3.6.3](#) gaan we in op het beleid dat we als provincie voeren.

3.6.2 Uitdagingen voor de landbouw

De toegestane druk op het milieu wordt al jaren gereguleerd via wetgeving. Hierdoor is de milieubelasting flink teruggebracht, maar in veel gevallen nog altijd hoger dan wat nodig is om de verschillende doelen voor natuur, water en klimaat te halen. De belangrijkste milieuthema's voor de Utrechtse landbouw zijn:

- Uitspoeling van stikstof en fosfaat uit mest;
- Stikstof (ammoniak) emissies naar de lucht; dit speelt in de grondgebonden en (iets minder) in de intensieve veehouderij;
- Uitstoot van broeikasgassen: dit speelt in de grondgebonden veehouderij, met name bij herkauwers (methaanemissies) en in de veenweidegebieden (CO₂-emissies uit veenbodems);
- Gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater: dit speelt vooral bij de fruitteelt.

Bovengenoemde thema's leiden tot opgaven met name op bedrijfsniveau. Ze zijn voor een deel generiek (elk bedrijf moet de emissies verminderen) en voor een ander deel gebiedspecifiek omdat in sommige gebieden extra eisen gelden. Voorbeelden van het laatste zijn peilverhogingen (grond- en/of oppervlaktewater) in het veenweidegebied of in de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en extra beperkingen om ammoniakemissies te verminderen in de stikstofzones. Hieronder gaan we in op de belangrijkste uitdagingen voor de drie voor Utrecht belangrijkste landbouwsectoren.

Melkveehouderij

De melkveehouderij - de grootste sector binnen de Utrechtse landbouw - heeft een grote opgave met betrekking tot de reductie van ammoniakemissies en met betrekking tot de eisen die worden gesteld in relatie tot de Nitraatrichtlijn. Door het afbouwen van de mestderogatie verandert Utrecht van een redelijk 'mestneutrale' provincie naar een provincie met een aanzienlijk mestoverschot. Dit heeft ook te maken met het feit dat Utrecht weinig akker- of tuinbouw kent. Hierdoor ontbreekt het aan extra afzetmogelijkheden voor de mest. Behalve voor afvoer van mest kan een melkveehouder kiezen voor investeren in extra grond of verlaging van het aantal stuks vee. Al deze opties zijn echter bedrijfseconomisch ongunstig, omdat of de kosten hoog zijn (aankoop grond, afvoer mest), of omdat de inkomsten lager worden (minder vee).

Om de ammoniakemissies te reduceren zijn verschillende voer- en managementmaatregelen mogelijk, evenals de opties extensivering en investeren in technische oplossingen. Extra grond is hierbij zoals gezegd erg kostbaar en veel (kostbare) technische oplossingen die in het verleden zijn toegepast bleken naderhand niet of onvoldoende te werken. Veel nieuwe technieken zijn juridisch (nog) niet geborgd.

Niet grondgebonden dierhouderij

Voor hokdierbedrijven (varkens, kippen, geiten en kalveren) speelt - naast vermindering van de emissies (ammoniak, fijnstof en geur) - vooral de maatschappelijke discussie over dierenwelzijn. Voor het verminderen van emissies zijn systeem- en technische innovaties een oplossing. Ook hier is het een uitdaging om nieuwe technieken juridisch geborgd te krijgen, op basis van werking in de praktijk.

Fruitteelt

Voor deze bedrijfstak zijn de ontwikkelingen rondom gewasbescherming de komende jaren van groot belang. Het maatschappelijk debat over het gebruik van de traditionele chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt volop gevoerd. Ondanks de diverse emissiebeperkende maatregelen die de Utrechtse fruittelers hebben genomen bestaan nog steeds zorgen over gewasbeschermingsmiddelen in het milieu, met name in het grondwater. Zie [3.3.1](#) voor meer hierover.

3.6.3 Perspectief voor de landbouw

Toelichting (het waarom)

Wij vinden als provincie het behoud van een vitale landbouwsector essentieel. Zoals eerder benoemd is de landbouw belangrijk voor voedselvoorziening, de werkgelegenheid en de sociale cohesie op het platteland en voor het beheer van het landschap. Echter, de huidige invulling en werkwijze heeft nog steeds te veel nadelige gevolgen voor het milieu en de natuur. Ook zal de sector meer moeten inspelen op de gevolgen van klimaatverandering die in hoog tempo op ons afkomen.

Wij realiseren ons terdege dat 'je niet groen kunt denken als je rood staat'. Perspectief is nodig. De provinciale overheid heeft nauwelijks invloed op de prijsvorming van agrarische producten. Agrariërs produceren immers grotendeels voor de open markt. Het grootste deel van de afzet vindt plaats binnen de EU en daarmee staat de prijsvorming onder invloed van de wereldmarkt. Omgekeerd hebben lokale omstandigheden in Nederland en Utrecht wél invloed op de productiemogelijkheden en -kosten. De inkomsten uit de 'reguliere' afzetmarkt blijven echter de belangrijkste inkomstenbron voor het grootste deel van de agrarische ondernemers. De uitdaging is dan dus om als sector tegemoet te komen aan de (gebiedsgerichte) maatschappelijke opgaven en tegelijk economisch rendabel te blijven. Hoe wij hier binnen onze rol en mogelijkheden aan bij willen dragen beschrijven wij op hoofdlijnen hieronder.

Perspectief voor boeren is meer dan het hebben van financieel-economisch perspectief. Het gaat ook over duidelijkheid en consistent beleid naar de toekomst, het kunnen voeren van de eigen regie, een gevoel van waardering en erkenning en een eerlijke verdeling van de opgaven en opbrengsten in de voedselketen. Onderwerpen waar de sector aandacht voor vraagt in verband met hun toekomstperspectief zijn de volgende:

- Voldoende beschikbare grond, onder andere als compensatiegrond en voor extensivering;
- Voldoende bewegingsvrijheid (ruimte voor ondernemerschap, ruimte voor innovatie);
- Aanpak van de stikstofproblematiek en daarbij horend de PAS-melders en interimmers;
- Hoogte van de vergoedingen (onder andere die voor het agrarisch natuurbeheer);
- Belang van voedselproductie.

Binnen onze mogelijkheden willen wij de agrarische sector ondersteunen bij de grote aanpassingen waar zij voor staat, rekening houdend met de maatschappelijke doelstellingen. In 'Toekomst Landbouw en Voedsel provincie Utrecht 2050' (2050) heeft de provincie het streefbeeld 2050 voor de Utrechtse landbouw samengevat als volgt weergegeven:

'De Utrechtse landbouw bestaat uit vele soorten bedrijven, van zeer extensief tot intensief. Rondom natuurgebieden en in kwetsbare gebieden (bijvoorbeeld veengebieden of grondwaterbeschermingsgebieden) zijn extensievere vormen van landbouw dominant. Elders is binnen de wettelijke normen ruimte voor intensieve bedrijven die circulair zijn en in balans met hun omgeving. Daarbij worden regionale grondstoffen gebruikt en wordt de milieu impact beperkt door precisielandbouw en het beheren van natuurlijke processen in bodem en gewassen. Rondom steden en dorpen leveren bedrijven tal van soorten diensten voor de inwoners en heeft ook gezamenlijke voedselproductie door boer en burger een vlucht genomen.'

Bij dit streefbeeld wordt aangegeven dat er vele tussenvormen denkbaar zijn, dat verschillende typen landbouw elkaar kunnen versterken en dat het innovatieve vermogen van de ondernemers daarbij centraal staat. Op basis van dit streefbeeld zijn tien ambities geformuleerd richting 2050 waar de provincie zich voor wil inzetten, zie het kader hieronder.

De tien ambities uit '[Toekomst Landbouw en Voedsel provincie Utrecht 2050](#)' (2025):

1. Duurzame productie van gezond voedsel
2. Verdienmodel met ruimte voor ondernemerschap
3. Natuurinclusieve kringlooplandbouw
4. Innovatieve landbouw- en voedselsector
5. Zorgvuldig omgaan met landbouwgronden
6. Sterke landbouwstructuur
7. Dierwaardige veehouderij
8. Landbouw als onderdeel van de Utrechtse samenleving
9. Duurzaam en gezond voedingspatroon voor consumenten
10. Omgevingsbeleid versterkt duurzame landbouw en verdienmodellen

Volgens het streefbeeld en de tien ambities ontwikkelt de landbouw zich steeds verder in de richting van natuurinclusieve kringlooplandbouw. Dit kan op veel verschillende manieren met verschillende niveaus van natuurinclusiviteit, grootschaliger of kleinschaliger, met verbreding of meer op basis van innovatie. Daarbij is ook ruimte voor meer 'technologische' kringlooplandbouw, waarbij allerlei technieken worden ingezet om emissies te voorkomen en zoveel mogelijk reststromen weer om te zetten in grondstoffen.

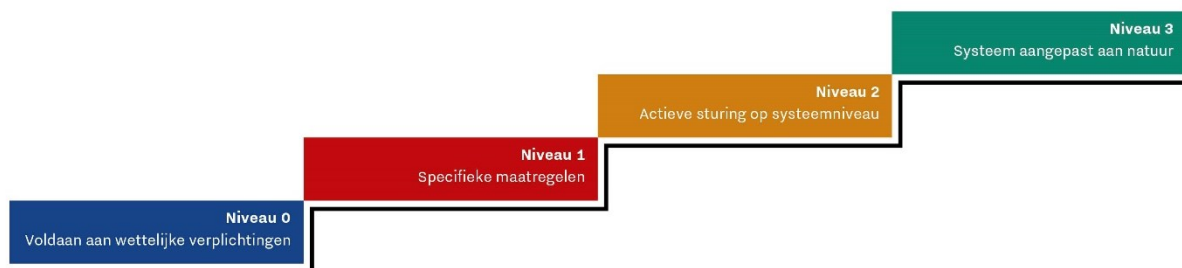
In ons provinciale Uitvoeringsprogramma Landbouw en Voedsel werken wij dit verder uit (beoogde vaststelling begin 2026). Omdat de basis voor onze aanpak een natuurinclusieve kringlooplandbouw is geven wij hieronder allereerst een korte toelichting op wat wij hieronder verstaan. Deze beschrijving is gebaseerd op een definitie van het Louis Bolk Instituut. In deze definitie maakt Kringlooplandbouw integraal onderdeel uit van Natuurinclusieve Landbouw. Kringlooplandbouw heeft met name betrekking op de niveaus 0 en 1 en is ook van toepassing op de niet grondgebonden Landbouw.

Wat is natuurinclusieve landbouw?

(Gebaseerd op Louis Bolk Instituut, 2023)

Natuurinclusieve landbouw wordt bepaald door drie dimensies, het sparen van natuur, het benutten van natuur en het verrijken van natuur. Het sparen van natuur gaat over het verlagen van de emissies naar bodem, water en lucht. Dit kan ook kringlooplandbouw worden genoemd, en is daarmee een onlosmakelijk onderdeel van natuurinclusieve landbouw. Het benutten van natuur betekent dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van natuurlijke processen, bijvoorbeeld door het bodemleven te versterken met compost, door natuurlijke vijanden voor plagen in te zetten of door kruidenrijk grasland in te zaaien. Het verrijken van de natuur is gericht op het verhogen van de biodiversiteit en het maken van ecologische verbindingen in het landschap. Dit wordt ook wel regeneratieve landbouw genoemd.

De mate waarin bedrijven deze aspecten kunnen invullen en combineren bepalen het niveau van natuurinclusieve landbouw. Vanaf niveau 2 wordt aan alle drie de dimensies gewerkt.



Figuur 9. Natuurinclusieve landbouwniveaus

Niveau 0: De natuur op en rond een bedrijf wordt minimaal benut en verrijkt; voor vermindering van de impact op de natuur wordt aan de wettelijke verplichtingen voldaan.

Niveau 1: De maatregelen op dit niveau zijn voor de meeste gangbare bedrijven in te passen zonder dat de bedrijfsstrategie hoeft te veranderen. Men neemt waar mogelijk deel aan agrarisch natuurbeheer, zaait bijvoorbeeld kruidenrijk productief grasland in en zet in op minder scheuren van grasland.

Niveau 2: Gangbare maatregelen in het productieproces zijn vervangen door natuurinclusieve alternatieven, waarvoor keuzes voor de lange termijn gemaakt moeten worden, zoals aankoop van nieuwe percelen of landbouwmachines. Beslissingen die genomen worden op dit niveau kunnen niet jaarlijks worden heroverwogen. Tegelijkertijd is er op dit niveau geen bedrijfsstrategie nodig die volledig anders is ten opzichte van de gangbare praktijk.

Niveau 3: Bedrijven streven naar het zoveel mogelijk sluiten van kringlopen op een zo laag mogelijk schaalniveau. De bedrijven zijn aangepast aan de mogelijkheden die de natuurlijke omgeving biedt ('water en bodem sturend'). Een dergelijk bedrijf vraagt om een bedrijfsstrategie waarbij de inrichting en werkzaamheden in lijn worden gebracht met de natuurlijke omstandigheden van het bedrijf. De keuzes voor een dergelijke bedrijfsvoering hebben een tijdschaal van 10-30 jaar, omdat het gaat om een fundamenteel ander bedrijfssysteem dan wat gangbaar is in de landbouw.

Biologische landbouw geldt als een gecertificeerde vorm van natuurinclusieve landbouw op het hoogste niveau. In onze provinciale Visie landbouw en voedsel hebben we een groei van de biologische landbouw van ca. 6.5% naar 15% van het landbouwareaal in 2030 als ambitie gesteld. Voorwaarde is dat de vraag naar biologische producten hierin meegroeit.

Onze aanpak

Structurerend principe 17: Perspectief voor de landbouw

Om perspectief te bieden voor de landbouw:

- a. Gaan we verder met integrale doelsturing, met name via de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL);
- b. Zetten we ons in voor een rendabele bedrijfsvoering via de implementatie van een 'Ondernemersprogramma landbouw' en ondersteuning verdienmodellen;
- c. Dragen we bij aan innovatie;
- d. Hanteren we een grondstrategie die mede gericht is op een toekomstbestendige en duurzame landbouw.

En verder:

- e. Zoeken we samen met het Rijk naar een oplossing voor PAS-melders en interimers;
- f. Nemen we de effecten op dierenwelzijn en volksgezondheid mee bij onze keuzes, in ons ruimtelijk beleid is verbetering van dierenwelzijn één van de voorwaarden;
- g. Gaan we zorgvuldig om met landbouwgrond.

Wij zullen dit structurende principe hier nader toelichten.

Ad a. Aan de slag met doelsturing

Door de ontwikkelingen van afgelopen jaren worden boeren geconfronteerd met veel onzekerheden. Dat zet een rem op de juist zo noodzakelijke investeringen in innovatie en milieumaatregelen. De provincie Utrecht wil binnen het beleidsveld een betrouwbare partner zijn. Door het stellen van integrale doelen gekoppeld aan een passende termijn willen wij de bestendige omstandigheden creëren waarbinnen de sector de transitie naar een duurzame bedrijfsvoering kan maken. Als het gaat om het vaststellen van doelen sluiten we waar mogelijk aan bij het Rijksbeleid. Aandachtspunt van doelsturing is dat moet worden voorkomen dat afwenteling plaatsvindt van een doel op andere doelen door eenzijdige te sturen op één doel.

Via integrale doelsturing willen we de ondernemers vooral in staat stellen op hun eigen manier bij te dragen aan de doelen voor stikstof, water, klimaat en biodiversiteit. Met andere woorden zodat agrariërs op hun eigen zich kunnen ontwikkelen tot een meer circulair of natuurinclusief bedrijf. Dit past ook binnen het nieuwe kabinetsbeleid. De verschillende doelen uit dit UPLG proberen wij daarom zoveel mogelijk te vertalen naar concrete doelen voor het boerenerf, die de boer vervolgens zelf implementeert.

Doelsturing willen we vormgeven via zogenaamde 'Kritische Prestatie Indicatoren'. De ondernemer kan hierdoor zelf sturen en de bedrijfsvoering aanpassen op een manier die het beste bij het bedrijf past. Wij hebben een integrale set met KPI's en bijbehorende streefwaarden vastgesteld voor de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL), gericht op de melkveehouderij. Deze integrale set van 15 KPI's gaat onder andere over het terugdringen van emissies naar bodem, water en lucht en verhogen van het aandeel eiwit van eigen land (kringlooplandbouw). Ook de inspanningen voor groenblauwe dooradering en agrarisch natuur- en landschapsbeheer vertalen we naar KPI's. Want bijdragen aan biodiversiteit en landschap maakt integraal onderdeel uit van een duurzame grondgebonden bedrijfsvoering. Zie bijlage X voor meer informatie over de 15 KPI's.

Deelname aan de UMDL is vrijwillig. Niet alle bedrijven kunnen of hoeven even hoog op de KPI's te scoren. Het ene bedrijf heeft immers meer mogelijkheden om maatregelen toe te passen dan het andere. We ondersteunen de individuele ondernemer bij dit alles middels een stimuleringssubsidie voor deelnemers aan de UMDL en kennisdeling gericht op alle agrariërs. Ook voor de fruitteelt is inmiddels een UMDL ontwikkeld en gestart met een kennis- en beloningsprogramma. Voor gewasbescherming zijn met name de KPI's voor milieubelasting naar bodem, water en bestuivers relevant.

De ontwikkelingen in het landelijk gebied kunnen leiden tot een toename van de akkerbouw. Als provincie stimuleren we onder andere vezelteelt en eiwitgewassen. Dit kan aanleiding zijn om ook voor de akkerbouw een UMDL op te stellen zodat we met de akkerbouwers kunnen werken aan duurzame teelten en het verminderen van emissies.

Vooralsnog kiezen wij ervoor om voor ammoniakemissies de provinciebrede reductieopgave aan de professionaliteit van de agrarische sector over te laten. Indien de beoogde reducties niet behaald worden zal alsnog bedrijfsspecifieke norm van kracht worden voor grondgebonden veehouderijen die behaald moet worden uiterlijk 2035. Voor niet-grondgebonden veehouderijen zetten wij in op toepassing van best beschikbare techniek. Voor deze ondernemers gaat een emissienorm per gerealiseerde dierplaats gelden, ook die norm moet in 2035 behaald worden. Zie verder [3.4.3](#) voor een nadere toelichting op de stikstofaanpak.

De ervaring van een Utrechtse melkveehouder met de UMDL

"Op het gebied van voer- en andere managementmaatregelen, zoals lager ruw eiwit voeren, verbeteren mestkwaliteit, meer uren beweiding en meer kruidenrijk grasland, worden er stappen gezet, deze proberen we steeds meer te optimaliseren op mijn bedrijf. De Utrechtse Melkveehouders Boeren Beter (UMBB*) geeft me handvatten om kritisch te kijken naar de kentallen van mijn bedrijf. Het mooie van doelsturing is dat ik zelf bepaal waarmee ik aan de slag ga op mijn bedrijf", Gerrit de Jong, Utrechtse Melkveehouder.

* Het project UMBB is onderdeel van de UMDL.

Ad b. Implementatie van het 'Ondernemersprogramma landbouw' en ondersteuning verdienmodellen

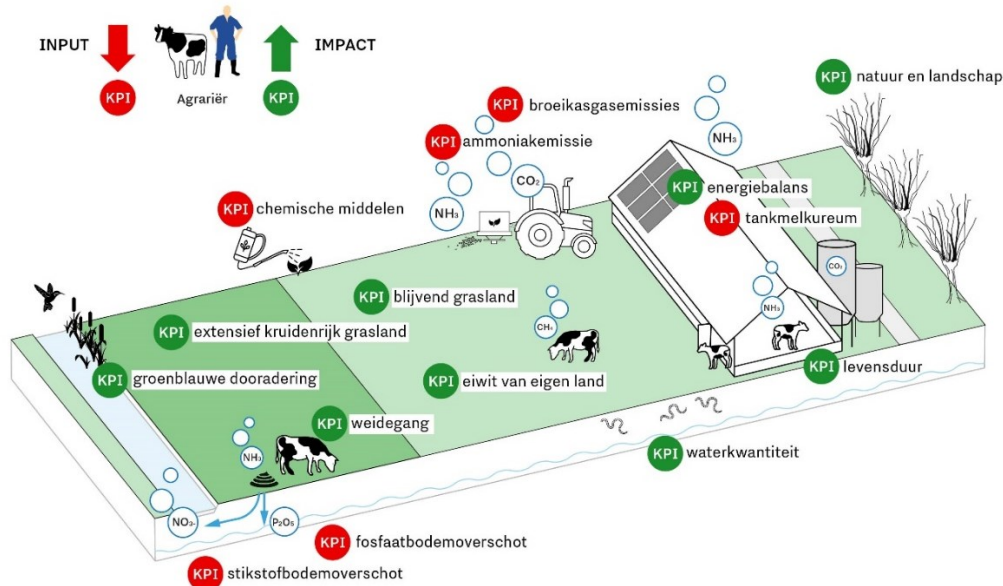
Het 'Ondernemersprogramma landbouw' bestaat uit ondersteuning gericht op met name individuele agrariërs. Dit aanbod kan door de ondernemers worden benut voor de (door)ontwikkeling van hun bedrijf met oog op de zowel de verduurzamingsdoelen als bedrijfseconomische aspecten. Dit programma bestaat uit de volgende onderdelen:

1. *Vraagbaak Landbouw*: agrariërs kunnen bij onze relatiebeheerders terecht met al hun vragen. Bijvoorbeeld over subsidies, stikstof, grondzaken en vergunningen. Het doel is om snel(ler) te komen tot beantwoording van vragen van agrariërs en signalen uit de sector op te halen en deze te delen binnen de provinciale organisatie;
2. *Plattelandscoaches*: De agrariër kan met een persoonlijke vraag of probleem terecht bij een van de plattelandscoaches;
3. *Duurzame Bedrijfsplannen*: wij ondernemers faciliteren bij het opstellen van duurzame bedrijfsplannen. Op deze manier kunnen zij een gedegen plan uitstippelen voor de ontwikkeling van hun bedrijf die passend is bij hun eigen wensen en de mogelijkheden en kansen ter plaatse.
4. *Kennisprogramma*;
5. *Investeringsubsidies*.

We ontwikkelen een **Kennisprogramma**, voor kennisoverdracht en kennisuitwisseling, voor zowel deelnemers aan de UMDL als daarbuiten. Om te beginnen hebben we een 'Routekaart melkveehouderij Natuurinclusieve

Kringlooplandbouw' ontwikkeld, met een bijbehorende Landbouwmenukaart. Het doel is inzicht bieden in de maatregelen waarmee ondernemers hun prestaties op de KPI's kunnen verbeteren. Verder ontwikkelen we in 2025 een 'Meerjarig Kennisprogramma' gericht op zoveel mogelijk agrariërs.

Op weg naar natuurinclusieve kringlooplandbouw



Figuur 10. Afbeelding uit de 'Routekaart melkveehouderij Natuurinclusieve Kringlooplandbouw'

Investeringsubsidies: om bedrijfsontwikkeling te ondersteunen stellen we de komende jaren in ieder geval de volgende subsidies ter beschikking:

- **Subsidies voor voer- en management en techniek:** Met investeringssubsidies willen wij bijdragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering en verduurzaming. In aanvulling op enkele openstellingen in kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) die hiervoor kunnen worden benut, zijn extra middelen beschikbaar gesteld op basis van het 'Maatregelpakket Landbouw'. Deze subsidies zijn ondersteunend aan de Routekaart Natuurinclusieve kringlooplandbouw en gaan van eenvoudige managementmaatregelen tot hightech innovaties. Voorbeelden van te subsidiëren maatregelen zijn: koematrassen, machines voor verwerking van organisch materiaal (agricycling en/of sloopmaaisel), precisietoediening van gewasbescherming, poststallen en investeringen in techniek voor stallen en mest.
- **Subsidie voor waterinfiltratiesystemen:** Waterinfiltratiesystemen zijn een effectieve manier om bodemdaling te verminderen en de melkveehouderij perspectief te bieden. Voor het stimuleren van dergelijke systemen hebben we het programma 'Klimaatlim Boeren op Veen' ontwikkeld. Waterschappen en collectieven organiseren binnen dit kader gebiedsprocessen waarbij waterbeheer en bodemdaling worden aangepakt. De provincie zet middelen in voor waterinfiltratiesystemen via de subsidieregeling 'Beperking Bodemdaling Utrechtse Veenweiden'.

Ondersteuning verdienmodellen

Binnen de mogelijkheden die de provincie heeft willen wij verdienmodellen ondersteunen. Het gaat hierbij zowel om bedrijfsoptimalisatie als verbreding van de verdienmodellen. Dat doen we onder meer door de volgende maatregelen:

- **Ondersteuning bij optimalisatie bedrijfsvoering:** Agrariërs produceren grotendeels voor de open markt en de productiewijze moet daarom voldoende concurrerend blijven. Voor veel agrarische ondernemers in Utrecht is het daarom ook belangrijk dat er blijvend geïnvesteerd wordt in bedrijfsoptimalisatie. Wij ondersteunen dit binnen onze mogelijkheden en binnen de kaders van milieu en landschap. Naast de hierboven genoemde investeringssubsidies zijn een goede grondstrategie en zaken als kavelruil hiervoor belangrijk.
- **Ecosysteemdiensten inclusief agrarisch natuurbeheer:** De extra middelen voor agrarisch natuurbeheer vanuit het Regeerprogramma 2024 bieden enorme kansen om de toepassing van groene en blauwe

ecosysteemdiensten te vergroten. Wij zetten ons ervoor in om deze doelen vooral ook in Utrecht te realiseren. Hierbij hoort ook het gesprek over hoogte van de vergoedingen en de duur van de contracten. We gaan daarom - samen met de andere provincies - in gesprek met het Rijk over het vergroten van de structurele middelen voor het agrarisch natuurbeheer. De huidige budgetten zijn namelijk ontoereikend voor de opgaven waar we voor staan. Naast uitbreiding van het areaal gaat het daarbij ook om een betere vergoeding (tot 100%) en langer lopende contracten (12-18 jaar). Daarnaast hebben we als provincie nu al aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor blauwe en groene dooradering in het maatregelpakket 1.

- *Productie van duurzame energie:* Denk hierbij aan groene stroom (windmolens, zonnepanelen) en groen gas. Duurzame energiebronnen op een deel van het bedrijf kunnen dienen als aanvullend verdienmodel voor agrariërs en tegelijk een bijdrage leveren aan het halen van de klimaatopgave voor de sector. Zo zorgt de productie van groen gas via (mono)vergisting voor inkomsten, maar levert ook een bijdrage aan vermindering van de methaanuitstoot. Wel zijn er belangrijke aandachtspunten bij dit thema, zoals de huidige netwerkcongestie en het ruimtebeslag van zonnepanelen. Ook de benodigde schaal voor monomestvergisting en de investeringskosten vormen knelpunten voor implementatie. We zetten in op meervoudig ruimtegebruik en zien onder andere mogelijkheden voor zon op daken en functiecombinaties van zonnevelden met het verhogen van de grondwaterstanden en waterberging in de veenweidegebieden. Ook het verticaal plaatsen van zonnepanelen behoort in bepaalde situaties tot de mogelijkheden.
- *Ondersteuning bij verbreding, biologisch en/of korte keten:* Veel agrariërs in Utrecht ontwikkelen verbredingsactiviteiten om extra inkomsten te genereren. Deze 'multifunctionele landbouw' is van groot maatschappelijk belang, omdat het vaak zorgt voor verbinding tussen boer en burger, een goed verdienmodel en een vitaal landelijk gebied. Deze kansen willen we verder uitbreiden door het faciliteren van multifunctionele boerenerven. Naast landbouw kunnen dan ook andere activiteiten, zoals recreatie, boerderijeducatie, zorg, verkoop van producten en energieproductie samenkomen op één locatie. Functiemenging is binnen dat kader dus goed mogelijk, mits goed afgestemd op de kernmerken van het gebied. Vooral in de kernrandzones zien we bijzondere kansen voor verbreding door middel van maatschappelijke diensten. Andere activiteiten op een agrarisch erf kunnen de bedrijfseconomische omstandigheden verbeteren. Bovendien dragen meer sociale en economische activiteiten in het landelijk gebied bij aan de vitaliteit van het landelijk gebied en de verbinding tussen boer en burger. Voor het bevorderen van bedrijfsverbreding of multifunctionele landbouw willen we een passend kader bieden. We onderzoeken hoe verschillende gelijkwaardige activiteiten kunnen plaatsvinden op één erf en daarbij de omgevingskwaliteit kan worden verbeterd. Een daarvoor passend kader wordt meegenomen bij de eerstvolgende wijziging van de provinciale Omgevingsvisie en -verordening. Beide worden in 2026 vastgesteld door Provinciale Staten.

Ad c. Bijdrage aan innovatie.

De landbouwsector gaat door met de toepassing van innovaties en dit kan bijdragen aan het halen van duurzaamheidsdoelen, klimaatadaptatie, dierenwelzijn en het verdienvermogen. Doorgaans gaat er een jarenlang proces vooraf aan het moment dat innovaties praktijkrijp zijn en breed toegepast kunnen worden. Utrecht wil innovatie stimuleren die bijdraagt aan deze doelen en aan een verdienmodel voor de agrarische ondernemer. Bij technische innovaties zijn effectiviteit en juridische houdbaarheid van groot belang. Een bijdrage aan meerdere doelen tegelijk heeft daarom sterk de voorkeur. Wij zetten ons concreet in voor de volgende innovatieve pilots:

- *Versnellingsaanpak Emissiearme Landbouw:* Dit is een samenwerkingsproject tussen de twaalf provincies, het ministerie van LNV en de veehouderijsectoren. Het doel is om (technologische) oplossingen te ontwikkelen, te borgen en in de praktijk te brengen.
- *Fieldlab Groene Hart:* Samen met de provincies Noord- en Zuid-Holland ondersteunen wij dit Fieldlab financieel. Vanuit Utrecht worden zo'n 30 boeren in de eigen provincie ondersteund. De effectiviteit en praktische toepassing van voer- en managementmaatregelen en stalinnovaties wordt onderzocht. De bijdrage van de drie provincies sluit aan op de bijdrage van het Rijk aan dit Fieldlab, vanuit de subsidieregeling experimenteerlocaties (SREL).
- *Fieldlab Foodvalley:* Samen met het Rijk en de provincie Gelderland zijn wij voornemens dit Fieldlab financieel te steunen. Het is een 'lab' waar verschillende onderzoeklijnen voor kansen voor een ecologisch duurzaam gebied met een vitale agrarische sector in de praktijk worden opgepakt.
- *Onderzoek naar natuurinclusieve landbouw in overgangsgebieden (inclusief stikstofzones):* Hiervoor is onder meer een pilot gestart in het gebied van de Langbroekerwetering, meer onderzoek is nodig.

- *Bodemdaling Veenweiden*: In kader van de aanpak van bodemdaling ondersteunen we het onderzoek van het Veenweiden Innovatiecentrum (VIC) en het Kennis Transfer Centrum (KTC) Zegveld.

Agricycling

Agricycling is een lokaal en circulair composteerinitiatief waarbij natuur- en bermmaaisel hergebruikt wordt. Door samenwerking tussen boeren, overheden en terreinbeherende organisaties kan lokale biomassa, zoals berm- en natuurgras, omgezet worden op het boerenerf in hoogwaardige compost. Dit levert winst op voor boer, burger en milieu. Het gezamenlijk en lokaal maken van gecertificeerde compost door boeren voor gebruik op hun landbouwbodem biedt financieel perspectief, draagt bij aan korte kringloopsluiting, bodemdiversiteit en betere waterberging door verhogen van het organisch stofgehalte van de bodem. In de provincie Utrecht wordt door de gemeenten als Stichtse Vecht, gebiedscoöperatie Stichtse Vecht, stichting Wij.land, boeren in Utrecht Oost, de waterschappen (zoals HDSR) en de provincie Utrecht uitgewerkt hoe Agricycling Utrecht opgericht kan worden en het composteren volgens de Agricycling methode kan starten.

Ad d. Inzetten van een grondstrategie die mede gericht is op een toekomstbestendige en duurzame landbouw

Grond is de motor voor bedrijfsontwikkeling en verduurzaming. Een agrariër heeft vaak meer aan behoud van grond, of aan extra grond, dan aan financiële compensatie voor grond die voor het bedrijf verloren gaat. Onder andere met de inzet van gronden uit de provinciale grondbank en via kavelruil - met name als onderdeel van de gebiedsprocessen – komen we hier zoveel mogelijk aan tegemoet. Zie verder [5.5.3](#) 'Grond als motor' waar we de belangrijkste onderdelen van onze grondstrategie nader toe lichten.

Ad e. Legalisatie PAS melders en interimers

PAS-melders zijn agrarische bedrijven en andere activiteiten die vanwege achteraf onjuist gebleken overheidsbeleid niet de juiste natuurvergunning hebben. Interimers hebben eveneens geen dekkende vergunning voor hun activiteit doordat de implementatie van Europese regelgeving in landelijk beleid enige jaren heeft gekost en zij in die periode hun bedrijf zijn gestart of hebben uitgebreid. Voor beide categorieën van bedrijven geldt dat deze buiten hun eigen schuld niet beschikken over een passende vergunning. Voor deze bedrijven is het oplossen van hun probleem met de vergunningverlening essentieel voor de toekomst van hun bedrijf. Samen met het Rijk zetten wij daarom in op het vinden van een oplossing voor deze PAS-melders, interimers en andere knelgevallen.

Ondanks dat het vinden van een oplossing de verantwoordelijkheid is van het Rijk, heeft de provincie zich ingezet voor een aantal generieke maatregelen die kunnen bijdragen aan deze oplossing, zoals:

- Het instellen van het veehouderijregister;
- Het vrijspelen van stikstofruimte in gebiedsprocessen;
- Versnelling van de vergunningverlening door bijvoorbeeld voortoetsen waar dat mogelijk is;
- Het waar mogelijk benutten van de mogelijkheden van in- en extern salderen en subsidieverlening;
- Het instellen van een Depositiebank met een beleidskader voor toedeling van stikstofruimte, waarin is bepaald hoe vrijkomende stikstofruimte kan worden benut voor legalisatie van PAS-melders, zodra kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

Wij hebben voor de legalisatie van PAS-melders financiële middelen van het Rijk ontvangen. Dat is een belangrijke financiële basis voor de aanpak die op dit moment wordt uitgewerkt. Wij verwachten nog in 2025 een of enkele regelingen voor PAS-melders open te stellen.

Naast deze generieke aanpak achten wij het nodig ook in te zetten op een individuele aanpak en proberen we in de gebiedsgerichte aanpak collectieve initiatieven te ondersteunen. Hierbij is het uitgangspunt van de individuele aanpak dat een Plan van Aanpak afgestemd moet worden op de situatie van de ondernemer, de locatie van de ondernemer en juridisch gezien goed onderbouwd moet kunnen worden. In individuele gesprekken met de PAS-melders worden dan oplossingsrichtingen verkend en daarna verder uitgewerkt. Voor een individuele aanpak zijn op dit moment de beschikbare mogelijkheden en middelen vanuit het Rijk onvoldoende.

Voor de oplossingsrichtingen blijft de provincie mede afhankelijk van de inzet en toepasbaarheid van Rijksinstrumenten. Met doelsturingvergunningen zal Utrecht doen wat het kan; aanvullend beleid en instrumenten vanuit het Rijk worden daarnaast ook nodig geacht. De kaders voor staatssteun en de beperkte mogelijkheden voor vergunningverlening op dit moment zijn hierbij belangrijke aspecten. De beschikbare

instrumenten zijn tot op heden veruit onvoldoende gebleken om de PAS-melders ook maar enig perspectief te bieden.

Daarnaast kan via gebiedsprocessen worden ingezet op collectieve ammoniakreductieplannen die aantonen dat de regio haar proportionele bijdrage aan het reductiedoel haalt. Hierdoor kan mogelijk voor de betreffende regio de additionaliteit worden onderbouwd, waardoor vergunningverlening, ook voor PAS-melders, weer van de grond komt. Of een dergelijke redenatie stand zal houden moet worden afgewacht, de Habitatrictlijn verlangt immers een individuele beoordeling van het effect van emissies. De eerste prioriteit ligt dus bij de PAS-melders en andere situaties waarbij bedrijven niet over de juiste vergunning beschikken, de zogenoemde 'Interimmers' en de 'PAS-meldingsvrije activiteiten' vragen onze aandacht, ook met hen gaan we aan de slag.

Tot slot zijn sinds de uitspraken over intern salderen van de Raad van State (RvS) van 18 december 2024 nog veel meer bedrijven in een vergelijkbare situatie geraakt als de PAS-melders. Het betreft in dit geval een categorie bedrijven die gebruik hebben gemaakt van 'intern salderen' in de periode van begin 2020 tot eind 2025. Voor deze bedrijven geldt sinds de RvS uitspraak met terugwerkende kracht alsnog een vergunningplicht. Zij hebben tot eind 2030 de tijd om een dekkende vergunning te verkrijgen. Ook voor deze groep zal een plan worden gemaakt. Om al deze groepen perspectief te kunnen bieden op vergunningverlening is het verkrijgen van een aanpak gericht op het kunnen onderbouwen van de additionaliteit van groot belang.

In juni 2025 hebben wij in een brief aan PAS-melders aangegeven dat wij vanwege het ontbreken van een dekkend instrumentarium van het Rijk niet langer grote hoeveelheden capaciteit beschikbaar kunnen stellen voor een aanpak die de PAS-melders geen oplossing biedt. Als zich oplossingsmogelijkheden aandienen, zullen wij daar uiteraard op inzetten. Echter, het inzetten op niet werkende sporen achten wij niet langer verantwoord. Zonder een geborgde aanpak gericht op natuurherstel vanuit het Rijk zal op veel plekken vergunningverlening op zijn minst juridisch zeer kwetsbaar blijven. Wel verkennen wij hoe we met doelsturingsvergunningen wat kunnen betekenen voor PAS-melders.

Ad f. Dierenwelzijn en volksgezondheid

Het welzijn van de dieren op en rond het boerenbedrijf is een integraal onderdeel van een vitale landbouw. De provincie Utrecht streeft naar een landbouw zonder dierenleed, waarin de intrinsieke waarde en het natuurlijke gedrag van het dier zo veel mogelijk centraal staan in de bedrijfsvoering. Aandacht voor het welzijn van de dieren sluit aan bij een breed gevoelde prioriteit in de samenleving en bij de agrarische ondernemers zelf. Dat geldt ook voor de volksgezondheid, in verband met onder meer fijn stof, geur, dierziekten en zoönosen (dat is het overgaan van dierziekten op de mens).

Wat betreft dierenwelzijn sluiten we als provincie aan bij het advies van de Raad voor Dieraangelegenheden, het Convenant dierwaardige veehouderij en nationale regelgeving zoals de regels die gesteld worden in de Algemene Maatregel van Bestuur dierwaardige veehouderij. De principes van dierwaardigheid zijn vastgesteld door de Raad voor Dieraangelegenheden en behelzen:

- Respect voor de intrinsieke waarde van het dier;
- Goede voeding;
- Goede omgeving;
- Goede gezondheid;
- Natuurlijk gedrag;
- Positieve staat van het dier ('A life worth living') dat resulteert uit het voldoen aan de voorgaande principes.

Als provincie hebben we geen wettelijke taak op het gebied van dierenwelzijn in de landbouw. Deze taak ligt voornamelijk bij het Rijk. Als provincie kunnen we niet handhavend optreden en moeten we dus terughoudend zijn om extra normen op te leggen. Er zijn echter wel manieren waarop we positieve ontwikkelingen ten aanzien van dierwaardige veehouderij kunnen ondersteunen en negatieve ontwikkelingen voorkomen. In gebiedsprocessen bijvoorbeeld kunnen we stimuleren dat dierenwelzijn als belangrijk onderwerp wordt meegenomen.

Vanuit verschillende doelstellingen vinden we het belangrijk om weidegang te stimuleren, ook vanuit oogpunt van dierenwelzijn. In kavelruilprocessen is het dan van belang om ook landbouwstructuur en verbeterde mogelijkheden voor meer weidegang serieus te onderzoeken. Ook is het belangrijk om gebiedsinrichtingen door de bril van dierenwelzijn te bekijken. Zo kunnen landschapselementen ook positieve impact hebben op vee, door

schaduwwerking en daarmee tegengaan van hittestress, ook kunnen ze fungeren als dierenapotheek (waarbij dieren naar eigen keuze hun dieet kunnen aanvullen met mineraalrijk blad of met soorten die een geneeskrachtige werking hebben).

Vernatting van gebieden kan nadelige effecten hebben op dierenwelzijn en dierziektes. Daarom moeten ook maatregelen worden genomen om de nadelige effecten op te lossen, bijvoorbeeld wat betreft de keuze van rassen. Zulke zaken kunnen in gebiedsprocessen op tafel komen en worden besproken met de betrokken agrariërs.

Kennis en bewustzijn bij agrariërs over dierenwelzijn is een belangrijk aspect waar de provincie een rol in wil en kan spelen. Dierenwelzijn wordt integraal onderdeel van het kennisprogramma landbouw dat we als provincie ontwikkelen. Daarbij laten we boeren van elkaar leren in studiekringen en zoeken we samenwerking met kennisinstellingen. Zoals beschreven in 'Toekomst Landbouw en Voedsel provincie Utrecht 2050' (2025) stimuleren wij dierenwelzijn middels doelsturing en KPI-systematiek. Op die manier kan ook monitoring op dierenwelzijn plaatsvinden.

In situaties waarin keuzes moeten worden gemaakt over bedrijfsbeëindiging of vergunningverlening bij nieuwvestiging, uitbreiding, verplaatsing of omschakeling van agrarische bedrijven worden effecten daarvan op volksgezondheid en dierenwelzijn meegewogen. We zetten in op verbetering van de situatie. Hierbij zijn de afstanden tussen agrarische bedrijven enerzijds en woonlocaties en andere gevoelige objecten zoals zorginstellingen, kinderdagverblijven en scholen anderzijds van belang. Dit uiteraard in relatie tot de bedrijfs- en dierdichtheid van veehouderijen. In onze provinciale Omgevingsverordening wordt bij uitbreiding van het bouwperceel verbetering van dierenwelzijn als een van de voorwaarden gesteld.

Ad g. Zorgvuldig omgaan met landbouwgrond

De druk op de schaarse ruimte in de provincie Utrecht is groot en binnen de agrarische sector heeft met name de grondgebonden landbouw in onze provincie hiermee te maken. Deze 'druk' wordt vooral ervaren als een agrariër moeilijk en/of alleen tegen hoge kosten extra grond kan verwerven. En dit is vaak de situatie. Ieder jaar wordt een paar procent van het landbouwareaal verhandeld tussen landbouwbedrijven. Dat is niet nieuw en op zichzelf ook noodzakelijk om de ontwikkeling van bedrijven mogelijk te maken. Het aandeel potentiële stoppers tot 2030 in Utrecht wordt ingeschat op 39% (circa 500 bedrijven) van het totaal (cijfers CBS uit 2020-2021). Dit zijn de bedrijfshoofden ouder dan 50 jaar zonder opvolger. Deze potentiële stoppers hebben in Utrecht 29% van het landbouwareaal in bezit.

De meeste landbouwgrond die 'op de markt komt' blijft landbouwgrond. Wel neemt het totale areaal landbouwgrond in de loop van de laatste decennia langzaam af, omdat grond een andere functie krijgt, onder meer door verstedelijking (woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur) en bepaalde typen natuur. De water-, klimaat- en natuurdoelen vragen om een ontwikkeling richting extensievere vormen van landbouw. De beschikbaarheid van voldoende grond is voor deze agrarische bedrijven met extensievere vormen van landbouw een belangrijke factor om hieraan een bijdrage te leveren. Door de behoefte aan extra grond voor de landbouwtransitie en door de ontwikkeling van andere functies in het landelijk gebied neemt de druk op de landbouwgrond toe. Daarom willen we zorgvuldig omgaan met landbouwgrond.

In de wetgeving zijn bepalingen opgenomen om het landbouwbeleid goed mee te nemen bij functiewijzigingen. In de Omgevingswet is in algemene zin vastgelegd dat overheden bij functiewijzigingen moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Vanuit dat oogpunt moet bij functiewijzigingen een evenwichtige belangenafweging plaatsvinden, waarin ook het belang van voldoende landbouwgrond een plek krijgt.

Dit uitgangspunt uit de Omgevingswet is ook terug te vinden in ons provinciale beleid. We kiezen ervoor de schaarse ruimte efficiënt te benutten en functies slim te combineren. Structurerend principe 2 over het combineren van ruimte vragende opgaven gaat hier ook over. We hanteren bij het ruimte zoeken voor de opgaven ook het principe 'inbreiding gaat voor uitbreiding'. In onze Omgevingsvisie hebben we verstedelijkingsprincipes en een voorkeursvolgorde voor zonne-energie opgenomen. Ook in onze regelgeving komt het uitgangspunt terug. Via een verstedelijkingsverbod in onze Omgevingsverordening staan we in het landelijk gebied geen verstedelijking toe, tenzij in deze verordening anders is bepaald.

We zien dat deze afwegingen - die vaak impliciet worden gemaakt - duidelijker kunnen worden meegenomen in het afwegingsproces. Met andere woorden, we kunnen bewuster rekening houden met de landbouw in de

toedeling van functies aan locaties. Juist de landbouwgronden die te beschouwen zijn als potentieel zeer geschikt voor voedselproductie (direct geschikt voor menselijke consumptie zoals bij fruitteelt en akkerbouw) kunnen we op deze manier waar mogelijk sparen. Dit gaat met name om de kleigronden en klei op veengronden, die vooral in het Kromme Rijngebied, delen van de Gelderse Vallei en delen van het Groene Hart voorkomen.

Dit gaat om bestaande en kansrijke gronden voor fruitteelt en akkerbouw. Vaak zijn dit gronden die ook voor andere opgaven (zoals verstedelijking) interessant zijn. Dit principe zullen we ook opnemen in ons omgevingsbeleid door het mee te nemen in de wijziging van de Omgevingsvisie. Daarmee zal het landbouwbelang in deze gebieden zwaarder wegen in de afweging. Wat overigens niet betekent dat geen functiewijziging meer kan plaatsvinden wanneer andere zwaarwegende maatschappelijke opgaven, zoals verstedelijking of RES-afspraken (voor 2030) aan de orde zijn.

De toenemende vraag naar landbouwgrond hopen we deels te kunnen opvangen door herverdeling van de grond van (gedeeltelijk) stoppende bedrijven. Wij ondersteunen agrarisch ondernemers die bedrijfsbeëindiging overwegen en gemeenten om erftransformaties te versnellen en te vereenvoudigen. Daarnaast kunnen ondernemers gebruik maken van Plattelandscoaches die de provincie beschikbaar stelt om hen te ondersteunen bij het maken van toekomstbestendige keuzes voor hun bedrijfs- en erfontwikkeling.

4. Ontwikkelrichting per Utrechts landschap

4.1 Inleiding

Van de open veenweidegebieden, tot de bossen van de Heuvelrug en de forten van de Nieuwe Hollandse waterlinie: het Utrechtse landschap is bijzonder gevarieerd. Het kent vele gezichten en is ecologisch, economisch en maatschappelijk van grote waarde. In [3.2.1](#) zijn de vijf landschappen al benoemd die we in dit UPLG onderscheiden. Deze landschappen staan niet op zichzelf, ze vormen onderdeel van grotere landschappelijke eenheden en structuren die de provinciegrenzen overschrijden (zie kaart 13 Landschappelijke positionering in bijlage XI en ook kaart 14 Landschappenkaart in bijlage XI).

Menselijke ingrepen hebben door de eeuwen heen het landschap veranderd. De waarde van onze landschappen is mede gelegen in deze dynamiek. Een landschap staat nooit stil, maar is altijd in beweging en in ontwikkeling. Ook de maatregelen die ten grondslag liggen aan dit UPLG zullen soms tot gevolg hebben dat het landschap verandert. Het is belangrijk dat dit veranderingen zijn die de ecologische, economische en maatschappelijke waarden van het landschap versterken en die het bodem-, water- en natuursysteem herstellen en veerkrachtiger maken.

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de doelen voor het landelijk gebied (hoofdstuk 2) die we vervolgens hebben uitgewerkt in een set van 17 structurerende principes als een inhoudelijke richtingaanwijzer (hoofdstuk 3). Hiermee gaan we in dit hoofdstuk verder. De doelen uit hoofdstuk 2 en de structurerende principes uit hoofdstuk 3 vertalen we op het niveau van de vijf landschappen naar onderling samenhangende opgaven en maatregelen. Zodat deze zoveel mogelijk met elkaar worden gecombineerd en er synergie ontstaat. Dit brengt per landschap ook focus aan. Zie hiervoor figuur 2 in de samenvatting.

De volgende paragrafen geven per landschap een toelichting met daarin steeds de volgende opbouw:

- Als eerste stap geven we een korte beschrijving van het landschap;
- Dan volgt een samenvatting van de concrete opgaven die in het betreffende landschap aan de orde zijn;
- Daarna een beschrijving van de ontwikkelrichting tot 2050 die wij per landschap voor ogen hebben;
- Daarna volgt een korte beschrijving van de structurerende principes die specifiek in het betreffende landschap van toepassing zijn;
- Tot slot geven we per landschap concrete maatregelen aan waar de UPLG-maatregelpakketten een belangrijk onderdeel van vormen.

4.2 Groene Hart

4.2.1 Gebiedsbeschrijving

Het landschap Groene Hart beslaat het hele westelijk deel van de provincie. Het bestaat voor een groot deel uit het karakteristieke Hollandse open polderlandschap, met smalle percelen en veel sloten en weteringen. Karakteristiek is ook de verkaveling met diepe opstreckende kavels en lintbebouwing. Beide stammen nog uit de oorspronkelijke middeleeuwse cope-ontginning. Een groot deel van het veenweidegebied is daarom in de Cultuurhistorische Hoofdstructuur aangewezen als 'agrarisch cultuurlandschap'. Het watersysteem is peilgestuurd, met een uitgebreid stelsel van boezems voor de aan- en afvoer van water.

Naast landschappelijke waarden kent het gebied ook belangrijk historisch erfgoed. De Oude Hollandse Waterlinie loopt van noord naar zuid door het gebied en heeft met zijn inundatiegebieden gebruik gemaakt van het kenmerkende waterstelsel en de lage ligging. Aan de noord- en oostzijde ligt het UNESCO Werelderfgoed 'De Hollandse Waterlinies' bestaande uit de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. Ook het UNESCO Werelderfgoed Neder-Germaanse Limes bevindt zich in dit landschap. Langs de Vecht liggen veel landgoederen en buitenplaatsen met monumentale bebouwing en oude parkbossen.

De bodemsamenstelling in het gebied varieert, met zowel veen, als kleidek-op-veen, klei op veengebieden en moerige gronden. In delen is het veen ontgonnen voor turfwinning. Soms zijn daarbij plassen achtergebleven, zoals de Vinkeveense plassen. Ook moerasgebieden zijn kenmerkend voor dit landschap. Veel van deze plassen en natte

gronden zijn door de eeuwen heen ontwaterd om landbouwgebied van te maken, met de melkveehouderij als grootste sector. De karakteristieke droogmakerijen rond Mijdrecht zijn daarvan een goed voorbeeld.

Ruimtelijke differentiatie in het veenweidegebied

Het veenweidegebied is zeer gedifferentieerd. Niet enkel de opgaven op het gebied van bodemdaling en CO₂-uitstoot uit de veenbodems spelen hier, maar ook de aanwezigheid van Natura 2000 gebieden leidt tot urgentie.

Zie hiervoor de CO₂-kaart (kaart 10), de bodemdalingskaart (kaart 11) en de kaart Natura 2000-gebieden met overgangszones (kaart 5 in bijlage XI). Door kaartlagen op elkaar te leggen, wordt zichtbaar welke gebieden een stapeling van opgaven hebben. De stapelkaart veenweiden (kaart 12 in bijlage XI) laat dit zien. Op deze kaart zijn ook de gebieden zichtbaar waar de uitstoot wél hoog is, maar waar weinig bodemdaling optreedt of omgekeerd. Want zoals eerder benoemd is de relatie tussen bodemdaling en uitstoot broeikasgassen uit veenbodems beperkt. Deze kaarten zijn voor de Taskforce veenweiden belangrijke bouwstenen om tot nadere prioritering binnen de Utrechtse veenweiden te komen. Zie voor meer informatie [3.5.2](#).

Het westelijk deel van Utrecht vormt - samen met de veenweiden van Zuid-Holland en Noord-Holland - het Groene Hart. Grote delen van het Utrechtse veenweidegebied zijn van internationaal belang voor weidevogels. Met zijn rust en stilte vormt het gebied een tegenhanger voor de drukke Randstad en daarmee een aantrekkelijk gebied voor de stedeling om te recreëren.

Kernkwaliteiten Groene Hart: 1. Openheid, 2. (Veen)weidekarakter (strokenverkaveling, lintbebouwing, etc.), 3. Landschappelijke diversiteit, 4. Rust en stilte

4.2.2 Opgaven

Het veenweidegebied in het Groene Hart kent een stapeling van opgaven. Niet overal spelen dezelfde opgaven of spelen de opgaven in dezelfde mate. We hebben te maken met een grote differentiatie in het veenweidegebied. Het gehele Groene Hart is vanwege de veelheid van opgaven door het Rijk aangewezen als NOVEX-gebied. Binnen het UPLG gaat het om de volgende opgaven:

Klimaat: verminderen broeikasgassen veenbodems en afremmen bodemdaling. Het Utrechtse veenweidegebied stoot CO₂ uit, voornamelijk omdat de bovenste laag ontwaterd wordt ten behoeve van de landbouwfunctie. Ook daalt de bodem op veel plekken tussen 2 en 10 mm per jaar. De zakkende veenbodem leidt zonder maatregelen tot hogere kosten voor onder meer het waterbeheer, de infrastructuur, rioleringen en gebouwen.

Klimaat: klimaatbestendig water- en bodemsysteem. Dit gaat om beter omgaan met te veel en te weinig water als gevolg van weersextremen. We hebben gebieden nodig waar piekbuien kunnen worden opgevangen zodat het watersysteem wordt ontlast in periodes van hevige regenval. De beschikbaarheid van schoon zoet water gaat op termijn in voorjaar en zomer afnemen. We moeten zoeken naar manieren om beter om te gaan met lange periodes van droogte en het gebruik hierop aanpassen.

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. De waterlichamen in de Oostelijke Vechtplassen en in Botshol blijven op het gebied van nutriënten achter. Veel waterlichamen in deze gebieden voldoen niet aan de gestelde doelen voor stikstof en fosfaat (toestand 2024). De nutriënten zijn afkomstig van verschillende bronnen zoals uit- of afspoeling vanuit landbouwgronden, kwel of lozingen vanuit een RWZI. Wat betreft de biologische toestand is in het gehele veenweidegebied de situatie minder gunstig. Op één waterlichaam na wordt overal een matige, ontoereikende, of zelfs slechte biologische kwaliteit vastgesteld. Dit komt vooral door het niet behalen van de doelen voor waterplanten. De deelmaatlatten voor macrofauna, vis en fytoplankton scoren beter. In circa de helft van de waterlichamen wordt een goede toestand bereikt voor deze maatlatten. Ook voor de chemie (onder meer metalen, PAK's en gewasbestrijdingsmiddelen) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen (toestand 2024). Zie voor meer informatie de kaartjes met toelichtende teksten in bijlage III over de KRW. Omdat een aantal stoffen alom aanwezig is, maar inmiddels verboden en moeilijk te verwijderen, gelden hiervoor uitzonderingsclausules.

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Wat betreft de grondwaterkwaliteit, voldoen we op provinciaal niveau in alle grondwaterlichamen aan de KRW-doelen. Dat wil niet zeggen dat het op elke plek helemaal op orde is. Maar volgens de methodiek van de KRW mag 20% van de meetpunten een overschrijding hebben. Specifiek voor het veenweidegebied geldt dat de gewasbeschermingsmiddelen en metalen op diverse locaties in dit gebied de toegestane normen overschrijden.

Natuur: herstel Natura 2000-gebieden. In het Groene hart liggen zes van de negen Utrechtse stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Van noord naar zuid zijn dit: de Oostelijke Vechtplassen, Botshol, Schraallanden de Meije (onderdeel van het Utrechtse deel van de Nieuwkoopse Plassen), de Zouweboezem, Uiterwaarden Lek en Lingegebied en Diefdijk-Zuid. Hier liggen belangrijke opgaven voor herstel van de kwetsbare soorten en habitats met name door: reductie van ammoniakemissies, hydrologisch systeemherstel en versterken van de ecologische verbindingen. De overbelasting van de meest stikstofgevoelige habitattypen in deze gebieden is dusdanig hoog dat we met alleen de generieke aanpak en het instellen van een stikstofzone niet tot onder de KDW komen. Rondom deze gebieden zullen dan ook aanvullende maatregelen worden genomen om de stalemissies te reduceren. Ook de benodigde aanpassingen voor herstel naar een natuurlijk hydrologisch systeem kunnen gevolgen hebben voor de omgeving.

Natuur: realiseren natuurarealen VHR. De meeste natuurhectares vanuit de VHR-doelstellingen zijn nodig voor weidevogelgraslanden (ruim 500 hectare in 2030) en landen dus in het veenweidegebied. Dat geldt ook voor de meeste hectares agrarische natuur die nodig zijn voor weidevogelgraslanden (ruim 8.000 hectare in 2030). Voor de realisatie van natte en droge bostypen bestaan kansen aan de westzijde van de stad Utrecht. Voor moerasbos liggen de kansen ten zuiden van Vinkeveen.

Natuur: realiseren Natuurnetwerk Nederland. Van de provinciale restopgave Natuurnetwerk Nederland ligt een deel in het Veenweidegebied. In of rondom de Natura 2000-gebieden Oostelijke Vechtplassen, Uiterwaarden Lek en Lingegebieden Diefdijk-Zuid liggen 'essentiële percelen natuur' die zeker NNN moeten worden (zie kaart 8 Essentiële percelen natuur in bijlage XI).

Natuur: versterken groenblauwe dooradering. In het veenweidegebied gaat het vooral om bloemrijke graslanden, ecologisch beheerde sloten, natuurvriendelijke oevers en natuurvriendelijk beheerde dijken en regionale keringen.

Landbouw: De agrarische sector is van groot belang voor onze provincie. Zowel vanwege haar rol als voedselproducent, maar ook als beheerder van het agrarische cultuurlandschap. De landbouwsector speelt derhalve een sleutelrol bij het behalen halen van veel UPLG-doelen. Deze (natuurinclusieve) rol kan zij alleen vervullen als ook perspectief en zekerheid bestaan voor de lange termijn. Dat wil zeggen: een duurzame bedrijfsvoering met voldoende verdienvermogen. Met de grote opgaven die we in het veenweidegebied hebben, is dit een flinke uitdaging.

4.2.3 Ontwikkelrichting 2050

In 2050 is het Groene Hart nog steeds een wijds open landschap waar 'Hollandse' landschapskenmerken zoals groene grazige weiden, bloemrijke graslanden, natuurvriendelijke oevers, knotwilgen en melkvee grazend onder lage luchten kwaliteiten zijn die we anno 2025 als provincie Utrecht zo graag wilden behouden. Het gebied wordt gekenmerkt door diverse natuur en een duurzame landbouw met een gezonde verdien capaciteit die als drager fungeert voor deze kwaliteiten. Er is een klimaatrobuust water- en bodemsysteem. In de polders is meer ruimte om neerslagpieken op te vangen en om water vast te houden.

Het veenweidelandschap wordt gekenmerkt door hogere grondwaterstanden. Dit was nodig om zowel de bodemdaling tegen te gaan als de CO₂-uitstoot uit de veenbodems te verminderen. Peilverhogingen en de inzet van waterinfiltratiesystemen hebben het mogelijk gemaakt dat grondwaterstanden konden worden verhoogd. Het resultaat is dat de uitstoot van broeikasgassen uit de veenbodems sterk is verminderd en de bodemdaling sterk is afgeremd.

Functies hebben zich geleidelijk aangepast op basis van het soort veen en de hoogteligging binnen de peilvakken. Zo worden de hoger gelegen delen vooral benut voor wonen en veehouderij, percelen met een gemiddelde hoogte

gebruikt voor weidevogellandschap met extensievere veeteelt en zijn de laagste delen omgevormd tot veenmosnatuur, moerasnatuur, plasdrasgebieden voor weidevogels of natte vormen van landbouw.

Ook bij de hogere peilen blijft de melkveehouderij een belangrijke drager van het gebied. Deze veehouderij is wel gebaseerd op een meer extensief en natuurinclusief bedrijfsmodel. Hiervoor ontvangt de boer voldoende financiële compensatie en zijn voldoende alternatieve verdienmodellen voorhanden gebleken. Op sommige locaties was de mate van noodzakelijke vernatting zo groot dat de agrarische sector hier is gaan werken met natte teelten, of het gebied is omgezet in natte natuurtypen.

Daar waar het proces van bodemdaling en de nattere omstandigheden dit gebied ongeschikt maakten voor de landbouw zijn laagveenmoerassen ontstaan. Op deze plekken heeft zich een stabiel ecosysteem kunnen ontwikkelen met lokaal herstel van het veenlandschap. Dankzij veenvorming is hier niet alleen unieke natuur ontstaan, maar kunnen deze gebieden ook fungeren als natuurlijke klimaatbuffer. Voor de recreanten uit de omliggende stedelijke gebieden zijn deze natuurgebieden ook oases van rust en ruimte waar ze vogels als de roerdomp en de baardman kunnen aantreffen.

In de lagergelegen en natte delen zijn op sommige plaatsen de boeren aan de slag gegaan met alternatieve teelten. Ook omdat het opzetten van de grondwaterstanden naar -0.30/-0.20m onder maaiveld beperkingen gaf voor de veehouderij. Gewassen als cranberries, lisdodde, of azolla vinden hier opgang als duurzaam verdienmodel. Door innovatie en inzet op gebruik van biobased materialen ten behoeve van een circulaire samenleving hebben deze markten zich verder ontwikkeld.

De boer is naast producent van voedsel ook landschapsbeheerder en haalt een deel van zijn inkomsten uit ecosystemediensten. Het daarvoor benodigde instrumentarium is daartoe uitgebreid en gaat uit van langjarige beheercontracten, zodat de bestaanszekerheid van de bedrijfsvoering gegarandeerd is. Een groot deel van het veenweidegebied is ingericht en wordt beheerd als weidevogelgebied. Dit gaat weer goed samen met de openheid van het landschap, hogere waterstanden, natuurvriendelijke oevers en een lagere veedichtheid, die ook weer passen bij de klimaatdoelen.

Door de toepassing van een Goede Landbouwpraktijk is de kwaliteit van het oppervlaktewater in de veenweiden in de loop der jaren sterk verbeterd. In de polders is meer ruimte beschikbaar om neerslagpieken op te vangen. Het meer vasthouden van water heeft ook tot gevolg minder aanvoer van gebiedsvreemd water nodig is. Landbouw en drinkwaterwinning zijn geen drukfactor meer voor het natuurlijke watersysteem. De diepe droogmakerijen zijn weer onderdeel van een toekomstbestendig en robuust watersysteem, zowel lokaal als (boven)regionaal.

Het natuurherstel van de Natura 2000-gebieden Botshol, de Nieuwkoopse Plassen en de Oostelijke Vechtplassen heeft in de veenweiden geleid tot nattere overgangsgebieden rondom deze natuurgebieden en ook tot uitbreiding en versterking van de ecologische verbindingen in het noordwestelijk deel van het Utrechtse Groene Hart, de zogenoemde 'natte as'. De riviernatuur langs het Lingegebied en Diefdijk Zuid, de Lek en de Zouweboezem is door natuurherstel verbeterd en vormt zo een robuuste ecologische eenheid.

Groenblauwe dooradering betekent in grote delen van de veenweiden vooral blauwe dooradering, met de otter als één van de indicatorsoorten. Langs waterlopen als de Vecht, Hollandsche IJssel, Oude Rijn en de Diefdijk zijn de kansen benut voor groenblauwe dooradering. Het ontwikkelen van flauwere oevers en bredere, onbemeste, ecologisch beheerde perceelsranden en slootkanten heeft geleid tot schone sloten met veel biodiversiteit.

De weidevogelstelling liet zich in de veenweiden moeilijk combineren met meer bos en bomen. Wel is meer (nat) bos en bomen gerealiseerd in de 'natte as' en in uitloopgebieden voor de steden en dorpen (ten westen van de stad Utrecht, rond de Hollandse IJssel, en het Noorderpark), rondom bebouwingslinten en op plekken waar historisch gezien bos en bomen aanwezig waren.

Via deze uitloopgebieden wandelen en fietsen de bewoners zo het veenweidegebied in, waar ze met hun bestedingen ook bijdragen aan nieuwe/extra inkomsten voor de landbouw. Dat gebeurt op grote schaal, want het veenweidegebied is nog steeds herkenbaar als prachtig Nederlands cultuurlandschap waar het aangenaam verpozen is voor de rustzoekende en natuurminnende recreant.

4.2.4 Structurerende principes

Onze focus ligt op herstel van de zes Natura 2000-gebieden en aanpassingen in het water- en bodemsysteem, gericht op het verminderen van de broeikasgassen uit veenbodems, het remmen van de bodemdaling, het verbeteren van de waterkwaliteit en het beter omgaan met te veel en te weinig water als gevolg van weersextremen. Ook willen wij de weidevogelkernegebieden uitbreiden en versterken. Daarbij willen wij toekomstperspectief blijven bieden aan de agrarische bedrijven (meestal melkveebedrijven) die zich onder andere met maximale inzet van AN(L)B-middelen aanpassen aan een situatie met hogere waterstanden.

Wat betreft de hogere waterstanden geven we prioriteit aan de gebieden waar draagvlak aanwezig is, waar het reductiepotentieel in technische zin het grootst is en waar de meeste meekoppelkansen liggen. Vooral de combinatie met het versterken en uitbreiden van weidevogelgebieden is hier kansrijk. Dat geldt ook voor het versterken van de groenblauwe dooradering. Vanuit deze focus zijn met name de volgende structurerende principes specifiek van belang voor het Groene Hart:

- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen;
- SP-5: Ruimte voor water;
- SP-6: Grondwatersysteem in balans;
- SP-9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden;
- SP-10: Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden;
- SP-11: Gebiedsgerichte reductie van stikstofemissie en depositie;
- SP-13: Realisatie van de indicatieve VHR-arealen;
- SP-15: Versterken biodiversiteit in het agrarisch gebied;
- SP-16: Verminderen emissies broeikasgassen uit veenbodems en afremmen bodemdaling;
- SP-17: Perspectief voor de landbouw.

4.2.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we de eerste jaren oppakken dankzij de middelen die beschikbaar zijn voor de UPLG-maatregelpakketten. In het veenweidegebied Groene Hart kan gebruik worden gemaakt van verschillende UPLG-maatregelpakketten, te weten:

- Maatregelpakket 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten);
- Maatregelpakket 2 (veenweiden);
- Maatregelpakket 3 (landbouw);
- Maatregelpakket 4 (overgangsgebieden Natura 2000-gebieden).

In totaal is daarmee specifiek voor het westelijke veenweidegebied ruim €100,- miljoen beschikbaar. Vanuit het Programma Natuur fase 2 komt hier aanvullend voor maatregelpakket 4 nog circa €20 miljoen bij. Dit maakt dat we voor de eerstkomende jaren in totaal ca €120 miljoen beschikbaar hebben aan rijksmiddelen voor maatregelen in de veenweidegebieden in het westelijk deel van onze provincie, zie de tabel hieronder.

| Maatregelpakket | Maatregelen |
|---|---|
| 1. Groenblauwe Linten, scheggen en boerensloten | <p>In dit UPLG-maatregelpakket is een viertal gebieden opgenomen dat aansluit bij de groene scheggen en linten in de provincie Utrecht. Dit zijn de vier voorbeeldgebieden uit het programma 'Groen Groeit Mee'. Twee daarvan liggen in het veenweidegebied Groene Hart, namelijk Hollandsche IJssel en Noorderpark. Daarvoor gelden de volgende maatregelen als onderdeel van maatregelpakket 1:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Hollandsche IJssel: verlegging van de waterkering in combinatie met ontwikkeling van natuur en bos. Hier wordt extra waterberging gecreëerd en er wordt een otterverbinding aangelegd.▪ Noorderpark: verbetering van de ecologische en recreatieve verbinding Zuilen – Maarsseveense Plassen – Gagelgebied door middel van agrarisch natuurbeheer, groenblauwe dooradering en nieuw bos. <p>Daarnaast is voor het veenweidegebied vanuit maatregelpakket 1 nog de volgende maatregel opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Groenblauwe dooradering versterken, onder meer door botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen (met behulp van ANLb). |

| Maatregelpakket | Maatregelen |
|--|--|
| 2. Veenweiden | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verhogen grondwaterstanden via aanleg waterinfiltratiesystemen. ▪ Ontwikkelen weidevogelgebieden (zowel agrarische natuur als weidevogelreservaten) in het kader van de VHR-doelen, waarbij af- en herwaardering van gronden het vliegwiel vormt. De regeling hiervoor is in ontwikkeling. ▪ Aanleg natuurvriendelijke oevers voor versterking groenblauwe dooradering en verbetering van de waterkwaliteit conform de KRW. ▪ Op gang brengen gebiedsprocessen. Hiervoor is procesgeld beschikbaar. ▪ Verdere ontwikkeling kennis en innovatie in verband met de vele praktijkgerichte vragen die hier in het veenweidegebied nog bestaan. |
| 3. Landbouw | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw. ▪ Fieldlab Groene Hart: verdere ontwikkeling van voer- en managementmaatregelen gericht op het verminderen van de ammoniakemissies en de emissies van broeikasgassen. Hierbij besteden we veel aandacht aan het meten en monitoren bij koplopers in de praktijk om goed inzicht te krijgen in hoe de maatregelen bijdragen aan de UPLG-opgaven. |
| 4. Natura 2000-gebieden met overgangszones | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Uitvoeren van maatregelen in de overgangszones rondom de Natura 2000-gebieden zoals aangegeven in de verschillende natuurdoelanalyses en de bijbehorende adviezen van de Ecologische Autoriteit. Dit in goede samenwerking met de gebieden via een gebiedsgerichte aanpak. |

Tabel 4: maatregelen specifiek voor het landschap Veenweiden waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld vanuit UPLG-maatregelpakketten en Programma natuur-fase 2.

Als verdieping en aanvulling op het voorgaande nog het volgende:

Extra ruimte voor water: We hebben extra waterberging nodig in verband met extreme neerslagsituaties. Dit vraagstuk komt vanuit het hoofdwatersysteem, waar noodoverloopgebieden en piekbergingen nodig zijn. Dat speelt in het noordwestelijk deel van het veenweidengebied (Amsterdam-Rijnkanaal). Het vraagstuk komt ook vanuit het regionale watersysteem en samen met de waterbeheerders werken we hier al aan. Deze samenwerking zetten we voort. Zie voor verdere toelichting [3.3.2](#).

4.3 Eemland

4.3.1 Gebiedsbeschrijving

Landschap Eemland is een laaggelegen, deels buitendijks gebied met voornamelijk kleidek-op-veen in het noordoosten van de provincie Utrecht. Het gebied ligt ten noorden van Amersfoort ingesloten tussen de hoger gelegen zandgronden van de Utrechtse Heuvelrug, de Veluwe en het Eemmeer. Typerend voor het landschap zijn rust, vergezichten en extreem open (veen)weiden. Deze karakteristieken maken Eemland tot één van de beste weidevogelgebieden van Nederland met relatief hoge dichtheden grutto's. Ook zijn in het gebied relatief veel kieviten, tureluurs en scholeksters te vinden. Dit is mede te danken aan de grote deelname van boeren aan agrarisch natuurbeheer. Een groot deel van Eemland is dan ook weidevogelkerngebied.

Het gebied is waterrijk, met veel sloten en een typerende slagenverkaveling. Het gebied watert af op de Eem. De Eem met zijn dijken snijdt als een wig door dit lege land en stroomt uit op het Eemmeer. Het Eemmeer is onderdeel van het (niet stikstofgevoelige) Natura 2000-gebied Eemmeer en Gooimeer Zuidoever. Meerdere diepe plassen of 'wielen' getuigen van vroegere dijkdoorbraken door de voormalige Zuiderzee.

De Eem is samen met haar oevers, uiterwaarden en dijken, onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland en is een waterlichaam dat valt onder de Kaderrichtlijn Water. Langs de Eem liggen enkele zoekgebieden voor het Natuurnetwerk Nederland. De grondgebonden melkveehouderij is de belangrijkste landbouwsector. De Eemvallei is binnen onze provincie één van de gebieden met het grootste aantal melkkoeien, het grootste oppervlak cultuurgrond en de hoogste productie per hectare.

De aanwezigheid van de Eem en de lage ligging maakten het gebied in de 18^e eeuw geschikt om te worden opgenomen in de Grebbelinie. Verschillende bunkers, liniewallen, forten, schansen en inundatiedijken herinneren nog aan de oude defensiefunctie van deze waterlinie. De woonkernen liggen grotendeels aan de randen van het gebied. De weidsheid en leegheid van Eemland vormt een sterk contrast met de bebouwde gebieden, dichte en halfopen landschappen eromheen. Vanuit de stad en de dorpen is het Eemland en de Eem zelf een geliefde bestemming voor een fietstocht.

Kernkwaliteiten Eemland: 1. Extreme openheid, 2. Slagenverkaveling, 3. Veenweidekarakter, 4. Historie van de Zuiderzee, 5. De hierin gelegen Grebbelinie en 6. Overgangsgebieden (bij Eemnes, Soest en Amersfoort).

4.3.2 Opgaven

Klimaat: vermindering van CO₂-uitstoot uit (kleidek-op-) veenbodems. Nieuw inzicht is dat er slechts een zeer beperkte relatie blijkt te zijn tussen bodemdaling en CO₂-uitstoot. Uit metingen blijkt dat niet alleen de dikke veenpakketten, maar ook de kleidek-op-veenbodems een behoorlijke uitstoot van broeikasgassen uit de bodems hebben (zie ook [3.5.2](#)). Een groot deel van de gronden in Eemland zijn kleidek op veen. Op de kaart met CO₂-uitstoot en bodemdaling zien we dat Eemland weliswaar geen grote bodemdaling kent, maar wel een grote CO₂-uitstoot heeft. Deze kleidek-op-veengronden worden daarom meegenomen in de provinciale veenweideopgave, maar wel in een aangepast tempo omdat het in deze gebieden een relatief nieuw onderwerp is en alle betrokkenen hier op een goede manier in moeten worden meegenomen.

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. Voor de oppervlaktewaterlichamen is in Eemland de biologie grotendeels op orde, met uitzondering van één waterlichaam, waar waterplanten niet op orde zijn. Het gaat om de toestand in 2024. Fosfor voldoet nergens (matig of ontoereikend) en stikstof voldoet niet in 3 van de 4 waterlichamen (matig). Ook voor de chemie (onder meer metalen) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen. Omdat een aantal stoffen alom aanwezig zijn en moeilijk te verwijderen, gelden uitzonderingsclausules voor deze stoffen.

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Wat de grondwaterkwaliteit betreft voldoen op provinciaal niveau alle grondwaterlichamen aan de KRW-doelen. Specifiek voor Eemland zijn er niet heel veel meetlocaties. Dat wil niet

zeggen dat het op elke plek op orde is, maar volgens de methodiek van de KRW mag 20% van de filters een overschrijding hebben.

Natuur: Op het gebied van natuur zijn behoud, uitbreiding en verbetering van het weidevogelleefgebied en versterking van de groenblauwe dooradering (natuurvriendelijke oevers, levendige boerensloten en kruidenrijke graslanden) de leidende opgaven in het Eemland. Hiermee geven we invulling aan de opgaven voor het realiseren van de natuurarealen VHR, het NNN en de doelen op het gebied van groenblauwe dooradering.

Landbouw: De agrarische sector is van groot belang voor onze provincie. Zowel vanwege haar rol als voedselproducent, maar ook als beheerder van het agrarische cultuurlandschap. De landbouwsector speelt een sleutelrol bij het behalen halen van veel UPLG-doelen. Deze rol kan zij alleen vervullen als ook perspectief en zekerheid wordt geboden voor de lange termijn. Dat wil zeggen: een duurzame bedrijfsvoering met voldoende verdienvermogen. Ook voor Eemland is dit een flinke uitdaging hoewel hier met de grote deelname aan agrarisch natuurbeheer in het gebied al een goede basis ligt.

Naast de UPLG-opgaven kent Eemland ook ruimtelijke claims vanuit andere opgaven en programma's. Eemland is onderdeel van het gemeentelijk samenwerkingsverband Regio Amersfoort en onderdeel van het NOVEX-gebied Utrecht-Amersfoort. Hier spelen ruimtelijke opgaven vanuit verstedelijking, recreatie en de energietransitie.

4.3.3 Ontwikkelrichting 2050

Als lange termijn-ontwikkelrichting zien we voor Eemland een aantal belangrijke ontwikkelrichtingen die aansluiten bij het Handelingsperspectief Buitengebied (2024) van het gemeentelijke samenwerkingsverband Regio Amersfoort. In het weidse en open landschap van de Eempolder treffen we een financieel gezonde, natuurinclusieve landbouw aan die een optimaal leefgebied voor weidevogels heeft behouden, versterkt en uitgebreid. Het landschap wordt getekend door levendige sloten en kruidenrijke oevers en graslanden.

In goed overleg met het waterschap en de grondeigenaren zijn maatregelen genomen om de broeikasgasemissies uit de kleidek-op-veenbodems te verminderen. Door het verhogen van de grondwaterstanden blijven de percelen langer vochtig waardoor de CO₂-uitstoot uit de bodem verminderd is. Ook voor de weidevogels hebben deze vernattingsmaatregelen gunstig uitgepakt.

De natuurlijke opbouw van Eemland en het bijbehorende watersysteem vormen de basis voor het ruimtegebruik en de ruimtelijke ontwikkeling. De uitbreiding van de waterwinning bij Eemdijk is duurzaam ingepast. De landbouw is gezond en wordt gekenmerkt door bedrijven van voldoende schaalgrootte en een goede verdien capaciteit. De bedrijven richten zich allemaal in meer of mindere mate op het verlenen van ecosysteemdiensten en vormen van agrarisch natuurbeheer.

Het gebied fungeert nog steeds als recreatief uitloopgebied voor Amersfoort en de omliggende gemeenten. De recreanten weten namelijk de openheid van het landschap (de lange leegte) en de natuurlijke kwaliteiten goed te waarderen. Eemland is ook onderdeel van hun 'leefgebied', waar zij genieten van de vogels, de levendige sloten met kruidenrijke oevers en de prachtige graslanden en vergezichten.

De agrarische sector speelt daar weer op in door vormen van verbrede landbouw. Ook worden andere recreatieve activiteiten ontplooid. Dat verbetert de verdien capaciteit van de sector, maar creëert ook toegevoegde waarde voor de recreanten. Dat is ook het geval voor het aanwezige erfgoed. Meer specifiek voor de Grebberlinie, die de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog vertelt. Maar ook voor Bunschoten Spakenburg waar het verhaal van de Zuiderzee en de visserij bijdraagt aan het behoud van het unieke karakter van de streek en de mensen.

4.3.4 Structureerende principes

Onze focus ligt in Eemland op de verdere versterking en uitbreiding van de weidevogelgebieden en groenblauwe dooradering. Dit in combinatie met aanpassingen in het water- en bodemsysteem, gericht op het verminderen van de broeikasgasemissies uit de kleidek-op-veenbodems, het verbeteren van de waterkwaliteit en het beter omgaan met te veel en te weinig water in verband met de grotere weersextremen. Daarbij willen wij toekomstperspectief blijven bieden aan de agrarische bedrijven (meestal melkveebedrijven) die zich onder andere met maximale inzet van ANLb-middelen aanpassen aan een situatie met hogere waterstanden. Met name de aanpak van de broeikasgassen uit veenbodems vraagt hier om een zorgvuldig proces omdat dit onderwerp in dit gebied voor de meeste betrokkenen nieuw is.

Vanuit deze focus zijn met name de volgende structureerende principes van belang voor Eemland:

- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen
- SP-5: Ruimte voor water
- SP-12: Generieke normering stikstof
- SP-13: Realisatie van de indicatieve VHR-arealen (weidevogels)
- SP-15: Versterken biodiversiteit in het agrarisch gebied (weidevogels en GBDA)
- SP-16: Verminderen emissies broeikasgassen uit veenbodems
- SP-17: Perspectief voor de landbouw

4.3.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we de eerste jaren oppakken dankzij middelen die beschikbaar zijn voor de UPLG-maatregelpakketten. Eemland kan gebruik maken van verschillende UPLG-maatregelpakketten, te weten:

- Maatregelpakket 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten)
- Maatregelpakket 2 (veenweiden)
- Maatregelpakket 3 (landbouw)

In totaal is speciaal voor Eemland ruim €12 miljoen beschikbaar (vanuit MP-1). Ook voor andere maatregelen (MP-2 en MP-3) zijn budgetten beschikbaar. Deze worden echter gedeeld met andere deelgebieden en zijn niet specifiek voor Eemland.

| Maatregelpakket | Maatregelen |
|---|--|
| 1. Groenblauwe Linten, Scheggen en boerensloten | <p>In dit UPLG-maatregelpakket is een viertal gebieden opgenomen dat aansluit bij de groene scheggen en linten in de provincie Utrecht. Dit zijn vier voorbeeldgebieden uit het programma 'Groen Groei Mee' en één daarvan ligt in Eemland, namelijk de Zuidelijke Eemvallei met daarbij de volgende maatregelen als onderdeel van maatregelpakket 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Groenblauwe dooradering versterken (onder andere via ANLb): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen; ▪ Groenblauwe verbinding langs de Eem en langs de Malewetering; ▪ Natuurvriendelijke oeverconstructie langs de Praamgracht; ▪ Maatregelen voor de otter. ▪ Lokale kleinere maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecologische verbinding Coelhorst met Stadspark Schothorst; ▪ Herstel erfbeplanting en kleine houtige landschapselementen; ▪ Speelbos Grebbelinie langs de Eem. <p>Daarnaast is nog de volgende maatregel opgenomen in het kader van het versterken van de groenblauwe dooradering (onder meer via ANLb): 'botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen'.</p> |
| 2. Veenweiden | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agrarisch natuurbeheer: uitbreiden en het omzetten van lichte beheerpakketten naar zwaardere beheerpakketten (weidevogels, kruidenrijke graslanden); ▪ Maatregelen voor het verminderen van broeikasgassen uit de (kleidek-op-)veenbodems; ▪ Af- en herwaardering van gronden; ▪ Op gang brengen gebiedsprocessen (procesgeld). |

| Maatregelpakket | Maatregelen |
|-----------------|---|
| 3. Landbouw | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw; ▪ Voer- en managementmaatregelen. |

Tabel 5: maatregelen specifiek voor het landschap Eemland waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit ministerraad juni 2024)

Als verdieping en aanvulling op voorgaande nog het volgende:

1. *Klimaat: verminderen CO₂-uitstoot uit de veenbodembodem.* Omdat in Eemland deze opgave nieuw is, kijken we samen met het betrokken waterschap hoe we dit gebied kunnen laten aansluiten bij het bestaande kennisnetwerk voor de veenweide en we maken afspraken over welk tempo passend is om ook in Eemland bij te dragen aan deze opgave.
2. *Natuur: integrale beleidsagenda Eem.* De rivier de Eem is, samen met haar oevers, uiterwaarden en dijken, onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland. In 2025 wordt een Integrale Beleidsagenda voor de Eem opgesteld. Vanuit het beheerplan dat in 2023 is opgesteld en de nota 'Kansen voor natuur' (die op dit moment wordt gemaakt) leeft de wens om de Eem integraal te bekijken vanuit meerdere beleidsthema's.
3. *Landbouw: keukentafelgesprekken en gebiedsprocessen.* In Eemland is het agrarische collectief zeer actief, wat blijkt uit het groot aantal boeren dat hier meedoet aan agrarisch natuurbeheer. Daarnaast is men volop bezig met het nadenken over de toekomst. Zo heeft in 2024 een ronde keukentafelgesprekken plaatsgevonden, waarbij met vrijwel alle boeren is gesproken. Dit heeft geleid tot een verslag met aanbevelingen dat aan de provincie is aangeboden. De essentie daarvan is dat de agrariërs meer erkenning en waardering vragen voor de huidige (extensieve) bedrijfsvoering en hun bijdrage aan agrarisch natuurbeheer. Daarnaast worden kansen gezien voor versterking van de natuur, verbetering van de waterkwaliteit en het verminderen van emissies.

4.4 Utrechtse Heuvelrug (inclusief Langbroekerwetering)

4.4.1 Gebiedsbeschrijving

De Utrechtse Heuvelrug, inclusief het Langbroekerweteringgebied, loopt van het Gooimeer tot aan de Grebbeberg en omvat 40.000 hectare bos- en heidegebied. Daarmee is de Utrechtse Heuvelrug na de Veluwe het grootste bos- en heidegebied van Nederland. Een groot deel hiervan valt binnen het Natuurnetwerk Nederland. Het zuidelijk deel van het gebied heeft de status van Nationaal Park. Naar verwachting verkrijgt medio 2025 ook het noordelijke deel deze status. Het omvangrijke en aaneengesloten boscomplex ligt op een stuwwal die ontstaan is in de ijstijden. De ondergrond bestaat uit zandgronden met her en der stuifzanden en vennen.

De (hoge) flanken vormen de overgang van het besloten, bosrijke landschap via het coulisselandschap naar het open riviereengebied aan de voet van de Heuvelrug. Aan de Gelderse zijde ligt een vergelijkbare overgang naar de Gelderse Vallei. Aan de zuidwestkant van de Heuvelrug ligt de rivierkom van het Langbroekerweteringgebied. Dit halfopen gebied is landschappelijk zeer aantrekkelijk en kent hoge natuurwaarden. Hier is ook het Natura 2000-gebied Kolland-Overlangbroek te vinden met restanten van essenhakhoutbossen, die vroeger zeer kenmerkend waren voor dit gebied. De essentaksterfte is een grote bedreiging voor de resterende bossen, samen stikstof, hydrologie en versnippering.

De grondwatervoorraad onder de Heuvelrug functioneert als waterbron voor de wijde omgeving. De natuur op de flanken en de wijdere omgeving is rechtstreeks afhankelijk van dit zogeheten 'kwelwater'. Voorbeelden van Natura 2000-gebieden die afhankelijk zijn van kwelwater zijn: Kolland- en Overlangbroek, het Binnenveld en de Oostelijke Vechtplassen. Overigens profiteert ook de landbouw in droge perioden van deze kwel. Op de Heuvelrug bevinden zich meerdere drinkwaterwingebieden die gebaat zijn bij een goed beheer van het grondwater.

Op de Heuvelrug, maar vooral ook op de flanken, liggen veel landgoederen en buitenplaatsen met een bijzondere cultuurhistorische waarde. Binnen het gebied zijn vier buitenplaatszones te onderscheiden: de Stichtse Lustwarande, de Maarsbergse Flank, de Valleilandgoederen en het Langbroekerweteringgebied. De Heuvelrug is als gevolg van deze kwaliteiten een zeer aantrekkelijk gebied om te wonen en recreëren.

Dat heeft echter ook een keerzijde. De nabijheid van Amersfoort, Utrecht en Veenendaal leidt tot een hoge recreatiedruk en vormt een bedreiging voor natuurwaarden. Deze druk wordt met de groei van het aantal inwoners in onze provincie alleen maar groter. Tegen deze achtergrond werkt bijvoorbeeld Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug samen met overheden, grondeigenaren, agrariërs en andere regionale stakeholders aan de gezamenlijke ambitie 'Het behouden en versterken van natuur, landschap en cultuurhistorisch erfgoed'.

Doordat de Utrechtse Heuvelrug geen Natura 2000-gebied is, bestaat hier meer ruimte voor het uitwerken en uitvoeren van initiatieven, (pilot)projecten en programma's die bijdragen aan de gezamenlijke doelen. Met name activiteiten met een meer experimenteel karakter rondom stikstofreductie en revitalisatie natuur- en wateropgaven zijn interessant en relevant om in niet Natura 2000-gebieden te ontplooiën.

Ook ligt in het gebied een aantal grote defensie terreinen. Het Ministerie van Defensie heeft de ambitie om hier haar logistieke en operationele eenheden te centreren. Het gaat hier om omvangrijke plannen die extra aandacht vragen in relatie tot de natuurwaarden van de NNN. Deze kunnen samen met een toenemende dynamiek door de groei van wonen, werken en voorzieningen in de NOVEX-gebied Utrecht-Amersfoort, leiden tot meer druk op de bestaande natuurwaarden en een verdere versnippering van de natuur op de Utrechtse Heuvelrug.

Kernkwaliteiten Utrechtse Heuvelrug: 1. Robuuste eenheid, 2. Reliëfbeleving, 3. Extreme historische gelaagdheid, 4. Samenhangend stelsel van hoge stuwwal-flank-kwelzone-oeverwal-rivier en de Langbroekerwetering.

4.4.2 Opgaven

Voor het landschap Utrechtse Heuvelrug kennen we de volgende opgaven:

Klimaat: verminderen risico op onbeheersbare natuurbranden. Door toenemende perioden van droogte en hitte is de kans op natuurbranden in de toekomst groter. Gezien het beboste karakter van de Heuvelrug is dat voor dit gebied een belangrijk aandachtspunt.

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. De oppervlaktewateren liggen met name op de flanken van de Heuvelrug. In deze wateren is de biologie niet op orde, met name wat betreft de waterplanten. Nutriënten zijn grotendeels op orde, behalve in de Biltse Grift. Ook voor de chemie (onder meer metalen) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen.

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Qua grondwaterkwaliteit voldoen we op provinciaal niveau in alle grondwaterlichamen aan de KRW-doelen. Dat wil niet zeggen dat het op elke plek op orde is, maar volgens de methodiek van de KRW mag 20% van de filters een overschrijding hebben. Specifiek voor de Heuvelrug geldt dat op diverse plekken op de flanken van de Heuvelrug worden gewasbeschermingsmiddelen/ biociden boven de normen aangetroffen. Daarnaast worden op enkele plekken op de flanken diverse PFAS stoffen zowel in ondiep als diep grondwater boven de drinkwaterrichtwaarde aangetroffen (zie [Rapportage Provinciaal meetnet grondwaterkwaliteit 2024](#)). Deze stoffen breken niet af in het milieu en zijn lastig te zuiveren.

Water: aanpakken verdroging. Verdroging heeft (in combinatie met verzuring) geleid tot een forse achteruitgang van de biodiversiteit. Dit geldt zowel voor de heide- als de bosgebieden boven op de Heuvelrug als voor de natuur op flanken, waar vooral het kwelwater op veel plekken onvoldoende tot de oppervlakte kan komen.

Water: voorkomen wateroverlast. Ondanks de zandige ondergrond komt veel oppervlakkige afstroming op de flanken voor. Dat doet zich met name voor aan de zuidkant van de Heuvelrug in de omgeving van Amerongen, Rhenen en Doorn. Dat leidt tot wateroverlast in de dorpen en schade voor de landbouw.

Water: maatwerk Langbroekerwetering. Het gebied van de Langbroekerwetering kent een kleinschalige afwisseling tussen landbouwpercelen en kleine (natte) natuurgebieden. Omdat elk landgebruik andere specifieke hydrologische condities vraagt, is het peilbeheer hier suboptimaal. Dat maakt het gebied extra kwetsbaar voor droogte en wateroverlast.

Natuur: herstel Natura 2000-gebieden en de natuur van de Heuvelrug en flanken. Een belangrijke opgave is het robuuster en weerbaarder maken van de natuur van de Heuvelrug en de flanken. Het gaat hierbij om het revitaliseren van bestaand bos en het realiseren van de NNN en Groene Contour in dit gebied. Specifiek voor het uitbreiden van het bosareaal liggen er kansen op de flanken van de Heuvelrug. Een belangrijke voorwaarde voor natuurherstel is de vermindering van de stikstofdepositie en herstel van het hydrologisch systeem. Speciale aandacht in het kader van natuurherstel vragen de Natura 2000-gebieden Kolland-Overlangbroek en de Rijntakken. In of rondom deze Natura 2000-gebieden liggen 'essentiële percelen natuur' die zeker NNN moeten worden (zie [3.4.5](#)).

Natuur: versterken groenblauwe dooradering. Een belangrijke opgave is om in het Langbroekerweteringgebied de afzonderlijke natuurgebieden onderling beter te verbinden.

4.4.3 Ontwikkelrichting 2050

De Heuvelrug en haar flanken hebben zich ontwikkeld tot de parel van de Utrechtse natuur. De bossen zijn duurzaam hersteld en zinderen van het leven. Om deze kwaliteiten te bereiken was het terugdringen van de stikstofdepositie een essentiële randvoorwaarde. Daarnaast zijn bospercelen uitgebreid en onderling verbonden en is de bosstructuur aangepast. In de bovenste bodemlaag is meer water beschikbaar voor bomen en andere planten. Ook zijn maatregelen genomen tegen verzuring van bodem en grondwater. De bossen omvatten een groter aandeel loofbos en hebben een rijkere soortensamenstelling. Daarmee zijn ze ook veerkrachtiger en meer bestand tegen bos- en natuurbranden.

De kwelstromen bereiken de kwelafhankelijke graslanden, bossen en moerasnatuur aan de voet van de Heuvelrug, zoals de Natura 2000-gebieden Kolland en Overlangbroek, het Binnenveld en de Oostelijke Vechtplassen. Op basis van de principes van 'Water en bodem sturend' zijn de drinkwaterwinningen meer duurzaam ingepast op de bestaande locaties en op nieuwe logische plekken in het watersysteem. Dit zijn de plekken waar de winning kan bijdragen aan het voorkomen van wateroverlast, verdroging wordt beperkt en waar schoon water te vinden is.

Het aanvullen van het grondwatersysteem op de Heuvelrug is geslaagd. Door water beter vast te houden en te infiltreren is de zoetwatervoorraad voor natuur, landbouw en drinkwater vergroot. Extra wateroverlast op de flanken is zoveel mogelijk tegengegaan, onder andere door hiermee rekening te houden bij nieuwe ontwikkelingen en door het afleiden van waterstromen van bebouwing. Door beperking van de snelle afstroom kan het water beter infiltreren en worden de watergangen en rioleringen ontlast tijdens piekbuien. De afstroom is in de loop der jaren ook steeds verder beperkt door te zorgen voor een goede bodembedekking. In de dorpen heeft het afkoppelen en infiltreren van hemelwater bijgedragen aan extra wateropslag. Door dit alles functioneert de Utrechtse Heuvelrug weer meer als een spons.

Ook in het Langbroekerweteringgebied is een robuust watersysteem gerealiseerd. Het infiltreren en vasthouden van water zorgt in delen van het gebied voor een herstelde kwelstroom en nattere omstandigheden. Bij de ontvlechting van peilvakken naar meer logische peilgebieden is daarmee rekening gehouden. Het watersysteem is mede sturend voor het landgebruik, waardoor zowel de landbouw- als de natuurfuncties beter worden ondersteund en minder kwetsbaar zijn voor droogte en wateroverlast. Landgoederen en landbouw hebben hun grondgebruik aangepast aan het watersysteem. Weilanden worden afgewisseld met natte teelten en productiebossen, zoals wilgenteelt en voedselbos.

De manier waarop de natuur- en wateropgaven zijn uitgevoerd, is goed afgestemd op de rijke cultuurhistorie. De identiteit en beleefbaarheid van het gebied zijn versterkt dankzij de maatregelen voor water en natuur. Tegelijkertijd wordt de recreatiedruk in goede banen geleid door zonerings. Bij het instellen van nattere situaties is rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van de buitenplaatsen en landgoederen, Rijksmonumenten, waterpartijen en oude bomen.

De verbinding tussen de natuurgebieden is versterkt, onder andere door middel van natuurinclusieve vormen van landbouw met kleine landschapselementen en agroforestry. Dit alles heeft geleid tot een groenblauw dooraderd gebied met vochtige broekbossen, schone sloten en waardevolle houtige landschapselementen. De natuur in de uiterwaarden van het Natura 2000-gebied Rijntakken heeft zich hersteld tot dynamische riviernatuur, waarbij natuurwaarden, klimaatadaptatie en recreatie hand in hand gaan. De bloemrijke dijken zijn goed voor de insecten en aantrekkelijk voor de recreant.

De verbrede landbouw heeft nadrukkelijk ook ingespeeld op de functie als uitloopgebied voor de grootstedelijke Utrechtse agglomeratie. Dit heeft geleid tot behoud en versterking van het verdienvermogen van de sector en het verbreden van de inkomsten. Ook de belangrijke erfgoedfunctie van de unieke landgoederenzone draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het gebied en heeft ook zorggedragen voor economisch robuuste landgoederen.

4.4.4 Structurerende principes

Onze focus ligt hier op herstel van het watersysteem. Daarvoor is het allereerst nodig om het hydrologisch systeem robuust te maken, om de impact van droogte en wateroverlast te verminderen. Dit ten behoeve van herstel van de bossen en heide op de Heuvelrug, de kwelafhankelijke natuur op de flanken en het herstel van het Natura 2000-gebied Kolland-Overlangbroek. Ook de landbouw profiteert hiervan in droge tijden.

Daarnaast zetten we in op het revitaliseren van de bossen en het versterken van de groenblauwe dooradering. Hiervoor moeten we de vermessing en verzuring verminderen (met name door terugdringen van ammoniakemissies) en moeten ecologische verbindingen worden versterkt. Vanuit deze focus zijn met name de volgende structurerende principes van belang voor de Utrechtse Heuvelrug:

- SP6: Grondwatersysteem in balans;
- SP9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden;
- SP10: Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden;
- SP11: Gebiedsgerichte reductie van stikstofemissie en depositie;
- SP12: Generieke normering stikstof

- SP14: Kwaliteitsverbetering van reeds bestaande natuur;
- SP15: Biodiversiteit in agrarisch gebied.

4.4.5 Maatregelen

De stappen die we de komende jaren op de Heuvelrug zetten, hangen nauw samen met de middelen die het Rijk recent beschikbaar heeft gesteld vanuit het UPLG en vanuit Programma natuur-fase 2. Specifiek voor de Heuvelrug gaat het vanuit het UPLG-traject om ca 2,17 miljoen euro en vanuit Programma Natuur om circa 1,2 miljoen euro. Daarnaast kan ook worden geput uit beschikbare middelen voor provinciebrede maatregelen uit maatregelpakket 1 (ecologisch slootschonen via ANLb) en het maatregelpakket landbouw (UMDL en voer- en managementmaatregelen). Het terugdringen van de stikstofemissies vormt hier onderdeel van. Dit is van belang voor herstel van de bossen en van het Natura 2000-gebied.

| Maatregelpakket | Maatregelen |
|---|--|
| 1. Groenblauwe linten, scheggen en boerensloten | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Realiseren beleefbare groenblauwe dwarsverbindingen in de Voorveldse Polder Oost: groenblauwe dooradering en otterverbinding; ▪ Ecologisch slootschonen via het instrument Agrarisch natuur- en landschapsbeheer. |
| 3. Landbouw | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Doelsturing via de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw; ▪ Voer- en managementmaatregelen. |
| 4. Natura 2000-gebieden met overgangszones | <p>Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstel hydrologisch systeem: uitvoeren ecohydrologische modelstudie en de daaruit volgende maatregelen voor het vasthouden van regenwater bovenstrooms, aanpassingen peil rondom Natura 2000- gebieden, voorkomen wateroverlast en technische aanpassingen aan bijvoorbeeld weteringen; ▪ Verbetering van de verbindingen tussen het Natura 2000-gebied en de omliggende natuurgebieden en bospercelen (connectiviteit); ▪ Gebiedsproces tussen Leersum en Wijk bij Duurstede. <p>Natura 2000-gebied Rijntakken:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstelmaatregelen in de uiterwaarden. |
| 5. Heuvelrug en flanken | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maatregelen gericht op het vasthouden en infiltreren van water om hiermee de natuurlijke aanvulling van de zoetwaterbel te ondersteunen en de kwelstromen te herstellen. ▪ Via pilots onderzoeken we hoe landbouw en natuur kunnen samengaan in de situatie van een meer robuust bodem- en watersysteem. ▪ Beter weerbaar maken van landgoederen tegen klimaatverandering. ▪ Revitalisering van bestaande bossen door middel van bufferende stoffen en aanbrengen van rijke strooiselsoorten. Het gaat hierbij om zeer waardevolle bosterreinen met name op de oude bosgroeiplaatsen. <p>NB: Het Ambitiedocument Blauwe agenda is een belangrijke onderlegger geweest voor de aanvraag van maatregelpakket 5. Voor het Noord-Hollandse deel van de Heuvelrug werken we samen met het project 'Toekomstbestendige Heuvelrug Gooi en Vechtstreek'. Bij beide projecten gaat het om maatregelen in het watersysteem die gericht zijn op minder snelle afvoer en op meer ruimte voor water en het voorkomen van overlast.</p> |

Tabel 6: maatregelen specifiek voor het landschap Utrechtse Heuvelrug) waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit ministerraad juni 2024)

Als verdieping en aanvulling op het voorgaande nog het volgende:

Natuurbrandbeheersing. We werken sinds 2024 nauw samen met de Veiligheidsregio Utrecht, de negen gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug, de terreinbeherende organisaties en het Utrechts Particulier Grondbezit om het risico op onbeheersbare natuurbrand te beperken. Om dit risico zoveel mogelijk te verkleinen, is het nodig om tot een hoofdcompartimentering van de Utrechtse Heuvelrug te komen, gebruik makend van grote infrastructuurlijnen (denk aan wegen en spoorlijnen). Daarnaast zijn ook maatregelen nodig op een lager

schaalniveau en zal ook worden ingezet op risicocommunicatie. Bij het realiseren van de hoofdcompartimentering gaat het erom dat de compartimentsgrenzen zodanig zijn ingericht dat een natuurbrand daar idealiter onder gemiddelde omstandigheden kan worden gestopt. We hebben inmiddels globaal in beeld welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn. De komende tijd zal gezamenlijk worden uitgewerkt hoe de benodigde maatregelen het beste kunnen worden gerealiseerd. Bij concrete maatregelen gaat het vooral om het terugdringen van naaldhout ten gunste van loofhout.

Realiseren nieuwe natuur. We gaan verder met het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, de Groene Contour en nieuw bos. Hierdoor wordt het natuursysteem op de Heuvelrug en de flanken robuuster en staat het meer in verbinding met omliggende natuur.

Versterken van de groenblauwe dooradering. Hier gaat het om aanleg houtsingels, knotbomenrijen, essenhakhout, watergangen met natuurvriendelijke oevers en poelen.

Gebiedsaanpak Langbroekerwetering. In het Langbroekerweteringgebied komen zoveel opgaven en belangen bij elkaar dat we een gebiedsproces met betrokkenen en belanghebbenden willen starten. Het gebiedsproces heeft tot doel om tot een ontwikkelperspectief voor het gebied te komen en samen goede oplossingen te ontwikkelen voor de opgaven die hier liggen. Het gaat dan met name om het herstel van het watersysteem zodat de kwelstromen weer sterker worden en de daarvan afhankelijke natuur zich kan herstellen. Maar ook over hoe te komen tot de benodigde stikstofreductie. Een toekomstperspectief voor de landbouw houden we daarbij voor ogen.

Onderzoek natuurkwaliteit Utrechtse Heuvelrug. We hebben een landschapsbiografie in voorbereiding met daarbij inbegrepen een Landschapsecologische Systeemanalyse en een Ecohydrologische Analyse. De provincie is inhoudelijk en financieel betrokken bij dit project, dat in het najaar van 2025 wordt opgeleverd. Aanvullend wordt gestart met een onderzoek naar de natuurkwaliteit van de gehele Utrechtse Heuvelrug inclusief de flanken. Daarbij wordt gekeken naar het voorkomen van een aantal soortgroepen en de trends binnen bepaalde habitattypen. Hiermee leggen we een goede basis voor de maatregelen die nodig zijn vanuit onder meer de Europese Natuurherstelverordening en de opgave voor revitalisering van de bossen. Behoud en herstel van de gradiënten van hoog naar laag, met hun grote waarden voor biodiversiteit, zijn daarbij belangrijk.

4.5 Kromme Rijngebied en Schalkwijk

4.5.1 Gebiedsbeschrijving

Het Kromme Rijngebied vormt de overgang van de Utrechtse Heuvelrug naar de Nederrijn, die bij Wijk bij Duurstede overgaat in de Lek. Het open rivierenlandschap van de Kromme Rijn, het Eiland van Schalkwijk en de uiterwaarden van de Nederrijn-Lek vormen een vruchtbaar landbouwgebied. De Kromme Rijn is ongeveer drieduizend jaar geleden ontstaan en was ooit de belangrijkste aftakking van de Rijn naar de Noordzee. De rivier was niet bedijkt en meanderde vrijelijk door het landschap. Door het voortdurend afzetten van klei en zand veranderde de rivier regelmatig van koers. De oude bedding groeide dicht en de oeverwallen bleven achter als ruggen in het landschap. In de laaggelegen komgebieden ontstonden moerassen.

Sinds de jaartelling begon de Lek een steeds belangrijkere rol te spelen. Het afdammen van de Kromme Rijn bij Wijk bij Duurstede in 1122 betekende het einde van deze rivier als afvoer van water van de Rijn. Met de aanleg van het Amsterdam-Rijnkanaal - afgerond in 1952 - werd het zuidelijke deel van het Kromme Rijngebied afgesplitst en ontstond het Eiland van Schalkwijk. Ten noorden van het Amsterdam-Rijnkanaal is een hogere, drogere zone te herkennen met de oude rivierlopen van de Kromme Rijn. Ook de stroomrug van de Nederrijn en de Lek is droger. Het Eiland van Schalkwijk is – in tegenstelling tot de meer besloten stroomruggen van de Kromme Rijn – een strak geordend, open weidelandschap met een intensief patroon van parallelle sloten in de rivierkommen.

Het beeld van het Kromme Rijngebied wordt bepaald door de variatie in de ondergrond, de waterhuishouding en het daarbij passende grondgebruik. Het landschap vormt een mozaïek van boomgaarden, akkers en weilanden in blokverkaveling. Op de zandige oeverwallen bevindt zich een reeks van dorpen. Het grasland is voornamelijk te vinden op de stevige klei in de komgronden.

De landbouw bestaat uit fruitteelt op de hogere oeverwallen en melkveehouderij in de rivierkommen. Ook is sprake van akker- en tuinbouwmatige activiteiten en gecombineerde bedrijven. In het Kromme Rijngebied zijn de bedrijven het meest intensief met gemiddeld 16.394 kilogram melk per hectare.

In het westen van het Kromme Rijngebied en in een groot deel van het Eiland van Schalkwijk ligt een belangrijk deel van UNESCO Werelderfgoed 'De Nieuwe Hollandse Waterlinie'. In het landelijke gebied rondom Houten en Bunnik liggen meerdere forten en waterwerken die vaak ook een recreatieve functie hebben. Dit gebied heeft een hoge natuur- en cultuurwaarde die zich kenmerkt door een groen, rustig en deels open landschap. Hier lag vroeger op de zuidelijke oeverwal van de Kromme Rijn de Neder-Germaanse Limes, de noordelijke grens van het Romeinse Rijk. Ook de Limes is UNESCO werelderfgoed.

Kernkwaliteiten Kromme Rijngebied: 1. Schaalcontrast van zeer open naar besloten, 2. Samenhangend stelsel van rivier-uiterwaard-oeverwal-kom, 3. Samenhangend stelsel van hoge stuwwal-flank-kwelzone-oeverwal-rivier en 4. De Kromme Rijn als vesting en vestiging.

4.5.2 Opgaven

De volgende UPLG-opgaven zijn belangrijk voor het Kromme Rijngebied en Schalkwijk:

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. De oppervlaktewaterlichamen voldoen wat betreft nutriënten (fosfor en stikstof) aan de norm. Wat betreft de biologie voldoen zowel waterplanten, vissen als macrofauna niet in alle waterlichamen aan de KRW-doelen in 2024. Ook voor de chemie (onder meer metalen en PAK's) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen in 2024. Hier ligt een opgave om de KRW-doelen te halen. Omdat een aantal stoffen dat alom aanwezig is al verboden en moeilijk te verwijderen zijn, gelden hiervoor uitzonderingsclausules (handelingsperspectief ontbreekt).

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Wat betreft de grondwaterkwaliteit voldoen we op provinciaal niveau in alle grondwaterlichamen aan de KRW-doelen. Dat wil niet zeggen dat het op elke plek op orde is. Specifiek voor het Kromme Rijngebied en Schalkwijk: hier overschrijden diverse gewasbeschermingsmiddelen en metalen op verschillende locaties binnen het gebied de KRW-normen. De opgave is om het gebruik van

gewasbeschermingsmiddelen in dit gebied zodanig te beperken dat normoverschrijdingen worden voorkomen. Daarnaast worden veel PFAS-stoffen gemeten in het grondwater.

Water/ klimaat: Ruimte voor water en waterbeschikbaarheid. Het rivierengebied bestaat voor een groot deel uit kleibodems waarin het water van nature moeilijk kan infiltreren. Dit maakt het gebied gevoelig voor wateroverlast door piekbuien. De watervoorziening voor de fruitteelt en diverse andere watervragers in de landbouw wordt in verband met de toenemende droogte in de toekomst steeds meer een uitdaging.

Natuur: Realiseren Natuurnetwerk Nederland, de Groene Contour en groenblauwe dooradering. Van de provinciale restopgave Natuurnetwerk Nederland ligt ook een deel in het Kromme Rijngebied en Schalkwijk. Via de groenblauwe dooradering bestaan kansen om de onderlinge samenhang tussen de natuurgebieden in het Kromme Rijngebied te verbeteren en de corridorfunctie van de Heuvelrug naar de rivier te versterken.

Landbouw: Opgaven liggen hier vooral bij de fruitteelt wat betreft de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Ondanks de diverse emissiebeperkende maatregelen die de Utrechtse fruittelers hebben genomen bestaan nog steeds zorgen over gewasbeschermingsmiddelen in het milieu, met name in het grondwater.

4.5.3 Ontwikkelrichting 2050

In 2050 is de Kromme Rijnstreek en het Eiland van Schalkwijk nog steeds een vruchtbaar en productief landbouwgebied. Duurzame fruitteelt is hier dominant, maar we zien ook melkveebedrijven en akker- en tuinbouwbedrijven. De gronden zijn hier in potentie zeer geschikt voor de productie van gewassen die direct benut worden voor menselijke consumptie en dat heeft zich ook zo ontwikkelt. De landbouw opereert circulair, bijvoorbeeld door dierlijke mest van lokale melkveebedrijven te gebruiken in de boomgaarden en op de akkers in de directe omgeving. Bovendien zijn flinke stappen gezet wat betreft het terugbrengen van de emissies (met name stikstof en gewasbeschermingsmiddelen).

Ook is de biodiversiteit in het gebied hersteld, omdat veel agrariërs meedoen aan agrarisch natuurbeheer en omdat veel kleine landschapselementen zijn aangelegd. Het groenblauwe raamwerk is een onderdeel geworden van een groter geheel, met groene corridors vanuit Nederrijn/Lek via de Kromme Rijn naar de Heuvelrug en verderop naar het Vechtplassengebied. Op basis van de principes van 'Water en bodem sturend' zijn de drinkwaterwinningen meer duurzaam ingepast op de bestaande locaties en op nieuwe logische plekken in het watersysteem.

De landbouw is verbreed en heeft daardoor extra inkomsten. Omdat het gebied uitloopgebied is van de stedelijke agglomeratie van de stad Utrecht bestonden hiervoor veel kansen en heeft dit zich goed kunnen ontwikkelen. De verstedelijking in het westelijk Kromme Rijngebied heeft de druk op het gebied doen toenemen. Dit is opgevangen door het landschap toegankelijker te maken voor de recreant. De groenblauwe dooradering is rijkelijk aanwezig en het gebied is goed toegankelijk voor de recreant en dat heeft een enorme toegevoegde waarde voor de bezoekers gecreëerd. Tegelijkertijd wordt de recreatiedruk in goede banen geleid door zonering. Stad en land zijn hier in positieve zin verweven geraakt.

De Limes en Hollandse Waterlinies die deels in het Kromme Rijngebied en Schalkwijk liggen, zijn geïntegreerd met de groenblauwe opgaven. De identiteit en beleefbaarheid van het gebied zijn versterkt dankzij de maatregelen voor water en natuur. Bij het instellen van nattere situaties is rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden.

4.5.4 Structurerende principes

Onze focus ligt binnen dit landschap op het behoud van dit vruchtbare en goede landbouwgebied met een combinatie van fruitteelt, melkveehouderij en akker/tuinbouw. Dit is een kwaliteit die we hier graag willen behouden. Binnen dat kader richten we ons op het creëren van een robuust water- en bodemsysteem door het verbeteren van de waterkwaliteit conform de KRW-doelen en het meer weerbaar maken van het gebied voor extremere weersituaties en herstel groenblauwe dooradering. Vanuit deze focus zijn met name de volgende structurerende principes van belang:

- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen;
- SP-5: Ruimte voor water;
- SP-12: Generieke normering stikstof

- SP-15: Versterken biodiversiteit in het agrarisch gebied;
- SP-17: Perspectief voor de landbouw;

4.5.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we komende jaren oppakken dankzij rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van UPLG-maatregelpakketten. Specifiek voor het landschap Kromme Rijngebied en Schalkwijk gaat het in totaal om circa 13 miljoen Euro vanuit maatregelpakketten 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten). Daarnaast kan worden geput uit de beschikbare middelen voor provinciebrede maatregelen uit maatregelpakket 1 en maatregelpakket 3 (landbouw). Uiteraard zijn vanuit de lopende beleidstrajecten ook andere maatregelen in voorbereiding, zoals voor Groene Contourgebieden en bestaand beleid rond Amelisweerd/Bunnik/Zeist.

| UPLG-Maatregelpakket | Maatregelen waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld |
|---|--|
| 1. Groenblauwe linten, scheggen en boerensloten | <ul style="list-style-type: none"> ▪ In dit UPLG-maatregelpakket is een viertal gebieden opgenomen dat aansluit bij de groene scheggen en linten in de provincie Utrecht. Dit zijn vier voorbeeldgebieden uit het programma Groen Groeit Mee. Eén daarvan ligt in het Kromme Rijngebied, namelijk het Kromme Rijn Linielandschap, met daarbij de volgende maatregelen als onderdeel van MP-1: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwe regionale natuurkern Odijk; ▪ Ecologische verbindingen, versterking rond Nieuw Wulven; ▪ Beleefbare groenblauwe dwarsverbindingen in Laagraven; ▪ Groenblauwe verbinding Kromme Rijn en maatregelen voor de otter langs de Kromme Rijn; ▪ Botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen (beide via ANLb). |
| 3. Landbouw | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) Fruitteelt: samen met de pilottelers heeft de provincie 17 Kritische Prestatie Indicatoren geselecteerd die de duurzaamheidsprestaties van de fruittelers breed en integraal weergeven. Daarin bestaat aandacht voor biodiversiteit, bodem en water, energie en klimaat en maatschappelijke betrokkenheid. Er is ruimte om hiermee vier jaar lang met een grote groep (35) telers aan de slag te gaan. Naast telers uit het Kromme Rijngebied, kunnen ook telers uit de Utrechtse Waarden en Vijfheerenlanden meedoen. ▪ UMDL-melkveehouderij: voer- en managementmaatregelen. ▪ Pilot Fieldlab Foodvalley (zie verder bij Gelderse Vallei) |

Tabel 7: maatregelen specifiek voor het landschap Kromme Rijngebied en Schalkwijk waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit ministerraad juni 2024)

Als verdieping en aanvulling op voorgaande nog het volgende:

Water: onderzoek voorkeurslocatie nieuwe drinkwaterwinning Eiland van Schalkwijk. Op het Eiland van Schalkwijk is een nieuwe grondwaterwinning in voorbereiding. Uitbreiding van bestaande en het realiseren van nieuwe waterbronnen is nodig om te voldoen aan de groeiende drinkwatervraag in de provincie. Vitens en de provincie Utrecht doen samen met andere stakeholders onderzoek naar een voorkeurslocatie.

Natuur: versterking Kromme Rijn Linielandschap. Hierbij wordt ingezet op een beleefbaar landschap, toegankelijk groen, veerkrachtige natuur, duurzame landbouw en zichtbaar water. In 2024 heeft hier een gebiedsproces gelopen, waarbij gezamenlijk met het gebied een ontwikkelperspectief met een uitvoeringsprogramma is gemaakt, inclusief financiering. Met dit programma worden bovendien de UNESCO werelderfgoederen Hollandse Waterlinies en Neder-Germaanse Limes verder versterkt en beleefbaar gemaakt.

Natuur: realisering natuurverbinding Amelisweerd- Nieuw Wulven (Bunnik). Deze natuurverbinding bestaat uit zes deelgebieden van verschillende eigenaren. Sommigen hebben nog een functieveranderingsopgave naar natuur. Echter, allemaal hebben zij een inrichtingsopgave voor natuur.

Natuur: verbindingen langs de Kromme Rijn. Het gaat om vier deelgebieden langs de Kromme Rijn die onderdeel zijn van de totale natuurverbinding langs deze rivier. De planvorming en de inrichtingswerkzaamheden worden opgepakt door de Provincie Utrecht. Uitvoering is gepland voor 2025

4.6 Gelderse Vallei

4.6.1 Gebiedsbeschrijving

De Gelderse Vallei is het relatief laaggelegen dekzandlandlandschap tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. Het gebied ligt in de provincies Gelderland en Utrecht. Het Utrechtse deel loopt van de Nederrijn bij Rhenen tot aan de stadsgrenzen van Amersfoort.

Karakteristiek voor de Gelderse Vallei is de aanwezigheid van een divers, kleinschalig coulisselandschap waarin stad en land in elkaar overgaan. De vele kleine, aaneengesloten percelen worden van elkaar gescheiden door landschapselementen, zoals houtwallen, heggen en bomenrijen. Het landschap wordt doorsneden door beken, griften en het Valleikanaal. De Grebbelinie, die van noord naar zuid door het gebied loopt, is een bijzondere afgeleide van dit landschap en onderdeel van ons militair erfgoed.

In het laag gelegen centrale deel van de Vallei komen kwelstromen tevoorschijn vanuit de hoge gronden van de Veluwe en de Heuvelrug. Door deze kwelstromen was het Binnenveld – gelegen in het zuiden - vroeger een aaneengesloten blauwgraslandreservaat. Nu zijn daar nog paar een kleine stukjes van over en zijn deze begrensd als Natura 2000-gebied. Dit gebied ligt ten zuidoosten van Veenendaal, met de Hellen in Utrecht en de Bennekomse Meent in Gelderland. Dit zijn waardevolle natuurgebiedjes met blauwgraslanden en veenmosrietlanden: natuur die zeer gevoelig is voor een teveel aan stikstof.

Het midden- en noordelijk deel van de Gelderse vallei wordt gekenmerkt door beekdalen die stroomopwaarts hun oorsprong hebben op de Veluwe en waarvan de benedenstroomse delen in Utrecht liggen. In totaal monden zes laaglandbeken uit in het Valleikanaal, dat op haar beurt uitmondt in de Eem bij Amersfoort. Het Valleikanaal en het omliggende watersysteem van inundatiegebieden zijn onderdeel van de Grebbelinie. In delen van de Gelderse Vallei komen veel particuliere grondwateronttrekkingen voor.

De Gelderse Vallei is een gebied met een hoge veedichtheid, met name in het Gelderse deel. De grondgebonden veehouderij is vrij intensief. Verder kent het gebied veel hokdierhouderij (met een concentratie ten zuiden van Woudenberg, Scherpenzeel en Renswoude), alsmede veel gemengde veehouderijbedrijven. De gemeenten Rhenen, Veenendaal en Renswoude zijn onderdeel van de Regio Foodvalley waar door overheden, ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen wordt samengewerkt binnen de hele voedselketen.

Het gebied ligt deels in het NOVEX-gebied Arnhem-Nijmegen-Foodvalley (met een flinke woon- en werkopgave) en deels in het NOVEX-gebied Utrecht - Amersfoort.

Kernkwaliteiten Gelderse Vallei: 1. Rijk gevarieerde kleinschaligheid, 2. Stelsel van beken, griften en kanalen, 3. De hierin gelegen Grebbelinie en 4. Overgang van Vallei naar stuwwal (luwe Flank).

4.6.2 Opgaven

De volgende UPLG-opgaven zijn belangrijk voor het landschap Gelderse Vallei:

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. De beken in het noordelijk deel van de Gelderse Vallei voldoen bijna nergens aan de normen voor nutriënten. De Lunterse beek en de Heiligbergerbeek voldoen wat betreft de biologie niet voor het onderdeel vissen. Waterplanten en macrofauna zijn niet op orde in de Modderbeek. Ook in het Valleikanaal worden de normen voor de nutriënten en de vissen overschreden. Ook voor de chemie voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen. Omdat een aantal stoffen alom aanwezig, moeilijk te verwijderen en inmiddels ook verboden is, gelden uitzonderingsclausules voor deze stoffen.

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Wat betreft de grondwaterkwaliteit voldoen we op provinciaal niveau in alle grondwaterlichamen aan de KRW-doelen. Dat wil niet zeggen dat het op elke plek op orde is. Specifiek voor de Gelderse Vallei geldt dat op meerdere locaties in het gebied de normen worden overschreden voor gewasbeschermingsmiddelen en metalen.

Water: herinrichting beekdalen. De ambitie is herinrichting van de beekdalen naar meer natuurlijke en klimaatbestendige beekdalsystemen, het realiseren van ecologische verbindingen langs de beken en de aanleg van beekbegeleidend bos als onderdeel daarvan.

Waterberging: In de Gelderse Vallei zijn waterbergingsgebieden aanwezig. We zoeken we samen met waterschap Vallei en Veluwe en gemeenten in het gebied naar meer waterbergingsgebieden, waaronder langs het Valleikanaal en in het Binnenveld. In deze gebieden wordt het water bij heftige regenbuien tijdelijk vastgehouden en vertraagd afgevoerd (zie ook kaart 2 Zoekgebieden waterberging in bijlage XI).

Natuur: Natuurherstel in Natura 2000-gebied Binnenveld. Een belangrijke opgave in het zuidelijk deel van de Gelderse Vallei is het herstel van het Natura 2000-gebied Binnenveld. Het Natura 2000-gebied ligt in een gebied waar zowel natuur, landbouw als stedelijke omgeving om meer ruimte vragen. Uit de Natuurdoelanalyse blijkt dat de natuur in dit natuurgebied mede hierdoor in een slechte staat verkeert. Om dit te verbeteren zijn met urgentie maatregelen nodig in de omgeving van het Natura 2000-gebied, waaronder het verminderen van de stikstofemissies in de directe omgeving, het ontsnipperen van natuur en het herstel van het hydrologische systeem. Dit zal effect hebben op de andere gebruiken van het gebied. Omdat het Natura 2000-gebied op grondgebied van provincie Gelderland en Utrecht ligt, is een nauwe samenwerking en afstemming nodig met de provincie Gelderland.

Natuur: realiseren Natuurnetwerk Nederland en GBDA.

Om ervoor te zorgen dat Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe als één ecologisch systeem gaan functioneren, zetten we in op het verbinden van deze twee stuwwallen via het 'Groene Vallei lint'. Dit vraagt samenwerking gericht op het beter functioneren van het Natuurnetwerk Nederland, het versterken van het tussengelegen landschap, het oplossen van fysieke barrières (zoals infrastructuur) en het aanleggen van een robuuste ecologische verbindingzone. Binnen het gebied tussen Utrechtse Heuvelrug, Woudenberg, Scherpenzeel, Renswoude en Veenendaal kan via de 'Groene Contour-gebieden' extra natuur worden toegevoegd om deze verbinding vorm te geven. Ook op een kleiner schaalniveau biedt het coulissenlandschap van de Gelderse Vallei veel kansen voor versterking van de GBDA. Bij het Natura 2000-gebied Binnenveld liggen 'essentiële percelen natuur' die zeker NNN moeten worden, maar nu nog buiten het zoekgebied NNN/ Groene Contour liggen (zie kaart 8 Essentiële percelen natuur in bijlage XI).

Landbouw: verduurzaming van de intensieve veehouderij.

In het midden en zuiden van de Gelderse Vallei is een grote inspanning nodig om de aanwezige grondgebonden melkveehouderij en niet grondgebonden veehouderij te verduurzamen en te extensiveren. Het intensieve karakter van de landbouw in combinatie met de nabijheid van zeer stikstofgevoelige natuurgebieden maakt dat de opgave voor de reductie van emissies hier aanzienlijk is. Ook de verbetering van water-, bodem- en luchtkwaliteit en het herstel van natuur en biodiversiteit zijn van belang. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wegen we aspecten van volksgezondheid mee (geurcirkels, zoönoserisico's en fijnstofemissies rond (intensieve) veehouderijen). Bij al deze ontwikkelingen is het noodzakelijk dat er een toekomstperspectief voor de landbouw komt. We stimuleren zowel innovatie als verbreding in de bedrijvigheid, waaronder een groter aandeel voor ecosysteemdiensten.

Opvang verstedelijkingsopgaven.

De regio heeft een grote verstedelijkingsopgave voor het zuidelijk deel van de Foodvalley (Utrechtse en Gelderse deel): 18.500 woningen (2020-2030) en 27.500 woningen (2040). Een groot deel kan binnenstedelijk worden gerealiseerd. Voor het Utrechtse deel wordt gekeken naar twee zoeklocaties: de Nieuwe Meent (in het Binnenveld op grondgebied van Rhenen) en in Veenendaal de Klomp (op grondgebied van Veenendaal en Ede). Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van de beschikbare schaarse ruimte waarbij meerdere opgaven worden gecombineerd, onder andere de ontwikkeling van voldoende natuur, een toegankelijk agrarisch landschap voor recreatieve doeleinden en versterking groenblauwe dooradering.

4.6.3 Ontwikkelrichting 2050

In 2050 bestaat de Gelderse Vallei uit een gevarieerd landschap waarin landbouw, natuur en wonen en werken nog meer verweven zijn. De beken in de vallei zijn hersteld, het water is schoon en er wordt meer water vastgehouden. Het groenblauwe netwerk is versterkt, onder meer via extra bos. De landbouw in het gebied heeft duurzaamheid omarmd, zowel innovatie als verbreding spelen hierbij een rol. Het stedelijk gebied rond Veenendaal en Amersfoort is flink gegroeid. De recreatieve groenblauwe linten en scheggen vormen een gemakkelijke verbinding met het buitengebied en dragen bij aan biodiversiteit en klimaatbestendigheid.

De beken en de toevoerende watergangen (deels uit Gelderland) zijn omgevormd tot een klimaatbestendig watersysteem. De beken meanderen in een ruim beekdal en de inrichting is meer afgestemd op het vasthouden van water. De gronden langs de beeklopen worden ingezet als buffers, waardoor het aangevoerde water schoner is. De beekdalen vormen - zoals nu al in de omgeving van de Modderbeek - een gevarieerd beekdalsysteem met een soortenrijke gradiënt van natte heide, vochtige schraalgraslanden, natte bossen, houtwallen en beekbegeleidende begroeiing. Het agrarische gebruik is gericht op het beheer van deze gras- en hooilanden.

De inrichting van het landschap, inclusief de beekdalen, draagt bij aan een hoge biodiversiteit en klimaatbestendigheid. Het landschap wordt weer gekenmerkt door kleinschaligheid met een groene dooradering met lijnvormige landschapselementen en beekbegeleidende beplanting. De grotere en kleinere natuurgebieden in de Vallei zijn stevig met elkaar verbonden en vormen zo een robuust netwerk. De natuur op de landgoederen speelt hierbij een belangrijke rol. Tussen het Binnenveld en de Achterbergse Hooilanden is een brede natuurzone langs het Valleikanaal gerealiseerd. Dit vormt een waardevol open en nat gebied met onder andere blauwgraslanden en trilveen waaronder veenmosrietlanden. .

De kwetsbare natuur in het Natura 2000-gebied Binnenveld is ook hersteld omdat de milieudruk op het gebied is verminderd. Mede door het herstelde watersysteem van de Veluwe en de Heuvelrug zijn de kenmerkende en kwelafhankelijke soorten en habitattypen weer volop aanwezig. Ook maatregelen op het gebied van stikstof en het versterken van de verbinding van het Natura 2000-gebied met andere natuurgebieden hebben hieraan bijgedragen.

De grondgebonden landbouw in de Vallei heeft de omslag gemaakt naar meer natuurinclusieve kringlooplandbouw. Het aandeel biologische bedrijven is flink toegenomen en dankzij duurzaam bodembeheer is de veerkracht van de agrarische bodem verbeterd. De gronden die vrijkomen door het natuurlijk verloop van stoppers zijn onder andere benut voor extensivering.

Het aanbod van diensten door de agrarische sector is verder uitgebreid, vaak op basis van samenwerking tussen bedrijven. Deze diensten leveren een belangrijke bijdrage aan het verdienvermogen. Het gebied biedt ruimte voor recreatie vanuit de omliggende kernen. De multifunctionele landbouw speelt in op deze recreatiebehoefte. Op de daken van de grote schuren en stallen wordt energie gewonnen. Bij meervoudig grondgebruik - en afgestemd op de ruimtelijke kwaliteit - is duurzame energieopwekking een nieuw verdienmodel.

De niet grondgebonden veehouderij (varkens, kippen en kalveren) heeft de emissies flink gereduceerd. Dit is nog steeds in ontwikkeling waarbij de Regio Foodvalley een voortrekkersrol vervult. Agrariërs werken samen met natuurorganisaties, overheden en onderzoeksinstituten om innovatieve methoden te ontwikkelen die ecosystemen beschermen en de voedselproductie verduurzamen.

4.6.4 Structurerende principes

De focus in onze aanpak ligt op het herstel van de beekdalsystemen en van het Natura 2000-gebied Binnenveld. Dit gaat om herstel van het hydrologisch systeem, het tegengaan van wateroverlast, het verbeteren van de waterkwaliteit en afronding van het Natuurnetwerk Nederland. Ook zetten we in op een ontwikkeling naar een duurzame, toekomstgerichte, meer extensieve vorm van veehouderij waarbij minder stikstof wordt uitgestoten.

Vanuit deze aanpak is een groot aantal structurerende principes van belang:

- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen;
- SP-5: Ruimte voor water;
- SP-6: Grondwatersysteem in balans

- SP-8: Integrale aanpak beekdalen;
- SP-9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden;
- SP-10: Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden;
- SP-11: Gebiedsgerichte reductie van stikstofemissie en depositie;
- SP-12: generieke normering stikstof
- SP-17: Perspectief voor de landbouw;

4.6.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we oppakken dankzij de rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor de UPLG-maatregelpakketten en voor Programma Natuur 2^e fase. Zie de tabel hieronder. In het landschap Gelderse Vallei zijn drie van de zes maatregelpakketten van toepassing. In totaal is specifiek voor dit gebied vanuit de UPLG-maatregelpakketten 3 en 4 20,87 miljoen Euro beschikbaar en aanvullend vanuit het Programma Natuur-2 voor de beekdalen 1,3 miljoen Euro en voor Binnenveld 2,26 miljoen Euro. In totaal komt dit op 24,33 miljoen Euro. Daarnaast kan ook worden geput uit beschikbare middelen voor provinciebrede maatregelen uit maatregelpakket 1 (botanisch weiderandenbeheer en ecologisch slootschonen, via ANLb) en maatregelpakket 3 (UMDL en voer- en managementmaatregelen).

| Maatregelpakket | Maatregelen |
|---|--|
| 1. Groenblauwe linten, scheggen en boerensloten | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Groenblauwe dooradering versterken (onder meer via ANLb): botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen. |
| 3. Landbouw | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pilot Fieldlab "Foodvalley Waardeert". In dit 'lab' worden verschillende onderzoeklijnen in de praktijk uitgetoet. Hierbij wordt voortgebouwd op de resultaten die eerder zijn behaald in het kader van de Regiodeal Foodvalley. Het fieldlab is onderdeel van een netwerk van 'gebiedsgerichte fieldlabs' in Nederland en Europa. |
| 4. Natura 2000-gebieden met overgangszones | <p>Herstel Natura 2000-gebied Binnenveld, onder andere met de volgende maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maatregelen op het gebied van het verminderen van ammoniakemissies vanuit de landbouw; ▪ Herstel van het hydrologisch systeem op basis van kennis uit een systeemanalyse; ▪ Versterken van de verbinding met andere natuurgebieden, zoals het realiseren van een ecologische verbinding tussen de Hellen en de Achterbergse hooilanden; ▪ We borgen deze maatregelen in het Natura 2000-beheerplan. |
| 6. Beekdalen | <p>Herstel beekdalsystemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Met de €1,3 miljoen die beschikbaar is voor beekherstel vanuit Programma Natuur-2 kan een start worden gemaakt met een nieuw bekenprogramma. We zoeken samen met het waterschap naar aanvullende financiering, zodat het bekenprogramma verder kan worden uitgebouwd. |

Tabel 8: maatregelen specifiek voor het landschap Gelderse Vallei waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit ministerraad juni 2024)

Als verdieping en aanvulling op voorgaande werken we nog aan het volgende:

- Zoekgebieden waterberging (zie kaart 2 Zoekgebieden waterberging in bijlage XI): Om wateroverlast (in met name stedelijk gebied) te voorkomen wordt in de beekdalen ruimte voor waterberging gereserveerd. De zoekgebieden hiervoor staan op kaart 2 aangegeven als "Beperkingengebied natuurlijke laagte". De verschillende opgaves, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en natuur, zijn (ruimtelijk) goed te combineren. Binnen deze gebieden zal de komende jaren gezocht worden naar ruimte die daadwerkelijk nodig is om bij extreme situaties water te bergen (ongeveer één keer in de 20 jaar). Op basis daarvan kunnen deze zoekgebieden bij het waterschap en de provincie in beleid en regelgeving opgenomen worden.
- Verwerving van grond en kavelruil om stroken van 15-40 meter langs de beken beschikbaar te krijgen voor herinrichting. De breedte van de stroken is indicatief. We werken samen met het Waterschap Vallei en Veluwe de opgave inhoudelijk uit om helder te krijgen welke zone we nodig hebben voor realisatie van de gehele opgave.

- Herinrichtingsprojecten om gekanaliseerde beektrajecten om te vormen naar een meer natuurlijk beekstelsel. In eerste instantie gaan we aan de slag met de beektrajecten die op korte termijn al kunnen worden ingericht. Dit alles ook om voor eind 2027 (deadline KRW) zoveel mogelijk doelen te bereiken. De aanpak wordt ook na 2027 voortgezet om de hele opgave te kunnen realiseren.

Via de middelen voor maatregelpakket 6 is een start gemaakt met dit nieuwe bekenprogramma. Komende jaren bouwen we dit bekenprogramma verder uit in nauwe samenwerking met het waterschap en de provincie Gelderland (waar de bovenstroomse delen van de beken liggen). We zoeken hiervoor aanvullende middelen.

Omdat ook de toevoerwatergangen in het hele stroomgebied van grote invloed zijn op de waterkwaliteit en debieten (kwantiteit) in de beken, wordt in het nieuwe programma hier veel aandacht aan besteed. In samenwerking met provincie Gelderland en waterschap Vallei en Veluwe brengen we de KRW-opgaven voor de oppervlaktewaterkwaliteit in kaart en onderzoeken we de mogelijke integrale maatregelen om te komen tot grootschalig beekdalherstel.

5. Uitvoering

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de doelen voor het landelijk gebied (hoofdstuk 2) die we vervolgens hebben uitgewerkt in een set van 17 structurerende principes als een inhoudelijke richtingaanwijzer (hoofdstuk 3). Op basis hiervan hebben we voor de vijf Utrechtse landschappen de lange termijn ontwikkelrichting (2050) uitgewerkt en aangegeven met welke concrete maatregelen we de eerste jaren al aan de slag kunnen (hoofdstuk 4). Als laatste ingrediënt komen we in dit hoofdstuk bij de uitvoering uit. Want anders blijft dit UPLG slechts papier.

De uitvoering van het UPLG vraagt flinke inzet van alle betrokkenen. We kunnen dat als provincie niet alleen. De verschillende partijen, zoals onze medeoverheden, maatschappelijke partners, bedrijven en grondeigenaren hebben alle bij te dragen vanuit hun eigen kennis, rol en verantwoordelijkheid. We doen het samen.

Om te komen tot een succesvolle uitvoering van dit UPLG met handelingsperspectief voor de partijen in het veld moet een aantal zaken op orde zijn, te weten:

- Kaders voor de uitvoering en helderheid over bewegingsruimte daarbinnen. Wat ligt vast en waar kan via een gebiedsproces meer een eigen invulling worden gegeven aan de opgaven?
- Keuzes met betrekking tot prioritering. Niet alles kan overal en niet alles kan meteen en tegelijkertijd.
- Toereikend instrumentarium.
- Inzicht in de beschikbare financiële middelen.
- Een strategie voor monitoring, evaluatie en bijsturing.

Met dit UPLG dragen we bij aan perspectief, duidelijkheid en zekerheid. Utrecht heeft om dit alles te bereiken een forse financiële impuls gekregen van het Rijk voor de UPLG- maatregelpakketten. Hiermee kunnen we aan de slag met de uitvoering van dit UPLG. Tegelijk zien wij dat we nog het nodige huiswerk hebben om onze uitvoeringskracht te verstevigen. Dit geldt ook voor onze samenwerkingspartners, de gemeenten, de waterschappen en de maatschappelijke partijen. In dit hoofdstuk geven we invulling aan de wijze waarop we het UPLG gaan uitvoeren, wetende dat het een proces betreft dat voortdurend in ontwikkeling is.

5.2 Gebiedsgerichte aanpak

5.2.1 Wat is een gebiedsgerichte aanpak

De ambities en opgaven die hiervoor beschreven zijn, vragen in de uitvoering nauwe samenwerking van de betrokken partijen. In Utrecht zijn we al jarenlang gewend om opgaven en doelen in het landelijk gebied op te pakken samen met de partijen in het gebied. We willen zoveel mogelijk kennis en ervaring uit een gebied benutten en aansluiten bij de wensen die in een gebied leven en de mogelijkheden die er in potentie zijn.

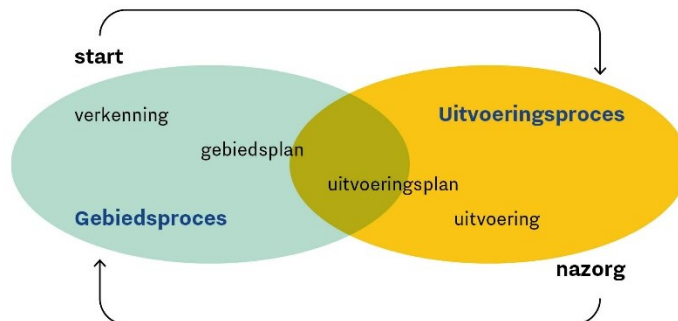
De provincie is lang niet in alle gevallen initiatiefnemer van een proces of project. Dit zijn vaak ook andere gebiedspartijen, bijvoorbeeld een waterschap, een gemeente, een agrarische organisatie of een natuurorganisatie. Bij het samenwerken in een gebied hanteren we de volgende uitgangspunten (ULG, 2022):

- We werken samen: met de gebiedspartijen en als één overheid.
- Het gebied staat centraal.
- We creëren meerwaarde.
- We zorgen ervoor dat belanghebbenden en betrokkenen inbreng kunnen geven en zich betrokken voelen.
- We sluiten ons aan bij bestaande organisatiestructuren voor zover dat mogelijk en nuttig is.
- We nemen genoeg momenten om te reflecteren en kennis uit te wisselen.
- We sturen bij als dat nodig is.

Elke planfase in een gebiedsproces vraagt om specifieke afspraken en verschillende rollen. Wanneer we kijken naar gebiedsprocessen op lokaal niveau (zoals polderprocessen) dan worden vaak de volgende fasen doorlopen:

- Startfase: eerste oriëntatie;

- Verkennende fase: in gesprek met het gebied;
- Planfase: met het gebied een Gebiedsplan opstellen;
- Aanlegfase: voorbereiding van de uitvoering en de echte uitvoering;
- Nazorg: kennisdeling, monitoring, beheer en onderhoud.



Figuur 11. Fasering binnen gebiedsprocessen (bron: Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse veenweiden, 2022)

Dat wij in principe werken met de gebiedsgerichte aanpak wil overigens niet zeggen dat er geen uitvoering langs andere sporen plaatsvindt. Zo zijn veel van de subsidieregelingen provinciebreed inzetbaar en kunnen zij aangevraagd worden door elke partij die daar interesse in heeft.

5.2.2 Ruimte binnen de gebiedsprocessen

De gebiedsgerichte aanpak vraagt om openheid en vertrouwen en helder zijn over waar we stevig op moeten inzetten en waar we ruimte aan de gebieden kunnen geven voor maatwerk. In zijn algemeenheid streven we naar maximale handelingsruimte bij de gebiedsprocessen, omdat in het gebied de kennis, betrokkenheid en energie zit die nodig is om dingen voor elkaar te krijgen. Dit betekent dat het gebied zelf met voorstellen kan komen en daarmee een beroep kan doen op de beschikbare middelen. Voor de middelen van de UPLG-maatregelpakketten ligt dit wat complexer omdat bij sommige maatregelpakketten de middelen via afspraken met het Rijk al gedetailleerd zijn gelabeld, er is dan weinig bewegingsvrijheid. Daar waar wel ruimte is, is het belangrijk dat de gebieden die ruimte met eigen ideeën in kunnen vullen. Bij bestaande afspraken wordt in overleg met de andere partijen bekeken hoe de opgaven en maatregelen het beste vorm kunnen krijgen in de gebieden.

De urgentie van sommige opgaven vraagt echter om een aanpak met meer sturing. Dat is zichtbaar in dit UPLG. Het UPLG vormt een belangrijk kader voor de uitvoeringsagenda's (zie [5.3.2](#)) en daarmee voor de gebiedsprocessen. De uitvoering van de opgaven vindt veelal plaats op basis van vrijwilligheid. Het dwingende karakter van opgaven (en de rechtelijke uitspraken op dit vlak) enerzijds en de aanpak via vrijwilligheid anderzijds levert soms een lastig spanningsveld op voor betrokkenen. Op basis van deze werkelijkheid zijn grofweg twee sporen voor de uitvoering te onderscheiden: 1) strak waar het moet en 2) ruimte geven waar het kan:

Spoor 1, strak waar het moet: Dit gaat over de opgaven die vanuit een grote beleidsmatige en juridische urgentie een meer dwingend karakter hebben. Hier is dus minder ruimte voor gebiedsgericht maatwerk in de uitvoering. Een goed voorbeeld hiervan zijn de opgaven vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn voor het herstel van de Natura 2000-gebieden. De wetgeving op dit gebied is streng. Eerdere maatregelen die afgesproken zijn, hebben ofwel onvoldoende effect gehad of zijn onvoldoende gerealiseerd. Dit heeft effect op alle (agrarische) activiteiten in en rondom een Natura 2000-gebied en maakt ons juridisch kwetsbaar. Daarom zullen we als provincie meer de regie moeten nemen om herstelmaatregelen te treffen. Bovendien is voor het stikstofdossier een geborgde aanpak noodzakelijk om de vergunningverlening weer op gang te krijgen.

Spoor 2, ruimte geven waar het kan: Door de natuur te herstellen en de waterkwaliteit te verbeteren, ontstaat weer ruimte om de oplossingen en ideeën van de lokale stakeholders op te pakken. Waar mogelijk hebben agrariërs en andere gebiedspartijen zelf de regie in handen in de uitvoering. Zoals hiervoor al aangegeven, kan een samenwerkingsovereenkomst met heldere afspraken over tijd, geld en beoogd effect hierbij helpen. Het laat

bovendien het commitment zien van alle betrokkenen. Uitgangspunt bij dit spoor is dat we het gebied centraal stellen in het aandragen en realiseren van de oplossingen. Dit samen met de nodige handelingsruimte voor de grondeigenaren. Voorbeelden hiervan zijn de vrijwillige deelname aan: agrarisch natuurbeheer, de UMDL, fieldlabs, het verhogen van grondwaterstanden in de veenweiden door aanleg van waterinfiltratiesystemen, kavelruil of bedrijfsverplaatsing. Dit alles met vertrouwen in elkaar en openheid over zorgen en kansen.

5.3 Governance en rolverdeling

5.3.1 Uitvoering in negen deelgebieden

Voor de gebiedsgerichte aanpak hebben we de provincie verdeeld in negen deelgebieden (zie kaart 15 begrenzing ULG-deelgebieden in bijlage XI) waarin samen met de betrokken organisaties en grondeigenaren wordt gewerkt aan de uitvoering van de opgaven.

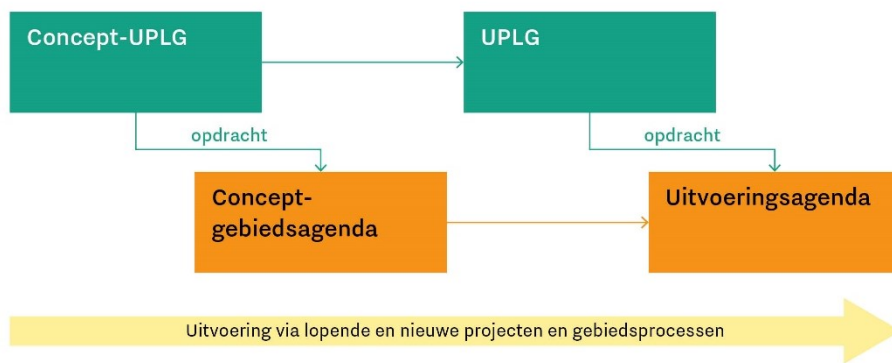
De gebiedsprocessen verlopen echter meestal niet op het niveau van deze negen deelgebieden maar vooral in kleinere gebiedseenheden zoals bijvoorbeeld polders of andere logische (bestaande) samenwerkingsverbanden, zodat grondeigenaren samen met betrokken organisaties plannen kunnen maken voor hun eigen leefomgeving. Binnen elk proces wordt zoveel mogelijk integraal gekeken naar de UPLG-opgaven en ontwikkelingen in het gebied, waarbij ook andere ruimte vragende opgaven zoals woningbouw, duurzame energie en recreatie aan bod kunnen komen.

5.3.2 Uitvoeringsagenda's

Eind 2024 is voor alle deelgebieden een concept-gebiedsagenda opgesteld. Deze gebiedsagenda geeft aan wat de opgaven in het deelgebied zijn, welke processen en initiatieven er al lopen en waar het gebied naartoe wil werken. De concept-gebiedsagenda's zijn voor de deelgebieden een eerste stap geweest om te komen tot een uitvoeringsagenda. De uitvoeringsagenda's geven uitwerking aan de opgaven uit het UPLG in samenhang met de andere opgaven die in ieder gebied bestaan, zoals op het gebied van energieopwekking, recreatie en woningbouw. Ook de lokale ambities en potentie worden hierbij betrokken, onder andere via de bestuurlijke begeleidingsgroepen op polderniveau of op deelgebiedniveau.

In de uitvoeringsagenda worden bindende afspraken gemaakt over doelen, resultaten, rollen en verantwoordelijkheden inclusief de inzet van menskracht en middelen. (Ruimtelijke) planvorming is daarbij een belangrijk instrument.

Uitvoeringsagenda's worden getoetst door de RSG's. Zij zullen na enige tijd bijstelling nodig hebben op basis van goede monitoring en evaluatie. Ook kan worden gekozen om (een deel van) de afspraken over de samenwerking separaat aan de uitvoeringsagenda vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Deze SOK is dan onlosmakelijk verbonden met de uitvoeringsagenda. Na vaststelling vormen ze gezamenlijk de basis voor de uitvoering. De uitvoeringsagenda's zijn nog in ontwikkeling. Ze zullen naar verwachting voor alle deelgebieden in de loop van 2026 gereedkomen. Dit UPLG is een belangrijk kaderstellend/ opdrachtgevend document voor de uitvoeringsagenda's. Insteek van de uitvoeringsagenda's is dat het dynamische documenten zijn die regelmatig worden geactualiseerd.



Figuur 12. Relatie tussen het UPLG, de concept-gebiedsagenda's en uitvoeringsagenda's.

5.3.3 Bestuurlijke sturing in de uitvoering

Belangrijk onderdeel van onze aanpak is de governance. Hierbij volgen we het sturingsmodel zoals dat is beschreven in de Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied (ULG, 2022). De essentie van dit model is met de volgende trefwoorden samen te vatten: samenwerken en sturen op drie schaalniveaus, verbinden bottom up met top down, juridische borging daar waar nodig, gezamenlijke planvorming en gedeelde uitvoeringsverantwoordelijkheden, integrale aanpak, rolbewust handelen. In het najaar van 2025 wordt deze governance structuur geëvalueerd samen met betrokken partijen. Hierbij wordt in beeld gebracht wat voor de uitvoering de meest geschikte governance is gegeven de opgaven waar we voor staan.

Het sturingsmodel van ULG, zoals dat enkele jaren geleden is ingesteld, gaat uit van een governance met de volgende stuurgroepen: bestuurlijke begeleidingsgroepen op polder-/lokaal niveau, twee regionale stuurgroepen (Oost en West) en één provinciale stuurgroep. Daarnaast is soms op het niveau van de negen deelgebieden sprake van een bestuurlijk platform dat te beschouwen is als een hulpstructuur. Ter toelichting op de drie stuurgroepen gaan we hier nader in op de organisatie.

Lokaal niveau, Bestuurlijke begeleidingsgroepen (BBG):

De daadwerkelijke uitvoering vindt plaats in de vorm van concrete uitvoeringsprojecten als uitkomst van een gebiedsproces op polder-/lokaal niveau. De gebiedsprocessen worden bestuurlijk ondersteund door bestuurlijke begeleidingsgroepen op polderniveau of op deelgebiedsniveau. Deze bestaan uit direct betrokken partijen in het gebied. Waar nodig kan de bestuurlijke begeleidingsgroep escaleren naar de Regionale Stuurgroep.

Regionaal niveau, twee regionale stuurgroepen

Medio 2023 zijn twee Regionale stuurgroepen (RSG's) gestart: RSG-Oost en RSG-West, ieder met een eigen onafhankelijke voorzitter. De leden van de RSG's bestaan uit de betrokken regionale gebiedspartijen: overheden (provincie, waterschappen en gemeenten), landbouworganisaties, terreinbeherende organisaties en andere maatschappelijke organisaties. Bij de uitvoering van het UPLG hebben de RSG's een belangrijke rol. De RSG's toetsen de uitvoeringsagenda's en monitoren de gebiedsprocessen en de uitvoering. Getoetst wordt op onder meer uitvoerbaarheid, draagvlak, doelbereik en financierbaarheid. De RSG's letten bij de toetsing op het totale doelbereik van de verschillende deelgebieden samen. De RSG's hebben daarbij oog voor de dwarsverbanden tussen de verschillende deelgebieden, daar waar grensoverstijgend wordt gewerkt.

Provinciaal niveau: Provinciale Stuurgroep Landelijk Gebied (PSLG)

De PSLG bestaat uit bestuurders van de betrokken overheden: de provincie (voorzitter), de vier waterschappen en vertegenwoordiging uit de gemeenten via de drie gemeentelijke samenwerkingsverbanden (U16, Regio Amersfoort en Regio Foodvalley). De rol is drieledig:

- De PSLG houdt de resultaten bij voor de UPLG opgaven (op aangeven van de RSG's) en stuurt bij waar nodig. Voor zover bij hen bekend houdt zij daarbij de relatie met andere opgaven voor ogen (zoals bv duurzame energie, woningbouw, recreatie).

- Verder handelt zij op escalatieniveau. Dit gaat om zaken waar de RSG's zelf niet uitkomen en waar op het niveau van de PSLG een knoop over moet worden doorgemaakt om te voorkomen dat het uitvoeringsproces stagneert. In de praktijk zal dit naar verwachting niet veel voorkomen.
- Tot slot hebben de leden van de PSLG ook een rol als ambassadeur/ boegbeeld voor het UPLG.

5.3.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Uitvoering van het UPLG vraagt een gezamenlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid, van onszelf als provincie en van onze partners, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden. Daarbij zijn de volgende onderwerpen essentieel:

- *Eigenaarschap*: voor een goede uitvoering is het noodzakelijk dat in de gebiedsprocessen alle betrokkenen (overheden en maatschappelijke organisaties) eigenaarschap voelen voor de doelen van het UPLG. Ook de lokale ambities en potentie zijn daarbij belangrijk. De uitvoeringsagenda's die samen met de betrokken organisaties op het niveau van de ULG-deelgebieden worden opgesteld, zijn hiervoor een belangrijk instrument. Zie verder 5.3.2 hierover.
- *Helderheid over rollen en taken*: iedere betrokken partij in het UPLG beschikt over een formele rol en taak met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vanuit die rol zal men zijn inbreng leveren in het uitvoeringsproces. Het is belangrijk dat er gezamenlijk helderheid en overeenstemming is over deze rollen en verantwoordelijkheden en dat die gedurende het uitvoeringsproces in beeld blijven en worden gerespecteerd.
- *Integrale programmering en aansturing*: het UPLG betreft een ambitieus programma waarin doelen op gebied van klimaat, natuur, water en landbouw bij elkaar worden gebracht. De vraagstukken en dilemma's ten aanzien van prioritering, geld en capaciteit zijn fors. Met dit UPLG wordt hier richting aan gegeven. Allereerst via de UPLG-maatregelpakketten waarmee voor een aantal belangrijke onderwerpen financiering geregeld is voor de eerste paar jaren (zie 5.6.2). Verder sturen we hierin via de prioritering van de gebieden (zie 5.4). Via de uitvoeringsprogramma's zal een verdere uitwerking van de programmering plaatsvinden. Duidelijke keuzes zijn daarbij nodig over welke inzet van de provincie en de vele betrokken partners mag worden verwacht.

Wat verwachten we van onszelf als provincie?

Als provincie hebben we bij de uitvoering van het UPLG verschillende rollen. Allereerst een regisserende rol, we zijn immers eindverantwoordelijke voor het behalen van de UPLG-doelen en hebben daarover wat betreft de Rijksmiddelen verantwoording af te leggen bij het Rijk. We sturen op doelrealisatie en op de integraliteit van de opgaven en de daarmee samenhangende inzet van menskracht en middelen. Alles met alles verbinden is echter een onmogelijke opgave en leidt ook tot vertraging. Het komt erop aan om die thema's te verbinden die nauwe samenhang hebben.

We kunnen dit uiteraard als provincie niet alleen. Juist het samenbrengen van de verschillende opgaven vraagt een nauwe samenwerking van alle partijen. Bij bepaalde thema's zijn vaak ook andere overheden de trekkende partij. Zie bijvoorbeeld de waterschappen op het gebied van KRW-doelen en de gemeenten op het gebied van woningbouw en energie. We hebben elkaar nodig. Dit maakt dat we als provincie ook een participerende en stimulerende rol hebben. De participerende rol kan bijvoorbeeld bestaan uit deelname aan gebiedsprocessen, de stimulerende rol uit het beschikbaar stellen van subsidies, onderzoek, voorbeeldprojecten en communicatiemiddelen.

Wat verwachten we van de waterschappen?

Waterschappen spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de UPLG-doelen. Zij zijn actief in veel gebiedsprocessen en hebben vanuit die rol nauwe contacten met de individuele agrariërs in de gebieden, ze weten wat daar speelt. We verwachten dat zij deze kennis en ervaring inzetten bij de uitvoering van het UPLG. Daarnaast verwachten we een rol op meer strategisch niveau in samenwerking met andere waterschappen en met het Rijk op het gebied van de grote provincie-overschrijdende watervraagstukken, zoals omgaan met de toenemende weersextremen en de daarmee samenhangende perioden van wateroverlast en droogte. Van de waterschappen verwachten wij wat betreft de UPLG-thema's in de uitvoering vooral inzet op de volgende thema's:

- **KRW-doelen**: uitvoeren van maatregelen voor verbeteren van de waterkwaliteit in het oppervlaktewatersysteem en voor herstel hydrologische systemen rondom de Natura 2000-gebieden (realiseren van de KRW-doelen)

- **Toewerken naar een robuust toekomstbestendig watersysteem:** Uitvoeren van en samenwerken aan maatregelen die ruimte bieden aan het opvangen van weersextremen. Dit betekent onder andere samen met alle partners de zoekgebieden voor waterberging verder concretiseren (zie kaart 2 in Bijlage XI) en maatregelen nemen om water meer vast te houden voor lange droge periodes.
- **Veenweiden:** verminderen van CO₂ uit de veenbodems (inclusief kleidek-op-veen) en afremmen van bodemdaling meenemen in de integrale afweging in gebiedsprocessen en peilbesluiten en uitvoeren van daaruitvloegende maatregelen.
- **Heuvelrug en beekdalen:** doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen in het watersysteem op de flanken van de heuvelrug en in de beken en beekdalen.

Wat verwachten we van de gemeenten?

Ook de gemeenten spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de UPLG-doelen, zeker ook vanwege hun RO-taken. Net als de waterschappen hebben gemeenten nauwe contacten met de stakeholders in de gebieden, ze weten wat daar speelt. Van de gemeenten verwachten we het volgende:

- **Inbreng van lokale kennis en ervaring.** De gemeenten werken vanuit een integrale visie aan een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied binnen hun gemeente. Zij hebben nauwe contacten met de bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties en weten op gemeentelijk/ lokaal niveau wat in gebieden speelt.
- **Versterken integrale aanpak:** De gemeenten hebben een belangrijke rol vanwege hun RO-taak. Zij overzien goed de raakvlakken tussen de UPLG-opgaven en de andere opgaven die er in een gebied zijn zoals bv op het gebied van duurzame energie, recreatie en woningbouw. Hierdoor hebben zij goed inzicht in de kansen en mogelijkheden die dit biedt voor het combineren van opgaven en ook de belemmeringen die er kunnen zijn.
- **Adequate Omgevingsvisie en Omgevingsplan.** De gemeenten sturen onder andere vanuit hun RO-rol via de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan. We verwachten van de gemeenten dat de UPLG- opgaven daarin volwaardig worden meegenomen. Onder meer voor functieveranderingen, waaronder ook het mogelijk maken van multifunctioneel ruimtegebruik is dit relevant.
- **Bijdragen aan versterken relatie stad-landelijk gebied:** In onze provincie liggen stad en land altijd dicht bij elkaar. Voor onder meer recreatie, Groen Groeit Mee, klimaatadaptatie, biodiversiteit, regionaal voedsel en duurzame energie is de stad-landrelatie belangrijk. Ook voor woningbouw, bedrijventerreinen en mobiliteit spelen ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied. Hierin spelen de gemeenten een belangrijke rol.

Wat verwachten we van het Rijk?

Van het Rijk verwachten we een stevige inzet op de UPLG-opgaven op basis van de (inter)nationale verplichtingen. Het Rijk heeft immers de verantwoordelijkheid voor veel instrumenten die het voldoen aan die verplichtingen als belangrijkste doel hebben. Bovendien hebben deze verplichtingen een werkingsfeer op nationaal niveau. Het is voor een aantal onderwerpen ongewenst als elke provincie daar eigen beleid op gaat voeren.

In zijn algemeenheid verwachten we van het Rijk een consistent en consequent beleid om langjarige zekerheid voor inwoners en ondernemers te bieden, onder andere op de volgende thema's is de inzet van het Rijk van groot belang voor de uitvoering van het UPLG:

- **Stikstof:** generiek beleid en maatregelen om emissies en depositie van stikstof op een geborgde wijze en juridisch houdbaar terug te dringen.
- **Landbouw:** voldoende instrumenten voor een goed en langjarig verdienvermogen van de agrarische sector bij hun ontwikkeling naar een meer natuurinclusieve en circulaire landbouw en voor de ecosystemendiensten die zij daarbij kunnen vervullen.
- **Natuur:** een voldoende ambitieus Nationaal Natuurplan als uitwerking van de Europese Natuurherstel Verordening en instrumenteer dit adequaat.
- **Nutriënten:** adequaat mestbeleid, dit is van belang om aan de waterkwaliteitseisen te kunnen voldoen (KRW).
- **Gewasbeschermingsmiddelen:** aanscherpen van de toelatingsprocedures van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb).
- **Klimaat-veenweiden:** bij het Deltaprogramma en beslissingen rekening houden met voldoende wateraanvoer voor verhoging van de (grond)waterstanden in de veenweiden, en een integrale rijksaanpak voor veenweidegebied en de diepe droogmakerijen.

Wat verwachten we van de landbouw- en natuur- organisaties?

Inzet en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, zoals landbouw- en natuurorganisaties, zijn onmisbaar voor draagvlak en realisatie. De uitvoering kan alleen gaan werken als we dat in goede samenwerking met hen en met de grondeigenaren doen en als we hen ook al bij het voortraject hebben betrokken. In de (lange) aanloop naar dit UPLG hebben we waardevolle input van de landbouw- en natuurorganisaties ontvangen via allerlei grotere en kleinere bijeenkomsten en overleggen die we hiervoor hebben georganiseerd. Ook in de uitvoering werken we al vele jaren nauw samen, zoals in het gebiedsproces Groot Wilnis Vinkeveen. Verschillende landbouw- en natuurorganisaties nemen ook deel aan de RSG's (oost en west), ze hebben hiermee ook een rol in de governance.

Wij realiseren ons dat er met name van de agrarische sector veel wordt gevraagd. Wij doen een beroep op hen om vanuit hun ondernemerschap mee te blijven denken over slimme oplossingen op bedrijfsniveau en in het gebiedsproces. Met de ondernemers waar er bijzonder veel samenkomt op het bedrijf gaan wij graag in gesprek. We hebben elkaar nodig, alleen door een goede samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties kunnen we resultaten bereiken.

5.4 Prioritaire gebieden

De opgaven zijn groot en in de gebieden bestaat de wil om aan de slag te gaan en te blijven. Het is echter niet mogelijk om in alle gebieden meteen met alle opgaven aan de slag te gaan. Met het vervallen van het Transitiefonds Landelijk Gebied van het Rijk zijn de financiële middelen beperkt en ook de beschikbare personele capaciteit heeft zijn grenzen. Daarom prioriteren we in onze aanpak en focussen we ons op de gebieden waar extra uitdagingen liggen, waar opgaven stapelen en die belangrijk zijn om de vergunningverlening weer op gang te brengen in de provincie Utrecht. Dit is in lijn met de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) van het Rijk. Naast de prioritaire gebieden uit het RLN, voegen wij ook de Utrechtse Heuvelrug toe als prioritair gebied:

1. *De Natura 2000-gebieden met de overgangsgebieden:* hier is herstel van de natuur het meest noodzakelijk, vanwege de toestand van de natuur in deze gebieden (zie [3.4.2](#)) en vanwege verplichtingen vanuit de Europese regelgeving. Ecologisch en juridisch en gezien is hier sprake van grote urgentie. Bovendien willen we de provincie Utrecht wat betreft vergunningverlening 'van het slot' halen. Doelrealisatie binnen de Natura 2000-gebieden creëert ook buiten de overgangsgebieden ruimte voor ontwikkelingen in het landelijk gebied. Dit maakt dat de Natura 2000-gebieden met de overgangsgebieden in de uitvoering de hoogste prioriteit hebben.
2. *(Delen van) de veenweidegebieden:* hier komt een groot aantal opgaven bij elkaar. Zoals de opgaven op het gebied van bodem en water, natuur, stikstof en klimaat. Met daarbij als aanvullende randvoorwaarde een toekomstperspectief voor de blijvers in de landbouw. Samen met de waterschappen werken we aan een ruimtelijke differentiatie van het veenweidegebied om te komen tot prioritering: wat moet nu, wat kan straks of veel later. Dit gebeurt onder andere via de bestuurlijke Taskforce Veenweiden. Eerste conclusies over ruimtelijke differentiatie zijn te vinden onder [4.2.1](#).
3. *De beekdalen:* de beekdalen in het midden- en noordelijk deel van de Gelderse Vallei zijn prioritair vanwege de urgente KRW-opgaven in combinatie met de opgave voor het grootschalig herstel van de beeksystemen en het realiseren van de natuuropgaven (Natuurnetwerk Nederland/ VHR).
4. *(Delen van de) Heuvelrug en flanken (Langbroekerweteringgebied):* dit gebied is als prioritair aangewezen omdat de grondwatervoorraad van de Heuvelrug functioneert als waterbron voor de wijde omgeving. De kwelafhankelijke natuur op de flanken en de verdere omgeving is hier rechtstreeks van afhankelijk. Ook de landbouw profiteert in droge perioden van de kwel. Herstel van het hydrologisch systeem is om deze redenen essentieel. Daarnaast omvat de Heuvelrug het op de Veluwe na grootste aaneengesloten bos- en heidegebied van Nederland. Een groot deel hiervan valt binnen het Natuurnetwerk Nederland.

Veel van de middelen vanuit de UPLG-maatregelpakketten/Programma natuur fase 2 landen binnen deze prioritaire gebieden. Vier van de zes maatregelpakketten vallen geheel binnen de hierboven genoemde prioritaire gebieden, zie [5.6.2](#). Bij de overige twee maatregelpakketten zijn er ook niet-gebiedsspecifieke middelen beschikbaar, zoals voor het realiseren van groenblauwe dooradering via Maatregelpakket 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten) en voor het UMDL via maatregelpakket 3 (landbouw). Deze middelen zetten we provinciebreed in.

De uitvoering van deze maatregelpakketten vraagt de komende jaren veel aandacht en grote inzet van personele capaciteit bij betrokken organisaties, onder andere vanwege het tijdpad dat met het Rijk erover is afgesproken. In relatief korte tijd moeten veel middelen worden weggezet: zowel rijksmiddelen voor de UPLG-maatregelpakketten als voor Programma Natuur-2 moeten in 2028 zijn beschikbaar en in 2032 zijn uitgevoerd.

Vanwege de voorwaarden die verbonden zijn aan de verkregen rijksmiddelen, ligt bij de uitvoering de eerste jaren de focus op de UPLG-maatregelpakketten. Omdat de meeste opgaven bij elkaar komen in de genoemde vier prioritaire gebieden, zullen eventuele aanvullende nieuwe geldstromen die beschikbaar komen, ook bij voorrang op deze gebieden gericht worden.

In de gebieden buiten de prioritaire gebieden bestaan vanzelfsprekend ook opgaven. In die gebieden haken we graag aan bij initiatieven vanuit het gebied om UPLG- en andere opgaven samen te realiseren. Wij steunen dit dan voor zover capaciteit en middelen beschikbaar zijn. We kijken daarbij nadrukkelijk naar andere provinciale programma's op het terrein van gezonde en klimaatbestendige leefomgeving, recreatie, Groen Groeit Mee, cultuurhistorie en duurzame energieprojecten.

5.5 Instrumentarium

5.5.1 Een passende instrumentenkoffer

Passende instrumenten zijn noodzakelijk om de gewenste veranderingen te ondersteunen. Ze maken het mogelijk om beleid tot uitvoering te brengen. Veel instrumenten die bijdragen aan de doelstellingen van het UPLG zijn nu al beschikbaar. Dit betreft niet alleen onze eigen provinciale instrumenten, maar ook die van het Rijk (RVO), de waterschappen en gemeenten. De instrumentenkoffer moet echter voortdurend worden doorontwikkeld om aan de behoefte vanuit de gebieden te kunnen voldoen.

Hieronder is een samenvattend (niet uitputtend) overzicht opgenomen van verschillende typen instrumenten die beschikbaar zijn of worden ontwikkeld ten tijde van vaststelling van het Ontwerp-UPLG. Meer informatie over beschikbare regelingen is te vinden op het provinciale [subsidieloket](#) en in de landelijke [instrumentenkoffer landelijk gebied](#). Als provincie Utrecht voeren we ook beleid om agrariërs te ondersteunen in de doorontwikkeling naar een economisch rendabel en duurzaam bedrijf. Hier is meer over te lezen onder paragraaf [3.6.3](#).

De instrumenten zijn onderverdeeld in vijf categorieën:

- Financieel-economische instrumenten: zoals subsidies en fondsen
- Grondinstrumenten: zoals kavelruil en grondbanken
- Juridische instrumenten: zoals regelgeving en vergunningen
- Kennis en innovatie: zoals onderzoeksprogramma's en pilots
- Samenwerking en organisatie: zoals platforms en netwerken

Financieel-economische instrumenten

Om initiatieven financieel te ondersteunen worden vaak subsidies ingesteld. Een subsidie is een tijdelijke bijdrage van de overheid ten behoeve van starten of het in stand houden van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Aan het krijgen van een subsidie zijn altijd voorwaarden verbonden. Andere mogelijkheden voor financieel-economische impulsen vanuit de overheden zijn bijvoorbeeld fondsen of Regio Deals. Voorbeelden van financieel-economische instrumenten die bijdragen aan de UPLG-doelen zijn:

- Gemeenschappelijk Landbouwbeleid-Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP), onder meer de eco-regeling en LEADER.
- Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)
- Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)
- Subsidieregeling Leefomgeving Landelijk Gebied. Als provincie hebben wij in 2024 deze integrale regeling opengesteld om verdere versnippering van subsidies tegen te gaan en het verkrijgen van bijdragen te versimpelen. Veel van de onderdelen hiervan dragen bij aan de UPLG-doelen. Bijvoorbeeld:
 - Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) voor Melkveehouderij en Fruitteelt
 - Aankoop en ontpachting NNN-gronden
 - Agroforestry

- Leefgebieden bedreigde soorten
- Bestrijding en beheersing invasieve exoten
- Beleefbare natuur
- Kleine landschapselementen
- Verplaatsing landbouwbedrijven
- Niet-productieve investeringen agrarisch natuurbeheer
- Beperking bodemdaling Utrechtse veenweiden
- Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp)
- Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer (DAW)
- Regiodeals
- Samenwerking Integrale Gebiedsontwikkeling (SIG) Uitvoering en Planvorming
- Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV). Deze regeling is nog in ontwikkeling
- Herwaarderingsregeling ter bevordering van onder andere de vernatting van de veenweiden, extensivering, weidevogelgraslanden en maatregelen rondom hydrologie en connectiviteit in de overgangsgebieden. Deze regeling is in ontwikkeling en is gebaseerd op herwaardering n.a.v. taxatie, met behoud van agrarische functie van de grond. Het zou eenmalig permanente herwaardering van landbouwgrond vergoeden aan agrariërs die vrijwillig meedoen aan gebruiksbepalingen op perceel niveau en met behoud van de functie landbouw.

Grondinstrumenten

Actief grondbeleid is nodig om voldoende grond te verwerven of beschikbaar te krijgen voor de doelen uit het UPLG, hieronder valt ook het beschikbaar houden van goede landbouwgrond voor de sector. Een aantal beschikbare grondinstrumenten (deels ook door gemeenten toepasbaar) wordt hier genoemd.

- Vrijwillige kavelruil
- Provinciale Grondbank
- Wettelijke herverkaveling
- Grondverwerving en -verkoop (met zo nodig regie op functiewijziging)
- Onteigening (met volledige schadeloosstelling)
- Vestigen voorkeursrecht

Paragraaf [5.5.3](#) beschrijft een aantal aspecten van het grondbeleid van de provincie meer uitgebreid.

Juridische instrumenten

Ge- en verboden, normering en regelgeving.

- Omgevingsvergunning
- Waterschapsverordening (waterschap) en Omgevingsplan (gemeente)
- Omgevingsverordening. Via regels in de provinciale omgevingsverordening gericht op mede-overheden (instructieregels) of burgers en bedrijven (regels gericht op activiteiten) kan de provincie sturen en reguleren binnen de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van relevante regels voor het UPLG betreffen:
 - Instructieregels voor peilbesluiten aan waterschappen
 - Instructieregels ter bescherming van bijzondere waarden (natuur, cultuurhistorie, landschap) aan gemeenten
 - Regels voor functieverandering van bestaande erven in het landelijk gebied aan gemeenten
 - Regels voor grondwateronttrekking
- Projectbesluit
- Peilbesluit
- Programma

Kennis en innovatie

Via verschillende projecten, programma's en overlegstructuren wordt er kennisontwikkeling en -uitwisseling gestimuleerd en gewerkt aan nieuwe innovaties. Enkele voorbeelden: fieldlabs, pilots, LaMi, de Kenniskring landbouw, Landschapsecologische Systeemanalyse (LESA) en het Veenweiden innovatieprogramma (VIC en VIPNL).

Samenwerking en organisatie

Structuren en systemen moeten worden ingericht om de onderlinge samenwerking tussen partijen en de uitvoering te kunnen vormgeven en ondersteunen. Een aantal voorbeelden van dergelijke structuren en systemen: de Gebiedsgerichte aanpak, Gebiedscoöperaties, Provinciale Stuurgroep Landelijk Gebied, Regionale Stuurgroepen, Bestuurlijke Begeleidingsgroepen, de landbouwtafel en de Utrechtse stikstofdepositiebank

Agrariërs die stappen willen zetten in de omschakeling naar andere typen bedrijfsvoering kunnen daarbij op verschillende manieren ondersteuning krijgen vanuit de provincie. Zie hiervoor het Ondernemersprogramma in paragraaf 3.6.3. Zo kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van: de Vraagbaak Landbouw, plattelandscoaches, subsidies voor het opstellen van een duurzaam bedrijfsplan en subsidies voor voer- en managementmaatregelen. Via het Netwerk Duurzame Landbouw met Natuur wordt praktische kennis over natuurinclusieve landbouw beschikbaar gesteld voor en gedemonstreerd aan Utrechtse agrariërs. Het netwerk is een samenwerking van landbouw-, natuur- en milieuorganisaties.

Inzet instrumentarium voor UPLG

Voor het behalen van de UPLG-doelen wordt waar mogelijk gewerkt op basis van instrumenten met een stimulerend karakter. Het is echter niet altijd zeker of de uitvoering van het beleid slaagt op vrijwillige basis. Op onderdelen zullen we vanwege de (juridische) urgentie van de opgaven strenger instrumentarium moeten inzetten. Met name de juridische instrumenten en enkele grondinstrumenten zijn meer sturend.

We zetten in op het doorontwikkelen van het instrumentarium, zodat het goed aansluit bij het realiseren van de UPLG-doelen. Bijvoorbeeld door instrumenten inzetbaar te maken voor prioritaire gebieden, of door wijzigingen in regels of werkingsgebieden op te nemen in de omgevingsverordening, of nieuwe instrumenten te ontwikkelen waar deze nog ontbreken. Kortom, de instrumentenkoffer blijft in beweging.

5.5.2 Vergunningverlening

De provincies zijn in Nederland verantwoordelijk voor een aantal vergunningen in het landelijk gebied, waaronder de Omgevingsvergunningen voor Natura 2000 activiteiten, bouw- en milieubelastende activiteiten. Met deze vergunningen kunnen boeren- en andere bedrijven toestemming krijgen voor hun activiteiten, op basis van onder meer stalmaatregelen en het aantal dieren. Zoals eerder aangegeven zit Utrecht op dit moment 'op slot'. We kunnen geen vergunningen afgeven voor stikstofemissies, omdat we niet voldoen aan de eisen voor natuurherstel. Wij nemen daarom een aantal maatregelen om toe te werken naar een situatie waarin wij weer vergunningen kunnen verlenen in onze provincie.

Zoals eerder aangegeven streven wij als provincie naar het werken met doelsturingvergunningen. Hierbij is het passend dat onze vergunningverlening zich ook richt op 'output' – zoals uitstoot beperking van ammoniak – in plaats van 'middelen', zoals stalmaatregelen en aantal dieren. Wij willen dan ook per 1 januari 2027 werken met een doelvoorschriftenvergunning voor de agrarische sector in onze provincie met als prioriteit de PAS-melders. Een doelvoorschriftenvergunning past beter bij de uitgangspunten die zijn opgenomen over de beperking van de uitstoot van ammoniak in onze provincie in 2035, omdat het zich richt op uitstoot.

Dit houdt in dat op termijn oude vergunningen kunnen worden vervangen door doelsturingvergunningen. Bedrijven hebben dan een emissiedoel en zullen hun bedrijf moeten voeren binnen dit doel. Het is onze verwachting dat de meeste bedrijven met het nemen van voer- en managementmaatregelen aan dit doel kunnen voldoen zonder te extensiveren. Op deze manier brengen we vergunningen in lijn met de beschikbare milieugebruiksruimte en verbeteren we de juridische houdbaarheid van (bestaande) vergunningen.

Onze verwachting is dat het hiermee ook juridisch makkelijk aantoonbaar is welke bijdrage een individueel bedrijf levert aan de totale beperking van uitstoot in de provincie. Met deze vergunning willen wij specifieke doelgroepen die momenteel in de knel zitten – zoals de eerdergenoemde PAS melders – met voorrang gaan vergunnen. Vervolgens willen wij – vanaf medio 2028 – ook andere nieuwe aanvragen in behandeling gaan nemen en oude vergunningen gaan omzetten naar een doelsturingvergunning.

Meerdere provincies oriënteren zich momenteel op het invoeren van een doelvoorschriftenvergunning en het past ook in de ambitie van het Rijk om te komen tot doelsturing. Doelsturing laat meer ruimte voor flexibiliteit op bedrijfsniveau om de best passende middelen te kiezen. Daarmee nodigt het uit tot innovatie en het op

bedrijfsniveau bijdragen aan oplossingen voor gemeenschappelijke problemen. Desalniettemin zit aan de invoering ook een aantal juridische haken en ogen. Mocht blijken dat deze invoering niet vanaf 2027 kan worden gerealiseerd, dan wordt bekeken of alsnog 'klassieke' natuurvergunningen kunnen worden verleend.

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe vergunningsystematiek is het toezicht op de uitvoering en de handhaving. Meer vrijheid in het kiezen van middelen, betekent ook meer verantwoordelijkheid voor het halen van de doelen. Voor de provinciale organisatie betekent dit ook dat een versterking op het vlak van toezicht nodig zal zijn.

Toezicht is zowel nodig voor vergunde bedrijven als voor in algemene regels geborgde maatregelen (zoals bijvoorbeeld de bemestingsbeperkingen in de stikstofzones). Dit vraagt een aanpassing van de werkwijze van de toezichthouders en nauwe afstemming met VTH-ketenpartners, zoals gemeenten en omgevingsdiensten. Daarnaast zal nauw overleg met de sector nodig zijn om vast te stellen welke technieken kunnen worden gebruikt voor het toezicht, zodat een eenduidig beeld bestaat over de metingen en dubbel werk in de praktijk wordt voorkomen.

5.5.3 Grond als motor

Grote ruimte vragende opgaven

De UPLG-opgaven op het gebied van water, natuur, stikstof en klimaat vragen veel ruimte. Waar mogelijk worden deze opgaven gecombineerd zodat de extra ruimtevraag zoveel mogelijk beperkt kan blijven. Ook vanuit de landbouw is sprake van een grote behoefte aan grond. Dit is vaak een belangrijke reden voor agrariërs om mee te doen aan de gebiedsprocessen. Agrarische bedrijven hebben grond nodig voor hun bedrijfsvoering en om tegemoet te kunnen komen aan de UPLG-opgaven.

Ook buiten het UPLG kennen we grote ruimte vragende opgaven. Zoals op het gebied van onder andere de energietransitie, mobiliteit, woningbouw, bedrijventerreinen en recreatie (Groen Groeit mee). Dit alles vraagt om verstandig combineren en het vraagt ook om keuzes. Niet alles kan overal. Deze keuzes vinden plaats op verschillende schaalniveaus. Soms is dat provinciebreed en moet dat worden geregeld via de provinciale Omgevingsvisie en -verordening. In andere gevallen kunnen zaken beter regionaal/lokaal worden aangepakt via de gebiedsgerichte aanpak.

Rode draad is dat de inzet van vrijkomende gronden als 'motor' zal (moeten) fungeren om de doelen te halen en de gebiedsprocessen tot een succes te maken. Als provincie proberen we dit op verschillende manieren te faciliteren. Te denken valt aan actief grondbeleid, inzet van het juiste instrumentarium en stimuleringsregelingen.

Actief grondbeleid

De grote opgaven waar we als provincie samen met onze partners voor staan gekoppeld aan de schaarste van grond, vraagt om een actief grondbeleid. Vooral daar waar we de uitvoeringskracht willen versterken en meer regie willen voeren op het realiseren van de opgaven. De keuze voor een actief grondbeleid is in november 2022 door Provinciale Staten gemaakt met het 'Beleidskader strategisch grondbeleid'. Inmiddels hebben wij ook de provinciale Nota Grondbeleid 2024-2028 vastgesteld.

Met het 'Beleidskader strategisch grondbeleid' (2022) is de mogelijkheid ontstaan om een provinciale Grondbank als instrument in te zetten. Hiermee willen wij actief grond aankopen ten behoeve van onze provinciale doelen. Daarvoor is in 2022 een raamkrediet van 20 miljoen Euro voor de provinciale Grondbank beschikbaar gesteld. De aangekochte gronden worden weer ingezet in het gebiedsproces voor bijvoorbeeld het extensiveren van de landbouw of het realiseren van de overige provinciale doelen. De nationale Grondbank kan aanvullende mogelijkheden bieden.

Het actief aankopen van grond gebeurt door de provincie vanuit tweeperspectieven, te weten:

- *Taakgebonden aankoop*: dat wil zeggen dat we weten wat we waar moeten realiseren, bijvoorbeeld voor het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden
- *Strategische aankoop*: we weten welke doelen te bereiken hebben, maar nog niet precies waar. Dit houdt in dat grond wordt verworven nog voordat concrete plannen voor de betreffende grond bestaan

In de huidige situatie met veel ruimtelijke opgaven en een tekort aan vrijkomende gronden zijn beide typen aankoop van belang. Met de eerste zijn we al jaren vertrouwd, de tweede (strategisch grondaankoop) is relatief

nieuw, maar is in de huidige situatie wel erg relevant. Het hebben van een grondpositie biedt immers meer mogelijkheden in de gebiedsprocessen. De provinciale gronden kunnen dan bijvoorbeeld binnen een gebiedsproces worden ingezet als 'compensatiegrond' of voor extensivering van de bedrijfsvoering van de betrokken agrariërs binnen het gebiedsproces.

Grond kan ook een andere bestemming of gebruiksbependingen krijgen. Bijvoorbeeld door middel van een zogeheten 'kwalitatieve verplichting'. Dit heeft vrijwel altijd invloed op de waarde van de grond. In die situaties is herwaardering aan de orde, meestal in de vorm van afwaardering. Verder kan actief aankopen van grond én gebouwen ook nodig zijn om inplaatsingslocaties te verkrijgen voor bedrijven die elders in de knel komen vanwege de gebiedsopgaven.

De overheid is bij haar grondbeleid gehouden aan regels en wetten onder meer in relatie tot staatssteun. Zo mag bijvoorbeeld bij aankoop alleen marktconform worden onderhandeld, ook daar waar commerciële partijen hoger mogen bieden. Om echt beweging in het gebied te krijgen, is het daarom nodig dat alle partijen met grondposities in het gebied de handen ineenslaan om samen een plan voor het gebied te maken.

Pacht

De provinciale pachtpercelen worden via Pachtportaal jaarlijks en voor een deel 3-jaarlijks verpacht. De te verpachten gronden van de provincie hebben wij tijdelijk in beheer en zijn gericht om in te zetten voor de realisatie van de verschillende doelen.

Vrijwillige kavelruil of wettelijke herverkaveling

In Utrecht ligt de komende jaren een flinke druk op de landbouw, onder andere om te komen tot extensivering van het gebruik van grond. Voor het realiseren van de doelen is het van belang dat grond zoveel mogelijk in een gebiedsproces wordt ingezet. Dit vraagt van de betrokken boeren en grondeigenaren commitment aan het gebiedsproces. Vrijwillige kavelruil is een belangrijk instrument om beweging in een gebied te krijgen. Naast actief aankopen en kavelruil, zetten wij in bepaalde gebieden ook in op bedrijfsverplaatsing.

Het kan echter soms zinvol zijn om een meer bindend publiekrechtelijk kader te kiezen. Hierbij biedt de Omgevingswet artikel 12.3 - voorheen Wet Inrichting Landelijk Gebied, WILG – de mogelijkheid om met een bindend/wettelijk kader voor de betrokken grondbezitters een samenhangende herverkaveling te realiseren. Dit instrument wordt momenteel op Rijksniveau verder onderzocht. Zowel het Kadaster als het ministerie van LNV zijn hierbij betrokken.

Onderhandelen op basis van schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening

Het is de vraag of grondverwerving op basis van vrijwilligheid voldoende houvast biedt om de opgaven tijdig te kunnen realiseren. Met name omdat het alleen op basis van marktwaarde bieden vaak onvoldoende blijkt om percelen te kunnen verwerven. Daarom kan inzet van een het onteigeningsinstrument worden overwogen. De inzet van dit instrument maakt het mogelijk om een hogere vergoeding te bieden aan grondeigenaren. Onteigening kan alleen ingezet worden als aan een aantal criteria is voldaan. Het is alleen mogelijk als:

- Sprake is van een onteigeningsbelang
- Onteigening noodzakelijk is
- Onteigening urgent is

Onder de nieuwe Omgevingswet geldt dat ieder onteigeningsbesluit door Provinciale Staten moet worden genomen. Daarom wordt Provinciale Staten een afwegingskader aangeboden op hetzelfde moment dat het UPLG ter consultatie wordt voorgelegd. Strekking van het afwegingskader is om het instrument onteigening zo terughoudend mogelijk in te zetten, maar de mogelijkheid open te laten als het gaat om de realisatie van taakstellingen die onontkoombaar zijn. Binnen dat kader wordt ook de kaart met essentiële percelen natuur (herijking van de eerdere 'prioritaire gebieden Natuurnetwerk Nederland) aan Provinciale Staten aangeboden.

Grondstrategieplannen

Belangrijk is dat het grondinstrumentarium in de uitvoering op de juiste manier wordt ingezet. Hiertoe stellen we grondstrategieplannen op waarbij de beschikbare grondinstrumenten – bijvoorbeeld vrijwillige verwerving, de inzet van kavelruil, of verplichtend instrumentarium - worden gekoppeld aan de beleidsdoelen of opgaven en de termijn waarin deze zouden moeten zijn gerealiseerd. Grondstrategieplannen zijn interne analyses voor de grondbehoefte. We organiseren eerst enkele pilots en op basis daarvan leggen we de relaties met de

uitvoeringsagenda's. De uiteindelijke keuze van het gebruik voor een bepaald grondinstrument is daarmee maatwerk.

Grond is een gevoelig onderwerp, waarbij vertrouwen tussen partijen een grote rol speelt. Blijvende bedrijven maken zich bijvoorbeeld zorgen over de opkoop van grond door boeren van buiten het gebied of door speculanten. We zijn daarom op zoek naar manieren om over het onderwerp grond meer gezamenlijk met gebiedspartijen op te trekken. We onderzoeken de mogelijkheid om op gebiedsniveau zogenaamde 'grondtafels' in te stellen: partijen in de gebieden krijgen dan zeggenschap over ruil en toedeling van gronden. Dit kan meer vertrouwen geven in de (tussen)rol van de overheid. Een vertrouwenwekkende grondstrategie kan er ook toe bijdragen dat grond van stoppende bedrijven wordt ingebracht en verkocht via een kavelruil of gebiedsproces.

Vrijkomende agrarische bebouwing

We hebben als provincie al heel lang aandacht voor vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's) en mogelijke nieuwe functies op de erven. We zoeken hierbij naar meer ruimte voor woningen en sociale en economische functies, zonder afbreuk te doen aan een goede ruimtelijke kwaliteit. Dit is neergelegd in de provinciale notitie 'Erven met perspectief 2024-2026'. Het ruimtelijk beleid van de gemeenten kan hierop aansluiten, met als doel om binnen de Omgevingswet heldere kaders te bieden. We stimuleren alle gemeenten en/of regio's een eigen VAB-visie te formuleren en bij iedere omgevingsvergunning of elk traject voor functieverandering zoveel mogelijk ruimte te bieden aan gewenste functies.

Momenteel voorziet onze Omgevingsverordening al in mogelijkheden om op erven niet-agrarische nevenactiviteiten te ontplooiën. Voor stoppende bedrijven bestaat de mogelijkheid om deze onder voorwaarden te transformeren naar nieuwe (stedelijke) functies. De ervaringen uit de praktijk leren echter dat de mogelijkheden in sommige gevallen als ontoereikend worden ervaren om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Via het proces van de wijziging van de Omgevingsverordening verkennen we op welke onderdelen we meer flexibiliteit in deze regelgeving kunnen bieden, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteiten van het landelijk gebied.

Uitgaande van een eerdere VAB-prognose van de WUR stoppen naar schatting in de provincie Utrecht meer dan 500 bedrijven vóór 2030. Daarbij komt minstens 1,2 miljoen m² aan agrarische bebouwing vrij, waarvan ongeveer 2/3 deel uiteindelijk zal worden gesloopt. De aanpak van vrijkomende agrarische gebouwen is multidisciplinair en projectmatig opgezet, met bijdragen vanuit landbouw, ruimtelijke ontwikkeling, ondermijning, economie, energie, grondzaken, GIS en milieu (asbestdaken). Deze aanpak beoogt aan te sluiten op regelingen voor beëindiging of verplaatsing van bedrijven.

5.5.4 Beheer en inrichting

Wat betreft de beschikbare financiële middelen voor het beheer en de inrichting van onze natuur- en landbouwgebieden zijn we in grote mate afhankelijk van verschillende regelingen vanuit Europa en het Rijk. Op onderdelen hebben we eigen provinciale regelingen. Deze regelingen geven wij hier weer. Ook doen we daarbij enkele aanbevelingen voor mogelijk nieuwe regelingen.

Agrarisch Natuurbeheer

Uitbreiding van arealen en langjarige contracten: Het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) is een belangrijk instrument om binnen het agrarische gebied doelen ten aanzien van natuur, water en klimaat te realiseren. Ook het Rijk zet in op een forse uitbreiding van het landelijk aantal hectares waar ANLb beheerpakketten worden ingezet en op langjarige beheercontracten (12 tot 20 jaar). We staan achter deze ontwikkelingen en stimuleren deze waar mogelijk in onze gesprekken met het Rijk.

Daarbij streven we naar maximaal gebruik van de (financiële) mogelijkheden die het Rijk hiervoor biedt. Hoe we dit doen is te lezen onder [3.4.7](#). Om het ANLb zo aantrekkelijk mogelijk te maken, zetten we ook in op de doorontwikkeling van andere instrumenten, zoals een herwaarderingsregeling voor agrarische gronden (zie ook bij [5.5.1](#)) en langjarige beheercontracten. Wij realiseren ons dat de inzet van agrarisch natuurbeheer op pachtgrond ook een langjarig pachtcontract met werkbare voorwaarden vereist. We hebben als provincie een belangrijke rol in het stimuleren van duurzame pacht.

Private bijdragen: In sommige gevallen kunnen middelen voor (agrarisch) natuurbeheer worden aangevuld met private bijdragen. We zien daarbij een breed gedragen systeem van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) voor het

beheer als een mogelijke toekomstige ontwikkelrichting om middelen van overheden en private fondsen of bedrijven bij elkaar te brengen.

Slootplannen en waterbeheer

Het ecologisch onderhouden van sloten is goed in het beheer te integreren met behulp van een slootplan. In een slootplan kan op bedrijfsniveau worden beschreven welke sloten tot het bedrijf behoren en welke daarvan ecologisch worden beheerd. Het opstellen van slootplannen is belangrijk omdat daar vergoedingen aan kunnen worden gekoppeld. Ook is het daarmee voor de schouw duidelijk op welke plaatsen niet wordt geschoond, omdat daar ecologische doelstellingen voorrang hebben. We omarmen dit initiatief van de agrarische collectieven en stimuleren de ontwikkeling. Daarbij vragen we aandacht voor kennisdeling en bewustwording en voor brede, afgestemde toepassing. Slootplannen zijn ook zeer geschikt voor het monitoren van de waterkwaliteit en de biodiversiteit. Daarmee zijn ze ook een hulpmiddel voor de ondernemer om op deze doelen te sturen.

Het ontwikkelen en toepassen van een bedrijfsbodemwaterplan is ook een mogelijkheid voor de ondernemer om zelf bodemverbeterings- en waterconserveringsmaatregelen overzichtelijk vast te leggen. Het bedrijfsbodemwaterplan geeft advies over de meest effectieve maatregelen op de geselecteerde percelen om aan regionale en landelijke milieupgaven bij te dragen, met name reductie van nutriëntenverliezen. Dit past in een gebiedsgerichte aanpak.

Historische buitenplaatsen en landgoederen

De provincie Utrecht is bijzonder rijk aan historische buitenplaatsen en landgoederen. Op buitenplaatsen en landgoederen komen veel verschillende opgaven en beleidsvelden samen. Zo vertegenwoordigen ze een grote landschappelijke waarde en bieden hoogwaardige natuurgebieden met een grote biodiversiteit. Daardoor zijn ze ook erg in trek bij recreanten en is de bezoekersdruk soms hoog. Er is veel aandacht voor duurzame landbouw en ze vormen een belangrijk partner in de realisatie van nieuwe natuur en bos. Het beheer en onderhoud van historische gebouwen, tuinen, parken, paden en de natuur gaat gepaard met hoge kosten. Daarom zoeken buitenplaatsen en landgoederen naar economische kostendragers. De meeste buitenplaatsen en landgoederen liggen voor een groot deel binnen het NNN, waar ontwikkelingen om kostendragers te realiseren slechts beperkt mogelijk zijn.

De gemeenschappelijke belangen benadrukken de urgentie om de problematiek rondom de duurzame instandhouding van de historische buitenplaatsen en landgoederen integraal op te pakken. We gaan komende periode op zoek naar manieren en instrumenten om meer ruimte te creëren.

5.6 Financiën

5.6.1 Beschikbare budgetten

Wat betreft de beschikbare middelen voor de uitvoering van het UPLG is sinds het indienen van het concept-UPLG (juli 2023) veel veranderd. Door het Kabinet Schoof is het NPLG en het daarbij behorende Transitiefonds Landelijk Gebied geschrapt. November 2024 heeft de regering in een Kamerbrief de contouren van een nieuwe aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) geschetst met bijbehorende financiering, zij het veel bescheidener dan het Transitiefonds. De val van het kabinet Schoof in juni 2025 heeft opnieuw onzekerheid gebracht over inzet van rijksmiddelen voor de opgaven in het landelijk gebied.

Binnen deze context geven we hier een beeld van de beschikbare middelen. Als provincie Utrecht zijn we daarbij in de gelukkige omstandigheid dat we met de rijksmiddelen voor de UPLG-maatregelpakketten juni 2024 een flinke financiële impuls hebben gekregen waar we de eerste paar jaar volop mee aan de slag kunnen. Hieronder een overzicht van de beschikbare budgetten voor uitvoering van het UPLG voor zover nu te overzien. Daarnaast zijn ook (beperkt) middelen beschikbaar bij waterschappen en gemeenten. Deze zijn hier niet in beeld gebracht. De middelen waar we voor de UPLG-opgaven gebruik van kunnen maken, kunnen worden ingedeeld in een aantal categorieën:

| | | |
|-------------|------------------------|--|
| Categorie 1 | Provinciale middelen | In de provinciale (meerjaren)begroting zijn voor de UPLG opgaven middelen opgenomen (wateren bodem, natuur, stikstof, klimaat, landbouw) zie Programmabegroting Provincie Utrecht 2025 P2 en P3 |
| Categorie 2 | Rijksmiddelen | Er zijn een flink aantal SPUKs die een impuls geven aan de uitvoering van projecten in het landelijk gebied. Een aantal belangrijke zijn: <ul style="list-style-type: none">▪ UPLG-maatregelenpakket (249,5 miljoen)▪ Programma Natuur Fase 2 (33,2 miljoen)▪ Impulsgelden Veenweiden (18 miljoen)▪ Regeling specifieke uitkering PAS melders (7,4 miljoen)▪ Regeling uitvoering aanpak piekbelasting (2,5 miljoen)▪ Regeling specifieke uitkering bodem 2023 (2,8 miljoen) |
| Categorie 3 | Middelen vanuit Europa | Daarnaast zijn er middelen vanuit Europa. Dit gaat meestal om subsidies, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB 2023-2027). Dit bestaat globaal uit grondgebonden onderdelen zoals de basispremie, en uit regelingen die bijdragen aan een duurzame omgeving. Zie provinciale openstellingen en gesloten openstellingen. |

Tabel 9: De middelen waar we voor de UPLG-opgaven gebruik van kunnen maken

In de [Voorjaarsnota](#) van het Rijk is aangegeven 600 miljoen Euro extra vrij te maken voor de Stikstofaanpak. Daarnaast wordt in bijbehorende kamerbrief [Nederland van het slot](#) aangegeven dat het kabinet eenmalig 1,6 miljard Euro vrijmaakt, plus 213 miljoen Euro structureel, onder andere voor natuurherstel, natuurmonitoring, vrijwillige extensiverings- en beëindigingsregeling en ontwikkeling van nieuwe doelsturing.

Gezien de demissionaire status van het huidige kabinet is niet met zekerheid te zeggen welke bedragen in zijn totaliteit beschikbaar komen voor de provincie Utrecht. Duidelijk is dat met de budgetten voor de maatregelpakketten en de andere financieringsbronnen een flink budget beschikbaar is om mee aan de slag te gaan, zeker de eerste jaren. Dat vraagt echter wel om een slimme financiële strategie, gericht op een zo efficiënt mogelijk inzet van deze middelen (kosten efficiënt en gericht op doelbereik). Het moge duidelijk zijn dat we zonder verdere rijksmiddelen niet in staat zijn om de doelen op de lange termijn volledig te realiseren. Daarom zullen we het Rijk blijven wijzen op haar verantwoordelijkheid om de transitie van het landelijk gebied ook op de langere termijn financieel te blijven ondersteunen.

5.6.2 Budgetten voor de UPLG- maatregelpakketten

Voor de financiering van de maatregelen en activiteiten in de deelgebieden zijn onder andere de UPLG-maatregelpakketten van belang. Het Rijk heeft juni 2024 249,5 miljoen Euro aan de provincie Utrecht toegekend om uitvoering te geven aan vijf [maatregelpakketten](#). Deze maatregelpakketten zijn bedoeld als impuls om in de eerste jaren versneld tot uitvoering te komen.

De pakketten bevatten maatregelen die voldoende kansrijk zijn om op korte termijn uit te voeren en die bijdragen aan het realiseren van de UPLG-opgaven. De toekenning door het Rijk aan onze provincie betekent een eerste impuls voor veel belangrijke Utrechtse opgaven, zoals het natuurherstel in de Natura 2000-gebieden, de klimaatopgaven in de veenweiden, versterking groenblauwe dooradering en de transitie naar duurzame landbouw. In hoofdstuk 4 is reeds per landschap een overzicht gegeven van de maatregelen die met deze rijksmiddelen kunnen worden uitgevoerd.

Samengevat geeft onderstaande tabel een overzicht van de verdeling van rijksmiddelen over de zes maatregelpakketten, inclusief de aanvullende rijksmiddelen die vanuit het Landelijk Programma Natuur aan de provincie Utrecht zijn toegekend.

| UPLG-maatregelpakket | Rijksmiddelen, bevestigd conform besluit Ministerraad 7 juni 2024 incl. btw (in mln. euro) | Rijksmiddelen te verwachten vanuit SPUKaanvraag Programma Natuur fase 2 (in mln. euro) |
|---|--|--|
| UPLG-maatregelpakket 1 Groenblauwe Linten, Scheggen en Boerensloten | € 59,37 | |
| UPLG-maatregelpakket 2 Veenweiden | € 75,32 | |
| UPLG-maatregelpakket 3 Landbouw | € 37,53 | |
| UPLG-maatregelpakket 4 Overgangszones Natura 2000-gebieden | € 75,09 (voor 5 van de 9 natura 2000-gebieden) | €30,7 (voor alle 9 Natura 2000-gebieden) |
| UPLG-maatregelpakket 5 Heuvelrug en Flanken | € 2,17 | €1,2 |
| UPLG-maatregelpakket 6 Beekdalen | € - | €1,3 |
| Totaal | € 249,48 | €33,2 |

Tabel 10: Verdeling rijksmiddelen over de zes UPLG-maatregelpakketten

Voor enkele onderdelen van de maatregelpakketten 1, 2 en 3 zijn aanvullend middelen vanuit de provinciale begroting gereserveerd. In totaal gaat het om 10,2 miljoen Euro. In hoofdstuk 4 hebben wij reeds aangegeven welke (onderdelen van de) maatregelpakketten in de verschillende landschappen kunnen worden ingezet. In een aparte [notitie](#) is aangegeven welke (onderdelen van de) maatregelpakketten in welke van de negen deelgebieden tot uitvoering zullen komen.

Om extra impulsen aan het landelijk gebied te geven, is het vertrekpunt om de middelen vanuit het Landelijk Programma Natuur en vanuit de UPLG-maatregelpakketten zoveel mogelijk in samenhang te programmeren. Leidende principes daarbij zijn:

- In relatief korte tijd moeten veel middelen worden weggezet. De middelen uit de UPLG-maatregelpakketten moeten in 2028 zijn beschikbaar en in 2032 zijn uitgevoerd, hetzelfde geldt voor de middelen uit het Landelijk Programma Natuur. Daarom wordt prioriteit gegeven aan projecten die binnen deze termijnen worden gerealiseerd.
- De provincie verwacht dat partners zich ook maximaal inspinnen om duidelijkheid te geven over hun financieringsmogelijkheden.

5.6.3 Adaptieve programmering

Het wegvallen van het Transitiefonds Landelijk Gebied roept veel vragen op over hoe een aantal belangrijke opgaven tot uitvoering kan komen. De eerste jaren kunnen wij met de middelen voor de UPLG-maatregelpakketten

in de uitvoering flinke stappen zetten. Op (middel)lange termijn zijn er echter vooralsnog onvoldoende middelen beschikbaar om alle doelen te realiseren. Dit betekent keuzes maken en het beschikbare budget zo efficiënt en effectief mogelijk aanwenden.

Dit betekent dat we komende jaren actief op zoek gaan naar aanvullende financiën en daar onze activiteiten op afstemmen. Dat wordt ook wel 'adaptief programmeren' genoemd. In hoeverre we hiermee de doelen realiseren, is onzeker. De internationale veiligheid, ontwikkelingen op de wereldmarkt, klimaatverandering en de politieke situatie zijn weinig stabiel en dat blijft naar verwachting voorlopig het geval. Voor de uitvoering van het UPLG betekent dit dat wij de komende jaren met alle betrokken partijen de uitvoering oppakken via deze adaptieve programmering. Wij zijn daarbij voortdurend op zoek naar geld en andere middelen om verder uitvoering te kunnen geven aan onze ambities. Afhankelijk van de mogelijkheden die we tegenkomen, kunnen meer opgaven worden uitgewerkt in uitvoerbare plannen.

Ook noodzaakt de beperking in financiële middelen ons om helderheid te geven in de uitgangspunten rondom de financiering. In de Omgevingswet en de Wet algemene bestuursrecht is geregeld dat in geval van een rechtmatig overheidsbesluit een betrokkene een beroep kan doen op nadeelcompensatie als deze betrokkene een onevenredig nadeel ervaart ten opzichte van anderen in een vergelijkbare situatie.

Waar mogelijk geven we de betrokkenen (grondeigenaren en/of ondernemers) de tijd zodat ze zich kunnen voorbereiden op de benodigde transitie en de gelegenheid hebben hun daarop aan te passen. Zie bijvoorbeeld de generieke normering stikstof (3.4.3) waar we tien jaar de tijd nemen om de doelstellingen te halen (doeljaar 2035). Hetzelfde geldt voor de vernattingsmaatregelen veenweiden waar eveneens de periode tot 2035 wordt genomen om de peilbesluiten aan te passen. Dit soort termijnen is van invloed op de eventuele nadeelcompensatie: de compensatie vervalt dan of wordt dan lager.

Daar waar maatregel een hoge mate van urgentie kent en een ondernemer slechts weinig tijd krijgt om zijn bedrijfsvoering erop aan te passen, is er mogelijk sprake van nadeelcompensatie. Deze is dan hoger en meer in overeenstemming met de daadwerkelijk geleden schade. We spreken hier over 'mogelijk' omdat ook andere aspecten een rol kunnen spelen bij het bepalen van de hoogte van de compensatie. Een voorbeeld van het type maatregelen waar we het hier over hebben, is de gebiedsgerichte normering in de stikstofzone van 250 meter rondom Natura 2000-gebieden waar een norm van 100 kg stikstof/ha/jaar uit dierlijke mest en een verbod op het gebruik van kunstmest gaat gelden (zie 3.4.3). Deze maatregel nemen we op in de eerstvolgende aanpassing van de Omgevingsverordening (2026) en is dus al per 1 januari 2027 van kracht. Hier heeft een ondernemer slechts weinig tijd om zijn bedrijfsvoering erop aan te passen.

5.7 Monitoring en evaluatie

5.7.1 Inleiding

Het realiseren van onze UPLG-doelen is een langjarig en iteratief proces. Door te kiezen voor een flexibele aanpak, die we tussendoor ook kunnen aanpassen, kunnen we inspelen op nieuwe inzichten en veranderende omstandigheden. Monitoring is daarbij heel belangrijk: zonder goede monitoring is er onvoldoende borging. Het is een instrument dat ons inzicht geeft in waar we staan wat betreft het doelbereik. Maar ook welke stappen nog nodig zijn om daar te komen. De duiding van de monitoringdata leert ons bovendien waarom we staan waar we staan en laat ons zien wat we hiervan kunnen leren om alsnog te komen tot doelrealisatie.

Belangrijk onderdeel van het monitoren is het onderling vertrouwen hebben in de gegevens. Meten en monitoren is niet alleen een validatieproces, het is ook het gesprek aangaan met elkaar en elkaar begrijpen. In gebiedsprocessen vindt daarom idealiter een gezamenlijke fact finding plaats. We hoeven echter niet overall opnieuw het wiel uit te vinden, want op veel thema's kunnen we aansluiting vinden op bestaande gevalideerde systemen, zowel provinciaal als landelijk.

In deze paragraaf 5.7 gaan we in op het belang van een geborgde aanpak (zie 5.7.2) en op de twee soorten monitoring waarmee we vanuit het UPLG aan de slag gaan. Dit laatste doen we in algemene termen, verdere uitwerking vindt later plaats. Vanwege de grote urgentie van het stikstofvraagstuk en de borging die daarbij nodig is, hebben we de monitoring van de stikstofdoelen al wel verder uitgewerkt (zie 5.7.4)

5.7.2 Op weg naar een geborgde aanpak

In dit UPLG zijn we zo helder mogelijk over onze aanpak. Niet alleen omdat wat wij doen een flinke impact heeft op het landelijk gebied, maar ook omdat we het moeten kunnen uitleggen aan direct betrokkenen en aan de rechter. In veel jurisprudentie van de afgelopen jaren – denk aan de uitspraken over klimaat ('Urgenda') en stikstof ('Intern salderen' en 'Greenpeace') – is een rode draad dat de overheid onvoldoende kan aantonen dat maatregelen voldoende bijdragen aan het herstel van bijvoorbeeld de natuur.

Voor een goede borging moeten niet alleen doelen worden gesteld, ook moet worden gemonitord en eventueel worden gewerkt aan opschaling als het doelbereik achterloopt. Hoe duidelijker we hierover zijn, des te beter de borging van de aanpak. Een goede monitoring en evaluatie zijn daarom een belangrijk onderdeel van het toegroeien naar een geborgde aanpak.

In onze gebiedsgerichte aanpak (zie [5.2.2](#)) onderscheiden we twee sporen voor de uitvoering: 1) strak waar het moet en 2) ruimte geven waar het kan. De juridische borging is het meest aan de orde bij de thema's die behoren bij het eerste spoor, met name bij deze thema's focussen we ons op het ontwikkelen van 'geborgde' maatregelen. Door deze geborgde maatregelen uit het eerste spoor ontstaat er ruimte voor het tweede spoor.

Als provincie beschikken we over verschillende instrumenten voor de borging van maatregelen. Denk aan planvorming via de Omgevingsvisie en via bijbehorende uitvoeringsprogramma's, regelgeving via de provinciale verordening, normering via vergunningverlening. Al deze instrumenten zijn onderdeel van een beleidscyclus waarbij we het beleid steeds bijstellen en verbeteren om zo de gewenste doelen te behalen.

5.7.3 Verschillende vormen van monitoring

In deze paragraaf gaan wij in op de wijze waarop wij werken aan een geborgde aanpak en hoe wij onze monitoring en evaluatie van de UPLG-doelen vormgeven. We onderscheiden daarbij twee vormen van monitoring:

1. *Effectmonitoring*: dat wil zeggen monitoring op de doelen (doelbereik, kwantitatief), metingen en modelberekeningen zijn hier vaak onderdeel van.
2. *Voortgangsmonitoring*: dat wil zeggen monitoring op inspanningen (kwalitatief). Er zijn immers vooraf vaak vele stappen die gezet moeten worden om tot doelbereik te komen. Zie bijvoorbeeld de verschillende stappen in de gebiedsprocessen (zie [5.2](#)). Met deze kwalitatieve monitoring meten we de voortgang in het proces.

Beide soorten monitoring zijn nodig. We lichten dat hier nader toe.

Effectmonitoring: aansluiten bij bestaande dataverzameling en monitoringprogramma's

We starten wat betreft de effectmonitoring niet bij nul. Binnen de provincie worden ook nu al veel data verzameld voor de UPLG-thema's. Ook op nationaal en provinciaal niveau wordt veel inzet gepleegd om te komen tot uniforme en landsbrede evaluaties en meetsystemen. Voor onze UPLG-monitoring zullen we zoveel mogelijk gebruik van maken van bestaande monitors. We zoeken daarvoor actief de samenwerking op met het Rijk en de andere overheden, de kennisinstellingen en maatschappelijke partners.

Hoe we dit voor het UPLG gaan doen, moet verder worden uitgewerkt op een zo pragmatisch mogelijke wijze en zo kosten efficiënt mogelijk. Het streven is om dit per 1 januari 2027 operationeel te hebben. We hebben dan in beeld met welke systeem en welke indicatoren we de bestaande monitoringsystemen bij elkaar brengen voor een goede monitoring van de UPLG-doelen. Dit is het startpunt voor de monitoring en evaluatie van het UPLG. Dit startpunt is niet hetzelfde als de referentie jaren van de verschillende UPLG-doelen. Deze liggen vaak verder terug in de tijd (zie de doelentabel in hoofdstuk 2). Uit de effectmonitoring kan dan reeds blijken dat al voortgang is geboekt in relatie tot de referentie jaren. Tot 2027 lopen bestaande methoden van monitoring op doelen gewoon door.

Voortgangsmontor: verzamelen van procesdata

De voortgangsmontoring omvat procesdata – zoals informatie over de fasering in de gebiedsprocessen en financiële data. Deze gegevens geven een beeld van de inspanningen die worden gedaan en van de voortgang. Het streven is om deze voortgangsmontoring per 1 januari 2027 operationeel te hebben. We hebben dan in beeld met

welke systeem we deze kwalitatieve monitoring willen volgen: we hebben de indicatoren dan in beeld en een en ander goed ingeregeld onder andere in onze provinciale P&C-cyclus.

5.7.4 Monitoring stikstofdoelen UPLG

In dit UPLG zijn verschillende stikstofdoelen opgenomen. Het gaat dan om één provinciaal emissiedoel, met daaronder drie subdoelen: voor grondgebonden veehouderij, voor niet grondgebonden veehouderij en voor een stikstofzone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Om deze doelen te bereiken nemen we een aantal concrete maatregelen. In essentie kan worden gesteld dat zonder een gedegen borging en goede monitoring de maatschappelijke en juridische waarde van deze vergaande maatregelen beperkt zijn. Borging van doelen en monitoring op doelbereik zijn daarom essentieel.

Veel van de maatregelen en doelen die zijn gericht op het behalen van het emissieplafond voor ammoniak voor Utrecht willen we borgen via de eerstvolgende wijziging van de omgevingsverordening. Op die manier worden ze onontkoombaar als doel en kan, indien nodig, worden gehandhaafd. Zowel voor de provincie als bevoegd gezag als voor de ondernemers die voor de doelen staan, is het van belang te kunnen aantonen dat doelen worden gehaald. Hieronder wordt per stikstofdoel aangegeven hoe de monitoring voor zowel de provincie als bevoegd gezag als de ondernemer wordt georganiseerd.

Provinciaal emissieplafond

Het totaaldoel van het bereiken van het emissieplafond van 2,836 Kton NH₃ in 2035 (te vergelijken met een provinciale reductie van gemiddeld 46% sinds 2019) wordt niet direct als doel geborgd, de borging vindt plaats via de subdoelen zoals hieronder beschreven. Wel wordt dit hoofddoel gemonitord. Op dit moment is in de landelijke Emissieregistratie (zie www.emissieregistratie.nl) de totale emissiehoogte NH₃ voor de provincie in te zien. Daarnaast vindt elke 2 jaar een Klimaat en Energieverkenning (KEV) plaats die ook emissiecijfers voor NH₃ bevat. Het nadeel van de Emissieregistratie en de KEV is dat het lang duurt voor alle gegevens daarin zijn opgenomen. Daardoor kijken we altijd 2 jaar in het verleden. Wij zoeken naar een manier om jaarlijks sneller inzicht te krijgen in actuele emissiecijfers door gebruik te maken van gegevens die ons al ter beschikking staan en gegevens uit bijvoorbeeld de Kringloopwijzer. Tot slot werken wij aan het verkrijgen van een totaaloverzicht van alle vergunde emissies NH₃ uit de agrarische sector. Dit overzicht zal actueel worden gehouden en ook gereed worden gemaakt om de overstap op doelsturing te kunnen maken.

Grondgebonden veehouderijen

Hier gaan twee typen doelstellingen gelden, met eigen manieren van sturing en monitoren, waarbij we in principe uitgaan van doelsturing. In dit UPLG krijgen bedrijven via doelsturing eerst de tijd tot en met in elk geval 2028 om de benodigde reducties te bereiken via voer- en managementmaatregelen. We verkennen de mogelijkheid om dit te monitoren met onder andere tankmelkureum en weidegang. Vanaf 2026 wordt jaarlijks gemonitord of de emissies net op of onder de lijn richting emissieplafond in 2035 liggen. Hier wordt dus door de provincie nog steeds gemonitord op provinciaal niveau, zoals beschreven onder emissieplafond. Elk bedrijf moet het eigen presteren gaan monitoren door de kringloopwijzer in te vullen. Vanaf 1 januari 2027 monitort een melkveehouder de ammoniakemissie naar de lucht van diens melkveehouderij en levert jaarlijks voor 15 mei bij Gedeputeerde Staten gegevens daarover aan als XML-bijlage. De registratieplicht weidegang gaat in vanaf 1 januari 2030.

Niet grondgebonden veehouderijen

Voor deze categorie van veehouders willen wij reducties borgen door een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats op te nemen in de Omgevingsverordening. Onderzoek heeft aangetoond dat bepaalde emissiearme stalsystemen de in de RAV opgenomen emissiefactor niet halen. Om tot een juridisch houdbare vergunning te komen voor een Natura 2000-activiteit dient daarom voor emissiearme stalsystemen een passende beoordeling te worden aangeleverd waarin de werking van het stalsysteem wetenschappelijk wordt onderbouwd.

Het wordt daarnaast mogelijk om een doelvoorschriftenvergunning aan te vragen op basis van ammoniaksensoren die continu de ammoniakemissie meten. In de vergunning is dan een jaarlijks emissieplafond voor ammoniak vastgesteld dat niet mag worden overschreden. De veehouder heeft de vrijheid om zelf te bepalen op welke manier het emissieplafond wordt gehaald. De Wageningen University & Research (WUR) geeft in haar rapport "Richtlijnen voor het bepalen van emissies uit veestallen" (januari 2024) wel voorschriften waaraan het meten met ammoniaksensoren moet voldoen. Het rapport is nog gericht op proefstallen en pilots en dient verder ontwikkeld

te worden om generiek in te zetten bij het verlenen van doelvoorschriftenvergunningen. De provincie Utrecht wil de WUR met één of meer pilots helpen om dit voor elkaar te krijgen.

Bemestingsnorm stikstofzonerings

Binnen een zone van 250 meter rondom het habitatrictlijn deel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zal een bemestingsnorm gaan gelden. Bedrijven mogen binnen deze zone maximaal 100 kg stikstof uit dierlijke mest aanwenden en geen gebruik maken van kunstmest. Deze norm willen we borgen in de provinciale omgevingsverordening en zal dan vanaf 2027 van kracht zijn. Bedrijven zullen middels een bemestingsplan moeten kunnen aantonen hoe zij met de bemesting binnen deze zone en op andere percelen die zij in gebruik hebben zullen omgaan. Hier zal steekproefsgewijs op worden gecontroleerd. Gronden gelegen binnen de begrenzing van een habitatrictlijngebied mogen geen mest aanwenden tenzij dit nodig is voor het behalen van natuurdoelen. Ook hierop zal steekproefsgewijs op worden gecontroleerd.

Evaluatie en bijsturing

Voor de normering voor grondgebonden veehouderij (40-42 kg/ha/jaar) volgt evaluatie en toetsing doelbereik in 2029 en indien de resultaten daar aanleiding toe geven volgt de vaststelling van een eventueel aanvullend tussendoel in 2030. Voor niet grondgebonden veehouderij geldt een dergelijk tussendoel vooralsnog niet.

Voor zowel het bemestingsverbod binnen Natura2000 als de 250 meter stikstofzone rondom de zes Natura2000 gebieden zal vanaf 2027 via vergunningverlening, toezicht en handhaving invulling gegeven worden aan de opgelegde beperkingen. Op basis van de algemene voortgangsevaluatie in 2029 zal bepaald worden of aanvullend instelling van een 250 meter stikstofzone met bemestingsbeperkingen noodzakelijk is voor de overige drie stikstofgevoelige Natura2000 gebieden.

Ten aanzien van de maatwerk aanpak stalemissies wordt op basis van de voortgangsevaluatie in 2029 overwogen of in 2030 aanvullende maatregelen genomen moeten worden.

5.7.5 Leefbaarheid en sociaaleconomische impact

Veel boeren overwegen om te stoppen. Soms is dat 'gewoon' omdat er geen opvolger is. Maar steeds vaker horen we dat het gaat om onzekerheid over de toekomst, te grote regeldruk, of onvoldoende toekomstperspectief, waardoor de huidige of toekomstige generatie afhaakt.

Het UPLG stelt maatregelen voor om de natuur, inclusief bodem- en waterkwaliteit in de provincie Utrecht te verbeteren. Dat is noodzakelijk voor de natuur, het klimaat en voor de kwaliteit van de leefomgeving. Tegelijkertijd kunnen de maatregelen om deze doelen te behalen gevolgen hebben voor het gebruik en de inrichting van het landelijk gebied. Wij maken ons hard voor het behouden en versterken van de vitaliteit en leefbaarheid van het platteland en haar kleine kernen. Daartoe zijn meerdere initiatieven actief, zoals LEADER en de subsidieregeling "leefbaarheid in het landelijk gebied en kleine kernen". Deze subsidie ondersteunt lokale initiatieven zoals investeringen in bestaande fysieke locaties tot het organiseren van sociale cohesie bevorderende evenementen en het versterken van organisaties die dergelijke activiteiten structureel uitvoeren.

In 2024 hebben we twee studies laten uitvoeren als start van een sociaaleconomische impactanalyse bij het UPLG. Enerzijds een [kwantitatieve analyse](#) van de WUR over de sociaaleconomische situatie van de Utrechtse landbouwsector en anderzijds een [kwalitatieve studie](#) door het PON en Telos over mogelijke impact van het UPLG op de brede welvaart op het platteland. Om een vervolg te kunnen geven op deze sociaaleconomische impactanalyse zijn rijksmiddelen noodzakelijk. Die zijn op het moment van publiceren van dit Ontwerp-UPLG niet beschikbaar. Wat ondertussen wel is gedaan is dat in opdracht van de provincie Wageningen University Research een quick scan heeft uitgevoerd naar de impact op de inkomens van boerenbedrijven als gevolg van de maatregelen UPLG (november 2025). Het rapport richt zich daarbij op de grondgebonden melkveehouderij. Uit het rapport blijkt dat de maatregelen van het UPLG een flinke financiële impact hebben. Daarbij twee noties die van belang zijn:

- Er bestaat niet zoiets als een 'gemiddeld Utrechts bedrijf'. Bedrijfsvoering kan per bedrijf erg verschillen en daarmee ook inkomensgevolgen als gevolg van bepaalde maatregelen.
- De inkomsteneffecten zijn in het rapport ingeschat zonder compensatie bijvoorbeeld in de vorm van vergoedingen of subsidieregelingen. In de praktijk zijn daar wel degelijk mogelijkheden toe. In een aantal gevallen gaat het ook om directe nadeelcompensatie.

Verder streven we ernaar om jaarlijks belangrijke signalen bijeen te brengen in een dashboard *Staat van de Landbouw*. Dit dashboard is momenteel in ontwikkeling. Het doel van dit dashboard is om op basis van harde cijfers te laten zien hoe de landbouw binnen de provincie Utrecht ervoor staat. Dit stelt de provincie in staat om het beleid te monitoren en waar nodig gericht bij te sturen. De focus ligt op concrete, meetbare aspecten zoals:

- weidegang,
- geteelde gewassen,
- input en output van landbouwbedrijven.

Het dashboard richt met name op de 'harde' data. Wel zijn er twee indicatoren opgenomen die enigszins raken aan deze zachtere kant. Deze zijn weergegeven in de onderstaande tabel:

| Leeftijd en opvolging | Inkomen |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Aantal boeren • Percentage jonge boeren • Percentage jonge boeren per jaar • Percentage 50+ boeren • Percentage 50+ boeren met opvolging • Gemiddelde leeftijd per jaar • Percentage jonge boeren per hoofdbedrijfstype per jaar • Leeftijdsopbouw boeren per jaar | <ul style="list-style-type: none"> • Gemiddeld jaarinkomen • Percentage solvabiliteit • Gemiddeld jaarinkomen per jaar • Gemiddeld jaarinkomen per bedrijfstype i.r.t. rest van NL • Gemiddeld jaarinkomen per bedrijfstype in de tijd • Gemiddeld percentage solvabiliteit per bedrijfstype |

Tabel 11: Overzicht indicatoren *Staat van de Landbouw*

Het dashboard kan in de toekomst worden uitgebreid, bijvoorbeeld met sociaaleconomische aspecten van de landbouwsector. Denk hierbij aan nevenactiviteiten van agrariërs, het aantal boeren dat bepaalde subsidies heeft aangevraagd, of indicatoren die iets zeggen over de vitaliteit van agrarische ondernemers.

Tot slot houden we een vinger aan de pols met betrekking tot de ontwikkelingen en ervaringen in het landelijk gebied via onze Vraagbaak Landbouw en de plattelandscoaches. Via hen kan worden gesignaleerd of er maatschappelijk onaanvaardbare consequenties ontstaan als gevolg van de maatregelen uit het UPLG en of bijsturing nodig is, bijvoorbeeld via flankerend beleid.

6. Samen vooruit

We leven in een tijd van grote onzekerheden, waarin beleidskaders veranderen en afspraken soms worden ingetrokken of bijgesteld. Toch heeft de provincie Utrecht er bewust voor gekozen om dit UPLG wél af te ronden. Niet alleen om de lijn van het eerdere werk vast te houden, maar ook omdat we willen blijven staan voor continuïteit en betrouwbaarheid als overheid. Dit plan is immers niet uit het niets ontstaan: het is het resultaat van jarenlange samenwerking, gesprekken, ervaringen en gedeelde ambities in ons landelijk gebied. Die energie willen we vasthouden.

In die zin past dit UPLG ook in een langere traditie binnen onze provincie. Utrecht werkt al decennialang samen met partners in het buitengebied, en regelmatig komen daar nieuwe plannen uit voort. Dit programma is daar een logisch vervolg op. Het sluit aan bij wat we eerder met elkaar hebben opgebouwd en zet de koers voort die we samen hebben uitgezet. Natuurlijk veranderen de kaders en dat heeft gevolgen voor onze ambities, bijvoorbeeld door het wegvallen van het Transitiefonds. Maar ook binnen de ruimte die we nu wél hebben, kunnen we samen concrete stappen zetten. En soms zelfs verder komen dan we misschien dachten.

We bouwen voort op de sterke netwerken, de kennis en het vertrouwen dat in de afgelopen jaren in het landelijk gebied is gegroeid. Dat geeft ons een stevig vertrekpunt om met de uitvoering aan de slag te gaan. We weten dat er de komende jaren nieuwe beleidslijnen zullen worden ontwikkeld, en dat de realiteit weer kan veranderen. Maar juist daarom is het belangrijk dat we koers houden. In tijden van verandering is het waardevol om te kunnen vertrouwen op een duidelijke lijn, een gedeelde visie én, misschien wel het belangrijkste, op elkaar.

Het belang van een goede en betrouwbare relatie geldt zeker ook voor de landbouwsector. We zijn ons er ten volle van bewust dat veel van het beleid uiteindelijk landt op het boerenerv – bij mensen die dagelijks werken met en in het landschap, hún landschap. Daarom zetten we in op samenwerking met de sector, op ruimte voor eigen keuzes, en op afspraken die bijdragen aan een stabiele economische basis. Innovaties krijgen de ruimte als ze kansen bieden. Want een toekomstbestendig landelijk gebied kan niet zonder een sterke, duurzame landbouw. Die blijft, ook in de toekomst, een belangrijke maatschappelijke en economische pijler onder onze provincie.

Hoewel dit UPLG ooit begon als uitvoeringsprogramma van het Rijk, is het inmiddels veel meer dan dat geworden. Het is een gezamenlijk product van een provincie waarin samenwerken in het DNA zit. Met oog voor regionale verschillen, met aandacht voor mensen, en met middelen om ambities waar te maken. Zo bouwen we samen aan een leefbaar, vitaal en toekomstbestendig Utrecht. Voor nu én voor de generaties die na ons komen.

Bijlagen

- Bijlage I. Overzicht informatieobjecten (Omgevingsloket)
- Bijlage II. Doelen en opgaven
- Bijlage III. Kaderrichtlijn Water (KRW)
- Bijlage IV. Natura 2000-gebieden (samenvatting NDA's)
- Bijlage V. Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)
- Bijlage VI. Strategisch bosbeleid
- Bijlage VII. Hoofdstructuren in de provincie Utrecht
- Bijlage VIII. Stikstof
- Bijlage IX. Emissies broeikasgassen uit veenbodems
- Bijlage X. Landbouw
- Bijlage XI. Kaarten