

Propositie stikstof en natuur

Vastgesteld in de GS-en van 23 resp. 30 november 2021
op voordracht van de BC Stikstof en de BAC Vitaal Platteland

Dit is de kern van ons aanbod:

Wij zijn bereid ons, samen met het Rijk, te binden aan doelen

- Wij nemen samen verantwoordelijkheid voor reductiedoelen én de staat van instandhouding in de gebieden. Wij doen dit met oog op de economische ontwikkeling en de leefbaarheid van het landelijke gebied.
- Hiervoor hebben we wel duidelijke doelen en integrale en flexibele instrumenten nodig én afspraken over uitvoeringskosten
- Wij voeren regie op het aanbod van de gebiedspartners; elke provincie is bereid zich te committeren aan haar eigen inzet en om hierover binnen haar verantwoordelijkheden bestuurlijke afspraken te maken

Wij nemen, samen met het Rijk, onze verantwoordelijkheid

- Deze opgave heeft alleen kans van slagen als we het samen doen
- Dit vraagt ook om over de vierjarige bestuursperiode heen te kijken. Dit zorgt voor een duurzaam toekomstperspectief. Hierbij is een houding van commitment, elkaar aanspreken en leren door te doen nodig.

Wij hebben de gebiedskennis en kunnen de opgaven op elkaar laten aansluiten

- Wij zijn in staat de landelijke strategieën te vertalen naar de concrete uitvoeringspraktijk in gebieden
- Wij zijn in staat opgaven integraal te verbinden op een manier die passend is bij de specifieke gebiedsdoelen

Wij zorgen ervoor dat de uitvoering ook daadwerkelijk gebeurt

- Wij zijn in staat regie te voeren over de uitvoering en alle gebiedspartners hierop aan te spreken. Uiteraard nemen wij hierbij verantwoordelijkheid voor ons eigen aandeel, samen met het Rijk en de gebiedspartners
- Wij plaatsen de uitvoering binnen het perspectief van een leefbaar platteland en een duurzaam ontwikkelperspectief

1. Aanleiding

Na de val van het PAS heeft het kabinet diverse maatregelen genomen om het stikstofprobleem aan te pakken. Dit leidde onder meer tot de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) met een onderliggend maatregelenpakket van 5 miljard euro. Provincies werken met het Rijk en partners (waaronder de Unie van Waterschappen en de VNG) samen aan de uitvoering van dit pakket. Zo zijn wij gestart met de uitwerking van gebiedsplannen binnen de Wsn, hebben met het Rijk een gezamenlijk uitvoeringsprogramma natuur opgesteld en bereiden momenteel de uitvoering van de eerste € 600 mln. aan natuurmaatregelen voor.

Inmiddels is door diverse publicaties, rapporten en gesprekken duidelijk geworden dat dit pakket onvoldoende is om het benodigde behoud en herstel van natuur en biodiversiteit te borgen en om ruimte voor ontwikkelingen te bieden. In de formatie wordt gesproken over een intensivering van de aanpak. Kern van deze aanpak is dat stikstof niet als single issue wordt opgepakt, maar onderdeel is van een integrale, onontkoombare aanpak in het landelijke gebied. Provincies onderschrijven de urgentie van deze aanpak. Een dergelijke aanpak is nodig want:

- Natuur staat onder druk van meer drukfactoren dan alleen stikstof;
- Naast herstel van stikstofgevoelige natuur zijn er meer majeure opgaven in het landelijke gebied, zoals het behalen van KRW-doelstellingen, het klimaatakkoord, het tegengaan van bodemdaling en het leefbaar houden van het landelijke gebied;

- Voor al deze opgaven geldt dat deze alleen tot ontwikkeling kunnen komen als deze gekoppeld worden aan een duurzaam perspectief voor de landbouwsector en voor de leefbaarheid en economische ontwikkeling van het landelijke gebied.

We zetten in op verbetering van natuur, biodiversiteit en vermindering van de stikstofdepositie. De landelijke aanpak van het Rijk en de gebiedsgerichte aanpak onder regie van de provincies moeten nauw op elkaar aansluiten. Dit sluit aan bij conclusies van eerdere rapporten dat de stikstofaanpak moet bestaan uit landelijke en gebiedsgerichte maatregelen. Randvoorwaarde voor het slagen van deze aanpak is een landelijk pakket aan maatregelen voor het verminderen van de stikstofdeken.

Een gebiedsgerichte aanpak van stikstofvermindering en natuurherstel is alleen haalbaar als deze is ingebed in een bredere transitie van het landelijke gebied, waarin ook aandacht is voor de gebieden buiten de Natura 2000- en overgangsgebieden. Het is noodzakelijk dat de landbouw een duurzaam toekomstperspectief wordt geboden, waarin ook de andere transitieopgaven worden meegenomen waarmee de landbouw zal worden geconfronteerd, zoals de klimaatopgave en de KRW. De stikstof- en natuuraanpak is urgent en onontkoombaar en is hierdoor een belangrijke aanjager voor deze transitie.

Wij vinden het van belang dat er duidelijke kaders zijn voor deze transitie, zowel landelijk als gebiedsgericht. Afhankelijk van de opgave en het perspectief per gebied zullen wij op maat bijdragen aan deze transitie door het gericht inzetten van de (ruimtelijke) instrumenten die wij beschikbaar hebben.

Landelijke bronmaatregelen voor alle sectoren zijn noodzakelijk om de stikstofdeken te verminderen in landelijk én stedelijk gebied. De aanpak van het stikstofprobleem is immers ook noodzakelijk om ruimte te bieden voor de economische ontwikkeling in het stedelijke gebied. In alle provincies zijn stedelijk en landelijk gebied immers nauw met elkaar verbonden. Ook het stedelijk gebied heeft economische ruimte nodig én kan bijdragen leveren aan de opgaven.

2. Stikstof, natuur, water en klimaat in samenhang oppakken

Binnen deze bredere transitie willen wij de stikstofopgave als volgt aanpakken:

2.1 Voor provincies is een samenhangende, integrale aanpak het uitgangspunt. Het woord 'integraal' vergt hierbij wel een preciezer duiding. Alles met alles verbinden is een onmogelijke opgave en leidt ook tot vertraging. Het komt er dus op aan om die thema's te verbinden die in de uitvoering nauwe samenhang hebben en waarbij een samenhangende programmering ook voorkomt dat stakeholders steeds weer afzonderlijk worden bevroegd. Wat ons betreft gaat het dan om stikstof, water en klimaat (landbouw en landgebruik). Inzoomend op elk van deze thema's:

- Voor *stikstof* zijn op dit moment landelijke doelen gesteld in de vorm van landelijke omgevingswaarden. Deze zijn nog niet vertaald naar een opgave per Natura 2000-gebied. Ook zal de doelstelling (in tijd en omvang) naar verwachting aangescherpt worden. Provincies willen hierbij uitgaan van het tegengaan van verslechtering van Natura 2000-gebieden en het borgen van instandhoudingsdoelen. We richten ons op instandhoudingsdoelen, de kritische depositiewaarde (KDW) is hierbij een belangrijke indicator, en geen doel op zich. Voor *natuur* zijn er bestaande doelstellingen, namelijk het tegengaan van verslechtering en het realiseren van de instandhoudingsdoelen.

Belangrijk aandachtspunt hierbij zijn de uitkomsten van de actualisatie van de doelensystematiek;

- Voor *water* zijn in de Kaderrichtlijn Water (KRW) doelen gesteld. De KRW stelt de kaders om ecologische doelen te stellen. Het gaat dan om ecologische doelen die provincies voor regionale wateren hebben vastgesteld, onderbouwd door waterschappen en eventueel Rijkswaterstaat. De waterschappen voeren de waterhuishoudkundige maatregelen aan het regionale watersysteem uit;
- Voor *klimaat*, onderdeel landbouw en landgebruik, zijn doelen gesteld. Deze zijn gericht op een verlaging van broeikasgasemissies uit de landbouw en versterking van opslag van CO₂ in bossen, veenweide en landbouwbodems. De verwachting is dat de doelen in het kader van Fit for 55 aangescherpt gaan worden;
- Integraliteit betekent niet dat alles kan, maar dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen verschillende thema's. Prioriteren en programmeren zal dan ook een belangrijk gesprekspunt zijn in een integrale aanpak.

Naast deze 'onvermijdelijke 3' zijn er thema's die kunnen worden meegekoppeld of waarover regelmatig afstemming kan plaatsvinden met het oog op de programmering. De vraag of en de intensiteit waarmee deze afstemming plaatsvindt, is afhankelijk van de precieze situatie (hoe urgent zijn deze thema's) in een gebied of provincie. Het gaat dan om:

- *Energietransitie en klimaatadaptatie* (inclusief droogte): hiervoor geldt dat provincies van mening zijn dat de bestaande afspraken waar mogelijk kunnen worden meegekoppeld en dat afstemming van programmering kan worden gezien. Dit geldt ook voor *wonen* (de gezamenlijke ambitie van één miljoen nieuwe woningen), verstedelijkingsopgave en andere thema's met een ruimtelijke claim. Voor deze en soortgelijke thema's geldt dat de ruimtelijke verdeling (wat/waar) onderwerp van regelmatige afstemming zal moeten zijn om ervoor te zorgen dat kansen worden benut en de juiste (= geprioriteerde) ontwikkeling op de juiste plek plaatsvindt. Provincies willen met het Rijk, gemeenten en waterschappen concrete afspraken maken over hoe, wanneer en met wie deze afstemming gaat plaatsvinden. Deze integrale afweging zal van alle partijen een andere manier van werken vergen. Mogelijk kan het Nationaal Programma Landelijk Gebied dit proces faciliteren.

2.2 *Perspectief voor de landbouw* is een belangrijke randvoorwaarde om deze integrale aanpak te laten slagen. Hiervoor is nodig dat op basis van gezamenlijk uit te werken landelijke kaders helder wordt welk type bedrijvigheid waar perspectief heeft. Rijk en provincies zullen hier vanuit hun eigen onderscheiden verantwoordelijkheden naar handelen. Helderheid over dit toekomstbestendige perspectief is nodig om lock-ins te voorkomen.

2.3 Bij het realiseren van deze doelstellingen is de leefbaarheid van het platteland – voldoende woningen, toekomstbestendige bedrijvigheid, goede bereikbaarheid en maatschappelijke voorzieningen – een andere belangrijke randvoorwaarde. De transitie moet leiden tot een leefbaar en vitaal platteland; dit is ook het wenkend toekomstperspectief voor alle stakeholders. De Agenda Natuurinclusief (natuurinclusief bouwen, werken, wonen) draagt hieraan bij, door ook andere sectoren in staat te stellen bij dragen aan versterking van natuur. Provincies zullen bij de uitwerking van plannen deze leefbaarheid meewegen. Wij pleiten ervoor om binnen de transitieopgave ook middelen te reserveren voor leefbaarheid.

3. Gebiedsplannen als vehikel

- 3.1 Voor de vertaling van het wat naar het hoe maken provincies gebruik van de afgesproken systematiek van de gebiedsplannen (op basis van de Wsn). De ambitie is dat de gebiedsplannen hét samenhangende plan en programmering zijn voor stikstof, natuurherstel, KRW en klimaat voor de sector landbouw en landgebruik. Deze aanpak betekent wel dat de integrale opgave zich niet beperkt tot Natura 2000-gebieden – zoals tot nu toe afgesproken – maar wordt verbreed naar het gehele landelijk gebied. Er zijn dan meerdere gebiedsprocessen die samenkomen in één gebiedsplan voor een provincie.
- 3.2 We willen in afstemming met het Rijk een uitvoeringstoets uitvoeren over de beoogde inhoud en de planning van deze integrale gebiedsplannen. De Wsn schrijft op dit moment een beperktere scope van de gebiedsplannen voor. Zoals hierboven staat beschreven, willen provincies deze scope verbreden om recht te doen aan de bredere opgave en om zo effectief en efficiënt mogelijk met middelen en inzet om te gaan. De precieze uitvoerbaarheid moet dan wel getoetst worden. Aan de hand van een uitvoeringstoets moet duidelijk worden: a) wat deze integraliteit per thema precies vraagt en b) in hoeverre deze integraliteit op een zorgvuldige wijze nog in het huidige planproces kan worden meegenomen. Hiervoor is in ieder geval belangrijk dat er uitgewerkte doelen zijn (zie 3.1) en er duidelijkheid is over het perspectief van de landbouw (zie 2.3). Ook moet er helderheid zijn over de beschikbaarheid van financiële middelen – zowel voor de uitvoering van maatregelen en investeringen als voor de capaciteitsinzet van provincies. Het is van belang hierbij ook voorfinanciering te regelen.
- 3.3 Wij stellen voor de verbreding van de scope van de gebiedsplannen gefaseerd op te pakken. Provincies zetten het huidige proces door, dat erop gericht is om gebiedsplannen conform de Wsn in 2023 gereed te hebben. Tegelijkertijd werken wij met het Rijk de langere termijn verder uit, met een integralere scope en instrumentering en een realistische planning.
- 3.4 Voor *stikstof* zullen nadere *regionale doelstellingen* per Natura 2000-gebied worden geformuleerd en besproken worden met de provincies. Deze regionale doelstelling geeft helderheid over de opgave per gebied. Het RIVM zal hier advies over geven. Om op deze doelstelling te kunnen sturen, moet de benodigde depositiereductie worden vertaald naar een emissiereductieopgave. Het ligt voor de hand dat het Rijk vanuit haar systeemverantwoordelijkheid en provincie overstijgende inzichten een regionale vertaling van de landelijke omgevingswaarde c.q. landelijke instandhoudingsdoelstelling opstelt en dit bespreekt met de provincies; na een beleids-, reality- en uitvoeringscheck zullen de provincies samen met het Rijk tot definitieve afspraken komen waaraan iedereen zich committeert. De provincie voert vervolgens regie op het maken van een passend aanbod van maatregelen en investeringen met alle relevante gebiedspartners (waaronder de Unie van Waterschappen en de VNG) om invulling te geven aan dit doel. Dit aanbod bestaat daarmee uit bijdragen en inspanningen van de verschillende gebiedspartners, waaronder de provincies. Elk aanbod zal per definitie maatwerk zijn, passend bij de situatie van het betreffende gebied.
- 3.5 Het is van belang dat het Rijk landelijke keuzes maakt en kaders stelt voor een realisatiestrategie van landelijke en gebiedsgerichte maatregelen, in combinatie met perspectief voor de landbouw. Provincies zijn, samen met hun gebiedspartners, als geen ander in staat een dergelijke algemene strategie op hoofdlijnen op impact te beoordelen en te vertalen naar de concrete situatie in een gebied. Als wij voldoende speelruimte krijgen, kunnen wij binnen de

afgesproken kaders de beste match maken tussen gestelde doelen en te nemen maatregelen.

- 3.6 Wij zijn er voorstander van dat de gebiedsplannen worden bekeken door een in te stellen landelijke regieorganisatie die hier ook verder met de provincies (die verantwoordelijk zijn voor hun gebiedsplannen) over overlegt om zo tot definitieve afspraken te komen. Over de toetsingscriteria is vooraf overeenstemming nodig. Na een positief advies van de landelijke regieorganisatie worden landelijke middelen en instrumenten beschikbaar gesteld. Hierover worden bestuurlijke afspraken gemaakt met de individuele provincie. De provincie voert vervolgens regie op de uitvoering. In de landelijke regieorganisatie wordt de voortgang van alle gebieden besproken.

4. Uitvoeringskracht

- 4.1 Een dergelijke aanpak heeft alleen kans van slagen als het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken als één overheid. Met respect voor de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, maar in een nauw samenspel waarin nieuwe vormen van samenwerking worden verkend. In ons algemene aanbod 'Krachtig groen herstel' hebben we hier een aantal hoofdlijnen voor benoemd. Voor de transitie landelijk gebied is het nodig hiervoor de *governance van samenwerking* aan te scherpen. Onderdeel hiervan is het concreet maken van escalatielijnen die aangeven wat de processtappen zijn als partners het niet met elkaar eens zijn. Verder is belangrijk dat alle betrokken departementen die een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van één van de drie kernthema's, gezamenlijk aan tafel zitten en er regie is op de gezamenlijke rijksinzet.
- 4.2 In het rapport van Peter Heij staat een aantal modaliteiten genoemd om te komen tot een uitvoeringsorganisatie. Provincies kiezen voor de *regiemodaliteit* omdat deze de bestaande expertise bundelt en met deze variant zo min mogelijk tijd verloren gaat aan het optuigen van nieuwe structuren. Wij constateren dat ook binnen deze variant een fors grotere inzet nodig is, ook bij provincies, en dat daarom duidelijk moet worden hoe de capaciteit kan worden versterkt. Het verkennen van de uitwerking hiervan moet op basis van een gezamenlijke opdracht van het Rijk en de provincies plaatsvinden. Om gezamenlijk sturing te geven aan dit proces stellen de provincies graag een eigen *verkenner* beschikbaar die samen met de rijksverkenner tot nadere voorstellen komt.
- 4.3 De integrale aanpak betekent feitelijk een transitie van het landelijke gebied die de komende 10 tot 30 jaar zijn beslag zal krijgen. Een dergelijke aanpak is geen kwestie van een 'groot gebaar' of een 'druk op de knop.' Het vergt een lerende en adaptieve aanpak van alle partners. Ondanks de gevoelde urgentie moeten tijd en ruimte voor deze manier van werken worden gevonden.
- 4.4 Verder vergt deze aanpak op alle fronten meer capaciteitsinzet van de provincies. Uitvoeringskracht is het sleutelwoord. Voor de onderbouwing van de benodigde middelen is een artikel 2-onderzoek nodig op basis van de Wet financiële verhoudingen. Naast eenmalige middelen zijn er ook structurele middelen nodig. Verder moet ook aandacht zijn voor de benodigde voorfinanciering om snel te kunnen handelen. Tevens is het belangrijk dat er duidelijkheid komt over welke middelen beschikbaar zijn voor de gerichte stikstof/natuuropgave (Natura 2000- en overgangsgebieden) en welke voor de bredere transitie. Gezien de krappe arbeidsmarkt stellen de provincies voor een gezamenlijke 'capaciteitsstrategie' van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen te onderzoeken om de benodigde menskracht snel en adequaat te regelen.

- 4.5 De uitvoeringskracht in de gebieden wordt vergroot als er landelijke afspraken zijn met stakeholders die gebiedsgericht kunnen worden uitgewerkt. Draagvlak en samenspel in het gebied is een belangrijke succesfactor om tot resultaten te komen. Provincies zijn gewend hierop op gebiedsniveau regie te voeren; hiervoor is wel speelruimte en tijd nodig.
- 4.6 Om tot een goede match van doelen en aanbod (maatregelen en investeringen) te komen, is het nodig dat het instrumentarium op orde komt. Middelen moeten ontschot worden en er is behoefte aan meer flexibele regelingen die beter aansluiten op de integrale opgaven in het landelijke gebied. Zo laat de eerste tranche van de gerichte opkoopregeling zien dat de huidige SPUK-regeling te star is. Een aanpak waarbij elke opgave een eigen SPUK heeft, past niet bij de opgaven waar wij voor staan.

Tot slot is er extra inzet nodig om van A (de bestaande situatie in het hier en nu) naar B (de nieuwe situatie van transitie in uitvoering) te komen. Zowel voor de houdbaarheid van toestemmingsverlening als de voortgang van de legalisering van de meldingen zijn kortetermijnmaatregelen nodig omdat de voortgang van de huidige bronmaatregelen achterblijft. Voor het creëren van economische ontwikkelingsperspectieven binnen de juridische kaders is het wenselijk dat de stikstofbanken worden gevuld met extra landelijke bronmaatregelen.