

Statenvoorstel nr. 2020/1102363

Datum	GS-kenmerk	Inlichtingen bij
15.09.2020	2020/0254368	F. van Wijk, telefoon 038 499 74 92 e-mail: fj.v.wijk@overijssel.nl

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof

Bijlagen

I. Ontwerpbesluit nr. 2020/1102363 (bijgevoegd)

Samenvatting van het voorgestelde besluit

Provinciale Staten stellen het Statenvoorstel Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof vast en daarmee de inhoudelijke en procesmatige kaders voor de Gebiedsgerichte Aanpak. Hiermee wordt nadere uitwerking gegeven aan de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in Overijssel voor de komende jaren.

Met de Gebiedsgerichte Aanpak starten we een proces waarbij we samen met inwoners, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties op zoek gaan naar oplossingen voor de stikstofproblematiek die passen bij de gebieden, zodat we samen kunnen blijven bouwen aan Overijssel. Aan prachtige natuur, voldoende woningen, een krachtige economie, een prettige leefomgeving, goede bereikbaarheid en een vitaal platteland.

Inleiding en probleemstelling

Door de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is de situatie rondom de invloed van stikstof op onze natuurgebieden ingrijpend veranderd. Dit had en heeft een direct effect op economische en maatschappelijke activiteiten in Overijssel en de rest van Nederland die gepaard gaan met stikstofuitstoot. Wij ontwikkelden de Overijsselse Aanpak Stikstof om te komen tot een structurele, juridisch houdbare oplossing voor de stikstofproblematiek, waar we stapsgewijs naartoe werken. Deze aanpak bestaat uit vijf schakels die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn:

- Bronmaatregelen
- Natuurherstel
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Verdeling stikstofruimte
- Gebiedsgerichte Aanpak

In de Gebiedsgerichte Aanpak komen alle hierboven beschreven schakels uiteindelijk samen: in de gebieden moet immers in de praktijk blijken hoe algemeen geformuleerde maatregelen concreet handen en voeten kunnen krijgen op een manier die past bij de kenmerken van het gebied.

Hoewel de stikstofaanpak ook op nationaal niveau nog volop in beweging is, is het belangrijk de kaders en uitgangspunten voor de Gebiedsgerichte Aanpak aan de voorkant zo duidelijk mogelijk vast te leggen. Daartoe leggen we u dit Statenvoorstel voor, waarin de inhoudelijke en procesmatige kaders staan beschreven. Gelijktijdig leggen wij met het Investeringsvoorstel Aanpak Stikstof het financiële kader voor de gehele stikstofaanpak aan u voor. In dat voorstel worden ook de andere vier schakels nader toegelicht.

Participatie samenleving

Zowel draagvlak als concrete resultaten zijn van cruciaal belang voor het slagen van de stikstofaanpak in Overijssel. We zijn ambitieus maar vinden het belangrijk dat onze plannen en maatregelen ook te begrijpen en te behappen zijn. In de afgelopen maanden hebben we over de diverse onderdelen van onze aanpak afstemming gezocht met betrokkenen in Overijssel. Zo hebben we met de ambtelijke Werkgroep Stikstof¹, de Overijsselse Regietafel en het bestuurlijk platform SamenWerktBeter onze ideeën voor de Gebiedsgerichte Aanpak besproken. Via een digitale nieuwsbrief informeren we een brede groep geïnteresseerden over de ontwikkelingen in de stikstofaanpak op zowel nationaal als provinciaal niveau.

Uw Staten zijn via diverse brieven en infosessies geïnformeerd en hebben aandachts- en zorgpunten meegegeven tijdens de commissievergaderingen van 11 maart en 9 september jongstleden.

Alle input die uit deze brede afstemming naar voren is gekomen, hebben we in onze afweging betrokken, wat heeft geleid tot de uitgangspunten zoals in dit Statenvoorstel beschreven. Het stikstofprobleem kent geen eenvoudige oplossingen en er zullen dan ook altijd organisaties, partijen en personen zijn die niet gelukkig zijn met de besluiten die worden genomen. We zien het als onze taak om juist in de Gebiedsgerichte Aanpak te stimuleren dat organisaties, bedrijven en inwoners met uiteenlopende belangen met elkaar in gesprek blijven. Zodat kleine misverstanden niet uitgroeien tot grote ruzies en mensen zich gehoord voelen, ook al zijn ze het niet eens met de uitkomst. In Overijssel hebben we daar een mooi woord voor: noaberschap, waarbij vertrouwen, open communicatie, onderling begrip en verbinding de waarden zijn van waaruit we samenwerken. Voor het noodzakelijke commitment en om de kracht van de mensen, bedrijven en organisaties in de gebieden te gebruiken, streven we naar een zo hoog mogelijke trede op de participatieladder. Waarbij daar ook beperkingen aan zitten, als provincie zijn we immers, deels wettelijk, verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van plannen die bijdragen aan natuurherstel, stikstofreductie en ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Overwegingen

Uitgangspunten Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof Overijssel

In onze brief van 1 september 2020 (kenmerk 2020/0232758) gaven we aan wat in onze optiek de uitgangspunten voor de GGA kunnen zijn. We wisselden hierover al van gedachten tijdens de commissievergadering van 9 september 2020, waarna we de uitgangspunten aangepast, aangevuld en nader toegelicht hebben. In het Investeringsvoorstel gaan we dieper in op hoe we de GGA in de praktijk willen aanpakken en organiseren.

We stellen u voor de volgende uitgangspunten vast te stellen als kader voor de gebiedstafels.

¹ Waterschap Vechtstromen, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Waterschap Rijn en IJssel, VNG / vertegenwoordigende gemeenten (Deventer, Dinkelland/Tubbergen, Hardenberg, Zwolle), Rijkswaterstaat Oost-Nederland, Rijksvastgoedbedrijf namens ministerie van Defensie, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Landschap Overijssel, Overijssels Particulier Grondbezit, Natuur en Milieu Overijssel, LTO Noord, Boeren Natuur, VNO-NCW, MKB, Transport en Logistiek Nederland, Bouwend Nederland, Vitens

De GGA draagt bij aan drie doelstellingen

De doelstellingen van de GGA zijn:

- Een robuustere natuur, waarvoor een significante daling van de stikstofdepositie en (extra) natuurherstel nodig is. Hiermee verhogen we de biodiversiteit en verminderen we de kwetsbaarheid van de natuur.
- Perspectief voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken.
- Een toekomstbestendig Overijssel door waar mogelijk en nodig slimme combinaties met andere opgaven te maken.

We lichten deze doelen hieronder toe.

Een robuustere natuur betekent én een significante daling van de stikstofdepositie én het verder verbeteren van andere condities (natuurherstel)

De GGA kent haar aanleiding in de uitspraak van de Raad van State, waardoor het PAS niet meer als basis voor vergunningverlening mag worden gebruikt. Uit de uitspraak werd duidelijk dat de kwaliteit van stikstofgevoelige N2000-gebieden moet verbeteren vóórdat activiteiten met extra stikstofemissie kunnen worden toegestaan. De gebiedsgerichte aanpak heeft dan ook tot doel om de kwaliteit van de Overijsselse N2000-gebieden te verbeteren, waarvoor én een significante daling van de stikstofdepositie nodig is én het verder verbeteren van andere condities zoals hydrologie en (grond-)waterkwaliteit. We willen vanuit Overijssel bijdragen aan het zogenaamde '100% VHR-doelbereik in 2050' dat op nationaal niveau moet worden bereikt². Wat daarvoor per N2000-gebied nodig is, staat beschreven in de N2000-beheerplannen, die elke zes jaar worden geactualiseerd. Er zal dan ook een nauwe wisselwerking zijn tussen het proces van actualisatie van de N2000-beheerplannen (onderdeel van de schakel Natuurherstel) en de gebiedsgerichte aanpak.

Perspectief voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken

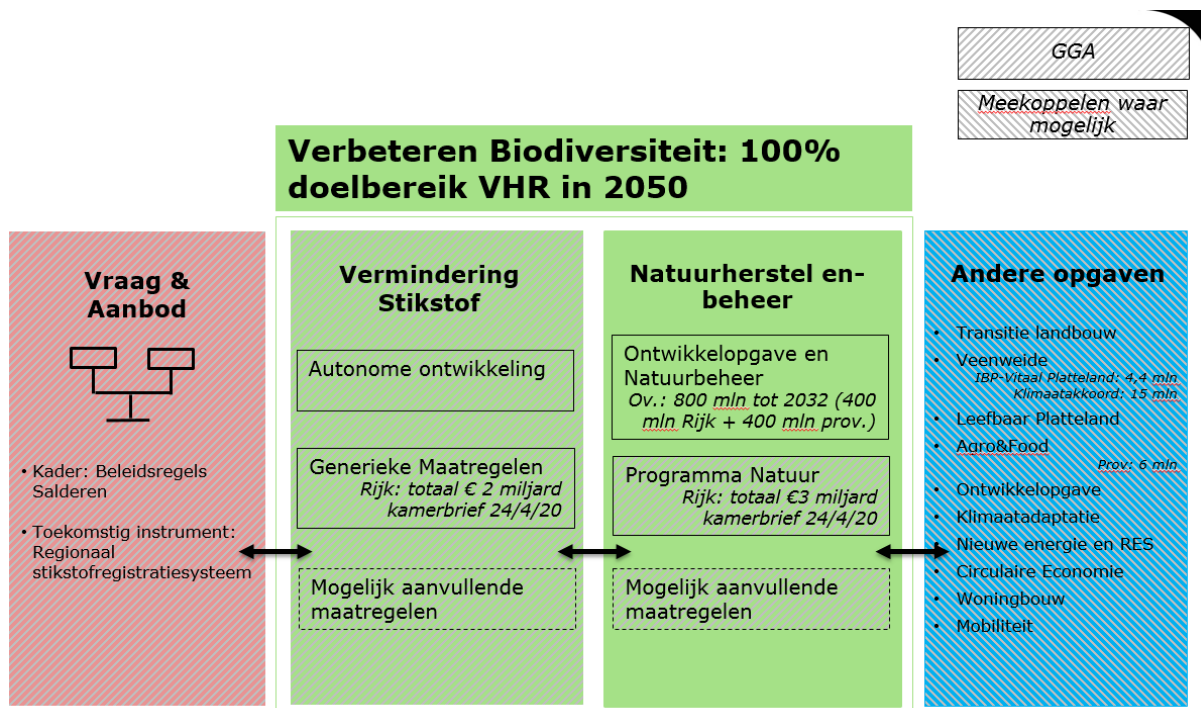
Omdat de stikstofdepositie niet van vandaag op morgen onder de KDW zit en de natuur (dus) ook nog niet aan de VHR-doelen voldoet, zijn voor de tussentijd ook oplossingen nodig voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken. De techniek is immers ook nog niet ver genoeg gevorderd om voor alle voertuigen, projecten en agrarische en niet-agrarische bedrijven een zero-emissie-beleid te voeren. Dankzij de aanpassingen aan onze beleidsregels zijn deze mogelijkheden er inmiddels in de vorm van intern en extern salderen. Deze beleidsregels vormen het juridisch kader, maar zorgen er nog niet voor dat vraag en aanbod van stikstofruimte elkaar weet te vinden. Bovendien kan het nodig blijken te zijn om het beschikbaar komen van stikstofruimte te stimuleren als het 'aanbod' te laag blijkt te zijn. Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en het doen van voorstellen om extra stikstofruimte te creëren, is daarom ook een belangrijk doel van de GGA, die nauw samenhangt met de schakels 'VTH' en 'Verdeling stikstofruimte'.

Een toekomstbestendig Overijssel door waar mogelijk en nodig slimme combinaties met andere opgaven te maken

De stikstofaanpak en het aanvullend natuurherstel zullen een forse impact hebben voor de (bedrijven en inwoners in de) gebieden. Tegelijkertijd zijn er andere majeure maatschappelijke opgaven die ook iets voor bedrijven en inwoners gaan betekenen. We kunnen elke hectare in principe maar voor één doel gebruiken, en willen bovendien als overheid niet meerdere keren achter elkaar bij hetzelfde bedrijf aanbellen. We willen ons daarom niet blindstaren op stikstof alleen, maar meekoppelkansen in beeld brengen en waar mogelijk benutten. Hiervoor willen we de partners in het gebied ook ruimte geven, zodat zij met initiatieven en innovaties kunnen komen. We staan hier positief tegenover zolang dit meekoppelen het tempo van de stikstofaanpak niet in de wegstaat. Vanuit onze eigen opgaven zien we mogelijkheden voor verbinding met onder andere de programma's en opgaven op het gebied van Leefbaar Platteland, Agro&Food, Ontwikkelopgave, Veenweide, klimaatadaptatie, Nieuwe Energie en RES, Circulaire Economie, woningbouw en mobiliteit.

Een schematische weergave van (de samenhang tussen) deze doelen is op de volgende pagina opgenomen.

² Hiermee wordt het volgende bedoeld. Het bereiken van de gunstige Staat van Instandhouding ('VHR-doelbereik') is een opgave voor de Nederlandse staat die wordt vertaald naar habitattypen en soorten. Omdat habitattypen in meerdere N2000-gebieden voorkomen bepaalt de som van die gebieden of de gunstige Staat van Instandhouding wordt bereikt.



We sluiten aan bij het kabinetsbeleid: 100% doelbereik in 2050 en 50% van de stikstofgevoelige hectares onder de KDW in 2030 als tussendoel

Wij sluiten aan bij het beleid van het kabinet, dat in wetgeving wil vastleggen dat in 2030 50% van de stikstofgevoelige hectares moet voldoen aan de Kritische Depositie Waarde. Dit is een tussendoel op weg naar volledig doelbereik in 2050. Middels het wetsvoorstel 'stikstofverbetering en natuurverbetering' wordt dit als resultaatsverplichting vastgesteld. Het Rijk heeft een pakket met bronmaatregelen aangekondigd, waarmee volgens de berekeningen van het PBL deze streefwaarde behaald kan worden. In afstemming met het Rijk zullen deze maatregelen een gebiedsgerichte uitwerking krijgen. In onze GGA hanteren we deze streefwaarde als *vertrekpunt*, wat betekent dat we in beeld zullen brengen of met de door het Rijk aangekondigde maatregelen in onze gebieden aan de streefwaarde kan worden voldaan. Ook maken we inzichtelijk wat de eventuele restopgave is en welke aanvullende maatregelen denkbaar zijn om de streefwaarde te bereiken.

We vinden het behoud van toekomstbestendige en innovatieve agrarische bedrijven van belang

Agrarische bedrijven vervullen een belangrijke rol bij het beheer van en de leefbaarheid in ons mooie landelijke gebied. Een duurzaam verdienvermogen en leefbaarheid zijn belangrijke aspecten bij de toekomst van het landelijk gebied. In de Gebiedsgerichte Aanpak leggen we daartoe nadrukkelijk de verbinding met programma's als Agro&Food en Leefbaar Platteland. Zo faciliteren en stimuleren we innovatie via het programma A&F en dragen daarmee bij aan een transitie naar vormen van kringlooplandbouw en een verduurzaming van de voedselketen, mét een gezonde toekomstbestendige bedrijfsvoering. Vanuit het Rijk ligt er een duidelijke visie rondom kringlooplandbouw. Gekoppeld aan de herziening van de Omgevingsvisie zal de betekenis voor Overijssel in beeld worden gebracht. Dit biedt een toekomstperspectief voor de landbouw op lange termijn en geeft inzicht in het verdienpotentieel per gebied. Dit zal na vaststelling kaderstellend zijn voor de Gebiedsgerichte Aanpak.

Verdeling Rijksmiddelen naar rato van de opgave

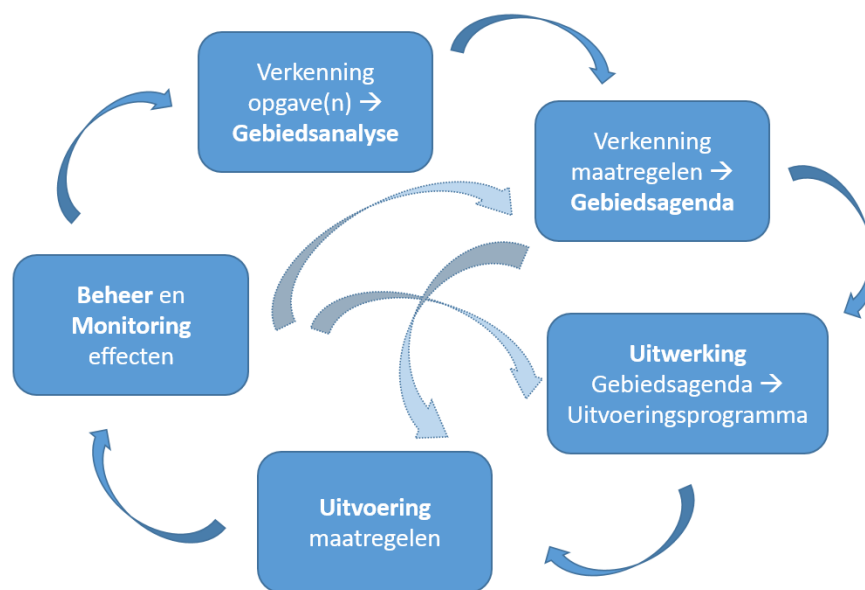
Samen met de andere provincies maken we met het Rijk afspraken over de verdeling van de middelen die het Rijk beschikbaar stelt voor herstel- en bronmaatregelen. Dit betreft een bedrag van 2 miljard euro voor bronmaatregelen en 3 miljard euro voor herstelmaatregelen, voor de periode tot 2030. De afspraken over de verdeling van middelen voor aanvullende herstelmaatregelen maken we met het Rijk in het kader van het Programma Natuur ('Natuurpact 2.0') waarover we u op 15 juli 2020 informeerden (2020/0201084). In Overijssel hebben we een grote natuur- en stikstofopgave. Onze inzet is dan ook dat de Rijksmiddelen worden verdeeld naar rato van de opgave.

Aan de gebiedstafels werken (vertegenwoordigende) organisaties met een belang bij het gebied als geheel samen op basis van noaberschap

Draagvlak en gedeeld eigenaarschap zijn cruciaal voor het welslagen van de Gebiedsgerichte Aanpak. Hierbij past een bestuursstijl hoog op de participatieladder. We willen dan ook de kracht van de gebieden en gebiedspartners maximaal benutten. Dit doen we door ruimte te geven voor het meekoppelen van andere opgaven, innovaties en lokale initiatieven, uiteraard zolang deze passen binnen de door u en het Rijk vastgestelde kaders. Iedereen kan een bijdrage leveren aan de GGA, maar de samenstelling van de gebiedstafels beperken we tot (vertegenwoordigende) organisaties met een belang bij het gebied als geheel. We geven dus ruimte aan de gebiedspartners maar zitten ook zelf aan tafel, om de doelen en voortgang van de GGA te bewaken en provinciale opgaven in te brengen.

We hanteren een gefaseerde, adaptieve aanpak en stellen gebiedsanalyses en gebiedsagenda's op

In de gebieden faciliteren we vanaf dag één het bij elkaar brengen van vraag en aanbod om acute knelpunten op te lossen en quick wins te verzilveren. Parallel werken we aan een plan voor de (middel)lange termijn: de gebiedsagenda. We hanteren hiertoe een gefaseerde, adaptieve aanpak die hieronder schematisch is weergegeven.



Het schema geeft aan dat er in feite een PDCA-cyclus wordt doorlopen, waarbij op basis van monitoring en voortschrijdend inzicht analyses en plannen worden aangevuld en bijgesteld. De lichte pijlen in het midden geven aan dat het soms niet nodig is de hele cyclus te doorlopen: indien mogelijk worden ervaringen en ideeën meteen toegepast.

We starten de GGA met de verkenningfase: het opstellen van gebiedsanalyses en gebiedsagenda's. De gebiedsanalyses bevatten een overzicht van de opgaven in het gebied en analyses van onder andere de omvang en herkomst van stikstofdepositie. Zodra deze gebiedsanalyses gereed zijn zullen we de duiding daarvan met u bespreken. Vervolgens stellen we gebiedsagenda's op. Die omvatten een gebiedsgerichte uitwerking en effectanalyse van reeds beschikbare maatregelen en middelen, en een voorstel voor mogelijke aanvullende maatregelen inclusief de daartoe benodigde middelen. Op basis van de gebiedsagenda vindt afstemming en besluitvorming plaats over eventuele aanvullende maatregelen en middelen. Waarschijnlijk zijn daarbij besluiten nodig door meerdere overheden, ieder vanuit de eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Dit is dus ook het moment dat aan uw Staten besluiten zullen worden voorgelegd over de vervolgstappen, de daartoe benodigde financiering en de daarmee te bereiken resultaten.

We blijven de instrumentenkoffer voor de GGA vullen

Vanuit de andere vier schakels binnen de stikstofaanpak ontwikkelen we instrumenten die we kunnen toepassen binnen de GGA. Op 15 september stelden we beleidsregels vast die – met de nodige

waarborgen – extern salderen met veehouderijen mogelijk maken. Verder werkt het RIVM in opdracht van provincies en het Rijk aan een regionaal stikstofregistratiesysteem. Dit systeem maakt het vanaf 2021 mogelijk om stikstofwinst van lokale maatregelen te registreren en vervolgens beschikbaar te stellen. Zowel beleidsmatig als technisch zijn er nog de nodige keuzes te maken voordat zo'n systeem er ook daadwerkelijk is; dit duurt naar verwachting tot het voorjaar 2021. We willen voorkomen dat er tot die tijd stikstofruimte verloren gaat die juridisch geschikt is voor nieuwe initiatieven. Daarnaast ontstaan er bij extern salderen kleine verschillen in de depositie van de aanbieder en de vrager. Die verschillen vervallen in principe wanneer de vergunning (gedeeltelijk) wordt ingetrokken en komen daarom niemand toe. Vanaf het openstellen van extern salderen zullen we die ruimte in Overijssel vastleggen. Op dit moment is het nog niet mogelijk die ruimte weer uit te geven. Hier wordt landelijk aan gewerkt.

Kracht van SamenWerktBeter benutten op basis van een nieuw convenant

We zijn als provincie één van de partijen in het platform SamenWerktBeter. Net als de andere SWB-partners denken we dat het platform een meerwaarde kan vervullen voor de Gebiedsgerichte Aanpak³. Tussen partijen met uiteenlopende belangen is immers een vertrouwensband ontstaan waardoor verschillen van inzicht op constructieve wijze besproken en overbrugd kunnen worden. Binnen SWB zijn we nog met elkaar in gesprek hoe we de kracht van SWB een plek kunnen geven in de GGA. Wij zien daarbij voor het platform SWB geen besluitvormende, maar een adviserende en stimulerende rol voor ons. Daarbij is belangrijk dat de samenstelling van SWB wordt heroverwogen zodat deze aansluit bij de verschillende aspecten van de stikstofproblematiek. We zullen een Benen-op-Tafelsessie organiseren om met u én leden van SWB van gedachten te wisselen over de mogelijke rol en positie van SWB in de toekomst. Dit nemen we vervolgens mee bij het opstellen van een nieuw convenant waarin de rol en positie van SWB in relatie tot de GGA duidelijk wordt omschreven.

Start inventariserende fase van de GGA

Op korte termijn zullen we in alle gebieden starten met de gebiedstafels en de eerste, inventariserende fase van de GGA. Tijdens deze inventariserende fase brengen we de opgaven in het gebied in beeld en bedenken we met de gebiedspartners hoe we de inwoners en bedrijven bij de GGA kunnen betrekken. Ook bieden we met de gebiedstafels een platform om – zodra extern salderen ook met veehouderijen mogelijk is – vraag en aanbod van stikstofruimte te verbinden, binnen de kaders van onze beleidsregels.

Betrokkenheid PS

In dit Statenvoorstel stelt u het kader voor de Gebiedsgerichte Aanpak vast (inhoud en proces). In het separate Investeringsvoorstel Aanpak Stikstof dat gelijktijdig aan u wordt voorgelegd, geven we aan hoe we de door u voor de gehele stikstofaanpak beschikbaar gestelde middelen willen besteden.

Wij informeren uw Staten over de voortgang van onze Aanpak Stikstof via de reguliere P&C cyclus.

Daarnaast geven we u in de vergaderingen van de commissie Landbouw en Natuur steeds een mondelinge update van de stand van zaken van de Gebiedsgerichte Aanpak. Door middel van een beknopt dashboard informeren we u per kwartaal over de stand van zaken van de GGA.

Wanneer naar verwachting eind 2020 de eerste gebiedsanalyses gereed zijn, willen we daarover met u van gedachten wisselen. Voor de zomer van 2021 verwachten we met u in gesprek te kunnen gaan over de eerste contouren van de gebiedsagenda's.

De gebiedsagenda's omvatten een gebiedsgerichte uitwerking en effectanalyse van reeds beschikbare maatregelen en middelen, en een voorstel voor mogelijke aanvullende maatregelen inclusief de daartoe benodigde middelen. Op basis van de gebiedsagenda vindt afstemming en besluitvorming plaats over eventuele aanvullende maatregelen en middelen. Waarschijnlijk zijn daarbij besluiten nodig door meerdere overheden, ieder vanuit de eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Dit is dus ook het moment dat aan uw Staten besluiten zullen worden voorgelegd over de vervolgstappen, de daartoe benodigde financiering en de daarmee te bereiken resultaten.

Aanvullend organiseren we minimaal eens per jaar een bijeenkomst voor uw Staten om met betrokkenen van gedachten te wisselen over de voortgang en (tussen-)resultaten in de zes gebieden.

3 <https://www.overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter/actueel/@P5u/inkleuring-rol-samen-werkt-beter-gebiedsgerichte/>

Conclusie

Met voorliggend Statenvoorstel geven wij de kaders en uitgangspunten aan waarbinnen we met onze gebiedspartners aan de slag gaan in de Gebiedsgerichte Aanpak. Zodat we met de inwoners, bedrijven, mede-overheden en maatschappelijke organisaties samen kunnen blijven bouwen aan Overijssel. Aan prachtige natuur, voldoende woningen, een krachtige economie, een prettige leefomgeving, goede bereikbaarheid en een vitaal landelijk gebied.

Voorstel

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het besluit te nemen, als in concept in bijlage I verwoord.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter,
A.P. Heidema



secretaris,
N. Versteeg

Ontwerpbesluit nr. 2020/1102363

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 15 september 2020 (kenmerk 2020/xxxxxx)

besluiten:

de volgende uitgangspunten vast te stellen voor de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof:

1. De GGA draagt bij aan de volgende drie doelen:
 - Een robuustere natuur, waarvoor een significante daling van de stikstofdepositie en (extra) natuurherstel nodig is. Hiermee verhogen we de biodiversiteit en verminderen we de kwetsbaarheid van de natuur.
 - Perspectief voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken.
 - Een toekomstbestendig Overijssel door waar mogelijk en nodig slimme combinaties met andere opgaven te maken.
2. We sluiten aan bij het kabinetsbeleid: 100% doelbereik in 2050 en 50% van de stikstofgevoelige hectares onder de KDW in 2030 als tussendoel.
3. We vinden het behoud van toekomstbestendige en innovatieve agrarische bedrijven van belang.
4. We zetten in op verdeling van de Rijksmiddelen naar rato van de opgave.
5. Aan de gebiedstafels werken (vertegenwoordigende) organisaties met een belang bij het gebied als geheel samen op basis van noaberschap.
6. We hanteren een gefaseerde, adaptieve aanpak en stellen gebiedsanalyses en gebiedsagenda's op.
7. We blijven de instrumentenkoffer voor de GGA vullen.
8. We benutten de kracht van SamenWerktBeter op basis van een nieuw convenant.

Zwolle,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

griffier,