



De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid

Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering

W. Kuindersma, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas

| WOt-rapport 133



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid

Dit Rapport is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid

Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering

Wiebren Kuindersma¹, Dana Kamphorst¹, Fred Kistenkas¹

¹ Wageningen Environmental Research

Projectnummer WOT-04-010-037.17

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, november 2021

WOT-rapport 133

ISSN 1871-028X

DOI 10.18174/556322

Referaat

Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 133. 73 blz.; 5 fig.; 6 tab.; 40 ref; 0 bijlagen.

Dit rapport gaat over de (mogelijke) gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor de uitvoering en evaluatie van het bestaande natuurbeleid in Nederland. De belangrijkste gevolgen zijn een gedeeltelijke recentralisatie van het natuurbeleid, toenemende focus op Natura 2000-doelen binnen het natuurbeleid en gevolgen voor de uitvoerbaarheid in bestaande gebiedsprocessen. Provincies zien mogelijkheden voor integratie van stikstofbeleid, natuurbeleid en andere doelen op gebiedsniveau. Dit vraagt wel om flexibiliteit in het nationale (stikstof)beleid en mogelijkheden om stikstofreductie-maatregelen gebiedsgericht in te zetten. De tijdsdruk om de stikstofreductie en het natuurherstel snel uit te voeren, staat op gespannen voet met deze integrale gebiedsgerichte aanpak. Ook vraagt de urgentie van de stikstofaanpak in sommige gebieden om de inzet van meer dwingende maatregelen zoals onteigening en wettelijke herverkaveling en een actief grondbeleid (o.a. aankopen ruilgrond). Voor toekomstige (lerende) evaluaties van het natuurbeleid bevelen we aan om te kiezen voor integrale evaluaties van natuur- en stikstofbeleid met aandacht voor de uitvoerbaarheid en synergie in gebiedsprocessen.

Trefwoorden: Natuurpact, decentralisatie, stikstof, natuurbeleid, Natura 2000, Natuurnetwerk, evaluatie natuurpact, gebiedsgericht beleid, provincies, programma natuur, natuurinclusieve inrichting, omgevingsbeleid, landbouw.

Abstract

Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). The consequences of the structural approach to nitrogen reduction for nature policy. A preliminary analysis of the consequences for the decentralisation of responsibilities to the provinces and for area-based implementation. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Report 133.73 pp;5 fig.;6 tab.;40 ref.;0 Appendices.

This report deals with the possible consequences of the structural approach to reducing nitrogen emissions for the implementation and evaluation of existing nature policy in the Netherlands. The main consequences are a partial recentralisation of nature policy, an increasing focus within nature policy on Natura 2000 objectives and consequences for the practicability of existing area-based processes. The provinces see possibilities for integrating nitrogen reduction policy, nature policy and other objectives at the area level. This will require flexibility in national nitrogen reduction and related policies and possibilities for area-based implementation of nitrogen reduction measures. The pressure to implement nitrogen reduction and nature restoration measures as quickly as possible is at odds with this integrated area-based approach. In some areas the nitrogen problem needs urgent action, which will require the use of more coercive measures such as land expropriation, statutory land reallocation and an active land policy (incl. the acquisition of land for exchange). For future reflexive evaluations of nature policy, we recommend integrated evaluations of nature and nitrogen reduction policy, with specific attention to practicability and synergy in area-based processes.

Keywords: Nature Pact, decentralisation, nitrogen, nature policy, Natura 2000, national ecological network, evaluation of the Nature Pact, area-based policy, provinces, Nature Programme, nature-inclusive spatial design, environmental and planning policy, agriculture

Foto omslag: Shutterstock

© 2021 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: wiebren.kuindersma@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/556322> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. De WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Dit rapport gaat over de structurele aanpak stikstof en de manier(en) waarop deze aanpak op nationaal en provinciaal niveau verder is uitgewerkt. Daarbij plaatsen we het nieuwe stikstofbeleid nadrukkelijk in de context van het bestaande natuurbeleid in Nederland. In de kern is het stikstofbeleid immers natuurbeleid, dat gericht is op het herstellen van kwetsbare natuurgebieden. Hieraan wordt al decennia lang gewerkt in het Nederlandse natuurbeleid. De stikstofcrisis en de structurele aanpak stikstof zijn dus alleen te begrijpen vanuit het bestaande natuurbeleid. Hieruit zijn ook lessen te trekken over de toekomstige uitwerking van het stikstofbeleid en het natuurbeleid.

In dit rapport zijn de beleidsontwikkelingen tot het voorjaar van 2021 meegenomen. Sindsdien zijn verschillende beleidslijnen door Rijk en provincies weliswaar verder geconcretiseerd en uitgewerkt, maar de conclusies en aanbevelingen blijven actueel.

Voor het onderzoek hebben we verschillende beleidsmedewerkers vanuit LNV en provincies gesproken. Bij dezen willen we hen ook bedanken voor hun inbreng.

Wiebren Kuindersma
Projectleider

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	17
1.2 Natuur- en stikstofbeleid	18
1.2.1 Inleiding	18
1.2.2 Het bestaande natuurbeleid	18
1.2.3 Structurele aanpak stikstof	19
1.3 Vraagstelling	19
1.4 Conceptueel kader	20
1.4.1 Bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies	20
1.4.2 Provinciaal natuurbeleid en typen gebiedsprocessen	22
1.5 Methode van onderzoek	24
1.6 Leeswijzer	24
2 De structurele aanpak stikstof	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Wet stikstofreductie en natuurverbetering	27
2.3 Provinciale stikstofaanpak	31
2.4 Drie sporen van de structurele aanpak stikstof	34
2.4.1 Inleiding	34
2.4.2 Spoor 1: stikstofbronbeleid	34
2.4.3 Spoor 2: natuurherstel	36
2.4.4 Spoor 3: natuurinclusieve ruimtelijke inrichting	37
2.4.5 Resumé	38
2.5 Conclusies	39
3 Bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Decentralisatie in het natuurbeleid tot 2020	41
3.3 De gevolgen van de stikstofaanpak voor de verhouding Rijk en provincies in het natuurbeleid	44
3.3.1 Inleiding	44
3.3.2 Stikstofbronbeleid	44
3.3.3 Natuurherstel en Programma Natuur	45
3.3.4 Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting	50
3.4 Conclusies	50

4	Gevolgen van stikstofaanpak voor provinciaal gebiedsgericht natuurbeleid	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Provinciaal natuurbeleid en gebiedsprocessen tot 2020	53
4.2.1	Inleiding	53
4.2.2	Provinciaal natuurbeleid na de decentralisatie	53
4.2.3	Gebiedsprocessen voor en na de decentralisatie	54
4.3	De gevolgen voor provinciale uitvoering in gebiedsprocessen	57
4.3.1	Inleiding	57
4.3.2	Stikstofbronbeleid	57
4.3.3	Natuurherstel en Programma Natuur	58
4.3.4	Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting	61
4.4	Conclusies	61
5	Conclusies en aanbevelingen	65
5.1	Inleiding	65
5.2	Conclusies	65
5.3	Aanbevelingen voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid	66
	Literatuur	69
	Verantwoording	71

Samenvatting

Aanleiding

In het voorjaar van 2020 kwam het kabinet met de structurele aanpak stikstof met als doel een (mogelijke) oplossing voor de stikstofcrisis. Deze structurele aanpak biedt mogelijkheden voor de versterking van het bestaande natuurbeleid. Het PBL wil vanuit haar structurele rol in de evaluatie van het natuurbeleid meer inzicht krijgen in de gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor de uitvoering en effectiviteit van het natuurbeleid.

Opzet studie en onderzoeksvragen

In deze studie hebben we de (mogelijke) gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor het bestaande natuurbeleid (op het land) in beeld gebracht en de gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies en de uitvoering in gebiedsprocessen, geanalyseerd. Op basis van deze analyses zijn aanbevelingen geformuleerd voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid door het PBL.

Hierbij horen de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn eind 2020 de belangrijkste maatregelen uit de structurele aanpak stikstof met mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het bestaande natuurbeleid?
2. Welke gevolgen hebben deze maatregelen (zie 1) voor de verhoudingen tussen Rijk en provincies in het natuurbeleid (anno 2020)?
3. Welke gevolgen hebben deze maatregelen voor het bestaande provinciale natuurbeleid en de uitvoerbaarheid in gebiedsprocessen?
4. Welke aanbevelingen zijn op basis van deze analyses te formuleren voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid door het PBL?

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van secundaire analyses van eerdere beleidsevaluaties en -analyses van het bestaande natuurbeleid, de analyse van landelijke en provinciale beleidsdocumenten rondom de structurele aanpak stikstof, een juridische analyse van de wet stikstofreductie en natuurherstel en interviews met beleidsmedewerkers van LNV en enkele provincies.

Structurele aanpak stikstof

Het kader voor de structurele aanpak stikstof is neergelegd in de wet stikstofreductie en natuurherstel. Deze wet bevat vier belangrijke onderdelen, namelijk: (1) een resultaatverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof; (2) de verplichting tot het opstellen van een landelijk programma stikstofreductie en natuurverbetering; (3) de verplichting aan GS voor het opstellen van gebiedsplannen en (4) een uitvoeringsplicht voor provincies voor het uitvoeren van deze gebiedsplannen.

Daarnaast heeft het kabinet drie sporen benoemd voor de uitwerking van de structurele aanpak stikstof (zie tabel S.1). Opvallend is dat de sporen vrij gescheiden van elkaar zijn uitgewerkt. Spoor 1 (stikstofreductie) is vooral uitgewerkt door verschillende subsidieregelingen voor het uitkopen of verduurzamen van veehouderijbedrijven. Spoor 2 (natuurherstel) is uitgewerkt in het Programma Natuur en omvat concrete natuurherstelmaatregelen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Spoor 3 (natuurinclusieve ruimtelijke inrichting) is nog nauwelijks uitgewerkt.

Tabel S.1 De drie sporen van de structurele aanpak stikstof.

	Spoor 1: stikstofreductie	Spoor 2: natuurherstel	Spoor 3: natuurinclusieve ruimtelijke inrichting
Omschrijving	Reductie van stikstofdepositie in stikstofgevoelige N2000-gebieden	Natuurherstel en beheer van N2000-gebieden	Betere ruimtelijke integratie met andere functies als landbouw, energie, woningbouw en infrastructuur
Strategisch plan	-	Uitvoeringsprogramma Natuur	Agenda Natuurinclusief Programma landelijk gebied (NOVI)
Verantwoordelijk ministerie	LNV (directie Stikstof)	LNV (directie NVLG)	LNV (Agenda Natuurinclusief) BZK (NOVI)
Beschikbaar budget (2021 t/m 2030)	2 miljard euro	3 miljard euro	-

Begin 2021 zijn het landelijke programma en de provinciale gebiedsplannen nog niet opgesteld. Wel zijn alle provincies bezig met verkenningen, waarin stikstofreductie en natuurherstel meer concreet worden uitgewerkt. Een aantal provincies (bv. Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant) kiezen in de gebiedsgerichte stikstofverkenningen voor een meer integrale aanpak van de verschillende sporen op gebiedsniveau, waarin ook andere belangen en opgaven worden meegenomen of meegekoppeld.

Gevolgen voor verhoudingen tussen Rijk en provincies

De maatregelen uit de structurele aanpak stikstof hebben gevolgen voor de verhoudingen tussen Rijk en provincies in het natuurbeleid. Hierbij maken we onderscheid tussen centrale aansturing, decentrale aansturing en de tussenvorm medebewind.

Vanaf 2013 (Natuurpact) is het natuurbeleid (voor het land) vrijwel volledig gedecentraliseerd naar provincies. De structurele aanpak stikstof gaat alleen over de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (en hun omgeving) en laat de decentrale aansturing van de overige gebieden in stand.

De structurele aanpak stikstof (2020) legt in spoor 1 (stikstofreductie) sterk de nadruk op centrale aansturing via grotendeels landelijke subsidieregelingen voor het stoppen of omvormen van landbouwbedrijven. Provincies zien deze centrale aanpak niet als een recentralisatie omdat het stikstofbronbeleid altijd al een rijkstaak was.

In spoor 2 (programma natuur) van de stikstofaanpak ligt de nadruk op medebewind. In vergelijking met het Natuurpact is het Programma Natuur een recentralisatie omdat het Rijk kiest voor meer centrale aansturing. Provincies hebben echter begrip voor deze ontwikkeling omdat hun beleidsvrijheid rondom de Natura 2000-gebieden door EU-verplichtingen toch al beperkt was en omdat ze relatief veel vrijheid hebben om zelf maatregelen in te dienen. Provincies hebben vooral zorgen over mogelijk extra verantwoordings- en evaluatieverplichtingen richting het Rijk, die niet aansluiten bij de afspraken uit het Natuurpact.

Spoor 3 (natuurinclusieve ruimtelijke inrichting) is nog onvoldoende uitgewerkt om harde uitspraken te doen over de mogelijke gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen.

Voor de bestuurlijke verhoudingen in natuurbeleid als geheel betekent de structurele aanpak stikstof dat een divers beeld ontstaat met zowel kenmerken van decentralisatie (Natuurpact), medebewind (Programma Natuur) als centralisatie (stikstofbronmaatregelen). Vooral in en rond de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zullen deze verschillende vormen van aansturing (en bijbehorende geldstromen en verantwoordingsmechanismen) bij elkaar komen. In de praktijk zal dit veel vragen van de concrete afstemming van al deze maatregelen op gebiedsniveau.

Uitvoerbaarheid in gebiedsprocessen

De structurele aanpak stikstof heeft grote gevolgen voor de bestaande gebiedsgerichte uitvoering van het natuurbeleid in gebiedsprocessen door provincies. Gezien de diversiteit aan bestaande gebiedsprocessen hangt de precieze beweging sterk af van de uitgangssituatie per gebied. Het Rijk zet vooral in op sectorale en vrijwillige maatregelen. Provincies lijken meer te kiezen voor integrale gebiedsprocessen en overwegen in sommige gevallen ook de inzet van dwingend instrumentarium zoals wettelijke herverkaveling en onteigening. Een aantal provincies zet nu voor grondverwerving rondom Natura 2000-gebieden al in op wettelijke schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening.

Daarbij zal het bij de uitvoering van natuurherstelmaatregelen steeds meer gaan om externe maatregelen¹ zoals het inrichten van overgangszones en hydrologische maatregelen, omdat de laatste jaren al veel is geïnvesteerd in interne herstelmaatregelen. Het zal dus steeds meer gaan om maatregelen als het inrichten van overgangszones (op landbouwgrond) en hydrologische maatregelen met gevolgen voor de vernatting van omliggende gebieden.

Provincies hebben vanuit het programma Natuur weliswaar ruimte om zelf maatregelen te ontwikkelen, die aansluiten bij de dynamiek van bestaande gebiedsprocessen, maar het is wel een uitdaging om bestaande, vaak vrij sectorale gebiedsprocessen te verbreden. Bovendien kost een meer integrale aanpak tijd en dit staat mogelijk op gespannen voet met de snelheid die vanuit Programma Natuur gewenst is.

De afstemming van de landelijke stikstofmaatregelen (uitkoopregelingen, technische maatregelen en omvorming) in een provinciale integrale gebiedsaanpak is nog lastiger vanwege de sectorale en centrale aanpak van de meeste stikstofsubsidiereregelingen. Provincies willen meer zeggenschap over de precieze voorwaarden en uitvoering van deze rijksregelingen.

De stapeling van bestaand natuurbeleid (Natuurpact), programma Natuur en sectorale stikstofregelingen kan rondom Natura 2000-gebieden tot onduidelijke situaties en rechtsongelijkheid van de betrokken grondeigenaren leiden indien de voorwaarden van dit beleid niet op elkaar is afgestemd. Provincies hebben mogelijkheden om via een actief grondbeleid en de inzet van instrumenten als ruilverkaveling en wettelijke herverkaveling, dit beleid te combineren en overgangszones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te realiseren.

Dit vraagt wel om een meer integrale gebiedsgerichte aanpak van de opgaven in het landelijk gebied (waaronder stikstof en natuur). Het landelijke omgevingsbeleid (NOVI) biedt hiervoor mogelijkheden en ook provincies hebben concrete ambities voor een integrale gebiedsgerichte aanpak stikstof. De uitdaging is om ook de sectorale aanpak van de stikstofreductie en natuurherstel vanuit het Rijk (LNV) hierop af te stemmen.

Conclusies

De belangrijkste conclusies van deze studie zijn:

- De structurele aanpak stikstof zorgt in het natuurbeleid voor een sterke focus op de Natura 2000-gebieden. Het risico van deze focus op deze specifieke natuurgebieden is dat hierdoor de aandacht voor natuurherstel in andere natuurgebieden afneemt.
- Binnen het landelijke stikstofbeleid is de mogelijke synergie tussen natuurherstel en stikstofbronbeleid nog niet erg uit de verf gekomen. De provincies zijn voorstanders van een meer integrale gebiedsgerichte aanpak, maar huidige schotten tussen het stikstofbronbeleid en het natuurherstel kan dit in de praktijk bemoeilijken.
- De stikstofaanpak leidt over het algemeen tot een (re)centralisatie van het natuurbeleid. Provincies hebben hier wel begrip voor, omdat hun zeggenschap voor Natura 2000-gebieden toch al beperkt was. Provincies maken zich wel zorgen over het risico van detailverantwoording en een overdaad aan verantwoordings- en evaluatiestructuren.
- De structurele aanpak stikstof heeft grote gevolgen voor de bestaande uitvoering van het natuurbeleid in gebiedsprocessen door provincies. Provincies zien mogelijkheden om de overgangszones rondom de Natura 2000-gebieden meer natuurvriendelijk in te richten. Dit vraagt echter om flexibiliteit om stikstofreductiemaatregelen gebiedsgericht in te zetten en combinaties te maken met andere beleidsopgaven zoals water en klimaat. De tijdsdruk om de stikstofreductie en het natuurherstel snel uit te voeren, staat op gespannen voet met deze integrale aanpak.

¹ Externe maatregelen zijn maatregelen die fysiek buiten de Natura 2000-gebieden worden getroffen.

-
- De urgentie van de stikstofaanpak vraagt in sommige gebieden om de inzet van meer dwingende maatregelen zoals onteigening en wettelijke herverkaveling. Het vasthouden op landelijk niveau aan vrijwilligheid is een faalfactor voor het realiseren van de natuurambities.
 - De inzet van een actief grondbeleid biedt mogelijkheden voor de realisatie van overgangszones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Provincies kunnen deze kansen benutten als de toekomstige rijksuitkoopregelingen ook mogelijkheden bieden voor het kopen van ruilgrond.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbeveling is om in toekomstige evaluaties van het natuurbeleid aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

1. *Integrale evaluaties* - Besteed in evaluaties van het natuurbeleid niet alleen aandacht aan de doelen (en maatregelen) vanuit Natuurpact en Programma natuur, maar ook aan de bijdrage vanuit de stikstofbronmaatregelen en het spoor 'natuurinclusief' aan de realisatie van natuurdoelen.
2. *Uitvoerbaarheid in gebiedsprocessen* – Realisatie van natuur- en stikstofdoelen vindt meestal plaats in specifieke gebiedsprocessen. De focus op de uitvoerbaarheid van deze doelen in synergie met andere beleidsdoelen op gebiedsniveau kan bijdragen aan tussentijds leren en verbetering van de gekozen aanpak.

Summary

Background

In spring 2020 the Government presented the 'structural approach to nitrogen reduction' with the aim of finding a solution to the nitrogen crisis. This structural approach offers possibilities for strengthening existing nature policy. The Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), as the agency responsible for the evaluation of nature policy, wanted to gain more insight into the consequences of this structural approach to nitrogen reduction for the implementation and effectiveness of nature policy.

Structure of the study and research questions

In this study we identify and describe the possible consequences of the structural approach to nitrogen reduction for existing nature policy (on land), for the administrative relations between national and provincial governments, and for its implementation in area-based processes. Based on these analyses, recommendations are made for future evaluations of nature policy by PBL.

We investigated the following research questions:

1. At the end of 2020, what were the most important measures in the structural approach to nitrogen reduction with possible consequences for the practicability of existing nature policy?
2. What consequences do these measures have for the relationship between national and provincial governments in the execution of nature policy (in 2020)?
3. What consequences do these measures have for existing provincial nature policy and the practicability of its implementation in area-based processes?
4. On the basis of these analyses, what recommendations can be made for future evaluations of nature policy by PBL?

This study made use of secondary analyses of previous evaluations and analyses of existing nature policy, the analysis of national and provincial policy documents on the structural approach to nitrogen reduction, a legal analysis of the Nitrogen Reduction and Nature Restoration Act (*Wet stikstofreductie en natuurherstel*) and interviews with policy officers at the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality and a number of provinces.

Structural approach to nitrogen reduction

The statutory framework for the structural approach to nitrogen reduction is set out in the Nitrogen Reduction and Nature Restoration Act. This Act contains four important parts: (1) a binding environmental standard for the reduction of nitrogen deposition; (2) the requirement to draw up a national nitrogen reduction and nature restoration programme; (3) a requirement on the provincial executive to prepare area plans; (4) a requirement on the provinces to implement these area plans.

In addition, the Government has identified three tracks along which the structural approach to nitrogen reduction will be worked up in more detail (see Table S.1). Remarkably, these tracks have been developed quite separately from each other. Track 1 (nitrogen reduction) consists mainly of various subsidy schemes for buying out livestock farms and for the adoption of technologies or methods to make farm operations more sustainable. Track 2 (nature restoration) is set out in the Nature Programme and contains concrete nature restoration measures for nitrogen-sensitive Natura 2000 sites. Track 3 (nature-inclusive spatial design) has not been worked up in much detail yet.

Table S.1 The three tracks of the structural approach to nitrogen reduction

	Track 1: Nitrogen Reduction	Track 2: Nature Restoration	Track 3: Nature-Inclusive Spatial Design
Description	Reduction of nitrogen deposition in nitrogen-sensitive Natura 2000 sites	Nature restoration and management of Natura 2000 sites	Better spatial integration with other land uses, such as agriculture, energy, housing and infrastructure
Strategic plan	-	Nature implementation programme	Nature-inclusive Agenda Rural Areas Programme (NOVI) ¹
Responsible ministry	LNV ² (directie Stikstof) ³	LNV (directie NVLG) ⁴	LNV (Nature-inclusive Agenda) BZK ⁵ (NOVI)
Available budget (2021 – 2030)	2 billion euros	3 billion euros	-

¹ NOVI = National Environment and Planning Strategy

² LNV = Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality

³ Directie Stikstof = Programme Directorate-General Nitrogen

⁴ Directie NVLG = Directorate-General for Nature, Fisheries and Rural Affairs

⁵ BZK = Ministry of the Interior and Kingdom Relations

At the beginning of 2021 the national programme and the provincial area plans had not yet been drawn up. However, all the provinces are working on studies to form the basis for the development of more concrete nitrogen reduction and nature restoration measures. A number of provinces (e.g. Overijssel, Gelderland and Noord-Brabant) have opted for a more integrated, area-based approach to the three tracks which incorporates or ties in with other interests and policy objectives.

Consequences for the relationship between national and provincial governments

The measures in the structural approach to nitrogen reduction have consequences for the relationship between national and provincial governments within nature policy. These can be broken down into three main forms: centralised direction, decentralised coordination and an intermediate form of co-management.

Since 2013 (Nature Pact), nature policy (for land) has been almost entirely decentralised to the provinces. The structural approach to nitrogen reduction concerns only the nitrogen-sensitive Natura 2000 sites (and surrounding areas) and leaves the decentralised coordination of other designated areas intact.

The structural approach to nitrogen reduction (2020) places a strong emphasis in Track 1 (nitrogen reduction) on central direction via largely national subsidy schemes for farm closure and conversion. The provinces do not see this centralised approach as a form of recentralisation because the source control policy for nitrogen has always been a national task.

In Track 2 (Nature Programme) of the structural approach the emphasis is on co-management. In comparison with the Nature Pact, the Nature Programme is a form of recentralisation because national government has decided to exercise more central control. However, the provinces accept this development as they already had little room to make policy for areas surrounding Natura 2000 sites because of EU obligations and because they have relatively little room to submit measures themselves. The provinces are primarily concerned about possible additional reporting and evaluation requirements to national government that go beyond what has been agreed in the Nature Pact.

Track 3 (nature-inclusive spatial design) has not yet been sufficiently worked up to permit any firm conclusions to be drawn about the possible consequences for administrative relations.

For the administrative relationships within nature policy as a whole, the structural approach to nitrogen reduction leads to a diverse picture with elements of decentralisation (Nature Pact), co-management (Nature Programme) and centralisation (nitrogen source control measures). These different forms of management (and the associated financial flows and accountability mechanisms) will come together particularly in and around the nitrogen-sensitive Natura 2000 sites. In practice, this will place considerable demands on the coordination of all these measures at area level.

Practicability of area-based processes

The structural approach to nitrogen reduction has major consequences for the existing area-based implementation of nature policy by the provinces in area processes. Given the diversity of existing area processes, the precise effects will depend on the specific situation in each area. The national government is relying mainly on sectoral and voluntary measures, while the provinces seem to prefer integrated area processes and in some cases are considering using coercive instruments such as statutory land reallocation and expropriation. Several provinces are already making use of statutory full compensation arrangements and (in extreme cases) expropriation for the acquisition of land around Natura 2000 sites.

In addition, the implementation of nature restoration measures will increasingly rely on the use of external measures,² such as the establishment of transition zones and hydrological measures, because in recent years much has already been invested in internal restoration measures. Increasing use will therefore be made of measures such as transition zones (on farmland) and hydrological measures, with consequences for the rewetting of surrounding areas.

Although the Nature Programme gives the provinces the flexibility to develop their own measures that are in tune with the dynamics of existing area processes, broadening the scope of existing often rather sectoral area processes presents a challenge. Moreover, a more integrated approach takes more time and this may be out of step with the speed of implementation required by the Nature Programme.

Accommodating the national nitrogen measures (buy-out arrangements, technical measures and conversion) in provincial integrated area-based approaches is even more problematic because of the sectoral and centralised nature of most nitrogen subsidy schemes. The provinces want to have more influence over the precise conditions and implementation of these national schemes.

The accumulation of measures under existing nature policy (Nature Pact), the Nature Programme and sectoral nitrogen regulations can lead to confusion and legal inequality for landowners in the areas around Natura 2000 sites if the provisions and conditions of these measures are not harmonised. The provinces have opportunities to combine these policies and establish transition zones around nitrogen-sensitive Natura 200 sites through the use of an active land policy and policy instruments such as land consolidation and statutory land reallocation. However, this will require a more integrated area-based approach to implementing policies in rural areas (including those for nitrogen and nature). The national environmental and planning policy (NOVI) provides options for doing this and the provinces have concrete ambitions for an integrated area-based approach to tackling the nitrogen problem. The challenge is to bring the national government's sectoral approach to nitrogen reduction into line with the national environmental and planning policy as well.

Conclusions

The main conclusions of this study are:

- The structural approach to nitrogen reduction has led to a strong focus on Natura 2000 sites in nature policy. The risk of focusing on these protected areas is that it will detract from nature restoration in other areas.
- The potential synergy between nature restoration and nitrogen source control policy in the national nitrogen reduction policy has not yet come about. The provinces are in favour of a more integrated area-based approach, but the current compartmentalisation of the nitrogen source control and nature restoration policies can make this difficult in practice.
- In general, the approach being taken to reduce nitrogen deposition leads to a recentralisation of nature policy. The provinces accept this because they already had little control over Natura 2000 sites. However, they are concerned about the risk of being made accountable for every detail and being overloaded with reporting and evaluation responsibilities.

² External measures are measures taken physically outside Natura 2000 sites.

-
- The structural approach to nitrogen reduction has major consequences for the existing area-based implementation of nature policy by the provinces in area processes. The provinces see opportunities to make land uses in the transition zones around Natura 200 sites more nature friendly, but this will require the flexibility to take an area-based approach to implementing nitrogen reduction measures and to combine them with related policy measures (e.g. for water and climate). The pressure to implement nitrogen reduction and nature restoration measures as quickly as possible is at odds with such an integrated area-based approach.
 - The urgent need to tackle the nitrogen problem in some areas will require the use of more coercive measures, such as land expropriation and statutory land reallocation. The national government's insistence on voluntary measures is a failure factor for realising the ambitions for nature.
 - An active land policy offers possibilities for establishing transition zones around nitrogen-sensitive Natura 2000 sites. Provinces can make use of these opportunities if the future national buy-out schemes also include the possibility of acquiring land for exchange.

Recommendations

The main recommendation is that future evaluations of nature policy should give due attention to the following topics:

3. *Integral evaluations* – Evaluations of nature policy should not only address the objectives (and measures) in the Nature Pact and the Nature Programme, but also the contributions towards nature conservation objectives made by nitrogen source control measures and the 'nature-inclusive' track.
4. *Practicability of area processes* – Nature and nitrogen targets are achieved mainly in specific area processes. Focusing on the feasibility of achieving these objectives in synergy with other policy objectives at area level can be useful for learning and for improving the chosen approach.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 29 mei 2019 maakte de Raad van State een einde aan het Programma Aanpak Stikstof (PAS). In het PAS (2015) werkten Rijk en provincies samen om de natuur te versterken en tegelijkertijd economische groei mogelijk te maken. Dat gebeurde door ervoor te zorgen dat de uitstoot van stikstof omlaag ging. Met het einde van het PAS begon de zogenaamde stikstofcrisis. Concreet betekende deze crisis dat het PAS niet meer wordt gebruikt als basis voor toestemming van activiteiten die stikstof uitstoten. Tientallen verleende vergunningen voor uitbreidingen van veehouderijen en bouwprojecten zijn inmiddels vernietigd en de vergunningverlening van talloze projecten lag stil.

Na verschillende kortetermijnmaatregelen (waaronder de verlaging van de maximumsnelheid naar 100 km/h), kwam het kabinet in het voorjaar van 2020 met een langetermijnplan voor de aanpak van de stikstofcrisis onder de noemer van de structurele aanpak stikstof. Belangrijke onderdelen van deze aanpak zijn: (1) de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn); (2) extra investeringen van het Rijk in natuurherstel (3 miljard euro t/m 2030) en (3) stikstofbronmaatregelen (vanuit het Rijk) om de stikstofbelasting op kwetsbare natuurgebieden te verminderen (o.m. 2 miljard euro voor landbouwmaatregelen). De kabinetsaanpak bouwt deels voort op de adviezen van de Commissie Remkes (Stikstofproblematiek, 2020).

De structurele aanpak stikstofbeleid is weliswaar vooral bedoeld om de vastgelopen vergunningverlening weer op gang te brengen, maar geeft ook een stevige (financiële impuls) aan de realisatie van de natuurdoelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft de verwachte effecten van de structurele aanpak stikstof op de stikstofdepositie en de natuurdoelen al geanalyseerd (PBL, 2020; Hinsberg, van & Van Egmond, 2020; Vink et al., 2020).

Deze analyses zeggen nog weinig over de uitvoerbaarheid van het bestaande Nederlandse natuurbeleid (PBL en WUR, 2020). De structurele aanpak stikstof betekent namelijk niet alleen nieuwe wettelijke normen en extra rijksinvesteringen, maar heeft ook gevolgen voor het bestaande natuurbeleid. In het bijzonder gaat het dan om de bestaande verhoudingen tussen Rijk en provincies en de gebiedsgerichte uitvoering door provincies. Dit rapport brengt de mogelijke veranderingen op deze twee aspecten in beeld. Het doel van deze analyse is om handvatten te bieden voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid.

Het PBL wil vanuit haar structurele rol in de evaluatie van het natuurbeleid meer inzicht krijgen in de gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor de uitvoering en effectiviteit van het natuurbeleid. Hiermee wil het PBL de kwaliteit van haar evaluaties en bijbehorende beleidsadviezen verbeteren. Daarnaast kan de analyse een bijdrage leveren aan de verdere afstemming tussen de structurele aanpak stikstof en het natuurbeleid.

In dit hoofdstuk gaan we eerst kort in op het bestaande natuurbeleid en de structurele aanpak stikstof (par. 1.2). Vervolgens formuleren we de vraagstelling van dit onderzoek (par. 1.3) en het conceptueel kader waarmee we deze vragen gaan beantwoorden (par. 1.4). In paragraaf 1.5 volgt nog een beschrijving van de onderzoeksmethoden. Tenslotte geven we een leeswijzer voor de andere hoofdstukken van dit rapport (par. 1.6).

1.2 Natuur- en stikstofbeleid

1.2.1 Inleiding

Dit rapport bevat een analyse van de (mogelijke) gevolgen van het nieuwe stikstofbeleid voor het bestaande natuurbeleid. Voordat we verder in zullen gaan op de precieze vraagstelling, geven we een korte beschrijving van het bestaande natuurbeleid (par. 1.2.2) en de structurele aanpak stikstof (par. 1.2.3).

1.2.2 Het bestaande natuurbeleid

In deze studie staat het Nederlandse natuurbeleid voor het land centraal. Het natuurbeleid voor de grote wateren is minder relevant in het kader van de structurele aanpak stikstof. In het natuurbeleid staat de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) centraal. Het NNN is de opvolger van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), die vanaf 1990 het leidende concept is geweest in het Nederlandse natuurbeleid (Kuindersma et al., 2020a). De kern van dit beleid bestaat uit de bescherming en het beheer van een samenhangend netwerk van natuurgebieden en de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden veelal op voormalige landbouwgronden. Voor de periode 2011 t/m 2027 hebben de provincies met het Rijk in het Natuurpact (2013) afgesproken om nog 80.000 ha nieuwe natuur te realiseren. Hiernaast hebben Rijk en provincies ook ambities om natuur te beschermen en te ontwikkelen buiten het NNN. Een belangrijk onderdeel hiervan is het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer.

Binnen dit Nederlandse natuurbeleid is de invloed van Europese verplichtingen sinds de eeuwwisseling steeds belangrijker geworden (Kuindersma et al., 2020a). De belangrijkste Europese natuurverplichtingen komen voort uit de Habitat- en Vogelrichtlijn en hebben betrekking op specifiek aangewezen natuurgebieden (Natura 2000)³. De Natura 2000-gebieden (op het land) bevinden zich voornamelijk binnen het NNN. In totaal heeft ongeveer 45% van het NNN (op het land) de status van Natura 2000-gebied (PBL & WUR, 2020: 91). De stikstofcrisis gaat vooral over de Natura 2000-gebieden waarin de beoogde natuurwaarden zich onvoldoende kunnen ontwikkelen door te hoge stikstofdeposities vanuit diverse bronnen zoals landbouw en verkeer.

De EU-verplichtingen betekenen dat het Rijk altijd eindverantwoordelijk is voor het behoud en herstel van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. Het Rijk is immers vanwege de Habitat- en Vogelrichtlijn (en ook ander richtlijnen) voor de EU formeel aanspreekbaar voor de realisatie van dit beleid.

Het natuurbeleid, waaronder de realisatie van het NNN, is desondanks in de periode 2011-2013 grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. We gaan er in dit rapport dus vanuit dat de provincies sinds het sluiten van het Natuurpact (2013) en de invoering van de Wet natuurbescherming 2015 (Wnb) verantwoordelijk zijn voor de beleidsvorming en een zorgplicht (ex art. 1.12 Wnb) hebben voor de uitvoering van het Nederlandse natuurbeleid. Dit natuurbeleid omvat de Europese verplichtingen voor soorten en gebieden (Natura 2000-gebieden), maar ook de realisatie van het Natuurnetwerk.

Een belangrijke discussie in het natuurbeleid gaat over de mate waarin bevoegdheden over de uitvoering van deze Europese verplichtingen, met name de Natura 2000-gebieden, nu daadwerkelijk aan provincies zijn c.q. kunnen worden gedecentraliseerd. In het Natuurpact is dit opgelost door te stellen dat provincies een inspanningsverplichting hebben om de Europese natuurdoelen te realiseren en dus geen resultaatsverplichting. Deze discussie speelt ook in het stikstofdebat. In dit rapport zullen we die ook adresseren door specifiek aandacht te besteden aan het onderwerp (de)centralisatie en de verhoudingen tussen Rijk en provincies (zie hoofdstuk 3).

³ De VHR-verplichtingen hebben ook gevolgen voor de bescherming van bepaalde soorten buiten de Natura 2000-gebieden (Kuindersma et al., 2004). Deze soortenbescherming laten we hier verder buiten beschouwing vanwege de beperkte betekenis ervan voor de stikstofcrisis en de structurele aanpak stikstof.

1.2.3 Structurele aanpak stikstof

De structurele aanpak stikstof bestaat uit de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) en drie sporen met elk een groot aantal verschillende maatregelen/instrumenten (regelgeving, subsidies, bestuurlijke afspraken, normstelling etc.). In dit rapport zullen we ons beperken tot de maatregelen die concrete gevolgen hebben voor het bestaande natuurbeleid. Dit rapport bevat dus geen complete analyse van de structurele aanpak stikstof.

De structurele aanpak stikstof omvat drie sporen. We zullen per spoor globaal aangeven in hoeverre we dit spoor meenemen en op welke reden:

1. *Stikstofbronbeleid* (spoor 1) – In het bronbeleid gaat het om het verminderen van de stikstofuitstoot vanuit sectoren als landbouw, mobiliteit, woningbouw, industrie etc. Hiervoor worden verschillende instrumenten ingezet zoals generieke regelgeving en subsidies. In deze studie kiezen we om pragmatische redenen ervoor om ons te focussen op instrumenten (meestal subsidieregelingen) die zijn bedoeld om de stikstofdepositie op specifieke natuurgebieden te verminderen en dus niet op maatregelen die vooral beogen de generieke stikstofbelasting te verminderen zoals generieke milieunormen. Het gebiedsgerichte stikstofbeleid omvat vooral subsidieregelingen voor het uitkopen, omschakelen en verduurzamen van landbouwbedrijven.
2. *Natuurherstel* (spoor 2) – Dit spoor is direct gericht op het herstellen van natuurwaarden en vormen dus een directe aanvulling op het bestaande natuurbeleid vanuit provincies. Deze maatregelen nemen we in deze studie dus volledig mee, omdat het hier duidelijk gaat om concreet natuurbeleid.
3. *Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting* (spoor 3) – Dit spoor is moeilijker precies te omschrijven omdat concrete instrumenten op dit moment nog ontbreken. Volgens LNV gaat het om: *“een betere ruimtelijke integratie van natuur met andere functies als landbouw, energieopwekking, woningbouw en infrastructuur om zo meer natuurinclusief areaal te ontwikkelen”* (LNV, 2020a: 3). In deze studie zullen we ons beperken tot de concrete beleidsinitiatieven, die horen bij dit spoor. Hieronder rekenen we o.m. de Agenda Natuurinclusief (LNV en provincies) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (BZK).

Overigens geldt voor al deze sporen dat de structurele aanpak stikstof begin 2021 nog niet geheel is uitgewerkt en waarschijnlijk in de toekomst ook nog zal worden aangevuld met nieuwe maatregelen of aanpassingen. Het voordeel hiervan is dat er ook nog ruimte is voor beleidsleren.

1.3 Vraagstelling

Het doel van dit project is om de (mogelijke) gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor het bestaande natuurbeleid (op het land) in beeld te brengen en te analyseren. Onder het bestaande natuurbeleid verstaan we het provinciale natuurbeleid dat voortkomt vanuit de afspraken tussen Rijk en provincie in het Natuurpact (2013) en de uitvoering hiervan in gebiedsprocessen door provincies (anno 2020).

Hierbij horen de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn eind 2020 de belangrijkste maatregelen uit de structurele aanpak stikstof met mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het bestaande natuurbeleid?
2. Welke gevolgen hebben deze maatregelen (zie 1) voor de verhoudingen tussen Rijk en provincies in het natuurbeleid (anno 2020)?
3. Welke gevolgen hebben deze maatregelen voor het bestaande provinciale natuurbeleid en de uitvoerbaarheid in gebiedsprocessen?
4. Welke aanbevelingen zijn op basis van deze analyses te formuleren voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid door het PBL?

Bij de *eerste onderzoeksvraag* inventariseren en beschrijven we per spoor van de structurele aanpak stikstof, de belangrijkste doelen, instrumenten en status. Hierin ligt de nadruk op de maatregelen vanuit het Rijk en de beoogde provinciale uitwerkingen van en aanvullingen op de structurele aanpak

stikstof. Dit provinciale stikstofbeleid hebben we beschreven aan de hand van voorbeelden die naar voren zijn gekomen in de documentenanalyse en interviews.

In de inventarisatie van maatregelen vanuit de structurele aanpak stikstof zullen we ons richten op de maatregelen die direct gevolgen hebben voor het natuurbeleid of indirect via ruimtelijke inrichting van de Natura 2000-gebieden of de (buffer)zones (of overgangszones) rondom deze gebieden (zie verder par 1.2.2).

Bij de *tweede onderzoeksvraag* gaat het om de verhoudingen tussen Rijk en provincies. Om dit nader te analyseren kiezen we voor de conceptuele bril van decentralisatie en centralisatie (zie verder 1.4.1). Dit kader gebruiken we om de veranderingen in de verhoudingen tussen Rijk en provincies te beschrijven. De nieuwe ontwikkelingen zetten we af tegen de bestaande verhoudingen zoals deze zijn ontstaan met het afsluiten van het Natuurpact (2013). Hierbij moeten we aantekenen dat deze verhoudingen begin 2021 nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd. We zullen onze inschatting baseren op eigen analyses van beleidsdocumenten, de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) en interviews met beleidsexperts vanuit Rijk en provincies (zie 1.4).

Bij de beantwoording van de *derde onderzoeksvraag* gaan we in op het provinciale natuurbeleid. Na de decentralisatie van het natuurbeleid met het Natuurpact (2013) ligt de verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en uitvoering grotendeels bij provincies. De provincies hebben hierin een grote mate van vrijheid gekregen om de vormgeving en uitvoering (binnen het kader van de Europese verplichtingen) op eigen manieren vorm te geven. Vanwege het feit dat dit beleid veelal in gebiedsprocessen wordt uitgewerkt en uitgevoerd, zullen we een typologie van gebiedsprocessen gebruiken om de ontwikkelingen en veranderingen als gevolg van de structurele aanpak stikstof te beschrijven en te analyseren (zie verder par. 1.4.2)

Deze typologie gebruiken we als analysekader. Deze vormt dus geen normatief kader. Ofwel: we hebben geen voorkeur voor een van deze verschillende vormen. Het kader dient vooral om de (mogelijk) gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor de gebiedsgerichte uitvoering van het natuurbeleid door provincies te beschrijven en te analyseren. Daarbij gaat het gebiedsgerichte beleid wel uit van de veronderstelling dat de uitvoering van beleid effectiever, efficiënter en meer legitiem zal zijn als het beter past bij de lokale omstandigheden. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld gemakkelijker verschillende opgaven worden gecombineerd en er kan worden aangesloten bij lokale wensen. Dit was overigens ook een belangrijk argument om de uitvoering van het natuurbeleid bij provincies neer te leggen. De provincies zouden immers beter in staat zijn om het beleid af te stemmen op lokale omstandigheden.

Bij de *vierde onderzoeksvraag* staan de aanbevelingen voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid voor het PBL centraal. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyses bij onderzoeksvraag 2 en 3. Deze onderzoeksvraag zullen we beantwoorden in hoofdstuk 5.

In de volgende paragraaf werken we het conceptueel kader bij onderzoeksvragen 2 en 3 verder uit.

1.4 Conceptueel kader

1.4.1 Bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies

In deze studie kiezen we voor een institutionele bril om te kijken naar de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies. Hierin maken we onderscheid tussen decentralisatie en (re)centralisatie. Dit analysekader zegt overigens niets over de samenwerking tussen de verschillende overheden.

Decentralisatie

In de internationale decentralisatieliteratuur wordt decentralisatie meestal gezien als een internationale trend als onderdeel van regionalisering (Rodriguez-Pose & Gill, 2003). In staatsrechtelijke zin is decentralisatie het overdragen van bevoegdheden van de centrale overheid aan lagere overheden zoals gemeenten, provincies en waterschappen (Kistenkas et al., 2017, p. 22 e.v.).

Alhoewel decentralisatie soms als een 'modeverschijnsel' wordt gezien, zijn er wel degelijk argumenten voor decentralisatie. Twee argumenten komen vaak terug:

- (1) het democratie-argument - decentralisatie is goed omdat besluitvorming dicht bij de burger komt te liggen en hiermee de democratie wordt versterkt.
- (2) het efficiency-argument - decentralisatie is goed omdat beleid beter, sneller, meer integraal en goedkoper kan worden uitgevoerd (zie ook Fleurke *et al.*, 1997).

In de literatuur is decentralisatie een zeer breed begrip. Een brede definitie van decentralisatie: '*the widespread transfer of power downwards towards regions*' (Rodriguez-Pose & Gill, 2003: 333). Deze brede definitie omvat verschillende vormen van decentralisatie. Rondinelli *et al.* (1983) komen met vier mogelijke vormen van decentralisatie, namelijk: (1) delegation; (2) devolution; (3) deconcentration en (4) privatisation. In deze studie concentreren we ons op de verhouding tussen Rijk en provincies en dus laten we hier deconcentratie (overdracht van taken aan regionale diensten van rijksorganen) en privatisering (overdracht van taken aan marktpartijen) buiten beschouwing.

'Delegation' zouden we in het Nederlands kunnen vertalen als 'medebewind'. In feite betekent dit dat de provincie als uitvoerder van Rijksbeleid functioneert. Dat betekent dat het Rijk taken aan provincies overdraagt zonder de politieke verantwoordelijkheid over te dragen. Het Rijk (de minister) blijft dus verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken, maar laat de daadwerkelijke uitvoering over aan de provincie. Formeel betekent dit meestal dat het Rijk de taken overdraagt aan Gedeputeerde Staten en dus niet aan Provinciale Staten. De provincie is dus ook vooral verantwoording schuldig aan het Rijk en formeel niet aan PS. De minister moet hierbinnen verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Dit noemen we verticale verantwoording ofwel 'upward accountability' (Pinto, 2004). In het Nederlandse natuurbeleid was deze vorm van decentralisatie tot 2010 dominant. Zo liepen de bijbehorende geldstromen tot 2007 veelal via specifieke doeluitkeringen aan provincies of van 2007-2010 in de periode van het ILG via het Groenfonds (Boonstra *et al.*, 2012).

'Devolution' verwijst naar de volledige overdracht van taken en bevoegdheden aan de provincie. De provincie is vervolgens de autonome besluitvormer over de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden. Sommige duiden deze vorm dus ook aan als 'echte' decentralisatie (Lundquist, 1972; Dubois *and* Fattore, 2009). Hiermee is GS voor de uitvoering van deze taken dus ook verantwoording schuldig aan Provinciale Staten. Dit noemen we horizontale verantwoording ofwel 'downwards accountability' (Pinto, 2004).

Hierbij past in de Nederlandse praktijk meestal dat de bijbehorende financiële middelen door het Rijk via het Provinciefonds ter beschikking worden gesteld. Hierbij zijn wel mogelijkheden om aanvullende voorwaarden te stellen aan of bestuurlijke afspraken te maken over de verantwoording. Deze mogelijkheden tot nadere afspraken zijn vanuit dit perspectief beperkt door de Provinciewet, de code interbestuurlijke verhoudingen en het beleid vanuit BZK om decentrale overheden bij decentralisatie via het Provinciefonds zoveel mogelijk beleidsvrijheid te geven.

(Re)centralisatie

Naast decentralisatie is soms ook de omgekeerde beweging zichtbaar. In de wetenschappelijke literatuur is veel minder aandacht voor centralisatie. Vaak wordt (re)centralisatie gezien als een beweging die te maken heeft met de nadelen van decentralisatie. Zo kan decentralisatie ook leiden tot: (1) politieke en/of maatschappelijk ongewenste verschillen tussen verschillende regio's; (2) ongewenste competitie tussen regio's; (3) meer kosten in de uitvoering en (4) corruptie omdat de afstand tussen kiezers en volksvertegenwoordigers te klein wordt (vgl. Rodriguez-Pose & Gill 2003: 345-348).

In de Nederlandse context en de bestaande verhoudingen tussen Rijk en provincies komt daar nog bij dat de mogelijkheden van provincies ook wettelijk beperkt zijn. Zo zijn de mogelijkheden van provincies om zelf belasting te heffen zeer beperkt. Daarmee zijn ze grotendeels afhankelijk van het Provinciefonds en dus keuzes vanuit het Rijk. Daarnaast kunnen provincies geen eigen wetgeving vaststellen. Ook hiervoor zijn ze dus afhankelijk van het Rijk (Fleurke *et al.*, 1997).

Analysekader

Ideaaltypisch kunnen we dus drie vormen van bestuurlijke verhoudingen onderscheiden met een puur centrale en decentrale vorm en een combinatie van beide (zie tabel 1.1). Dit kader gebruiken we in dit rapport als een bril om naar de (de)centralisatie van het natuurbeleid te kijken. Daarbij zullen in de praktijk meestal mengvormen of tussenvormen ontstaan die afwijken van de ideaaltypen.

Tabel 1.1 *Ideaaltypische verhoudingen tussen Rijk en provincie in beleidsvorming en uitvoering natuurbeleid.*

	Centralisatie	Medebewind	Decentralisatie
Definitie	Het Rijk verzorgt beleidsvorming en uitvoering. Provincies hebben geen rol.	Het Rijk doet de beleidsvorming en delegeert uitvoering aan provincies.	Provincie verzorgt beleidsvorming en uitvoering in autonomie.
Verantwoording	Horizontaal. Minister legt verantwoording af aan Tweede Kamer over uitvoering (bv. door eigen uitvoeringsdienst).	Verticaal. Minister blijft verantwoording verschuldigd aan Tweede Kamer over uitvoering door provincie (GS).	Horizontaal. GS legt verantwoording af aan PS over uitvoering beleid.
Financiële relatie Provincie - Rijk	N.v.t.	Via uitvoeringscontracten, specifieke uitkeringen, Groenfonds (ILG)	Via Provinciefonds.

In de praktijk van het Nederlandse natuurbeleid, kunnen we decentralisatie niet los zien van de bredere ontwikkeling naar multi-level governance (Hooghe en Marks, 2001). Daarbij gaat het niet alleen over de verhoudingen tussen Rijk en provincies, maar ook over de rol van de EU en EU-regelgeving. Deze Europeanisering heeft gevolgen voor de verhoudingen tussen Rijk en provincies. In de praktijk maakt Europese (natuur)regelgeving (met name de Vogel- en Habitatrichtlijn) het vrijwel onmogelijk dat het Rijk alle taken volledig decentraliseert naar de provincies. Het Rijk blijft formeel verantwoordelijk voor uitvoering van EU-regelgeving. In deze studie zullen we dit als mogelijke factor meenemen. Het kan dus ook dienen als argument om niet te kiezen voor volledige decentralisatie (provincie als autonome besluitvormer) of zelfs om opnieuw te kiezen voor een meer centrale aanpak.

1.4.2 Provinciaal natuurbeleid en typen gebiedsprocessen

In de praktijk vindt de uitvoering van het ontwikkelingsgerichte natuurbeleid veelal plaats in concrete gebiedsprocessen. In gebiedsprocessen worden (sectorale) beleidsopgaven geconcretiseerd en uitgevoerd. Dit is ook goed te verklaren vanuit het feit dat natuurbeleid vraagt om maatwerk omdat natuurwaarden en omstandigheden per gebied sterk verschillen. Verder heeft het natuurbeleid een lange historie om natuurdoelen in combinatie met andere beleidsdoelen uit te voeren in integrale gebiedsprocessen. Een gebiedsproces omvat -in onze definitie- altijd een zekere mate van participatie van verschillende stakeholders.

Als gevolg van de decentralisatie in het natuurbeleid nemen provincies vaak het initiatief voor gebiedsprocessen. Daarin hebben provincies een hoge mate van vrijheid om zelf te bepalen hoe ze het natuurbeleid uitvoeren. De keuze voor het type gebiedsproces hangt sterk af van politieke keuzes, specifieke lokale omstandigheden en de omvang en urgentie van de beleidsdoelen. Daarbij kan ook het Rijk, een gemeente of een waterschap initiatiefnemer van een gebiedsproces (met natuurdoelen) zijn.

In gebiedsprocessen kunnen verschillende dimensies worden onderscheiden. Daarbij kan het gaan om het perspectief op gebiedsprocessen. Zo onderscheiden we gebiedsprocessen vanuit een governance-perspectief, waarin de doelen van de gebiedsactoren centraal staan, en een government-perspectief waarin gebiedsprocessen zijn opgezet vanuit overheidsdoelen (Kuindersma, Boonstra en Brunt, 2008). Vanuit een government-perspectief zal de nadruk meer liggen op het instrumenteel vermogen van regionale gebiedscoalities om de overheidsdoelen op gebiedsniveau te realiseren. Vanuit een governance-perspectief zal meer nadruk liggen op het zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities om eigen doelen te formuleren en tot uitvoering te brengen (Kuindersma et al., 2010). Ook de mate waarin maatschappelijke organisaties, bedrijven en individuele burgers kunnen participeren in een gebiedsproces kan sterk verschillen. Zo kan in een gebiedsproces in de praktijk veel nadruk liggen op de afstemming tussen verschillende overheden, terwijl in een ander gebiedsproces juist veel nadruk ligt op het betrekken van grondeigenaren en inwoners.

Vanwege het feit dat we in deze fase van de beleidsuitwerking nog niet veel zicht hebben op de mate (en vorm) van participatie in gebiedsprocessen en de overheidsdoelen (stikstof en natuur) sterk centraal staan (government-perspectief), beperken we onze analyse tot de volgende twee dimensies van gebiedsprocessen:

1. de mate van integraliteit;
2. het type instrumenten dat in de uitvoering wordt gebruikt.

De eerste dimensie gaat over de mate van integraliteit van de gebiedsprocessen. Ideaaltypisch kan je hierbinnen onderscheid maken tussen integrale en sectorale gebiedsprocessen. Daarbij moeten we opmerken dat gebiedsprocessen vrijwel nooit helemaal sectoraal zijn, omdat verschillende partijen altijd hun eigen doelen inbrengen in gebiedsprocessen.

In deze studie omschrijven we sectorale gebiedsprocessen als gebiedsprocessen waarin de natuurdoelen vanuit de overheid (Rijk en provincies) centraal staan, terwijl in integrale gebiedsprocessen meerdere overheidsdoelen (uit verschillende sectoren) en ook doelen van andere stakeholders centraal staan. Integrale gebiedsprocessen vragen ook om een zekere mate van gelijkwaardigheid van deze verschillende doelen. De verwachting is dat een bepaalde mate van synergie tussen deze doelen op gebiedsniveau kan worden gerealiseerd. Dat betekent dat verwacht wordt dat er meer draagvlak is voor het onderliggende beleid, dat de uitvoerbaarheid toeneemt (bijvoorbeeld omdat functiecombinaties mogelijk zijn) en dat de uitvoering sneller en/of efficiënter verloopt.

Zoals al aangegeven zullen gebiedsprocessen zelden helemaal sectoraal of volmaakt integraal zijn. In sectorale gebiedsprocessen kunnen soms andere beleidsdoelen worden meegekoppeld -of vrijwel automatisch worden gerealiseerd- door de realisatie van natuurdoelen. Daarbij kan je bijvoorbeeld denken aan de recreatiemogelijkheden die ontstaan na de aanleg van nieuwe natuur of de winst voor de waterkwaliteit die het aanleggen van nieuwe natuur op intensief bemeste landbouwgrond kan opleveren. Gebiedsprocessen met dit soort meekoppelkansen waarin overduidelijk de natuurdoelen voorop staan, zullen we aanduiden als sectorale gebiedsprocessen. Tegelijkertijd bestaat ook 100% integratie van alle beleidsdoelen in een bepaald gebied veelal niet. In deze studie zullen we gebiedsprocessen waarin -naast natuur- nog een of meerdere beleidsdoelen van min of meer gelijke omvang en importantie worden gerealiseerd, aanduiden als integrale gebiedsprocessen.

De tweede dimensie gaat over het type instrumenten dat in de uitvoering van gebiedsprocessen worden ingezet. Hierbij maken we onderscheid tussen vrijwillige en dwingende instrumenten. Ondanks dat gebiedsprocessen over het algemeen beginnen als vrijwillige processen, kan in een gebiedsproces op een bepaald moment worden besloten om in de uitvoering ook dwingende instrumenten te gaan inzetten of om dit juist niet te doen. Vanwege het feit dat het bij natuurbeleid veelal gaat over grond, hebben we het bij vrijwillige instrumenten meestal over grondinstrumenten als vrijwillige grondverwerving, beheerovereenkomsten of vrijwillige kavelruil. Bij dwingende instrumenten gaat het over onteigening, gebruiksbepalingen op de grond (bv. gedoogplicht of aanschrijving) of wettelijke herverkaveling. Daarbij moeten we aantekenen dat de inzet van deze instrumenten, meestal ook vrijwillige elementen bevat. Zo moet een overheid voor de inzet van onteigening ook mogelijkheden bieden voor vrijwillige grondverwerving. Ook het instrument wettelijke herverkaveling -dat in de

praktijk niet veel meer wordt toegepast- begint meestal vrijwillig, maar heeft ook mogelijkheden voor de inzet van dwingende instrumenten. Dit zijn verplichte medewerking aan ruiling en uitvoeren van werken, korting van grond (t.b.v. publieke doelen) en onteigening (Boonstra et al., 2014: 26).

Uit deze dimensies volgt de volgende typologie van gebiedsgerichte processen (tabel 1.2). Daarbij willen we benadrukken dat het (ideaal)type op zichzelf niets zegt over de uitvoerbaarheid of effectiviteit. Ons uitgangspunt is dat de specifieke omstandigheden bepalen wat in welke situatie de beste aanpak is. Hiermee komen we ook meteen op een belangrijke aanname vanuit de decentralisatie, namelijk dat na decentralisatie provincies (in dit geval) beter in staat zijn om concrete gebiedsprocessen af te stemmen op deze lokale omstandigheden dan het Rijk.

Tabel 1.2 *Ideaaltypische vormen van gebiedsprocessen.*

	Sectorale focus	Integrale focus
Gebiedsprocessen met inzet van vrijwillige instrumenten	A	B
Gebiedsprocessen met (mogelijke) inzet van dwingende instrumenten	C	D

1.5 Methode van onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van secundaire analyses van eerdere beleidsevaluaties en - analyses van het bestaande natuurbeleid, de analyse van beleidsdocumenten rondom de structurele aanpak stikstof (landelijk en per provincie), een juridische analyse van de Wet stikstofreductie en natuurherstel (inclusief memorie van toelichting) en interviews met beleidsmedewerkers op landelijk en provinciaal niveau.

Binnen dit onderzoek hebben we gekozen om de interviews bij provincies te beperken tot de provincies Overijssel, Gelderland, Flevoland, Noord-Holland en Noord-Brabant. De provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant zijn geselecteerd op het relatief grote stikstofprobleem en het grote aantal stikstofgevoelige natuurgebieden. Daarnaast wilden we een provincie vanuit laag Nederland (Noord-Holland) en is gekozen voor een provincie zonder stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Flevoland).

Bij de provincies hebben we gekozen voor strategische beleidsambtenaren natuur/landelijk gebied. In een aantal gevallen zijn bij deze interviews nog meer specialistische beleidsambtenaren rondom de beleidsontwikkeling en -uitvoering van het provinciale stikstof- en natuurbeleid, aangeschoven. Van de interviews zijn interviewverslagen opgesteld die ter controle zijn opgestuurd aan de respondenten. In totaal zijn zeven interviews afgenomen met in totaal tien respondenten.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de structurele aanpak stikstof aan de hand van de Wet stikstofreductie en natuurherstel en de drie afzonderlijke sporen van de structurele aanpak stikstof.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies. Daarbij bespreken we eerst de decentralisatie van het natuurbeleid tot 2020 en vervolgens per spoor de mate waarin hier sprake is van decentralisatie, medebewind of (re)centralisatie.

In hoofdstuk 3 gaan we in op het (gedecentraliseerd) provinciale natuurbeleid (tot 2020). Vervolgens behandelen we de (mogelijk) gevolgen van de drie afzonderlijke sporen van de structurele aanpak stikstof voor de uitvoering van het natuurbeleid in concrete gebiedsprocessen.

Tenslotte vatten we in hoofdstuk 4 de belangrijkste conclusies van deze studie samen en geven we enkele aanbevelingen voor toekomstige evaluatie van het natuurbeleid door PBL.

2 De structurele aanpak stikstof

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de meest relevante maatregelen vanuit de structurele aanpak stikstof voor het bestaande natuurbeleid. Daarbij gaan we eerst in op het wettelijk kader (par. 2.2), de provinciale verkenningen/uitwerkingen (par. 2.3) en vervolgens op de drie sporen van de structurele aanpak stikstof (par. 2.4), namelijk:

1. de stikstofbronmaatregelen (spoor 1);
2. het natuurherstel (spoor 2);
3. natuurinclusieve ruimtelijke inrichting (spoor 3).

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen tot begin 2021 beschreven. Het is natuurlijk heel goed mogelijk dat het nieuwe kabinet, na de landelijke verkiezingen van maart 2021, met nieuwe stikstofmaatregelen komt of de bestaande aanpak bijstelt.

2.2 Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Op 17 december 2020 heeft de Tweede Kamer de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) aangenomen⁴. Op 9 maart 2021 volgde de definitieve goedkeuring in de Eerste Kamer. Het doel van de Wsn is een structurele oplossing voor het stikstofprobleem en de negatieve gevolgen van stikstof voor de bestaande Natura 2000-gebieden. Verder is het de bedoeling met de Wsn meer ruimte te bieden voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige natuurgebieden. In dit rapport focussen we op de gevolgen voor het natuurbeleid.

Van PAS naar structurele aanpak stikstof

De Wsn komt in de plaats van het Programma Aanpak Stikstof (2015-2019). Het PAS werd op 29 mei 2019 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd vanwege strijdigheid met de Europese Habitatrichtlijn. Het belangrijkste bezwaar tegen de PAS was dat al toestemming werd gegeven voor projecten met schadelijke gevolgen (qua stikstofuitstoot) op kwetsbare Natura 2000-gebieden, voordat het beoogde natuurherstel in deze gebieden was gerealiseerd. Verder bleek uit de beleidsevaluatie van het PAS dat in de periode 2015-2019 ook geen daling van de stikstofdepositie was opgetreden, met name door een toename van de ammoniakemissie vanuit de landbouw (Oostdijk et al., 2020).

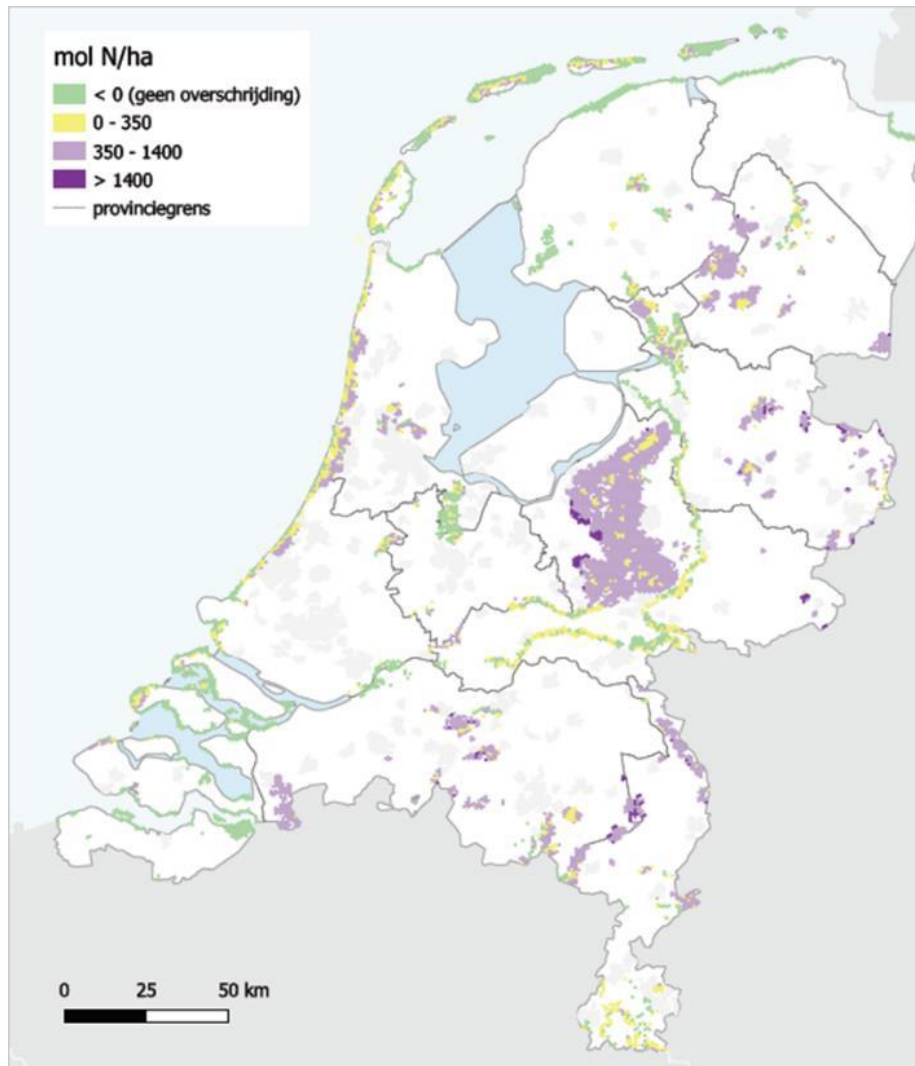
Relevante onderdelen voor natuurbeleid

De Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) vormt een belangrijk kader voor het Nederlandse natuurbeleid voor de komende 15 jaar. Het bevat vier onderdelen die vanuit dit kader relevant zijn. Dit zijn: (1) een resultaatverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof; (2) de verplichting tot het opstellen van een landelijk programma stikstofreductie en natuurverbetering; (3) de verplichting aan GS voor het opstellen van gebiedsplannen en (4) een uitvoeringsplicht voor provincies voor het uitvoeren van deze gebiedsplannen. Tenslotte bevat de Wsn nog een aantal voorstellen voor het mogelijk maken van projecten met geringe depositie en een vrijstelling voor de bouwsector. Deze onderdelen blijven in dit rapport verder buiten beschouwing. We lichten nu de vier eerder genoemde onderdelen kort toe.

Een eerste onderdeel van de Wsn is dat er concrete resultaatsverplichtingen (voor de minister van LNV) zijn vastgelegd voor het areaal van de stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden. In 74% van het areaal van deze habitats mag in 2035 de stikstofdepositie niet hoger zijn dan de

⁴ De Wsn zal deel gaan uitmaken van de Wet natuurbescherming en uiteindelijk de Omgevingswet.

kritische depositiewaarde waarboven verslechtering van de kwaliteit van de habitats niet is uit te sluiten. Voor 2025 en 2030 zijn de tussendoelen van 40% en 50% vastgelegd (art. 1.12a Wsn). In 2018 zou dit percentage op 22% liggen (LNV, 2020c, p.4). Om dit percentage in 2035 te verhogen naar 74% zou de totale stikstofuitstoot met ongeveer 50% naar beneden moeten.



Figuur 2.1 Stikstofgevoelige natuur in N2000-gebieden en de kritische depositiewaarde in 2018 (bron: LNV, 2020c).

In totaal zijn 130 van de in totaal 162 Natura 2000-gebieden aangemerkt als stikstofgevoelig⁵ (zie figuur 2.1). Dat betekent dus dat zich in deze gebieden habitats bevinden die stikstofgevoelig zijn. Overigens verschilt naast de stikstofdepositie ook de kritische depositiewaarde per gebied. Elk Natura 2000-gebied is immers aangewezen voor specifieke natuurlijke habitats en/of soorten vanuit de Habitat- en Vogelrichtlijn. Sommige natuurlijke habitats zijn gevoeliger voor stikstofdepositie dan andere. Hierdoor kennen sommige gebieden een kritische depositiewaarde van maximaal 500 mol per ha, terwijl andere gebieden een veel hogere stikstofdepositie kunnen verdragen.

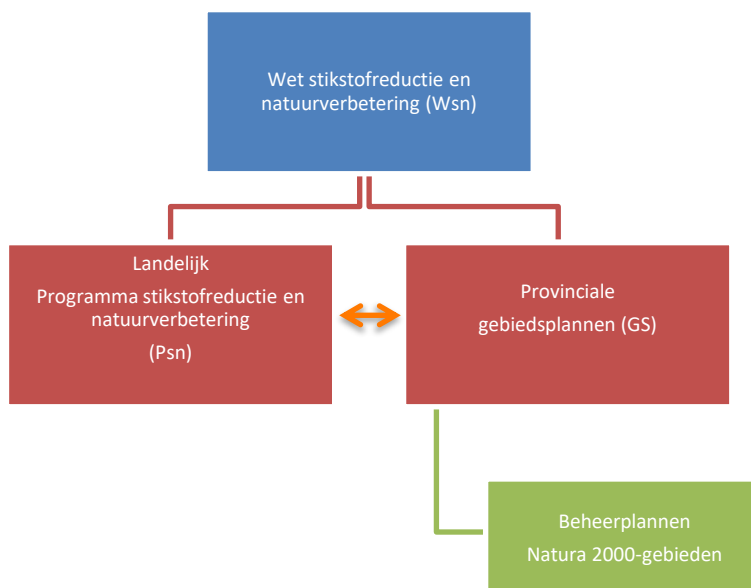
Een tweede onderdeel is de verplichting voor de minister van LNV om een Programma stikstofreductie en natuurverbetering (Psn) vast te stellen met bron- en natuurmaatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde en om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te verwezenlijken (LNV, 2020c, p. 1). Het Psn verschilt in belangrijke mate van het PAS omdat het geen

⁵ Een habitattypen wordt als stikstofgevoelig aangeduid als de KDW beneden of rond de 2400 mol per hectare per jaar ligt. De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermistende invloed van atmosferische stikstofdepositie. (Bron: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/helpdesk/begrippenlijst/>)

beoordelingskader biedt voor het uitgeven van ontwikkelruimte. Het Psn moet tussentijdse doelstellingen bevatten over het terugdringen van de stikstofdepositie en de realisatie van de instandhoudingsdoelen in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze tussentijdse doelen zijn echter inspanningsverplichtingen en dus geen resultaatsverplichtingen (ex art. 1.12b lid 3 Wnb).

Een derde onderdeel betreft de verplichting voor Gedeputeerde Staten om (binnen twee jaar na de vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering) provinciale gebiedsplannen op te stellen voor gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het gebiedsplan bevat in ieder geval een beschrijving van de autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie, de effecten van de maatregelen op de stikstofdepositie en instandhoudingsdoelen en een beschrijving van de sociaal economische effecten van de maatregelen. Deze gebiedsplannen moeten binnen twee jaar aan de minister van LNV zijn aangeboden. GS heeft de mogelijkheid om in de gebiedsplannen voorstellen te doen aan de minister van LNV om het Psn op onderdelen te wijzigen.

Een groot deel van de (natuurherstel)maatregelen moet doorwerken in de (verplichte) beheerplannen voor de individuele Natura 2000-gebieden. Het vaststellen van deze beheerplannen is meestal de verantwoordelijkheid van provincies en soms van het Rijk. Voor deze Natura 2000-gebieden zijn al eerder beheerplannen opgesteld in het kader van de Wet natuurbescherming. In veel gevallen zullen deze maatregelen ook op dit gebiedsniveau, samen met betrokken natuurbeheerders, overheden en grondeigenaren verder moeten worden vormgegeven en mogelijk leiden tot een herziening van de bestaande beheerplannen.



Figuur 2.2 Landelijke en provinciale planuitwerkingen Wet stikstof en natuurverbetering.

Het vierde onderdeel betreft de uitvoeringsplicht voor provincies om de genoemde gebiedsplannen (zie punt 3 en figuur 2.2) uit te voeren en de beoogde omgevingswaarden voor de Natura 2000-gebieden te realiseren. Concrete maatregelen en tussentijdse doelstellingen uit het nationale Programma stikstofreductie en natuurverbetering zijn inspanningsverplichtingen (art. 1.12b lid 2 Wsn). De Memorie van toelichting (par. 5.2) stelt dat de uitvoeringsplicht inhoudt dat de provincie moet 'zorgen voor de uitvoering van (...) maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn (...)'. Hierbij noemt de wetgever zelfs de mogelijkheid dat: 'het Rijk bij taakverwaarlozing in de plaats treedt van het provinciebestuur' en 'op kosten van dat bestuur zelf de maatregelen treft'.

Bij de laatste toevoeging bij de uitvoeringsplicht doelt men op het algemene interbestuurlijke toezicht van art. 121 Provinciewet. Dit betreft 'taakverwaarlozing' door de provincie, waardoor de Rijksoverheid (i.c. de minister van LNV) namens de provincie en ook 'ten laste van de provincie' kan optreden (het zogenoemde indeplaatsstelling). Deze indeplaatsstelling is net zoals de instrumenten schorsing en vernietiging⁶, een instrument van interbestuurlijk toezicht. Ondanks dat het instrument van de indeplaatsstelling in de praktijk weinig wordt toegepast, wordt in het omgevingsrecht recentelijk steeds vaker verwezen naar de doorzettingsmacht van het interbestuurlijk toezicht (Boeve en Groothuise, 2013). Dit kan mogelijk wijzen op een trend naar meer nadruk op Rijksregie en doorzettingsmacht ten opzichte van lagere overheden.

Relatie met Europese verplichtingen

De harde resultaatsverplichting (voor de minister van LNV) om de stikstofdepositie op kwetsbare natuurgebieden -met enkele tussenstappen- in 2035 met 74% te verminderen, is een nationale tussendoelstelling maar geen Europese verplichting vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De VHR geeft de verplichting om de achteruitgang van de natuurkwaliteit in deze gebieden te voorkomen. Verder vereist de VHR ook dat lidstaten streven naar een gunstige staat van instandhouding van deze gebieden, maar hierover heeft de EU geen harde deadlines vastgelegd.

De Europese VHR-verplichtingen om een gunstige staat van instandhouding te bereiken vormen dus wel de aanleiding voor de Wsn, maar de datum waarop dit moet zijn bereikt is niet bepaald vanuit Europa. De Wsn is dus ook vooral bedoeld om maatschappelijke en economische projecten zoals woningbouw weer mogelijk te maken. Deze lagen stil door het verbod op de verslechtering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden vanuit de VHR in combinatie met de hoge stikstofuitstoot in Nederland (in vergelijking met andere EU-lidstaten).

Subsectoraliteit

De Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) richt zich niet op het hele Nederlandse natuurbeleid, maar alleen op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en daarbinnen ook alleen op de reductie van stikstofdepositie. Het is hiermee subsectorale regelgeving binnen de sector natuur⁷.

Deze subsectoraliteit vindt dus plaats op twee niveaus:

1. *Subsectoraliteit in natuurgebieden* - De Wsn heeft alleen betrekking op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en dus op slechts een deel van de Nederlandse natuurgebieden. Concreet gaat het om een deel (130 van de 162) van alle Natura 2000-gebieden in Nederland. Deze Natura 2000-gebieden omvatten ongeveer 45% (309.000 ha) van het Natuurnetwerk Nederland op het land (685.000 ha) (PBL & WUR, 2020). Daarbij moeten we wel aantekenen dat de Wsn ook vooral gaat over het beperken van de stikstofuitstoot en deze kan overal vandaan komen (zelfs uit het buitenland).
2. *Subsectoraliteit in condities voor natuurkwaliteit* - De Wsn stelt concrete doelstellingen voor het verminderen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De natuurkwaliteit in deze gebieden wordt echter ook door tal van andere omgevingsfactoren bepaald zoals waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid (verdroging), versnippering, fosfaatdeposities en op deze condities stuurt de Wsn niet.

Conclusie

De conclusie is dat de ambities in het (ruimtelijke) landelijke beleid wel zijn gericht op integraliteit, maar dat de praktijk van stikstof- en natuurbeleid laat zien dat in de praktijk eerder sprake is van verdere sectoralisering binnen al relatief sectoraal beleid.

⁶ Als gemeenten of provincies besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en/of vernietigen.

⁷ Daarbij is het opmerkelijk dat de Wsn uiteindelijk opgaat in de Omgevingswet, die juist tot doel heeft om de regelgeving voor ruimtelijke projecten te integreren en te vereenvoudigen.

2.3 Provinciale stikstofaanpak

In deze paragraaf hebben we de provinciale stikstofaanpak per provincie geïnventariseerd. Hierbij moeten we aantekenen dat deze provinciale invullingen eind 2020 nog volop in ontwikkeling waren. Ook de verplichting in de Wsn voor provincies (GS) om binnen twee jaar gebiedsplannen vast te stellen (zie 2.2) stond op dat moment nog in het wetsvoorstel. Deze verplichting is eind 2020/begin 2021 in de Wsn opgenomen. Hierdoor was op het moment van dit onderzoek niet precies bekend hoe de provinciale verkenningen van eind 2020 doorwerken in de verplichte gebiedsplannen.

Rol provincies in het stikstofbeleid

De gedachte dat provincies een belangrijke rol hebben in de uitwerking en uitvoering van het stikstofbeleid is niet nieuw. Deze is al aangekondigd in de kabinetsbrief van 4 oktober 2019. Ook in de kabinetsbrief van 24 april 2020 is aangegeven dat de structurele aanpak stikstof voor een deel door provincies wordt ingevuld. De gebiedsgerichte aanpak bestaat uit een gebiedsgerichte verkenning en uitwerking van mogelijke stikstofreductiemaatregelen en hun effecten en een uitwerking van natuurherstelmaatregelen. Het gaat hier dus niet alleen om stikstofbronmaatregelen, maar ook om natuurherstel. De natuurherstelmaatregelen moeten ook weer worden vastgelegd in een actualisatie van de beheerplannen van elk stikstofgevoelig Natura 2000-gebied en worden soms ook met betrokken partijen op dat niveau verder uitgewerkt. Dit verschilt echter per provincie.

In de provinciale plannen/verkenningen komt ook de implementatie en verwachte effecten van de stikstofreductiemaatregelen vanuit het Rijk aan de orde. De gedachte is dat maatregelen per gebied anders kunnen uitpakken en dus maatwerk behoeven. Ook kunnen decentrale overheden zelf maatregelen nemen om stikstofreductie te realiseren.

Provincies zijn bezig met de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak van het stikstofbeleid. Veel provincies zijn hier al mee begonnen na de kabinetsbrief van 4 oktober 2019, waarin het kabinet aankondigt de landelijke stikstofmaatregelen gebiedsgericht te willen uitwerken. In deze paragraaf hebben we gekeken naar het provinciale beleid tot eind 2020. Eind 2020 was de Wet stikstofherstel en natuurverbetering (Wsn) nog niet definitief vastgesteld. Dit geldt ook voor de verplichting voor provincies om de maatregelen uit te werken in een provinciaal gebiedsplan. Deze verplichting kwam pas eind 2020 via een amendement in de Wsn⁸ terecht.

Start van gebiedsgerichte uitwerkingen: de kabinetsbrief van 4 oktober 2019

In de kabinetsbrief van 4 oktober 2019 geeft het kabinet aan dat ze de stikstofaanpak gebiedsgericht wil uitwerken en dat provincies daar een belangrijke rol in gaan spelen.

“Het kabinet wil landelijke maatregelen nemen die gebiedsgericht worden uitgewerkt en volgt hiermee het advies van het Adviescollege. De herkomst van stikstofdepositie verschilt per gebied. De aanpak om de depositie te verminderen, is dus overal anders. De oplossing ligt in een gebiedsgerichte benadering. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt wat nodig is voor natuurherstel, welke (bron)maatregelen daarvoor in dat gebied beschikbaar zijn, maar ook welke ruimte nodig is om activiteiten in dat gebied te kunnen ontplooiën” (LNV, 2019).

In de provinciale notities uit de periode 2019-2020 zijn de drie elementen hierboven steeds herkenbaar: 1. het verkennen van mogelijkheden voor intensivering van natuurherstelmaatregelen, 2. het verkennen van bronmaatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie en 3. het verkennen van de benodigde stikstofruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

De meeste provincies starten een gebiedsgerichte stikstofaanpak op voor alle afzonderlijke stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Enkele provincies kiezen voor een clustering van gebieden, zoals Overijssel en Gelderland. De provincies zetten daarnaast meestal in op een provincie-brede dialoog met economische sectoren over stikstofreductie. De natuurherstelmaatregelen (m.n. binnen de Natura 2000-gebieden) worden meestal in overleg met de terreinbeherende organisaties geïnventariseerd. Bij de meeste provincies gaat het om maatregelen *in* de natuurgebieden.

⁸ Gewijzigd amendement van de leden Futselaar en De Groot ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 25 Ontvangen 14 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 600, nr. 50

Een aantal provincies kiest nadrukkelijk ook voor verbreding van de herstelmaatregelen naar zones rondom de Natura 2000-gebieden.

Bronmaatregelen

Bij bronmaatregelen gaat het vaak zowel om generieke bronmaatregelen per provincie, als om verkenningen per gebied van de mogelijkheden om bij te dragen aan vermindering van de stikstofdepositie. De meeste provincies verkennen per (stikstofgevoelig) Natura 2000-gebied (en de omgeving) de mogelijkheden om de stikstofdepositie te verlagen. Andere provincies kiezen voor een bredere aanpak per cluster van Natura 2000-gebieden.

De meeste provincies kiezen voor een aanpak per Natura 2000-gebied

De provincies Groningen, Drenthe, Zeeland, Friesland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak per Natura 2000-gebied. Een analyse van de provinciale plannen/initiatieven eind 2020 levert het volgende beeld op:

- De provincie Groningen legt de nadruk op een provincie-brede verkenning van innovaties binnen verschillende economische sectoren. De provincie heeft maar één stikstofgevoelig Natura 2000-gebied: het Lieftingsbroek. Voor dit gebied geldt ook een gebiedsgerichte aanpak.
- De provincie Friesland verzamelt in de elf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden feiten zoals aantallen bedrijven die aanwezig zijn in een zone van 3 km rondom deze gebieden. Daarna volgen in een gebiedsbijeenkomst het toetsen van deze gegevens en het inventariseren van de (on)mogelijkheden voor de stikstofaanpak. Hierna volgt een voorstel voor een gebiedsaanpak per gebied.
- Drenthe heeft twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en kiest (voornamelijk) voor een gebiedsgerichte aanpak. Eind 2020 lopen een aantal gebiedsverkenningen af, waarin provincie en partners de gezamenlijke ambitie opstellen en de feitelijke situatie in beeld brengen. Daarna volgen het opstellen van gebiedsagenda's en de uitvoering. Hierbij zal ook aandacht zijn voor het meekoppelen met andere opgaven.
- De provincie Flevoland heeft geen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en dus ook geen echte gebiedsgerichte aanpak, maar wil wel een bijdrage leveren aan de vermindering van de stikstofuitstoot en depositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden (zoals de Veluwe) (Provincie Flevoland, 2021).
- De provincie Utrecht heeft negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en kijkt per gebied welke mogelijkheden er zijn om stikstof te reduceren, passend bij de lokale omstandigheden. Het gaat om nieuwe of aanvullende gebiedsprocessen over de zone rondom de Natura 2000-gebieden, meestal agrarisch gebied. Hierin zoekt de provincie i.s.m. belangrijke stakeholders naar synergie en samenhang met andere ambities, zoals energietransitie, woningbouw, afremmen bodemdaling en de transitie naar duurzame landbouw. De inzet is een langetermijnperspectief voor de gebieden.
- Noord-Holland heeft twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en kijkt per gebied samen met betrokkenen in een zone van 1 km rondom het gebied wat de mogelijkheden zijn om de uitstoot omlaag te brengen. Gemeenten, terreinbeherende organisaties en ondernemers sluiten aan bij gebiedstafels. De provincie analyseert (per gebied) waar andere dossiers de aanpak kunnen versterken.
- Zuid-Holland heeft twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en wil per gebied de uitstoot en daarmee de neerslag van stikstof tegengaan. De aanpak kent drie fases: (1) doelen en cijfers per gebied op orde brengen; (2) integrale gebiedsaanpak opstellen, in overleg met stakeholder en mogelijk voor clusters van gebieden en (3) uitvoering. In diverse gebieden sluit de aanpak aan op bestaande gebiedsprocessen. De provincie geeft prioriteit aan het proces rondom de Nieuwkoopse plassen.
- Zeeland heeft een strategisch plan stikstof⁹ en kiest voor meer generieke bronmaatregelen in combinatie met een gebiedsgerichte aanpak. De provincie heeft elf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De provincie kiest ervoor om te beginnen bij de gebieden met de hoogste overbelasting en de grootste knelpunten in economische ontwikkeling (Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren). Voor deze gebieden wordt een plan van aanpak opgesteld met alle betrokkenen.
- De provincie Noord-Brabant heeft eind 2020 de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof vastgesteld (Provincie Noord-Brabant, 2020). Hierin kiest de provincie voor een gebiedsgerichte aanpak stikstof

⁹ https://www.zeeland.nl/sites/zi-zeeland/files/strategische_aanpak_stikstof.pdf

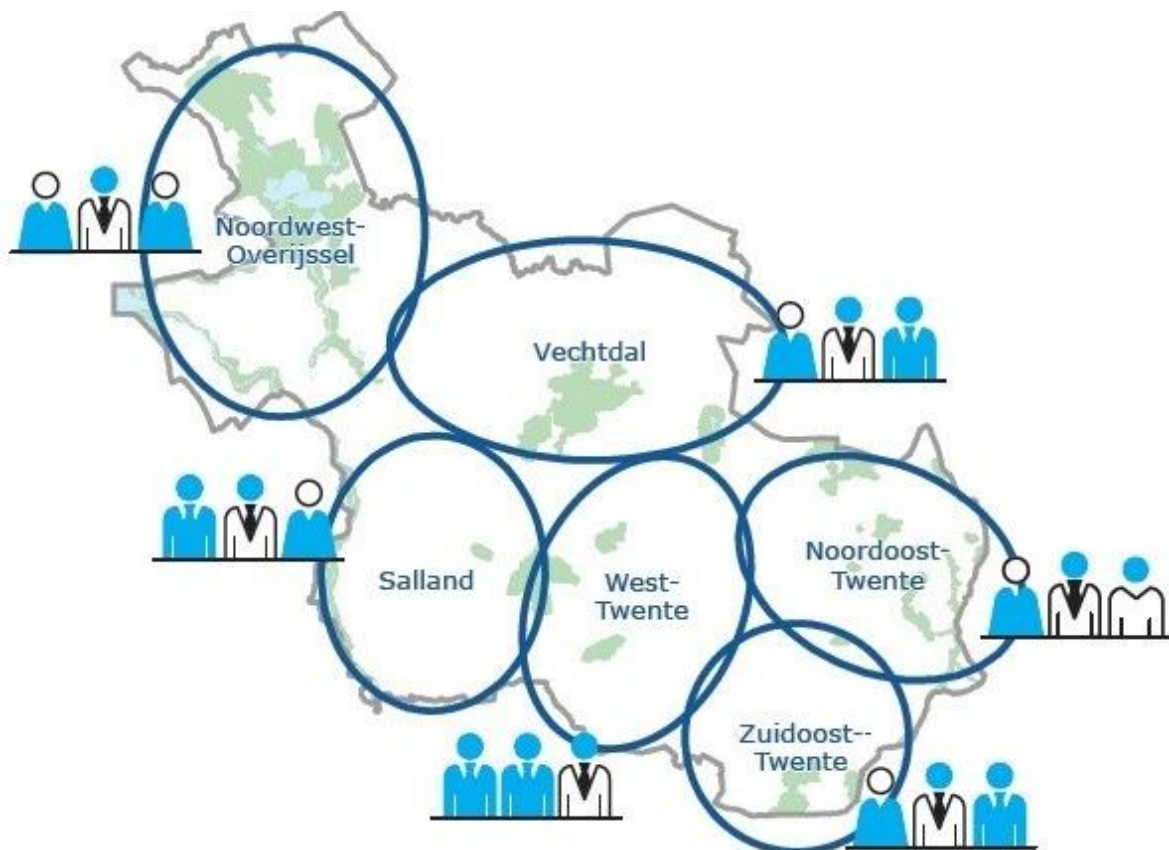
voor elk van de veertien stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met hun (ruime) beïnvloedingszone. De gebiedsaanpak is gericht op het herstellen en intensiveren van natuurherstel, het verlagen van de milieudruk en het stimuleren van duurzame landbouw. Daarbij wordt ook gekeken naar andere opgaven in deze gebieden. De provincie kiest in eerste instantie voor een vrijwillige aanpak, maar sluit dwingende maatregelen zoals onteigening of landinrichting niet uit.

- Limburg gaat per Natura 2000-gebied inventariseren welke bronnen een negatieve invloed hebben op natuurkwaliteit en waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Daarbij wil de provincie kijken naar alle mogelijkheden om emissiebronnen aan te pakken.

Overijssel en Gelderland kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak per cluster van gebieden

Overijssel en Gelderland kiezen voor een bredere stikstofaanpak in grotere gebieden, die vrijwel provinciedekkend zijn. Binnen deze gebieden bevinden zich meestal meerdere Natura 2000-gebieden.

De provincie Overijssel kiest voor een gebiedsgerichte aanpak voor zes gebieden (zie figuur 2.3). Per gebied wordt een gebiedstafel opgericht. Hierin werkt de provincie samen met vertegenwoordigers van agrarische en niet-agrarische bedrijven, natuur- en milieuorganisaties, gemeenten, waterschappen en overige gebiedspartners. In dit gebiedsproces wordt gewerkt aan: (1) het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van stikstofruimte; (2) het zoeken naar maatregelen die snel uitgevoerd kunnen worden, en (3) het opstellen van gebiedsagenda's (2021). Hierbij kijkt de provincie ook naar de andere opgaven in deze gebieden en de mogelijkheden om deze opgaven te combineren met de stikstofaanpak. Uitvoering en monitoring is voorzien in de periode 2021–2030. De verkenning van de natuurherstelmaatregelen vindt op een ander niveau plaats per Natura 2000-gebied in de bestaande 24 gebiedsstructuren.



Figuur 2.3 *Gebiedsgerichte aanpak stikstof Overijssel¹⁰*

Gelderland kiest voor een gebiedsgerichte aanpak in drie gebieden die het meest stikstofgevoelig zijn: de Veluwe, Rijntakken, en de Achterhoek. Deze bevatten allemaal meerdere Natura 2000-gebieden.

¹⁰ Bron: <https://www.overijssel.nl/actueel/dossier-stikstof/dossier-stikstof-gebiedsgerichte-aanpak/>

Doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak zijn: emissiereductie en depositiedaling in de meest kwetsbare Natura 2000-gebieden, het sterker maken van de natuur, en het op gang brengen van gebiedsgerichte transitie, bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw, duurzame industrie, duurzame mobiliteit en circulair bouwen. De provincie heeft met sectorpartners (bv. natuur, mobiliteit, bouw, landbouw, industrie) gewerkt aan een provinciale verkenning van de stikstof en verduurzamingsopgave voor deze gebieden. Verschillende plannen uit de sectoren boden bouwstenen, vanuit de boeren, bedrijven en bouwers. Vanuit de verschillende beleidsvelden is een eerste, integrale analyse gedaan naar richtingen voor bronmaatregelen. Dit heeft geleid tot een gebiedsgerichte verkenning van sectorgerichte bronmaatregelen en een concept-uitvoeringsagenda met mogelijke maatregelen per gebied. Vervolgstep is om de verschillende maatregelen door te rekenen op effecten en kosten.

2.4 Drie sporen van de structurele aanpak stikstof

2.4.1 Inleiding

De structurele aanpak stikstof omvat, naast de verankering in de Wsn, drie specifieke sporen. Deze sporen zijn in 2020 deels ook concreet uitgewerkt in concrete maatregelen/instrumenten en plannen. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste maatregelen die tot en met eind 2020 zijn genomen. De precieze link van deze sporen met het verplichte programma stikstofreductie en natuurverbetering en de provinciale gebiedsplannen (zie par. 2.2) zijn op dit moment nog niet duidelijk, omdat deze plannen eind 2020 nog niet zijn vastgesteld.

Onze focus ligt op de maatregelen die concreet betrekking hebben op gebiedsniveau en mogelijk ruimte bieden voor een gebiedsgerichte uitwerking. Generieke bronmaatregelen en maatregelen die specifiek gericht zijn op vergunningverlening blijven hier buiten beschouwing.

2.4.2 Spoor 1: stikstofbronbeleid

Spoor 1 betreft de stikstofreductiemaatregelen ofwel het stikstofbronbeleid. Hiervoor is nog geen overkoepelend programma opgesteld zoals wel het geval is voor natuurherstel. Mogelijk dat het (verplichte) programma stikstofreductie en natuurverbetering deze functie uiteindelijk gaat vervullen. Organisatorisch is binnen het ministerie van LNV een aparte programmadirectie Stikstof opgericht, die de vormgeving van het landelijke stikstofbronbeleid vorm geeft.

Voor het stimuleren van de stikstofreductie zijn inmiddels verschillende concrete maatregelen (bronmaatregelenpakket) aangekondigd en ook al enkele subsidieregelingen opengesteld. Het gaat voornamelijk om een aantal rijkssubsidieregelingen gericht op het uitkopen, omvormen en verduurzamen van landbouwbedrijven (naast bronmaatregelen gericht op de industrie en energie, en mobiliteit en bouw, die hier buiten beschouwing blijven). Het uitgangspunt bij deze subsidieregelingen is vrijwilligheid. Het Rijk wil boeren niet dwingen om hun bedrijf te beëindigen of de bedrijfsvoering aan te passen, maar wil dit wel met behulp van vrijwillige subsidieregelingen stimuleren. De belangrijkste subsidieregelingen zijn:

Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (275 miljoen)

Vanuit de structurele aanpak stikstof is 275 miljoen euro beschikbaar gesteld om de bestaande landelijke Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) uit te breiden. Het doel van deze subsidieregeling is om de geuroverlast vanuit varkenshouderijbedrijven te verminderen. De subsidie is bedoeld voor het vervallen van varkensrechten en de waardevermindering van de productiemiddelen (bv. de stallen). Deze regeling stond in de periode van 15 november 2019 tot 15 januari 2020 open voor subsidieaanvragen. In deze periode zijn veel meer subsidieaanvragen ingediend dan konden worden toegewezen met het aanvankelijk beschikbare budget van 180 miljoen euro.

De extra 275 miljoen euro vanuit de structurele aanpak stikstof is gebruikt om deze aanvragen alsnog te honoreren vanuit de gedachte dat hiermee ook de stikstofdepositie op kwetsbare Natura 2000-gebieden zou afnemen. Dit was echter niet het hoofddoel van deze subsidieregeling en hier is dus ook

niet specifiek op geselecteerd. Door gebruik te maken van de bestaande regeling en aanvragen, kunnen vooral snel de hieraan gekoppelde reductie van de stikstofdepositie realiseren.

Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (350 miljoen euro)¹¹

Deze regeling is in 2020 voor het eerst opengesteld. In 2021 en 2022 volgen de 2^{de} en 3^{de} tranche. Concreet gaat het om een specifieke uitkering (SPUK) vanuit het Rijk aan de provincies, waarbij de belangrijkste voorwaarden waaronder bedrijven worden aangekocht vanuit het Rijk zijn vastgelegd. De provincies stellen vervolgens de subsidieregeling open en kunnen onder de gestelde voorwaarden, de deelnemers selecteren. Provincies kunnen hiervoor zelf piekbelasters benaderen, maar veehouders kunnen zich ook zelf aanmelden voor de regeling. Het gaat hier om veehouderijbedrijven binnen 10 kilometer van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. Voorwaarde voor deelname is een bedrijfsverbod. De uitgekochte veehouders mogen niet elders in Nederland een veehouderijbedrijf starten of overnemen. Overigens is deze voorwaarde in de tweede en derde tranche van deze regeling weer verlaten.

De subsidie is bedoeld voor het opkopen (en doorhalen) van de productierechten, het opkopen en slopen van de bedrijfsgebouwen en de aankoop van landbouwgrond. De provincie moet ervoor zorgen dat de planologische bestemming van de veehouderijlocatie wordt gewijzigd, zodat de stikstofreductie permanent is. Het verwerven van gronden is ook bedoeld voor het creëren van schuifruimte in het gebiedsproces. Zo kan met de aangekochte grond ook een bijdrage worden geleverd aan het realiseren van een overgangszone (of buffer) rondom het Natura 2000-gebied.

Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (1 miljard euro)

Deze regeling zal in 2021 worden opengesteld en loopt door tot en met 2023. Begin 2021 zijn de details over de regeling nog niet bekend. Wel is duidelijk dat ook deze regeling vrijwillig zal zijn en dat het zal gaan om veehouders (melkvee, varkens, pluimvee) met een bepaalde depositie op kwetsbare Natura 2000-gebieden.

Verduurzaming van stallen (172 + 280 miljoen euro)

Een aanpassing in stallen kan een forse bijdrage leveren aan emissiereductie van stikstof. Vanuit de structurele aanpak stikstof is hiervoor 280 miljoen euro beschikbaar gesteld. Eerder was ook al 172 miljoen euro beschikbaar gesteld voor brongericht verduurzaming. Deze landelijke subsidies zullen in de periode 2021 t/m 2030 beschikbaar komen.

Omschakelfonds (175 miljoen euro)

Een andere mogelijkheid voor veehouders om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te verlagen, is te kiezen voor een andere bedrijfsvoering, zoals biologische of natuurinclusieve landbouw. Hiervoor komt het ministerie van LNV met een omschakelprogramma duurzame landbouw, met als doel om boeren en tuinders die willen omschakelen naar kringlooplandbouw te ondersteunen (LNV, 2020b)

Het omschakelfonds maakt strikt gesproken deel uit van dit omschakelprogramma dat verder bestaat uit subsidies voor bedrijfsplannen van ondernemers die willen omschakelen, demonstratieprojecten en een overbruggingsregeling. Het Nationaal Groenfonds gaat het omschakelfonds verder ontwikkelen. Het wordt een investeringsfonds dat op basis van goedgekeurde bedrijfsplannen achtergestelde leningen (risicodragend kapitaal) gaat verstrekken aan agrarische ondernemers die willen omschakelen. Dit is nodig omdat uit de praktijk is gebleken dat de financiering voor agrarische ondernemers die willen omschakelen, vaak een belemmering is.

Provinciale stikstofbronmaatregelen

De meeste provincies zijn vooral bezig met verkenningen (par 2.3). Toch neemt een aantal provincies zelf ook al concrete maatregelen om de stikstofdepositie te verminderen. Een voorbeeld is de

¹¹ Staatscourant 2020 nr. 57568. 3 november 2020. Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 oktober 2020, nr. WJZ/ 20259020, houdende eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van de gerichte opkoop van veehouderijen ter vermindering van de stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden)

vrijwillige aankoopregeling kalverhouderijen van de provincie Gelderland. Hiervoor is € 20 miljoen beschikbaar. Deze is aanvullend op de rijkssubsidieregelingen omdat kalverhouderijen geen dierrechten kennen en daarom buiten de landelijke regelingen vallen. Een ander voorbeeld is de provincie Noord-Brabant die voor 2021 5,7 miljoen euro beschikbaar stelt voor Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof en (per 2024) strengere emissie-eisen stelt aan (bestaande en nieuwe) stallen (Provincie Noord-Brabant, 2020).

Externe saldering

Externe saldering is een instrument om vergunningverlening voor ruimtelijke projecten met stikstofuitstoot op een Natura 2000-gebied mogelijk te maken. Een bedrijf dat (deels) stopt kan stikstofactiviteit overdragen aan een ander. Extern salderen geeft initiatiefnemers de mogelijkheid om, door het overnemen van stikstofruimte van een ander bedrijf, ruimte te creëren voor nieuwe economische of maatschappelijke activiteiten. Bij extern salderen kan een initiatiefnemer maximaal 70% van de overgenomen stikstofruimte inzetten voor nieuwe activiteiten, 30% komt ten goede aan de natuur. Extern salderen was eerder ook al mogelijk, maar is in 2020 ook mogelijk gemaakt met veehouderijen met productierechten. Ook verleen, het tijdelijk uitlenen van stikstofruimte, wordt met de wijziging mogelijk.

Provincies hebben de precieze voorwaarden voor externe saldering vastgelegd in provinciale beleidsregels. De algemene spelregel is dat bedrijven tot maximaal 70% van de stikstofemissie die ze uitkopen kunnen gebruiken. 30% van de stikstofruimte komt ten goede aan de natuur. Hierover hebben de provincies in 2020 afspraken gemaakt met de minister van LNV.

Externe saldering valt strikt gesproken niet onder het stikstofbronbeleid. Toch kan het instrument worden gebruikt om stikstofreductiemaatregelen op gebiedsniveau te realiseren en daarom zijn we toch op dit instrument ingegaan. Het instrument externe saldering biedt dus aanvullend op de verschillende uitkoopregelingen, ook mogelijkheden om met private middelen veehouderijbedrijven rondom Natura 2000-gebieden uit te kopen. In hoeverre van deze mogelijkheid al gebruikt wordt gemaakt, is in het kader van dit onderzoek niet geïnventariseerd.

2.4.3 Spoor 2: natuurherstel

Spoor 2 van de structurele aanpak stikstof is natuurherstel. Het doel hiervan is om de negatieve gevolgen van overmatige stikstofdepositie op de natuurkwaliteit te verminderen en de natuur en biodiversiteit te verbeteren. Het Kabinet stelt hiervoor voor de periode 2021 t/m 2030 ongeveer 3 miljard euro ter beschikking.

Subsidieregeling versnel natuurbeheer

Eerder had het kabinet al eenmalig 125 miljoen euro ter beschikking gesteld voor natuurbehoud- en herstel in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hiertoe heeft het ministerie van LNV per 1 februari 2021 de subsidieregeling Versneld Natuurherstel opengesteld. Natuurbeheerders konden op basis van deze regeling rechtstreeks bij het Rijk subsidie aanvragen voor natuurherstelprojecten. Het moet gaan om natuurherstel op de korte termijn (binnen 3 jaar), bovenop eerder afgesproken maatregelen in de huidige beheerplannen.

Programma Natuur

Eind 2020 brachten Rijk (LNV) en provincies (IPO) ook het Uitvoeringsprogramma Natuur uit. Het Programma Natuur valt binnen LNV onder de directie Natuur, Visserij en Landelijk Gebied (NVLG). Dit programma bevat een meer concrete uitwerking van de bijna 3 miljard euro aan extra rijksmiddelen voor natuurherstel vanuit de structurele aanpak stikstof. Het doel van het Programma Natuur is 70% realisatie van de duurzame instandhouding van alle 162 Natura 2000-gebieden in 2030 en dus niet alleen op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

In het Programma Natuur zijn voor de eerste jaren (2021 t/m 2023) concrete afspraken gemaakt over de besteding van het beschikbare geld en de verdeling over de provincies. Voor de periode 2024 t/m 2030 zullen LNV en provincies later nieuwe afspraken maken. Vooral voor deze langetermijnmaatregelen zullen provincies ervoor moeten zorgen dat de maatregelen vastliggen in de

beheerplannen van de Natura 2000-gebieden. Provincies geven in het Programma Natuur dan ook aan dat bestaande Natura 2000-beheerplannen in de komende jaren zullen worden herzien en aangevuld met nieuwe maatregelen.

De uitvoering van de maatregelen voor natuurherstel vallen onder de uitvoeringsplicht vanuit de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn). Dit betekent dat provincies moeten zorgen dat maatregelen, waarvoor zij deze verplichting aangaan, tijdig zijn uitgevoerd. Vanwege het feit dat de provincies de maatregelen (uiteindelijk) zullen vastleggen in Natura 2000-beheerplannen, geldt deze uitvoeringsplicht dus waarschijnlijk ook voor deze beheerplannen. Het programma is een toevoeging op de afspraken die reeds zijn gemaakt in het bestuursakkoord (2011) en het Natuurpact (2013).

Verdeling budget

Het Programma Natuur bevat voor de periode 2021 t/m 2023 al een vrij concrete verdeling van geld over provincies en typen maatregelen. Daarbij vallen de volgende zaken op:

1. In de eerste drie jaar is in totaal 720 miljoen euro beschikbaar. Daarna zal in 2024 t/m 2030 300 miljoen euro per jaar beschikbaar zijn.
2. In de eerste periode gaat 120 miljoen euro naar generieke maatregelen t.b.v. het Natuurnetwerk. Daarbij gaat het om een verhoging van de beheervergoedingen, boscompensatie, kwaliteitsverhoging riviernatuur en onderzoek en monitoring.
3. De resterende 600 miljoen euro wordt via specifieke afspraken met individuele provincies besteed aan natuurinvesteringen, zoals extra herstelmaatregelen, vernatting of uitbreiding van natuur gebieden, in en rondom overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit maatregelen pakket wordt per provincie vastgelegd via een specifieke uitkering (SPUK) vanuit het Rijk.
4. De indicatieve verdeling over provincies laat grote verschillen zien in beschikbare middelen per provincie. Gelderland krijgt de meeste middelen (150-180 miljoen). Flevoland krijgt met 6-15 miljoen euro de laagste bijdrage. De verdeling is vooral gebaseerd op het aantal/oppervlakte aan stikstofgevoelig Natura 2000-gebieden per provincie. Deze verschillen laten zien dat de omvang van de problematiek sterk verschilt per provincie.
5. Het Programma Natuur maakt onderscheid tussen verschillende typen maatregelen: (a) kwaliteitsverbetering in bestaande natuurgebieden; (b) hydrologische maatregelen (20%); (c) versnellen grondverwerving (30%), realisatie overgangszones rondom de kwetsbare Natura 2000-gebieden (20%) en overige kwaliteitsmaatregelen bovenop Natuurpact (bv. recreatieve zonering of exotenbestrijding).

Monitoring en evaluatie

Het Programma Natuur bevat nog geen hele concrete afspraken voor monitoring en evaluatie. Deze aspecten zullen nog verder moeten worden uitgewerkt. Daarbij is wel het uitgangspunt dat het Programma Natuur aansluit bij de monitoringcyclus van de Natura 2000-beheerplannen en de rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (de eerstvolgende is in 2025). Voor de evaluatie zal nog worden onderzocht in hoeverre aangesloten kan worden bij de lerende evaluatie Natuurpact.

2.4.4 Spoor 3: natuurinclusieve ruimtelijke inrichting

Het derde spoor van de structurele aanpak stikstof is natuurinclusieve ruimtelijke inrichting. Dit spoor is eind 2020 nog het minst concreet uitgewerkt en hiervoor zijn ook geen concrete financiële middelen beschikbaar gesteld. De gedachte is dat ook een andere inrichting van de ruimte kan bijdragen aan het verbeteren van de natuurkwaliteit. Daarbij gaat het vooral om de stikstof- en natuurdoelen te combineren met bestaande functies en andere ambities, bijvoorbeeld in de vorm van agrarisch natuurbeheer door boeren, zonneparken gecombineerd met natuurontwikkeling of natuurinclusieve woningbouwontwikkeling. Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting kan ook samengaan met andere maatschappelijke opgaves waaronder waterveiligheid, de energietransitie en klimaatbestendigheid. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) formuleert toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied inmiddels als beleidsprioriteit (BZK, 2019, p. 135 e.v.). Daaronder valt dan ook de beleidskeuze voor 'duurzame kringlooplandbouw' (BZK, 2019: p. 146).

Op landelijk niveau zijn er twee concrete beleidssporen waarin dit spoor verder moeten worden uitgewerkt. Dit zijn:

1. de Agenda Natuurinclusief als onderdeel van het Programma Natuur (LNV en provincies)¹²;
2. het Nationaal Programma voor het Landelijk Gebied (NPLG) als uitwerking van de NOVI (ministerie van BZK samen met andere overheden).

In het Programma Natuur zou ook aandacht worden besteed aan een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting. Dit onderdeel – de Agenda Natuurinclusief – is echter in het Programma Natuur (zie par 2.3) wel aangekondigd voor 2021, maar nog niet gepubliceerd. Wel is duidelijk dat in het beschikbare budget voor het Programma Natuur voorlopig geen reservering is opgenomen voor financiering van de Agenda Natuurinclusief.

Tegelijkertijd wordt vanuit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), waarin ook natuur, landschap en biodiversiteit als nationale belangen worden meegewogen, gewerkt aan de ontwikkeling van een integraal programma voor het landelijk gebied (BZK, 2020). De NOVI is reeds een beleidsinstrument uit de komende Omgevingswet (Ow). Deze Ow gaat uit van een beleidscyclus waarin nationale belangen uit de NOVI via programma's uiteindelijk doorwerken tot op het niveau van het omgevingsplan en/of omgevingsverordening. De natuuropgaven in het kader van de aanpak stikstof maken integraal onderdeel uit van dit programma. Daarbij zal ook aandacht zijn voor onder meer: (1) bufferzones, bijvoorbeeld met extensieve landbouw, rondom Natura 2000-gebieden; (2) een optimale en integrale planning van functies in gebieden en (3) een vernieuwing van het bestaande instrumentarium zoals ruimtelijk instrumentarium, emissierechten, gebiedsvisies en grondinstrumentarium zoals het landinrichtingsinstrumentarium uit de WILG/Omgevingswet en (regionale) grondbanken.

Hoe deze Agenda Natuurinclusief en het Programma Landelijk Gebied zich precies tot elkaar gaan verhouden is op dit moment niet bekend. Ook de precieze relatie met spoor 1 en 2 van de structurele aanpak stikstof is momenteel niet precies duidelijk.

2.4.5 Resumé

Ten slotte vatten we de verschillende sporen van de structurele aanpak stikstof samen in tabel 2.1.

Tabel 2.1 De drie sporen van de structurele aanpak stikstof.

	Spoor 1: stikstofreductie	Spoor 2: natuurherstel	Spoor 3: natuurinclusieve ruimtelijke inrichting
Omschrijving	Reductie van stikstofdepositie in stikstofgevoelige N2000-gebieden	Natuurherstel en beheer van N2000-gebieden	Betere ruimtelijke integratie met andere functies als landbouw, energie, woningbouw en infrastructuur.
Strategisch plan	-	Uitvoeringsprogramma Natuur	Agenda Natuurinclusief Programma landelijk gebied (NOVI)
Verantwoordelijk ministerie	LNV (directie Stikstof)	LNV (directie NVLG)	LNV (Agenda Natuurinclusief) BZK (NOVI)
Beschikbaar budget (2021 t/m 2030)	2 miljard euro	3 miljard euro	-

¹² In dit rapport hebben we de Agenda Natuurinclusief beschouwd als een apart spoor en daarom is dit niet meegenomen als we spreken over het Programma Natuur.

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de belangrijkste onderdelen van de structurele aanpak stikstof in beeld gebracht. Deze analyse leidt tot de volgende conclusies:

1. In de Wsn ligt sterk de nadruk op een gezamenlijk landelijk programma voor stikstofreductie en natuurherstel in combinatie met provinciale gebiedsplannen. Binnen de huidige uitwerking van de structurele aanpak stikstof worden deze sporen op landelijk niveau vrij gescheiden vormgegeven. Zo zijn er verschillende subsidieregelingen voor stikstofreductie (vooral binnen de landbouw), een Programma Natuur met natuurherstelmaatregelen en aparte sporen voor een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting.
2. De focus in het Programma Natuur en de Wsn op de (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden kan bijdragen aan een tweedeling in het natuurbeleid. Hierin gaat, mede vanuit de structurele aanpak stikstof, veel aandacht en geld naar de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarnaast is er nog het brede natuurbeleid dat zich richt op het hele Natuurnetwerk.
3. De uitwerking van sectorale maatregelen loopt vóór op de uitwerking van integraal beleid. Opvallend is dat spoor 1 (stikstofreductie) en spoor 2 (natuurherstel) al concreet zijn uitgewerkt met concrete doelen, instrumenten en budgetten, terwijl spoor 3 (natuurinclusieve ruimtelijke inrichting) nog uitwerking moet krijgen. Dit roept ook de vraag op in hoeverre provincies nog ruimte hebben voor integrale gebiedsprocessen.
4. Een aantal provincies kiest in de gebiedsgerichte stikstofverkenningen voor een meer integrale aanpak van de verschillende sporen op gebiedsniveau. Vooral de provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant zijn hier eind 2020 heel expliciet over. Ze kiezen voor meer integrale en interactieve gebiedsprocessen, waarin ook andere belangen en opgaven worden meegenomen of meegekoppeld.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag wat de structurele aanpak stikstof betekent voor de bestaande verhoudingen tussen Rijk en provincies.

3 Bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor de bestaande bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies in het natuurbeleid. Daarbij hanteren we het ideaaltypische onderscheid tussen decentralisatie, centralisatie en medebewind (zie 1.4.1).

We starten in paragraaf 3.2 met een analyse van de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies in het bestaande natuurbeleid. Daarbij ligt de focus op de bestuurlijke verhoudingen in de periode 2011 t/m 2020, maar we gaan om deze ontwikkelingen goed te kunnen begrijpen en te duiden ook kort in op de ontwikkeling in de periodes hiervoor.

Vervolgens gaan we in paragraaf 3.3 in op de veranderingen in deze bestuurlijke verhoudingen als gevolg van de structurele aanpak stikstof. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de interviews met strategische provincied medewerkers. Daarbij gaan we uit van de situatie eind 2020 (zie hoofdstuk 2). We schetsen dus vooral een tussenstand van een proces dat duidelijk nog in ontwikkeling/beweging is.

3.2 Decentralisatie in het natuurbeleid tot 2020

Dominante rol van het Rijk in het natuurbeleid (1975-2007)

Vanaf de start van het actieve natuurbeleid in Nederland met het publiceren van de drie Groene Nota's ¹³(1975) speelt het Rijk een centrale rol in het natuurbeleid. Provincies speelden daarin wel een rol, maar de dominantie van het Rijksbeleid was heel sterk (zie verder Kuindersma et al., 2020a). Daarnaast was het natuurbeleid in deze periode nog vrij zwak en vooral gericht op het behouden van bestaande natuurwaarden tegen ontwikkelingen als landbouw en woningbouw.

Met de publicatie van het Natuurbeleidsplan (1990) en het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) krijgt het natuurbeleid een offensief karakter gericht op de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden. Sinds 1982 maakt natuur echter deel uit van het ministerie van Landbouw en Visserij (later LNV). Vanuit dit ministerie was altijd veel weerstand tegen decentralisatie van het landbouw beleid en later ook het natuurbeleid. Daarbij had LNV via haar gedeeltelijke gedeconcentreerde organisatievorm ook een sterke rol in de regio. Zo beschikte LNV over provinciale consulentschappen (later Regiodirecties) en eigen uitvoeringsorganisaties zoals de Landinrichtingsdienst /Dienst Beheer Landbouwgronden (later DLG) en Staatsbosbeheer. Deze uitvoeringsorganisaties beschikte elk weer over provinciale en een tijdlang ook over lokale afdelingen.

Na de decentralisatie-impuls uit 1993 nam de rol van provincies in het natuurbeleid langzaam toe. Zo kregen provincies een rol in de handhaving van de groene wetten en ook in de aansturing van landinrichtingsprocessen, waarbinnen inmiddels ook veel natuurprojecten werden gerealiseerd. Het landelijke beleidskader bleef echter dominant en provincies hadden daarbinnen vooral een rol in de uitvoering, zoals de begrenzing van de EHS.

Het ILG als mengvorm tussen decentralisatie en centrale sturing (2007-2011)

In 2007 startte onder de noemer van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) een nieuw financieel en sturingssysteem voor het landelijk gebied. Het ILG omvat een bundeling van rijksmiddelen voor het landelijk gebied en twaalf bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies, waarin voor een periode van zeven jaar afspraken zijn gemaakt over beleidsprestaties van provincies en financiële bijdragen van het Rijk, en beoogde de provincies meer dan voorheen een regierol te

¹³ De Nota relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud (Relatienota), de nota Nationale Parken en de Nota Landelijke gebieden.

geven in de uitvoering van het natuurbeleid. Bovendien werden in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) bevoegdheden van het Rijk voor de gebiedsgerichte uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied overgedragen aan de provincies (Boonstra et al., 2012).

De evaluatie van het ILG (Boonstra et al., 2012) laat zien dat het ILG een duidelijke verschuiving heeft veroorzaakt in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. De positie van provincies als regisseur van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied (waaronder het natuurbeleid) werd versterkt. Daarbij kregen provincies de ruimte om deze regierol op eigen wijze in te vullen.

Ondanks dat het ILG de positie van de provincie in de gebiedsgerichte uitvoering van het natuur- en plattelandsbeleid heeft versterkt, had het stelsel ook nog kenmerken van meer centrale sturing:

1. *Budget via het Groenfonds* - Het rijksbudget werd niet via het Provinciefonds beschikbaar gesteld, maar via het Groenfonds. Hiermee had LNV meer mogelijkheden om voorwaarden te stellen over verantwoording en besteding van de middelen dan via het Provinciefonds
2. *Uitvoering via DLG* - De uitvoering van verschillende aspecten van het natuurbeleid, zoals grondverwerving en vormen van landinrichting, verliep via de landelijke uitvoeringsdienst DLG. Provincies kregen met het ILG de beschikking over de capaciteit van DLG en kon deze formeel ook aansturen. Provincies zagen dit vaak nog wel als verplichte winkelnering van een organisatie die toch sterk verbonden was met het Rijksbeleid en soms moeilijk was aan te sturen door provincies. Bovendien bleef de (ruil)grond van DLG formeel eigendom van het Rijk.
3. *Detailverantwoording aan het Rijk*. In de bestuursovereenkomsten waren vrij gedetailleerde prestatie-afspraken vastgelegd zoals aantal hectares nieuwe natuur of kilometers aangelegd wandelpad. Provincies mochten weliswaar flexibel omgaan met het jaar waarop deze prestaties werden gerealiseerd, maar moesten hierover uiteindelijk wel rapporteren aan LNV.

Het ILG is dus een periode waarin het natuurbeleid (in samenhang met overig plattelandsbeleid) steeds meer bij provincies kwam te liggen. Halverwege de beoogde zeven jaar werd het ILG echter al weer beëindigd doordat het Rijk sterk ging bezuinigen en het natuurbeleid verder wilde decentraliseren naar provincies. Het ILG was achteraf dus een tussenperiode tussen de meer centrale aansturing van de periode daarvoor en de decentralisatie daarna.

De (bijna) volledige decentralisatie in het Natuurpact (2011-2020)

Het kabinet Rutte I komt in 2010 met een grote bezuiniging op het natuur- en plattelandsbeleid. Bovendien is het de bedoeling om het afgeslankte natuurbeleid verder te decentraliseren naar de provincies. De bezuinigingen zijn een direct gevolg van de economische recessie, maar ook het ongenoegen vanuit de landbouw en ander bedrijfsleven over de technocratische en belemmerende natuurregels vanuit Europa (VHR) speelt een rol (Kuindersma et al., 2020). De decentralisatie van het natuurbeleid (naar provincies) sluit aan bij andere grote decentralisatieoperaties van de jeugdzorg, AWBZ en Participatiewet (naar gemeenten).

De decentralisatie van natuur naar provincies sluit ook aan bij het nieuwe profiel van de provincies als regisseur in het ruimtelijke beleid. Provincies zouden beter dan het Rijk in staat zijn om verschillende functies met elkaar te combineren in integrale gebiedsprocessen. Daarbij wil het kabinet in deze periode een einde maken aan de gedeelde verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies onder het motto: 'je gaat erover of je gaat er niet over'.

Desondanks duurt het nog tot het kabinet Rutte II dat Rijk en provincies definitieve afspraken maken over de decentralisatie in het Natuurpact (2013). Hierbij krijgen de provincies vrijwel volledige zeggenschap over de verdere vormgeving en uitvoering van het natuurbeleid. Het resterende Rijksbudget voor natuur (op het land) wordt via het Provinciefonds ter beschikking gesteld aan de provincies. Bovendien wordt DLG opgeheven en de bijbehorende capaciteit en (ruil)grond overgedragen aan provincies.

In het Natuurpact (2013) spreken provincies wel af dat de provincies uiterlijk in 2027 nog 80.000 ha ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland (NNN, opvolger van de EHS) zullen realiseren. Daarnaast worden provincies verantwoordelijk voor het uitvoeren van het nieuwe stelsel voor

agrarisch natuurbeheer (buiten het NNN) en zullen ze een bijdrage leveren aan de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de verbinding tussen natuur en economie. Verantwoording over de gemaakte afspraken richting het Rijk vindt plaats door middel van een jaarlijks rapportage natuur door het IPO en een driejaarlijkse evaluatie door het PBL (de lerende evaluatie Natuurpact). De primaire verantwoording leggen provincies (GS) echter af aan hun eigen Provinciale Staten (PS).

Hoewel de door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn beschermde Natura 2000-gebieden een strikter juridische beschermingsregime hebben binnen het NNN, neemt de verantwoordelijkheid van provincies ook hierbij toe. Bijvoorbeeld met het inwerkingtreden van de nieuwe Wet natuurbescherming in januari 2016 krijgen Gedeputeerde Staten (GS) naast de bestaande verantwoordelijkheid voor het opstellen van beheerplannen, ook verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze maatregelen (Fontein et al., 2017, p. 35). De nieuwe wet bekrachtigt de verantwoordelijkheid van de provincies voor de realisatie van de internationale verplichtingen.

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS)

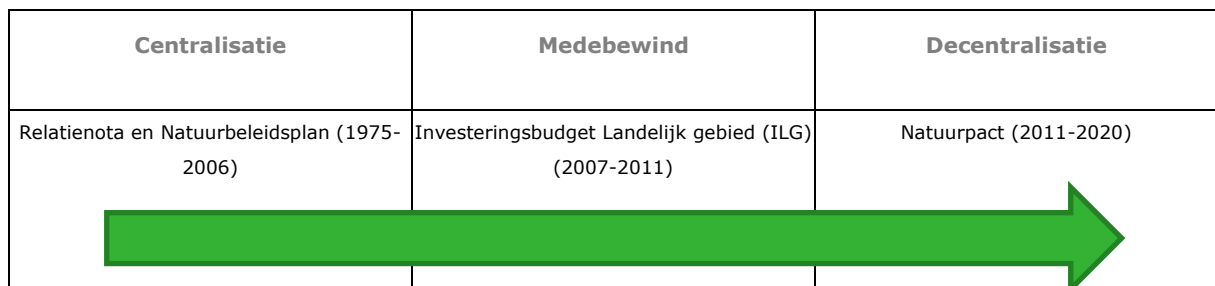
Het landelijke Programma Aanpak Stikstof (PAS) was in zekere zin een uitzondering op de nieuwe beleidsvrijheid van provincies. Dit nationale programma was een reactie op het vastlopen van de vergunningverlening bij vooral veehouderijbedrijven rondom Natura 2000-gebieden. Dit komt door de te hoge stikstofbelasting op deze gebieden en de strikte natuurbescherming vanuit de EU-Habitat- en Vogelrichtlijn. Het PAS is weliswaar een nationaal programma, maar mede tot stand gekomen op verzoek van de provincies. Bovendien hebben provincies nog een flinke beleidsvrijheid om zelf keuzes te maken voor het al dan niet inzetten van dwingende instrumenten als onteigening en wettelijke herverkaveling in concrete gebiedsprocessen (zie verder hoofdstuk 4).

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is ontwikkeld om de natuur in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te herstellen en daarmee ook economische ontwikkeling rondom deze gebieden opnieuw mogelijk maken (Folkert et al., 2014). In deze gebieden moeten herstelmaatregelen, hydrologische maatregelen en uitbreiding van de natuurgebieden worden uitgevoerd. De afspraken hierover zijn ook opgenomen in het Natuurpact (2013) en moeten dus door provincies worden uitgevoerd.

Provincies hebben voor deze PAS-maatregelen een harde resultaatsverplichting op zich genomen om dit ook daadwerkelijk te doen. Voor sommige maatregelen moet dit al voor 2021 zijn gebeurd, voor andere maatregelen is dat 2027. Ondanks de kritiek op het PAS (zie ook hoofdstuk 2) is het PAS door de strakke planning en de harde resultaatverplichtingen wel een impuls voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. Daarmee worden vaak al lang geplande uitbreidingen van het Natuurnetwerk nu met extra bestuurskracht gerealiseerd bijvoorbeeld door het inzetten van inpassingsplannen en onteigening als stok achter de deur (zie verder hoofdstuk 4).

Steeds meer decentralisatie in natuurbeleid

De conclusie is dat het natuurbeleid in de periode 1975-2020 misschien langzaam en via vele tussenstappen, maar toch consequent steeds verder is gedecentraliseerd naar de provincies (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1 Steeds meer decentralisatie in het natuurbeleid (1975-2020).

3.3 De gevolgen van de stikstofaanpak voor de verhouding Rijk en provincies in het natuurbeleid

3.3.1 Inleiding

We gaan in deze paragraaf in op de gevolgen van de in hoofdstuk 2 geschetste structurele aanpak stikstof, voor de bestaande verhoudingen in het natuurbeleid. In paragraaf 3.2 hebben we aangegeven dat deze verhoudingen een sterk decentraal karakter hebben gekregen met relatief veel beleidsvrijheid voor de provincies. Hierbij hebben de provincies wel afspraken met het Rijk vastgelegd in het Natuurpact, o.a. specifiek voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

We gaan afzonderlijk in op de drie sporen van de structurele aanpak stikstof: (1) het (landelijke) stikstofbronbeleid (par.3.3.2); (2) natuurherstel (Programma Natuur) (par. 3.3.3) en (3) natuur-inclusieve ruimtelijke inrichting (par. 3.3.4).

3.3.2 Stikstofbronbeleid

Landelijk stikstofbronbeleid

In hoofdstuk 2 hebben we al aangegeven dat een landelijk programma stikstofreductie (begin 2021) nog ontbreekt. Op basis van de eerste concrete maatregelen vanuit de structurele aanpak stikstof is wel duidelijk dat het kabinet hier kiest voor een vrij centrale, en vrijwillige, aanpak met voornamelijk landelijke subsidieregelingen voor het uitkopen, omvormen en verduurzamen van bestaande veehouderijbedrijven.

Provincies hebben begrip voor de centrale rol van het Rijk in het stikstofbronbeleid. Het stikstofbronbeleid was ook geen onderdeel van de decentralisatie in het Natuurpact en lag ook in het PAS ook voornamelijk bij het Rijk. Bij het stikstofbronbeleid is dus ook geen sprake van een recentralisatie. Het is veel meer een intensivering van het bestaande Rijksbeleid. Daarbij zijn provincies wel kritisch over de omvang van de huidige maatregelen. Deze zijn onvoldoende voor het realiseren van de doelen. Zo geeft een van de provincies aan:

"De reductiepoet komt niet van de grond. Er zit 2 miljard in, dat is echt te weinig als het gaat om een halvering van de stikstofemissie. (...) Het is even dweilen. Het is afleiden van het echte probleem, de structureel te grote stikstofuitstoot."

Bescheiden rol voor provincies in uitvoering subsidieregelingen

Op het eerste gezicht hebben de provincies dus een bescheiden rol in het stikstofbronbeleid. Van de geschetste subsidieregelingen hebben de provincies alleen in de piekbelastersregeling (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden), een formele rol. De provincies voeren deze regeling uit en het budget is (in verschillende tranches) door het Rijk ter beschikking gesteld aan de provincies in de vorm van specifieke uitkeringen (SPUK's).

Rijk en provincies hebben afgesproken dat provincies gaan kijken of ze agrariërs kunnen motiveren om daarin mee te doen. Uit de gesprekken blijkt dat provincies hun rol wisselend typeren van puur uitvoerend tot meer sturend, zoals het prioriteren van piekbelasters met grond. Enkele citaten van provincies illustreren de verschillende percepties:

"De piekbelastersregeling is echt een provinciale regeling, met Rijksgeld (...) We gaan kijken of er veel animo is en dan gaan de grootste piekbelasters voor. Daar zijn we wel sturend in."

"Het is een Rijksregeling die via provincies uitgegeven wordt. Het Rijk stelt de spelregels op, zoals een beroepsverbod. Dat hebben wij niet bedacht. De spelregels krijgen we mee van LNV."

Het is wel duidelijk dat de provincies niet alle voorwaarden vanuit het Rijk zien zitten. Zo zien provincies soms mogelijkheden om bedrijven van een locatie dichtbij een Natura 2000-gebied naar

een andere locatie te verplaatsen, maar is dit in de eerste tranche niet mogelijk omdat het Rijk een beroepsverbod heeft vastgelegd in de subsidievoorwaarden. Het beroepsverbod houdt in dat de veehouder -als hij besluit mee te doen aan deze subsidieregeling- niet elders in Nederland een veehouderijbedrijf mag beginnen of overnemen. Dit wordt vastgelegd in een overeenkomst. De reden achter het beroepsverbod is dat het Rijk wil voorkomen dat de uitstoot van stikstof en andere milieubelastende stoffen op een andere plaats opnieuw ontstaan. Mede op verzoek van provincies is dit beroepsverbod voor de tweede en derde tranche los gelaten.

"Er is een amendement aangenomen dat kijkt naar verplaatsing in de 2^e en 3^e tranche. Dat vinden wij zinvol. Als iemand 70 is en geen opvolger heeft is een beroepsverbod wel oké, maar dat aan de voorkant stellen zou niet onze manier zijn."

Centrale rol van provincies in gebiedsgerichte aanpak stikstof

Het kabinet heeft zich ook uitgesproken voor een gebiedsgerichte aanpak van het stikstofprobleem en geeft de provincies hierin een belangrijke rol. Provincies kiezen hierin voor gebiedsprocessen op verschillende niveaus. Dit geldt niet alleen voor het natuurherstel, maar ook voor het stikstofbronbeleid. Voor het stikstofbronbeleid bestaat deze rol uit: 1. nationale stikstofreductie-maatregelen die het Rijk neemt en gebiedsgericht worden geïmplementeerd en 2. maatregelen die decentrale overheden nemen om stikstofreductie in regio's te realiseren (LNV, 2020a). Provincies hebben in 2020 ook al concrete stappen gezet door gebiedsgerichte verkenningen uit te voeren en te werken aan een gebiedsgerichte stikstofaanpak (zie par 2.4).

Uit deze provinciale verkenningen komt naar voren dat de integrale en gebiedsgerichte ambities van provincies kunnen botsen met de centralistische (en sectorale) vormgeving van de bestaande rijkssubsidiereregelingen. Zo geeft een aantal respondenten ook aan in de interviews:

"Het is wel logisch dat het Rijk daar meer sturing geeft, want bronmaatregelen is een beetje des Rijks, maar het maakt maatwerk in de gebieden lastiger."

"De verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk. Dit vraagt nogal wat. Soms is uitkoop geen goede optie en is verduurzaming van een bedrijf efficiënter of beter. Daar hebben we geen sturing op. Dat moet maar net passen."

De uitdaging van provincies om hun ambities voor een (integrale) gebiedsaanpak van het stikstofbeleid te combineren met de landelijke subsidieregelingen, behandelen we verder in hoofdstuk 4.

3.3.3 Natuurherstel en Programma Natuur

Decentrale uitvoering

Het Programma Natuur (LNV en IPO, 2020) legt vooral de nadruk op samenwerking tussen Rijk en provincies met de provincie vooral in de rol van uitvoerder (in medebewind). De provincies zijn weliswaar betrokken bij het opstellen van het Programma Natuur, maar moeten vooraf de maatregelen opstellen die ze voor financiering willen indienen bij het Rijk. Bovendien ligt de uiteindelijke besluitvorming, ondanks de intenties om dit gezamenlijk op te pakken, formeel bij het Rijk. De provincie is vervolgens verantwoordelijk voor het uitvoeren van de afgesproken natuurherstelmaatregelen. Hier geldt vanuit de wet stikstofreductie en natuurherstel wel een uitvoeringsplicht voor provincies.

Centrale financiering en verantwoording

Ook bij de wijze van financiering en verantwoording ligt in het Programma Natuur de nadruk op de rol van het Rijk. In vergelijking met het Natuurpact zijn nu ook geen afspraken gemaakt over eigen financiering door provincies. Bij de rijksfinanciering is gekozen voor de constructie van de specifieke uitkering (SPUK) en dus niet voor de algemene financiering via het Provinciefonds omdat het Rijk meer vat wilde hebben op de besteding van de middelen.

De SPUK-constructie brengt op zichzelf gedetailleerdere verantwoordingsverplichtingen richting het Rijk met zich mee dan het Natuurpact (via het Provinciefonds). Daarbij zal in de praktijk nog wel veel afhangen van de concrete afspraken die Rijk en provincies nog moeten maken over deze verantwoording en de wijze waarop de maatregelen worden gedefinieerd. Voor de provincies zijn de afspraken vanuit het Programma Natuur een taak die vanuit het Rijk (minister van LNV) is gedelegeerd aan GS. Formeel is het dus een rijkstaak die is gedelegeerd aan de provincie. Bij delegatie is de rol van PS ook beperkt. Dit is een verschil met het Natuurpact, waarbij de taken bij PS liggen en GS zich vooral aan PS moet verantwoorden over de uitvoering van de taken.

Centralisatie of aanvulling?

Het Programma Natuur kent dus een minder decentrale opzet dan de afspraken over het bestaande natuurbeleid in het Natuurpact, maar betekent dit ook dat we kunnen spreken van een (re)centralisatie van beleid? Op deze vraag zijn twee antwoorden mogelijk, afhankelijk van de interpretatie van de afspraken uit het Natuurpact, namelijk:

1. *Programma Natuur als aanvulling* - Het Programma Natuur is een aanvulling op het bestaande natuurbeleid uit het Natuurpact. Vanuit deze visie is de decentralisatie van het Natuurpact beperkt tot de onderwerpen en middelen waarover in het Natuurpact afspraken zijn gemaakt. Het Programma Natuur is dan geen centralisatie, maar een aanvulling op de gemaakte afspraken in het Natuurpact.
2. *Programma Natuur als recentralisatie* - Het Programma Natuur is een recentralisatie van de afspraken uit het Natuurpact. In het Natuurpact is immers afgesproken dat de beleidsvorming en -uitvoering voortaan helemaal bij de provincies ligt. Het Programma Natuur breekt vanuit deze visie met de gedecentraliseerde aanpak, door een deel van deze taken weer terug te halen naar het Rijk.

Beide opvattingen komen terug in de gesprekken met provincies. Over het algemeen hebben de respondenten begrip voor de keuze om in het Programma Natuur te kiezen voor meer centrale sturing door het Rijk in vergelijking met het Natuurpact. Het Rijk wilde namelijk meer vat hebben op de besteding van middelen dan via het Provinciefonds mogelijk is. De belangrijkste argumenten voor meer centrale sturing zijn:

- Het Programma Natuur gaat over de Natura 2000-verplichtingen. Het Rijk heeft altijd een (systeem)verantwoordelijkheid gehad voor de Europese doelen en deze is ook in het Natuurpact nooit weg geweest.
- Het Programma Natuur gaat om een tijdelijke impuls voor het provinciale natuurbeleid. De bestaande structurele afspraken vanuit het Natuurpact over de decentralisatie en middelen in het Provinciefonds blijven gewoon in stand.
- De brede doeluitkering (via het Provinciefonds) is minder geschikt in de huidige situatie omdat het Rijk (en vooral ook het ministerie van Financiën) gezien de benodigde juridische basis van de maatregelen (in de Wsn), meer vat wil hebben op besteding van de middelen. Provincies kunnen bij een algemene uitkering via het Provinciefonds zelf besluiten waar ze de middelen aan besteden.
- Bij gedecentraliseerd beleid zoals het Natuurpact was het moeilijk voor het Rijk om informatie te krijgen over de voortgang e.d., omdat de provincies daarbij primair aan PS rapporteren en niet aan het Rijk. Nu kijkt het ministerie van Financiën meer mee, o.a. gezien de economische problematiek.

Toch hadden enkele respondenten de voorkeur voor een toevoeging van de nieuwe middelen aan het Natuurpact. Zo stelt een van de provinciale respondenten:

"Van de vijf miljard voor de stikstofaanpak, is drie miljard voor natuurversterking en daarvan zeg ik: doe het à la Natuurpact en laat ons binnen goede kaders ons werk doen,"

Over het algemeen hebben de provincies begrip voor de gemaakte keuzes, ook omdat het Rijk met de samenwerking in het Programma Natuur heeft laten zien dat ze wel de intentie heeft om de decentralisatiegedachte in stand te houden. Enkele specifieke reacties van provincied medewerkers:

"Natuurlijk kan je dat zien als recentralisatie, maar ik heb het idee dat het Rijk wel aan wil sluiten aan bij de decentralisatie."

"Ik snap de decentralisatie vanuit het Natuurpact. Maar een praktische invalshoek is dat de minister altijd wordt aangesproken op natuur, want partners opereren ook landelijk. Ook heb je de Europese context. In die keten hebben we altijd wat met elkaar te doen."

"Ik zie het niet somber in. Je hebt elkaar hard nodig. De EU-doelen zijn bepalend en wij zitten minder in Europa dan het Rijk. We lopen tegen een paar Natura 2000-doelen aan waar we alleen niet uitkomen als het gaat om haalbaarheid. (...) In het Natuurpact dachten provincies misschien op een gegeven moment: wij zijn de baas. (...) Maar het Natuurpact heeft niks afgedaan aan de rol van het Rijk."

"We hebben van de minister wel erg een rol gekregen m.b.t. gebiedsgerichte aanpak en dat ademt wel de lijn van het Natuurpact. Provincies als gebiedsregisseurs, als kenner van het gebied om te kijken naar de meest passende maatregelen. Dat moet je ook niet als Rijk willen doen."

Overlap in onderwerpen en gebieden

Onafhankelijk van de interpretatie van de afspraken uit het Programma Natuur, is duidelijk dat er een overlap is in onderwerpen/focus en gebieden/locus tussen Natuurpact en Programma Natuur (zie tabel 3.2). Het Programma Natuur heeft weliswaar een veel smallere insteek met haar focus op (Europese) biodiversiteitsdoelen en stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar gaat wel over onderwerpen en gebieden waar ook in het kader van het Natuurpact afspraken zijn gemaakt. Hierbij zijn overigens de beoogde focus en locus van de Agenda Natuurinclusief, formeel onderdeel van het Programma Natuur, nog buiten beschouwing gelaten. Deze agenda is er eind 2020 nog niet, maar de eerste beschrijvingen geven de indruk dat de overlap qua onderwerpen en gebieden met het Natuurpact hier mogelijk nog groter is.

Tabel 3.2 Focus en locus van Natuurpact en Programma Natuur.

		Natuurpact (2013)	Programma Natuur (2020)
Onderwerpen (focus)	Biodiversiteit	Ja	Ja
	Maatschappelijke betrokkenheid	Ja	Nee
	Natuur & economie	Ja	Nee
Gebieden (locus)	Natura 2000	Ja	Ja ¹⁴
	Overig Natuurnetwerk (NNN)	Ja	Nee
	Natuur buiten NNN	Beperkt (m.n. ANLb)	Nee

Opvallend is dat in de kabinetsbrief over de structurele aanpak stikstof nog een herziening van het Natuurpact werd aangekondigd. In het Programma Natuur blijkt dat Rijk en provincies uiteindelijk hebben gekozen om de afspraken uit het Natuurpact in tact te laten en het Programma Natuur als aanvulling hierop te zien. Dit leidt mogelijk ook tot onduidelijkheid en discussie over welke maatregelen nu precies vanuit het Natuurpact en vanuit het Programma Natuur kunnen worden gefinancierd. Deze onduidelijkheid wordt versterkt door de verschillen in provinciaal natuurbeleid en

¹⁴ Formeel gaat het Programma Natuur over alle Natura 2000 gebieden, maar in de interviews is aangegeven dat de focus van de maatregelen wel ligt op de 130 stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden.

het feit dat er in het Natuurpact geen concrete afspraken zijn gemaakt over de precieze besteding van de middelen uit het Provinciefonds. Deze kwesties behandelen we verder in hoofdstuk 4.

Provincies houden de regie voor de overige natuur

Tegelijkertijd blijft de bestaande decentralisatie van het overige natuurbeleid buiten de verzuringsgevoelige Natura 2000-gebieden dus volledig in stand. In deze gebieden blijft de provincie dus verantwoordelijk voor de vormgeving en uitvoering van het natuurbeleid. Overigens bevinden zich in dit provinciale deel van het Natuurnetwerk en de agrarisch natuurbeheergebieden (buiten het Natuurnetwerk) ook stikstofgevoelige habitats en Europees beschermde soorten (zoals de grutto).

Overigens hebben sommige provincies wel moeite met het feit dat ze het geld vanuit Programma Natuur niet mogen inzetten voor natuurwaarden buiten de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Zo geeft een provincied medewerker aan:

"Gaan we andere natuurwaarden en Natura 2000-gebieden niet uit het oog verliezen? We hebben laatst een Europese subsidie (...) niet gekregen omdat er te veel stikstof is, en het daarom geen zin zou hebben. Maar we kunnen geen maatregelen voor dit gebied opvoeren in het Programma Natuur, want het is geen stikstofgevoelig Natura 2000-gebied".

Timing en flexibiliteit bij herstelmaatregelen vanuit Programma Natuur

Provincies moeten de herstelmaatregelen voor het Programma Natuur van tevoren aandragen (en formeel laten goedkeuren) door het Rijk. In het Natuurpact konden (en kunnen) provincies deze herstelmaatregelen zelf programmeren en eventueel tussentijds bijstellen.

Een aantal respondenten vanuit provincies heeft moeite met het feit dat ze voor de eerste fase van het programma Natuur (2021-2023) op de korte termijn al concrete natuurherstelmaatregelen moeten vastleggen in de SPUKs, terwijl ze in gebiedsprocessen met de betrokken partijen nog aan het verkennen zijn wat uitvoerbare en effectieve maatregelen zijn. Overigens staan niet alle provincies hier hetzelfde in. Zo geven sommige provincies ook aan dat in een aantal gebiedsprocessen al concrete maatregelen zijn uitgewerkt met alle betrokken actoren (zie verder hoofdstuk 4).

Een provincied medewerker illustreert:

"De herstelmaatregelen die door Natuurpact worden gefinancierd, dat past bij onze rol. We maken afspraken met het Rijk, en wij gaan de goede dingen doen met dat geld (...). Wij kunnen in de gebieden eigen keuzes maken. Maar (...) in het Programma Natuur moeten we nu concrete maatregelen aandragen voor de komende drie jaar. En ondertussen zegt het Rijk (...) je moet een gebiedsgerichte aanpak opstarten. Die zijn we aan het opstarten, maar (...) vooruitlopend hierop moeten we komende maanden een klap geven op een pakket maatregelen dat we in deze gebieden gaan uitvoeren."

Daarnaast hebben verschillende respondenten zorgen over de mogelijke beperkingen die het vastleggen van deze maatregelen stelt aan de flexibiliteit om in te spelen op (onverwachte) ontwikkelingen in gebiedsprocessen. Het vooraf aandragen van maatregelen moet volgens de respondenten niet te star worden ingevuld. Het kunnen schuiven en flexibiliteit vinden ze van groot belang.

Eind 2020 formuleert een aantal respondenten hun zorgen als volgt:

"De starheid van wat nu wordt opgericht, geeft een ongemakkelijk gevoel. Het PAS was ook vrij strikt, maar de PAS-lijsten waren bij ons niet heilig maar een indicatie. We hebben soms met beheerders andere afspraken gemaakt dan in de gebiedsanalyse (....) Als we als provincie niet de mogelijkheid hebben om er iets anders mee te doen, denk ik dat we de natuur daarmee tekort zouden doen."

"Met te knellende afspraken in SPUKs gaan we er niet komen. Daar hebben we met LNV het gesprek over te voeren. We komen in gebiedsprocessen terecht en dat is maatwerk. Verder is een gebiedsproces een spel van jaren."

"Na 2013 is het budget voor de natuuropgave ontschot in de provinciale boekhouding terecht gekomen. (...) Dat is cruciaal. (...) Je hebt schuifruimte nodig. Als je die niet hebt, loop je vast. (...) De neiging bestaat het in hokjes te plaatsen, dat is begrijpelijk maar gaat niet helpen om dingen snel aan te pakken."

Zorgen over verantwoording bij Programma Natuur

Provincies maken zich zorgen over de mate en complexiteit van de verantwoording, die het Programma Natuur mede op basis van de gekozen SPUK-constructie, met zich mee gaat brengen. Uit de interviews (eind 2020) blijkt dat provincies vooral zorgen hebben over het opzetten van een nieuwe verantwoordingsstructuur bovenop de bestaande structuur vanuit het Natuurpact. In het Natuurpact zijn afspraken gemaakt over de jaarlijkse gezamenlijke verantwoording (vanuit IPO) naar het Rijk en een meer algemene driejaarlijkse evaluatie (door PBL).

Het Programma Natuur lijkt (eind 2020) een apart verantwoordingsspoor te gaan worden van individuele provincies aan het Rijk over specifieke maatregelen die zijn vastgelegd in de SPUKs. Een zorg van de respondenten is dat deze verantwoordingsspooren niet synchroon lopen en veel extra administratiekosten met zich mee gaan brengen. Het angstbeeld van een aantal provincies, is de gedetailleerde verantwoordingsystematiek uit de ILG-periode. Anderen vinden apart verantwoorden over de inspanningen minder een probleem, maar zien andere uitdagingen zoals het verantwoorden over effecten. Vanwege het feit dat erg onzeker is wat de effecten van de verschillende maatregelen op de natuurkwaliteit zijn, willen de provincies hier niet op worden afgerekend.

Enkele concrete citaten van respondenten uit verschillende provincies:

"Een risico is dat er vanuit de beste bedoelingen verantwoording wordt opgetuigd, wat veel tijd en energie gaat kosten qua administratie en verantwoording. (...) ILG was wel een schrikbeeld. Meerdere mensen waren toen bijna fulltime bezig met gegevens over hectares en aantallen fietspaden etc. Die mensen zijn niet in het gebied bezig."

"De verantwoordingsstructuur moeten (...) we integreren in Natuurpact waar we al mee bezig zijn (...) Verantwoording bij Natuurpact gaat jaarlijks via rapportages natuur. Hier gaat het straks om (...) stikstofgevoelige natuurgebieden. We sturen op maatregelen binnen die gebieden, maar we moeten (...) daar niet in detail op gaan verantwoorden."

"Ik ben wel gebaat bij een specifieke uitkering, door specifiek aan te geven wat beoogde inspanningen zijn, met welk beoogd effect, en ik wil best rapporteren daarover, maar niet afgerekend worden op de effecten."

Eenmalige subsidiereling versneld natuurbeheer

Naast de verschillende bestuurlijke verhoudingen in het Natuurpact (decentralisatie) en Programma Natuur (medebewind) zien we in de praktijk ook een puur centraal model. In de tijdelijke subsidieregeling versneld natuurherstel (zie par 2.3) koos het Rijk voor een subsidieregeling waarin natuurbeheerders rechtstreeks bij het Rijk subsidie konden aanvragen voor (eenmalige) herstelmaatregelen in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Provincies staan bij deze landelijke subsidieregeling voor natuurherstel buitenspel en de geïnterviewde provincies zijn hier niet over te spreken, omdat deze landelijke subsidieregeling dwars door de bestaande decentrale verhoudingen en gebiedsafspraken loopt. Enkele reacties:

"We hebben een hele systematiek met de beheerders over verantwoording en hoe we nadenken over de gebieden. Het Rijk is met deze regeling dwars door deze systematiek heengegaan door rechtstreeks geld over te maken aan de beheerders."

"Er is 125 miljoen rechtstreeks naar TBO's gegaan. (...) Nu moeten wij (bij het maken van afspraken met het Rijk over de SPUK's, red.) rekening houden met wat zij al aan het doen zijn, dat is wel een lastige move."

3.3.4 Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting

We hebben in hoofdstuk 2 al aangegeven dat dit spoor van de structurele aanpak stikstof nog het minst concreet is uitgewerkt. Over de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies is in het kader van de ontwikkelingen in het omgevingsbeleid wel het een en ander te zeggen. Al zijn ook deze ontwikkelingen nog niet geheel eenduidig.

Meer centrale regie in het omgevingsbeleid?

Uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet is een integrale en decentrale besluitvorming. Recent is in het kader van de concrete invulling van de NOVI echter meer aandacht gekomen voor centrale regie door het Rijk. Ongeveer gelijktijdig met de structurele aanpak stikstof verschijnt een brief over meer regie in de ruimtelijke ordening (BZK, 2020).

“De oplopende druk op de fysieke leefomgeving vraagt om scherpe en fundamentele keuzes. Ook vraagt zij om meer regie vanuit het Rijk om richting te geven aan de toekomstige fysieke leefomgeving van Nederland”.

Maar dat betekent volgens dezelfde brief niet per definitie een centralisering van bevoegdheden:

“Meer regie vanuit het Rijk betekent niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden; wel het geven van richting op grote opgaven en regie op goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Kortom: het voortouw nemen in onze gezamenlijke opgave. Het betekent ook kiezen voor samenwerking tussen overheden, anders gezegd: het werken als één overheid (vanuit het stelsel van de Omgevingswet). Dat het Rijk daarbij alle nationale belangen (zowel overkoepelende als directe) bewaakt, spreekt voor zich”.

De nieuwe Omgevingswet heeft ook mogelijkheden voor een meer centrale aanpak (zie ook Vink, Pols en Van Dam, 2020), zoals de inzet van instrumenten als het *projectbesluit*, de *programmatische aanpak* en bestaande wettelijke instrumenten als onteigening en wettelijke herverkaveling. Overigens kunnen in de meeste gevallen zowel het Rijk als provincies, waterschappen en gemeenten deze instrumenten inzetten. Kern van het omgevingsbeleid is ook dat overheden niet verplicht zijn om deze instrumenten in te zetten. Tot nu toe waren overheden vaak terughoudend met de inzet van deze instrumenten voor natuur- of landschapsdoelen (Vink, Pols en Van Dam, 2020, Boonstra et al., 2014).

Natuurinclusieve inrichting

In de structurele aanpak (brief van 24 april 2020) stelt het kabinet dat andere inrichting van de ruimte kan bijdragen aan condities voor een gunstige staat van instandhouding. In een verkenning zal worden gekeken door welke ruimtelijke ingrepen tot meer natuurinclusief areaal kan worden gekomen. Hoewel er nog niet veel over valt te zeggen geven sommige respondenten wel aan dat deze bredere ontwikkeling naar een natuurinclusieve samenleving, en strategische keuzes daarover, van groot belang zijn (zie hierover verder paragraaf 4.3.3).

“Een kortstondige interventie is niet goed genoeg. Dan moet je ook wel realistisch zijn als je niet 100% alle biodiversiteit bereikt. Maar invulling geven aan natuurinclusief is het belangrijkste”.

Door de beperkte uitwerking van dit spoor van de structurele aanpak stikstof, is over mogelijke gevolgen hiervan voor de verhoudingen tussen Rijk en provincies nog weinig te zeggen.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk stonden de (formele) verhoudingen tussen Rijk en provincies in het natuurbeleid centraal. Hieruit volgen de volgende conclusies:

1. Het natuurbeleid (voor het land) is sinds de relatief centrale aansturing van de Relatienota (1975) en het Natuurbeleidsplan (1990) langzaam steeds verder gedecentraliseerd naar provincies. Vanaf het ILG (2007-2011) is het medebewindsmodel dominant en na 2011 (Bestuursakkoord en Natuurpact) ligt de nadruk echt op decentralisatie.
2. De structurele aanpak stikstof gaat alleen over de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (en hun omgeving) en laat de decentralisatie vanuit het Natuurpact voor de overige gebieden gewoon in stand.
3. Het Programma Natuur (2020) gaat uit van medebewind in de verhoudingen tussen Rijk en provincies. In vergelijking met het Natuurpact is dit een recentralisatie, maar provincies hebben veel begrip voor deze ontwikkeling omdat hun beleidsvrijheid rondom de Natura 2000-gebieden door EU-verplichtingen toch al beperkt was en omdat ze relatief veel vrijheid hebben om zelf maatregelen in te dienen. Provincies hebben vooral zorgen over mogelijk extra verantwoordings- en evaluatieverplichtingen richting het Rijk, die niet aansluiten bij de afspraken uit het Natuurpact.
4. De meeste stikstofreductiemaatregelen (m.n. subsidieregelingen) vanuit de structurele aanpak stikstof zijn momenteel centraal georganiseerd. Uitzondering is de piekbelastersregeling die (binnen strakke rijkskaders) door provincies wordt uitgevoerd. Toch zien provincies de relatief centralistische aanpak niet als een recentralisatie omdat het stikstofbeleid altijd al voornamelijk een rijkstaak was.
5. Provincies hebben de verplichting om provinciale gebiedsplannen op te stellen met concrete maatregelen voor stikstofreductie en natuurherstel. Deze uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak lijkt (in tegenstelling tot de genoemde stikstofreductiemaatregelen) juist weer te wijzen in de richting van een meer decentrale aanpak. Hierbij is overigens nog niet duidelijk hoeveel beleidsvrijheid provincies nu precies nog hebben om de bestaande opgaven ook gebiedsgericht vorm te geven samen met gebiedsactoren en in samenhang met andere opgaven.
6. Het spoor natuurinclusieve ruimtelijke inrichting is nog onvoldoende uitgewerkt om harde uitspraken te doen over de bestuurlijke verhoudingen. Zowel bij de Agenda Natuurinclusief als in het bredere omgevingsbeleid (NOVI) lijkt medebewind (één overheid) echter het uitgangspunt.

In termen van het theoretisch kader levert dit dus een divers beeld op waarin alle drie de typen bestuurlijke verhoudingen aanwezig zijn (zie tabel 3.3). Dit heeft mogelijk gevolgen voor de complexiteit en uitvoerbaarheid van het natuur- en stikstofbeleid in concrete gebiedsprocessen. Hierop gaan we verder in hoofdstuk 4 in.

Tabel 3.3 *Verskillende typen bestuurlijke verhoudingen vanuit stikstof- en natuurbeleid anno 2021.*

	Centralisatie	Medebewind	Decentralisatie
Onderdeel	Stikstofbronbeleid (rijkssubsidieregelingen en Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn)	Programma Natuur Agenda Natuurinclusief	Natuurpact
Verantwoording	Horizontaal binnen Rijk Minister legt verantwoording af aan Tweede Kamer	Verticaal tussen Rijk en provincies Minister legt verantwoording af aan Tweede Kamer over uitvoering door provincie.	Horizontaal binnen provincies GS legt verantwoording af aan PS over uitvoering beleid.
Financiële relatie provincie - Rijk	Geen m.u.v. de Subsidieregeling Piekbelasters via SPUK' s.	Via specifieke uitkeringen, (SPUK's)	Via Provinciefonds.

4 Gevolgen van stikstofaanpak voor provinciaal gebiedsgericht natuurbeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor het bestaande natuurbeleid van provincies zoals neergelegd in het Natuurpact (2013) en de uitvoering in gebiedsprocessen.

In lijn met hoofdstuk 3 beginnen we in par. 4.2 met een korte schets van de ontwikkelingen in het provinciale natuurbeleid sinds de decentralisatie vanuit het Natuurpact (2013) en de gevolgen hiervan voor de uitvoering in gebiedsprocessen.

4.2 Provinciaal natuurbeleid en gebiedsprocessen tot 2020

4.2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn we al ingegaan op de historie van de decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies. We zullen ons in deze paragraaf vooral richten op de periode na de decentralisatie uit de periode 2011-2013 t/m 2020. Daarbij maken we onderscheid tussen de brede ontwikkelingen in het provinciaal natuurbeleid (par 4.2.1) en de ontwikkelingen in de uitvoering van natuurbeleid in gebiedsprocessen (par. 4.2.2).

4.2.2 Provinciaal natuurbeleid na de decentralisatie

Meer diversiteit tussen provincies

Vanaf de decentralisatie (2011-2013) zien we een toenemende diversiteit in provinciaal natuurbeleid. Provincies gaan steeds meer eigen keuzes maken over de vormgeving en manier van uitvoering van het natuurbeleid (Kuindersma et al., 2015 a en b). Hiermee geven ze ook invulling aan de toegenomen beleidsvrijheid die is gekoppeld aan de decentralisatie (zie par. 3.2). Zo maken provincies, binnen de afspraken in het Natuurpact (2013) en de verplichtingen vanuit de Europese richtlijnen (m.n. VHR en KRW), voortaan eigen keuzes over de focus en doelen van het natuurbeleid, de besteding van de middelen en de manier van uitvoering.

Verschillende provinciale ambities en budgetten

In het natuurbeleid van na de decentralisatie legden alle provincies de nadruk op realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), maar ontstonden verschillen in het ambitieniveau. In het Natuurpact was afgesproken dat provincies gezamenlijk nog 80.000 ha nieuwe natuur zouden realiseren in de periode 2011-2027. Hierbinnen kozen provincies als Overijssel, Drenthe en Zuid-Holland ervoor om de natuuropgave te beperken tot de internationale opgaven (Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water) en lopende verplichtingen. De provincies Noord-Holland en Noord-Brabant kozen er echter voor om het hele geplande Natuurnetwerk te realiseren. De andere provincies kozen voor een tussenvorm (internationale verplichtingen met een provinciale plus).

Daarnaast ontstaan grote verschillen in de mate waarin provincies bereid (en in staat) zijn om eigen middelen (dus bovenop de LNV-storting in het Provinciefonds) te investeren in de natuuropgave. Koplopers zijn bij start van het Natuurpact (2013) vooral de provincies Overijssel (320 miljoen), Noord-Brabant (240 miljoen) en Gelderland (bijna 100 miljoen). Hierbij valt vooral Overijssel op die het extra geld vooral wil investeren in natuurherstel van de 26 PAS-Natura 2000-gebieden. Hiervoor

maakt de provincie het ook mogelijk om grondvererving op basis van wettelijke schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening mogelijk te maken.

Nieuwe uitvoeringsarrangementen

Tenslotte ontstaan verschillen tussen provincies in de manier waarop het natuurbeleid voortaan wordt uitgevoerd. Dit is een rechtstreeks gevolg van het opheffen van de DLG en de bijbehorende 'verplichte winkelering' die in de ILG periode nog bestond. Hierbij zien we grote verschillen tussen provincies. Zo kiezen sommige provincies voor een eigen uitvoeringsorganisatie, zoals Drenthe en Groningen (Prolander) en Noord-Brabant (Groen Ontwikkelfonds Brabant) of pakken ze de gebiedsprocessen vooral zelf op.

Ook maken verschillende provincies concrete afspraken met externe partners over de realisatie van concrete natuurdoelen (Kuindersma et al., 2017). Dit houdt meestal in dat de externe partner de regierol van de provincie overneemt in concrete gebiedsprocessen waarin de realisatie van nieuwe natuur een belangrijke rol speelt. Daarbij kan het gaan om gemeenten, waterschappen, natuur- of landbouworganisaties of zelfs lokale burgerinitiatieven (bv. Stichting Mooi Wageningen of Vereniging Markdal). Provincies doen dit omdat: (1) externe partijen lokaal meer draagvlak hebben, (2) externe partijen doelen goedkoper kunnen realiseren, en (3) externe partners beschikken over de personele capaciteit en lokale kennis om provinciale doelen uit te voeren.

PAS als convergerende factor

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is mede op verzoek van de provincies tot stand gekomen om de vastgelopen vergunningverlening voor m.n. landbouwbedrijven rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden weer op gang te brengen. Provincies hebben hiermee voor deze specifieke gebieden ook afspraken gemaakt om natuurherstelmaatregelen te treffen, die zijn vastgelegd in de PAS-Natura 2000-natuurbeheerplannen. Een deel van deze maatregelen moeten al eerder (2021) zijn gerealiseerd dan vanuit het Natuurpact (2013) was afgesproken (2027). Dat betekent vooral dat voor deze gebieden de druk voor provincies hoog is om de natuurherstelmaatregelen op tijd uit te voeren.

Het PAS was dus een convergerende factor voor de uitvoering van natuurbeleid door provincies. Dit betekent dat de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden al in de periode 2013-2020 een bijzondere positie hebben binnen het provinciale natuurbeleid. Voor deze gebieden is de vrijheid voor provincies om doelen en maatregelen bij te stellen of aan te passen, beperkt. De natuurdoelen en benodigde maatregelen zijn immers vastgelegd in de PAS/Natura 2000-beheerplannen. In de praktijk blijken provincies ook hierin echter eigen keuzes gemaakt te hebben die sterk van elkaar kunnen verschillen, bijvoorbeeld door wel of niet veel nadruk te leggen op externe maatregelen en wel of niet volledige schadeloosstelling/ontteigening mogelijk te maken. Het is echter moeilijk om precies te bepalen in hoeverre deze verschillen voortkomen uit verschillen in problematiek of politiek-bestuurlijke keuzes.

4.2.3 Gebiedsprocessen voor en na de decentralisatie

De uitvoering van het natuurbeleid vindt vooral plaats in gebiedsprocessen. Dit betekent dat de natuuropgaven op gebiedsniveau verder worden ingevuld en uitgevoerd in overleg met gebiedsactoren. Daarin staan meestal de meer ontwikkelingsgerichte opgaven centraal, zoals uitbreiding van het Natuurnetwerk of ingrijpende inrichtingsmaatregelen in de bestaande natuur (bv. verhogen van de waterstand of kappen van bossen). In sectorale gebiedsprocessen staan (in eerste instantie) vooral de natuuropgaven centraal. In de praktijk worden hier later vaak andere doelen aan gekoppeld vanwege het draagvlak of praktische meekoppelkansen. Meer integrale gebiedsprocessen beginnen juist met de integrale opgave. Hierin komen verschillende sectorale beleidsopgaven en regionale wensen nadrukkelijk aan de orde.

Uitvoering van natuurbeleid in landinrichting

Voor de decentralisatie (2010) waren de gebiedsprocessen waarmee natuuropgaven werden gerealiseerd meestal vrijwillig en veelal ingebed in integrale gebiedsprocessen. De vrijwilligheid was een spelregel vanuit het natuurbeleid. Al bij de besluitvorming over het Natuurbeleidsplan (1990) waren er (binnen LNV) afspraken gemaakt tussen 'landbouw' en 'natuur.' Zo ontstond er meer ruimte voor natuurontwikkeling ten koste van landbouwgrond, maar dit mocht niet betekenen dat

landbouwbedrijven zouden worden gedwongen om hun bedrijf te beëindigen of de grond te verkopen (Kuindersma et al., 2020a).

Hiermee ontstond ook de praktijk om de natuuropgave via min of meer integrale landinrichtingsprocessen uit te voeren. Op deze manier kon op gebiedsniveau ruimte voor natuurontwikkeling worden gecombineerd met meer schaalvergroting en een betere verkaveling voor de landbouw.

Integraal gebiedsgericht beleid

Vanaf eind jaren 90 ontstond het zogenaamde integrale gebiedsgerichte beleid (bv. ROM-gebieden, reconstructie zandgebieden, WCL). De aanleiding voor deze integrale gebiedsprocessen was veel breder dan natuurbeleid en was een reactie op vastgelopen uitvoering van gestapeld sectoraal beleid zoals milieu, landschap, water, leefbaarheid, recreatie, landbouw en natuur. Zo lag in de Reconstructie Zandgebieden (1998-2010) de nadruk op een integrale aanpak van de gestapelde problematiek van sectoraal beleid en regelgeving in het landelijk gebied op de zandgronden. De aanpak was gebaseerd op vormen van netwerksturing met veel aandacht voor interactie met publieke en private actoren. In de uitvoering werd de mogelijke inzet van dwingende instrumenten meestal uitgesloten, ondanks dat in de reconstructiewet zandgebieden specifiek voor de uitvoering ook dwingende instrumenten (directe doorwerking, wettelijke herverkaveling) waren opgenomen (Boonstra et al., 2007; Boonstra & Kuindersma, 2008).

Na 2010 (kabinet Rutte 1) komt -mede door bezuinigingen- weer veel meer de nadruk te liggen op sectoraal beleid. Dat geldt niet alleen voor het natuur- en plattelandsbeleid, maar ook bijvoorbeeld voor het waterbeleid. Hierbinnen wordt steeds meer afgerekend op sectorale beleidsprestaties en is ook minder ruimte voor meer integraal gebiedsgericht beleid. Zo stond in het beleid voor ruimte voor de rivier nog de dubbeldoelstelling centraal. Hierdoor was in elk project aandacht voor waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit, waaronder natuur. Dit was een stimulans voor meer integrale gebiedsprocessen. Na 2010 kwam in dit beleid meer nadruk te liggen op waterveiligheid en nam de bereidheid vanuit het Rijk om andere doelen, zoals natuur, mee te koppelen en mee te financieren sterk af (Kuindersma et al., 2020a).

Gebiedsprocessen in het Natuurpact (2011-2020)

Na decentralisatie zien we dat provincies voor de uitvoering van het natuurbeleid nog wel gebiedsprocessen opzetten, maar dit steeds meer sectoraal organiseren rondom de uitvoering van specifieke natuuropgaven in veelal vrij kleine gebieden. Deze sectorale focus is nog eens versterkt doordat in vergelijking met de ILG-periode hiervoor, vrijwel alle rijksmiddelen voor doelen als recreatie, landschap en plattelandsontwikkeling zijn weggefallen. Deze andere middelen (en doelen) maakten meer integrale deals op gebiedsniveau juist mogelijk (Boonstra et al., 2012).

Sinds de decentralisatie en het Natuurpact leggen veel provincies de uitvoering van de natuuropgaven graag neer bij externe partijen zoals een gemeente, een waterschap of een natuurorganisatie (Kuindersma et al., 2017). Dit dwingt provincies ook om de opgave helder te formuleren (in termen van prestaties) en vaak ook op te knippen in behapbare eenheden zoals de realisatie van 50 ha nieuwe natuur in een specifiek natuurgebied.

Overigens kiest een aantal provincies, zoals Groningen, ook na 2011 nog voor meer integrale gebiedsprocessen, waarin niet alleen natuur wordt aangelegd maar ook andere gebiedsdoelen worden meegenomen. Ook lopen in verschillende provincies nog min of meer integrale gebiedsprocessen waarin ook natuurdoelen worden gerealiseerd, zoals lopende ruimte voor de rivierprojecten.

Het PAS blijkt met zijn strakke tijdsschema en zeer concrete natuurdoelen geen stimulans voor een integrale gebiedsaanpak. Vrijwel alle provincies kiezen voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en hun directe omgeving, voor vrij sectoraal ingestoken gebiedsprocessen, waarbij wel andere doelen kunnen worden meegekoppeld, maar de tijdige realisatie van de natuurdoelen duidelijk voorop staat.

Van vrijwillig naar dwingend instrumentarium

Na de decentralisatie en het Natuurpact hebben provincies ook de vrijheid om te kiezen voor de inzet van vrijwillige dan wel meer dwingende instrumenten bij de realisatie van de natuurdoelen. De meeste provincies kiezen in de eerste jaren voor vrijwilligheid. Daarbij zetten provincies niet alleen in op vrijwillige grondverwerving (en grondruil), maar ook op zelfrealisatie door bestaande, meestal agrarische, grondeigenaren. Hiermee zou niet alleen meer draagvlak voor natuurbeleid ontstaan, maar zou ook de realisatie van natuurdoelen goedkoper kunnen, zo was de gedachte in veel provincies.

In de praktijk bleek het uiteindelijk echter heel lastig om de natuurdoelen (vanuit het NNN) te combineren met reguliere agrarische bedrijfsvoering. Mede hierdoor viel de belangstelling voor zelfrealisatie onder vooral reguliere agrarische bedrijven sterk tegen. Voorbeelden daarvan zijn de ervaringen met de uitvoering van de natuurplannen in de Krimpenerwaard en het Ondernemend Natuurnetwerk in Brabant (Kuindersma et al., 2020b). Anno 2020 is een aantal provincies hierdoor gedwongen om hun realisatiestrategie bij te stellen en alsnog over te gaan op een actiever grondbeleid (kopen en ruilen van landbouwgrond) en het inzetten op volledige schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening via het opstellen van provinciale inpassingsplannen of bestemmingsplannen (zoals in de gemeente Krimpenerwaard).

Provincies kiezen onder druk van internationale natuurverplichtingen (VHR en KRW) en de nationale afspraken in het (voormalige) Programma Aanpak Stikstof (PAS) steeds vaker voor het realiseren van de natuuropgave met dwingende instrumenten via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. Dit spoor bestaat uit de volgende elementen:

1. Betalen volledige schadeloosstelling bij grondverwerving (minnelijke fase).
2. Opstellen provinciaal inpassingsplan of gemeentelijk bestemmingsplan (planologische fase).
3. Opstarten onteigeningsprocedure op basis van de Onteigeningswet (onteigeningsfase).

Het betalen van volledige schadeloosstelling betekent in de praktijk dat provincies meer voor de grond kunnen betalen dan de agrarische waarde omdat alle bijkomende kosten kunnen worden meegenomen, zoals inkomstenderving of de kosten voor aankoop van vervangende grond. In de praktijk blijken de prijzen voor landbouwgrond wel tot 30-40% boven de agrarische grondprijzen kunnen liggen (Kuindersma et al., 2020b; RLG, 2008: 12). Meestal kunnen provincies pas wettelijke schadeloosstelling betalen als er een concept-inpassingsplan ligt. Dit hoeft nog niet te betekenen dat er ook echt onteigend gaat worden. De grondeigenaar krijgt nog de tijd om de grond op minnelijke basis te verkopen of te kiezen voor zelfrealisatie.

Begin 2020 hebben vooral de provincies Overijssel (20), Noord-Holland (2) en Noord-Brabant (7) gekozen voor een dergelijke aanpak in specifieke stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Overijssel is als enige al bij de start van het Natuurpact (2013) begonnen met deze werkwijze in en rondom 20 Natura 2000-gebieden. Hiervoor heeft de provincie Overijssel ook 320 miljoen euro (uit de eigen reserves beschikbaar gesteld bovenop de beschikbare rijksmiddelen vanuit het Provinciefonds. In de andere provincies en gebieden blijft (voorlopig) vrijwilligheid centraal staan bij de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Provincies kunnen aanvullend op vrijwillige instrumenten ook kiezen voor de inzet van dwingende instrumenten in integrale gebiedsprocessen. Dit kan bij de start van deze processen worden aangegeven of gedurende het proces (samen met andere stakeholders) worden besloten. Zo hebben provincies de mogelijkheid tot het starten van een wettelijke herverkaveling (WILG), maar dit instrument is niet populair en wordt nog maar zelden ingezet (Boonstra et al., 2014). Wel zien we een aantal integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, die zijn gestart vanuit andere functies zoals waterveiligheid (bijvoorbeeld in het rivierengebied). In dit soort gebiedsprojecten wordt in sommige gevallen ook voor natuurontwikkeling onteigening ingezet omdat natuur in deze integrale processen is meegenomen. Een voorbeeld daarvan is de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum in Limburg.

Ontwikkeling naar meer sectorale en soms meer dwingende gebiedsprocessen

Samenvattend zien we in het natuurbeleid dus een verschuiving van integrale en vrijwillige gebiedsprocessen in de periode 1990-2010, naar meer sectorale gebiedsprocessen na 2010. Inmiddels heeft een aantal provincies onder druk van internationale verplichting in stikstofgevoelige

Natura 2000-gebieden gekozen voor de inzet van meer dwingend instrumentarium (zie figuur 4.1). Andere provincies kiezen voornamelijk ook voor deze stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden voor een vrijwillige en meestal sectorale aanpak.

	Sectorale focus	Integrale focus
Gebiedsprocessen met inzet van vrijwillig instrumentarium	A	B
Gebiedsprocessen met (mogelijke) inzet van dwingend instrumentarium	C	D

Figuur 4.1 Verschuivingen in typen gebiedsprocessen in het natuurbeleid (1990-2020).

Met de bestaande provinciale verschillen in aanpak per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied (anno 2020), komen we bij de nieuwe structurele aanpak stikstof (eind 2020). Deze nieuwe aanpak richt zich dus op dezelfde Natura 2000-gebieden als het bestaande provinciale natuurbeleid. In de gebiedsgerichte uitvoering heeft de stikstofaanpak dus niet alleen te maken met verschillen in stikstofdepositie en natuurdoelen, maar ook met verschillen in bestaande gebiedsgerichte sturing vanuit provincies. De mogelijke gevolgen schetsen we in de volgende paragrafen.

4.3 De gevolgen voor provinciale uitvoering in gebiedsprocessen

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de gevolgen van de structurele aanpak stikstof voor het bestaande provinciale natuurbeleid zoals neergelegd in het Natuurpact (2013). Daarbij ligt onze focus op de gevolgen voor de uitvoering in gebiedsprocessen. Achtereenvolgens zullen we de (mogelijke) gevolgen vanuit de drie sporen van de structurele aanpak stikstof bespreken: het stikstofbronbeleid (par. 4.3.2), het natuurherstel en het Programma Natuur (par. 4.3.3) en natuurinclusieve ruimtelijke inrichting (par. 4.3.4).

4.3.2 Stikstofbronbeleid

Al eerder hebben we aangegeven dat de provincies weinig sturingsmogelijkheden hebben op de concrete subsidieregelingen vanuit de structurele aanpak stikstof. Toch is in deze aanpak ook gekozen voor een gebiedsgerichte benadering waarin provincies juist een grote rol hebben. Provincies zijn vanuit deze rol ook aan de slag gegaan met verschillende gebiedsprocessen waarin naast natuurherstel ook de mogelijkheden voor stikstofreductie centraal staan.

Spanningen tussen landelijk stikstofbronbeleid en provinciale gebiedsprocessen

Provincies zien spanningen tussen het landelijke stikstofreductiespoor en de (gewenste) gebiedsprocessen met aandacht voor stikstofreductie (spoor 1) in combinatie met de natuurherstelmaatregelen (spoor 2) en een natuurinclusieve inrichting in combinatie met andere beleidsopgaven (spoor 3). De meeste provincies geven dan ook aan meer sturing op de in paragraaf 2.4.1 genoemde subsidieregelingen te willen hebben. Daarbij kan het gaan om de mogelijkheden om te selecteren in de aanvragen, maar soms ook om flexibeler om te gaan met de voorwaarden in deze regelingen. Deze wensen komen voort uit de kansen die provincies zien om in of rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, de stikstofregelingen ook in te zetten om piekbelasters uit te kopen en/of meer natuurinclusieve overgangszones rondom kwetsbare natuurgebieden te realiseren.

Vooraf het beroepsverbod is een knelpunt bij de stoppersregelingen voor veehouderijbedrijven. Provincies zien soms juist goede mogelijkheden om landbouwbedrijven te verplaatsen en dat is met deze voorwaarde onmogelijk. Overigens is inmiddels besloten dat deze voorwaarde niet meer terugkomt in de 2^{de} en 3^{de} tranche van de provinciale piekbelastersregelingen (par. 2.4.1). Voor de nieuwe landelijke uitkoopregeling is dit nog onzeker.

Vrijwilligheid als knelpunt?

Bij de bestaande subsidieregelingen vanuit de structurele aanpak stikstof is vrijwilligheid een hard en duidelijk uitgangspunt. Voor provincies die in bestaande gebiedsprocessen rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden hebben gekozen voor onteigening en volledige schadeloosstelling, is dit soms een knelpunt (zie ook 4.3.1), omdat hiermee de instrumenten ontbreken om juist de grootste piekbelasters of de bedrijven op strategische locaties gericht te kunnen uitgekopen. Daarnaast ontstaat in gebieden met onteigening voor natuurherstel, een zekere rechtsongelijkheid. Zo kan de een boer met volledige schadeloosstelling worden uitgekocht door de provincie (voor natuurherstel) en elders een nieuw bedrijf beginnen, terwijl zijn buurman het moet doen met veel minder geld en vanwege het beroepsverbod ook nog eens gedwongen is om te stoppen.

Grond als voorwaarde

Provincies zien zeggenschap over grond wel als een belangrijke voorwaarde voor het slagen van hun ambities om overgangszones rondom Natura 2000-gebieden te realiseren. Daarbij is het belangrijk dat in de verschillende uitkoopregelingen (ook de Rijksuitkoopregeling) ook de landbouwgrond wordt aangekocht en dat provincies vervolgens de beschikking krijgen over deze grond. Dat gaat voornamelijk op bij het uitkopen van melkveehouderijbedrijven omdat deze meestal over meer grond beschikken dan intensieve veehouderijbedrijven voor bv. varkens, kippen of kalveren.

Een van de provincies ziet mogelijkheden via de uitkoopregelingen ruilgrond aan te kopen om vervolgens via pacht natuurvriendelijke grondgebruik rondom natuurgebieden te stimuleren:

"Het kan ruilgrond opleveren om het Natuurnetwerk mee te realiseren. Dat is de zoektocht waar we in zitten. (...) Een van de manieren is grond uitgeven als pacht. [...] Dichterbij de natuurgebieden kan je misschien meer rendement halen door de grond onder voorwaarden uit te geven. Dan is de opbrengst lager maar het maatschappelijk rendement groter."

Landinrichting als optie

Een aantal provincies heeft ook ambities om een meer actief grondbeleid in te zetten om deze ruilgrond via een vrijwillige ruilverkaveling of zelfs een (dwingende) wettelijke herverkaveling in te zetten om de gewenste overgangszones in te richten. Daarmee kunnen vervolgens intensieve landbouwbedrijven worden verplaatst en de overgangszone worden ingericht met meer extensieve landbouw, natuur of andere functies. Overigens zijn deze ambities in het provinciaal beleid nog niet heel concreet en vragen landinrichtingsprocessen, en met name wettelijke herverkaveling, opnieuw (veel) tijd en ook extra budget.

Een van de provincie medewerkers ziet de mogelijkheden maar ook de beperkingen van wettelijke herverkaveling voor het realiseren van overgangszones rondom Natura 2000-gebieden:

"De aandacht voor wettelijke herverkaveling neemt toe. Of we het echt gaan inzetten weet ik niet, maar we moeten het wel serieus bekijken. Het is langjarig. (...) Dat is een van de dilemma's. Je bent zo tien jaar verder, maar je haalt gemiddeld per jaar misschien wel het grootste rendement. (...) Maar het past niet zo in deze tijd. Men wil nu graag vierjarige ontwikkelingen."

4.3.3 Natuurherstel en Programma Natuur

Het Programma Natuur sluit qua inhoudelijke focus en de focus op gebiedsprocessen sterk aan op het bestaande provinciale natuurbeleid en de bijbehorende uitvoering in gebiedsprocessen (zie ook par 2.3). Provincies hebben de uitvoering van natuurmaatregelen ook al op het niveau van de Natura 2000-gebieden (en hun directe omgeving) georganiseerd. Provincies kunnen ook zelf maatregelen

aandragen voor financiering, die aanvullend zijn op de eigen maatregelen die worden gefinancierd uit het Natuurpact. Provincies zien het Programma Natuur (op dit moment) dus ook vooral als een extra impuls voor hun bestaande provinciale natuurbeleid (zie ook hoofdstuk 3).

Laaghangend fruit is al geplukt

Een eerste knelpunt is dat met name binnen de Natura-gebieden al relatief veel concrete herstelmaatregelen zijn uitgevoerd/geprogrammeerd. Provincies hebben in de periode 2013-2020 ook vanuit de afspraken in het Natuurpact en het PAS, al veel nadruk gelegd op natuurherstelprojecten in deze gebieden. Bovendien hebben de terreinbeheerders recent ook zelf subsidieaanvragen kunnen indienen (bij het Rijk) voor natuurherstelprojecten in deze gebieden. Dit betekent vaak dat het laaghangende fruit al is geplukt. Meer structurele natuurherstelmaatregelen gaan vaak over hydrologische maatregelen en/of verdere uitbreiding van natuurgebieden. Dergelijke maatregelen kosten meestal meer voorbereidingstijd omdat het vraagt om draagvlak in de omgeving en medewerking van (agrarische) grondeigenaren.

De opgave vraagt om meer integrale gebiedsprocessen

Een ander knelpunt is dat provincies in een aantal Natura 2000-gebieden vrij sectoraal van start is gegaan (zie ook 4.2). Nu vanuit het Programma Natuur gevraagd wordt om extra maatregelen, zal het in veel gebieden ook gaan om externe maatregelen, die gevolgen hebben voor het (agrarisch) grondgebruik rondom de natuurgebieden. Dit vraagt in een aantal gebieden om een breder gebiedsproces, waarin ook gekeken moet worden naar andere (beleids)opgaven in deze zones, zoals wateropgaven, klimaatdoelen, bodemdaling etc. Dit vraagt om zorgvuldige en soms ook meer integrale gebiedsprocessen met een scope van 8-10 jaar. Dit soort gebiedsprocessen kosten echter veel tijd en de provincies staan tegelijkertijd ook onder druk vanuit het Programma Natuur om snel met concrete en uitvoerbare maatregelen te komen. Dat laatste geldt in versterkte mate voor de maatregelen die de provincie in de eerste drie jaar van het Programma Natuur moeten gaan treffen.

Provinciemedewerkers geven bijvoorbeeld aan:

"Het verschilt erg tussen de gebieden. In sommige gebieden loopt al een gebiedsproces waarbij nu een extra opgave komt. (...) In andere gebieden waren we sectoraler bezig, met herstelmaatregelen en realisatie van het Natuurnetwerk. (...) We moeten per gebied naar een langetermijnvisie. Over tien jaar moet het gebied er zo uitzien. Je kan niet ieder jaar met wat sectorale dingen aankomen, met name richting agrariërs niet. Maar zo'n visie leg je niet in een jaar neer."

"Het realiseren van gebiedsprocessen is een spel van jaren, een gebiedsproces in 5-6 jaar tot een goed einde brengen is knap gedaan. (...) De minister vraagt nu, wat kun je de komende drie jaar keihard realiseren?"

"We werken aan reguliere natuuropgaven, verdroging, klimaatadaptatie, herstel van de bodem, de bossenstrategie en dan heb je nu het Programma Natuur en de regeling die rechtstreeks naar de TBO's is gegaan. (...) Nu doen we gebiedsverkenningen om dit vraagstuk te bekijken met partners: wat is nou de beste aanpak per gebied?"

Overigens geldt dit niet voor alle Natura 2000-gebieden. In sommige gebieden lopen al meer integrale gebiedsprocessen en liggen soms zelfs al concrete initiatieven voor aanvullende maatregelen. Een voorbeeld is het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvennen in Overijssel (zie ook Kuindersma et al., 2020b). In dit gebied wil de provincie graag direct aan de slag met extra omvangrijke bufferzones. Deze aanvullende maatregel komt voort uit een gezamenlijk plan van gebiedspartners LTO, Staatsbosbeheer, gemeente en waterschap (LNV en IPO, 2020: 24).

Vrijwilligheid of toch dwingende instrumenten?

Op het punt van de inzet van dwingende instrumenten is het Programma Natuur niet heel erg duidelijk. In de tekst worden dwingende instrumenten niet als optie genoemd, maar tegelijkertijd wordt het ook niet uitgesloten. De keuze lijkt vooral bij de provincies te worden neergelegd. Dat is wel

opmerkelijk gezien het feit dat de minister van LNV altijd heeft volgehouden dat de structurele aanpak stikstof op basis van vrijwilligheid zou worden gerealiseerd.

Overigens zien provincies het vastgehouden aan vrijwilligheid juist als een knelpunt omdat ze in een aantal Natura 2000-gebiedspocessen al heeft gekozen voor de mogelijk inzet van onteigening. Ook overweegt een aantal provincies de inzet van dwingende instrumenten vanwege de complexiteit van de opgave en de tijdsdruk vanuit het Programma Natuur. Bovendien brengt de keuze voor de mogelijke inzet van onteigening in een gebied ook het voordeel met zich mee dat de boeren een volledige schadeloosstelling kunnen krijgen voor de grond en/of gebouwen. Het heeft dus ook voordelen voor boeren die onder deze voorwaarden wel uitgekocht willen worden.

"Er staat niets over onteigening in het Programma Natuur. Tegelijkertijd is dat een beetje verstopperij spelen, want als je dit op vrijwillige basis moet doen..... In het natuurgebied zelf gaat het misschien wel, maar als je erbuiten komt, heb je met veel boeren te maken. Dan moet je wel erg goed kunnen verleiden.... Of je moet iedereen uitkopen die wil stoppen in de landbouw en dan vrijwillige kavelruil inzetten. (...) Maar dan moet je wel geduld hebben."

"Het kunnen bieden van volledige schadeloosstelling, dat is een instrument wat goed kan werken en wat op draagvlak kan rekenen. Wij hebben zo een lijstje met 20 à 30 boeren die zo weg zijn als je ze dat biedt. (...) Als de minister zegt, het is op basis van vrijwilligheid, kun je als provincie niet zeggen, voor stikstof willen we wel onteigenen. We zullen onder strenge voorwaarden dat geld krijgen."

"Als je echt wilt doorpakken moet je toch dwingende instrumenten inzetten. Het wordt een afweging, of een proces met de streek, dan heb je meer draagvlak, maar dan heb je ook tijd nodig. Het gaat niet altijd samen, alles met draagvlak én zo snel mogelijk."

Realiseerbaarheid natuurdoelen

Toch geven de provincies ook aan dat het ondanks alle maatregelen, het in sommige gebieden heel lastig -zo niet onmogelijk- is om de beoogde natuurdoelen te halen. Vooral in de zeer kwetsbare natuurgebieden met een hoge stikstofdepositie zijn natuurdoelen moeilijk realiseerbaar. Dat heeft soms te maken met het feit dat de uiteindelijke natuurdoelen vragen om een nog veel grotere stikstofreductie dan via de huidige maatregelen is te realiseren (zie ook 4.3.2). Maar het heeft in een aantal gebieden ook met andere milieucondities te maken die niet op orde zijn, zoals de beschikbaarheid van voldoende (schoon) water (verdroging).

"Gezien de verdeling van de middelen zoals het nu lijkt, dan kan je maar een deel van je ambitie reëel voor elkaar krijgen. (...) Die spanning ligt daar wel onder. Maar goed, dit wetende gaan we beginnen, maar over een paar jaar moeten we het gesprek wel voeren over aanvullende maatregelen".

"Dat is de kunst van het Programma Natuur. Het zal bij lange na niet genoeg zijn om alle doelen te realiseren."

"Bij de Deurnse Peel en Grote Peel zal het moeilijk worden om onder de kritische depositiewaarde te komen. Zelfs als we de hele zone daar maximaal hebben ingericht. Je vraagt je af of het haalbaar is. Het is daar de meest kwetsbare natuur".

"50% kritische depositiewaarde in 2030 en zeker 75% in 2035 gaat niet haalbaar zijn voor de Veluwe. Als we alle landbouw stilleggen, wat onzinnig is, halen we het ook niet. (...) . In de Rijntakken kan je het met een korte klap wel halen. In de Achterhoek kan je het misschien halen, maar dan heb je de droogte niet opgelost. Dus kan je je afvragen wat er ermee opschiet".

4.3.4 Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting

Ondanks dat dit spoor van de structurele aanpak stikstof op landelijk niveau nog beperkt is uitgewerkt, ziet een aantal provincies wel mogelijkheden om met de gebiedsgerichte aanpak stikstof aan te sluiten bij de integrale ambities vanuit het omgevingsbeleid. De ontwerp NOVI omschrijft deze ambities als volgt: *"Een samenhangende, gebiedsgerichte en meer geïntegreerde manier van werken wordt steeds meer gemeengoed. De afgelopen jaren is daar al ervaring mee opgedaan, bijvoorbeeld met het programma Ruimte voor de Rivier, het Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) (...) het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP-VP) (...) Er is dan ook een goede basis van bestaand beleid en lopende uitvoeringstrajecten om op voort te bouwen. Met de NOVI willen we deze manieren van werken verder versterken, verbinden en verbreden"*¹⁵.

Een aantal provincies, zoals Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant, hebben de gebiedsgerichte aanpak stikstof inmiddels dusdanig integraal vormgegeven dat dit soms bijna samen lijkt te vallen met de ambities van NOVI om integraal gebiedsgericht beleid te stimuleren. In de praktijk gebeurt dit bijvoorbeeld via de NOVI-uitwerking landelijke gebieden en de aanwijzing van NOVI-gebieden, zoals De Peel.

De provincie Overijssel spreekt de integrale ambities ook uit voor hun aanpak in zes deelgebieden:

"De gebiedsgericht aanpak stikstof gaat verder dan alleen natuurherstel. Welke omgevingskwaliteiten zijn nodig en hoe kan je dat faciliteren? Dat gaat ook over welke economische activiteiten zitten nog meer in dat gebied, hoe kijk je aan tegen de landbouw in dat gebied? (...) Ook water nemen we mee. We proberen daar alle sectorale plannen bij elkaar te krijgen. (...) En tegelijk gaan we verder met natuurherstel."

4.4 Conclusies

De structurele aanpak stikstof heeft grote gevolgen voor de bestaande gebiedsgerichte uitvoering van het natuurbeleid in gebiedsprocessen door provincies. Gezien de diversiteit aan bestaande gebiedsprocessen hangt de precieze beweging sterk af van de uitgangssituatie per gebied. Het algemene beeld (zie tabel 4.1) is dat vanuit het Rijk vooral is ingezet op sectorale en vrijwillige maatregelen. Provincies hebben concrete ambities vanuit hun gebiedsgerichte stikstofverkenningen om te kiezen voor meer integrale gebiedsprocessen. In sommige gevallen overwegen ze hier ook om te kiezen voor meer dwingend instrumentarium zoals wettelijke herverkaveling, maar dit is nog heel pril. Wel concreet is de inzet van volledige schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening in 33 concrete Natura 2000-gebieden (Kuindersma et al., 2020b: 54) door vier provincies (Overijssel, Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant).

¹⁵ Uit: <https://www.ontwerpnovi.nl/samenwerking+en+uitvoering/default.aspx>

Tabel 4.1 *Natuurpact, Programma Natuur en de landelijke en provinciale aanpak stikstof (stand van zaken eind 2020).*

	Sectorale focus	Integrale focus
Gebiedsprocessen met inzet van vrijwillig instrumentarium	Natuurpact (75% van de N2000-gebieden) Herstelmaatregelen Programma Natuur Stikstofbronmaatregelen (subsidierelingen)	Gebiedsgerichte aanpak stikstof (provincies)
Gebiedsprocessen met (mogelijke) inzet van dwingend instrumentarium	Natuurpact (25% van de N2000-gebieden met volledige schadeloosstelling en onteigening) ¹⁶	Nog in onderzoek bij een aantal provincies (mogelijkheden voor wettelijke herverkaveling o.i.d.)

De andere conclusies uit dit hoofdstuk zijn:

1. Het Programma Natuur geeft een flinke impuls aan het natuurherstel in en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De verwachting is dat het hierbij steeds meer zal gaan om externe maatregelen, omdat de laatste jaren al veel is geïnvesteerd in interne herstelmaatregelen. Het zal dus steeds meer gaan om moeilijke maatregelen als het inrichten van overgangszones (op landbouwgrond) en hydrologische maatregelen met gevolgen voor de vernatting van omliggende gebieden.
2. Een aantal provincies zet voor grondverwerving rondom Natura 2000-gebieden al in op wettelijke schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening. Het Programma Natuur is onduidelijk over de mogelijkheden voor onteigening, maar lijkt provincies hierin vrij te laten. Dit is een succesfactor voor de uitvoerbaarheid en consistentie van het beleid in deze gebieden.
3. Het Programma Natuur geeft ruimte aan provincies om zelf maatregelen te ontwikkelen, die aansluiten bij de dynamiek van bestaande gebiedsprocessen. Voor vrij sectorale gebiedsprocessen is het een uitdaging om deze te verbreden. Dat kost tijd en staat mogelijk op gespannen voet met de snelheid die vanuit Programma Natuur gewenst is.
4. De huidige landelijke stikstofmaatregelen omvatten voornamelijk sectorale en vrijwillige subsidieregelingen voor landbouwbedrijven rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden die willen stoppen, omschakelen of technische maatregelen willen treffen.
5. Provincies kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak van de stikstofproblematiek. Deze aanpak vraagt in de praktijk vaak om een integrale aanpak en dit staat op gespannen voet met de sectorale en centrale aanpak van de meeste stikstofsubsidierelingen. Provincies lijken meer zeggenschap te willen hebben over de precieze voorwaarden en uitvoering van deze rijksregelingen.
6. De vrijwillige uitkoop van landbouwbedrijven kan rondom Natura 2000-gebieden met mogelijkheden voor volledige schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening (vanuit het provinciaal natuurbeleid) tot onduidelijke situaties en -lastig uit te leggen- ongelijkheid tussen grondeigenaren leiden.
7. Provincies hebben mogelijkheden om via een actief grondbeleid en de inzet van instrumenten als ruilverkaveling en wettelijke herverkaveling, overgangszones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te realiseren. De beschikbaarheid van ruilgrond is daarbij wel een voorwaarde en hier zijn mogelijkheden voor combinaties met de uitkoopregelingen van het Rijk. In hoeverre provincies dit instrumentarium daadwerkelijk gaan inzetten voor de realisatie van natuurdoelen is op dit moment nog onzeker.

¹⁶ Op basis van een inventarisatie van eind 2019 blijkt dat in tenminste 33 Natura 2000/PAS-gebieden provincies hebben gekozen voor de inzet van volledige schadeloosstelling met mogelijkheden voor onteigening (Kuindersma et al., 2000b: 54). Dit is dus 33/130 = 25% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

-
8. De ontwikkelingen vanuit het omgevingsbeleid (NOVI) wijzen naar een meer integrale gebiedsgerichte aanpak van de opgaven in het landelijk gebied (waaronder stikstof en natuur). Een aantal provincies sluit met hun ambities voor een integrale gebiedsgerichte aanpak stikstof aan op deze ambities. De sectorale aanpak van de stikstofreductie en natuurherstel vanuit het Rijk (LNV) lijkt op een aantal punten strijdig te zijn met de ambities vanuit het nationale omgevingsbeleid (BZK).

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen uit deze studie. Dit zijn:

1. Wat zijn eind 2020 de belangrijkste maatregelen uit de structurele aanpak stikstof met mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het bestaande natuurbeleid?
2. Welke gevolgen hebben deze maatregelen (zie 1) voor de verhoudingen tussen Rijk en provincies in het natuurbeleid (anno 2020)?
3. Welke gevolgen hebben deze maatregelen voor het bestaande provinciale natuurbeleid en de uitvoerbaarheid in gebiedsprocessen?
4. Welke aanbevelingen zijn op basis van deze analyses te formuleren voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid door het PBL?

De eerste drie vragen behandelen we in de paragraaf Conclusies (5.2). We hebben hier gekozen voor een korte samenvatting van de meer uitgebreide conclusies in de slotparagrafen van hoofdstuk 2,3 en 4. Vervolgens gaan we in de paragraaf Aanbevelingen (5.3) in op vraag 4.

5.2 Conclusies

Gevolgen stikstofaanpak voor doelen en instrumenten natuurbeleid

Uit de analyse van de structurele aanpak stikstof blijkt dat deze in het natuurbeleid zorgt voor een sterke focus op de Natura 2000-gebieden en de bijbehorende biodiversiteitsdoelen. Hiermee komt meer geld beschikbaar voor de realisatie van deze doelen en zijn ook concrete (tussen)doelen voor de reductie van de stikstofdepositie op deze gebieden wettelijk vastgelegd.

Een mogelijk gevolg van deze focus in de stikstofaanpak is ook dat de aandacht voor natuurherstel in het overige Natuurnetwerk en natuur buiten het Natuurnetwerk minder aandacht gaat krijgen. Hetzelfde geldt voor de doelen maatschappelijke betrokkenheid en synergie tussen economie en natuur. Rijk en provincies proberen hier wel tegenwicht tegen te bieden met de Agenda Natuurinclusief. Deze agenda is begin 2021 echter nog niet verschenen en er zijn vooralsnog ook geen middelen voor gereserveerd.

Opvallend is dat binnen het stikstofbeleid de mogelijkheden voor synergie tussen natuurherstel en stikstofbronbeleid nog niet erg uit de verf lijken te komen. De provincies hebben hier wel ambities met hun gebiedsgerichte stikstofplannen en ook vanuit het omgevingsbeleid is veel aandacht voor gebiedsgericht werken en beleidsintegratie. Het risico bestaat dat de verschotting tussen het stikstofbronbeleid en het natuurherstel, de beleidsintegratie op provincie- en gebiedsniveau gaat bemoeilijken.

Gevolgen stikstofaanpak voor de verhoudingen tussen Rijk en provincies in natuurbeleid

De stikstofaanpak leidt over het algemeen tot een (re)centralisatie van beleid. Een ontwikkeling dus van decentralisatie naar medebewind. Voor het natuurherstel (Programma Natuur) zien we in vergelijking met het Natuurpact een meer sturende rol van het Rijk. Provincies lijken hier wel begrip voor te hebben omdat het alleen gaat om de Natura 2000-gebieden, waar hun zeggenschap toch al beperkt was en omdat provincies ook in het Programma Natuur een belangrijk rol spelen bij het formuleren en uitvoeren van maatregelen. Zorgen zijn er wel over te veel detailverantwoording en een overdaad aan verantwoordings- en evaluatiestructuren.

De huidige stikstofbronmaatregelen kennen een vrij centralistische aansturing vanuit het Rijk (LNV), maar dit is geen recentralisatie omdat deze taken toch al niet bij provincies lagen. Wel is er spanning

tussen deze centralistische (en generieke) subsidieregelingen en de wens van provincies om het stikstofbeleid meer gebiedsgericht en via interactieve gebiedsprocessen in te vullen.

In het spoor natuurinclusieve ruimtelijke inrichting staat net zoals in het nieuwe omgevingsbeleid (NOVI) vooral medebewind (een overheid) centraal. Dit spoor moet echter nog concreet worden uitgewerkt zodat hier geen heel harde uitspraken over kunnen worden gedaan.

Gevolgen stikstofaanpak voor de uitvoering in gebiedsprocessen

De structurele aanpak stikstof heeft grote gevolgen voor de bestaande uitvoering van het natuurbeleid in gebiedsprocessen door provincies. Dit geldt vanzelfsprekend alleen voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (en hun omgeving).

Zo geeft het Programma Natuur een flinke impuls aan het natuurherstel in en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De uitvoering van deze maatregelen is wel een uitdaging omdat het in toenemende mate om externe maatregelen zal gaan, die ook gevolgen hebben voor het (agrarisch) grondgebruik rondom deze natuurgebieden. Veel eenvoudige herstelmaatregelen in de natuurgebieden zijn immers al getroffen.

Provincies zien mogelijkheden om de overgangszones rondom de Natura 2000-gebieden meer natuurvriendelijk in te richten, maar dit vraagt wel om meer mogelijkheden om de stikstofreductiemaatregelen gericht in te zetten op bepaalde locaties en slimme combinaties te maken met andere beleidsopgaven zoals water en klimaat. Deze meer integrale aanpak op gebiedsniveau vraagt wel tijd en dit staat op gespannen voet met de urgentie waarmee de stikstofreductiemaatregelen en de natuurherstelmaatregelen moeten worden uitgevoerd

Provincies geven ook aan dat de gekozen doelen (en het tijdspad) van de stikstofaanpak de inzet van meer dwingende maatregelen zoals onteigening en wettelijke herverkaveling in een aantal concrete gebiedsprocessen noodzakelijk maakt. Een aantal provincies heeft vanuit het Natuurpact (en de PAS) in een aantal gebieden al stappen gezet om de inzet van volledige schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening mogelijk te maken. Het vasthouden aan vrijwilligheid vanuit de nieuwe landelijke stikstofaanpak is -zeker in deze gebieden- een faalfactor voor het realiseren van de stikstof- en natuurambities.

Provincies zien mogelijkheden om via een actief grondbeleid en de inzet van instrumenten als ruilverkaveling en wettelijke herverkaveling, overgangszones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te realiseren. De beschikbaarheid van ruilgrond is daarbij wel een voorwaarde. De huidige en toekomstige rijksuitkoopregelingen bieden een kans om deze strategische inzet van ruilgrond mogelijk te maken, indien niet alleen productierechten worden opgekocht maar ook de grond.

5.3 Aanbevelingen voor toekomstige evaluaties van het natuurbeleid

De belangrijkste aanbeveling is om in toekomstige evaluaties van het natuurbeleid aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

1. Integrale evaluaties - Besteed in evaluaties van het natuurbeleid niet alleen aandacht aan de doelen (en maatregelen) vanuit het Natuurpact en Programma Natuur, maar ook aan de bijdrage vanuit de stikstofbronmaatregelen en het spoor 'natuurinclusief' aan de realisatie van natuurdoelen.
2. Uitvoerbaarheid in gebiedsprocessen- Realisatie van natuur- en stikstofdoelen vindt meestal plaats in specifieke gebiedsprocessen. Focus op de uitvoerbaarheid van deze doelen -in synergie met andere beleidsdoelen- op gebiedsniveau omdat dit kan bijdragen aan tussentijds leren en verbeteren van de gekozen aanpak.

Toelichting op aanbevelingen

De analyse uit dit rapport geeft aanleiding om de beleidsontwikkelingen op landelijk en provinciaal niveau nauw te blijven volgen in het kader van toekomstige beleidsevaluaties van het natuurbeleid. Het stikstofbeleid is immers nog niet geheel uitgekristalliseerd. Na de kabinetsformatie (2021) zijn mogelijk beleidswijzigingen en/of intensiveringen te verwachten. Bovendien moet het Rijk nog vorm

geven aan het verplichte programma natuurherstel en stikstofreductie en de provincies moeten nog de verplichte gebiedsplannen opstellen. Vervolgens moeten concrete natuurherstelmaatregelen nog worden vastgelegd in beheerplannen en is het de vraag in hoeverre provincies erin slagen om de verschillende sporen van de structurele aanpak stikstof in onderlinge samenhang uit te voeren.

Op termijn zal het PBL vanuit haar taak in de evaluatie van het natuurbeleid, een oordeel moeten geven over de effectiviteit van het natuurbeleid inclusief het stikstofbeleid, voor het realiseren van nationale en internationale natuurdoelen. De ervaring leert dat dit heel lange processen zijn en het vele jaren duurt voordat de effecten van beleid op natuurkwaliteit zichtbaar worden. In de tussentijd is het verstandig om de voortgang van de uitvoering van het beleid en ook vooral de manier(en) waarop het beleid wordt uitgevoerd te blijven monitoren.

Op zichzelf biedt de uitvoerbaarheid van de verschillende sporen van het stikstofbeleid (en onderliggende subsidieregelingen en andere instrumenten) al veel uitdagingen. Zo is het de vraag hoeveel belangstelling er daadwerkelijk is voor de verschillende subsidieregelingen voor veehouderijbedrijven rondom Natura 2000-gebieden en in hoeverre hiermee ook de grootste piekbelasters worden bereikt. Bij de uitvoering van het Programma Natuur is het de vraag in hoeverre provincies structurele natuurherstelmaatregelen kunnen aandragen en ook op korte termijn kunnen uitvoeren. Bij de natuurinclusieve inrichting is het de vraag in hoeverre (en op welke manieren) provincies nog kunnen sturen op de natuurinclusieve inrichting rondom Natura 2000-gebieden, zonder dat ze veel sturing hebben op de uitvoering van de stikstofbronmaatregelen.

Uit onze analyse blijkt verder dat de structurele aanpak stikstof moet worden uitgevoerd en vormgegeven in een context van het bestaande natuurbeleid en vaak al langlopende gebiedsprocessen rondom Natura 2000-gebieden. De nieuwe beleidsimpulsen kunnen een goede impuls geven aan de versnelling van de uitvoering van het natuurbeleid in deze gebiedsprocessen. De context van bestaande gebiedsprocessen roept echter ook vragen op. Zo is de vraag in hoeverre het regionale gebiedsproces nog ruimte biedt voor nieuwe overheidsdoelen en ambities. Nieuwe maatregelen kunnen ook het regionale proces verstoren doordat bestaande afspraken weer moeten worden opgebroken. Aan de andere kant kunnen bestaande gebiedsprocessen juist ook de bron zijn voor nieuwe maatregelen en mogelijkheden om de natuur in deze gebieden verder te versterken.

De grote uitdaging voor Rijk en provincies is hoe ze de urgentie van de nieuwe natuuropgaven in concrete gebiedsprocessen kunnen koppelen aan andere beleidsopgaven, maar ook de wensen en problemen van andere actoren. De verwachting (vanuit het beleid) is dat op gebiedsniveau synergie gaat ontstaan tussen deze verschillende opgaven en dat hiermee de uitvoerbaarheid van natuurdoelen en ook het regionale draagvlak hiervoor toeneemt. De urgentie en tijdsdruk van de verschillende opgaven, de nadruk op detailverantwoording op sectorale doelen en de verschotting tussen de verschillende sporen van de stikstofaanpak (en andere beleidsopgaven) zijn mogelijke faalfactoren voor het ontstaan van deze synergie.

Om deze redenen is het aan te bevelen dat Rijk en provincies in toekomstige beleidsevaluaties van het natuurbeleid specifiek aandacht besteden aan het (al dan niet) ontstaan van deze synergie op gebiedsniveau. Daarin zijn ook mogelijkheden voor een lerende aanpak waarin provincies kunnen leren van elkaars ervaringen in het vormgeven van dit (integraal) gebiedsgericht beleid. Datzelfde geldt overigens ook voor het Rijk dat kan leren van deze ervaringen voor de vormgeving van de beleidskaders. Dit sluit aan op de mogelijkheid in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering dat provincies (in hun gebiedsplannen) ook verbetervoorstellen kunnen doen voor het landelijke programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Literatuur

- Adviescollege Stikstofproblematiek (2020). Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak.
- Boeve, M.N. en F.A.G. Groothuijse (2013). Omgevingsrecht, Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam 4e dr., p. 405-408.
- Boonstra, F. G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A. M. E. Groot (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra rapport nr. 1441, Alterra: Wageningen.
- Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: Bestuurswetenschappen, 62, nr. 5: 51-71.
- Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink (2012). Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.
- Boonstra F.G., W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas (2014). Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied. Alterra-rapport 2595, Alterra Wageningen UR & Instituut voor Agrarisch Recht, Wageningen.
- BZK (2019). Ontwerp Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Den Haag.
- BZK (2020). Kamerbrief Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI), 23 april 2020.
- Dubois, H.F.W. & G. Fattore (2009), Definitions and typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization. In: *Public Administration*, 32(8), pp. 704-727.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997). Decentraliseren met beleid: een heuristiek, SDU Uitgevers, Amsterdam.
- Folkert, R. et al. (2014), Beoordeling programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening, Den Haag: PBL.
- Fontein, R.J. van, S. van Broekhoven, D.A. Kamphorst, A.L. Gerritsen, A.T. de Blaeij & R.C.M. Arnouts (2017), Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hinsberg, A. van & P. van Egmond (2020). Quick scan natuurmaatregelen. Een eerste inschatting van potentiële effecten. PBL Notitie, 24 april 2020.
- Hooghe L & G. Marks (2001). Multi-level Governance and European Integration, Rowman and Littlefield, Lanham, MD.
- Hutchcroft, P.D. (2001). Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: *Governance*, (14(1), pp. 23-53.
- Kistenkas F.H., H.C. Borgers & M.E.A. Kistenkas (2017). Recht voor de groene ruimte, Wageningen Academic Publishers.
- Kuindersma, W., F.H. Kistenkas, R.C van Apeldoorn (2004). De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Planbureaustudies nr. 8.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra en D. Brunt (2008). Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord, Alterra-rapport 1689, Reeks ILG en gebiedsprocessen nr. 2, Wageningen.
- Kuindersma, W.; F.G. Boonstra; R.C.M. Arnouts; M. Stuijver; R.J. Fontein (2010). Met vereende krachten: het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente, Alterra-rapport 2073, Wageningen.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015a). Vernieuwingen in provinciaal beleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 35, Wageningen.

-
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra & D.A. Kamphorst (2015b). Natuur in provinciale coalitieakkoorden. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-paper 43.
- Kuindersma, W., R.J. Fontein, G van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst, D.A. en W. Nieuwenhuizen (2017). De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid: Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact Den Haag: PBL publicatie 2768.
- Kuindersma, W, M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, F. Boonstra en D. Kamphorst (2020a). De passendheid van het Nederlandse natuurbeleid bij ontwikkelingen in landbouw-, waterveiligheids- en recreatiebeleid. De ontwikkeling van een beleidsarrangement (1975-2018). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 187, Wageningen.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020b). Realisatie Natuurnetwerk door provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 174. Wageningen.
- LNV (2019). Aanpak stikstofproblematiek. Kamerbrief BPZ / 19238400, 4 oktober 2019
- LNV (2020a). Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 24 april 2020: p. 13.
- LNV (2020b) Kamerbrief Contouren van het Omschakelprogramma duurzame landbouw (omschakelfonds), 18-11-2020.
- LNV (2020c). Memorie van toelichting Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).
- LNV en IPO (2020). Uitvoeringsprogramma Natuur.
- Lundquist, L. (1972). Means and Goals of Political Decentralization. Lund: Studentlitteratur, Sweden, Lund Political Studies, 12.
- Oostdijk, A., M. van Noort, B. Omon, T. Scholten, J. Vlagsma & B. Hoekstra (2020). Evaluatie PAS Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS. Berenschot en Bügel Hajema, m.m.v. Tauw.
- PBL (2020). Analyse stikstofbronmaatregelen. Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken. Notitie 24 april 2020.
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag.
- Provincie Flevoland (2021). Aanpak stikstof in Flevoland. Kaders 2021 en verder. Lelystad.
- Provincie Noord-Brabant, 2020. De Brabantse ontwikkelaanpak stikstof 1.0. Uitvoeringsagenda 2020-2023.
- Pinto, R.F. (2004). Service delivery in francophone West Africa: The challenge of balancing deconcentration and decentralisation. In: Public Administration and Development, 24(3), 263-275.
- RLG (2008). De mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Publicatie RLG 08/01.
- Rodriguez-Pose, A., & N. Gill (2003). The global trend towards devolution and its implications. In: Environment and Planning C: Government and Policy, 21, pp. 333-351.
- Rondinelli, D.A., J.R. Nellis & G.S. Cheema (1983). *Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience*. World Bank staff working papers 581. Washington DC: The World Bank.
- Vink, M., L. Pols en F. van Dam (2020). Stikstof: ruimte voor perspectief. Hoe ruimtelijke beleidsstrategieën kunnen bijdragen aan natuurkwaliteit, vergemakkelijking van vergunningverlening inzake de Habitatrichtlijn, en oplossingen voor andere maatschappelijke opgaven. Notitie 24 april 2020.

Verantwoording

WOT-rapport: 133

Projectnummer: WOT-04-010-037.17

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) hecht grote waarde aan de kwaliteit van onze eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Froukje Boonstra (*WUR*) en Rob Folkert (*PBL*). Het concept-rapport is gerefereerd door Wim de Haas (*WUR*). De interviewverslagen zijn teruggelegd bij de respondenten en hun opmerkingen zijn meegenomen in de definitieve verslagen en dit rapport.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Referent

functie: senior onderzoeker

naam: Wim de Haas

datum: 31-8-2021

Extern contactpersoon

functie: plaatsvervangend hoofd Sector Natuur en Landelijk Gebied PBL

naam: Rob Folkert

datum: 29-11-2021

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Froukje Boonstra

datum: 25-11-2021

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

120	Velthof, G.L., W. Bussink, W. van Dijk, P. Groenendijk, J.F.M. Huijsmans, W.A.J. van Pul, J.J. Schröder, Th.V. Vellinga en O. Oenema (2013). <i>Protocol gebruiksvoorschriften dierlijke mest, versie 1.0.</i>	128	I.M. Bouwma, J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, J.Y. Frissel, R.M.A. Wegman, H.A.M. Meeuwssen & L.M. Jones-Walters (2016). <i>Stakeholder perceptions in relation to changes in the management of Natura 2000 sites and the causes and consequences of change. A survey in England, Flanders, France and the Netherlands.</i>
121	Bakker, E. de, H. Dagevos, E. van Mil, P. van der Wielen, I. Terluin & A. van den Ham (2013). <i>Energieke zoektochten naar verduurzaming in landbouw en voedsel; Paradigma's en praktijken.</i>	129	Velthof, G.L., F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel en O. Oenema (2018). <i>Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water.</i>
122	Dijkema, K.S., W.E. van Duin, E.M. Dijkman, A. Nicolai, H. Jongerius, H. Keegstra, H.J. Venema & J.J. Jongsma (2013). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2010.</i>	130	Westerink, J., D.A. Kamphorst, E. de Wit, C.M. van der Heide, T.A. de Boer en A.L. Gerritsen (2018). <i>Van meerdere kanten bekeken. Een meervoudig analyse- & evaluatiekader voor beleid gericht op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur; op maat te maken met behulp van kaarten.</i>
123	Silvis, H.J. and C.M. van der Heide (2013). <i>Economic viewpoints on ecosystem services.</i>	131	Gerritsen, P., D.J.J. Walvoort, M. Knotters (2021). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in laag Friesland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
124	Ottburg, F.G.W.A. & C.A.M. van Swaay (2014). <i>Gunstige referentiewaarden voor populatieomvang en verspreidingsgebied van soorten van bijlage II, IV en V van de Habitatrichtlijn in Nederland.</i>	132	Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). <i>Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet.</i>
125	Bijlsma, R.J., J.A.M. Janssen, E.J. Weeda & J.H.J. Schaminée (2014). <i>Gunstige referentiewaarden voor oppervlakte en verspreidingsgebied van Natura 2000-habitattypen in Nederland.</i>	133	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). <i>De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering.</i>
126	Boer de, T.A., A.T. de Blaeij, B.H.M. Elands, H.C.M. de Bakker, C.S.A. van Koppen en A.E. Buijs (2014). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2013.</i>		
127	Mattijssen, T.J.M., A.E. Buijs, B.H.M. Elands & R.I. van Dam (2015). <i>De betekenis van groene burgerinitiatieven; analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland.</i>		



Thema Periodieke
Evaluatie Natuurbeleid
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 1871-028X

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

