

VERKENNING GEBIEDSAANPAK STIKSTOF IN UTRECHT - OOST

Uitgevoerd in opdracht van Provincie Utrecht



Gebiedscoöperatie O-gen

Renswoude, april 2020

Jaap Floor
Laurens Vogelesang
Gerard van Santen



Inhoud

1 Inleiding

1.1 De opdracht

1.2 Achtergrond en context

1.3 Het O-gen werkgebied en de N2000 gebieden

1.4 Duiding uitvraag provincie

1.5 Principes voor gebiedsgericht werken en procesontwerp

2 Resultaten

3 Bevindingen en advies

3.1 Algemene bevindingen

3.2 Advies

Bijlage

Respondenten en geraadpleegde literatuur

1 Inleiding

1.1 De opdracht

Op 27 februari 2020 heeft de provincie Utrecht aan Gebiedscoöperatie O-gen gevraagd om een opdracht in het kader van de gebiedsgerichte aanpak stikstof uit te voeren. In haar toelichting schrijft de provincie dat ze een gebiedsgerichte aanpak wil ontwikkelen die stoelt op een goede gebiedsanalyse. De meest effectieve en maatschappelijk gewenste inzet van middelen en instrumenten zijn daarbij het uitgangspunt. De provincie omschrijft in haar opdracht de volgende werkzaamheden:

- Intakegesprek bij provincie, laatste stand/actualiteiten ophalen rond het stikstofdossier en gebiedsanalyse.
- Vier gesprekken met gebiedspartners (leden) van O-gen over de te volgen processtappen.
- Eerste notitie op basis van deze gesprekken en eigen expertise van de werkorganisatie 2 A4, die we bespreken met de provincie.
- In aanvulling vraagt de provincie aan O-gen om aan te geven in welke gebieden beweging/kansen op de grondmarkt lijken te zijn die van belang zijn bij een gebiedsgerichte aanpak.

Bij de bespreking van de tussenrapportage met de provincie is afgesproken dat er nog enkele aanvullende gesprekken wenselijk zijn om een vollediger beeld te krijgen.

We staan eerst stil bij de achtergrond en de context van de vraag van de provincie. Dit is de opstap naar de ontwikkeling van een kader voor aanpak voor gebiedsgerichte ontwikkeling en procesontwerp. Op basis hiervan hebben we gesprekken gevoerd en deze zijn in hoofdstuk 2 uitgewerkt. In hoofdstuk 3 presenteren wij de bevindingen en ons advies voor de toekomstige aanpak in dit dossier.

1.2 Achtergrond en context

In Nederland is een debat gaande over de aanpak van de stikstofcrisis. De oorsprong ligt in het besluit van 29 mei 2019 van de Raad van State die met twee uitspraken het Programma Aanpak Stikstof (PAS) nietig verklaarde. Daarmee verviel de basis voor de Nederlandse aanpak van de Natura 2000 gebieden. Het verminderen van de stikstofdepositie op deze natuurgebieden heeft sindsdien prioriteit en Rijk en provincies spelen daarbij een belangrijke rol. Zij hebben in het afgelopen jaar een begin gemaakt met de uitwerking van het stikstof beleid langs vier sporen:

1. Bronmaatregelen die worden genomen door het Rijk, zoals de 100 km snelheidsmaatregel.
2. Het versterken van de natuur door extra herstelmaatregelen.
3. Herijking van de natuur; het Rijk kijkt of de aanwijzing van N2000- gebieden aanpassing behoeft en mogelijk is.
4. Gebiedsgerichte aanpak rond Natura2000-gebieden.

De beleidsregels die Rijk en provincies hebben vastgesteld kun je ook zien als een generieke maatregel met een gebiedscomponent

Dit grove fundament is vastgelegd in kamerbrieven en landelijke- en provinciale beleidstukken. Elke pijler wordt momenteel verder uitgewerkt.

Vooruitlopend op het ontwerp van de gebiedsgerichte aanpak in Utrecht (spoor 4) heeft de provincie O-gen om advies gevraagd.

1.3 Het O-gen werkgebied en de Natura2000 gebieden

O-gen onderscheidt in haar werkgebied zes deelgebieden met elk hun eigen karakteristieken:

1. Gelderse Vallei – Een gebied wat voor een klein deel in de provincie Utrecht gelegen is. Een gebied met een grote concentratie van intensieve veehouderij bedrijven, met daartussen enkele landgoederen en kleinere waardevolle natuurgebiedjes. Coulissen landschap .
2. Eemland – Open weide landschap met voornamelijk melkveehouderij bedrijven. Weidevogels zijn een belangrijke natuurkwaliteit die nauw verbonden is met de agrarische bedrijfsvoering.
3. Utrechtse Heuvelrug - Een groot, hoog en langgerekt massief dat de gehele oostelijke provincie doorkruist. Het vormt in zijn geheel een groot natuurgebied met landgoederen als belangrijke factor. Landbouw is van ondergeschikt belang en is vooral langs de flanken gesitueerd.
4. Leusden en omgeving – Een gebied ingeklemd tussen de Gelderse Vallei en de Heuvelrug, in dit overgangsgebied bevinden zich enkele belangrijke natuurgebieden als Schoolsteegbosjes en Groot Zandbrink en er zijn diverse veehouderij sectoren.
5. Binnenveld – Een uniek gebied aan de oostzijde van Utrecht gekenmerkt door specifieke natuur- en landbouwwaarden, die te maken hebben met de aanwezigheid van veengrond, kwel en de ontginningshistorie.
6. Langbroekerwetering /Kromme Rijn - Een uitgestrekt landbouwgebied met daarbinnen landgoederen met speciale natuurwaarden en pachtbedrijven. In deze regio zijn melkveehouderij en fruitteelt de belangrijkste sectoren. Aan de zuidkant grenst het gebied aan de Rijn en de Lek met grote uitgestrekte uiterwaarden en specifieke natuur.

Natura2000 gebieden

In Utrecht–Oost hebben we gekeken naar de Natura2000 gebieden: Kolland-Overlangbroek, uiterwaarden langs de Nederrijn, gelegen in Kromme Rijn (project Rijntakken) en het Natura2000 De Hellen, dat onderdeel uitmaakt van het grote Natura2000 gebied Binnenveld. Verder hebben we gekeken naar de Gelderse Vallei, want de grote concentratie van intensieve veehouderij bedrijven zorgt voor een hoge emissie van ammoniak die neerslaat op het Natura2000 gebied De Veluwe in provincie Gelderland.

Voorlopers gebiedsgerichte aanpak: ROM-beleid, Reconstructie Veehouderij

Een beschrijving van Utrecht-Oost is niet compleet zonder kort in te gaan op de voorlopers van het gebiedsgerichte beleid: het ROM-beleid en Reconstructiebeleid. Onder deze noemers is in de jaren '90 en in het eerste decennium van de 21^e eeuw op zeer uitgebreide schaal geëxperimenteerd en gewerkt aan de herinrichting van het landelijk gebied. Ook toen werd op grote schaal gebiedsgericht beleid ontwikkeld als alternatief voor en aanvulling op de uitrol van uniforme landelijke wetgeving. Dit kreeg zijn beslag op de zandgronden van de Gelderse Vallei, Utrechtse Heuvelrug, Leusden en omgeving en een deel van Langbroekerwetering. In deze periodes is grote ervaring opgedaan met het betrekken van stakeholders, het ontwikkelen en implementeren van integraal natuur-, landschaps- en landbouwbeleid, zonering van gebieden, prioritering van natuurgebieden, maatwerk, de inzet van gebiedscommissies en experimenten met RO-beleid (ruimte voor ruimte, bouwblokgruotte, sterlocaties etc.). Dat alles met als doel om de juiste functie op de juiste plek te krijgen. De respondenten verwezen meerdere malen naar deze rijke ervaringen

en adviseerden om deze te gebruiken bij een nieuw te ontwikkelen aanpak voor de N2000 gebieden. Zodoende staan we in de tekst op sommige plekken stil bij deze voorlopers van het toekomstige gebiedsgerichte beleid.

1.4 Duiding uitvraag provincie

Een korte bestudering van de uitvraag van de provincie levert vragen op die onderstrepen dat deze opdracht een tussenstap is in een lopend proces.

In de uitvraag wordt enkel gesproken over het terugdringen van de stikstofdepositie en een effectieve inzet van middelen en instrumenten; er wordt geen melding gemaakt van de omvang van de opgave en er wordt ook niet gerefereerd aan een mogelijke integrale aanpak.

De vraag is of inzicht in de hoeveelheid, omvang en ligging van stoppende bedrijven louter van belang is voor het verminderen van de stikstof depositie. Of is dit ook van belang met het oog op het bereiken van andere doelen?

Deze vragen onderstrepen dat de provincie nog moet bepalen wat ze onder een gebiedsgerichte aanpak verstaat, wat ze ermee wil bereiken en welke rol ze voor zichzelf en de andere stakeholders weggelegd ziet. Met het voorliggend advies wil O-gen een bijdrage leveren aan dat denkproces.

Hiertoe gaan we eerst in op een aantal principes van gebiedsgericht werken. Daarbij hebben we geput uit de theorie, case studies en eigen ervaringen. We concentreren ons, gegeven de beperkte omvang van de opdracht op de sturingsfilosofie, de aard van het te voeren proces en de benodigde stappen en aandachtspunten om de aanpak levensvatbaar te maken.

1.5 Principes voor gebiedsgericht werken en procesontwerp

Government versus governance perspectief

Om te komen tot een hanteerbaar toetsingskader voor deze opdracht hebben we onder andere geput uit de studie naar uitvoeringsarrangementen in Utrecht in de ILG periode. In deze studie wordt geïntegreerd gebiedsgericht beleid gedefinieerd als *'een op de specifieke regionale situatie aangepast beleid dat tot stand komt in onderhandeling tussen overheden en diverse stakeholders'*. Er wordt geconstateerd dat gebiedsgerichte werken inmiddels een ingeburgerd begrip is, maar dat er grote verschillen bestaan in de betekenis die eraan wordt toegekend en hoe het in praktijk wordt gebracht. Twee perspectieven op gebiedsgericht beleid kunnen worden onderscheiden: een government en een governance perspectief.

Deze twee perspectieven zijn in tabel 1 weergegeven.

Keuzes	Government	Governance
Grensgebied	Overheid bepaalt	Gebied bepaalt
Doelen	Overheid bepaalt	Gebied bepaalt
Beleidsvorming of uitvoering	Alleen uitvoering	Allebei
Betrokken partijen	Vnl. overheden	Selectie op basis van representativiteit (draagvlak) en beschikking over hulpbronnen (geld, grond, hindermacht etc.)
Regierol provincie	Provincie bewaakt realisatie eigen doelen	Provincie stimuleert/bewaakt proces gebiedspartijen
Ambtelijke ondersteuning	Ambtelijke ondersteuning onder provinciale regie met vnl. provinciale ambtenaren	Allerlei ambtenaren onder regie van gebiedspartijen
Institutionele omgeving	Provinciaal gebiedsbureau	Onafhankelijk gebiedsbureau

Tabel 1. Perspectieven op gebiedsgericht beleid

Bij het **government** perspectief staat alles in het teken om via gebiedssamenwerking de overheidsdoelen op een efficiënte en effectieve wijze te behalen. Het is een instrumenteel perspectief op gebiedsgericht beleid. Dat uit zich in de deelnemers (vnl. overheden) en de wijze van aansturing en ondersteuning, waarbij de provincie duidelijk de regie heeft.

Daartegenover staat het **governance** perspectief. Hierbij staan de wensen, doelen, activiteiten van burgers en partijen in het gebied centraal. De provincie richt zich op het faciliteren van het proces waarbij de stakeholders de gemeenschappelijke doelen formuleren. Deze kunnen zelfs strijdig zijn met de provinciale doelen en dan moet de provincie haar eigen doelen bijstellen. In de ondersteuning spelen andere ambtenaren en partijen een grotere rol.

Het beschreven onderscheid betreft twee uitersten. In de praktijk komen veelal mengvormen voor, afhankelijk van de situatie, urgentie en voorgeschiedenis. Desalniettemin biedt het schema handvatten voor het maken van doordachte keuzes bij het vormgeven van een gebiedsgerichte aanpak in het stikstof dossier. Dat start direct met de vraag wat eigenlijk de opgave is: sec stikstofdepositie verminderen of een integrale opgave die mede stoelt op wensen van de stakeholders in het gebied. In de gesprekken met de respondenten hebben we deze punten verder uitgewerkt.

Aard van het probleem: gestructureerd versus ongestructureerd

Elke gebiedsgerichte aanpak is uniek door de partijen die meedoen, de doorlooptijd, producten die worden opgeleverd, etc. Hoe het proces eruit ziet en hoe dit aangestuurd wordt is sterk afhankelijk van de opgave en de omstandigheden. Het is mede daarom van belang om het ontwerp vooraf goed te doordenken.

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt naar de aard van het probleem: gestructureerd of ongestructureerd. Gestructureerde problemen kennen een heldere probleemdefinitie en een eenduidige resultaatomschrijving. Ongestructureerde problemen spelen zich af in een netwerk van afhankelijkheden. Daarbij accepteren partijen de probleemdefinitie, doelen en planningen van de

initiatiefnemer niet voetstoots. Ook is de initiatiefnemer voor een verandering afhankelijk van andere partijen. Daardoor is geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden bij ongestructureerde problemen.

Het stikstofdossier hoort ons inziens, gegeven de complexiteit, eerder thuis in de categorie ongestructureerde problemen dan in de categorie gestructureerde problemen.

Het procesontwerp

Hoe kun je een ingewikkeld probleem adresseren met een gebiedsgerichte aanpak? We hebben uit de literatuur een aantal aandachtspunten gedestilleerd, die een kapstok vormen voor de gesprekken, de analyse en het uiteindelijke advies.

Gedeelde urgentie

Een gedeeld besef van urgentie is een vereiste voor een succesvol gebiedsgericht proces.

Voldoende partijen moeten van mening zijn dat er sprake is van een probleem en er van overtuigd zijn dat dit probleem slechts door samenwerking oplosbaar is.

Draagvlak en betrokkenheid partijen

Het is belangrijk om de juiste partijen te betrekken bij het ontwerp en de uitvoering: dit vergroot het draagvlak en vergroot de kans op succes. Bij de keuze kun je rekening houden met onderlinge afhankelijkheidsrelaties en factoren als grondposities, gezag, hindermacht etc. Willen partijen daadwerkelijk hun steun verlenen, dan moeten ze bij het proces van probleemformulering en – oplossing worden betrokken.

Randvoorwaarden en kaders

Het moet duidelijk zijn binnen welke randvoorwaarden het gebiedsproces plaatsvindt. Denk daarbij bv. aan de beleidsregels stikstof, beschikbare budgetten, doelstellingen t.a.v. specifieke thema's en juist ook de mogelijke speelruimte. Waar liggen uitruilmogelijkheden?

Een ander belangrijk kader is de omvang en begrenzing van het gebied zelf. Ligt dat vast, of wordt het een uitloei van nader te maken afspraken over de opgave en aanpak.

Tenslotte moet duidelijk zijn welke bevoegdheid de gebiedscoalitie krijgt. Zo kan de afspraak zijn dat een initiatiefnemer geen eenzijdige besluiten neemt en er ruimte bestaat voor andere partijen om de besluitvorming mede richting te geven.

Informatie uitwisseling

Het is van groot belang om alle relevante informatie beschikbaar te hebben. Uitwisseling van informatie is eveneens noodzakelijk, om elkaars informatie op waarde te kunnen schatten. Ook zorgt dit ervoor dat partijen van en met elkaar leren gedurende het proces.

Helderheid proces

Het moet altijd helder zijn voor betrokken partijen waar zij zich bevinden in het besluitvormingsproces, wat de aard is van de besluiten etc. Een transparante en eerlijke procesgang maakt het voor partijen beter mogelijk om te participeren. Ook moet er goed oog zijn voor het kunnen raadplegen van de achterban.

Organisatie en aansturing

Welke partij is initiatiefnemer, wie heeft de regie, wie is belast met de uitvoering? In dit geval: wat is de positie van de provincie: opdrachtgever van een gebiedscoalitie of deelnemer? Duidelijk moet zijn wie, waarop door wie kan worden aangesproken of afgerekend.

Vertrouwen en respect

Deze factoren zijn van groot belang voor het succes van een gebiedsgericht project. Vertrouwen

ontbreekt menigmaal bij aanvang. Respect tonen voor de ander en zijn belangen kan mede maken dat het vertrouwen gaandeweg groeit.

Voortgang

De kans bestaat dat er tijdens de uitvoering een stroperig besluitvormingsproces ontstaat, dat nooit een duidelijk resultaat oplevert. Juist hierom moeten duidelijke beslismomenten worden ingebouwd, opdat het proces voldoende vaart en voor partijen herkenbare voortgang behoudt.

In de gesprekken met de respondenten zijn deze punten voorgelegd om tot een betere duiding te komen van de gewenste gebiedsgerichte aanpak in het stikstofdossier.

2. Resultaten

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste resultaten op basis van gesprekken met de respondenten. Hierbij hebben we de resultaten zoveel mogelijk ingepast in het kader van de inleiding. Op basis van de resultaten geven we in hoofdstuk 3 adviezen.

Government - governance + aard van het probleem

Uit de gesprekken blijkt dat het onderscheid government-governance een wezenlijk punt is en dat er verschillend tegenaan wordt gekeken. Bovendien leren de gesprekken dat dit nauw verbonden is met de duiding van partijen of het stikstofdossier een gestructureerd of ongestructureerd probleem betreft. We voegen onze bevindingen hier samen.

De formulering van de provincie voor deze opdracht suggereerde aanvankelijk dat het stikstof probleem en de benodigde aanpak vooral vanuit een government perspectief wordt ingevuld: het hoofddoel is het terugdringen van de depositie waarbij de opkoop van piekbelasters centraal staat. De provincie zou daarbij in lijn handelen met het Ministerie, zoals ook weergegeven in de kamerbrief van 7 februari jl. In een nadere toelichting gaf de provincie aan dat ze juist op dit punt nog een keuze moet maken in haar uitwerking van de stikstofmaatregelen in Utrecht en in haar beleid een standpunt wil innemen over hoe om te gaan met andere opgaven en lopende gebiedsprocessen.

Vanuit de Rijksoptiek lijkt de probleemanalyse en aanvliegroute eenduidig: verminder de piekbelasters binnen een straal van 1 kilometer. Andere doelen kunnen worden behaald als bijvangst, maar staan niet voorop.

Respondenten uit het gebied redeneren - ondanks onderlinge verschillen - allemaal vanuit een governance perspectief. Zij pleiten unaniem voor gebiedsontwikkeling met een ruimere benadering dan de instrumentele gebiedsgerichte aanpak. Uitgangspunt is de gezamenlijke constatering dat het stikstofdossier een complex dossier betreft (ongestructureerd probleem) waar verschillende waarden en belangen mee zijn verbonden. Om hier recht aan te doen, is het van belang om in de gebiedsgerichte aanpak ruimte te houden voor verbreding van de opgave. De volgende noties kwamen daarbij aan de orde:

- Verbindt het herstel van de natuur met de noodzaak om de blijvers in de landbouw te ondersteunen in hun streven om hun productie te verduurzamen en een boterham te verdienen. Maatregelen moeten daarom niet louter focussen op stikstofreductie.
- Het proces geeft ook kansen voor een bredere natuur- en biodiversiteitverbetering dan enkel in het Natura 2000 gebieden.
- Ga uit van een integrale aanpak, voorkom fragmentatie van beleid en verspintering van geldpotjes.
- Het huidige budget is niet voldoende.
- Een integrale aanpak vereist ook de inzet van meerdere instrumenten, inclusief (fiscale) mogelijkheden voor stoppers, facilitering van de opkoop van bedrijven (voorfinanciering), ruimer en effectiever RO beleid gericht op de doelstellingen.
- Grondmobiliteit is cruciaal voor gebiedsprocessen. Actief beleid en handelen van provincie is nodig.
- Zowel de opvatting van ‘laat gebiedspartijen de opgave zelf bepalen’ tot aan ‘het is de verantwoordelijkheid van de overheid om de doelen vooraf te bepalen’ werden geuit.
- Zet in op het extensiveren van het gehele landbouwsysteem rondom een N2000 gebied. Dat overschrijdt de straal van 1 km en kan bv. een vrijwillige kavelruil vereisen, waarmee de grens van het gebied snel wordt opgerekt.

- Over de inzet van ‘dwang’ werd verschillend gedacht. Het onteigeningsinstrument werd door alle partijen afgewezen. Volledige schadeloosstelling werd geopperd. Ook de inzet van het instrument ‘wettige kavelruil’ werd genoemd, met als belangrijk voordeel dat de overheid zich dan committeert aan de het proces en de uitkomst ervan.
- Bij een integrale aanpak kan de regie goed bij de gemeente liggen. De natuur- en milieubeweging vertegenwoordigers leggen deze rol eerder bij de provincie neer en zien de rol van de gemeenten vooral in het verkrijgen van draagvlak voor de aanpak in het gebied .

Ondanks de verschillen in perceptie van het probleem en de aanpak is het overgrote deel van de geïnterviewden het eens dat een vrijwillige aanpak de voorkeur verdient; een aantal partijen sluit een stok achter de deur niet uit zoals de inzet van het wettelijk verkavelingsinstrument). Dit biedt volgens hen het voordeel dat daarmee ook de overheid aan de afspraken in een dergelijk plan gebonden is, wat de uitvoerbaarheid ten goede komt.

Vertrouwen en respect

Vertrouwen is van groot belang voor het succes van een gebiedsgericht project. Op basis van de voorgeschiedenis (trekkers op het Malieveld, druk vanuit het Farmers Defence Force etc.) en de gesprekken met de respondenten, kunnen we concluderen dat het vertrouwen in de overheid in het stikstofdossier laag is bij veel gebiedspartijen. Met name in landbouwkundige kringen is het een onderwerp waar partijen uiterst voorzichtig in (moeten) opereren. Dit werd treffend geïllustreerd door de weigering van een beoogde respondent om mee te werken aan dit onderzoek. Deze persoon stelde dat het onderwerp te beladen is en wilde niet het risico lopen dat door deelname klanten of andere partijen zich tegen deze persoon zouden keren. Deze setting, gevoegd bij de insteek van een vrijwillige aanpak, stelt eisen aan het opzetten van een gebiedsproces.

Diverse suggesties werden gedaan om aan het vertrouwen te werken. We noemen de belangrijkste:

- Torn niet aan vergunde rechten. Afromen (bij transacties) lijkt voor veel partijen wel bespreekbaar. Bij afromen is de ondernemer zelf aan zet. Immers, als hij geen transactie aangaat, wordt er niks afgeroomd en de transactie biedt kansen om het toekomstperspectief van het bedrijf te vergroten. Het vervallen verklaren van eerder vergunde rechten wordt daarentegen gezien als diefstal en dat ondermijnt het vertrouwen. Het hierop aanpassen van de beleidsregels werd gesuggereerd. Meerdere partijen stelden wel dat de vrijgekomen rechten ingezet moeten worden voor een verdere verduurzaming en extensivering van de landbouw.
- De meeste partijen stelden dat voorkomen moet worden dat het schot tussen de landbouw en de andere sectoren (woningbouw, industrie en infrastructuur) wordt opgeheven. Als dat gebeurt, is de landbouw overgeleverd aan kapitaalkrachtige bedrijven en instituties met grote belangen, zoals Schiphol. In dat geval ligt de uitverkoop van de landbouw in het verschiep, terwijl de provincie veelal wordt gezien als hoeder van het platteland. Anderzijds werd door een partij benadrukt dat het stikstof probleem een nationale zaak is en vele (vitale) sectoren treft en dat een zorgvuldige afweging nodig is. Oplossing zou kunnen liggen in een emissieplafond per gebied.
- Ook werd geopperd de schotten enkel op te trekken binnen een te bepalen gebied, dus onderdeel te laten zijn van de gebiedsgerichte aanpak, waarbij voor het gehele gebied een emissieplafond wordt vastgesteld. Leg niet bij voorbaat de nadruk op het opkopen van bedrijven. Dit is een dure insteek en in breder perspectief gezien weinig kosteneffectief. Ga juist uit van de kwaliteiten van het gebied en de kansen die gebiedspartijen zien. Sta open voor andere oplossingsrichtingen zoals flexibeler RO-beleid, evt. gekoppeld met ringen om het N2000-gebied heen en per ring een ander RO-regime, bedrijfsinnovaties, boomaanplant,

kringlooplandbouw en particuliere natuurontwikkeling. Ook zo kun je significante depositiewinst boeken, zonder zware investeringen in grond, opkoop en verplaatsing.

- Begin met nu reeds zaken in werking te zetten. Wacht niet tot alles uitgekristalliseerd is. Daarmee laat je een gebied zien dat het je het meent.
- Grondmobiliteit is een belangrijk tool. Dus houd hier rekening mee niet alleen bij opkoop in het kader van stikstof, maar stuur aan ook op andere manieren om grond in handen te krijgen.
- Stuur niet louter op een strikte scheiding van natuur en landbouw, maar sta open voor mogelijkheden van extensieve vervlechting.
- Neem de tijd, een gebiedsproces kost tijd, eens temeer als de opgave een meer integraal karakter krijgt. Leer van ervaringen uit de reconstructie, een periode van vijf jaar is niet onredelijk.
- Beleg als provincie het procesmanagement bij een partij die vertrouwen geniet in het gebied, dit kan rentmeester kantoor, O-gen of een dergelijke partij zijn. Onafhankelijkheid van deze partij is belangrijk.
- Zet coaches van het coaching programma in, die onafhankelijk advies kunnen geven.

Gedeelde urgentie

We hebben gesteld dat een gedeeld besef van urgentie een vereiste is voor een succesvol gebiedsgericht proces. Aan deze voorwaarden lijkt te worden voldaan. Alle geïnterviewden onderschrijven dat sinds de uitspraken van de Raad van State, en de implosie van het PAS, een onwerkbaar situatie is ontstaan, waar niemand bij gebaat is. Over de vraag hoe dit probleem moet worden opgelost, verschillen de meningen. Niettemin biedt dit gevoel van urgentie een basis voor een gebiedsgerichte aanpak, mits daarbij de punten genoemd bij vertrouwen serieus in ogenschouw worden genomen.

Draagvlak en betrokkenheid partijen

Op de vraag welke partijen je betreft bij een gebiedsgericht proces rond het stikstof vraagstuk, gaven enkele respondenten aan dat het noodzakelijk is om naast de landbouw ook andere grote stikstof producerende stakeholders (woningbouw, mobiliteit, industrie) te betrekken. Het moet een gezamenlijke opgave worden, niet louter de landbouw is aan zet. Verder zijn ook natuurorganisaties en landgoedeigenaren van belang. Welke stakeholders aan tafel moeten zitten, verschilt per gebied en is afhankelijk van de vraag wat je als het gebied definieert. Zo komen bij een ruime gebiedsafbakening als de Gelderse Vallei/Foodvalley de partners in de Regiodeal en het Landbouwnetwerk Salentein als belangrijke stakeholders in beeld. Dit onderstreept het belang van een zorgvuldige voorbereiding bij de keuze van partijen.

De inbreng van gemeenten is met name voor het verkrijgen van draagvlak een belangrijk punt.

Daarnaast wordt genoemd dat een omissie bij het reconstructieproces was het te weinig betrekken van de burger bij het proces.

Randvoorwaarden en kaders

Het moet duidelijk zijn wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen het gebiedsproces plaatsvindt. Dat is een basisvoorwaarde voor succes. Daarover was iedereen het eens. Maar over de vraag wat die randvoorwaarden moeten zijn, liepen de meningen uiteen.

Zoals reeds aangegeven bij het government-governance onderdeel, dringen veel respondenten aan op een gebiedsbegrenzing die niet te strak is vastgelegd, afhankelijk van de aard van de opgave. Dit raakt gelijk de belangrijkste inkadering: de opgave zelf. De respondenten vrezen dat de provincie eist dat de opgave (inhoudende het terugdringen van de depositie tot een bepaald niveau) het strakke kader en de bijbehorende aanpak (puntsgewijs de grootste piekbelasters

uitkopen) bepaalt. Dit botst met de insteek van de gebiedspartijen die stellen dat de opgave en werkwijze juist onderwerp van gesprek moet zijn. Vanuit met name de natuur- en milieuorganisaties wordt evenwel nadrukkelijk gesteld dat het wel de provincie zou moeten zijn die de opgave bepaald (dus de 'wat' vraag invult).

Een andere randvoorwaarde die veel respondenten meegaven, is dat er geen stikstofrechten uit het gebied mogen wegvloeien. Externe saldering is nog niet mogelijk en dat zou volgens de meeste partijen zo moeten blijven.

De provincie hanteert verder als kader de reeds vastgestelde beleidsregels en het beleid dat het Rijk nog moet vaststellen. Ook dit uitgangspunt roept gemengde reacties op in het gebied:

- De werkbaarheid en legitimiteit van de beleidsregels worden betwist, met name vanuit de landbouw. Daarmee morrelt de overheid aan vergunde rechten.
- Ook wordt gesteld, met name vanuit de landbouw, dat de regels voor sommige bedrijven zeer ongunstig kunnen uitpakken. Ze belemmeren investeringen in innovaties en bedrijfsontwikkeling en dat is juist contraproductief bij het terugdringen van de depositie. Het voert te ver voor dit advies om in detail in te gaan op de beleidsregels en de consequenties voor individuele bedrijven, maar het feit dat er twijfels en vragen zijn, geeft aan dat het noodzakelijk is om hier aandacht aan te besteden in een gebiedsproces.
- Ook pleiten meerdere partijen voor een ruim provinciaal kader: enerzijds een duidelijke opgave (vermindering van de stikstof depositie tot een bepaald niveau) gekoppeld met een bepaalde hoeveelheid geld. Geef anderzijds het gebied de ruimte om daar een eigen plan op te ontwikkelen waarbij ook andere doelen mogen worden nagestreefd, zoals bedrijfsvergroting of functieverandering.

Het ontbreekt nog aan zicht over te vormen gebiedscommissies en hun mandaat, maar meerdere malen werd gerefereerd naar de reconstructiecommissie Gelderse Vallei die ten tijde van de reconstructie de drijvende kracht was en een helder mandaat had.

Informatie uitwisseling

Zeker bij ongestructureerde problemen is het van groot belang om alle relevante informatie beschikbaar te hebben. Uitwisseling is eveneens noodzakelijk, om elkaars informatie op waarde te kunnen schatten. Dit werd door niemand betwist. Het voorbeeld van de vragen over de gevolgen van de beleidsregels onderstrepen de noodzaak om elkaars inzichten te delen en te onderzoeken.

Op landelijk niveau is de relevantie van dit punt eens te meer geïllustreerd door de grote kritiek vanuit de landbouwsector op RIVM gegevens die ten grondslag liggen aan het stikstof beleid.

Diverse partijen geven aan dat een brede gebiedsanalyse ten grondslag moet liggen aan het gebiedsproces. Kennis en inzicht in de sociaal-economische structuur, de landbouwgegevens en de milieutechnische situatie (o.a. met betrekking tot emissie en depositie van stikstof) is noodzakelijk om gelijkwaardig mee te kunnen doen.

Helder proces

De noodzaak en het belang van een transparant en eerlijke procesgang staat evenmin ter discussie. De aanloop naar een gebiedsgerichte aanpak is echter nog pril, waardoor de respondenten geen scherpe meningen hadden over dit punt. Ze concentreren zich vooral op zaken die in de aanloop het meest in beeld zijn: het bepalen van de opgave, de randvoorwaarden/kaders en de stakeholders.

Organisatie en aansturing

Welke partij is initiatiefnemer? Wie heeft de regie? Wie bepaalt welke onderwerpen aan bod

komen? Wie voert uit? Wat is de positie van de provincie: uitvoerder, opdrachtgever van een gebiedscoalitie of deelnemer? Over deze vragen is niet tot in detail gesproken. In zijn algemeenheid is gesteld dat dit nauw verbonden is met de opgaven en kaders voor de gebiedsgerichte aanpak, waarbij het belangrijk is dat de provincie ruimte geeft aan het gebied voor het zoeken van eigen oplossingen. Verder zijn de volgende toevoegingen gedaan:

- De provincie moet niet zelf de uitvoering van het gebiedsproces oppakken, maar beleggen bij een partij die vertrouwen geniet in het gebied.
- Sta stil bij de rol van de provincie als verstrekker van NB-wet vergunningen, want deze bemoeilijkt de procesgang in het gebied en heeft invloed op het vertrouwen: Ga na of deze taak kan worden overgedragen aan gemeenten, omdat die ook reeds milieuvergunningen verstrekken. Breng beide taken in een hand, dat is helder voor partijen in het buitengebied, vergroot de effectiviteit en maakt dat je vrijer kunt opereren in het stikstofdossier.

Voortgang

Het belang van een helder proces met voldoende vaart en duidelijke beslismomenten wordt niet betwist, maar is in deze fase nog niet echt aan de orde.

Wel is duidelijk dat de huidige onzekerheid over het landelijke en provinciale beleid ertoe leidt dat boeren geen initiatief nemen om hun bedrijven te ontwikkelen of beëindigen. Mede omdat de historie bewezen heeft dat de omvang van de veestapel op een bepaalde datum ineens een peilmoment blijkt te zijn in de vergunningverlening en toekenning van bv. fosfaatrechten, etc. Je gaat dus geen dieren wegdoen, zolang je niet weet wat er tegenover staat.

Ook zien potentiële stoppers af van stoppen in afwachting van komende regelingen. Een belemmering voor deze groep is ook de zaak van het afrekenen met de fiscus bij beëindiging van het bedrijf.

Dit alles wordt versterkt door de verwachting dat emissierechten op termijn geld waard worden.

Input respondenten op stand van zaken en proces aanpak bij de Natura2000 gebieden

Met sommige geïnterviewden is in meer detail gesproken over de Natura2000 gebieden

Uiterwaarden (Lekdijk). Genoemd als gebied door een geïnterviewde. In dit gebied is veel dynamiek, partijen hebben grote ambities en er is sprake van een groot rendement op de investering. Prov. Gelderland en RWS zijn belangrijke partners hier.

Kolland-Overlangbroek. Beperkt in omvang Natura2000 gebied, maar er liggen veel mee-koppelkansen. Huidige systematiek en aanpak moet wel doorbroken worden met nieuwe instrumenten (o.a. gericht op het verkrijgen van grond). Ook landbouwkundige structuur kan verbeterd worden en met landgoederen kan een extensiveringslag gemaakt worden in bepaalde gebieden. Het instrument van Rood voor Groen en Rood voor Rood kan verder uitgewerkt worden voor dit gebied om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken.

Binnenveld (Utrechts gedeelte). Hier heeft recent een vrijwillige kavelruil plaatsgevonden gericht op het uitruilen van particuliere eigenaren uit drie natuurgebieden (waarvan twee Natura2000) en landbouwstructuur verbetering. Voor het gebied was dit reeds een grote en intense opgave. Evenwel kan geconcludeerd worden dat de huidige landbouwstructuur nog altijd weinig optimaal is. Ook vanuit sociaal-economisch oogpunt staat het gebied onder druk.

Vanuit ecologisch oogpunt gezien is het een belangrijk gebied. Niet alleen de Natura2000 en de andere NNN gebieden, maar ook in hydrologisch opzicht en de interactie met landbouwkundig in gebruik zijnde gronden daaromheen.

De gemeente Rhenen is een actieve speler in dit gebied. Trotsheid ligt in de aard van de bewoners en ondernemers en is een niet te onderschatte factor in de bepaling van de strategie voor een gebiedsaanpak, met aandacht ook voor stoppende bedrijven. Ook het Rijk heeft belangstelling voor dit gebied.

3. Bevindingen en advies

3.1 Algemene bevindingen

In het voorgaande hoofdstuk gingen we in op de vraag van de provincie om advies te geven over een gebiedsgerichte aanpak in het stikstofdossier. Daartoe hebben we literatuur bestudeerd en respondenten gesproken met een verschillende achtergrond maar met kennis van gebiedszaken.

Om de gesprekken en de verwerking van de resultaten richting te geven, hebben we een kader geschetst voor gebiedsgericht beleid. Op basis hiervan hebben we de resultaten van de gesprekken geordend en getoetst.

1. Alles overziend constateren we dat er ogenschijnlijk verschillen van inzicht bestaan over wat een gebiedsgerichte aanpak in het stikstof dossier moet behelzen. De respondenten vrezen dat de provincie opteert voor een gebiedsgerichte aanpak met te strakke inkadering vooraf, zowel qua opgave als gebiedsbegrenzing. De respondenten stellen dat het leggen van een te grote en te eenzijdige nadruk op het opkopen van piekbelasters in de directe nabijheid van N2000 gebieden een gemiste kans is.
2. De meeste gebiedspartijen pleiten voor bredere gebiedsontwikkeling met grotere inbreng van de stakeholders bij de kaders. Daarmee lijkt zich een tegenstelling af te tekenen tussen government versus governance, mede gevoed door het ook door ons gesignaleerde, geringe vertrouwen bij meerdere gebiedspartijen in de Rijks- en provinciale overheid. Dit wantrouwen is met name bij de landbouwgerichte partijen ingegeven door het feit dat de overheid tornt aan vergunde rechten. Voor het Rijk lijkt deze aanpak vast te leggen. De provincie moet haar beleid nog bepalen en gebruikt dit advies daarbij als input. De opgehaalde reacties duiden er op dat de provincie vooralsnog onvoldoende duidelijk heeft gemaakt dat zij een andere koers dan het Rijk overweegt. Deze verkenning maakt duidelijk dat er weinig breed draagvlak is voor een gebiedsgerichte aanpak louter gericht op stikstof en het verminderen van piekbelasters. En aangezien het proces op basis van vrijwilligheid moet verlopen is het voorlopige resultaat dat partijen afwachten. Ze steken er geen tot weinig energie in, zolang in hun perceptie er nog te veel beleidsonzekerheid bestaat.
3. Voor dwingende instrumenten, zoals onteigening is volgens respondenten geen draagvlak. Wel worden mogelijkheden gezien in andere sturende of stimulerende instrumenten, zoals volledige schadeloosstelling en wettelijke ruilverkaveling. Met dit laatste wordt het hele gebied aangepakt en worden alle [partijen - inclusief de overheid - gebonden aan de afspraken van het ruilverkavelingsplan. Het biedt meer mogelijkheden om in het gebied te schuiven en de juiste ontwikkeling op de juiste plek mogelijk te maken. Twijfel is er of met deze werkwijze voldoende snelheid in het gebiedsproces komt

3.2 Advies: werk toe naar win-win

Op basis van de bevindingen constateren wij dat de belangrijkste uitdaging is bij het ontwikkelen van een gebiedsgerichte aanpak in Utrecht-Oost, om een juiste keuze te maken tussen government en governance: oftewel de aanpak van enkel piekbelasters (LNV aanpak van gebiedsgericht beleid) versus gebiedsgericht beleid met brede doelstelling. Wij zien daarbij mogelijkheden om het rijksbeleid en de bevindingen uit het gebied te bundelen in een provinciaal beleidskader wat aanstuurt op een win-win situatie.

Opzetten van eigen provinciale beleid

Ingrediënten van het eigen provinciale beleid zijn volgens: RO instrumentarium, financieel instrumentarium en het starten met pilots. Om dit mogelijk te maken is het van belang de volgende zaken in aanmerking te nemen (randvoorwaarden) :

- Koppel korte termijn stikstofdoelen met brede gebiedsontwikkelopgave door ze in tijd te faseren. Gebruik de aankoop van bedrijven en grond als start voor nieuwe gebiedsprocessen, die o.a. aansturen op extensivering en/of natuur-inclusieve landbouw. Met name grond kan hierbij dienen als belangrijk smeermiddel. Combineer zo *quick wins* in het kader van stikstof met een meer omvattend gebiedsproces waarin meerdere opgaven voor het gebied gerealiseerd kunnen worden. Faciliteer bedrijven die willen stoppen.
- Inventariseer goed in de gebieden, neem daarbij ook de autonome ontwikkeling in ogenschouw die er plaatsvindt ook zonder stikstofbeleid, en bekijk wat aanvullend nodig, wenselijk en haalbaar is. Doe dit interactief als provincie met andere overheden en gebiedspartijen en kom aan de hand daarvan tot een beleidskeuze die PS vaststelt. Hiermee leg je de kaders, doelen en speelruimte vast.
- Stuur niet louter op een strikte scheiding van natuur en landbouw, maar sta juist open voor mogelijkheden van extensieve vervlechting. Creëer ruime buffers om de Natura 2000-gebieden als gebieden waar landbouw kan extensiveren en zich meer kan verweven met natuur en verpacht en/of verkoop tegen gunstige voorwaarden in combinatie met prestaties op versterken van biodiversiteit.
- Onderzoek de mogelijkheden en wenselijkheid voor het instellen van een emissieplafond per gebied.

Ten aanzien van de onderdelen RO instrumentarium, financieel instrumentarium en het starten met pilots, adviseren wij als volgt :

Inzet RO instrumentarium

- Maak meer gebruik van de eigen mogelijkheden als bevoegd gezag en partner in de ruimtelijke ordening. Ervaringen in de reconstructie hebben geleerd dat met name RO-maatregelen een groot effect hadden op de inrichting van het landelijk gebied. Experimenten met de ruimte-voor-ruimte aanpak, de aanwijzing van sterlocaties, extensiveringszones en landbouwontwikkingsgebieden, de bepaling van de maximale omvang van bouwblokken, etc. waren belangrijke randvoorwaarden voor en droegen in hoge mate bij aan het bereiken van het uiteindelijke doel: de juiste ontwikkeling op de juiste plek. De parallel met het stikstofdossier is overduidelijk en daarom is het advies om een specifiek RO-instrumentarium in te zetten op dit vraagstuk.
- Vul het RO beleid verder aan met andere instrumenten als het stimuleren van bedrijfsinnovaties gericht op verduurzaming, boomaanplant, kringlooplandbouw en particuliere natuurontwikkeling.
- Expliciete aandacht verdient de toenmalige inzet op buffers tussen landbouw- en natuurgebieden en tussen extensiverings- en landbouwontwikkingsgebieden. In de diverse reconstructieplannen is daarover stevig nagedacht. Wat waren de overwegingen, en hoe pakte dat vervolgens uit? Hoe valt die kennis en ervaring te vertalen in een nieuwe gebiedsgerichte aanpak voor de N200 gebieden? Het oppakken van deze onderzoeksvragen kan zorgen voor een steviger onderbouwing van de gebiedsgerichte aanpak.

- In aansluiting op het voorgaande kan worden overwogen om aanvullend ruimtelijk beleid te ontwikkelen in de geest van het voormalige Ammoniak Reductie Plan; bepaal cirkels/zones om het N2000 gebied waarbinnen je bepaalde RO-spelregels vastlegt. Per ring een ander RO-regime, dat, naarmate je verder het N2000 gebied afkomt, meer speelruimte biedt aan de ondernemer. En hoe dichterbij het N2000-gebied hoe meer stoppers gefaciliteerd worden.

Verruiming financieel instrumentarium

- Stel extra provinciale middelen ter beschikking, wellicht gekoppeld aan het kringlooplandbouwprogramma, die leiden tot een vermindering van de emissie in het gebied. Creëer daarbij ruimte door met de gebiedspartners te kijken naar mogelijkheden om de emissie in het gebied te verminderen. Ervaringen in lopende projecten met kringloopboeren wijzen uit dat op dit vlak grote technische winst te boeken valt. Oftewel, verbreed de blik van piekbelasters naar bedrijven in het algemeen met als uitdrukkelijke restrictie dat hiermee de emissie van de bedrijven en de depositie op de N2000 gebieden significant wordt verminderd. Dit leent zich dus voor een koppeling met een emissieplafond voor een gebied.
- Onderzoek de mogelijkheden voor:
 - opzetten grondfonds (ter stimulering van de grondmobiliteit) ter realisering van brede gebiedsopgaven;
 - de verlaging van de drempel om te stoppen met een agrarisch bedrijf in de nabijheid van een Natura2000 gebied;
 - voorfinanciering bij Rood voor Rood constructies gebruik makend van private middelen om daarmee meer snelheid te ontwikkelen.

Uitvoering van pilots

Deze beleidsuitgangspunten kun je toepassen in pilotgebieden. Gezien de verscheidenheid aan gebieden adviseren wij om twee pilots in Utrecht-Oost op te starten. Dit zijn :

- Het Natura2000 gebied Kolland / Overlangbroek (Langbroekerwetering). Hier achten wij een pilot goed mogelijk op grond van de landbouwstructuur, de aanwezigheid en bereidwilligheid van landgoederen en de sociale structuur. O-gen heeft in recente gebiedsverkenningen in deze regio bemerkt dat partijen interesse hebben in gebiedsontwikkeling. Het ontbrak op dat moment echter aan middelen (met name grond en stimuleringsmaatregelen), een duidelijke opgave en urgentie. Het voorliggende stikstof dossier – hoe moeilijk ook – kan juist de doorbraak zijn. Het wordt ook als zodanig ervaren. Het onderstreept de noodzaak van een gezamenlijke aanpak en kan de hefboom zijn voor de inzet van aanvullende middelen en instrumenten. Gegeven deze voorgeschiedenis en huidige omstandigheden is het ons inziens de moeite waard om te onderzoeken of dit gebied zich leent als pilot voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof
- Het Natura2000 gebied Binnenveld. De verhoudingen zijn in dit gebied meer complex: Zowel gegeven de overheidspositie (met zowel landelijke belangstelling voor het gebied en de ligging van het Natura2000 gebied in twee provincies) als de meer complexe sociale structuur van het gebied. In de voorbereiding dient hier zorgvuldig aandacht aan te worden besteed. Maar er zijn ook voldoende aanknopingspunten. Bij zowel de landbouw, de natuurorganisaties als de gemeenten is er behoefte aan ontwikkeling en versterking van het gebied. De

stikstofproblematiek verbindt hierin en biedt de gelegenheid om als gebiedspartijen samen met provincie, waterschap en gemeenten opnieuw om tafel te zitten.

- De Rijntakken achten we geen geschikt gebied voor een Utrechtse pilot. Het valt beleidsmatig onder directe verantwoordelijkheid van Gelderland die de voortouwnemer is van de beheer maatregelen in de uiterwaarden langs de gehele Rijn.

Bijlage. Respondenten en geraadpleegde literatuur

Respondenten

Interviews zijn afgenomen met de volgende personen:

- ✓ Bert van Donselaar, voorzitter LTO-Utrecht en melkveehouder
- ✓ Mark Blomsma, senior medewerker provincie Utrecht projectteam stikstof
- ✓ Rentmeesterkantoor gevestigd in Utrecht-oost
- ✓ Siem Korver, voormalig hoogleraar Food, Farming en Agribusiness Universiteit van Tilburg, lid van de Raad van Toezicht van de WUR, voormalig voorzitter kavelruilcommissie Binnenveld
- ✓ Steven van Westreenen, eigenaar-directeur van Van Westreenen adviseurs voor het buitengebied
- ✓ Peter de Rooij, wethouder gemeente Rhenen
- ✓ Joris Hogeboom, directeur NMU
- ✓ Jasper Kuipers, regiomanager SBB
- ✓ Willem de Beaufort, landgoedeigenaar
- ✓ Frederik van Beuningen, landgoedeigenaar

Geraadpleegde literatuur

Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld, 2016, Procesmanagement, Amsterdam

Joosten et al. Naar een depositiegerichte aanpak van ammoniakemissies rond de Nieuwkoopse Plassen, Scenariostudie voor Proeftuin Veenweiden, augustus 2019, Wageningen Livestock Research, Wageningen

Kuindersma W., Boonstra F.G. en Brunt D., 2008 Naar een effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord, Wageningen, Alterra-rapport

Roza P., Boonstra F.G., 2009, Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid, Het gebied de Brabantse Wal, Wageningen, Alterra-rapport

Teisman G., 2012, Proceskunst gebiedsontwikkeling nieuwe stijl, cahier gebiedsontwikkeling NederLandBOvenWater