

Bespreeknotitie contouren uitvoeringsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak en interbestuurlijke samenwerking (versie 8-11)

Ter bespreking

Bestuurlijk Overleg Landelijk Gebied d.d. 28-11-2024

Aanleiding

- Deze bespreeknotitie is bedoeld om de medeoverheden op hoofdlijnen te informeren over de uitvoeringsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak en deze in context van het bredere LVVN-beleid te plaatsen. Tijdens het BO kun u hiermee het gesprek aangaan over de rol en betrokkenheid van medeoverheden bij de nieuwe aanpak, in relatie tot die van het rijk.
- Dit gesprek vindt plaats in de bredere context van het overhedenoverleg dat vorige week heeft plaatsgevonden (zie ook laatste paragraaf van deze notitie).
- De uitkomsten van dit gesprek (en ambtelijke gesprekken die hieraan voorafgaan) kunnen nog worden verwerkt in de Kamerbrief over de gebiedsspecifieke en uitvoeringsgerichte aanpak die voor het commissiedebat van 4 december wordt verstuurd. Aangezien de kamerbrief nog volop in ontwikkeling is en hierover gesprekken gevoerd worden met MLVVN is het nu niet opportuun om de Kamerbrief zelf te delen. Deze bespreeknotitie is bedoeld om toch relevante input op te halen.

Advies

U wordt geadviseerd:

1. Kennis te nemen van deze notitie
2. De volgende punten te bespreken:
 - a) **Afhechten NPLG** – Het is belangrijk helderheid te creëren welke onderdelen van de oude aanpak relevant blijven en wat niet meer aan de orde is (onder meer regionale doelen, bestuurlijke afspraken, structurerende keuzes en verplichtingen Wsn). Gevraagd wordt die helderheid waar mogelijk al in het BO te bieden. Voor die onderdelen die meer tijd kosten is het voorstel deze gezamenlijk uit te werken en op het volgende BO opnieuw te agenderen.
 - b) **Gezamenlijke nadere uitwerking** – De contouren van de nieuwe aanpak worden neergelegd in de Kamerbrief van begin december. Deze contouren vergen gezamenlijk nadere uitwerking, met name op het punt van de interbestuurlijke samenwerking. Hierbij is het van belang duidelijke afspraken te maken over rolneming en verantwoordelijkheid. Daarbij zijn drie niveaus te onderscheiden:
 - a. ruimtelijke keuzes en de relatie met de nota ruimte en de ruimtelijke arrangementen;
 - b. de ontwikkeling van specifieke instrumenten, zoals het ANB;
 - c. de rijksinzet in specifieke gebieden.
 - c) **De rijksinzet in specifieke gebieden** - Deze inzet vergt bijzondere aandacht. Kunnen we met elkaar de eerste reflecties delen over inzet, prioritering en rolneming van het rijk in specifieke gebieden?
3. Opdracht te geven om als medeoverheden gezamenlijk de rolverdeling binnen de gebiedsspecifieke en uitvoeringsgerichte aanpak voor het BO van maart 2025 nader uit te werken.

Kernpunten

- In deze notitie wordt het belang van interbestuurlijke samenwerking op de nieuwe gebiedsspecifieke en uitvoeringsgerichte aanpak in het landelijk gebied benoemd en wordt gevraagd of dit belang wordt gedeeld.
- De notitie bevat ook de eerste contouren van die nieuwe aanpak. Het BO wordt gevraagd opdracht te geven om de interbestuurlijke samenwerking in de nieuwe aanpak gezamenlijk verder uit te werken.

- De notitie benoemt daarnaast nog zaken die met het stopzetten van het NPLG aan provinciale zijde moeten worden afgehecht en vraagt om daar helderheid op te bieden.
- Het rijk zal de komende periode selectiever moeten zijn in haar inzet in het landelijk gebied. Het BO wordt gevraagd te reflecteren op de inzet van het Rijk in specifieke gebieden en de interbestuurlijke rolverdeling. Het BO wordt gevraagd om opdracht te geven om deze rolverdeling interbestuurlijk uit te werken.

Toelichting

1. Inleiding

De uitdagingen zijn en blijven fors - Er zijn grote uitdagingen in het landelijk gebied. De gangbare landbouw staat voor de uitdaging om op een houdbare manier aan hun toekomst te werken en in balans te komen met natuur, water en klimaat en de beschikbare milieuruimte. Door klimaatverandering, bodemerosie, verslechtering van de waterkwaliteit en biodiversiteitsafname staan ook de randvoorwaarden voor vitale landbouw onder druk. Er is bijvoorbeeld in toenemende mate sprake van droogte, verzilting, verschraling, wateroverlast, vergrote plaagdruk en tekort aan bestuivers.

Ook de kwaliteit van de natuur staat door verschillende factoren onder druk. Stikstofemissies, vanuit verschillende bronnen zijn een belangrijke drukfactor, maar ook hydrologie speelt een belangrijke rol. Deze situatie brengt ook juridische problemen met zich mee: de vergunningverlening loopt stroef, het grootste gedeelte van de PAS-melders heeft nog altijd geen passende vorm van toestemming en het aantal handhavingsverzoeken stijgt.

Alle partijen hebben een rol - Bij het oplossen van deze complexe en grote uitdagingen heeft iedereen een rol en verantwoordelijkheid: agrarische ondernemers, ketenpartijen, consumenten, natuurbeheerders en uiteraard de Nederlandse overheden. Het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben elk bevoegdheden en wettelijke taken in het landelijk gebied om met deze uitdagingen om te gaan. Denk aan de bevoegdheid om vergunningen te verlenen, actualiseren of intrekken, de bevoegdheid tot het maken van regels voor een passend landgebruik, het wijzigen van omgevingsplannen zodat andere activiteiten of ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden, het beperken van grondwateronttrekkingen of het nemen van een peilbesluit.

Alle overheden hebben ook elk hun wettelijke taken die samenhangen met het toekomstperspectief voor agrarische ondernemers en het realiseren van de doelen voor natuur, water en klimaat. Als lokale overheid zijn gemeenten vaak het loket waar agrarische ondernemers en andere belanghebbenden aankloppen. Denk bijvoorbeeld aan de rol van gemeenten bij de aanpak piekbelasting, waar gemeentebambtenaren in samenspraak met de ondernemer zoeken naar manieren om nieuwe economische activiteiten mogelijk te maken. Gemeenten willen op die manier graag gebiedsgericht blijven bijdragen aan de opgaven voor natuur, water en klimaat, en daarmee helpen aan de benodigde en het sociaaleconomische perspectief voor het landelijk gebied, evenals de reductie van drukfactoren op natuur, water en klimaat.

Met name het natuurbeleid is voor een belangrijk deel gedecentraliseerd met een grote rol voor provincies. Conform het Natuurpact (2012) is het aan provincies om de rol van gebiedsregisseur te vervullen en om zorg te dragen voor de natuur. Daarnaast hebben provincies voor gebiedsoverstijgende opgaven de taak tot gebiedsgerichte coördinatie. Voor het bereiken van de KRW-doelen hebben de waterschappen en het Rijk ook een grote rol, bijvoorbeeld in het uitvoeren van maatregelen gericht op het behalen van die opgave. Het Rijk kan medeoverheden aanspreken op de adequate uitvoering van hun taken, maar wordt ook zelf als systeemverantwoordelijke aangesproken op het voldoen aan de overkoepelende (inter)nationale verplichtingen.

De opgaven hangen samen - Natuur, water, klimaat, ruimtelijke ordening en landbouw zijn sterk met elkaar verweven. Op het boeren erf en in een gebied komen de toekomst van de agrarische ondernemers en veel van de opgaven samen. De opgaven zijn echter ongelijk verdeeld over Nederland. Dat heeft te maken met de kenmerken van het water- en bodemsysteem en de ruimtelijke inrichting zoals concentraties van agrarische bedrijven of de ligging van gevoelige natuurgebieden. Van overheden mag worden verwacht dat het beleid dat zij maken om aan deze opgaven te werken elkaar helpt en versterkt, en omgekeerd elkaar niet tegenwerkt, of nodeloze druk legt op individuele

ondernemers. Het is dus belangrijk dat dit beleid op elkaar wordt afgestemd en dat zij van elkaars inzichten gebruik maken. Zo kunnen de provincies in samenwerking met de waterschappen een analyse van de draagkracht van het water- en bodemsysteem maken, waardoor kwetsbaarheden in dit systeem zichtbaar worden en we kunnen anticiperen op klimaatverandering. Ook kunnen rijk en provincies aansluiten bij energie van de regio's waar gemeenten met maatschappelijke- en marktpartijen werken aan verduurzamingsopgaven. Door gezamenlijk te werk te gaan worden tegenstrijdige keuzes voorkomen, en kunnen beschikbare middelen doelmatig worden besteed. Er ontstaan bijvoorbeeld eerder en meer oplossingsruimte en handelingsmogelijkheden voor agrarische ondernemers, politiek gezien meer draagvlak, meer ruimtelijke oplossingen, gezamenlijke financiële mogelijkheden en meer doelbereik aan de opgaven voor natuur, water, klimaat en sociaaleconomisch perspectief. Het terugvalmodel van individueel werken aan eigen taken en verantwoordelijkheden is in het verleden niet succesvol gebleken; het levert iedere overheidslaag meer voordelen op om samen te werken dan door diens wettelijke taak zelfstandig uit te voeren.

Een nieuwe koers - Het kabinet heeft gekozen voor een nieuwe koers om uitdagingen in het landelijk gebied op te pakken. De (inter)nationale doelen voor water, natuur en klimaat staan. Ze blijven voor alle overheden het richtpunt, maar zullen door het rijk op een andere manier dan voorheen worden opgepakt, met meer oog voor het belang van voedselzekerheid, toekomstperspectief voor agrariërs en sociaaleconomische gevolgen in het landelijk gebied. tenslotte dat het Transitiefonds is afgeschaft en het NPLG is stopgezet om te worden vervangen door een uitvoeringsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak, waarbij de nadruk minder op praten ligt en meer op het komen tot uitvoering, gezien de urgentie van de problematiek. Het rijk stuurt niet langer op de totstandkoming en kwaliteit van de provinciale gebiedsprogramma's. Desondanks kunnen de provinciale programma's wel worden benut voor de verdere ontwikkeling van provinciaal beleid en het maken van ruimtelijke keuzes. Dit is geen weggegooid werk. Met de reeds gefinancierde maatregelpakketten (voor versnellingsmaatregelen, koplopers en het programma natuur) worden stappen gezet richting doelbereik.

In licht van deze koerswijziging vinden provincies het belangrijk om dit goed af te hechten. Het is daarvoor belangrijk om helderheid te krijgen over onder meer (1) verwachtingen t.a.v. provinciale programma's landelijk gebied en voortgangsrapportages daarop; (2) de status van de regionale doelverdeling uit het NPLG, de structurerende keuzes, en de bestuurlijke afspraken rond de bossenstrategie en het NNN; (3) de status van de Sociaaleconomische Impactanalyses, natuurdoelanalyses en Water- en bodemanalyses; (4) of met het inleveren van de gebiedsplannen van juli 2023 is voldaan aan de verplichtingen uit de Wsn op dit punt.

Bespreekpunt a. Afhechten NPLG – Het is belangrijk helderheid te creëren welke onderdelen van de oude aanpak relevant blijven en wat niet meer aan de orde is (onder meer regionale doelen, bestuurlijke afspraken, structurerende keuzes en verplichtingen Wsn). Gevraagd wordt die helderheid waar mogelijk al in het BO te bieden. Voor die onderdelen die meer tijd kosten is het voorstel deze gezamenlijk uit te werken en op het BO opnieuw te agenderen.

Verder is er een nieuwe lijn voor het verlagen van de stikstof- en broeikasgasemissies vanuit de landbouw. Het kabinet zal bijvoorbeeld sterker inzetten op innovatie en er wordt gewerkt aan een stelsel van haalbare bedrijfsspecifieke normen voor klimaat- en stikstofemissie en het agrarisch natuurbeheer wordt gestimuleerd. Deze aanpassingen komen tegemoet aan de wens van provincies dat het rijk een groter deel van de reductieopgaven voor de landbouw generiek invult. Ze komen ook tegemoet aan de wens om de samenwerking tussen landbouw en natuur te versterken, zodat de huidige polarisatie afneemt.

Er is ook sprake van continuïteit in het beleid: regelingen voor vrijwillige bedrijfsbeëindiging en bestaande programma's en bestaande bestuurlijke afspraken op het terrein van bijvoorbeeld natuur blijven onderdeel van het beleid. Ook blijven de grondwaterbeschermingsgebieden, veenweide, stikstofgevoelige natuur en gebieden daar omheen, en de brede beekdalen focusgebieden voor het halen van doelen. Het water- en bodemsysteem is daarbij een belangrijk aandachtspunt voor de ruimtelijke ordening.

2. Contouren van een alternatieve aanpak

Op dit moment wordt gewerkt aan een alternatieve aanpak voor het NPLG. Belangrijke elementen van die aanpak zijn: het maken van nationale ruimtelijke keuzes voor landbouw en natuur op basis van o.a. water- en bodemanalyses, het ontwikkelen van samenhangend gebiedsspecifiek beleid dat daar op aansluit en gerichte inzet van het rijk in een beperkt aantal gebieden om agrarische ondernemers te helpen hun toekomst in te richten en tegelijkertijd samen met medeoverheden de opgaven in gebieden aan te pakken. Ook de uitvoering van de reeds gefinancierde maatregelpakketten hoort hierbij.

Regie op ruimte voor landbouw en natuur: ruimtelijke keuzes – Het kabinet maakt ruimtelijke keuzes voor het landelijk gebied, bijvoorbeeld over het beschermen van hoogwaardige landbouwgrond en het omgaan met de ruimte die nodig is voor nieuwe of agrarische natuur. Het is belangrijk om vanuit LVVN integrale afwegingen te maken met keuzes voor bijvoorbeeld met het water- en bodem systeem (IenW), en keuzes vanuit andere ruimtevragers (bijvoorbeeld VRO en KGG). Dit werkt het ministerie van LVVN de komende maanden verder uit.

Voor de doorwerking van ruimtelijke keuzes in het landelijk gebied trekt het ministerie van LVVN samen op met het ministerie van VRO en de provincies voor het proces rond NOVEX en de Nota Ruimte, waarvoor provincies ruimtelijke voorstellen hebben gemaakt. Waar nodig worden ook de waterschappen en gemeenten betrokken.

Ruimtelijk gericht beleid – Het kabinet kiest er vervolgens voor om een deel van het bestaande en nog te ontwikkelen instrumentarium, meer dan voorheen, te richten op gebieden waar de opgaven het grootst zijn. Daarbij kan worden gedacht aan gebieden waar aanpassingen in landgebruik en/of bedrijfsvoering nodig zijn die verder gaan dan met enkel innovatie en haalbare doelen op bedrijfsniveau realistisch is.

Voor deze gebieden wordt aanvullend rijksbeleid gevoerd. Denk aan het gebiedsspecifiek beschikbaar stellen van de ANB-middelen voor agrarische natuur, aanvullende gebiedsspecifieke innovatieve oplossingen, het versterken van grondfaciliteit of het ontwikkelen van beleid om te kunnen omgaan met de sociaaleconomische gevolgen van aanpassingen in landgebruik en bedrijfsvoering. Op deze dossiers is overleg gewenst met de verschillende medeoverheden. Concreet kan het hierbij gaan om gebieden zoals:

- Gebieden met een stapeling van opgaven, waaronder veenweiden, beekdalen, gebieden nabij stikstofgevoelige N2000-gebieden en grondwaterbeschermingsgebieden;
- Gebieden met een bijzondere cumulatieproblematiek, of gebieden waar veel ruimtevragen bij elkaar komen, zoals de Gelderse Vallei en de Peel;
- Gebieden met specifieke andersoortige uitdagingen zoals verdroging, vernatting, of verzilting.

Naast aanvullend beleid is het ook van belang te investeren in betere afspraken over verantwoordelijkheden, handhaving en het aanbrengen van samenhang in opgaven, instrumentarium of uitwerking.

Rijksinzet in specifieke gebieden – De hierboven genoemde gebieden hebben met elkaar gemeenschappelijk dat het landgebruik rekening moet houden met het water- en bodemsysteem en in balans wordt gebracht met de natuur. Dat vergt voor elk gebied verschillende combinaties van innovatie, agrarisch natuurbeheer, grondbobiliteit, opkoop, regulering, herbestemming en herinrichting van het watersysteem, instrumentarium en ruimtelijk-economisch beleid. Ook zal het bundelen van financieringsbronnen in alle gevallen nodig zijn, om zowel agrarische ondernemers te ondersteunen als de doelen voor natuur, water en klimaat te realiseren. De provincie, met betrokkenheid van waterschappen en gemeenten, is hiervoor gebiedsregisseur. Om deze ontwikkelingen echter te versnellen en in goede banen te leiden, kan (tijdelijk) Rijksinzet wenselijk zijn om de uitvoering te bevorderen. Dit vindt plaats langs twee lijnen: ondernemingsgericht en gebiedsgericht. Op het erf, met en voor agrarische ondernemers, gaat het bijvoorbeeld om ondersteuning bij de LBV+, PAS-melders of brede beëindigingsregeling, waarbij er ruimte is voor lokaal maatwerk en het verzilveren van meekoppelkansen. In gebiedsprojecten, samen met

medeoverheden, wordt toegewerkt naar het doorbreken van impasses en maken van keuzes, concrete resultaten, besluiten, projecten en financiële afspraken.

Er kunnen bijvoorbeeld een aantal situaties zijn die extra inzet van het rijk vragen:

- De schaal en complexiteit van de opgaven in een gebied, en daarmee de noodzaak van bestuurlijke samenwerking;
- Onvoldoende capaciteit en uitvoeringskracht, kennis van inhoud en beschikbare regelingen;
- De afhankelijkheid van nationale keuzes, bijvoorbeeld op het terrein van waterbeschikbaarheid;
- Samenhang met generieke maatregelen zoals doelsturing, aanpak piekbelasting of de derogatie.

Bespreekpunt b. Gezamenlijke nadere uitwerking – De contouren van de nieuwe aanpak worden neergelegd in de Kamerbrief van begin december. Deze contouren vergen gezamenlijk nadere uitwerking, met name op het punt van de interbestuurlijke samenwerking. Hierbij is het van belang duidelijke afspraken te maken over rolneming en verantwoordelijkheid. Daarbij zijn drie niveaus te onderscheiden:

- a. ruimtelijke keuzes en de relatie met de nota ruimte en de ruimtelijke arrangementen;
- b. de ontwikkeling van specifieke instrumenten, zoals het ANB;
- c. de rijksinzet in specifieke gebieden.

Prioriteren in schaarste - Bij de verdere ontwikkeling van de nieuwe aanpak moeten de komende jaren nog nadere keuzes worden gemaakt over de omvang van bovenstaande rijksinzet en die van de medeoverheden, en hun onderlinge rolverdeling. Prioriteiten kunnen op verschillende, er elkaar aanvullende manieren worden gesteld:

- *Van onderop*: vanuit een gebied waar bijvoorbeeld veel energie is, agrarische ondernemers en andere gebiedspartijen eigen initiatief nemen of koplopers aan de gang zijn;
- *Op basis van plannen van medeoverheden*: gemeenten, waterschappen en provincies komen met een vraag om rijksbetrokkenheid in een gebied;
- *Door het rijk geprioriteerd*: waar het rijk op basis van urgentie (op doelbereik) aan de slag gaat.

Bespreekpunt c. De rijksinzet in specifieke gebieden - Kunnen we met elkaar de eerste reflecties delen over inzet, prioritering en rolneming van het rijk in gebieden?

3. Bredere bestuurlijke afspraken

Deze notitie gaat over de uitvoeringsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak. Op het terrein van landbouw, natuur, stikstof en landelijk gebied speelt een groot aantal dossiers die vragen om bestuurlijke betrokkenheid. Als voorbeelden kunnen worden genoemd PAS-melders, het natuurherstelplan, beëindigingsregelingen en de ontwikkeling van bedrijfsspecifieke emissiedoelen, in combinatie met de vergunningverlening voor veehouderijen. Voor werkend beleid is ook hier in veel gevallen interbestuurlijke betrokkenheid gewenst. Die kan verschillende vormen krijgen.

In de recent afgeronde ambtelijke interbestuurlijke verkenning naar wederzijdse bestuurlijke afspraken van IPO-LVVN staat dat er substantiële aanwijzingen zijn dat er een probleem bestaat in de interbestuurlijke verhoudingen in het domein landelijk gebied (LG). Dit probleem in de interbestuurlijke verhouding lijkt een belangrijke verklaring - hoewel niet de enige - waarom het niet lukt om significante stappen richting doelbereik te zetten. Aan die analyse liggen de volgende denkbeelden ten grondslag:

- Er is sprake van onvoldoende vertrouwen tussen overheden onderling: er is een 'wij-zij-dynamiek' ontstaan die het belemmert om effectief te kunnen opereren als één overheid in het landelijk gebied.
- Er zijn te veel mogelijkheden om naar elkaar te wijzen en op elkaar te wachten: het domein landelijk gebied is op zo'n manier georganiseerd dat overheden in de praktijk steeds wachten tot de andere overheid een (bestuurlijk ingewikkelde) stap zet. De nadruk ligt daarbij te veel op het schrijven, indienen, toetsen, verbeteren en actualiseren van stukken die zij elkaar sturen.

Bestuurders van (mede)overheden zijn gehouden aan hun eigen systeem van verantwoording: bij de controlerende macht van overheden lijkt soms een beeld van teleurstelling zich door te vertalen naar een moeizame bestuurlijke interactie met een stapeling van voorwaarden, controle en risicobeheersing.

In de verkenning naar wederzijds bestuurlijke afspraken wordt een palet aan onderwerpen en mogelijkheden geboden om afspraken te maken die deze impasse kunnen doorbreken. Deze kunnen relevant zijn in het verder ontwikkelen en uitvoeren van interbestuurlijke samenwerking voor de toekomst van het landelijk gebied. De verkenning naar WBA kan goed worden benut om in het proces van de verdere uitwerking van de nieuwe aanpak tot eventuele passende afspraken te komen.