



Stikstof – waar staan we en hoe ziet een integrale aanpak eruit?

Jan Willem Erisman, CML, universiteit Leiden

Berno Strootman, Strootman Landschapsarchitecten

14-06-2021

Begin dit jaar is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering door de Eerste Kamer aangenomen. Hiermee is er een akkoord over de structurele aanpak van stikstof in ons land. De afgelopen maanden zijn er verschillende rapporten en adviezen verschenen zoals die van de Studiegroepen Ter Haar (2021) en Paul (2021) van ABD Topconsult en hun achterliggende rapporten, van Greenpeace (2021) en door een groep van ecologen (2021). Hierin valt te lezen dat er forse reducties nodig zijn van de binnenlandse emissies (70%) om de natuur te beschermen en dat het tempo waarmee de stikstof nu wordt verminderd omhoog moet. Nu, twee jaar na de uitspraak van de Raad van State, is de stikstofdepositie nog niet significant verminderd en is er nog steeds onvoldoende ruimte voor de vele bouwprojecten die op stapel staan. Nederland dreigt door de stikstofcrisis opnieuw op slot te gaan. Van alle kanten wordt de zorg uitgesproken dat de stikstofreductie te langzaam gaat, zoals door het Wereld Natuurfonds in een brief aan de informateur, door Greenpeace via de sommatie, en door VNO NCW, LTO, Bouwend Nederland, Natuur&Milieu en Natuurmonumenten via het zogenaamde versnellingsakkoord. Er is een sterke behoefte aan concrete stappen voor de korte termijn en aan een visie op de structurele aanpak op de lange termijn, maar wel integraal en met inachtneming van alle andere opgaven en verplichtingen. Daarom zijn wij, met financiële steun van het ministerie van LNV, gezamenlijk een onderzoek gestart dat uitmondt in een visie op het aanpakken van de stikstofproblematiek vanuit een ruimtelijke, integrale benadering, waarin de (internationale) verplichtingen die Nederland is aangegaan het vertrekpunt vormen. De resultaten van dat onderzoek en die visie publiceren we op 1 juli op www.OntspannenNederland.nl.

Andere verplichtingen en maatschappelijke kosten

Naast de stikstofproblematiek zijn er andere grote opgaven, voortvloeiend uit internationale doelen en normen zoals de Kaderrichtlijn water, het klimaatakkoord en luchtkwaliteit, maar ook op het gebied van klimaatadaptatie, duurzame energie, natuur, biodiversiteit, woningbouw, etc. Er zijn tal van nota's en strategieën gewijd aan stapsgewijze verduurzaming van ons land. Aan een structurele aanpak van deze opgaven en een bijpassende, integrale ruimtelijke ordening en uitvoering heeft het tot nu toe helaas ontbroken. Dit kost de maatschappij veel geld, het PBL schat de milieukosten op zo'n 30 miljard per jaar. Daarnaast kost het niet tijdig anticiperen op beleid ook veel geld, denk aan de economische schade door de stikstofproblematiek, maar ook de Urgenda-zaak. Ook in een verder verleden zijn er nog veel meer voorbeelden. Het gevolg is oplopende spanningen, en overheden en bedrijven die voor de rechter worden gedaagd om ze zo aan de doelen en normen te laten voldoen. Het gevolg daarvan is dat overheden beducht zijn om nog resultaatafspraken te maken en dat de milieubeweging steeds meer rechtszaken begint. Een zeer stressvolle situatie en een juridisch moeras. Er zijn grote opgaven voor het landelijk gebied, waar vele ruimteclaims liggen terwijl het beschikbare land beperkt is. Wij denken dat je daar alleen uit kunt komen door een plan te maken voor de manier waarop Nederland aan die normen gaat voldoen, dat is gebaseerd op heldere uitgangspunten en keuzes (visie), en daar de middelen, instrumenten en uitvoeringskracht bij te organiseren. Dit geeft voor de lange termijn duidelijkheid aan iedereen, zowel aan de boeren, de natuur, de overheden als aan de rest van de maatschappij.

Visie en strategie: Naar een ontspannen Nederland

Een ontspannen Nederland is een land met een goede basiskwaliteit, waar het fijn wonen is met voorzieningen, werk en natuur dichtbij, en een zeer gevarieerde florerende landbouw die zowel voedsel produceert als het landschap, de natuur en biodiversiteit onderhoudt. Een leefomgeving met schone lucht, schoon water en rijke vruchtbare bodems en een hoge biodiversiteit. Willen we daar komen dan moet er best veel gebeuren. Wij richten ons op het landelijk gebied waar de opgaven groot zijn: woningbouw, biodiversiteit, duurzame energieproductie, bedrijventerreinen, klimaatadaptatie, kringlooplandbouw, recreatie, natuur, etc., Er komen veel opgaven samen in het landelijk gebied, waar keuzes noodzakelijk zijn.

Wij hanteren hiervoor de volgende uitgangspunten:

- Zet de kwaliteit van de leefomgeving en de normen daarvoor centraal (internationale verplichtingen, opgaven en wensen).
- De fysieke structuur is leidend voor invulling van de doelen: bodem, landschap en hydrologie. Bestem goede landbouwgrond voor landbouw en geef daarop bijvoorbeeld geen ruimte voor industrie en logistiek.
- Gezien de complexiteit is een systeembenadering nodig en moet de nadruk liggen op integraliteit. Heldere doelen, onderling goed afgestemd en gebonden aan bepaalde termijnen zijn hiervoor leidend. Doelen moeten, voor zover mogelijk en nuttig, worden geregionaliseerd om als uitgangspunt te dienen voor gebiedsprocessen.
- Naast een integratieslag op Rijksniveau, komen de opgaven vooral bij elkaar op de regionale schaal. Daar moet een integratieslag en concretisering plaatsvinden, die past bij de mensen in een streek en bij de daar geldende cultuur. Daar zijn mensen gebonden aan hun omgeving en bereid er energie in te steken, en daar is maatwerk voor nodig.

Er is een strategie nodig om ervoor te zorgen dat de juiste stappen worden genomen en de integraliteit voldoende wordt geborgd. Er zijn al vele strategieën die deelaspecten aansturen. De NOVI beoogt de problematiek integraal te benaderen, maar het ontbreekt aan heldere doelen en daarmee kaders waarbinnen in de gebieden aan de slag kan worden gegaan. Ook ontbreekt het aan centrale afwegingen voor gebiedsoverstijgende onderwerpen. Gebiedsprocessen kosten veel tijd en zijn in het verleden niet altijd succesvol gebleken. Om de kaders, de inrichting en de uitvoering van de gebiedsprocessen snel te kunnen opzetten is op korte termijn ruimte en tijd nodig. Dat kan alleen als aan de meest urgente verplichtingen wordt voldaan: de substantiële vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn water. Wij stellen daarom een parallelle aanpak voor die tegelijkertijd op de korte termijn zorgt voor ontspanning als inzet op structurele veranderingen op de langere termijn door het opstarten van gebiedsprocessen.

Zorg dat Nederland niet verder op slot gaat (aanpak korte termijn)

Om ruimte en tijd te creëren, hebben wij in kaart gebracht waar de grootste stikstofwinst te behalen valt, met inachtneming van de andere grote opgaven (KRW, klimaat, etc.). Dat zijn de Gelderse Vallei, het Groene Hart en enkele hotspots op de zandgebieden. Hier kan op korte termijn de emissie worden verminderd zodanig dat er voor de komende jaren in heel Nederland voldoende ruimte is voor nieuwe activiteiten als woningbouw en landbouwontwikkeling. Dit alles passend binnen de milieukaders, voor zowel de korte als lange termijn, die moeten worden vertaald naar regio's.

Voorkom dat Nederland opnieuw in de crisis raakt (structurele aanpak)

Heldere kaders voor regio's vormen het uitgangspunt waarbinnen de structurele aanpak via gebiedsprocessen kan worden ingevuld. Wij hebben gebieden aangegeven waar grote /

meerdere opgaven liggen. Hier ligt een keuzemogelijkheid voor natuur- of landschap-inclusieve landbouw, de bossenstrategie, woningbouw of natuur, die onder Rijksregie en met inzet van voldoende middelen zal moeten worden bepaald. De gebieden zelf zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Inzet van instrumenten voor de transitie en perspectief voor de landbouw en andere belanghebbenden is essentieel en er ligt ook een belangrijke sociaal-maatschappelijke opgave. De uitvoering moet voor de lange termijn worden gegarandeerd en niet onderhevig zijn aan de dagelijkse politieke beslommeringen.

Instrumenten en aanpak

Iedereen wil snel aan de slag met gebiedsprocessen, maar die kosten tijd, heel veel tijd. Versnelling daarvan kan door zo veel mogelijk duidelijkheid te bieden over de kaders (doelen en normen) en rollen (wie doet wat?).

Er is een groot consortium ontstaan met bijna 300 partijen en oud minister Veerman als boegbeeld rond het onderwerp Regie op ruimte. Zij doen aanbevelingen over het benodigde instrumentarium en de aanpak.

Het start bij de boeren, maar naast stikstof komen er veel andere veranderingen op hen af rond het GLB, gewasbeschermingsmiddelenbeleid, waterkwaliteit en -beschikbaarheid, klimaatakkoord e.d. die meespelen in de argumentatie voor veranderingen in gebieden. Daarbij is het van groot belang om duidelijkheid te bieden voor de blijvers die willen investeren en zo een meer ontspannen Nederland te creëren. De komende 20 jaar verdwijnt volgens de prognoses de helft van de boeren, omdat ze geen perspectief zien noch een opvolger hebben die het perspectief ziet. De vraag is of je dit wilt sturen en op wat voor manier? Grootschaligheid is efficiënt en kan ook ruimte bieden aan het halen van doelen en normen omdat er meer marge is. Kleinschaligheid biedt voordelen voor andere factoren als de leefbaarheid van het platteland. Het gekozen instrumentarium moet zodanig worden ingericht dat beide vormen naast elkaar kunnen bestaan. Wij zetten de volgende concrete maatregelen centraal (uit Veerman e.a. 2021):

- Een integrale **gebiedsgerichte lange termijn aanpak** binnen ruimtelijke kaders die zijn afgeleid van de hierboven genoemde wettelijk vastgelegde lange termijn doelen;
- een **Stikstoffonds** met financiële middelen vanuit overheid en bedrijfsleven voor doelgerichte maatregelen vooral in die gebieden waar de belasting van Natura 2000-gebieden het grootst is;
- een **Grondbank** waarmee grond kan worden aangekocht, afgewaardeerd of geruild, zodat bedrijven kunnen extensiveren;
- een **krediet- en garantieregeling** om boeren te ondersteunen bij de financiering van de omslag naar duurzame landbouw (bijv. via een Borgstellingsfonds);
- een systeem van **waardering, beloningen en heffingen** naar rato van de bijdrage van boeren, landeigenaren en ketenspelers aan genoemde doelen. O.a. ondersteund door een **digitaal dashboard** waarmee boeren via een KPI-systematiek (Kritische Prestatie Indicatoren) aanspraken op beloning voor geleverde prestaties kunnen onderbouwen;
- beloningen en heffingen om de verduurzaming van de consumptie te stimuleren, bijvoorbeeld door **belastingen te verschuiven van arbeid naar consumptie** door daarin ook de milieu- en gezondheidseffecten mee te wegen.

De nieuwe regering moet een plan maken voor een **maatschappelijk breed gedragen langetermijnakkoord** dat binnen het eerste jaar van de nieuwe regeerperiode bovengenoemde aanpak verder uitwerkt. Op Rijksniveau worden de doelen en kaders voor ruimtelijke ordening vastgesteld en samen met de provincies geregionaliseerd. Vervolgens

zorgen de provincies voor de uitvoering met inachtneming van sociaalmaatschappelijke, culturele en economische factoren. Het nieuwe kabinet kan op basis van dit akkoord vervolgens wetgeving (GLB, NOVI, Milieuwetgeving etc.) synchroniseren en in lijn brengen met de aangescherpte doelen en uitgangspunten. Het is hierbij essentieel om hierbij een krachtige uitvoeringsorganisatie in het leven te roepen, aangestuurd door een Landschapscommissaris (analoog aan de Deltacommissaris), met voldoende middelen. Zonder een dergelijke, op de lange termijn gerichte, stevige uitvoeringskracht (denk aan 20-30 jaar) is de kans op terugval in kortetermijn-denken en -handelen te groot.