

Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
www.overijssel.nl
overijsselloket@overijssel.nl
KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Provinciale Staten van Overijssel

Inlichtingen bij
Overijsselloket@overijssel.nl
tel: 038 499 88 99

Datum	Kenmerk	Zaaknummer	Pagina	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
1 september 2026	D2026-08-015362	2026-029521	1 van 6	n.v.t.	-	-

Onderwerp: Maatregelpakket 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw'

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:

☐ ter informatie

☒ anders, en wel: ter afdoening van toezegging *analyse impact stikstofmaatregelen*

Inleiding

Op 26 juni heeft het Kabinet in een brief aan de Tweede Kamer het maatregelpakket "[Weer ruimte voor boer, natuur en bouw](#)" gepresenteerd. Het Rijk zet hiermee een stevig pakket neer met zowel landelijke en generieke maatregelen als maatregelen in specifieke gebieden. Ook andere sectoren zoals industrie en mobiliteit leveren hun bijdrage. Zo wil het Rijk werken aan natuurherstel en ontstaat er ruimte voor vergunningverlening. Op 7 juli zond de minister een [aanvullende brief](#) aan de provincie waarin zij onder andere aangeeft dat er de komende maanden op verschillende onderwerpen een verdere uitwerking nodig is die het Rijk samen met de medeoverheden wil oppakken.

De afgelopen weken hebben wij hard gewerkt om de impact van de maatregelen uit het Rijkspakket voor Overijssel in beeld te brengen, zoals wij u ook hebben [toegezegd](#) in de vergadering van 2 juli. De Rijksbrief bevat veel informatie, maar roept na analyse ook veel aanvullende vragen op. Deze vragen hebben wij het Rijk gesteld en moeten worden beantwoord voordat de consequenties van de maatregelen volledig duidelijk zijn. In de gesprekken die komende maanden tussen Rijk en provincies gevoerd worden, verwachten wij hierover meer duidelijkheid. Daarom hebben wij vooralsnog een analyse op hoofdlijnen gemaakt waarover we uw Staten met deze brief informeren. Tijdens de infosessie op woensdag 9 september wordt ambtelijk een toelichting gegeven op de analyse.

We merken dat de Rijksbrief met het gepresenteerde maatregelpakket veel losmaakt in het landelijk gebied. De maatregelen gaan de komende jaren veel vragen van (agrarische) ondernemers en gezinnen, zowel materieel als mentaal. Hierbij past een verbindende rol van de provincie tussen de gebieden waar de maatregelen landen en het Rijk, waarbij we oog houden voor wat er in verschillende gebieden en op het erf leeft.

Achtergrond

De Raad van State heeft in 2019 een streep gezet door het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Sindsdien is er onvoldoende gedaan aan stikstofreductie en natuurherstel waardoor vergunningverlening momenteel op slot zit. Deze situatie vraagt dringend om werkbare oplossingen, zowel voor de landbouw als voor infrastructuur, woningbouw en de economie. Om vergunningverlening weer mogelijk te maken, moet achteruitgang gestopt zijn en herstel en beheer van de natuur in Natura 2000-gebieden plaatsvinden. Dit vraagt om het verminderen van de invloed van relevante drukfactoren. In Overijssel maken we hier op gebiedsniveau serieus werk van met de uitvoering van onze Ontwikkelopgave en de aanpak gebiedsgerichte maatregelen (GGM). Het Rijk en de economische sectoren zouden zorgen voor vermindering van de generieke stikstofuitstoot. Dat laatste is onvoldoende gebeurd. Met dit maatregelpakket wil het Rijk de generieke stikstofuitstoot beperken, natuur herstellen en vergunningverlening weer mogelijk maken. Waarbij het Rijk aangeeft dat alle sectoren evenredig moeten bijdragen om Nederland van het stikstofslot te halen. Het nemen van effectieve maatregelen die bijdragen aan het halen van natuurdoelen helpt ons bij het afwijzen van intrekkingsverzoeken en het afwijzen van handhavingsverzoeken bij PAS-melders.

Wat stelt het Rijk voor?

Het Rijk komt met een combinatie van maatregelen gericht op het terugdringen van emissies van de landbouw, een faciliterend pakket om dit voor boeren mogelijk te maken en investeringen in herstel van Natura 2000-gebieden. Daarbij worden wettelijke opgaven op het gebied van waterkwaliteit en klimaat meegenomen. De belangrijkste punten zijn:

- Er komen landelijke reductiedoelen per sector voor de uitstoot van reactieve stikstofverbindingen. Deze reductiedoelen worden in een spoedwet vastgelegd ter vervanging van de huidige omgevingswaarden gebaseerd op de kritische depositiewaarden (KDW's).
- Voor de landbouwsector is dit reductiedoel voor ammoniak gesteld op 42-46% in 2035 ten opzichte van 2019. Daarnaast wordt ook een ingezet op een vermindering van broeikasgassen.
- Voor de industriële sector is het reductiedoel voor ammoniak gesteld op 50% in 2035 ten opzichte van 2019. Dit is aanvullend t.o.v. de geborgde emissiereductie van stikstofoxiden op basis van de Richtlijn Industriële emissies.
- Voor de mobiliteitssector is het reductiedoel voor stikstofoxiden gesteld op 50% in 2035 ten opzichte van 2019.
- Daarnaast komt er – ten behoeve van de opgaven op waterkwaliteit – een generieke norm van maximaal 2,6 grootvee-eenheden (GVE) per hectare en een norm van minimaal 85% grasland of rustgewassen op zand- en lössgronden.
- Er komen zones rond Natura 2000-gebieden met aanvullende instructieregels gericht op natuurherstel. Daarbij worden alle (druk)factoren die daarop van invloed zijn meegenomen, zoals stikstofdepositie, hydrologie, waterkwaliteit, gewasbeschermingsmiddelen en verminderen versnippering.
- Er komen ook zones rond "kwetsbare watergebieden": beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden. Ook hiervoor komen instructieregels. De begrenzing van deze zones en de instructieregels wil het Rijk met de provincies invullen.
- Er komt een faciliterend pakket voor de landbouw gericht op management, investeringen, innovatie, extensivering, omschakeling, verplaatsing en beëindiging. Het Rijk wil op korte termijn vergunningverlening voor dit soort maatregelen weer mogelijk maken.
- Het agrarisch natuurbeheer wordt uitgebreid van 130.000 naar 280.000 hectare.
- Er wordt geïnvesteerd in leefbaarheid met een landelijk actieprogramma (Sterk Platteland) en een sociaaleconomisch investeringsprogramma voor specifieke regio's.
- Noordwest Overijssel is aangewezen als "prioritair gebied". Hier wordt samen met de andere overheden en gebiedspartijen geleerd hoe de maatregelen en het faciliterend pakket in de praktijk uitwerken. Middelen voor de uitvoering komen in deze prioritaire gebieden als eerste beschikbaar.
- Er wordt uiterlijk eind 2027 een nieuwe rekenkundige ondergrens (RKO) ingevoerd.

- Er wordt met provincies een nieuw Natuurpact (2.0) gesloten, waarin voor de provinciale natuuropgave langjarige afspraken over taken, resultaten, financiering, monitoring en verantwoording worden gebundeld.

Analyse op hoofdlijnen

We waarderen dat het Rijk een belangrijke stap zet door keuzes te maken voor landbouw, natuur en stikstof. In de voorstellen herkennen we veel elementen die provincies eerder samen met maatschappelijke partners via "bouwstenen" hebben ingebracht. Ook sluiten de maatregelen die het Rijk aankondigt grotendeels aan bij de ambities die uw Staten recent hebben vastgesteld in onze Overijsselse Landbouwvisie en Omgevingsvisie. We herkennen ons in de overgang van depositie- naar emissiesturing, de combinatie van generieke maatregelen en een integrale gebiedsgerichte aanpak, en de focus op natuurherstel om vergunningverlening weer mogelijk te maken. Ook is het positief dat het kabinet aandacht heeft voor het sociaaleconomisch perspectief in gebieden. Dat sluit aan bij de Overijsselse 3x3-aanpak.

Wat ons zorgen baart is dat verschillende generieke maatregelen tegelijkertijd op (agrarische) ondernemers afkomen. Uit de sector en ook vanuit voorlopers als Koeien & Kansen, Netwerk Praktijkbedrijven en Vruchtbare Kringloop Oost Nederland (VK-Oost), komen – soms sterke – signalen dat de stapeling van generieke normen niet uitvoerbaar is, zelfs niet voor bedrijven die al veel stappen hebben gezet. Wij verwachten dat innovatie zich verder zal ontwikkelen en daarmee nieuwe mogelijkheden kan bieden. Dat neemt niet weg dat het Rijk duidelijk moet maken hoe de stapeling van normen uitvoerbaar is, welke berekeningen daaraan ten grondslag liggen en hoe de realisatie, het verdienvermogen en de leefbaarheid van gebieden daarbij ondersteund worden. Deze signalen hebben de minister ook bereikt. In zijn [brief van 28 augustus](#) aan de Tweede kamer geeft hij aan op korte termijn, met input van sectorpartijen en private initiatieven, voor verschillende bedrijfssituaties mogelijke handelingsopties verder in beeld brengen om te kunnen voldoen aan de bedrijfsspecifieke emissienormen. Daarbij zoekt hij de komende periode nauwe afstemming en samenwerking met de medeoverheden, in het bijzonder de provincies. Wij nemen de uitnodiging van het Rijk aan om hier de komende maanden het gesprek over te voeren.

Ook is nog onvoldoende duidelijk hoe, wanneer en onder welke voorwaarden Nederland weer van het slot komt en vergunningverlening weer mogelijk wordt voor woningbouw, ondernemers, PAS-melders en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Hoe kunnen ondernemers maatregelen nemen om aan generieke normen te voldoen, terwijl vergunningverlening nu niet mogelijk is? Hoe en wanneer gaat het kabinet zorgen voor juridisch houdbare (stal)innovaties? Ook op dit vlak hebben we nog veel vragen en gaan we graag in gesprek met het Rijk.

Verantwoordelijkheid van het Rijk versus Provinciale bevoegdheid

De aanpak van het Rijk maakt helder onderscheid tussen wat het Rijk gaat doen en wat van provincies gevraagd wordt. Het Rijk is verantwoordelijk voor de landelijke en generieke maatregelen en stelt ook de maatregelen in de zones vast. Het Rijk zal voor deze zones instructieregels opstellen. Daarbij wordt aangegeven dat hier extra reductie van stikstofemissie moet plaatsvinden van landelijk gemiddeld 20 procentpunt.

Provincies worden gevraagd om de instructieregels die het Rijk oplegt op te nemen in de omgevingsverordening of andere borgende instrumenten. Verder zal de provincie ook een rol krijgen in de feitelijke toepassing van het instrumentarium die het Rijk beschikbaar zal stellen (zoals het beschikken van subsidies). En natuurlijk zullen we onze wettelijke taken als vergunningverlener moeten vervullen.

Daarnaast gaat de Rijksaanpak een zwaarder beroep doen op onze wettelijke rol van gebiedsregisseur. In de zones rond Natura 2000-gebieden zijn de consequenties voor bedrijven groot, vanwege aanvullende beperkingen. Er zullen gebiedsplannen gemaakt moeten worden, waarin de maatregelen voor de zone worden uitgewerkt en waarbij zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met de belangen van de gevestigde ondernemers. Voor de gebiedsprocessen die daarvoor nodig zijn, kijkt het Rijk naar de provincies.

Dit gaat impact hebben op onze lopende (koploper)gebiedsprocessen. We zien dat de zones die het Rijk heeft aangekondigd grotendeels niet overeenkomen met deze gebiedsprocessen. Ook weten we dat dit wat gaat vragen van onze rol in relatie tot onze capaciteit (kaderstellend, samenwerkend of faciliterend). Omdat er nog veel onduidelijk is, willen we eerst antwoorden van het Rijk om op basis van deze antwoorden een zorgvuldige afweging te maken over hoe we met deze gebiedsprocessen verder gaan. Wel voeren we de komende periode gesprekken met gebiedspartners in ons landelijk gebied, zoals de TVOP-tafels en bestuurlijke Adviescommissies.

Onze inzet en vragen richting het Rijk

In de aanvullende brief geeft het Rijk aan dat provincies kunnen reflecteren op het aanwijzen van gebieden, ambitieniveau van de normen en regels (zonering, omwisselbesluiten, instructieregels), de uitvoerbaarheid van de aanpak en de hoofdlijnen van het faciliterend instrumentarium ter ondersteuning van de ondernemer. Hieronder beschrijven we per onderdeel onze inzet.

Zonering

Voor 19 gebieden in Overijssel kondigt het Rijk een zone van 500 meter aan. Voor twee gebieden is die zone 1.000 meter. Die bredere zone motiveert het Rijk met een combinatie van de stikstofemissie in de zone en het percentage van de habitats dat te zwaar belast wordt door stikstof. Een zone is volgens het Rijk effectief wanneer de natuur in het betreffende Natura 2000-gebied op basis van de generieke maatregelen nog onvoldoende zal herstellen en wanneer de landbouwbedrijven in de zone daar mede een bijdrage aan leveren. Een eerste ambtelijke analyse geeft aan dat voor een paar gebieden de zone mogelijk niet effectief is. In deze gebieden komt de stikstofdepositie na implementatie van de Rijksaanpak onder de maximale stikstofbelasting voor de daar aanwezige habitats. Aan de andere drukfactoren dragen de agrarische bedrijven in de zone niet of nauwelijks bij. Over onze analyse gaan wij in gesprek met de betreffende gebiedspartners en met het Rijk.

Gebiedsspecifieke instructieregels

Het Rijk geeft aan dat, met het oog op helderheid en een gelijk speelveld, in beginsel voor alle gebieden dezelfde regels gaan gelden. Tegelijkertijd wil het Rijk voortbouwen op lopende aanpakken en gebiedsprocessen. Bij de uitwerking van de gebiedsspecifieke instructieregels wil het Rijk met provincies in gesprek over de beschikbare afwegingsruimte om “binnen de kaders” de regels af te stemmen op individuele Natura 2000-gebieden.

Wij gaan ervan uit dat het Rijk ervoor zorgt dat de instructieregels voor de zones proportioneel zijn. De opgave in de zones is al zwaar genoeg. Onze inzet is er daarom op gericht dat het Rijk voor de zones alleen regels stelt die gericht zijn op die drukfactoren die nog verbetering behoeven om de natuur van het betreffende Natura 2000-gebied te laten herstellen. Wij zien geen reden om ondernemers in de zones te belasten met maatregelen die verder gaan dan nodig is voor het herstel van de natuur. Onze inzet is daarom dat de instructieregels van het Rijk hierop worden afgestemd.

Omwisselbesluit

Het Rijk geeft aan dat er de mogelijkheid is van een omwisselbesluit. Met een alternatief plan kan de provincie verzoeken dat plan in de plaats te laten treden van de zone met Rijks-instructieregels. Aan dit plan worden strikte voorwaarden gesteld:

- Er moet voor 1 januari 2028 een alternatief geborgd en gedragen plan zijn vastgesteld;
- Daarmee moet minimaal hetzelfde resultaat worden bereikt als met de maatregelen die het Rijk voor de zone voorschrijft;
- Gelijkwaardig doelbereik, tijdigheid, uitvoerbaarheid, juridische borging en draagvlak moeten stevig kunnen worden onderbouwd;
- Het plan moet uitvoerbaar zijn binnen de voor de zone beschikbare financiële middelen.

Er is nog veel onduidelijk over de voorwaarden en toepassing van een omwisselbesluit, waaronder de instructieregels die voor de zones gaan gelden. Die zijn nodig om te weten aan welke voorwaarden een alternatief plan moet voldoen. We gaan dit de komende tijd met het Rijk verder

verhelderen. Het Rijk geeft in de brief aan dat zij uiterlijk in januari 2027 de instructieregels willen publiceren.

Op basis van wat we nu weten, zijn we kritisch over de haalbaarheid van omwisselbesluiten. Daarbij leidt een omwisselbesluit niet per definitie tot een kleinere opgave. Onze aanpak Gebiedsgerichte Maatregelen sluit qua inhoudelijke ambitie goed aan bij de integrale aanpak van het Rijk, maar kent andere criteria om tot een begrenzing rondom Natura 2000-gebieden te komen waarbinnen extra maatregelen noodzakelijk zijn. Bij onze gebiedsgerichte aanpak kijken we onder andere naar het aantal bedrijven, de omvang van de emissies vanuit die bedrijven op stikstofgevoelige habitats en de overheersende windrichting om te komen tot een zone waarin maatregelen worden bepaald. Omdat de situatie van gebied tot gebied verschilt, is de begrenzing dan geen zone met een vaste breedte, maar een manier om gebiedsgericht een effectieve begrenzing aan te wijzen. Een alternatief plan ten behoeve van een omwisselbesluit vraagt een provinciaal bestuurlijk besluit waarmee afgeweken wordt van de door het Rijk bepaalde zones. Zo'n alternatief plan heeft dus andere zonegrenzen, waardoor andere ondernemers geraakt worden dan wanneer de zones van het Rijk aangehouden worden. Omdat het Rijk strikte voorwaarden stelt aan een omwisselbesluit verwachten wij dat dit ingewikkeld is.

Zoals hiervoor aangegeven, zetten wij maximaal in op gebiedsspecifieke instructieregels, die zich beperken tot wat minimaal nodig is voor natuurherstel. Een omwisselbesluit heeft dan geen voordeel.

Faciliterend instrumentarium

We blijven ons bij het Rijk inzetten voor voldoende financiering voor de aanpak van alle drukfactoren. Dat vraagt onder andere middelen voor natuurherstel en voor de aanleg van verbindingzones tussen Natura 2000-gebieden. Ook willen we bij het Rijk benadrukken dat de ondersteunende instrumenten aansluiten op wat in de gebieden nodig is. Dat gaat in elk geval over afwaardering van grond, financiering voor nadeelcompensatie voor het versneld afschrijven van investeringen, langjarige zekerheid over vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer en transitievergoedingen voor omschakeling naar andere bedrijfstypen.

In de generieke gebieden en in de zones blijven we ook het faciliterend instrumentarium uit het programma Agro & food, Leefbaar Platteland, erfcoaches, MGB-landgoederenregeling en transformatie agrarische bebouwing, erven en gronden inzetten.

Water

We vragen het Rijk om de lijst met kwetsbare wateren aan te passen aan het actuele rapportagejaar 2026 van "KRW toestand voor stikstof totaal". Daarnaast vragen we van het Rijk om de aanpak van klimaatadaptatie – zoals het beter vasthouden van water – mee te nemen. De Rijksaanpak richt zich nu vooral op herstel van de waterkwaliteit ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, terwijl voor een toekomstbestendige landbouw én herstel van de natuur ook de waterkwantiteit een belangrijke rol speelt. We willen dat alle nu voorzienbare opgaven die impact hebben op de gebieden in één keer meegenomen worden.

Grenseffecten

We vragen ook van het Rijk om concrete stappen te zetten om grenseffecten terug te dringen. Er gaan weliswaar meer Nederlandse reactieve stikstofverbindingen de grens over dan er Duitse reactieve stikstofverbindingen binnenkomen, maar dat laat onverlet dat Natura 2000-gebieden aan de grens ook onder invloed staan van stikstofemissies van Duitse bedrijven (net over de grens). Wij zien het als een verantwoordelijkheid van het Rijk om hier met Duitsland concrete afspraken over te maken.

Uitvoeringskosten

Tot slot zullen we bij het Rijk aangeven dat onze rol in de zones een forse organisatorische inzet zal vragen en dat die alleen mogelijk is wanneer de beschikbare middelen dat ook mogelijk maken.

Wordt met deze aanpak vergunningverlening weer mogelijk?

Ambtelijk is er een eerste analyse gemaakt van de effecten op basis van de voorgenomen Rijksaanpak in combinatie met onze provinciale Ontwikkelopgave. De voorlopige conclusie is dat er met de uitvoering van de beoogde maatregelen over de gehele linie een substantiële verbetering plaatsvindt op alle drukfactoren. De stikstofdepositie blijft echter voor een aantal typen natuur (habitats) hoger dan nu voor het herstel van de natuur nodig is. Echter, doordat de Rijksaanpak niet alleen op stikstof is gericht, maar op verbetering van alle drukfactoren, kan er met een beperkte overbelasting van stikstofdepositie wel sprake zijn van natuurherstel. Een recente rechtelijke uitspraak maakt dit aannemelijk. Voor een aantal Natura 2000-gebieden aan de grens vraagt het effectief terugdringen van de drukfactoren ook inzet in Duitsland. Wij vragen het Rijk om hier concrete afspraken over te maken.

Het voorgaande betekent dat nog niet met zekerheid gezegd kan worden of, en zo ja waar met de voorgenomen Rijksaanpak vergunningverlening weer mogelijk wordt. Dat zal ook mede afhangen van hoe (en op welke termijn) de maatregelen voor natuurherstel en -beheer geborgd kunnen worden.

Conclusie

Wij zien dat het Rijk inzet op een doorbraak om natuurherstel en daarmee vergunningverlening weer mogelijk te maken. Het Rijk neemt zijn verantwoordelijkheid door generieke normen te stellen en door te investeren in natuurherstel. De impact voor de landbouw is groot. Om het voor boeren mogelijk te maken hun bedrijf weer toekomstbestendig te maken of te houden, wordt een omvangrijk en faciliterend pakket in het vooruitzicht gesteld. Veel van de voorstellen sluiten aan bij de IPO-bouwstenen en onze recent vastgestelde Landbouwvisie en Omgevingsvisie. De vraag aan provincies om de aanvullende gebiedsgerichte maatregelen te implementeren komt overeen met onze rolopvatting en bestuursstijl.

Onze grondhouding ten aanzien van de voorstellen is daarom constructief. De uitnodiging van het Rijk om mee te denken over de concrete uitwerking benutten we om onze aandachtspunten en voorstellen in te brengen. Dat laat onverlet dat wij de zorgen van veel boeren erkennen. We vinden het belangrijk dat het Rijk de zorgen over de stapeling van generieke maatregelen serieus neemt en hier duidelijkheid over geeft. We vinden het ook belangrijk dat maatregelen die het Rijk zal voorschrijven in de zones rond onze Natura 2000-gebieden niet onnodig verzwarend zijn. In de gesprekken die we met het Rijk voeren over het zo goed mogelijk werkbaar maken van de maatregelen en het faciliterend pakket, brengen we deze punten nadrukkelijk in. De komende maanden moeten uitwijzen of de maatregelen ook daadwerkelijk leiden tot wat boeren, natuur en samenleving nodig hebben: duidelijkheid, perspectief, herstel van de natuur en uiteindelijk weer ruimte om verantwoord te ondernemen en te ontwikkelen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg